zondheidsorganisatie, alsook met de voedingsgewoonten van de Lid-Staat van invoer, geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid en aan een werkelijke, met name technologische behoefte voldoet. Dit laatste begrip moet worden uitgelegd met inachtneming van de gebruikte grondstoffen en van het oordeel van de instanties van de Lid-Staat waar het produkt is vervaardigd, evenals met de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek. Het evenredigheidsbeginsel vereist eveneens, dat de marktdeelnemers volgens een voor hen gemakkelijk toegankelijke procedure die binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten, kunnen verzoeken, dat het gebruik van bepaalde additieven bij een handeling van algemene strekking wordt toegelaten.

Wanneer ten onrechte geen toelating is verleend, moet hiertegen door de marktdeelnemers kunnen worden opgekomen in het kader van een beroep in rechte. Het staat aan de bevoegde nationale instanties van de Lid-Staat van invoer om aan te tonen, dat het verbod gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, onverminderd hun bevoegdheid dat zij de marktdeelnemers kunnen vragen, de in hun bezit zijnde stukken over te leggen die van nut kunnen zijn voor de beoordeling van de feiten.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 176/84 *

Inhoudsopgave

I — De feiten en de precontentieuze procedure 1196

A — Het produkt 1196

B — Het toepasselijke recht 1196

1. De Griekse regeling voor bier 1196

2. De Griekse fiscale wetgeving 1197

3. De Griekse additievenregeling 1197

4. De harmonisatierichtlijnen 1198

C — De precontentieuze procedure 1198

II — Conclusies van partijen 1199

* Procestaal: Grieks.

III — Middelen en argumenten van partijen 1199
A — Precieze draagwijdte van de Griekse regeling 1199
B — Toetsing van de Griekse regeling voor bier aan het gemeenschapsrecht 1200
1. Opmerkingen vooraf 1200
2. Het argument: bescherming van de volksgezondheid 1201
a) Gevaren voor de volksgezondheid ten gevolge van het gebruik van enzymen in bier 1201
b) Gevaren voor de volksgezondheid ten gevolge van het gebruik van andere additieven dan enzymen in bier 1202
1) Gevaren ten gevolge van het gebruik van andere additieven dan enzymen 1202
2) Toepassing van het gemeenschapsrecht op nationale additievenregelingen 1203
3. Het argument: bescherming van de consumenten tegen misleiding 1205
4. Het argument: doeltreffende fiscale controle 1205

I — De feiten en de precontentieuze procedure

A — *Het produkt*

Bier is een drank die op basis van gerstemout, hop, gist en water kan worden bereid. De bereiding ervan geschiedt in verscheidene stadia. Het eerste stadium is het mouten, een proces waarbij gebruik wordt gemaakt van de eerste fasen van de natuurlijke kieming van het gerst. Vervolgens worden de oplosbare componenten van het mout met water geëxtraheerd; het extract kan op smaak worden gebracht door het te laten koken met hop. Daarbij ontstaat een „wort", die men laat fermenteren met gist. Ten slotte wordt de gegiste wort gezuiverd, nagegist en gebotteld of op vat gedaan.

De gerstemout kan evenwel gedeeltelijk worden vervangen door ruwe graansoorten, zoals rijst, maïs of sorghum. In alle Lid-Staten, met uitzondering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek, is het gebruik van deze ruwe graansoorten bij de bierbereiding toegestaan. Volgens de door de Commissie overgelegde gegevens staan voorts alle Lid-Staten, eveneens met uitzondering van de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek, het gebruik van bepaalde additieven bij de bierbereiding toe.

B — *Het toepasselijke recht*

1. *De Griekse regeling voor bier*

Griekenland heeft een Voedings- en Drankwet ingevoerd, die laatstelijk is gewijzigd in 1971 (Grieks Staatsblad, 1971, blz. 677, tweede deel — hierna: de Voedingswet).

Volgens artikel 144, lid 4, van die wet moet bier „worden bereid en in het verkeer gebracht overeenkomstig de bepalingen en voorwaarden van de bijzondere wettelijke regeling inzake bier".

Deze regeling is opgenomen in wet nr. 2963/1922 (Grieks Staatsblad, 1922, blz. 134, eerste deel — hierna: de Bierbelastingwet). Artikel 3 van die wet bepaalt:

„2) In het land bereid bier mag uitsluitend op basis van mout en hop zijn bereid en moet aan de hierna genoemde voorwaarden voldoen.

3) Bier, dat door de brouwers voor binnenlands verbruik of voor export is bestemd, moet bij controle door middel van chemische analyse vóór gisting een extractgehalte van de stamwort van ten minste 11,50 en een gistingsgraad van ten minste 45 hebben.

4) Het is verboden, bier te bereiden dat niet beantwoordt aan de voorwaarden van de leden 2 en 3 van dit artikel, dan wel aan het bier of tijdens het bereidingsproces moutextracten, glycerine, glycyrrhizine, glucose of dextrine en andere zetmeelhoudende stoffen of stoffen ter vervanging van gerstemout, alsook alcohol toe te voegen."

In artikel 8 van een decreet-wet van 29 december 1923 (tot wijziging en aanvulling van de Bierbelastingwet) zijn strafrechtelijke sancties voorzien; dit artikel luidt:

„Hij die zonder toelating op het nationale grondgebied bier of mout vervaardigt, bier op basis van andere produkten dan uitsluitend mout en hop bereid, alsmede hij die bij de bereiding van dit produkt een van de bij de wet verboden stoffen gebruikt, kan worden gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot twee jaar en met een geldboete..."

Bij in 1945 vastgesteld wetsbesluit (wet nr. 205/1945) waren aan de tekst van artikel 3 van wet nr. 2963/1922 twee alinea's toegevoegd, die luidden als volgt:

„In uitzonderlijke gevallen kan bij decreet van de minister van Financiën, gepubliceerd in het Staatsblad, de bereiding op basis van andere zetmeelhoudende stoffen dan mout of op basis van extracten van die stoffen of van moutextracten worden toegestaan.

De decreten vermelden, welke bovenbedoelde grondstoffen bij uitzondering zijn toegestaan, de tijd gedurende welke zij moeten worden bewerkt, de accijns die per kg grondstof moet worden geïnd, alsmede alle andere daarmee verband houdende gegevens en bijzonderheden."

Dit wetsbesluit is met terugwerkende kracht tot 1 januari 1981 ingetrokken bij artikel 101 van wet nr. 1402/1983 tot aanpassing van de douane- en tariefwetgeving aan het gemeenschapsrecht (Grieks Staatsblad, 1983, blz. 167, eerste deel).

Voorts bepaalt artikel 7, lid 1 van de Voedingswet, dat ingevoerde levensmiddelen aan de eisen van de Griekse wetgeving moeten voldoen. Voor bier betekent dit, dat het slechts mag worden ingevoerd wanneer het op basis van gerstemout en hop is bereid.

2. *De Griekse fiscale regeling*

Artikel 2 van de decreet-wet van 29 december 1923 (reeds aangehaald) bepaalt, dat de accijns op bier niet op het eindprodukt wordt geheven, doch op de gebruikte grondstof. Het bedrag van de accijns wordt namelijk per kilogram gebruikte gerstemout vastgesteld.

3. *De Griekse additievenregeling*

De Voedingswet bevat verscheidene bepalingen betreffende het gebruik van additieven.

In de eerste plaats bepaalt artikel 29, lid 4:

„Wanneer in de artikelen van deze wet ten aanzien van een bepaald voedingsmiddel niets uitdrukkelijk wordt bepaald, mag een in het onderhavige hoofdstuk bedoeld addi-

tief slechts worden toegevoegd na toelating door het Hoge Comité voor de chemie; in alle andere gevallen wordt het gebruik van additieven beschouwd als een handeling die de volksgezondheid in gevaar brengt en als zodanig behandeld."

Vervolgens wordt in artikel 3, lid 8, de verhandeling verboden van levensmiddelen:

„die anorganische of organische chemische stoffen bevatten die vreemd zijn aan de aard van het betrokken voedingsmiddel en die niet door de aard en de samenstelling ervan kunnen worden gerechtvaardigd, of waarin residu's van die stoffen voorkomen ten gevolge van toegelaten behandelingen, wanneer de hoeveelheid daarvan hoger is dan uit een juiste toepassing van deze behandeling zou volgen en gevaar kan opleveren voor de volksgezondheid."

Enzymen vallen onder deze definitie.

4. *De harmonisatierichtlijnen*

Ten einde de nationale wetgevingen inzake additieven enigszins te harmoniseren, heeft de Raad vier richtlijnen vastgesteld, te weten de richtlijn van 23 oktober 1962 betreffende de aanpassing van de wettelijke voorschriften van de Lid-Staten inzake kleurstoffen die kunnen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB 1962, blz. 2645); de richtlijn van 5 november 1963 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB 1964, blz. 161); de richtlijn van 13 juli 1970 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake oxydatietegengaande stoffen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB 1970, L 157, blz. 31), en de richtlijn van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB 1974, L 189, blz. 1).

In al deze richtlijnen wordt dezelfde methode gevolgd. In een bijlage is een lijst van additieven opgenomen en de Lid-Staten zijn verplicht, het gebruik van additieven die niet in de lijst voorkomen, te verbieden. Omgekeerd kan het gebruik van de in die lijsten opgenomen additieven niet langer op algemene wijze worden verboden. De Lid-Staten zijn evenwel niet verplicht, de stoffen die in de lijsten in de bijlage worden opgesomd, voor alle levensmiddelen toe te staan.

Er bestaan geen harmonisatiebepalingen betreffende de ingrediënten die bij de bierbereiding mogen worden gebruikt.

C — *De precontentieuze procedure*

Aan de basis van het onderhavige beroep ligt een klacht die in 1981 bij de Commissie is ingediend door de „Italiaanse vereniging voor bier en mout". Volgens deze organisatie had de Griekse wetgeving tot gevolg, dat op basis van ruwe graansoorten bereid bier — dat van oudsher in nagenoeg alle Lid-Staten van de Gemeenschap werd geproduceerd en tot de toetredingsdatum naar Griekenland werd uitgevoerd — van de Griekse markt werd uitgesloten.

In weerwil van de door de Griekse regering verstrekte opheldering, besloot de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden door op 11 februari 1982 een schriftelijke ingebrekestelling te sturen. Volgens de Commissie is de Griekse regeling voor bier in strijd met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, omdat zij de invoer en de verhandeling verbiedt van in andere Lid-Staten rechtmatig geproduceerd en in het verkeer gebracht bier, dat echter op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, en van bier dat niet overeenkomstig bepaalde bereidingscriteria is gebrouwen.

In haar met redenen omklede advies van 1 augustus 1983, aangevuld door een advies van 3 april 1984, bleef de Commissie bij haar standpunt.

Aangezien de Helleense Republiek niet binnen de in dit laatste advies gestelde termijn een einde heeft gemaakt aan de vermeende schending, heeft de Commissie bij verzoekschrift van 16 april 1984, ingekomen ter griffie van het Hof op 6 juli daaraanvolgend, het onderhavige beroep ingesteld.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) vast te stellen dat de Helleense Republiek, door de invoer te verbieden van bier dat in andere Lid-Staten rechtmatig is bereid en in de handel gebracht, maar niet voldoet aan de Griekse wettelijke voorschriften, de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Helleense Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep van de Commissie te verwerpen;

2) de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *Precieze draagwijdte van de Griekse regeling*

Volgens de *Commissie* mag uit andere Lid-Staten ingevoerd bier dat niet overeenkomstig de eisen van wet nr. 2963/1922 is bereid, in Griekenland worden ingevoerd. Het mag evenwel niet worden verhandeld onder de aanduiding „bier", in het Grieks of in een andere taal. De Commissie baseert zich daarbij op een circulaire van 6 december 1980 van het Staatslaboratorium voor chemie, die enkele dagen voor de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag onder alle chemische diensten en douanediensten van het land is verspreid. Volgens deze circulaire moet uit de overige Lid-Staten ingevoerd bier voldoen aan de eisen van wet nr. 2963/1922. Zo niet, dan mag het produkt niet voor binnenlands verbruik onder de aanduiding bier worden verkocht en mag het woord „bier", noch in het Grieks noch in een vreemde taal, op de verpakking zijn vermeld.

Bovendien is in de Voedingswet het gebruik van additieven niet op algemene wijze verboden. Ingevolge artikel 29, lid 4, van die wet is het immers mogelijk om in de daarin genoemde gevallen bepaalde additieven te gebruiken en is het gebruik van bepaalde additieven die zijn goedgekeurd door het Hoge Comité voor de chemie toegestaan.

Ten slotte doet het vreemd aan, dat artikel 1 van wetsbesluit nr. 205/1945, dat de produktie en de verhandeling van bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, onder bepaalde voorwaarden toeliet, bij wet nr. 1402/1983 met terugwerkende kracht tot 1 januari 1981 — de toetredingsdatum van Griekenland — is ingetrokken.

Volgens de *Griekse regering* blijkt uit artikel 3, van wet nr. 2963/1922, juncto artikel 7, lid 1, van de Voedingswet, dat het zeer moeilijk is, bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, in Griekenland in te voeren. Het is dus onjuist te stellen dat dergelijk bier onder een andere naam in het verkeer zou kunnen worden gebracht. De belemmering van de in-

voer van bier uit andere Lid-Staten vloeit dus niet voort uit een aanduidingsverbod, doch uit het verbod op verhandeling van bier dat additieven bevat en dus schadelijk kan zijn. Uit artikel 144, lid 4, van de Voedingswet en uit wet nr. 2963/1922 volgt, dat bij de bereiding van bier geen enkel additief of enzym mag worden gebruikt.

Voorts is de Griekse regering van mening, dat in artikel 29, lid 4, van de Voedingswet zeer duidelijk het verbod op additieven als beginsel wordt gesteld. Op dit beginsel zijn slechts zeer beperkte uitzonderingen mogelijk. De toelating om bepaalde additieven te gebruiken is overigens slechts in zeer uitzonderlijke gevallen verleend, en altijd in samenhang met de bepalingen van de Voedingswet.

Ten slotte deelt de Griekse regering mee, dat zij de gemachtigden van de Commissie meer dan één jaar vóórdat het met redenen omklede advies in onderhavige zaak werd uitgebracht, op de hoogte had gesteld van haar voornemen om wetsbesluit nr. 205/1945 in te trekken. De Griekse regering wijst er tevens op, dat deze intrekking de uitzondering op de algemene regeling gold, dat wil zeggen de mogelijkheid om bier te bereiden op basis van andere grondstoffen dan gerstemout. Deze uitzondering was een uitvloeisel van de bijzondere situatie ten gevolge van de oorlog en in de praktijk was zij toch nooit toegepast.

B — *Toetsing van de Griekse regeling voor bier aan het gemeenschapsrecht*

1. *Opmerkingen vooraf*

De *Commissie* geeft toe, dat bij gebreke van gemeenschappelijke of geharmoniseerde regels de Lid-Staten het recht hebben regels vast te stellen met betrekking tot de produktie en de verhandeling van produkten. Voor dergelijke regels geldt evenwel het verbod op invoering van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen van artikel 30 EEG-Verdrag, en een Lid-Staat kan aan het ontbreken van harmonisatie geen argument ontlenen.

Volgens 's Hofs rechtspraak moet ieder in een Lid-Staat rechtmatig vervaardigd en in het verkeer gebracht produkt in beginsel op de markt van alle andere Lid-Staten worden toegelaten. In casu belet de Griekse wetgeving dat in een andere Lid-Staat rechtmatig bereid en in het verkeer gebracht bier in Griekenland op de markt wordt gebracht. Weliswaar is deze wetgeving zonder onderscheid van toepassing op nationale en op ingevoerde produkten, doch zij wordt niet gerechtvaardigd door een dwingend vereiste of uit hoofde van de in artikel 36 EEG-Verdrag genoemde redenen, zodat deze wettelijke regeling is te beschouwen als een bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

Volgens de *Griekse regering* is het evenwel onjuist, dat de Lid-Staten bij gebreke van enige harmonisatie op communautair vlak slechts over een zeer beperkte vrijheid beschikken om nationaal regelen te stellen. Bij ontstentenis van een gemeenschapsregeling staat in beginsel niets eraan in de weg, dat de Lid-Staten de samenstelling, vervaardiging en verhandeling van produkten op hun nationale markt regelen. De belemmeringen van het vrije verkeer die voortvloeien uit de verschillen tussen de nationale wetgevingen moeten worden aanvaard, voor zover de — zonder onderscheid op nationale en ingevoerde produkten toegepaste — nationale regeling kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de noodzaak om aan een dwingend vereiste te voldoen. In casu voert de

Griekse regering ter rechtvaardiging van haar regeling drie argumenten aan: bescherming van de volksgezondheid, bescherming van de consumenten tegen misleiding en doeltreffende fiscale controle.

2. *Het argument: bescherming van de volksgezondheid*

De *Commissie* betoogt in de eerste plaats, dat de Griekse regering geen enkel gegeven overlegt waaruit kan worden opgemaakt, dat bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de Lid-Staat die zich op een dwingend vereiste of op een van de afwijkingen van artikel 36 beroept, zelf daarvan het bewijs leveren.

Volgens de Commissie is het zeker, dat bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, onschadelijk is voor de gezondheid. In de eerste plaats wordt deze stelling gestaafd door het feit dat overal ter wereld bij de bierbereiding andere ingrediënten dan mout worden gebruikt. De Commissie ziet ook een argument in het feit, dat gedurende een aantal jaren in Griekenland op grond van wetsbesluit nr. 205/1945 ruwe graansoorten mochten worden gebruikt. Ook al is deze uitzondering in de praktijk nooit toegepast, de Griekse regering erkent daardoor indirect, dat bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, onschadelijk is.

Wat dit laatste punt aangaat, gaat het volgens de *Griekse regering* te ver, wanneer wordt gesteld dat het bestaan van een wetsbesluit, dat door bijzondere omstandigheden moest worden vastgesteld, als bewijs kan dienen voor het feit dat zij erkent, dat de produktie en de distributie van bier dat op basis van andere grondstoffen dan gerstemout is bereid, geen risico's zou inhouden. Ten einde aan te tonen dat het gebruik van additieven in bier gevaar kan opleveren voor de volksgezondheid, herinnert de Griekse regering er overigens aan, dat het gebruik van stabilisatoren in schuim in het verleden in verscheidene landen tot sterfgevallen zou hebben geleid.

a) *Gevaren voor de volksgezondheid ten gevolge van het gebruik van enzymen in bier*

De *Commissie* geeft toe, dat wanneer bier wordt bereid op basis van ruwe graansoorten en niet op basis van gerstemout, tijdens het brouwen zetmeelsplitsende enzymen moeten worden gebruikt. Volgens de Commissie levert het gebruik van dergelijke enzymen evenwel geen gevaar op voor de volksgezondheid, aangezien zij reeds in grote mate in voedingsmiddelen voorhanden zijn.

Men is het er overigens duidelijk over eens, dat zij vrijelijk kunnen worden gebruikt, met name voor vruchtensappen. Twee gemeenschapsrichtlijnen (richtlijn 75/726 van de Raad van 17 november 1975, PB 1975, L 311, blz. 40, gewijzigd bij richtlijn 79/168 van de Raad van 13 februari 1979, PB 1979, L 37, blz. 27) staan het gebruik ervan toe, onder voorbehoud evenwel dat de basisingrediënten op juiste wijze zijn bewerkt ten einde elk gevaar te vermijden. De bedoelde juiste bewerking van de basisingrediënten is reeds veralgemeend in de hele Gemeenschap.

Volgens de *Griekse regering* blijkt uit de tekst van de twee richtlijnen, dat het gebruik van zetmeelsplitsende enzymen niet ongevaarlijk is. Het mag immers slechts binnen bepaalde perken geschieden en op voorwaarde dat gezonde en volgens de regels van een goede industriële praktijk bereide grondstoffen worden gebruikt.

Bij bier is het evenwel onmogelijk na te gaan, of de bereidingsomstandigheden van dien aard zijn, dat het gebruik van enzymen

niet het minste gevaar meebrengt. Om elk risico voor de volksgezondheid te vermijden is het derhalve gemakkelijker, de produktie van bier bij de bereiding waarvan het gebruik van enzymen noodzakelijk is, in haar geheel te verbieden.

Het — in Griekenland toegelaten — gebruik van dergelijke enzymen bij vruchtensappen kan niet als argument worden gebruikt tegen de regeling voor bier. Het Hof heeft immers in zijn arrest van 19 september 1984 (zaak 94/83, Albert Heijn, Jurispr. 1984, blz. 3263) erkend, dat de voor een bepaalde stof in eenzelfde Lid-Staat en op grond van dezelfde nationale wetgeving geldende regelingen per voedingsmiddel kunnen variëren.

b) *Gevaren voor de volksgezondheid ten gevolge van het gebruik van andere additieven dan enzymen in bier*

1) De risico's veroorzaakt door het gebruik van andere additieven dan enzymen

Volgens de *Commissie* is het nuttig, eerst de in de Gemeenschap geldende additievenregeling toe te lichten. Het basisbeginsel is, dat een additief slechts aan een levensmiddel mag worden toegevoegd, wanneer de onschadelijkheid ervan is aangetoond. Door de band leidt dit onderzoek naar de onschadelijkheid tot de vaststelling van een „ADI-waarde" (Acceptable Daily Intake), d. w. z. „de gemiddelde hoeveelheid van een stof, uitgedrukt in mg/kg lichaamsgewicht, die gedurende het gehele leven van de mens via het voedsel kan worden opgenomen zonder waarneembare schade voor de gezondheid op grond van alle bekende feiten ten tijde van de beoordeling". Gewoonlijk bedraagt deze ADI-waarde 1% van de hoeveelheid die geen uitwerking heeft op proefdieren. Voor bepaalde groepen van additieven is de vaststelling van een dergelijke ADI-waarde niet eens nodig, omdat de hoeveelheden die kunnen worden opgenomen hoe dan ook te klein zijn.

Voorts betoogt de Commissie, dat additieven de veiligste componenten van onze dagelijkse voeding zijn. In de eerste plaats worden bij de vaststelling van de ADI-waarde ruime veiligheidsmarges in acht genomen zodat ieder gevaar uitgesloten is. In de tweede plaats zijn er zeer veel andere en belangrijkere zaken die de gezondheid kunnen schaden (het verkeer, de luchtverontreiniging enz.). In de derde plaats geldt voor additieven een strenge controle die voor andere gevaarlijke natuurlijke produkten zoals tabak en alcoholische dranken niet bestaat. Ten slotte is het min of meer algemeen aanvaard, dat de gevaren die uit het gebruik van additieven voortvloeien, onder de gevaren die verband houden met de menselijke voeding, op de laatste plaats komen, dus nog na een onjuiste voeding of de aanwezigheid van microben.

Volgens de *Griekse regering* is het fundamentele criterium voor de beoordeling van het probleem het gevaar dat voortvloeit uit de onzekerheid met betrekking tot de schadelijke gevolgen van additieven voor het menselijk organisme.

Wordt bier met additieven bereid, dan houdt dit in, dat meer dan vijftig stoffen en meer dan tien categorieën van stoffen worden gebruikt, waarvan de onschadelijkheid nog niet volledig vaststaat. Vele scheikundige verbindingen die jarenlang zijn gebruikt, zijn kankerverwekkend gebleken, en zijn nadien verboden.

Aan het gebruik van additieven zijn vele risico's verbonden, met name ten gevolge van onvoldoende wetenschappelijke gegevens, de onmogelijkheid om de werking op lange termijn van een regelmatige opneming van

additieven te voorzien, de onvolkomen beoordeling van de risico's voor bepaalde gevoelige bevolkingscategorieën enzovoort. Bovendien is het niet zeker dat de resultaten van experimenten op dieren, op mensen kunnen worden toegepast. Evenmin mogen de risico's van interactie met andere stoffen uit het oog worden verloren.

Meer bepaald met betrekking tot het probleem van de ADI-waarde betoogt de Griekse regering, dat uit wetenschappelijk onderzoek van het communautaire Wetenschappelijk Comité van de FAO en van de Wereldgezondheidsorganisatie blijkt, dat de dagelijks toelaatbare dosis slechts een benaderend criterium is en van vele factoren afhangt die alle in aanmerking moeten worden genomen.

2) Toepassing van het gemeenschapsrecht op nationale additievenregelingen

Om te beginnen betoogt de *Commissie*, dat het volledig vrije verkeer van alle produkten binnen de Gemeenschap de totale opgenomen hoeveelheid additieven in een bepaalde Lid-Staat niet zal wijzigen. De aanwezigheid van additieven in bepaalde ingevoerde produkten zal immers worden gecompenseerd door het feit dat zij in andere produkten ontbreken. Dit zal in elke Lid-Staat tot hetzelfde evenwicht leiden als voorheen.

Vervolgens onderzoekt de Commissie het gemeenschapsrecht; haars inziens zijn de vier reeds genoemde richtlijnen een eerste stap in de richting van een harmonisatie, maar zij beperken in geen geval de toepassing van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

's Hofs rechtspraak met betrekking tot het gebruik van additieven analyserend, merkt zij op, dat de betrokken zaken kennelijk gevaarlijke stoffen betroffen of stoffen waarvan de onschadelijkheid niet bekend was, doch niet veel gebruikte additieven. Uit die rechtspraak trekt zij verscheidene conclusies:

1) in de eerste plaats blijven de Lid-Staten bevoegd om te bepalen, welke stoffen zij toelaten;

2) deze nationale regelingen moeten met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, dat de grondslag is van artikel 36 EEG-Verdrag. De Lid-Staten zijn derhalve verplicht, de invoer en het vrije verkeer toe te laten van produkten die geen gevaar voor de volksgezondheid opleveren, vooral wanneer het gebruik van de additieven vanuit commercieel of technologisch oogpunt noodzakelijk is;

3) het staat aan de nationale instanties om aan te tonen dat de door hen getroffen beperkende maatregelen aan de criteria van artikel 36 beantwoorden;

4) gelet op de wetenschappelijke twijfel met betrekking tot de schadelijkheid van bepaalde stoffen en met de van land tot land verschillende voedingsgewoonten, zou artikel 36 EEG-Verdrag ook kunnen worden toegepast, wanneer de Lid-Staten niet uniforme beperkende maatregelen hebben genomen.

Gelet op deze beginselen kunnen de Lid-Staten een algemeen preventief beleid voeren tegen eventuele risico's die het gevolg zouden zijn van een onverstandig gebruik van additieven in voedingsmiddelen. De Commissie erkent zelfs, dat bij de uitvoering van dit beleid rekening mag worden gehouden met klimatologische omstandigheden en nationale voedingsgewoonten. Het

evenredigheidsbeginsel vereist evenwel, dat de getroffen maatregelen leiden tot een objectieve verdeling van de gevaarlijke additieven over alle voedingsmiddelen en niet tot een algemeen verbod op de invoer van een bepaald voedingsmiddel.

Volgens de Commissie kan het goed zijn het gebruik van additieven bij de produktie van levensmiddelen zoveel mogelijk te beperken, doch niet mag uit het oog worden verloren, dat het gebruik ervan vaak nuttig is. Maar weerom is volgens de Commissie een evenwichtige en evenredige verdeling van de additieven over alle verbruikte voedingsmiddelen vereist, vanzelfsprekend met inachtneming van de traditionele fabricagemethodes van de produkten van andere Lid-Staten, en niet een absoluut verbod op de vervaardiging en invoer van een bepaald produkt.

Voorts stelt de Commissie, dat de technologische noodzaak om additieven te gebruiken groter is dan de Griekse regering lijkt toe te geven. Blijkens studies van het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding moet het gebruik van een additief worden toegelaten, wanneer het voor de consument concrete voordelen oplevert, die van technologische, economische of zelfs psychologische aard kunnen zijn. Het begrip „technologische noodzaak" vormt de grondslag van alle nationale wetgevingen inzake additieven. Bier kan inderdaad zonder additieven worden bereid. Maar, aangezien het economisch gebied van de Gemeenschap is eengemaakt, moet, indien in een bepaalde regio van de Gemeenschap voor een produkt een technologische noodzaak bestaat, deze noodzaak ook in de andere regio's worden erkend.

De *Griekse regering* van haar kant herinnert eraan, dat het probleem waar de onderhavige zaak om draait, de onzekerheid is omtrent de gevaren die voortvloeien uit het gebruik van additieven.

Op grond van artikel 36 EEG-Verdrag mogen de Lid-Staten maatregelen treffen die de handel tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloeden, voor zover zij onontbeerlijk zijn. Volgens de Griekse regering verleent artikel 36 EEG-Verdrag de Lid-Staten een discretionaire bevoegdheid om te beoordelen of en in welke mate een produkt schadelijk is voor de gezondheid. Deze bevoegdheid, die elke Lid-Staat heeft, kan de andere niet binden, aangezien in dat geval de Lid-Staten hun wetgevingen zouden moeten eenmaken door ze op die van de minst strenge Lid-Staat af te stemmen.

Voorts wordt in de additievenrichtlijnen de voorrang van het beginsel van de bescherming van de volksgezondheid erkend, en bij de beoordeling van het belang van het vrije verkeer van goederen moet rekening worden gehouden met het feit dat de mate van bescherming van de volksgezondheid per Lid-Staat varieert.

Bijgevolg moet haars inziens niet worden toegestaan dat produkten die additieven bevatten, over de onschadelijkheid waarvan de Lid-Staten het niet eens zijn, in het vrije verkeer komen. Voorts blijkt uit studies van de Commissie van de codex alimentarius van de FAO en van de Wereldgezondheidsorganisatie, dat additieven waarvan de onschadelijkheid niet vaststaat, niet mogen worden gebruikt tenzij zulks technologisch noodzakelijk is. Ofschoon dit criterium van technologische noodzaak stellig niet volledig duidelijk is, staat vast dat bier zonder het gebruik van additieven kan worden bereid. Bijgevolg is het gebruik van additieven in casu technologisch geenszins noodzakelijk. Concluderend stelt de Griekse regering, dat technologische of sanitaire factoren eerst in overweging worden genomen, nadat de gezondheid van de burgers verzekerd is.

Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, de verdeling van de additieven over voedingsmiddelen verschilt tot op

heden zeer sterk per Lid-Staat. Dit is te verklaren door klimatologische verschillen, verschillende voedingsgewoonten, en verschillen in economische of in produktievoorwaarden. Deze verschillen kunnen eveneens een gevolg zijn van een verschil in beoordeling van het risico dat een bepaald additief voor de gezondheid oplevert.

In alle Lid-Staten is dus het gebruik van bepaalde additieven volledig of althans in belangrijke mate verboden, terwijl andere zijn toegelaten. De Griekse regering betoogt dan ook, dat het in Griekenland geldende verbod op additieven in bier geen uitzonderingsgeval is, doch slechts aantoont, dat de Lid-Staten inzake voedingsmiddelen verschillende criteria toepassen en tot verschillende conclusies komen. Zolang een harmonisatie als bedoeld in artikel 100 EEG-Verdrag niet is tot stand gekomen, zullen er belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer bestaan en zal het evenredigheidsbeginsel niet kunnen worden geëerbiedigd.

3. *Het argument: bescherming van de consumenten tegen misleiding*

De *Commissie* betoogt, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de bescherming van de consumenten voldoende is gewaarborgd, wanneer op de verpakking van de betrokken waar een passende vermelding voorkomt waarin de aard van het produkt en de bij de bereiding ervan gebruikte ingrediënten en additieven worden aangegeven.

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht zijn de bierfabrikanten nog niet verplicht, een dergelijke vermelding op de verpakking aan te brengen. Er bestaat immers slechts een voorstel voor een richtlijn van de Commissie aan de Raad.

Dat neemt evenwel niet weg, dat de Griekse regering haar wetgeving zou kunnen wijzigen en de bierproducenten reeds de verplichting zou kunnen opleggen om de gebruikte ingrediënten op de verpakking te vermelden. Een meer gedetailleerde etikettering van bier zou het vrije verkeer van de produkten waarborgen, en tegelijkertijd de consumentenbescherming en de doorzichtigheid van het handelsverkeer dienen.

De *Griekse regering* zet in de eerste plaats uiteen, waarom op basis van gerstemout bereid bier haar inziens kwalitatief beter is.

Voorts is zij van mening, dat bij de huidige stand van zaken het gevaar bestaat, dat de consumenten worden misleid, wanneer de invoer in Griekenland van gedeeltelijk op basis van andere grondstoffen bereid bier wordt toegelaten. Volgens haar valt de bescherming van de consumenten tegen misleiding onder het in artikel 36 EEG-Verdrag bedoelde begrip „openbare orde".

Ten slotte doet het vreemd aan, dat Griekenland de eerste Lid-Staat is die zijn producenten de verplichting moet opleggen, voor een passende etikettering voor bier te zorgen, terwijl daaromtrent nog geen enkel akkoord op communautair vlak bestaat. Zij maakt dan ook het grootste voorbehoud bij het feit dat zij zou moeten vooruitlopen op de thans voorbereide harmonisatie.

4. *Het argument: doeltreffende fiscale controle*

Omdat in Griekenland de accijns wordt berekend op de hoeveelheid gerstemout die bij de bereiding van het bier is gebruikt, erkent de *Commissie*, dat de in Griekenland geldende fiscale regeling bij het openstellen van de grenzen ertoe zou kunnen leiden, dat ingevoerd bier dat minder gerstemout bevat, ten opzichte van nationaal geproduceerd bier wordt bevoordeeld.

Zij wijst er evenwel op, dat de Griekse fiscale regeling verouderd is en in geen enkele andere Lid-Staat wordt toegepast.

Mitsdien is zij van oordeel, dat niets de Griekse regering belet om haar fiscale regeling te wijzigen, zodat binnenlands bereid en uit andere Lid-Staten ingevoerd bier gelijk worden behandeld. Ofschoon op communautair vlak nog geen harmonisatie bestaat, zou de Commissie elke wijziging van de Griekse fiscale regeling die de toekomstige communautaire regeling benadert, met tevredenheid begroeten.

Hoe dan ook, de Commissie aanvaardt de huidige vertraging op het gebied van de harmonisatie van de accijnzen op alcoholhoudende dranken niet als verontschuldiging voor een verdragsschending.

De *Griekse regering* van haar kant schetst eerst de geschiedenis van de thans geldende fiscale regeling. Zij leidt daaruit af, dat haar wetgeving het openbaar belang dient en gedurende verscheidene tientallen jaren haar deugdelijkheid heeft bewezen. Door de toepassing van deze fiscale regeling op ingevoerde produkten zou in Griekenland bereid bier, dat veel meer gerstemout bevat, worden benadeeld.

Zij wijst er met klem op, dat thans een harmonisatie van de verbruiksbelasting op bier wordt voorbereid. Hierbij wordt de Lid-Staten bovendien een ruime beoordelingsvrijheid verleend. Zolang deze harmonisatie nog niet is voltooid, bestaat dan ook nog geen verplichting om de Griekse wetgeving te wijzigen.

R. Joliet
rechter-rapporteur