WHO er nået frem til, og under hensyn til kostvanerne i importmedlemsstaten — indebærer nogen fare for den offentlige sundhed og desuden opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk art. Begrebet teknologisk behov må ses i relation til de anvendte råvarer og under hensyn til den vurdering, som er lagt til grund af myndighederne i den medlemsstat, hvor produktet er fremstillet, og under hensyn til resultaterne af den internationale videnskabelige forskning. Yderligere følger det af proportionalitetsprincippet, at der skal sikres de erhvervsdrivende mulighed for under en let tilgængelig procedure, som skal afsluttes inden for rimelig tid, at ansøge om tilladelse til at anvende tilsætningsstoffer, som meddeles for nærmere angivne tilsætningsstoffer ved en generel retsakt.

De erhvervsdrivende skal have mulighed for en domstolsprøvelse, hvis de mener, at de med urette ikke har fået meddelt godkendelse. Det er myndighederne i den importerende medlemsstat, der skal godtgøre, at forbudet er begrundet i hensynet til beskyttelse af befolkningens sundhed, hvorved det skal være dem tilladt at indhente oplysninger fra de erhvervsdrivende, der kan være til nytte for vurderingen af sagens omstændigheder.

RETSMØDERAPPORT
i sag 176/84 *

Indholdsfortegnelse

I — De faktiske omstændigheder og den forudgående administrative procedure 1196

A — Produktet 1196

B — Retsreglerne 1196

1. De græske retsregler for øl 1196

2. Græske afgiftsbestemmelser 1197

3. De græske regler for tilsætningsstoffer 1197

4. Harmoniseringsdirektiverne 1198

C — Den forudgående administrative procedure 1198

II — Parternes påstande 1199

* Processprog: Græsk.

III — Parternes anbringender og argumenter 1199
A — Virkningen af de græske retsforskrifter 1199
B — Vurdering af de græske ølforskrifter i forhold til fællesskabsretten 1200
1. Indledende bemærkninger 1200
2. Argumentet om sundhedsbeskyttelse 1201
a) Sundhedsfare ved anvendelse af enzymer i øl 1201
b) Sundhedsfare ved anvendelse af andre tilsætningsstoffer i øl end enzymer .. 1202
1) Risici på grund af andre tilsætningsstoffer end enzymer 1202
2) Anvendelse af fællesskabsretten på de græske regler for tilsætningsstoffer 1203
3. Argumentet om beskyttelse af forbrugerne mod vildledning 1205
4. Argumentet om en effektiv afgiftskontrol 1205

I — De faktiske omstændigheder og den forudgående administrative procedure

A — *Produktet*

Øl er en drik, der kan fremstilles af bygmalt, humle, gær og vand. Fremstillingen sker i flere etaper. Første led i processen er maltningen, hvor de første stadier af byggens naturlige spiring udnyttes. De opløselige dele af malten ekstraheres dernæst ved hjælp af vand, og de ekstraherede dele kan aromatiseres ved kogning med humle. Herved opstår den såkaldte »urt«, der gærer ved tilsætning af gær. Til sidst bliver den gærede urt renset, modnet og aftappet.

Bygmalt kan dog delvis erstattes af råfrugt, dvs. stivelsesholdige råmaterialer, f. eks. fra ris, majs eller sorghum. I samtlige medlemsstater, bortset fra Forbundsrepublikken Tyskland og Den hellenske Republik, er det lovligt at anvende denne slags råfrugt ved ølfremstillingen. Ligeledes med undtagelse af Forbundsrepublikken Tyskland og Den hellenske Republik, er det endvidere over alt lovligt at anvende visse tilsætningsstoffer.

B — *Retsreglerne*

1. *De græske retsregler for øl*

Grækenland har udstedt en lov om levnedsmidler og drikkevarer, hvis sidste version er fra 1971 (græsk lovtidende 1971, anden afdeling, s. 677).

Ifølge lovens artikel 144, stk. 4, skal »fremstilling og salg af øl ske efter de bestemmelser, der er indeholdt i den særlige lovgivning om øl«.

Hermed menes lov nr. 2963/1922 (græsk lovtidende 1922, første afdeling, s. 134). Lovens artikel 3 bestemmer:

»2) Øl, som fremstilles her i landet, må udelukkende fremstilles på grundlag af malt og humle og skal opfylde nedenstående betingelser.

3) For så vidt angår øl, som af fabrikanten er bestemt til forbrug her i landet eller til eksport, skal urten ved den kemiske analysekontrol før gæringen have en mindstetæthed på 11,50 og en mindstegæringsgrad på 45.

4) Der må ikke fremstilles øl i strid med denne bestemmelses stykke 2 og 3. Endvidere må øl ikke, hverken under eller efter fremstillingen, tilsættes maltekstrakt, glycerin, glycericin, stivelsessukker eller sukker, dekstrin eller anden stivelse eller stoffer til erstatning af malt, samt alkohol.«

Artikel 8 i lovdekret af 29. december 1923 (om ændring og supplering af afgiftsordningen for øl) indeholder følgende straffebestemmelse:

»den, som på nationalt område fremstiller øl eller malt uden tilladelse eller fremstiller øl på grundlag af andre produkter end malt og humle eller som ved fremstilling af øl anvender et af de stoffer, som er forbudt ved lov, straffes med fængsel fra en måned til to år og med bøde«.

Ved en i 1945 vedtaget nødlov (lov nr. 205/1945) blev nævnte artikel 3 i lov nr. 2963/1922 suppleret med følgende bestemmelse:

»I undtagelsestilfælde kan der ved dekret fra finansministeriet, som skal offentliggøres i lovtidende, gives tilladelse til fremstilling af øl på grundlag af andre stivelsesholdige stoffer end malt, ekstrakt af sådanne stoffer eller ekstrakt af malt.

I dekreterne angives de af ovennævnte råstoffer, hvortil tilladelsen undtagelsesvis gives, varigheden af det tidsrum, hvorunder de skal forarbejdes, afgiftens størrelse pr. kg råstof samt alle andre omstændigheder eller særlige forhold i forbindelse hermed.«

Nødloven blev ophævet med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981 ved artikel 101 i lov nr. 1402/1983 om tilpasning af told- og tariflovgivningen til De europæiske Fællesskabers retsforskrifter (græsk lovtidende, 1983, første afdeling, s. 167).

Endelig bestemmes det i artikel 7, stk. 1, i loven om levnedsmidler og drikkevarer, at importerede levnedsmidler skal opfylde betingelserne i den græske lovgivning. Denne bestemmelse indebærer, at kun øl, som er fremstillet på grundlag af bygmalt og humle, må importeres til Grækenland.

2. *Græsk afgiftsbestemmelse*

Ifølge artikel 2 i ovennævnte lovdekret af 29. december 1923 opkræves ølafgiften ikke af slutproduktet, men på grundlag af mængden af det anvendte råstof. Afgiften beregnes således på grundlag af kilogram anvendt bygmalt.

3. *De græske regler for tilsætningsstoffer*

Den græske lov om levnedsmidler og drikkevarer indeholder flere bestemmelser om anvendelse af tilsætningsstoffer.

Af relevans er navnlig artikel 29, stk. 4, som lyder:

»Medmindre nærværende lov udtrykkeligt foreskriver andet vedrørende et bestemt levnedsmiddel, må tilsætningsstoffer omhandlet

i dette kapitel ikke iblandes levnedsmidler uden tilladelse fra kemiudvalget. Overtrædelse af denne forskrift udgør en fare for den offentlige sundhed og straffes i overensstemmelse hermed.«

Endvidere indeholder artikel 3, stk. 8, et forbud mod omsætning af levnedsmidler, som indeholder følgende stoffer:

»Uorganiske eller organiske stoffer, som er forskellige fra levnedsmidlets fysiske beskaffenhed, og hvis forekomst ikke beror på levnedsmidlets art eller sammensætning, eller rester af sådanne stoffer, hvis forekomst skyldes lovlige forarbejdningsmetoder, såfremt resterne forefindes i større mængder end en korrekt anvendelse af forarbejdningsmetoderne fører til, og såfremt de frembyder en fare for den offentlige sundhed«.

Også enzymer falder ind under denne definition.

4. *Harmoniseringsdirektiverne*

For at opnå en vis harmonisering af de nationale lovgivninger om tilsætningsstoffer har Rådet udstedt fire direktiver. Det drejer sig om Rådets direktiv af 23. oktober 1962 om tilnærmelse af medlemsstaternes retsforskrifter om farvestoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1959-1962, s. 248), Rådets direktiv af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-64, s. 92), Rådets direktiv af 13. juli 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om antioxidanter, som anvendes i levnedsmidler (EFT 1970 II, s. 372) og Rådets direktiv af 18. juni 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler (EFT 1974 L 189, s. 1).

Direktiverne anvender samme metode. Alle har et bilag med en liste over tilsætningsstoffer. Medlemsstaterne er forpligtet til at forbyde tilsætningsstoffer, der ikke er optaget i bilagene. Derimod må de ikke generelt forbyde stoffer, der er optaget på listen. De er dog ikke forpligtet til at tillade, at de på listerne opregnede stoffer kan anvendes i samtlige levnedsmidler.

Der er ikke udstedt nogen retsforskrifter om harmonisering af de bestanddele, der kan anvendes ved fremstillingen af øl.

C — *Den forudgående administrative procedure*

Sagen er opstået på foranledning af en klage, indgivet til Kommissionen af den italienske sammenslutning af øl- og maltproducenter i 1981. Efter sammenslutningens opfattelse bevirkede den græske lovgivning, at det græske marked blev lukket for øl, som var fremstillet under anvendelse af råfrugt — dvs. ølsorter, der traditionelt fremstilles i næsten alle medlemsstaterne — og som blev eksporteret til Grækenland indtil tiltrædelsestidspunktet.

Trods den græske regerings indvendinger besluttede Kommissionen at indlede proceduren efter traktatens artikel 169 og tilsendte den 11. februar 1982 regeringen en åbningsskrivelse. Kommissionen gjorde heri gældende, at de græske ølforskrifter var i strid med traktatens artikler 30 og 36, fordi de indeholdt et forbud mod import og omsætning af øl, som var lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, men som var fremstillet på grundlag af andre stoffer end bygmalt eller som ikke opfyldte bestemte fremstillingsforskrifter.

Kommissionen fastholdt denne opfattelse i sin begrundede udtalelse af 1. august 1984, som blev fulgt op af yderligere en begrundet udtalelse af 3. april 1984.

Da Den hellenske Republik imidlertid ikke bragte det påståede traktatbrud til ophør inden for den frist, der var fastsat i den sidste udtalelse, anlagde Kommissionen denne sag ved stævning af 16. april 1984, indregistreret på Domstolens justitskontor den 6. juli 1984.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) Det statueres, at Den hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30 ved at forbyde import af øl, der er fremstillet og bragt i omsætning i de andre medlemsstater, men ikke opfylder betingelserne efter den græske lovgivning;

2) Den hellenske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse;

2) Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Virkningen af de græske retsforskrifter*

Kommissionen har gjort gældende, at der intet er til hinder for at importere øl til Grækenland fra de andre medlemsstater, selv om det ikke er fremstillet i overensstemmelse med forskrifterne i lov nr. 2963/1922, men at varen i så fald ikke kan bringes i omsætning under betegnelsen »øl«, uanset om dette angives på græsk eller et andet sprog. Kommissionen henviser i den forbindelse til et cirkulære af 6. december 1980, som er udstedt af den græske stats kemilaboratorium og udsendt til alle kemiske afdelinger og toldkontorer i Grækenland nogle dage før tiltrædelsesaktens ikrafttræden. Ifølge cirkulæret skal øl, der importeres fra de andre medlemsstater, opfylde betingelserne i lov nr. 2963/1922. I modsat fald kan varen ikke sælges til konsum inden for landets grænser under betegnelsen »øl« og emballagen må ikke forsynes med denne betegnelse, hverken på græsk eller på noget andet sprog.

I øvrigt anfører Kommissionen, at levnedsmiddelloven ikke indeholder et generelt forbud mod anvendelse af tilsætningsstoffer. I visse tilfælde er der nemlig efter lovens artikel 29, stk. 4, mulighed for at anvende bestemte tilsætningsstoffer, og der kan indhentes tilladelse fra kemiudvalget til anvendelse af særlige tilsætningsstoffer.

Endelig udtrykker Kommissionen undren over, at lov nr. 1402/1983 med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981 — dvs. datoen for Grækenlands tiltrædelse — ophævede artikel 1 i nødloven nr. 205/1945, hvorefter det under visse betingelser var muligt at fremstille og bringe øl i omsætning, der var fremstillet på grundlag af andre råvarer end bygmalt.

Den græske regering har anført, at det som følge af artikel 3, stk. 2, i lov nr. 2963/1922, sammenholdt med levnedsmiddellovens artikel 7, stk. 1, er meget vanskeligt at importere øl til Grækenland, som er fremstillet på grundlag af andre råvarer end bygmalt. Det er altså forkert, når det

gøres gældende, at øl af denne art kan bringes i omsætning under en anden betegnelse. Importhindringen for øl fra de andre medlemsstater skyldes ikke forbuddet mod at anvende betegnelsen, men forbudet mod at omsætte øl, som indeholder tilsætningsstoffer, og som derfor kan være skadeligt. Det fremgår nemlig af levnedsmiddellovens artikel 144, stk. 4, og af lov nr. 2963/1922, at der ikke må anvendes tilsætningsstoffer eller enzymer ved fremstilling af øl.

Den græske regering bemærker, at levnedsmiddellovens artikel 29, stk. 4, indeholder et klart og principielt forbud mod tilsætningsstoffer. Muligheden for at fravige dette princip er stærkt begrænset. Kun i undtagelsestilfælde er der givet tilladelse til anvendelse af visse tilsætningsstoffer, og når dette er forekommet, er det altid sket i medfør af levnedsmiddelloven.

Endelig fremhæver den græske regering, at den mere end et år, før Kommissionen afgav den begrundede udtalelse i sagen, underrettede Kommissionen om, at den havde til hensigt at ophæve nødloven nr. 205/1945. Den ordning, der hermed ophævedes, udgjorde en undtagelse fra de almindelige regler, nemlig adgangen til at fremstille øl af andre råvarer end bygmalt. Undtagelsesordningen var begrundet i de særlige forhold under krigen og blev under alle omstændigheder aldrig anvendt i praksis.

B — *Vurdering af de græske ølforskrifter i forhold til fællesskabsretten*

1. *Indledende bemærkninger*

Fra *Kommissionens* side erkendes det, at medlemsstaterne stadig er kompetente til at fastsætte forskrifter vedrørende varers fremstilling og omsætning, så længe der ikke er fælles eller harmoniserede regler. Forbuddet i traktatens artikel 30 mod at indføre foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner gælder imidlertid også sådanne forskrifter, hvorfor medlemsstaterne ikke kan unddrage sig dette forbud under henvisning til, at reglerne ikke er harmoniseret.

Efter Domstolens praksis skal alle varer, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i én medlemsstat i princippet også kunne bringes i omsætning på markedet i en anden medlemsstat. Den græske lovgivning hindrer imidlertid, at øl, som er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en anden medlemsstat, omsættes i Grækenland. Ganske vist gælder de græske regler uden forskel for indenlandske og importerede varer, men de er hverken begrundet i ufravigelige hensyn eller de hensyn, som er nævnt i traktatens artikel 36, hvorfor den græske ordning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt efter traktatens artikel 30.

Ifølge den *græske regering* er det ikke korrekt, at medlemsstaterne har et meget snævert spillerum ved udstedelse af nationale lovregler i de tilfælde, hvor reglerne ikke er harmoniseret på EF-plan. Findes der nemlig ingen EF-ordning, er der principielt intet til hinder for, at medlemsstaterne selv udsteder forskrifter vedrørende varers sammensætning, fremstilling og omsætning på det indenlandske marked. De hindringer for de frie varebevægelser, som skyldes forskellene mellem de nationale lovgivninger, må således accepteres, såfremt de nationale retsforskrifter — forudset disse i øvrigt anvendes

uden forskel på indenlandske og importerede varer — er nødvendige til beskyttelse af et ufravigeligt hensyn. I den foreliggende sag påberåber den græske regering sig følgende tre hensyn: beskyttelsen af den offentlige sundhed, beskyttelsen af forbrugerne mod vildledning samt en effektiv driftskontrol.

2. *Argumentet om sundhedsbeskyttelsen*

Ifølge *Kommissionen* har den græske regering ikke fremført noget som helst bevis for, at øl, fremstillet på grundlag af andre råstoffer end bygmalt, kan skade den offentlige sundhed. Efter fast praksis påhviler det den stat, der påberåber sig ufravigelige hensyn eller et af de hensyn, som er nævnt i artikel 36, selv at føre bevis herfor.

Man ved med sikkerhed, at øl, som fremstilles på grundlag af andre råvarer end bygmalt, ikke er sundhedsfarligt. Dette støttes først og fremmest af, at der over alt i verden anvendes andre produkter til fremstilling af øl end malt. Endvidere henviser Kommissionen til, at det i Grækenland tidligere, igennem en årrække, i henhold til nødloven nr. 205/1945 var tilladt at anvende råfrugt. Selv om denne undtagelsesordning aldrig blev udnyttet i praksis, udgør den dog en indirekte anerkendelse fra den græske regering af, at øl, der fremstilles på grundlag af andre råvarer end bygmalt, er uskadelige.

Over for det sidste argument anfører den *græske regering*, at det er en overdrivelse, når det gøres gældende, at den nødlov, som var tvunget frem af de daværende omstændigheder, skulle kunne anvendes som bevis for, at den græske regering anerkender, der ikke er forbundet nogen sundhedsfare med fremstilling og distribution af øl, som er fremstillet på grundlag af andre råvarer end bygmalt.

Til understregning af, at det kan være til skade for den offentlige sundhed at benytte tilsætningsstoffer i øl, henviser den græske regering til, at der i flere lande er forekommet tilfælde, hvor anvendelsen af skumstabilisatorer har medført dødsfald.

a) *Sundhedsfare ved anvendelse af enzymer i øl*

Kommissionen erkender, at det er nødvendigt at anvende amylolytiske enzymer, når øl fremstilles af råfrugt og ikke af bygmalt. Der er imidlertid ikke efter Kommissionens opfattelse forbundet nogen fare for den offentlige sundhed med at anvende disse enzymer, der i forvejen i vid udstrækning benyttes i levnedsmidler.

Der er desuden almindelig enighed om, at disse enzymer frit kan benyttes, bl. a. i frugtsaft. Ved to EF-direktiver (Rådets direktiv 75/726 af 17. november 1975, EFT L 311, s. 40, som ændret ved Rådets direktiv 79/168 af 13. februar 1979, EFT L 37, s. 27) er der således givet tilladelse til anvendelse af de pågældende enzymer, dog på den betingelse, at basisstofferne anvendes korrekt, for at undgå enhver mulig sundhedsfare.

Den *græske regering* anfører hertil, at det fremgår af de to direktivers ordlyd, at det ikke er sundhedsmæssigt helt ubetænkeligt at anvende amylolytiske enzymer. Dels skal anvendelsen heraf holdes inden for visse grænser, dels er den betinget af, at der anvendes sunde råvarer, og at disse forarbejdes efter anerkendte industrielle metoder.

Ved øl er det imidlertid umuligt at efterprøve, om fremstillingen sker under sådanne

betingelser, at enhver sundhedsfare ved anvendelse af enzymer er udelukket. For at undgå enhver mulig fare for den offentlige sundhed er det derfor bedre fuldstændigt at forbyde fremstilling af øl, som kræver anvendelse af enzymer.

Den omstændighed, at man rent faktisk anvender sådanne enzymer i frugtsaft, og at dette også er tilladt i Grækenland, kan ikke efter den græske regerings opfattelse benyttes som argument mod de græske ølforskrifter. Ifølge dommen af 19. september 1984 i sag 94/83, Heijn (Sml. s. 3263) er det nemlig lovligt i samme nationale lov at have forskellige forskrifter for anvendelsen af et bestemt stof i levnedsmidler inden for samme stat.

b) *Sundhedsfare ved anvendelse af andre tilsætningsstoffer i øl end enzymer*

1) Risici på grund af andre tilsætningsstoffer end enzymer

Kommissionen finder det hensigtsmæssigt først at beskrive Fællesskabets ordning for tilsætningsstoffer. Den bygger på det grundlæggende princip, at der ikke må anvendes tilsætningsstoffer i levnedsmidler, medmindre det er fastslået, at stoffet er uskadeligt. Normalt fører denne efterprøvning af stoffets uskadelighed til, at man fastsætter en såkaldt »ADI«-norm (Acceptable Daily Intake), som defineres som »den gennemsnitlige mængde af et stof, udtrykt i mg / kg legemsvægt, der kan indtages dagligt gennem hele livet, uden nogen åbenlys risiko for sundheden, fastsat på basis af alle kendte fakta på tidspunktet for evalueringen«. Denne ADI-grænsenorm udgør normalt 1% af den mængde, der er uden virkning på et forsøgsdyr. For visse grupper af tilsætningsstoffer er det ikke en gang nødvendigt at fastsætte en sådan ADI-grænsenorm, da de mængder, som optages, under alle omstændigheder er for ubetydelige til, at de kan have nogen virkning.

Kommissionen har videre anført, at tilsætningsstofferne er de ingredienser i vores daglige føde, hvorom vi sundhedsmæssigt har den største sikkerhed. For det første er der indarbejdet en meget stor sikkerhedsmargen i ADI-normen, for at udelukke enhver form for risiko. For det andet findes der andre og mere alvorlige fare for den offentlige sundhed (såsom trafik og luftforurening etc.). For det tredje udøves der en streng kontrol med tilsætningsstoffer, men ikke med andre farlige naturprodukter, såsom tobak og alkoholholdige drikkevarer. Endelig er det den næsten altovervejende opfattelse, at farerne i forbindelse med anvendelsen af tilsætningsstoffer er de mindst risikofyldte af dem, der er forbundet med indtagelse af mad og eksempelvis ikke så risikofyldt som fejlernæring eller mikrober i ernæringen.

Det afgørende kriterium for vurderingen af problemet er ifølge den *græske regering*, at det på grund af usikkerheden om de reelle skadevirkninger for den menneskelige organisme, må antages, at der stadig er forbundet en sundhedsfare ved anvendelsen af tilsætningsstoffer.

Tillader man således tilsætningsstoffer i øl, vil det indebære anvendelsen af mere end halvtreds forskellige stoffer og mere end ti forskellige kategorier af stoffer, som endnu ikke er bevist at være fuldstændige uskadelige. Talrige kemiske forbindelser, som har været tilladt, har nemlig efterfølgende vist sig at være kræftfremkaldende og er først da blevet forbudt.

Ifølge den græske regering er der forbundet flere risici med anvendelsen af tilsætningsstoffer. De skyldes navnlig, at man mangler sikre videnskabelige data, at det er umuligt at forudsige langtidsvirkningerne af en re-

gelmæssig indtagelse af tilsætningsstoffer, og at det endnu ikke er muligt at foretage en samlet bedømmelse af de risici, som visse særligt følsomme kategorier i befolkningen er udsat for. Desuden er der ingen sikkerhed for, at man umiddelbart kan overføre resultaterne fra dyreforsøg på mennesker. Også tilsætningsstoffernes samspil med andre stoffer har betydning.

Vedrørende ADI-normen, som rejser særlige problemer, understreger den græske regering, at det fremgår af resultaterne af de videnskabelige undersøgelser, som er foretaget af det fælles ekspertudvalg under FAO og WHO, at normen for den daglige acceptable dosis blot er et tilnærmelsesvist kriterium, som afhænger af flere forskellige faktorer, der må vurderes under ét.

2) Anvendelse af fællesskabsretten på de græske regler for tilsætningsstoffer

Indledningsvis har *Kommissionen* anført, at en fuldstændig fri bevægelighed for samtlige varer inden for Fællesskabet ikke, globalt set, vil ændre mængden af de tilsætningsstoffer, der indtages i en bestemt medlemsstat. Der vil nemlig ske en udbygning i kraft af, at nogle af de importerede varer indeholder tilsætningsstoffer, men andre ikke. Inden for hver enkelt medlemsstat vil der således blive opretholdt samme balance som før.

I forbindelse med sin gennemgang af fællesskabsretten gør Kommissionen dernæst gældende, at de førnævnte direktiver om tilsætningsstoffer nok udgør et første stridt mod en harmonisering, men i hvert fald ikke begrænser anvendelsen af traktatens artikler 30 og 36.

Vedrørende Domstolens praksis om anvendelse af tilsætningsstoffer anfører Kommissionen, at de hidtil afgjorte sager har drejet sig om åbenbart farlige stoffer — eller stoffer, som endnu ikke med sikkerhed er fastslået at være uskadelige — og ikke om almindeligt anvendte tilsætningsstoffer. På grundlag af hidtidig domspraksis på området konkluderer Kommissionen følgende:

1) Medlemsstaterne har stadig kompetence til at bestemme hvilke stoffer, de vil godkende;

2) De nationale retsforskrifter skal navnlig opfylde kravene som følge af det proportionalitetsprincip, der ligger til grund for traktatens artikel 36. Medlemsstaterne er således forpligtet til at tillade import og afsætning af varer, som ikke udgør nogen fare for den offentlige sundhed, navnlig når anvendelsen af tilsætningsstofferne er nødvendige af handelsmæssige eller teknologiske grunde;

3) Det er de nationale myndigheder selv, der må bevise, at deres egne restriktioner opfylder betingelserne efter artikel 36;

4) Traktatens artikel 36 kan bringes i anvendelse, såfremt der består videnskabelig usikkerhed m. h. t. stoffernes uskadelighed og under hensyn til forskellen i kostvanerne fra land til land, også selv om restriktionerne i medlemsstaterne ikke er de samme.

Det følger af disse principper, at medlemsstaterne er berettiget til at føre en generel, sundhedsbevarende politik for at imødegå evt. risici ved en overdreven anvendelse af tilsætningsstoffer i levnedsmidler. Ved udformning af en sådan politik kan der tages hensyn til klimatiske forhold og kostvaner i den pågældende medlemsstat. Proportionali-

tetsprincippet tilsiger imidlertid, at man i stedet for at indføre et ubetinget forbud mod import af et bestemt levnedsmiddel, sikrer, at de farlige tilsætningsstoffer fordeles efter objektive kriterier mellem samtlige levnedsmidler.

Kommissionen erkender, at det kan være en god ting i videst muligt omfang at begrænse anvendelsen af tilsætningsstoffer ved fremstillingen af levnedsmidler. Det må dog ikke glemmes, at tilsætningsstoffer ofte kan være nyttige. Også i denne forbindelse anfører Kommissionen, at man, i stedet for at udstede et ubetinget forbud mod fremstilling og import af et bestemt produkt, må sikre en rimeligt velafbalanceret og forholdsmæssig fordeling af tilsætningsstofferne mellem de levnedsmidler, forbrugerne som helhed indtager, hvorved der naturligvis tillige må tages hensyn til de traditionelle produktionsmetoder, der anvendes i de øvrige medlemsstater.

Kommissionen anfører endvidere, at den teknologiske nødvendighed af at anvende tilsætningsstoffer er større end den græske regering synes at antage. Konklusionen af det arbejde, der udføres ved Det Videnskabelige Udvalg for Fødevarer, er nemlig, at der bør gives tilladelse til anvendelsen af et tilsætningsstof, når dette medfører konkrete fordele for forbrugeren. Disse fordele kan være af teknologisk, økonomisk ja endog af psykologisk art. Det er denne opfattelse af begrebet »teknologisk nødvendighed«, samtlige medlemsstater har lagt til grund for deres lovgivning om tilsætningsstoffer. Øl kan ganske vist fremstilles uden anvendelse af tilsætningsstoffer, men består der et teknologisk behov inden for en af Fællesskabets regioner, må dette behov også anerkendes i de øvrige regioner for så vidt angår de produkter, der hidrører fra denne region, eftersom der består ét fælles marked inden for Fællesskabet.

Heroverfor har den *græske regering* på ny fremhævet, at det afgørende problem i sagen er, at der stadig er usikkerhed om de risici, som er forbundet med anvendelsen af tilsætningsstoffer.

Traktatens artikel 36 giver medlemsstaterne mulighed for at træffe foranstaltninger, selv om de påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, forudsat foranstaltningerne er uomgængeligt nødvendige. Traktatens artikel 36 tillægger efter den græske regerings opfattelse medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse til at vurdere, om en foranstaltning er sundhedsskadelig eller ej. I denne forbindelse er medlemsstaterne ikke bundet af det skøn, som én bestemt medlemsstat anlægger, da de i så fald ville være forpligtet til at udstede ensartede lovregler og indrette dem efter reglerne i den stat, der stiller de mest lempelige sundhedskrav.

Den græske regering finder endvidere, at det er anerkendt i EF-direktiverne om tilsætningsstoffer, at princippet om beskyttelse af den offentlige sundhed har forrang, og at hensynet til de frie varebevægelser skal vurderes på baggrund af den omstændighed, at sundhedsbeskyttelsesniveauet er forskelligt i medlemsstaterne.

På baggrund af det anførte bemærker regeringen for det første, at man ikke kan tillade, at varer, hvori findes tilsætningsstoffer, om hvis uskadelighed medlemsstaterne er uenige, bevæger sig frit inden for Fællesskabet. Endvidere fremgår det af resultaterne af det arbejde, der er udført ved Codex Alimentarius-udvalget under FAO og WHO, at de tilsætningsstoffer, som ikke er bevist at være uskadelige, kun bør anvendes, såfremt de er teknologiske nødvendige. Uanset kriteriet om stoffets »teknologiske nødvendighed«, som ikke er et fuldstændigt klart kriterium, står det i hvert fald fast, at øl kan fremstilles uden anvendelse af tilsætningsstoffer. Man kan derfor med sikkerhed fastslå, at der ikke er noget teknologisk behov for at anvende dem i det foreliggende tilfælde. Som konklusion på det anførte fremhæver den græske regering, at de teknologiske faktorer kommer i anden række og at man først må sikre sig, at borgerne er beskyttet mod sundhedsfarer.

For så vidt angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet anfører den græske regering, at tilsætningsstofferne i de enkelte

levnedsmidler stadig er meget forskelligt fordelt fra medlemsstat til medlemsstat. Dette skyldes de klimatiske forskelle, ernæringsbetingelserne, de økonomiske vilkår eller forholdene i forbindelse med fremstillingen af produktet. Forskellene kan endvidere bero på en forskellig vurdering af den sundhedsfare, et bestemt tilsætningsstof udgør.

Alle medlemsstater forbyder således helt eller delvis visse tilsætningsstoffer, men tillader andre. Forbudet i Grækenland mod tilsætningsstoffer i øl udgør derfor ikke noget særtilfælde, men viser blot, at medlemsstaterne inden for levnedsmiddelområdet anvender forskellige kriterier og er nået frem til forskellige resultater. Så længe der ikke er foretaget en harmonisering i medfør af traktatens artikel 100, vil der være samhandelshindringer inden for Fællesskabet, og så længe vil det være umuligt at overholde proportionalitetsprincippet fuldt ud.

3. *Argumentet om beskyttelse af forbrugerne mod vildledning*

Kommissionen har henvist til fast praksis ved Domstolen, hvorefter det er tilstrækkeligt til at sikre forbrugerne beskyttelse, at der på den pågældende vares emballage er givet passende oplysning om varens art og om de ingredienser og tilsætningsstoffer, der har været brugt ved fremstillingen.

På nuværende tidspunkt er der ganske vist endnu ingen EF-forskrifter, der forpligter ølfabrikanterne til at give sådanne oplysninger på emballagen. Der findes kun et forslag til direktiv, forelagt Rådet af Kommissionen.

Ifølge Kommissionen kan den græske regering imidlertid ændre sin lovgivning og allerede nu pålægge ølfabrikanterne at give oplysning på emballagen om de ingredienser, der har været anvendt ved fremstillingen. Mere detaljerede oplysninger på øletiketten vil nemlig sikre produktets frie bevægelighed og samtidig beskytte forbrugerne og sikre gennemsigtighed i samhandelen.

Heroverfor har den *græske regering* i første række forklaret, hvorfor den mener, at øl, der fremstilles på grundlag af malt, er af bedre kvalitet.

Endvidere har regeringen anført, at der på nuværende tidspunkt er en risiko for vildledning af forbrugerne, såfremt man tillader, at der til Grækenland importeres øl, som delvis er fremstillet på grundlag af andre råvarer end bygmalt. Beskyttelsen af forbrugerne mod vildledning må ifølge regeringen anses for et hensyn, der falder ind under begrebet »offentlig orden« i traktatens artikel 36's forstand.

Endelig giver den græske regering udtryk for sin undren over at skulle være den første medlemsstat, der pålægger producenterne at give oplysninger på øletiketten, selv om EF endnu ikke har vedtaget nogen ordning herom. Den græske regering tager herved stærkt forbehold over for den tanke, at den skulle gå i forvejen med de nuværende harmoniseringsbestræbelser.

4. *Argumentet om en effektiv afgiftskontrol*

Da forbrugsafgiften i Grækenland beregnes på grundlag af den mængde malt, der anvendes til fremstilling af øl, erkender *Kommissionen*, at såfremt det græske marked åbnes for øl udefra, vil den gældende afgiftsordning i Grækenland kunne medføre en begunstigelse af importeret øl, som indeholder mindre bygmalt, til skade for indenlandsk fremstillet øl.

Kommissionen understreger imidlertid, at afgiftsordningen i Grækenland er forældet og ikke anvendes af andre medlemsstater.

Den finder således ikke noget til hinder for, at den græske regering ændrer afgiftsordningen, således at indenlandsk fremstillet øl ligestilles med øl importeret fra de andre medlemsstater. Selv om reglerne endnu ikke er harmoniseret på EF-plan, vil Kommissionen med tilfredshed hilse enhver ændring af den græske afgiftsordning velkommen i det omfang, den udgør en tilnærmelse til den fremtidige EF-ordning.

Ifølge Kommissionen kan en forsinkelse i harmoniseringen af forbrugsafgifterne for alkoholholdige drikkevarer dog under ingen omstændigheder benyttes som undskyldning for at tilsidesætte fællesskabsretten.

Heroverfor har den *græske regering* redegjort for den gældende afgiftsordnings tilblivelseshistorie og på grundlag heraf fastslået, at den græske afgiftslovgivning er udformet, så den bedst muligt tjener statskassens interesser, og at den har stået sin prøve i praksis i adskillige tiår. Anvendes afgiftsordningen også på importeret øl, vil det skade græsk øl, som indeholder betydeligt mere bygmalt.

Endelig fremhæver den græske regering udtrykkeligt, at procedurerne for harmonisering af forbrugsafgifterne for øl — som levner medlemsstaterne en vid skønsmargen — for øjeblikket er indstillet. Så længe harmoniseringsprocedurerne stadig ikke har båret konkrete resultater, kan regeringen ikke være forpligtet til at ændre den græske afgiftslovgivning.

R. Joliet
Refererende dommer