ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 12ης Μαρτίου 1987 *

Στην υπόθεση 176/84,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους R. C. Beraud και Ξ. Γιαταγάνα, κύριο νομικό της σύμβουλο και μέλος της νομικής της υπηρεσίας αντίστοιχα, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γ. Κρεμλή, μέλος της νομικής υπηρεσίας της Επιτροπής, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον Σ. Περράκη, ειδικό σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, και την Α. Αμπαριώτου, ειδική νομική συνεργάτρια του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενους από τον Β. Σκουρή, καθηγητή πανεπιστημίου, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ελλάδας στο Λουξεμβούργο, 117, Val Sainte-Croix,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας την εισαγωγή στην Ελλάδα ζύθου που έχει παρασκευαστεί στα λοιπά κράτη μέλη και δεν ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της ελληνικής νομοθεσίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 και επ. της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Y. Galmot, K. Κακούρη, T. F. O'Higgins και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

αφού έλαβε υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση όπως συμπληρώθηκε μετά την προφορική διαδικασία της 14ης Μαΐου 1986,

αφού άκουσε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα που αναπτύχτηκαν κατά τη συνεδρίαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Ιουλίου 1984, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή, ζητώντας να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας την εισαγωγή στην Ελλάδα ζύθου που έχει νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη και δεν ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της νομοθεσίας της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης.

2 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η εξέλιξη της διαδικασίας και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

Επί της εφαρμοστέας εσωτερικής νομοθεσίας

3 Κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία, η ελληνική κυβέρνηση έδωσε την παρακάτω εικόνα όσον αφορά τη σχετική περί ζύθου νομοθεσία της, η οποία δεν αμφισβητήθηκε από την Επιτροπή και πρέπει να γίνει δεκτή στην υπό κρίση διαφορά.

4 Κατά το νόμο 2963 του 1922 περί τροποποιήσεως διατάξεων των περί φορολογίας του ζύθου νόμων (ΦΕΚ 134/1922, τεύχος Α') (εφεξής: «φορολογικός νόμος περί ζύθου»), ο φόρος καταναλώσεως, στην περίπτωση του ζύθου, υπολογίζεται όχι σε συνάρτηση με τον παρασκευαζόμενο ζύθο, αλλά επί των ποσοτήτων βύνης κριθής που χρησιμοποιήθηκαν για την παρασκευή του.

5 Εξάλλου, ο νόμος αυτός περιέχει στο άρθρο 3 τους κανόνες παρασκευής ζύθου, οι οποίοι δεν έχουν εφαρμογή παρά στα ζυθοποιεία που είναι εγκατεστημένα στο ελληνικό έδαφος. Στην παράγραφο 2, το άρθρο αυτό ορίζει ότι ο ζύθος πρέπει να παρασκευάζεται αποκλειστικώς από βύνη και λυκίσκο, ενώ στην παράγραφο 4 απαγορεύει την προσθήκη στο ζύθο ή κατά την παρασκευή του εκχυλίσματος βύνης, γλυκερίνης, γλυκυρρίζης, αμυλοσακχάρου ή σακχάρου, δεξτρίνης και λοιπών αμυλωδών ή άλλων ουσιών σε αναπλήρωση της βύνης κριθής καθώς και την προσθήκη οινοπνεύματος. Όπως είχε στην αρχική του διατύπωση, ο νόμος προέβλεπε ήδη πρόστιμα για τα ζυθοποιεία που διαθέτουν στο εμπόριο ζύθο παρασκευαζόμενο κατά παράβαση του εν λόγω άρθρου 3. Αυστηρότερες ποινικές κυρώσεις είχαν προβλεφθεί, κατ' εκείνων που παρασκευάζουν ζύθο από ουσίες εκτός της βύνης κριθής και του λυκίσκου, με το άρθρο 8 του νομοθετικού διατάγματος του 1923, περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί φορολογίας του ζύθου νόμων (ΦΕΚ 384/1923, τεύχος Α').

6 Κατά το άρθρο 7 του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών του 1971 (ΦΕΚ 677/1971, τεύχος Β') (στο εξής: « Κώδικας Τροφίμων »), τα εισαγόμενα τρόφιμα πρέπει να πληρούν όλους τους όρους που ισχύουν για τα τρόφιμα ελληνικής προελεύσεως. Απ' αυτό προκύπτει ότι οι παραγόμενοι στο εξωτερικό ζύθοι δεν μπορούν να εισαχθούν στην Ελλάδα, παρά αν έχουν παρασκευαστεί αποκλειστικά από βύνη κριθής και λυκίσκο.

7 Εξάλλου, ο φορολογικός νόμος περί ζύθου, σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις του Κώδικα Τροφίμων, απαγορεύει τη χρησιμοποίηση κάθε πρόσθετης ουσίας ή ενζύμου στο ζύθο.

8 Ο Κώδικας Τροφίμων απαγορεύει, με το άρθρο 29, παράγραφος 4, για λόγους προληπτικής υγιεινής, την προσθήκη κάθε πρόσθετης ουσίας στα τρόφιμα. Ως πρόσθετες ουσίες ορίζονται στο άρθρο 3, παράγραφος 8, οι « ανόργανες ή οργανικές χημικές ουσίες, ξένες προς τη φύση του τροφίμου, μη δυνάμενες να δικαιολογηθούν από τη φύση και τη σύσταση αυτού ». Ο ορισμός αυτός καλύπτει και τα ένζυμα. Εξάλλου, το ίδιο άρθρο 3, παράγραφος 8, απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο κάθε τροφίμου που περιέχει πρόσθετες ουσίες.

9 Πάντως, η απαγορευτική αυτή αρχή της χρησιμοποιήσεως πρόσθετων ουσιών δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα. Αφενός, ο Κώδικας Τροφίμων, ο οποίος προσδιορίζει, αυτός ο ίδιος, τα πλέον συνήθη συστατικά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην παρασκευή τροφίμων και ποτών, επιτρέπει ρητώς τη χρησιμοποίηση συγκεκριμένων πρόσθετων

ουσιών σε ορισμένα από τα εν λόγω τρόφιμα και ποτά. Αφετέρου, το άρθρο 29, παράγραφος 4, ορίζει ότι το Ανώτατο Χημικό Συμβούλιο μπορεί να χορηγεί άδειες για τη χρησιμοποίηση ορισμένων πρόσθετων ουσιών σε συγκεκριμένο προϊόν, όταν αυτό δεν επιτρέπεται από τον ίδιο τον Κώδικα Τροφίμων.

10 Όσον αφορά τους όρους παρασκευής και διαθέσεως στο εμπόριο του ζύθου, το άρθρο 144, παράγραφος 4, του Κώδικα Τροφίμων παραπέμπει στο φορολογικό νόμο περί ζύθου. Από το ότι δεν επιτρέπεται ρητώς η χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών ή ενζύμων από το νόμο αυτό έπεται ότι καταρχήν απαγορεύεται δυνάμει του άρθρου 29, παράγραφος 4, του Κώδικα Τροφίμων η χρησιμοποίησή τους. Εξάλλου, το Ανώτατο Χημικό Συμβούλιο ουδέποτε, στην περίπτωση του ζύθου, έκανε χρήση της δυνατότητας που του αναγνωρίζει το ίδιο το άρθρο 29, παράγραφος 4, να επιτρέπει συγκεκριμένες πρόσθετες ουσίες.

11 Κατά συνέπεια, ζύθος προερχόμενος από άλλα κράτη μέλη, ο οποίος έχει παρασκευαστεί από πρώτες ύλες διαφορετικές από εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο 3 του φορολογικού νόμου περί ζύθου ή περιέχει πρόσθετες ουσίες ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα, προσκρούει μέσα στην Ελλάδα στην απόλυτη απαγόρευση διαθέσεώς του στο εμπόριο.

Επί του αντικειμένου της διαφοράς

12 Πρέπει να προσδιοριστεί αν η διαφορά αφορά αποκλειστικά την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών που έχει παρασκευαστεί από πρώτες ύλες διαφορετικές από εκείνες που επιτάσσει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου ή επεκτείνεται στην απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων χωρών, ο οποίος περιέχει πρόσθετες ουσίες ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα.

13 Με το έγγραφο οχλήσεώς της και την αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή έβαλε κατά των διατάξεων του φορολογικού νόμου περί ζύθου, καθόσον αποκλείουν την εισαγωγή στην Ελλάδα ζύθου παρασκευασμένου νομίμως σε άλλα κράτη μέλη, εφόσον ο ζύθος αυτός δεν έχει παρασκευαστεί σύμφωνα με τις διατάξεις της ελληνικής κανονιστικής ρυθμίσεως. Η Επιτροπή φρονεί ότι η εν λόγω απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο δεν μπορεί να δικαιολογηθεί επειδή είναι αναγκαία για την εκπλήρωση επιτακτικών υποχρεώσεων που αποβλέπουν ιδίως στην αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου ή για την προστασία της δημόσιας υγείας, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

14 Με την απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, η ελληνική κυβέρνηση εξήγησε ότι η κανονιστική της ρύθμιση περί ζύθου ήταν αναγκαία για την προστασία της δημόσιας υγείας, δεδομένου ότι η χρησιμοποίηση πρώτων υλών εκτός της βύνης κριθής και του λυκίσκου συνεπάγεται οπωσδήποτε τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών και ενζύμων. Εντούτοις, δεν παρέσχε εξηγήσεις όσον αφορά την ακριβή έκταση της απαγορεύσεως του φορολογικού νόμου περί ζύθου ούτε για τις σχέσεις του με τη νομοθεσία περί πρόσθετων ουσιών.

15 Στο αιτιολογικό του δικογράφου της η Επιτροπή κατήγγειλε τα εμπόδια στις εισαγωγές τα οποία συνεπάγεται η εφαρμογή του φορολογικού νόμου περί ζύθου στο ζύθο που παρασκευάζεται σ' άλλα κράτη μέλη από πρώτες ύλες εκτός βύνης κριθής και λυκίσκου ή στο ζύθο που δεν συμφωνεί με ορισμένα κριτήρια παρασκευής.

16 Μόλις με το υπόμνημά της αντικρούσεως η ελληνική κυβέρνηση εξέθεσε ότι το νομοθετικό καθεστώς του ζύθου στηριζόταν στην πραγματικότητα σε δυό χωριστά και αλληλοσυμπληρούμενα νομοθετήματα, παρέθεσε δε τη νομοθεσία της όπως εμφαίνεται πιο πάνω.

17 Με το υπόμνημά της απαντήσεως η Επιτροπή εξέθεσε χωριστά τις αιτιάσεις που διατύπωσε κατά της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών, παρασκευαζόμενου από πρώτες ύλες διαφορετικές από εκείνες που προβλέπει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου και τις αιτιάσεις που συνεπαγόταν η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών, ο οποίος περιέχει πρόσθετες ουσίες ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα.

18 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να θεωρηθεί, για δύο λόγους, ότι η προσφυγή βάλλει τόσο κατά της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών που έχει παρασκευαστεί από πρώτες ύλες διαφορετικές από εκείνες που επιτάσσει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου, όσο και κατά της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως των κρατών αυτών που περιέχει πρόσθετες ουσίες, η χρησιμοποίηση των οποίων επιτρέπεται μεν στο κράτος μέλος παραγωγής, πλην όμως απαγορεύεται στην Ελλάδα, ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα.

19 Καταρχάς, η Επιτροπή, επιληφθείσα από την αρχή της διαδικασίας που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής με την απαγόρευση εμπορίας στην οποία προσκρούει η εισαγωγή στην Ελλάδα ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών, εφόσον δεν παρασκευάζεται σύμφωνα με κανόνες αντίστοιχους μ' αυτούς που ισχύουν στην Ελλάδα,

εντόπισε ευθύς εξαρχής την ουσία της παραβάσεως. Η Επιτροπή δεν αναφέρθηκε στο φορολογικό νόμο περί ζύθου στο αιτιολογικό του δικογράφου της προσφυγής της, παρά μόνο για να προσδιορίσει τους κανόνες αυτούς. Όπως εξέθεσε η ελληνική κυβέρνηση, το πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού δεν περιορίζεται εξάλλου στις πρώτες ύλες, αλλά επεκτείνεται στις πρόσθετες ουσίες, περιλαμβανομένων και των ενζύμων.

20 Περαιτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι η ίδια η ελληνική κυβέρνηση, από της ενάρξεως της διαδικασίας, υπεραμύνθηκε κυρίως των προσθέτων ουσιών και της προστασίας της δημόσιας υγείας, πράγμα το οποίο, αφενός, σημαίνει ότι είχε αντιληφθεί και αναγνωρίσει ότι το αντικείμενο της διαφοράς περιελάμβανε επίσης την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου που περιέχει πρόσθετες ουσίες ή που παρασκευάστηκε με τη χρησιμοποίηση ενζύμων και, αφετέρου, αποκλείει τη δυνατότητα προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας.

Επί της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου που παρασκευάζεται από πρώτες ύλες διαφορετικές από εκείνες που επιτάσσει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου

21 Πρέπει να υπογραμμιστεί καταρχάς ότι οι κανόνες παρασκευής που περιλαμβάνονται στο φορολογικό νόμο περί ζύθου δεν αμφισβητούνται εν προκειμένω παρά μόνο καθόσον το άρθρο 7 του Κώδικα Τροφίμων επεκτείνει την εφαρμογή τους στον εισαγόμενο από άλλα κράτη μέλη ζύθο.

22 Η Επιτροπή δέχεται ότι, εφόσον δεν έχει πραγματοποιηθεί εναρμόνιση στο κοινοτικό επίπεδο, τα κράτη μέλη διατηρούν καταρχήν το δικαίωμα να προσδιορίζουν τους κανόνες που αφορούν την παρασκευή, τη σύνθεση και τη διάθεση στο εμπόριο των ποτών. Φρονεί πάντως ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο, με την οποία πλήττεται ο ζύθος που παρασκευάζεται σύμφωνα με μεθόδους παρασκευής διαφορετικές από εκείνες που επιτάσσει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου, αποτελεί μέτρο ισοδυνάμου προς ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος, που δεν δικαιολογείται από καμιά επιτακτική ανάγκη αναγόμενη στην αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου ή στην προστασία των καταναλωτών. Πράγματι, ένας αποτελεσματικός φορολογικός έλεγχος θα μπορούσε κάλλιστα να πραγματοποιείται με σύστημα φορολογίας στηριζόμενο στο τελικό προϊόν, πράγμα που, σε περίπτωση ανοίγματος των συνόρων, θα απέτρεπε κάθε μειονέκτημα για τους ζύθους εγχώριας παρασκευής. Εξάλλου, η προστασία των καταναλωτών θα μπορούσε να διασφαλιστεί μέσω επιγραφών ή αγγελιών. Τέλος, η ελληνική κανονιστική ρύθμιση περί ζύθου δεν φαίνεται επίσης να αποβλέπει στη διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας, καθόσον η παρασκευή ζύθου από πρώτες ύλες εκτός βύνης κριθής δεν συνεπάγεται αναγκαστικά προσφυγή σε πρόσθετες ουσίες. Εξάλλου, αν αληθεύει ότι συνεπάγεται τη χρησιμοποίηση αμυλολυτικών ενζύμων, αυτά είναι αβλαβή για την υγεία.

23 Η ελληνική κυβέρνηση υποστήριξε καταρχάς ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών, που παρασκευάζεται από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής, δικαιολογείται από επιτακτικές ανάγκες αναγόμενες στην αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου. Πράγματι, δεδομένου ότι ο φόρος καταναλώσεως ζύθου επιβάλλεται βάσει της ποσότητας βύνης κριθής που χρησιμοποιήθηκε, το άνοιγμα των συνόρων σε ζύθο παρασκευαζόμενο από άλλες πρώτες ύλες θα είχε ως αποτέλεσμα να ευνοήσει φορολογικά το ζύθο αυτό σε σχέση με το ζύθο εγχώριας παρασκευής. Εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση φρονεί ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου παρασκευαζόμενου από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής αποβλέπει στην αποφυγή συγχύσεως των καταναλωτών και έχει επομένως ως στόχο την προστασία τους. Τέλος, η ελληνική κυβέρνηση θεωρεί ότι η κανονιστική της ρύθμιση δικαιολογείται από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας. Πράγματι, η χρησιμοποίηση άλλων υλών πλην της βύνης κριθής και του λυκίσκου συνεπάγεται αναγκαστικά τη χρησιμοποίηση αμυλολυτικών ενζύμων και πρόσθετων ουσιών. Τα αμυλολυτικά ένζυμα είναι επικίνδυνα για την υγεία όταν χρησιμοποιούνται σε προϊόντα για την παρασκευή των οποίων δεν έχουν χρησιμοποιηθεί υγιεινές πρώτες ύλες. Ως προς τις πρόσθετες ουσίες, λόγω των αβεβαιοτήτων που συνδέονται με τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματά τους επί της υγείας, θα έπρεπε να περιοριστεί η κατανάλωσή τους όσο το δυνατό περισσότερο.

24 Καταρχάς, πρέπει να υπομνηστεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (προεχόντως η απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Procureur du Roi κατά Dassonville, 8/74, Rec. σ. 837), κατά την οποία η απαγόρευση μέτρων ισοδυνάμου προς ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος του άρθρου 30 της Συνθήκης περιλαμβάνει « κάθε εμπορική κανονιστική ρύθμιση των κρατών μελών, που είναι ικανή να εμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο ».

25 Πρέπει εν συνεχεία να υπογραμμιστεί ότι από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (ιδίως την απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, Rewe, 120/78, Rec. σ. 649, και της 12ης Νοεμβρίου 1982, Rau, 261/81, Συλλογή σ. 3961) προκύπτει ότι, ελλείψει κοινής κανονιστικής ρυθμίσεως της εμπορίας των προϊόντων για τα οποία πρόκειται, τα εμπόδια στην ελεύθερη ενδοκοινοτική κυκλοφορία που απορρέουν από διαφορές των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει να γίνονται δεκτά κατά το μέτρο που η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση, εφαρμοζόμενη αδιακρίτως επί εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων, μπορεί να δικαιολογηθεί ως αναγκαία για την εκπλήρωση επιτακτικών αναγκών αναγομένων, μεταξύ άλλων, στην προστασία των καταναλωτών ή στην αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου. Η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση πρέπει να είναι επίσης ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Αν ένα κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ διαφόρων μέτρων καταλλήλων για την επίτευξη του ίδιου σκοπού, οφείλει να επιλέξει το μέσο εκείνο που επάγεται τα λιγότερα εμπόδια στην ελευθερία των συναλλαγών.

26 Δεν αμφισβητείται ότι η εφαρμογή του φορολογικού νόμου περί ζύθου στον προερχόμενο από άλλα κράτη μέλη ζύθο για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί νομίμως άλλες πρώτες ύλες, πλην της βύνης κριθής, και ιδίως όρυζα και αραβόσιτος, μπορεί να εμποδίσει την εισαγωγή του στην Ελλάδα.

27 Απομένει να εξακριβωθεί αν η εφαρμογή αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί είτε από επιτακτικές ανάγκες αναγόμενες στην αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου ή στην προστασία των καταναλωτών, δηλαδή, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, από λόγους αναγόμενους στην προστασία της υγείας των ανθρώπων.

28 Πρώτον, όσον αφορά το επιχείρημα που στηρίζεται στην ανάγκη εξασφαλίσεως αποτελεσματικού φορολογικού ελέγχου, πρέπει να τονιστεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν στερεί από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιλέγουν τη μέθοδο φορολογήσεως προϊόντων η οποία τους φαίνεται η πλέον ενδεδειγμένη. Η ελληνική Δημοκρατία αβασίμως πάντως αντλεί επιχείρημα από το φορολογικό σύστημά της για να δικαιολογήσει εμπόδια των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών. Εάν θέλει να εμποδίσει ώστε ο παρασκευαζόμενος από άλλες πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής ζύθος να απολαύει, σε περίπτωση ανοίγματος των συνόρων, φορολογικού πλεονεκτήματος έναντι του ζύθου εγχώριας παρασκευής, αρκεί να θεσπίσει σύστημα φόρου καταναλώσεως που να πλήττει τις ποσότητες των τελικών προϊόντων και όχι τις χρησιμοποιηθείσες ποσότητες βύνης κριθής.

29 Δεύτερον, ως προς το επιχείρημα που αφορά την προστασία των καταναλωτών, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η προβλεπόμενη στην Ελλάδα απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο είναι δυσανάλογη με τον επιδιωκόμενο στόχο. Μπορεί πράγματι να αντικατασταθεί με σύστημα το οποίο να προβλέπει την ένδειξη της φύσεως των πρώτων υλών που χρησιμοποιήθηκαν. Παρόμοιο σύστημα ενημερώσεως μπορεί κάλλιστα να λειτουργήσει ακόμα και για προϊόν το οποίο, όπως ο ζύθος, δεν διανέμεται υποχρεωτικά στους καταναλωτές σε φιάλες ή σε κυτία που μπορούν να φέρουν τις κατάλληλες ενδείξεις. Στην περίπτωση ζύθου ο οποίος πωλείται από βαρέλι, οι απαιτούμενες ενδείξεις, μπορούν, π.χ., να αναγράφονται στα βαρέλια ή στους μηχανισμούς αντλήσεως.

30 Τρίτον, όσον αφορά το ζήτημα αν η εν λόγω απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο μπορεί να δικαιολογηθεί, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, από την ανάγκη διασφαλίσεως της προστασίας της υγείας των ανθρώπων, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι δεν αμφισβητείται ότι οι χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες, σε μερική υποκατάσταση της βύνης κριθής, δεν είναι επικίνδυνες, αυτές καθαυτές, για τη δημόσια υγεία. Εξάλλου, κατά το μέτρο που η επιχειρηματολογία της ελληνικής κυβερνήσεως αναφέρεται στους

κινδύνους που συνδέονται με τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών και ενζύμων, γίνεται λόγος παρακάτω.

31 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι η επιβολή της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο που απορρέει από το φορολογικό νόμο περί ζύθου και το άρθρο 7 του Κώδικα Τροφίμων για τον εισαγόμενο από άλλα κράτη μέλη ζύθο, ο οποίος έχει νόμιμα παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο στα κράτη αυτά, συνιστά παράβαση της Ελληνικής Δημοκρατίας των υποχρεώσεών της που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης.

Επί της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου περιέχοντος πρόσθετες ουσίες ή παρασκευασμένου με τη βοήθεια ενζύμων

32 Κατά την Επιτροπή, η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο, η οποία πλήττει το ζύθο που περιέχει πρόσθετες ουσίες ή παρασκευάζεται με τη βοήθεια ενζύμων, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από σκέψεις αναγόμενες στην προστασία της δημόσιας υγείας. Κατά το προσφεύγον όργανο, ο παρασκευαζόμενος στα άλλα κράτη μέλη ζύθος που περιέχει επιτρεπόμενες εκεί πρόσθετες ουσίες ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα πρέπει να λογιστεί ότι δεν συνεπάγεται κανένα κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Αν η Ελληνική Δημοκρατία θέλει να αντιταχθεί στην εισαγωγή του, αυτή φέρει, κατά την Επιτροπή, το βάρος αποδείξεως ότι ο εν λόγω ζύθος είναι επικίνδυνος για την υγεία. Η Επιτροπή φρονεί ότι εν προκειμένω δεν έχει προσκομιστεί τέτοια απόδειξη. Το καθεστώς πρόσθετων ουσιών και ενζύμων που ισχύει για το ζύθο στην Ελλάδα είναι, εν πάση περιπτώσει, δυσανάλογος, εφόσον αποκλείει πλήρως τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών και ενζύμων.

33 Η ελληνική κυβέρνηση φρονεί ότι, ενόψει των κινδύνων που απορρέουν από τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών, τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματα των οποίων δεν είναι ακόμα γνωστά, και λαμβανομένων ειδικώς υπόψη των κινδύνων που παρουσιάζει η σώρευση πρόσθετων ουσιών στον οργανισμό και η αλληλεπίδρασή τους με άλλες ουσίες, είναι ανάγκη να περιοριστεί όσο το δυνατόν περισσότερο η ποσότητα των απορροφούμενων πρόσθετων ουσιών. Επιβάλλεται ειδικά ο αποκλεισμός της χρησιμοποιήσεως πρόσθετων ουσιών και ενζύμων, στην παρασκευή ζύθου, ως μη αναγκαίων τεχνολογικώς, όταν ο ζύθος παρασκευάζεται αποκλειστικώς από τις πρώτες ύλες που ορίζει ο φορολογικός νόμος περί ζύθου. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το ελληνικό καθεστώς πρόσθετων ουσιών και ενζύμων που ισχύει για το ζύθο δικαιολογείται πλήρως από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας και δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

34 Δεν αμφισβητείται ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου περιέχοντος πρόσθετες ουσίες ή παρασκευαζόμενου με τη βοήθεια ενζύμων εμποδίζει την εισαγωγή ζύθου προελεύσεως άλλων κρατών μελών, που περιέχει πρόσθετες ουσίες επιτρεπόμενες στα κράτη αυτά ή για την παρασκευή του οποίου έχουν χρησιμοποιηθεί ένζυμα, και επομένως, κατά το μέτρο αυτό, εμπίπτει στο άρθρο 30 της Συνθήκης. Πρέπει πάντως να εξακριβωθεί αν η εφαρμογή της απαγορεύσεως αυτής μπορεί να δικαιολογηθεί, βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης, από λόγους προστασίας της υγείας των ανθρώπων.

35 Όσον αφορά τις πρόσθετες ουσίες, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (ιδίως από την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz, 174/82, Συλλογή σ. 2445), « κατά το μέτρο που υπάρχουν αβεβαιότητες στη σημερινή κατάσταση της επιστημονικής έρευνας, απόκειται στα κράτη μέλη, ελλείψει εναρμονίσεως, να αποφασίσουν σε ποια έκταση προτίθενται να εξασφαλίσουν την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων λαμβάνοντας όμως υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας ».

36 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου (και ειδικά από τις αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz, που προαναφέρθηκε, της 10ης Δεκεμβρίου 1985, Motte, 247/84, και της 6ης Μαΐου 1986, Muller, 304/84, Συλλογή σ. 1511) προκύπτει επίσης ότι, υπό τις περιστάσεις αυτές, το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στο να θεσπίζουν τα κράτη μέλη νομοθεσία που να υπάγει τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών σε προηγούμενη άδεια χορηγούμενη με πράξη γενικής εφαρμογής για συγκεκριμένες πρόσθετες ουσίες, είτε για όλα τα προϊόντα είτε για ορισμένα μόνο μεταξύ αυτών είτε για ορισμένες χρήσεις. Νομοθεσία αυτού του είδους ανταποκρίνεται στο θεμιτό στόχο της υγειονομικής πολιτικής που συνίσταται στην περιστολή της ανέλεγκτης καταναλώσεως πρόσθετων τροφικών ουσιών.

37 Η επί των εισαγόμενων προϊόντων επιβολή απαγορεύσεων διαθέσεως στο εμπόριο προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες επιτρεπόμενες στο κράτος μέλος παραγωγής, απαγορευόμενες όμως στο κράτος μέλος εισαγωγής, επιτρέπεται πάντως μόνο κατά το μέτρο που είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του άρθρου 36 της Συνθήκης, όπως αυτό έχει ερμηνευτεί από το Δικαστήριο.

38 Πρέπει πρώτον να υπομνηστεί ότι με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του, Sandoz, Motte και Muller, το Δικαστήριο συνήγαγε από την αρχή της αναλογικότητας, στην οποία στηρίζεται η τελευταία φράση του άρθρου 36 της Συνθήκης, ότι οι απαγορεύσεις διαθέσεως στο εμπόριο προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες επιτρεπόμενες στο κράτος μέλος παραγωγής, απαγορευόμενες όμως στο κράτος μέλος εισαγωγής, πρέπει

να περιορίζονται σε ό,τι είναι πράγματι αναγκαίο για τη διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας. Το Δικαστήριο δέχτηκε επίσης ότι η χρησιμοποίηση συγκεκριμένης πρόσθετης ουσίας, επιτρεπόμενης σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να επιτρέπεται στην περίπτωση εισαγόμενου προϊόντος από το εν λόγω κράτος μέλος, εφόσον, λαμβανομένων υπόψη, αφενός, των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας και ειδικά των εργασιών της κοινοτικής επιστημονικής επιτροπής ανθρώπινης διατροφής και του Codex alimentarius του FAO και της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας και, αφετέρου, των συνηθειών διατροφής στο κράτος μέλος εισαγωγής, η πρόσθετη αυτή ουσία δεν παρουσιάζει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και ανταποκρίνεται σε μια πραγματική ανάγκη τεχνολογικής ιδίως φύσεως.

39 Δεύτερον, πρέπει να υπομνηστεί ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 6ης Μαΐου 1986 (Muller, που προαναφέρθηκε), η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει επίσης να μπορούν οι επιχειρηματίες να ζητούν, με διαδικασία που να τους είναι ευχερώς προσιτή και η οποία να μπορεί να τερματίζεται εντός ευλόγου χρόνου, να επιτρέπεται με πράξη γενικής εφαρμογής η χρησιμοποίηση συγκεκριμένων πρόσθετων ουσιών.

40 Πρέπει να διευκρινιστεί ότι την αδικαιολόγητη έλλειψη άδειας πρέπει να μπορούν να προσβάλλουν οι επιχειρηματίες στο πλαίσιο ένδικης προσφυγής. Υπό την επιφύλαξη της δυνατότητας που οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν να ζητούν από τους επιχειρηματίες τα στοιχεία που αυτοί διαθέτουν και που μπορούν να είναι χρήσιμα στην εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, με την απόφαση της 6ης Μαΐου 1986 (Muller, που προαναφέρθηκε) κρίθηκε ότι οι εν λόγω αρχές του κράτους μέλους εισαγωγής υποχρεούνται να αποδεικνύουν ότι η απαγόρευση δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας του πληθυσμού τους.

41 Πρέπει να τονιστεί, αφενός, ότι το ελληνικό καθεστώς πρόσθετων ουσιών που ισχύει για το ζύθο οδηγεί σε αποκλεισμό όλων των πρόσθετων ουσιών που επιτρέπονται στα άλλα κράτη μέλη και όχι στον αποκλεισμό ορισμένων μεταξύ αυτών που δικαιολογείται συγκεκριμένα από τους κινδύνους που αυτές συνεπάγονται ενόψει των συνηθειών διατροφής του ελληνικού πληθυσμού και, αφετέρου, ότι δεν περιλαμβάνει καμιά διαδικασία επιτρέπουσα στους επιχειρηματίες να επιτυγχάνουν ώστε μια συγκεκριμένη πρόσθετη ουσία να επιτρέπεται, με πράξη γενικής εφαρμογής, στην παρασκευή του ζύθου.

42 Όσον αφορά ακόμα ειδικότερα τους κινδύνους που περικλείει η απορρόφηση των πρόσθετων ουσιών γενικά, οι οποίοι, σύμφωνα με την ελληνική κυβέρνηση, δικαιολογούν την απαγόρευση της χρησιμοποιήσεως κάθε πρόσθετης ουσίας στο ζύθο, πρέπει να τονιστεί ότι η απλή αναφορά στους ενδεχόμενους αυτούς κινδύνους δεν δικαιολογεί τη θέσπιση απόλυτης απαγόρευσης στην περίπτωση του ζύθου, αφού το καθεστώς που ισχύει για τα λοιπά προϊόντα επιτρέπει τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών.

43 Όσον αφορά την τεχνολογική ιδίως ανάγκη πρόσθετων ουσιών, η ελληνική κυβέρνηση προέβαλε ότι δεν υφίστατο, εφόσον ο ζύθος έχει παρασκευαστεί σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 3 του φορολογικού νόμου περί ζύθου.

44 Σχετικά, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι δεν αρκεί, για να αποκλειστεί ότι ορισμένες πρόσθετες ουσίες μπορούν να ανταποκρίνονται σε τεχνολογική ανάγκη, η επίκληση του γεγονότος ότι ο ζύθος μπορεί να παρασκευαστεί χωρίς πρόσθετες ουσίες εφόσον παρασκευάζεται από τις οριζόμενες για την Ελλάδα πρώτες ύλες. Παρόμοια ερμηνεία της έννοιας της τεχνολογικής ανάγκης, η οποία καταλήγει στο να ευνοεί τις εγχώριες μεθόδους παραγωγής, αποτελεί μέσο συγκεκαλυμμένου περιορισμού του μεταξύ κρατών μελών εμπορίου.

45 Η έννοια της τεχνολογικής ανάγκης πρέπει να αξιολογηθεί ανάλογα με τις χρησιμοποιούμενες πρώτες ύλες και λαμβάνοντας υπόψη την εκτίμηση στην οποία προέβησαν οι αρχές του κράτους μέλους όπου το προϊόν έχει νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο. Πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας και ειδικότερα τα αποτελέσματα των εργασιών της κοινοτικής επιστημονικής επιτροπής ανθρώπινης διατροφής και της επιτροπής του Codex alimentarius του FAO και της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας.

46 Κατά συνέπεια, κατά το μέτρο που το ελληνικό καθεστώς περί πρόσθετων ουσιών όσον αφορά το ζύθο συνεπάγεται γενικό αποκλεισμό των πρόσθετων ουσιών, η εφαρμογή του στον εισαγόμενο από άλλα κράτη μέλη ζύθο δεν συμφωνεί προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, όπως αποσαφηνίστηκαν με τη νομολογία του Δικαστηρίου, διότι αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας και δεν καλύπτεται επομένως από την εξαίρεση του άρθρου 36 της Συνθήκης.

47 Η κρίση αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο για την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ζύθου που παρασκευάζεται με τη βοήθεια ενζύμων. Πράγματι, αφενός, δεν μπορεί να υποστηριχτεί σοβαρά ότι τα ένζυμα αυτά είναι επικίνδυνα για την υγεία των ανθρώπων, εφόσον η χρησιμοποίησή τους στους χυμούς φρούτων επιτρέπεται σε κοινοτικό επίπεδο με την οδηγία του Συμβουλίου της 17ης Νοεμβρίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 116), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 79/168 του Συμβουλίου της 13ης Φεβρουαρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 54). Αφετέρου, δεν αμφισβητήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση ότι τα ένζυμα εξαφανίζονται κατά τη διάρκεια της παρασκευής ή δεν υφίστανται στο τελικό προϊόν παρά σε αμελητέες αναλογίες.

48 Από τις προηγούμενες σκέψεις πρέπει να συναχθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας τη διάθεση στο εμπόριο ζύθου που παράγεται νομίμως και κυκλοφορεί στα άλλα κράτη μέλη όταν ο ζύθος αυτός δεν συμφωνεί με τις επιταγές της νομοθεσίας της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

49 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Εφόσον η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας τη διάθεση στο εμπόριο ζύθου που παράγεται νομίμως και κυκλοφορεί στα άλλα κράτη μέλη όταν ο ζύθος αυτός δεν συμφωνεί με τις επιταγές της νομοθεσίας της, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης.

2) Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Mackenzie Stuart Galmot Κακούρης O'Higgins

Schockweiler Bosco Koopmans Due Everling

Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 12 Μαρτίου 1987.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart