fahr für die Gesundheit darstellt und einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, entspricht. Letzterer Begriff ist im Hinblick auf die verwendeten Grundstoffe und unter Berücksichtigung der Bewertung durch die Behörden des Herstellungsmitgliedstaats sowie der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung zu beurteilen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordert außerdem, daß die Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit haben müssen, in einem leicht zugänglichen Verfahren, das innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden kann, zu beantragen, daß die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung zugelassen wird.

Es muß den Wirtschaftsteilnehmern möglich sein, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltend zu machen, daß eine Zulassung zu Unrecht nicht erteilt sei. Unbeschadet der Möglichkeit, daß die zuständigen nationalen Stellen des Einfuhrmitgliedstaats von den Wirtschaftsteilnehmern die Vorlage der in ihrem Besitz befindlichen Unterlagen verlangen können, die für die Beurteilung des Sachverhalts von Nutzen sein könnten, ist es deren Sache, darzutun, daß das Verbot aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung dieses Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 176/84 *

Inhaltsverzeichnis

I — Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren 1196

A — Das Erzeugnis 1196

B — Der rechtliche Rahmen 1196

1. Die griechische Regelung für Bier 1196

2. Bestimmungen des griechischen Steuerrechts 1197

3. Die griechische Zusatzstoffregelung 1197

4. Die Harmonisierungsrichtlinien 1198

C — Das vorprozessuale Verfahren 1198

II — Anträge der Parteien 1199

* Verfahrenssprache: Griechisch.

III — Vorbringen der Parteien 1199
A — Zur genauen Tragweite der griechischen Regelung 1199
B — Zur Beurteilung der griechischen Regelung für Bier im Lichte des Gemeinschaftsrechts 1200
1. Vorbemerkungen 1200
2. Zum Vorbringen betreffend den Gesundheitsschutz 1201
a) Zur Gesundheitsgefährdung durch die Verwendung von Enzymen in Bier 1201
b) Zur Gesundheitsgefährdung durch die Verwendung von anderen Zusatzstoffen als Enzymen in Bier 1202
1) Zu den mit der Verwendung von anderen Zusatzstoffen als Enzymen verbundenen Gefahren 1202
2) Zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf einzelstaatliche Zusatzstoffregelungen 1203
3. Zum Vorbringen betreffend den Schutz der Verbraucher gegen Täuschungen ... 1205
4. Zum Vorbringen betreffend eine wirksame steuerliche Überwachung 1205

I — Sachverhalt und vorprozessuales Verfahren

A — *Das Erzeugnis*

Bier ist ein Getränk, das aus Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser hergestellt wird. Bier wird in mehreren Stadien hergestellt. Das erste Stadium ist das Mälzen, ein Verfahren, bei dem die Anfangsstadien der natürlichen Keimung der Gerste genutzt werden. Die löslichen Bestandteile des Malzes werden anschließend mit Wasser ausgezogen; der Auszug kann durch Kochen mit Hopfen gewürzt werden. Dabei entsteht eine „Würze", die mit Hefe vergoren wird. Zum Schluß wird die vergorene Würze geläutert, nachgegoren und abgefüllt.

Es ist jedoch möglich, das Gerstenmalz teilweise durch Rohfrüchte wie Reis, Mais oder Sorghum (Dari) zu ersetzen. Die Verwendung dieser Rohfrüchte zur Bierherstellung ist in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Griechenland zugelassen. Außerdem lassen nach den von der Kommission vorgelegten Informationen alle Mitgliedstaaten, ebenfalls mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Griechenland, die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe beim Prozeß der Bierherstellung zu.

B — *Der rechtliche Rahmen*

1. *Die griechische Regelung für Bier*

Griechenland hat ein Lebensmittel- und Getränkegesetz (Kodikas Trofimon kai Poton, nachstehend: Lebensmittelgesetz) erlassen, dessen letzte Fassung auf das Jahr 1971 zurückgeht (FEK 1971, 677, zweiter Teil).

Gemäß Artikel 144 Absatz 4 dieses Gesetzes muß Bier „entsprechend den besonderen Vorschriften für Bier gebraut und in den Verkehr gebracht werden."

Bei diesen besonderen Vorschriften handelt es sich um das Gesetz Nr. 2963/1922 (FEK 1922, 134, erster Teil). Artikel 3 dieses Gesetzes lautet:

„2) Im Inland hergestelltes Bier darf nur aus Malz und Hopfen hergestellt werden und muß die folgenden Voraussetzungen erfüllen.

3) Von den Brauereien zum Verbrauch im Inland oder zur Ausfuhr bestimmtes Bier muß bei der Überprüfung durch chemische Analyse einen anfänglichen Mindeststammwürzegehalt vor der Gärung von 11,50 und einen Mindestvergärungsgrad von 45 aufweisen.

4) Die Herstellung von Bier, das nicht den in den Absätzen 2 und 3 aufgestellten Voraussetzungen entspricht, sowie der Zusatz von Malzextrakt, Glyzerin, Glyzyrrhizin, Glucose oder Zucker, Dextrin oder anderen Stärken oder Ersatzstoffen für Gerstenmalz sowie von Alkohol zum Bier oder während seiner Herstellung sind verboten."

Artikel 8 des Nomodetiko Diatagma vom 29. Dezember 1923 (zur Änderung und Ergänzung der Vorschriften über die Besteuerung von Bier) sind Strafsanktionen vorgesehen; es heißt dort:

„Mit Freiheitsstrafe von einem Monat bis zu zwei Jahren und einer Geldstrafe ... wird bestraft, wer im Inland Bier oder Malz ohne rechtsgültige Erlaubnis herstellt sowie wer Bier aus anderen Erzeugnissen als ausschließlich Malz und Hopfen herstellt oder wer bei der Herstellung dieses Erzeugnisses einen gesetzlich verbotenen Stoff verwendet."

Durch ein 1945 erlassenes Notgesetz (AN Nr. 205/1945) wurden unter anderem in Artikel 3 des Gesetzes Nr. 2963/1922 zwei Absätze eingefügt. Diese Absätze lauteten wie folgt:

„In Ausnahmefällen kann durch Entscheidung des Finanzministers, die im Amtsblatt veröffentlicht wird, die Herstellung aus anderen stärkehaltigen Stoffen als Malz oder aus Auszügen dieser Stoffe oder aus Malzextrakt zugelassen werden.

In der Entscheidung sind die vorstehend ausnahmsweise zugelassenen Grundstoffe, der Zeitraum, während dessen sie der Verarbeitung zu unterziehen sind, die je Kilogramm dieser Grundstoffe zu erhebende Verbrauchsteuer sowie sämtliche damit verbundenen weiteren Einzelheiten und Besonderheiten anzugeben."

Dieses Notgesetz wurde rückwirkend zum 1. Januar 1981 durch Artikel 101 des Gesetzes Nr. 1402/1983 über die Anpassung des Zoll- und Tarifrechts an das Recht der Europäischen Gemeinschaften (FEK 1983, 167, erster Teil) aufgehoben.

Ferner bestimmt Artikel 7 Absatz 1 des Lebensmittelgesetzes, daß eingeführte Lebensmittel den Anforderungen des griechischen Rechts entsprechen müssen. Für Bier bedeutet dies, daß es nur eingeführt werden darf, wenn es aus Gerstenmalz und Hopfen hergestellt worden ist.

2. *Bestimmungen des griechischen Steuerrechts*

Artikel 2 des Nomodetiko Diatagma vom 29. Dezember 1923 sieht vor, daß die Verbrauchsteuer für Bier nicht auf das Endprodukt, sondern auf die verwendeten Grundstoffe erhoben wird. Die Höhe der Verbrauchsteuer bemißt sich nach der Menge des verwendeten Gerstenmalzes.

3. *Die griechische Zusatzstoffregelung*

Das Lebensmittelgesetz enthält mehrere Bestimmungen, die die Verwendung von Zusatzstoffen regeln.

Es handelt sich zunächst um Artikel 29 Absatz 4, der wie folgt lautet:

„Soweit nicht in diesem Gesetz für bestimmte Lebensmittel ausdrücklich Ausnahmen vorgesehen sind, darf ein in diesem Kapitel genannter Zusatzstoff Lebensmitteln

nicht ohne Genehmigung des Obersten Ausschusses für chemische Stoffe beigefügt werden; Zuwiderhandlungen sind als Gesundheitsgefährdung anzusehen und dementsprechend zu ahnden."

Ferner handelt es sich um Artikel 3 Absatz 8, der das Inverkehrbringen von Lebensmitteln verbietet, die

„fremde anorganische oder organische Stoffe, deren Vorhandensein nicht durch die Art und Zusammensetzung des Lebensmittels gerechtfertigt ist, sowie auf erlaubten Behandlungsmethoden beruhende Rückstände solcher Stoffe enthalten, wenn deren Menge das überschreitet, was sich aus einer ordnungsgemäßen Durchführung einer solchen Behandlung ergäbe, und wenn sie eine Gesundheitsgefährdung darstellen können."

Diese Definition schließt Enzyme ein.

4. *Die Harmonisierungsrichtlinien*

Um eine gewisse Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften für Zusatzstoffe zu erreichen, hat der Rat vier Richtlinien erlassen. Es handelt sich um die Richtlinien des Rates vom 23. Oktober 1962 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für färbende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. vom 11. 11. 1962, S. 2645), vom 5. November 1963 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. vom 27. 1. 1964, S. 161), vom 13. Juli 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Stoffe mit antioxydierender Wirkung, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. L 157, S. 31), und vom 18. Juni 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. L 189, S. 1).

In allen diesen Richtlinien wird dieselbe Methode angewandt. Ihnen ist als Anhang eine Liste von Zusatzstoffen beigefügt; die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Verwendung von Zusatzstoffen, die nicht in diesen Listen aufgeführt sind, zu verbieten. Andererseits kann die Verwendung der in diesen Listen aufgeführten Zusatzstoffe nicht mehr allgemein verboten werden. Die Mitgliedstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, die Stoffe, die in den als Anhang beigefügten Listen verzeichnet sind, für alle Lebensmittel zuzulassen.

Es gibt keine Vorschrift, mit der eine Harmonisierung in bezug auf Stoffe, die bei der Herstellung von Bier verwendet werden können, bewirkt werden soll.

C — *Das vorprozessuale Verfahren*

Die vorliegende Klage geht auf eine Beschwerde zurück, die die „Italienische Vereinigung für Bier und Malz" 1981 an die Kommission richtete. Nach Ansicht dieser Vereinigung bewirken die griechischen Rechtsvorschriften, daß unter Verwendung von Rohfrucht hergestelltes Bier, wie es herkömmlicherweise in praktisch sämtlichen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hergestellt und bis zum Zeitpunkt des Beitritts nach Griechenland ausgeführt worden sei, vom griechischen Markt ausgeschlossen werde.

Trotz der Erklärungen der griechischen Regierung beschloß die Kommission, das Verfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag einzuleiten und übersandte am 11. Februar 1982 eine Aufforderung zur Äußerung. Nach Ansicht der Kommission verstößt die griechische Regelung dadurch gegen die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag, daß durch sie die Einfuhr und das Inverkehrbringen von Bier verboten werde, das in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht, jedoch aus anderen Stoffen als Gerstenmalz hergestellt worden ist und bestimmten Herstellungskriterien nicht entspreche.

Die Kommission erhielt diesen Standpunkt in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 1. August 1983 aufrecht, die durch die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 3. April 1984 ergänzt wurde.

Da die Republik Griechenland die gerügte Vertragsverletzung nicht innerhalb der in der letzten Stellungnahme gesetzten Frist abgestellt hatte, hat die Kommission mit Klageschrift vom 16. April 1984, die am 6. Juli 1984 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, die vorliegende Klage erhoben.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

1) festzustellen, daß die Republik Griechenland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Einfuhr von in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestelltem und in Verkehr gebrachtem Bier verboten hat, wenn dieses Bier nicht den Vorschriften des griechischen Rechts entspricht;

2) der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Beklagte* beantragt,

1) die Klage abzuweisen,

2) der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Zur genauen Tragweite der griechischen Regelung*

Nach dem Vorbringen der *Kommission* kann aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtes Bier, das nicht gemäß den Anforderungen des Gesetzes Nr. 2963/1922 hergestellt worden ist, nach Griechenland eingeführt werden. Es kann allerdings nicht unter der Bezeichnung „Bier" in griechischer oder einer anderen Sprache in den Verkehr gebracht werden. Die Kommission beruft sich hierfür auf ein Rundschreiben des Staatlichen chemischen Labors vom 6. Dezember 1980, das einige Tage vor dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags an alle chemischen und Zolldienststellen verteilt wurde. Danach muß aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtes Bier dem Gesetz Nr. 2963/1922 genügen. Sei dies nicht der Fall, so dürfe das Erzeugnis nicht unter der Bezeichnung „Bier" zum Verbrauch im Inland angeboten werden, und die Verpackung dürfe nicht mit dem Wort „Bier" in griechischer oder einer anderen Sprache beschriftet sein.

Außerdem verbiete das Lebensmittelgesetz die Verwendung von Zusatzstoffen nicht allgemein. In Artikel 29 Absatz 4 dieses Gesetzes sei nämlich die Möglichkeit der Verwendung bestimmter Zusatzstoffe in den angegebenen Fällen vorgesehen, ebenso die Verwendung besonderer, vom Obersten Ausschuß für chemische Stoffe genehmigter Zusatzstoffe.

Schließlich zeigt sich die Kommission erstaunt darüber, daß durch das Gesetz Nr. 1402/1983 rückwirkend zum 1. Januar 1981, dem Zeitpunkt des Beitritts Griechenlands zur Gemeinschaft, Artikel 1 des Notgesetzes Nr. 205/1945 abgeschafft wurde, der unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit vorgesehen hatte, Bier aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz herzustellen und in den Verkehr zu bringen.

Die *griechische Regierung* macht geltend, Artikel 3 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 2963/1922 in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 des Lebensmittelgesetzes bewiesen, daß es sehr schwierig sei, aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestelltes Bier nach Griechenland einzuführen. Die Behauptung, man könne ein solches Bier unter einem anderen Namen in den Verkehr bringen, sei

deshalb falsch. Das Hindernis für die Einfuhr von Bier aus anderen Mitgliedstaaten bestehe deshalb nicht in einem Verbot der Bezeichnung, sondern vielmehr in dem Verkehrsverbot für Bier, das Zusatzstoffe enthalte und aus diesem Grund schädlich sein könne. Aus Artikel 144 Absatz 4 des Lebensmittelgesetzes und dem Gesetz Nr. 2963/1922 gehe hervor, daß bei der Herstellung von Bier kein Zusatzstoff, auch kein Enzym, verwendet werden dürfe.

Im übrigen vertritt die griechische Regierung die Auffassung, Artikel 29 Absatz 4 des Lebensmittelgesetzes enthalte ganz eindeutig ein grundsätzliches Verbot von Zusatzstoffen. Von diesem Verbot könne nur in sehr engem Rahmen abgewichen werden. Die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe sei im übrigen nur in Ausnahmefällen und immer im Zusammenhang mit der Regelung des Lebensmittelgesetzes zugelassen worden.

Schließlich behauptet die griechische Regierung, sie habe den Bediensteten der Kommission ihre Absicht, das Notgesetz Nr. 205/1945 abzuschaffen, mehr als ein Jahr vor Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme im vorliegenden Verfahren mitgeteilt. Diese Abschaffung habe auch die Ausnahme von der allgemeinen Regelung, nämlich die Möglichkeit, Bier aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz herzustellen, betroffen. Diese Ausnahme sei auf die besondere Situation in der Kriegszeit zurückzuführen gewesen; von ihr sei in der Praxis niemals in irgendeiner Weise Gebrauch gemacht worden.

B — *Zur Beurteilung der griechischen Regelung im Lichte des Gemeinschaftsrechts*

1. *Vorbemerkungen*

Die *Kommission* räumt ein, daß die Mitgliedstaaten weiterhin Regelungen über die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen erlassen dürften, wenn gemeinsame oder harmonisierte Vorschriften fehlten. Allerdings gelte für solche Regelungen das Verbot des Erlasses von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag, ohne daß sich ein Mitgliedstaat auf das Fehlen einer Harmonisierung berufen könne.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnis grundsätzlich auf dem Markt der anderen Mitgliedstaaten zugelassen werden. Im vorliegenden Fall verhinderten die griechischen Rechtsvorschriften, daß in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltes und in den Verkehr gebrachtes Bier in Griechenland in den Verkehr gebracht werde. Zwar gälten diese Vorschriften unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse. Da jedoch die griechische Regelung weder durch ein zwingendes Erfordernis noch durch einen der in Artikel 36 EWG-Vertrag aufgeführten Gründe gerechtfertigt sei, müsse sie als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gelten, die gemäß Artikel 30 EWG-Vertrag verboten sei.

Die *griechische Regierung* ist der Auffassung, es sei nicht richtig, daß die Mitgliedstaaten nur über einen sehr engen Spielraum für die innerstaatliche Gesetzgebung verfügten, wenn keine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgt sei. Wenn nämlich keine gemeinschaftsrechtliche Regelung bestehe, seien die Mitgliedstaaten grundsätzlich durch nichts daran gehindert, die Zusammensetzung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen auf ihrem inländischen Markt zu regeln. Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die von Unterschieden zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften herrührten, müßten insoweit hingenommen werden, als die betreffende einzelstaatliche Regelung, die un-

terschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse gelte, mit der Notwendigkeit gerechtfertigt werden könne, einem zwingenden Erfordernis nachzukommen. Im vorliegenden Fall macht die griechische Regierung drei Argumente zur Rechtfertigung ihrer Regelung geltend: den Schutz der Gesundheit, den Schutz der Verbraucher gegen Täuschungen und eine wirksame steuerliche Überwachung.

2. *Zum Vorbringen betreffend den Gesundheitsschutz*

Die *Kommission* führt zuerst aus, die griechische Regierung habe in keiner Weise dargetan, daß aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestelltes Bier der Gesundheit schaden könne. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse ein Mitgliedstaat, der sich auf das Vorliegen eines zwingenden Erfordernisses oder eine der in Artikel 36 vorgesehenen Ausnahmen berufe, den Nachweis hierfür selbst erbringen.

Es stehe fest, daß aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestelltes Bier unschädlich für die Gesundheit sei. Diese Feststellung stütze sich vor allem auf die Tatsache, daß überall auf der Welt andere Stoffe als Gerste für die Bierherstellung verwendet würden. Auch sei es in Griechenland aufgrund des Notgesetzes Nr. 205/1945 jahrelang möglich gewesen, Rohfrucht zur Bierherstellung zu verwenden. Selbst wenn von dieser Ausnahme niemals Gebrauch gemacht worden sei, habe die griechische Regierung dadurch doch indirekt die Unschädlichkeit von aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestelltem Bier anerkannt.

Zu letzterem Punkt erklärt die *griechische Regierung*, es sei übertrieben, vorzutragen, das Vorhandensein eines durch die Umstände erzwungenen Notgesetzes könne als Nachweis dafür dienen, daß die griechische Regierung einräume, daß die Herstellung und der Vertrieb von aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestelltem Bier nicht mit Gefahren verbunden seien.

Schließlich macht die griechische Regierung geltend, daß die Verwendung von Zusatzstoffen in Bier gefährlich für die Gesundheit sein könne, ergebe sich daraus, daß die Verwendung von Schaumstabilisatoren in der Vergangenheit in mehreren Ländern Todesfälle verursacht habe.

a) *Zur Gesundheitsgefährdung durch die Verwendung von Enzymen in Bier*

Die *Kommission* räumt ein, daß beim Brauen amylolytische Enzyme verwendet werden müßten, wenn das Bier aus Rohfrucht statt aus Gerstenmalz hergestellt werde. Allerdings stelle der Rückgriff auf solche Enzyme keine Gefahr für die Gesundheit dar, denn sie würden bereits in großem Maß in Nahrungsmitteln verwendet.

Außerdem bestehe offensichtlich bereits Übereinstimmung über ihre freie Verwendung, insbesondere in Fruchtsäften. So seien sie durch zwei Gemeinschaftsrichtlinien (Richtlinie 75/726 des Rates vom 17. November 1975, ABl. L 311, S. 40, geändert durch die Richtlinie 79/168 des Rates vom 13. Februar 1979, ABl. L 37, S. 27) zugelassen, jedoch unter dem Vorbehalt, daß die Grundbestandteile korrekt behandelt würden, um jede Gefahr zu vermeiden. Diese korrekte Behandlung der Grundbestandteile sei bereits in der gesamten Gemeinschaft die Regel.

Die *griechische Regierung* ist der Auffassung, der Wortlaut der beiden Richtlinien beweise, daß die Verwendung amylolytischer Enzyme nicht gefahrlos sei. Sie dürfe nämlich nur innerhalb bestimmter Grenzen vorgenommen werden und sei von der Verwendung besonderer Grundstoffe, die nach den Regeln einer ordnungsgemäßen Fabrikation hergestellt worden seien, abhängig.

Bei Bier sei es jedoch unmöglich, nachzuprüfen, ob es unter Bedingungen hergestellt werde, die bei der Verwendung der Enzyme

jegliche Gefahr beseitigten. Deshalb sei es zur Vermeidung jeden Risikos einer Beeinträchtigung der Gesundheit leichter, die Herstellung von Bier, bei dem Enzyme verwendet werden müßten, vollständig zu verbieten.

Die in Griechenland zugelassene Verwendung solcher Enzyme in Fruchtsäften dürfe nicht als Argument gegen die Regelung für Bier dienen. Der Gerichtshof habe nämlich in seinem Urteil vom 19. September 1984 in der Rechtssache 94/83 (Heijn, Slg. 1984, 3263) eingeräumt, daß eine für einen bestimmten Stoff geltende Regelung im selben Mitgliedstaat aufgrund derselben innerstaatlichen Rechtsvorschriften je nach Nahrungsmittel unterschiedlich sein könne.

b) *Zur Gesundheitsgefährdung durch die Verwendung von anderen Zusatzstoffen als Enzymen in Bier*

1) Zu den mit der Verwendung von anderen Zusatzstoffen als Enzymen verbundenen Gefahren

Nach Auffassung der *Kommission* ist es zweckmäßig, zunächst die für Zusatzstoffe in der Gemeinschaft geltende Regelung zu erklären. Der Grundsatz bestehe darin, daß ein Zusatzstoff nur in einem Lebensmittel verwendet werden dürfe, wenn der Nachweis seiner Unschädlichkeit erbracht sei. Gewöhnlich führe diese Prüfung der Unschädlichkeit zur Festlegung eines ADI-Wertes (Acceptable Daily Intake), d. h. „der mittleren Dosis eines Stoffes, ausgedrückt in Milligramm pro Kilogramm Körpergewicht, die der menschliche Organismus täglich über die verzehrten Lebensmittel auch während der gesamten Lebensdauer zu sich nehmen kann, ohne daß erkennbare Gesundheitsstörungen auftreten, unter Berücksichtigung aller zum Zeitpunkt der Beurteilung bekannten Faktoren". Dieser ADI-Wert betrage normalerweise 1 % der Menge, die keine Wirkung auf ein Versuchstier habe. Für bestimmte Gruppen von Zusatzstoffen sei es nicht einmal notwendig, einen solchen ADI-Wert festzusetzen, weil die Mengen, die aufgenommen werden könnten, in jedem Fall zu gering seien.

Im übrigen dürfe man die potentiellen Gefahren, die sich aus der Verwendung von Zusatzstoffen ergäben, nicht überschätzen. Erstens beständen bei der Festsetzung des ADI-Werts große Sicherheitsmargen, so daß jede Gefahr ausgeschlossen werde. Zweitens könnten andere sehr viel schwerer wiegende Ursachen die Gesundheit beeinträchtigen (Verkehr, Luftverschmutzung usw.). Drittens gebe es bei den Zusatzstoffen eine strenge Kontrolle, die für andere gefährliche natürliche Erzeugnisse wie Tabak und alkoholische Getränke nicht existiere. Nach mehr oder weniger allgemeiner Meinung nähmen schließlich die Gefahren, die sich aus der Verwendung von Zusatzstoffen ergäben, den letzten Platz unter den mit der menschlichen Ernährung verbundenen Gefahren ein, z. B. nach der Fehlernährung oder dem Vorhandensein von Keimen.

Für die *griechische Regierung* besteht das wesentliche Kriterium für die Beurteilung des Problems in der Gefahr durch die Unsicherheit über die schädlichen Auswirkungen der Zusatzstoffe auf den menschlichen Organismus.

Die Herstellung von Bier mit Zusatzstoffen ziehe die Verwendung von mehr als fünfzig Stoffen und mehr als zehn Stoffgruppen nach sich, deren Unschädlichkeit noch nicht in vollem Umfang festgestellt sei. Zahlreiche chemische Verbindungen, die in früheren Jahren verwendet worden seien, hätten sich als krebserzeugend erwiesen und seien später verboten worden.

Aus der Verwendung von Zusatzstoffen ergäben sich zahlreiche Risiken. Diese Risiken seien unter anderem auf unzureichende wissenschaftliche Daten, die Unmöglichkeit, die langfristigen Auswirkungen einer regel-

mäßigen Aufnahme von Zusatzstoffen vorauszusehen, und die unvollständige Einschätzung der Risiken für bestimmte empfindliche Bevölkerungsgruppen zurückzuführen. Außerdem erlaubten die Erfahrungen bei Tieren keine sichere Übertragung der Ergebnisse auf den Menschen. Auch dürften die Risiken der Wechselwirkung mit anderen Stoffen nicht übersehen werden.

Zum ADI-Wert sei darauf hinzuweisen, daß aufgrund wissenschaftlicher Forschungen des Gemeinsamen Sachverständigenausschusses der FAO und WHO die zulässige Tagesdosis nur ein annäherndes Kriterium sei und von zahlreichen Faktoren, die insgesamt zu berücksichtigen seien, abhänge.

2) Zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf einzelstaatliche Zusatzstoffregelungen

Die *Kommission* führt vorab aus, die vollständige Gewährleistung des freien Verkehrs sämtlicher Erzeugnisse in der Gemeinschaft verändere die Menge der in einem bestimmten Mitgliedstaat aufgenommenen Zusatzstoffe insgesamt nicht. Das Vorhandensein von Zusatzstoffen in bestimmten eingeführten Erzeugnissen werde durch deren Fehlen in anderen eingeführten Erzeugnissen ausgeglichen. Daher bleibe das Gleichgewicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat nach wie vor erhalten.

Die Kommission untersucht sodann das Gemeinschaftsrecht und vertritt die Ansicht, die vier genannten Richtlinien über Zusatzstoffe stellten einen ersten Schritt in Richtung auf eine Harmonisierung dar, sie schränkten jedoch in keinem Fall die Geltung der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag ein.

Sodann analysiert die Kommission die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Verwendung von Zusatzstoffen, macht hierbei jedoch geltend, daß die untersuchten Rechtssachen offensichtlich gefährliche Stoffe oder Stoffe, deren Schädlichkeitsgrad unbekannt sei, zum Gegenstand gehabt hätten, und nicht völlig übliche Zusatzstoffe. Aus dieser Rechtsprechung leitet sie mehrere Schlußfolgerungen ab:

1) Die Mitgliedstaaten könnten weiterhin diejenigen Stoffe festlegen, die genehmigungsfähig seien.

2) Diese einzelstaatlichen Regelungen müßten unter anderem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, der die Grundlage des Artikels 36 EWG-Vertrag bilde. Somit seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einfuhr und den Verkehr von Erzeugnissen zu genehmigen, die keine Gefahr für die Gesundheit darstellten, vor allem wenn die Verwendung der Zusatzstoffe aufgrund geschäftlicher oder technologischer Notwendigkeiten geboten sei.

3) Den nationalen Behörden obliege die Beweislast dafür, daß die einschränkenden Maßnahmen den Kriterien des Artikels 36 entsprächen.

4) Angesichts der wissenschaftlichen Zweifel an der Schädlichkeit bestimmter Stoffe und der von einem Land zum anderen unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten könne Artikel 36 EWG-Vertrag auch in denjenigen Fällen angewandt werden, in denen die von den Mitgliedstaaten getroffenen einschränkenden Maßnahmen nicht einheitlich seien.

Nach diesen Grundsätzen könnten die Mitgliedstaaten eine allgemeine Politik der Vorbeugung gegen mögliche Risiken betreiben, die mit einer unvernünftigen Verwendung von Zusatzstoffen in Lebensmitteln verbunden wären. Die Kommission räumt sogar ein, daß diese Politik nach Maßgabe der einzelstaatlichen klimatischen Verhältnisse und der nationalen Ernährungsgewohnheiten durchgeführt werden könne.

Allerdings gebiete die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, daß die getroffenen Maßnahmen zu einer objektiven Verteilung der gefährlichen Zusatzstoffe auf alle Nahrungsmittel führe und nicht zu einem vollständigen Verbot der Einfuhr eines bestimmten Nahrungsmittels.

Auch könne es angebracht sein, Zusatzstoffe bei der Erzeugung von Nahrungsmitteln auf ein Mindestmaß zu reduzieren; jedoch sei dabei auch zu beachten, daß diese oft nützlich seien. Immer sei aber eine ausgewogene und im rechten Verhältnis stehende Verteilung der Zusatzstoffe auf sämtliche verzehrten Nahrungsmittel erforderlich, wobei natürlich die herkömmlichen Herstellungsmethoden der anderen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen seien; ein vollständiges Verbot der Herstellung und der Einfuhr eines bestimmten Erzeugnisses sei dagegen unzulässig.

Außerdem weist die Kommission darauf hin, daß die technologische Notwendigkeit der Verwendung von Zusatzstoffen größer sei als die griechische Regierung anscheinend annehme. Aus den Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses gehe hervor, daß die Verwendung eines Zusatzstoffes zuzulassen sei, wenn sie für den Verbraucher konkrete Vorteile biete, die technologischer, wirtschaftlicher oder sogar psychologischer Art sein könnten. Dieser Begriff der technologischen Notwendigkeit liege allen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften für Zusatzstoffe zugrunde. Sicherlich treffe es zu, daß man Bier herstellen könne, ohne auf Zusatzstoffe zurückzugreifen. Da es jedoch ein einheitliches Wirtschaftsgebiet der Gemeinschaft gebe, müsse ein in einem Gebiet der Gemeinschaft bestehendes technologisches Bedürfnis auch in anderen Gebieten für Erzeugnisse aus ersterem Gebiet anerkannt werden.

Die *griechische Regierung* führt aus, das Zentralproblem dieser Angelegenheit sei die Ungewißheit über die Gefahren der Verwendung von Zusatzstoffen.

Auch biete Artikel 36 EWG-Vertrag die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, die den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigten, sofern diese Maßnahmen unerläßlich seien. Artikel 36 EWG-Vertrag verleihe deshalb den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, inwieweit ein Erzeugnis der Gesundheit schade. Das jedem Mitgliedstaat eingeräumte Ermessen könne die anderen Mitgliedstaaten nicht binden, denn dies würde die Mitgliedstaaten dazu zwingen, ihre Rechtsvorschriften dadurch zu vereinheitlichen, daß sie sie denjenigen des großzügigsten Mitgliedstaats anpaßten.

Außerdem räumten die Richtlinien für Zusatzstoffe dem Gesundheitsschutz den Vorrang ein, und die Belange des freien Warenverkehrs seien im Lichte der Tatsache zu beurteilen, daß das Niveau des Gesundheitsschutzes von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sei.

Nach dieser Klarstellung vertritt die griechische Regierung die Ansicht, Erzeugnisse, über deren Unschädlichkeit sich die Mitgliedstaaten nicht einig seien, dürften nicht zum freien Verkehr zugelassen werden. Aus den Arbeiten der Codex-alimentarius-Kommission der FAO und der WHO gehe hervor, daß Zusatzstoffe, deren Schädlichkeit nicht erwiesen sei, nur dann verwendet werden dürften, wenn sie technologisch notwendig seien. Selbst wenn dieses Kriterium der technologischen Notwendigkeit nicht völlig klar sei, stehe fest, daß Bier ohne Verwendung von Zusatzstoffen hergestellt werden könne. Deshalb gebe es im vorliegenden Fall bestimmt keine technologische Notwendigkeit, sie zu verwenden. Alles in allem könne man technologische oder gesundheitsbehördliche Gesichtspunkte erst dann in Betracht ziehen, wenn die Gesundheit der Bürger sichergestellt sei.

Was die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angehe, so sei die Verteilung von Zusatzstoffen auf Nahrungsmit-

tel bis jetzt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Dies sei mit klimatischen Unterschieden sowie Unterschieden in den Ernährungsbedingungen, den wirtschaftlichen Verhältnissen und den Produktionsbedingungen zu erklären. Diese Unterschiede könnten auch auf eine unterschiedliche Bewertung der Gefahr zurückzuführen sein, die ein Zusatzstoff für die Gesundheit darstelle.

Alle Mitgliedstaaten untersagten deshalb die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe ganz oder weitgehend, ließen hingegen die Verwendung anderer Zusatzstoffe zu. Das in Griechenland geltende Verbot für Zusatzstoffe im Bier stelle deshalb keinen Ausnahmefall dar, sondern beweise nur, daß die Mitgliedstaaten bei Nahrungsmitteln unterschiedliche Kriterien anwendeten und zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen gelangten. Solange eine Harmonisierung im Sinne des Artikels 100 EWG-Vertrag nicht verwirklicht sei, bestünden Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Handel und könne der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht durchgeführt werden.

3. *Zum Vorbringen betreffend den Schutz der Verbraucher gegen Täuschungen*

Die *Kommission* führt aus, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sei der Verbraucherschutz hinreichend gewährleistet, wenn auf der Verpackung der betreffenden Ware eine angemessene Beschriftung angebracht sei, auf der die Art des Erzeugnisses und die zu dessen Herstellung dienenden Inhalts- und Zusatzstoffe angegeben seien.

Es treffe zu, daß zur Zeit im Gemeinschaftsrecht keine Verpflichtung für Bierhersteller bestehe, eine solche Beschriftung auf der Verpackung anzubringen. Tatsächlich habe die Kommission dem Rat lediglich den Vorschlag einer Richtlinie unterbreitet. Allerdings könne die griechische Regierung ihre Rechtsvorschriften dahin ändern, daß die Bierhersteller bereits dazu verpflichtet würden, die verwendeteten Zutaten auf der Verpackung anzugeben. Eine detailliertere Kennzeichnung von Bier sei eine Maßnahme, die geeignet sei, den freien Verkehr der Erzeugnisse und gleichzeitig den Verbraucherschutz und die Transparenz des Handelsverkehrs zu gewährleisten.

Die *griechische Regierung* erläutert zunächst, weshalb aus Gerste hergestelltes Bier von höherer Qualität sei.

Außerdem trägt sie vor, beim gegenwärtigen Sachstand bestehe das Risiko der Täuschung der Verbraucher, wenn in Griechenland die Einfuhr von Bier zugelassen werde, das teilweise unter Verwendung eines anderen Grundstoffes als Gerstenmalz hergestellt worden sei. Der Schutz der Verbraucher gegen Täuschungen falle unter den Begriff der öffentlichen Ordnung im Sinne des Artikels 36 EWG-Vertrag.

Schließlich zeigt sich die griechische Regierung erstaunt darüber, daß Griechenland der erste Mitgliedstaat sein solle, der die Erzeuger zu einer angemessenen Kennzeichnung von Bier verpflichten solle, obwohl noch keinerlei Einigung auf Gemeinschaftsebene erzielt worden sei. Die griechische Regierung meldet erhebliche Vorbehalte dazu an, daß sie an der Spitze des zur Zeit im Gang befindlichen Harmonisierungsverfahrens stehen solle.

4. *Zum Vorbringen betreffend eine wirksame steuerliche Überwachung*

Da die Verbrauchsteuer in Griechenland nach der bei der Bierherstellung verwendeten Menge Gerste berechnet wird, räumt die *Kommission* ein, daß die in Griechenland geltende Steuerregelung im Fall der Öffnung der Grenzen dazu führen könne, daß eingeführtes Bier, das weniger Gerstenmalz enthalte, zum Nachteil von Bier aus inländischer Herstellung bevorzugt werde.

Allerdings sei die geltende griechische Steuerregelung überholt und werde in keinem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft angewandt.

Nichts hindere deshalb die griechische Regierung daran, ihre Steuerregelung derart zu ändern, daß die Gleichbehandlung von im Inland hergestelltem und aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtem Bier hergestellt werde. Selbst wenn es noch keine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene gebe, werde die Kommission jede Änderung der griechischen Steuerregelung, die eine Annäherung an die zukünftige Regelung der Gemeinschaft bringe, mit Befriedigung aufnehmen.

In jedem Fall könne der derzeitige Rückstand bei der Harmonisierung der für alkoholische Getränke geltenden Verbrauchsteuern nicht als Entschuldigung für einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gelten.

Die *griechische Regierung* gibt zunächst eine historische Übersicht über die zur Zeit geltende Steuerregelung. Sie leitet daraus her, daß ihre Rechtsvorschriften den Interessen des Fiskus dienten und in jahrzehntelanger Praxis erprobt seien. Die Anwendung einer solchen Steuerregelung auf eingeführte Erzeugnisse laufe auf eine Benachteiligung von in Griechenland hergestelltem Bier hinaus, das eine größere Menge Gerstenmalz enthalte.

Die griechische Regierung hebt hervor, daß die Verfahren zur Harmonisierung der Verbrauchsteuern für Bier zur Zeit noch im Gang seien. Zudem ließen sie den Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum. Deshalb gebe es zur Zeit noch keine Verpflichtung, die griechischen Rechtsvorschriften zu ändern, solange diese Harmonisierungsverfahren noch nicht abgeschlossen seien.

R. Joliet
Berichterstatter