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. Η τελευταία αυτή έννοια πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των χρησιμοποιουμένων πρώτων υλών, λαμβάνοντας υπόψη την αντίστοιχη εκτίμηση των αρχών του κράτους μέλους παραγωγής και τα αποτελέσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας. 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.

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, οι εν λόγω αρχές του κράτους μέλους εισαγωγής υποχρεούνται να αποδεικνύουν ότι η απαγόρευση δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας του πληθυσμού τους.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 176/84 *

Περιεχόμενα

I — Έκθεση των πραγματικών περιστατικών και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία 1196

A — Το επίμαχο προϊόν 1196

B — Το νομοθετικό πλαίσιο 1196

1. Η ελληνική νομοθεσία περί ζύθου 1196

2. Ελληνικές φορολογικές διατάξεις 1197

3. Η ελληνική νομοθεσία περί πρόσθετων ουσιών 1197

4. Οι οδηγίες εναρμονίσεως 1198

Γ — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία 1199

II — Αιτήματα των διαδίκων 1199

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων 1199

A — Ως προς το ακριβές περιεχόμενο της ελληνικής νομοθεσίας 1199

B — Ως προς την εκτίμηση της ελληνικής νομοθεσίας περί ζύθου από πλευράς κοινοτικού δικαίου 1200

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις 1200

2. Ως προς το επιχείρημα της προστασίας της δημόσιας υγείας 1201

α) Ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση ενζύμων στο ζύθο 1201

β) Ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση στο ζύθο πρόσθετων ουσιών εκτός των ενζύμων 1202

1) Ως προς τους κινδύνους που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών εκτός των ενζύμων 1202

2) Ως προς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία περί πρόσθετων ουσιών 1203

3. Ως προς το επιχείρημα της προστασίας των καταναλωτών από εξαπατήσεις 1205

4. Ως προς το επιχείρημα που αφορά την αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου 1205

I — Έκθεση των πραγματικών περιστατικών και η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

A — *Το επίμαχο προϊόν*

Ο ζύθος είναι ποτό παρασκευαζόμενο από βύνη κριθής, λυκίσκο, μαγιά και νερό. Η παρασκευή του γίνεται σε διάφορα στάδια. Το πρώτο στάδιο είναι η μετατροπή της κριθής σε βύνη, που αποτελεί διαδικασία κατά την οποία χρησιμοποιούνται οι πρώτες φάσεις της φυσικής βλάστησης της κριθής. Κατόπιν τα διαλυτά συστατικά στοιχεία της βύνης εξάγονται με τη βοήθεια νερού, το δε εκχύλισμα μπορεί να αρωματιστεί διά βρασμού με λυκίσκο. Από το βρασμό αυτό προκύπτει ένα « γλεύκος » το οποίο υφίσταται ζύμωση με μαγιά. Τέλος, το γλεύκος που υπέστη την κατ' αυτό τον τρόπο ζύμωση καθαρίζεται, ωριμάζει και στραγγίζεται.

Εντούτοις, είναι δυνατή η μερική υποκατάσταση της βύνης κριθής από άωρους σπόρους, όπως είναι το ρύζι, ο αραβόσιτος ή ο κέγχρος. Η χρήση των άωρων αυτών σπόρων για την παρασκευή του ζύθου επιτρέπεται σε όλα τα κράτη μέλη, εκτός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Ελληνικής Δημοκρατίας. Εξάλλου, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε η Επιτροπή, όλα τα κράτη μέλη, εκτός επίσης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Ελληνικής Δημοκρατίας, επιτρέπουν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας παρασκευής του ζύθου τη χρήση ορισμένων πρόσθετων ουσιών.

B — *Το νομοθετικό πλαίσιο*

1. *Η ελληνική νομοθεσία περί ζύθου*

Η Ελλάδα έχει θεσπίσει έναν Κώδικα Τροφίμων και Ποτών, η τελευταία τροποποίηση του οποίου χρονολογείται από το 1971 (ΦΕΚ 677/1971, τεύχος Β').

Σύμφωνα με το άρθρο 144, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού, « διά την παρασκευήν και διάθεσιν του ζύθου δέον να εφαρμόζονται οι διατάξεις και οι όροι οι προβλεπόμενοι υπό της ειδικής διά τον ζύθον νομοθεσίας ».

Η ειδική αυτή νομοθεσία είναι ο νόμος 2963/1922 (ΦΕΚ 134/1922, τεύχος Α'). Το άρθρο 3 του νόμου αυτού ορίζει:

« 2) Ο εντός του κράτους παραγόμενος ζύθος δέον να παρασκευάζεται αποκλειστικώς διά της χρήσεως βύνης (malt) και λυκίσκου, να πληροί δε τους κατωτέρω οριζόμενους όρους.

3) Ο υπό των ζυθοποιών προς εσωτερικήν κατανάλωσιν ή προς εξαγωγήν εις την αλλοδαπήν διατιθέμενος ζύθος δέον, κατά την διά χημικής αναλύσεως εξέτασιν αυτού, να δεικνύη αρχικήν πυκνότητα ζυθογλεύκους προ της ζυμώσεως τουλάχιστον 11,5 και βαθμόν ζυμώσεως ουχί κατώτερον του αριθμού 45.

4) Απαγορεύεται η εν τω κράτει κατασκευή ζύθου μη πληρούντος τους όρους των προηγουμένων παραγράφων 2 και 3 του άρθρου τούτου, ως και η εν τω ζύθω ή κατά την κατασκευήν αυτού προσθήκη εκχυλίσματος βύνης, γλυκερίνης, γλυκυρρίζης, αμυλοσακχάρου ή σακχάρου, δεξτρίνης και λοιπών αμυλωδών ή άλλων ουσιών εις αναπλήρωσιν της εκ κριθής βύνης, ως και η προσθήκη οινοπνεύματος. »

Ποινικές διατάξεις έχουν προβλεφθεί με το άρθρο 8 του νομοθετικού διατάγματος της 29ης Δεκεμβρίου 1923 (περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί φορολογίας ζύθου νόμων), κατά το οποίο:

« τιμωρούνται διά φυλακίσεως ενός μηνός μέχρι δύο ετών και διά προστίμου δραχμών... οι κατασκευάζοντες εντός του κράτους ζύθον ή βύνην άνευ νομίμου αδείας, ως και οι κατασκευάζοντες ζύθον ουχί αποκλειστικώς εκ βύνης και λυκίσκου, έτι δε οι χρησιμοποιούντες κατά την κατασκευήν αυτού ουσίας εκ των υπό του νόμου απαγορευμένων. »

Με αναγκαστικό νόμο του 1945 (AN 205/1945) προστέθηκαν, ιδίως, δύο παράγραφοι στο κείμενο του άρθρου 3 του νόμου 2963/1922. Οι παράγραφοι αυτές έχουν ως εξής:

« Δι' αποφάσεων του Υπουργού των Οικονομικών, δημοσιευομένων διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, δύναται εις εξαιρετικάς περιπτώσεις να επιτρέπηται η παραγωγή ζύθου διά κατεργασίας πλην βύνης και άλλων αμυλωδών ουσιών ή εκχυλίσματος των ουσιών τούτων, ως και εκχυλίσματος βύνης.

Εν ταις αποφάσεσι ταύταις θα αναγράφωνται αι εκτάκτως επιτρεπόμεναι εκάστοτε ανωτέρω πρώται ύλαι, το χρονικόν διάστημα, καθ' ό αύται δέον να κατεργασθώσιν, ο καταβλητέος κατά χιλ/μον αυτών φόρος καταναλώσεως ως και παν έτερον σχετικόν στοιχείον και λεπτομέρεια. »

Ο αναγκαστικός αυτός νόμος καταργήθηκε, αναδρομικά, από 1ης Ιανουαρίου 1981, με το άρθρο 101 του νόμου 1402/1983 περί προσαρμογής της τελωνειακής και δασμολογικής νομοθεσίας στο δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΦΕΚ 167/1983, τεύχος Α').

Εξάλλου, το άρθρο 7, παράγραφος 1, του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών ορίζει ότι τα εισαγόμενα τρόφιμα πρέπει να πληρούν τους όρους της ελληνικής νομοθεσίας. Στην περίπτωση του ζύθου, αυτό συνεπάγεται ότι ο ζύθος μπορεί να εισαχθεί μόνον αν έχει παρασκευαστεί από βύνη κριθής και λυκίσκο.

2. *Ελληνικές φορολογικές διατάξεις*

Το άρθρο 2 του προαναφερθέντος νομοθετικού διατάγματος της 29ης Δεκεμβρίου 1923 ορίζει ότι ο επιβαλλόμενος επί του ζύθου ειδικός φόρος καταναλώσεως δεν πλήττει το τελικό προϊόν, αλλά τη χρησιμοποιηθείσα πρώτη ύλη. Το ύψος του ειδικού φόρου καταναλώσεως καθορίζεται ανά χιλιόγραμμο χρησιμοποιηθείσας βύνης κριθής.

3. *Η ελληνική νομοθεσία περί πρόσθετων ουσιών*

Ο Κώδικας Τροφίμων και Ποτών περιλαμβάνει αρκετές διατάξεις με τις οποίες ρυθμίζεται η χρήση των πρόσθετων ουσιών.

Πρόκειται, καταρχάς, για το άρθρο 29, παράγραφος 4, το οποίο ορίζει:

« Η προσθήκη διαλαμβανομένης εν τω παρόντι κεφαλαίω προσθέτου ύλης εις τρόφιμον, άνευ ρητής προς τούτο μνείας εις τα περί του τροφίμου τούτου οικεία άρθρα του παρόντος

Κώδικος, είναι δυνατόν να επιτραπή αποκλειστικώς και μόνον κατόπιν εγκρίσεως υπό του Α. Χ. Σ., άλλως θεωρείται ως πράξις επικίνδυνος διά την δημοσίαν υγείαν και διώκεται ως τοιαύτη. »

Πρόκειται, επίσης, για το άρθρο 3, παράγραφος 8, το οποίο απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο τροφίμων τα οποία περιέχουν:

« ανοργάνους ή οργανικάς χημικάς ουσίας, ξένας προς την φύσιν του τροφίμου, μη δυναμένας να δικαιολογηθώσιν εκ της φύσεως και συστάσεως αυτού ή υπολείμματα των ως άνω ουσιών από επιτρεπομένας κατεργασίας εις ποσοστά μη δικαιολογούμενα εκ της κανονικής εφαρμογής των κατεργασιών αυτών ως και φυσικήν τινά ιδιότητα δυναμένη να προκαλέση δυσμενείς επιπτώσεις επί της δημοσίας υγείας ».

Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει τα ένζυμα.

4. *Οι οδηγίες εναρμονίσεως*

Για την επίτευξη κάποιας εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών περί προσθέτων ουσιών εκδόθηκαν τέσσερις οδηγίες του Συμβουλίου. Πρόκειται για την οδηγία του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 1962, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τις χρωστικές ύλες που επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 71), την οδηγία του Συμβουλίου της 5ης Νοεμβρίου 1963, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα συντηρητικά που επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 89), την οδηγία του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 1970, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τις ουσίες που έχουν αντιοξειδωτικά αποτελέσματα και επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 130), και την οδηγία του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1974, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τους γαλακτοποιητές, σταθεροποιητές, τα πυκνωτικά και πηκτικά μέσα που επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 10).

Η χρησιμοποιούμενη κατά τα κείμενα αυτά μέθοδος είναι η ίδια. Στις εν λόγω οδηγίες έχει επισυναφθεί πίνακας πρόσθετων ουσιών, τα δε κράτη μέλη υποχρεούνται να απαγορεύουν τη χρήση των μη καταχωρισμένων στους πίνακες αυτούς χρωστικών ουσιών. Εξάλλου, οι καταχωρισμένες στους πίνακες αυτούς χρωστικές ουσίες δεν μπορούν πλέον να αποτελέσουν αντικείμενο γενικής απαγορεύσεως. Εντούτοις, τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση των περιλαμβανόμενων στους συνημμένους πίνακες ουσιών για όλα τα τρόφιμα.

Δεν υφίσταται κανένα κείμενο με το οποίο να επιδιώκεται η επίτευξη εναρμονίσεως όσον αφορά τα συστατικά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην παρασκευή ζύθου.

Γ — *Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία*

Η υπό κρίση προσφυγή οφείλεται σε καταγγελία που υπέβαλε το 1981 στην Επιτροπή η « Association italienne de la bière et du malt ». Κατά τη γνώμη του οργανισμού αυτού, η ελληνική νομοθεσία είχε ως αποτέλεσμα να αποκλείονται από την ελληνική αγορά οι ζύθοι που είχαν παρασκευαστεί διά χρησιμοποιήσεως άωρων σπόρων, παράγονταν παραδοσιακώς στο σύνολο σχεδόν των κρατών μελών της Κοινότητας και εξάγονταν στην Ελλάδα μέχρι την ημερομηνία εντάξεώς της.

Η Επιτροπή, παρά τις εξηγήσεις της ελληνικής κυβέρνησης, αποφάσισε να κινήσει την προβλεπόμενη από το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ διαδικασία, αποστέλλοντας στις 11 Φεβρουαρίου 1982 έγγραφη όχληση. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η ελληνική νομοθεσία περί ζύθου είναι αντίθετη προς τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά το μέτρο που απαγορεύει την εισαγωγή και τη διάθεση στο εμπόριο ζύθου που έχει νόμιμα παραχθεί και διατεθεί σε άλλα κράτη μέλη, αλλά παρασκευάζεται από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής ή δεν είναι σύμφωνος προς ορισμένα κριτήρια παρασκευής.

Η Επιτροπή υποστήριξε την άποψη αυτή με αιτιολογημένη γνώμη της 1ης Αυγούστου 1983, η οποία συμπληρώθηκε από αιτιολογημένη γνώμη της 3ης Απριλίου 1984.

Επειδή η Ελληνική Δημοκρατία δεν έθεσε τέρμα στη φερόμενη παράβαση εντός της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την τελευταία αυτή γνώμη, η Επιτροπή άσκησε, με δικόγραφο της 16ης Απριλίου 1984, το οποίο πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Ιουλίου 1984, την υπό κρίση προσφυγή.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Η *προσφεύγουσα* ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας την εισαγωγή ζύθου, που έχει νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, αλλά δεν είναι σύμφωνος με τις προδιαγραφές της εθνικής νομοθεσίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ·

2) να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η *καθής* ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Ως προς το ακριβές περιεχόμενο της ελληνικής νομοθεσίας*

Κατά την *Επιτροπή*, μολονότι ο εισαγόμενος από άλλα κράτη μέλη ζύθος που δεν παρασκευάζεται σύμφωνα με τις προδιαγραφές του νόμου 2963/1922 μπορεί να εισάγεται στην Ελλάδα, αλλά δεν μπορεί να διατίθεται στο εμπόριο με την ονομασία « ζύθος », είτε στα ελληνικά είτε σε άλλη γλώσσα. Σχετικά, η Επιτροπή στηρίζεται σε εγκύκλιο της 6ης Δεκεμβρίου 1980, που εκδόθηκε από το Γενικό Χημείο του κράτους και διανεμήθηκε σε όλες τις χημικές υπηρεσίες και τα τελωνεία της χώρας μερικές μέρες πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Σύμφωνα με την εγκύκλιο αυτή, ο εισαγόμενος από τα λοιπά κράτη μέλη ζύθος πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις του νόμου 2963/1922. Στην περίπτωση που δεν συμβαίνει αυτό, το προϊόν δεν θα διατίθεται στην εσωτερική κατανάλωση με την ονομασία ζύθος, ούτε θα αναγράφεται στη συσκευασία η λέξη « ζύθος » ελληνικά ή ξενόγλωσσα.

Εξάλλου, η Επιτροπή φρονεί ότι ο Κώδικας Τροφίμων δεν απαγορεύει γενικά τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών. Πράγματι, το άρθρο 29, παράγραφος 4, του κώδικα αυτού προβλέπει τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως ορισμένων πρόσθετων ουσιών στις προβλεπόμενες περιπτώσεις, καθώς και τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών, κατόπιν εγκρίσεως του Ανωτάτου Χημικού Συμβουλίου.

Τέλος, η Επιτροπή εκφράζει την έκπληξή της διότι ο νόμος 1402/1983 κατάργησε, αναδρομικά από 1ης Ιανουαρίου 1981, ημερομηνία προσχωρήσεως της Ελλάδας, το άρθρο 1 του ΑΝ 205/1945, το οποίο προέβλεπε την υπό ορισμένες προϋποθέσεις δυνατότητα παραγωγής και διαθέσεως ζύθου παρασκευασμένου από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής.

Η *ελληνική κυβέρνηση* φρονεί ότι ο συνδυασμός του άρθρου 3, παράγραφος 2, του νόμου 2963/1922 με την παράγραφο 1 του άρθρου 7 του Κώδικα Τροφίμων και Ποτών καταδεικνύει ότι θα ήταν λίαν δυσχερής η εισαγωγή στην Ελλάδα ζύθου παρασκευαζόμενου από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής. Επομένως, δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός ότι ένας τέτοιος ζύθος μπορούσε να διατίθεται στο εμπόριο με

άλλη ονομασία. Επομένως, η παρεμπόδιση της εισαγωγής ζύθων από άλλα κράτη μέλη προκύπτει όχι από απαγόρευση ονομασίας, αλλά, αντίθετα, από την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο, η οποία αφορά ζύθους που περιέχουν πρόσθετες ουσίες και μπορούν, λόγω του γεγονότος αυτού, να είναι επικίνδυνες για την υγεία. Από το άρθρο 144, παράγραφος 4, του Κώδικα Τροφίμων και από το νόμο 2963/1922 προκύπτει ότι κανένα ένζυμο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην παρασκευή ζύθου.

Εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση φρονεί ότι το άρθρο 29, παράγραφος 4, του Κώδικα Τροφίμων υιοθετεί σαφώς την αρχή της απαγορεύσεως των πρόσθετων ουσιών. Η γενική αυτή αρχή αποτελεί τον κανόνα από τον οποίο εξαιρέσεις καθίστανται εφικτές σε αυστηρά περιορισμένη κλίμακα. Εξάλλου, η διαδικασία της κατ' εξαίρεση εγκρίσεως ορισμένων πρόσθετων ουσιών έχει χρησιμοποιηθεί μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και πάντοτε σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις του Κώδικα Τροφίμων.

Τέλος, η ελληνική κυβέρνηση αναφέρει ότι είχε ενημερώσει τους εκπροσώπους της Επιτροπής για την πρόθεσή της να καταργήσει τον ΑΝ 205/1945 πλέον του ενός χρόνου προ της διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης στην υπό κρίση υπόθεση. Η ελληνική κυβέρνηση υπογραμμίζει επίσης ότι η κατάργηση αυτή αφορούσε την εξαίρεση από το γενικό σύστημα, δηλαδή τη δυνατότητα παρασκευής ζύθου από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής. Η εξαίρεση αυτή οφειλόταν στην ιδιαίτερη κατάσταση που απορρέει σε εποχή του πολέμου και, εν πάση περιπτώσει, ουδέποτε είχε εφαρμοστεί στην πράξη.

Β — *Ως προς την εκτίμηση της ελληνικής νομοθεσίας περί ζύθου από πλευράς κοινοτικού δικαίου*

1. *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

Η Επιτροπή δέχεται ότι τα κράτη μέλη, ελλείψει κοινών ή εναρμονισμένων κανόνων, διατήρησαν το δικαίωμα να θεσπίζουν κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με την παραγωγή και τη διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων. Εντούτοις, επί τέτοιων ρυθμίσεων ισχύει η απαγόρευση λήψεως μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς που θεσπίζει το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, χωρίς να μπορεί ένα κράτος μέλος να επικαλεστεί την έλλειψη εναρμονίσεως.

Ενόψει της νομολογίας του Δικαστηρίου, κάθε προϊόν που έχει νόμιμα κατασκευαστεί και κυκλοφορήσει σε ένα κράτος μέλος πρέπει, καταρχήν, να μπορεί να διατίθεται στην αγορά κάθε άλλου κράτους μέλους. Στην προκειμένη περίπτωση, η ελληνική νομοθεσία απαγορεύει να διατίθενται στην Ελλάδα ζύθοι που έχουν νομίμως παραχθεί και κυκλοφορήσει σε άλλα κράτη μέλη. Είναι αληθές ότι η νομοθεσία αυτή εφαρμόζεται αδιακρίτως επί εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων. Εντούτοις, δεδομένου ότι η νομοθεσία αυτή δεν δικαιολογείται από επιτακτικές ανάγκες ούτε από έναν από τους αναφερόμενους στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ λόγους, πρέπει να χαρακτηριστεί ως μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, απαγορευόμενο από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Η *ελληνική κυβέρνηση* φρονεί ότι δεν ευσταθεί ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να λαμβάνουν νομοθετικά μέτρα επί εθνικού επιπέδου παρά σε εξαιρετικά περιορισμένη έκταση, σε περίπτωση που δεν υφίσταται καμιά εναρμόνιση επί κοινοτικού επιπέδου. Πράγματι, εφόσον δεν υφίσταται καμιά κοινοτική ρύθμιση, τίποτα δεν εμποδίζει, καταρχήν, τα κράτη μέλη να θεσπίζουν μέτρα σχετικά με τη σύνθεση, παραγωγή και διάθεση των προϊόντων τους στην εθνική τους αγορά. Τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία που προκύπτουν από τις διαφορές των εθνικών ρυθμίσεων πρέπει να γίνονται αποδεκτά εφόσον η εθνική ρύθμιση, εφαρμοζόμενη αδιακρίτως σε εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα, μπορεί να δικαιολογείται από την ανάγκη ικανοποιή-

σεως επιτακτικών απαιτήσεων. Στην προκειμένη περίπτωση, η ελληνική κυβέρνηση, για να δικαιολογήσει τις ρυθμίσεις της, προβάλλει τρία επιχειρήματα: ένα επιχείρημα σχετικά με την προστασία της δημόσιας υγείας, ένα σχετικά με την προστασία των καταναλωτών από τις εξαπατήσεις και ένα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου.

2. *Ως προς το επιχείρημα της προστασίας της δημόσιας υγείας*

Καταρχάς, η *Επιτροπή* τονίζει ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν παρέχει κανένα στοιχείο από το οποίο μπορεί να αποδειχτεί ότι ο ζύθος που παράγεται από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής μπορεί να βλάψει τη δημόσια υγεία. Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι το κράτος που επικαλείται την ύπαρξη επιτακτικής ανάγκης ή μια από τις παρεκκλίσεις του άρθρου 36 οφείλει και να αποδεικνύει τον ισχυρισμό του.

Κατά την Επιτροπή, είναι βέβαιο ότι ο ζύθος που παρασκευάζεται από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής είναι ακίνδυνος για την υγεία. Η άποψη αυτή βρίσκει καταρχάς έρεισμα στο γεγονός ότι σ' ολόκληρο τον κόσμο χρησιμοποιούνται για την παρασκευή ζύθου υλικά εκτός της κριθής. Επίσης, η Επιτροπή αντλεί επιχειρήματα από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τον AN 205/1945, ήταν δυνατή για ορισμένα χρόνια η χρησιμοποίηση στην Ελλάδα άωρων σπόρων. Μολονότι η εξαίρεση αυτή ουδέποτε εφαρμόστηκε στην πράξη, αποτελεί έμμεση αναγνώριση, από την ελληνική κυβέρνηση, της μη βλαπτικότητας του ζύθου που παρασκευάζεται από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής.

Επί του τελευταίου αυτού σημείου, η *ελληνική κυβέρνηση* επισημαίνει ότι είναι υπερβολικός ο ισχυρισμός ότι η ύπαρξη ενός αναγκαστικού νόμου, που επιβλήθηκε από τις περιστάσεις, μπορεί να χρησιμεύσει για να αποδειχτεί ότι η ελληνική κυβέρνηση δέχεται ότι η παραγωγή και η διανομή ζύθου που έχει παρασκευαστεί από πρώτες ύλες εκτός της βύνης κριθής δεν παρουσιάζει κινδύνους.

Εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση, προκειμένου να υπογραμμίσει ότι η χρησιμοποίηση στο ζύθο πρόσθετων ουσιών μπορεί να είναι επικίνδυνη για τη δημόσια υγεία, επισημαίνει ότι η χρησιμοποίηση στο παρελθόν σταθεροποιητών αφρού προκάλεσε θανάτους σε αρκετές χώρες.

α) *Ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση ενζύμων στο ζύθο*

Η *Επιτροπή* δέχεται ότι τα αμυλολυτικά ένζυμα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την παρασκευή του γλεύκους όταν ο ζύθος παρασκευάζεται από άωρους σπόρους και όχι από βύνη κριθής. Εντούτοις, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η προσφυγή σε τέτοια ένζυμα δεν συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, διότι η χρησιμοποίησή τους είναι ήδη ευρέως διαδεδομένη στα τρόφιμα.

Υφίσταται προφανής συναίνεση να χρησιμοποιούνται ελεύθερα, ιδίως στους χυμούς φρούτων. Έτσι, δύο κοινοτικές οδηγίες (η οδηγία 75/726 του Συμβουλίου της 17ης Νοεμβρίου 1975, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 116, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 79/168 του Συμβουλίου της 13ης Φεβρουαρίου 1979, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 54) επιτρέπουν τα ένζυμα αυτά με την επιφύλαξη, όμως, ότι τα βασικά υλικά υφίστανται σωστή επεξεργασία ώστε να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος. Η σωστή αυτή επεξεργασία των βασικών υλικών αποτελεί ήδη τον κανόνα σ' ολόκληρη την Κοινότητα.

Η ελληνική κυβέρνηση έχει τη γνώμη ότι από τα ίδια τα κείμενα των δύο οδηγιών καταφαίνεται ότι η χρησιμοποίηση αμυλολυτικών ενζύμων δεν είναι απαλλαγμένη κινδύνων. Πράγματι, η χρησιμοποίηση των ενζύμων πρέπει να γίνεται εντός ορισμένων ορίων και προϋποθέτει τη χρησιμοποίηση υγιεινών πρώτων υλών που έχουν παρασκευαστεί σύμφωνα με τους κανόνες της ορθής βιομηχανικής πρακτικής.

Εντούτοις, στην περίπτωση του ζύθου, είναι αδύνατο να ελεγχθεί αν οι συνθήκες παρασκευής είναι τέτοιες ώστε κατά τη χρησιμοποίηση των ενζύμων να εξαφανίζεται κάθε κίν-

δυνος. Κατά συνέπεια, για να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος προσβολής της δημόσιας υγείας, είναι ευκολότερο να απαγορεύεται πλήρως η παραγωγή ζύθου για την παρασκευή του οποίου χρειάστηκε να χρησιμοποιηθούν ένζυμα.

Η ελληνική κυβέρνηση τονίζει ότι η χρήση τέτοιων ενζύμων σε χυμούς φρούτων, πράγμα που επιτρέπεται στην Ελλάδα, δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως επιχείρημα εναντίον της νομοθεσίας περί ζύθου. Πράγματι, το Δικαστήριο με την απόφασή του της 19ης Σεπτεμβρίου 1984 (υπόθεση Heijn, 94/83, Συλλογή σ. 3263) δέχτηκε ότι είναι δυνατό οι ισχύουσες επί ορισμένης ουσίας ρυθμίσεις να διαφέρουν από το ένα είδος διατροφής στο άλλο στο ίδιο κράτος, βάσει της ίδιας εθνικής νομοθεσίας.

β) *Ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση στο ζύθο πρόσθετων ουσιών εκτός των ενζύμων*

1) Ως προς τους κινδύνους που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών εκτός των ενζύμων

Κατά την *Επιτροπή*, είναι χρήσιμο να διευκρινιστεί, καταρχάς, το καθεστώς των ενζύμων εντός της Κοινότητας. Η βασική αρχή είναι ότι μια πρόσθετη ουσία δεν μπορεί να χρησιμοποιείται σ' ένα είδος διατροφής αν δεν αποδεικνύεται ότι είναι αβλαβής. Συνήθως, αυτή η εξέταση περί του αβλαβούς καταλήγει στον καθορισμό ενός μεγέθους ΗΕΔ [ημερήσια επιτρεπόμενη δόση — αγγλιστί ADI (Acceptable Daily Intake)]. Ως ΗΕΔ νοείται « η μέση ποσότητα μιας ουσίας εκφραζόμενη σε χιλιοστά του γραμμαρίου ανά χιλιόγραμμο βάρους του σώματος, η οποία μπορεί να απορροφάται καθημερινά από τον ανθρώπινο οργανισμό με την κατανάλωση τροφίμων και καθόλη τη διάρκεια της ζωής, χωρίς να προκαλούνται εμφανείς διαταραχές της υγείας, λαμβανομένων υπόψη όλων των γνωστών παραγόντων κατά τη στιγμή του υπολογισμού ». Το εν λόγω μέγεθος αντιπροσωπεύει συνήθως το 1 % της δόσης που δεν επηρεάζει τα πειραματόζωα. Για ορισμένες ομάδες πρόσθετων ουσιών δεν χρειάζεται καν να καθοριστεί ένα τέτοιο μέγεθος ΗΕΔ, διότι οι ποσότητες που μπορούν να απορροφηθούν είναι, εν πάση περιπτώσει, πολύ μικρές.

Εξάλλου, η Επιτροπή τονίζει ότι οι πρόσθετες ουσίες είναι τα ασφαλέστερα συνθετικά της συνήθους διατροφής. Πράγματι, πρώτον, ο καθορισμός του μεγέθους ΗΕΔ ενέχει μεγάλα περιθώρια ασφαλείας, ώστε να αποκλείεται κάθε κίνδυνος. Δεύτερον, άλλες πολύ σοβαρότερες αιτίες μπορούν να προξενήσουν βλάβη στη δημόσια υγεία (κυκλοφοριακό, ατμοσφαιρική μόλυνση κλπ.). Τρίτον, οι πρόσθετες ουσίες υπόκεινται σε αυστηρό έλεγχο, πράγμα που δεν συμβαίνει για άλλα επικίνδυνα φυσικά προϊόντα, όπως ο καπνός και τα οινοπνευματώδη ποτά. Τέλος, κατά κοινή σχεδόν διαπίστωση, οι κίνδυνοι που συνεπάγεται η χρησιμοποίηση των πρόσθετων ουσιών καταλαμβάνουν την τελευταία θέση στους κινδύνους που σχετίζονται με τη διατροφή ανθρώπων, π. χ. από την κακή διατροφή ή την ύπαρξη μικροβίων.

Κατά την *ελληνική κυβέρνηση*, το βασικό κριτήριο για την εκτίμηση του προβλήματος είναι ο κίνδυνος που οφείλεται στην αβεβαιότητα ως προς τα βλαπτικά αποτελέσματα των πρόσθετων ουσιών στον ανθρώπινο οργανισμό.

Κατά τη γνώμη της κυβερνήσεως αυτής, η παρασκευή ζύθου με πρόσθετες ουσίες συνεπάγεται τη χρησιμοποίηση περισσότερων από πενήντα ουσιών και από δέκα κατηγοριών ουσιών, το αβλαβές των οποίων δεν έχει ακόμα πλήρως εξακριβωθεί. Όμως, πολλοί χημικοί συνδυασμοί που χρησιμοποιήθηκαν στα προηγούμενα χρόνια βρέθηκαν καρκινογόνοι και φυσικά απαγορεύτηκαν.

Κατά την ελληνική κυβέρνηση, από τη χρησιμοποίηση των πρόσθετων ουσιών προέρχονται πολλοί κίνδυνοι. Οι κίνδυνοι αυτοί οφείλονται, ιδίως, στην ανεπάρκεια των επιστημονικών δεδομένων, στην αδυναμία συνυπολογισμού μακροπρόθεσμων επιπτώσεων από τη συνεχή λήψη πρόσθετων ουσιών, στις ελλιπείς

εκτιμήσεις για τους κινδύνους ορισμένων ευαίσθητων στη μόλυνση ομάδων του πληθυσμού κλπ. Εξάλλου, τα αποτελέσματα των πειραμάτων που έχουν γίνει σε ζώα δεν μπορούν να μεταφερθούν ασφαλώς στην περίπτωση των ανθρώπων. Δεν πρέπει επίσης να λησμονούνται οι κίνδυνοι αλληλεπιδράσεως με άλλες ουσίες.

Όσον αφορά, ειδικότερα, το πρόβλημα του μεγέθους ΗΕΔ, η ελληνική κυβέρνηση τονίζει ότι, ύστερα από επιστημονικές έρευνες της κοινής επιτροπής εμπειρογνωμόνων των FAO/WHO, η ημερήσια επιτρεπτή δόση δεν αντιπροσωπεύει παρά ένα κατ' εκτίμηση κριτήριο και εξαρτάται από πολλούς συντελεστές που πρέπει να ληφθούν υπόψη στο σύνολό τους.

2) Ως προς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία περί πρόσθετων ουσιών

Εισαγωγικά, η *Επιτροπή* τονίζει ότι η πλήρης διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας δεν θα μεταβάλει γενικά τις ποσότητες πρόσθετων ουσιών που απορροφώνται σε δεδομένο κράτος μέλος. Πράγματι, η παρουσία πρόσθετων ουσιών σε ορισμένα εισαγόμενα προϊόντα θα αντισταθμίζεται από την απουσία πρόσθετων ουσιών σε άλλα. Ως εκ τούτου, σε κάθε κράτος μέλος θα προκύψει η ίδια ισορροπία όπως και προηγουμένως.

Η Επιτροπή, προχωρώντας κατόπιν στην εξέταση του κοινοτικού δικαίου, φρονεί ότι, μολονότι οι τέσσερις προαναφερθείσες οδηγίες περί των πρόσθετων ουσιών αποτελούν ένα πρώτο βήμα προς την εναρμόνιση, σε καμιά όμως περίπτωση δεν περιορίζουν την εφαρμογή των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή αναλύει τη νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά τη χρησιμοποίηση χρωστικών ουσιών, επισημαίνοντας ταυτόχρονα ότι οι σχετικές υποθέσεις αφορούσαν ουσίες προδήλως επικίνδυνες ή ουσίες των οποίων ο βαθμός μη βλαπτικότητας δεν ήταν γνωστός και όχι τρεχούσης χρήσεως πρόσθετες ουσίες. Από τη νομολογία αυτή αντλεί αρκετά συμπεράσματα:

1) Καταρχάς, τα κράτη μέλη διατηρούν τη δυνατότητα να καθορίζουν τις ουσίες που μπορούν να επιτρέπονται.

2) Οι εθνικές αυτές κανονιστικές ρυθμίσεις πρέπει, ιδίως, να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας η οποία αποτελεί το έρεισμα του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτρέπουν την εισαγωγή και την κυκλοφορία στο εμπόριο των προϊόντων που δεν παρουσιάζουν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, ιδίως όταν η χρησιμοποίηση των πρόσθετων ουσιών υπαγορεύεται από εμπορική ή τεχνολογική ανάγκη.

3) Στις εθνικές αρχές εναπόκειται να αποδεικνύουν ότι τα περιοριστικά μέτρα που λαμβάνουν ανταποκρίνονται στα κριτήρια του άρθρου 36.

4) Λαμβανομένων υπόψη των επιστημονικών αμφιβολιών ως προς τη βλαπτικότητα ορισμένων ουσιών και των διαφορετικών συνηθειών διατροφής από κράτος σε κράτος, το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να εφαρμοστεί ακόμα και όταν τα ληφθέντα από τα κράτη μέλη περιοριστικά μέτρα δεν είναι ενιαία.

Ενόψει των αρχών αυτών, τα κράτη μπορούν να ακολουθούν μια γενική πολιτική προλήψεως των ενδεχομένων για τη δημόσια υγεία κινδύνων που θα μπορούσαν να προέλθουν από αλόγιστη χρήση πρόσθετων ουσιών στα τρόφιμα. Η Επιτροπή δέχεται μάλιστα ότι η πολιτική αυτή μπορεί να εφαρμόζεται λαμβάνοντας υπόψη τις κλιματολογικές συνθήκες και τις συνήθειες διατροφής του πληθυσμού. Εντούτοις, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας συνεπάγεται ότι τα λαμβανόμενα μέτρα έχουν ως αποτέλεσμα την αντικειμε-

νική κατανομή των επικίνδυνων πρόσθετων ουσιών μεταξύ των ειδών διατροφής και όχι την πλήρη απαγόρευση της εισαγωγής συγκεκριμένου προϊόντος.

Η Επιτροπή δέχεται επίσης ότι ενδείκνυται ίσως η μείωση στο ελάχιστο των πρόσθετων ουσιών στην παραγωγή τροφίμων, χωρίς όμως να λησμονείται ότι αυτές είναι συχνά ωφέλιμες. Αλλά, και πάλι, η Επιτροπή φρονεί ότι χρειάζεται ισόρροπος και αναλογικός καταμερισμός των πρόσθετων ουσιών μεταξύ όλων των τροφίμων που καταναλίσκονται, λαμβανομένων, βεβαίως, υπόψη των παραδοσιακών μεθόδων παρασκευής των προϊόντων στα λοιπά κράτη μέλη, και όχι πλήρης απαγόρευση παρασκευής και εισαγωγής ενός συγκεκριμένου προϊόντος.

Εξάλλου, η Επιτροπή τονίζει ότι η τεχνολογική ανάγκη χρησιμοποιήσεως πρόσθετων ουσιών είναι μεγαλύτερη απ' όσο φαίνεται να δέχεται η ελληνική κυβέρνηση. Από τις εργασίες της επιστημονικής επιτροπής ανθρώπινης διατροφής προκύπτει ότι η χρήση μιας πρόσθετης ουσίας επιτρέπεται όταν συνεπάγεται απτά πλεονεκτήματα για τους καταναλωτές, τα οποία μπορεί να είναι τεχνολογικού, οικονομικού ή ακόμα ψυχολογικού χαρακτήρα. Σ' αυτή την έννοια της τεχνολογικής ανάγκης στηρίζονται όλες οι εθνικές νομοθεσίες περί πρόσθετων ουσιών. Ασφαλώς είναι αληθές ότι μπορεί να παρασκευαστεί ζύθος χωρίς πρόσθετες ουσίες. Αλλά, δεδομένου ότι η οικονομική επικράτεια της Κοινότητας είναι ενιαία, αν υφίσταται μια τεχνολογική ανάγκη σε μια περιοχή της Κοινότητας, η ανάγκη αυτή πρέπει να αναγνωρίζεται και στις υπόλοιπες περιοχές για τα προϊόντα που προέρχονται από την πρώτη αυτή περιοχή.

Εξάλλου, η *ελληνική κυβέρνηση* τονίζει ότι το κεντρικό πρόβλημα της υπόθεσης αυτής είναι η αβεβαιότητα που επικρατεί ως προς τους κινδύνους που προέρχονται από τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών.

Τονίζει επίσης ότι το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα λήψεως μέτρων που θίγουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο, αρκεί τα μέτρα αυτά να είναι απαραίτητα. Επομένως, κατά την ελληνική κυβέρνηση, το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ παρέχει στα κράτη μέλη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν για το κατά πόσο ένα προϊόν είναι επιβλαβές για την υγεία ή όχι. Η εξουσία που αναγνωρίζεται σε καθένα από τα κράτη μέλη δεν μπορεί να έχει δεσμευτική ενέργεια για τα λοιπά κράτη, διότι αυτό θα υποχρέωνε τα κράτη να προβαίνουν σε ενοποίηση των νομοθεσιών τους, προσαρμόζοντάς τες στη νομοθεσία του κράτους με τη λιγότερο αυστηρή ρύθμιση.

Περαιτέρω, η ελληνική κυβέρνηση θεωρεί ότι οι οδηγίες περί πρόσθετων ουσιών αναγνωρίζουν την υπεροχή της αρχής της προστασίας της δημόσιας υγείας και ότι το συμφέρον της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με το γεγονός ότι το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας διαφέρει από κράτος σε κράτος.

Αφού διευκρινίστηκε το ζήτημα αυτό, η κυβέρνηση αυτή φρονεί, πρώτον, ότι δεν πρέπει να επιτρέπεται η ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες, ως προς τη μη βλαπτικότητα των οποίων τα κράτη μέλη δεν είναι σύμφωνα. Εξάλλου, κατά την ελληνική κυβέρνηση, από τις εργασίες της επιτροπής του Κώδικα Τροφίμων του FAO και του WHO προκύπτει ότι οι πρόσθετες ουσίες, των οποίων η βλαπτικότητα δεν έχει αποδειχτεί, πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο εφόσον είναι τεχνολογικά αναγκαίες. Ακόμη κι αν αυτό το κριτήριο της τεχνολογικής ανάγκης δεν είναι βεβαίως απόλυτα σαφές, είναι βέβαιο ότι είναι δυνατή η παρασκευή ζύθου χωρίς χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών. Κατά συνέπεια, ασφαλώς δεν υφίσταται, εν προκειμένω, καμιά τεχνολογική ανάγκη χρησιμοποιήσεώς τους. Εν συμπεράσματι, η ελληνική κυβέρνηση τονίζει ότι δεν μπορεί να ληφθούν υπόψη τεχνολογικοί ή υγειονομικοί παράγοντες παρά αφού πρώτα διασφαλιστεί η υγεία των πολιτών.

Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η ελληνική κυβέρνηση τονίζει ότι η κατανομή των πρόσθετων ουσιών στα τρόφιμα εξακολουθεί να διαφέρει από το ένα κράτος

μέλος στο άλλο. Η αιτιολογία για τη διαφορετική αυτή κατανομή βρίσκεται στις διαφορετικές γεωγραφικές και κλιματολογικές συνθήκες, στις διαφορετικές συνήθειες διατροφής και στις οικονομικές συνθήκες και στις συνθήκες παραγωγής. Οι διαφορές αυτές είναι επίσης δυνατό να οφείλονται στη διαφορετική εκτίμηση του κινδύνου που συνεπάγεται για την υγεία συγκεκριμένη πρόσθετη ουσία.

Επομένως, όλα τα κράτη μέλη απαγορεύουν παντελώς ή σε μεγάλο βαθμό τη χρησιμοποίηση ορισμένων πρόσθετων ουσιών ενώ, αντίθετα, επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση άλλων πρόσθετων ουσιών. Η ελληνική κυβέρνηση τονίζει ότι η απαγόρευση πρόσθετων ουσιών στο ζύθο, η οποία ισχύει στην Ελλάδα, δεν αποτελεί εξαιρετική περίπτωση, αλλά αποδεικνύει μόνο την ύπαρξη διαφορετικών κριτηρίων και επιλογών στον τομέα των ειδών διατροφής στα κράτη μέλη. Εφόσον δεν έχει επιτευχθεί η, σύμφωνα με το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, εναρμόνιση, θα υφίστανται εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και η αρχή της αναλογικότητας δεν μπορεί να εφαρμοστεί.

3. *Ως προς το επιχείρημα της προστασίας των καταναλωτών από εξαπατήσεις*

Η *Επιτροπή* τονίζει ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η προστασία των καταναλωτών διασφαλίζεται εφόσον υπάρχει στη συσκευασία του σχετικού εμπορεύματος κατάλληλη αναγραφή η οποία εξειδικεύει τη φύση του εμπορεύματος και περιλαμβάνει τα συστατικά και τα πρόσθετα στοιχεία κατασκευής του.

Είναι αλήθεια ότι στο κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται εισέτι καμιά υποχρέωση για τους παρασκευαστές ζύθου να προβαίνουν σε τέτοια αναγραφή επί των συσκευασιών τους. Πράγματι, δεν υφίσταται παρά μία πρόταση οδηγίας της Επιτροπής προς το Συμβούλιο.

Εντούτοις, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η ελληνική κυβέρνηση θα μπορούσε να διαρρυθμίσει έτσι τη νομοθεσία της, ώστε να υποχρεώσει τους παραγωγούς ζύθου να αναγράφουν τα χρησιμοποιηθέντα υλικά στη συσκευασία τους. Η αναλυτικότερη επισήμανση του ζύθου αποτελεί μέτρο πρόσφορο να εγγυηθεί την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την προστασία των καταναλωτών και τη διαφάνεια των εμπορικών συναλλαγών.

Η *ελληνική κυβέρνηση* εξηγεί, καταρχάς, γιατί οι ζύθοι που έχουν παρασκευαστεί από κριθή είναι καλύτερης ποιότητας.

Εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση θεωρεί ότι υπό τα σημερινά δεδομένα υφίσταται κίνδυνος εξαπατήσεως των καταναλωτών, αν επιτραπεί στην Ελλάδα η εισαγωγή ζύθου που έχει παρασκευαστεί διά μερικής χρησιμοποιήσεως πρώτης ύλης εκτός της βύνης κριθής. Για την ελληνική κυβέρνηση, η προστασία του καταναλωτή από τις εξαπατήσεις ανάγεται στην έννοια της κατά το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ δημόσιας τάξης.

Τέλος, η ελληνική κυβέρνηση εκφράζει την έκπληξή της διότι είναι το πρώτο κράτος μέλος που όφειλε να υποχρεώσει τους παραγωγούς να προβούν σε κατάλληλη επισήμανση του ζύθου, ενώ δεν υφίσταται εισέτι καμιά συμφωνία επί κοινοτικού επιπέδου. Η ελληνική κυβέρνηση διατυπώνει ρητές επιφυλάξεις επί του γεγονότος ότι οφείλει να προηγηθεί της διαδικασίας εναρμονίσεως που βρίσκεται επί του παρόντος εν εξελίξει.

4. *Ως προς το επιχείρημα που αφορά την αποτελεσματικότητα του φορολογικού ελέγχου*

Δεδομένου ότι ο ειδικός φόρος καταναλώσεως στην Ελλάδα υπολογίζεται επί της χρησιμοποιηθείσας για την παρασκευή του ζύθου ποσότητας κριθής, η *Επιτροπή* δέχεται ότι το ισχύον στην Ελλάδα φορολογικό σύστημα μπορεί, σε περίπτωση ανοίγματος των συνόρων, να έχει ως αποτέλεσμα την ευνοϊκή μεταχείριση του εισαγόμενου ζύθου που περιέχει λιγότερη βύνη κριθής εις βάρος ζύθων εγχώριας παρασκευής.

Πάντως, η Επιτροπή τονίζει ότι το ισχύον στην Ελλάδα φορολογικό σύστημα είναι απηρχαιωμένο και δεν εφαρμόζεται σε κανένα άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας.

Επομένως, η Επιτροπή φρονεί ότι τίποτα δεν εμποδίζει την ελληνική κυβέρνηση να τροποποιήσει το φορολογικό της σύστημα, ώστε ο εισαγόμενος από άλλα κράτη μέλη ζύθος να υφίσταται την ίδια μεταχείριση με το ζύθο που παράγεται στη χώρα αυτή. Έστω και αν εισέτι δεν υφίσταται καμιά εναρμόνιση επί κοινοτικού επιπέδου, η Επιτροπή θα δεχόταν με ικανοποίηση οποιαδήποτε τροποποίηση του ελληνικού φορολογικού συστήματος που θα το έφερνε εγγύτερα προς το μελλοντικό κοινοτικό σύστημα.

Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν δέχεται ότι η υφιστάμενη καθυστέρηση στην εναρμόνιση των ειδικών φόρων καταναλώσεως που ισχύουν επί των οινοπνευματωδών ποτών μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως δικαιολογία για την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

Η *ελληνική κυβέρνηση* σκιαγραφεί, καταρχάς, το ιστορικό του ισχύοντος φορολογικού συστήματος. Απ' αυτό συνάγει ότι η νομοθεσία της εξυπηρετεί τα συμφέροντα του δημοσίου ταμείου και έχει δοκιμαστεί στην πράξη επί δεκαετίες. Επομένως, η εφαρμογή ενός τέτοιου φορολογικού συστήματος επί των εισαγόμενων προϊόντων θα κατέληγε στο να τυγχάνει δυσμενέστερης μεταχείρισης ο παρασκευαζόμενος στην Ελλάδα ζύθος ο οποίος περιέχει πολύ μεγαλύτερη ποσότητα βύνης κριθής.

Η ελληνική κυβέρνηση επιμένει στο γεγονός ότι εκκρεμούν οι διαδικασίες εναρμονίσεως όσον αφορά τους φόρους καταναλώσεως ζύθου. Επιπλέον, αφήνουν στα κράτη μέλη ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως. Κατά συνέπεια, εφόσον αυτές οι διαδικασίες εναρμονίσεως δεν έχουν καταλήξει σε αποτέλεσμα, δεν υφίσταται ακόμα, επί του παρόντος, καμία υποχρέωση τροποποιήσεως της ελληνικής νομοθεσίας.

R. Joliet
εισηγητής δικαστής