gro para la salud pública y obedezca a una necesidad real, especialmente de naturaleza tecnológica. Este último concepto habrá de valorarse en función de las materias primas utilizadas, teniendo en cuenta la valoración realizada por las autoridades del Estado miembro de producción y los resultados de la investigación internacional. El principio de proporcionalidad exige asimismo que los agentes económicos puedan solicitar, a través de un procedimiento que les resulte fácilmente accesible y que pueda concluirse en un plazo razonable, que mediante una disposición de carácter general se autorice el uso de determinados aditivos.

La negativa injustificada de la autorización deberá poder impugnarse en la vía judicial por los agentes económicos. Sin perjuicio de la facultad que tienen las autoridades nacionales competentes del Estado miembro de importación para solicitar a los agentes económicos los datos de que dispongan y que puedan ser útiles para apreciar los hechos, corresponde a dichas autoridades demostrar que la prohibición se justifica por razones de protección de la salud de su población.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 176/84 *

Índice

I. Hechos y procedimiento previo a la vía judicial 1196

A. El producto de que se trata 1196

B. El marco legislativo 1196

1. La normativa griega sobre cerveza 1196

2. Disposición fiscal griega 1197

3. La normativa griega sobre aditivos 1197

4. Las directivas de armonización 1198

C. El procedimiento previo a la vía judicial 1198

II. Pretensiones de las partes 1199

* Lengua de procedimiento: griego.

III. Motivos y alegaciones de las partes ... 1199
A. El alcance exacto de la normativa griega ... 1199
B. La consideración de la normativa griega sobre cerveza en relación con el Derecho comunitario ... 1200
1. Observaciones preliminares ... 1200
2. La alegacion relativa a la protección de la salud pública ... 1201
a) El peligro para la salud pública derivado de la utilización de enzimas en la cerveza. 1201
b) El peligro para la salud pública derivado del uso en la cerveza de aditivos distintos de las enzimas ... 1202
1) Los riesgos que implica la utilización de aditivos distintos de las enzimas ... 1202
2) La aplicación del Derecho comunitario a las normativas nacionales en materia de aditivos ... 1203
3. La alegación relativa a la protección de los consumidores contra el fraude ... 1205
4. La alegación relativa a la eficacia de los controles fiscales ... 1205

I. Hechos y procedimiento previo a la vía judicial

A. *El producto de que se trata*

La cerveza es una bebida que se obtiene a partir de malta de cebada, lúpulo, levadura y agua. Se fabrica en varias etapas. La primera de ellas es el malteado, que es un proceso que utiliza las primeras fases de la germinación natural de la cebada. Después se extraen los componentes solubles de la malta por medio del agua, y los extractos pueden aromatizarse haciéndolos hervir con el lúpulo. El «mosto» obtenido se fermenta con levadura. Finalmente, el mosto así fermentado se aclara, se le deja madurar y se trasiega.

Sin embargo, es posible sustituir parcialmente la malta de cebada por granos crudos, como el arroz, el maíz o el sorgo. El uso de estos granos crudos para fabricar cerveza se admite en todos los Estados miembros, a excepción de la República Federal de Alemania y de la República Helénica. Por otra parte, según las informaciones facilitadas por la Comisión, todos los Estados miembros admiten el uso de algunos aditivos en el proceso de fabricación de la cerveza, también a excepción de la República Federal de Alemania y de la República Helénica.

B. *El marco legislativo*

1. *La normativa griega sobre cerveza*

Grecia ha promulgado un Código de Alimentos y Bebidas, cuya última versión data de 1971 *(Diario Oficial griego* 677/1971, segunda parte).

A tenor del párrafo 4 del artículo 144 de dicho Código, la cerveza deberá «fabricarse y comercializarse con arreglo a las disposiciones y requisitos previstos por la legislación especial sobre la cerveza».

Esta legislación especial está constituida por la Ley nº 2963/1922 *(Diario Oficial griego* 134/1922, primera parte). El artículo 3 de dicha Ley dispone lo siguiente:

«2) La cerveza de fabricación nacional deberá obtenerse exclusivamente a partir de malta y lúpulo y cumplir los requisitos que figuran a continuación.

3) La cerveza destinada por los cerveceros al consumo nacional o a la exportación deberá poseer, en el momento de su control mediante análisis químico, una densidad inicial mínima del mosto antes de la fermentación de 11,50 y un grado de fermentación mínimo de 45.

4) Se prohíbe la fabricación de cerveza que no reúna los requisitos de los apartados 2 y 3 del presente artículo, la adición a la cerveza, o durante su fabricación, de extractos de malta, glicerina, glicirricina, azúcar amiláceo o dextrina u otros feculantes, o de sustancias que sustituyan a la malta de cebada, así como la adición de alcohol.»

Están previstas sanciones penales por el artículo 8 de un Decreto Ley de 29 de diciembre de 1923 (que modificó y completó el régimen fiscal de la cerveza), en cuyos términos:

«será condenado a pena de prisión de un mes a dos años y multa [...] el que fabricare cerveza o malta sin autorización legal en el territorio nacional, el que obtuviere cerveza a partir de productos que no sean exclusivamente la malta y el lúpulo, y el que utilizare en la fabricación de dicho producto cualquiera de las sustancias prohibidas por la ley».

Una ley de urgencia promulgada en 1945 (Ley nº 205/1945) añadió dos párrafos al texto del artículo 3 de la Ley nº 2963/1922. Dichos párrafos estaban redactados como sigue:

«En casos excepcionales, podrá autorizarse, mediante orden del ministerio de Hacienda, publicada en el Diario Oficial, la fabricación a partir de sustancias amiláceas distintas de la malta, a partir de extractos de dichas sustancias, o a partir de extractos de malta.

Se precisarán, en dichas órdenes ministeriales, las materias primas más arriba autorizadas con carácter excepcional, el tiempo durante el que deberán someterse a transformación, el impuesto a percibir por kilogramo de dichas materias primas, así como los demás factores y particularidades conexos.»

Esta ley de urgencia fue derogada, con efectos retroactivos al 1 de enero de 1981, por el artículo 101 de la Ley nº 1402/1983, relativa a la adaptación de la legislación aduanera y arancelaria al Derecho de las Comunidades Europeas *(Diario Oficial griego* 167/1983, primera parte).

Además, el apartado 1 del artículo 7 del Código de Alimentos y Bebidas dispone que los alimentos importados deberán reunir los requisitos de la legislación griega. En el caso que nos ocupa, ello implica que sólo podrá importarse cerveza fabricada a partir de malta de cebada y lúpulo.

2. *Disposición fiscal griega*

El artículo 2 del citado Decreto Ley de 29 de diciembre de 1923 prevé que el impuesto percibido sobre la cerveza no grave el producto final sino la materia prima utilizada. El tipo impositivo se fija, en efecto, por kilogramo de malta de cebada utilizado.

3. *La normativa griega sobre aditivos*

El Código de Alimentos y Bebidas contiene varias disposiciones que regulan el uso de los aditivos.

Se trata, en primer lugar, del apartado 4 del artículo 29, que prevé lo siguiente:

«A falta de mención expresa al respecto en los artículos del presente Código relativos a un alimento concreto, no podrán añadirse a los alimentos los aditivos a que se refiere el

presente capítulo sin previa autorización del Comité Superior de la Química; en caso contrario, el uso de aditivos se considerará como un acto que pone en peligro la salud pública y será tratado en consecuencia.»

Se trata también del apartado 8 del artículo 3, que prohíbe la comercialización de productos alimenticios que contengan:

«sustancias químicas inorgánicas u orgánicas, ajenas a la naturaleza del producto de que se trate y que no pudieren justificarse por la naturaleza y composición de éste, o residuos de dichas sustancias derivados de tratamientos autorizados, cuando las cantidades de residuos resultaren excesivas respecto a la aplicación regular de dichos tratamientos y pudieran dañar la salud pública».

Esta definición incluye las enzimas.

4. *Las directivas de armonización*

Para lograr cierto grado de armonización de las legislaciones nacionales en materia de aditivos se adoptaron cuatro directivas del Consejo. Se trata de la Directiva del Consejo de 23 de octubre de 1962, relativa a la aproximación de las reglamentaciones de los Estados miembros sobre las materias colorantes que pueden emplearse en los productos destinados a la alimentación humana (DO de 11.11.1962, p. 2645; EE 13/01, p. 3); la Directiva del Consejo de 5 de noviembre de 1963, relativa a la aproximación de las legislaciones que se refieren a los agentes conservadores que pueden emplearse en los productos destinados a la alimentación humana (DO de 27.1.1964, p. 161; EE 13/01, p. 13); la Directiva del Consejo de 13 de julio de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las sustancias de efectos antioxidantes que pueden emplearse en los productos destinados a la alimentación humana (DO L 157, p. 31; EE 13/01, p. 225); y la Directiva del Consejo de 18 de junio de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los agentes emulsionantes, estabilizantes, espesantes y gelificantes que pueden emplearse en los productos alimenticios (DO 1974, L 189, p. 1; EE 13/03, p. 240).

El método empleado en estos textos es idéntico. Se añade una lista de aditivos en anexo a estas Directivas, teniendo los Estados miembros la obligación de prohibir el uso de los que no figuren en dichas listas. Además, los aditivos que figuren en las listas ya no podrán ser objeto de una prohibición general de uso. A pesar de ello, los Estados miembros no están obligados a autorizar, para todos los productos alimenticios, las sustancias que figuran en las listas anexas.

No existe ningún texto destinado a lograr una armonización en cuanto a los ingredientes que pueden utilizarse en la fabricación de cerveza.

C. *El procedimiento previo a la vía judicial*

El presente recurso tiene su origen en una queja dirigida por la «Asociación italiana de cerveza y malta» a la Comisión en 1981. Según dicha asociación, la legislación griega tiene por efecto excluir del mercado griego la cerveza fabricada utilizando granos crudos, cerveza tradicionalmente producida en la casi totalidad de los Estados miembros de la Comunidad y exportada a Grecia hasta la fecha de la adhesión.

A pesar de las explicaciones del Gobierno griego, la Comisión decidió entablar el procedimiento previsto por el artículo 169 del Tratado CEE, enviando el 11 de febrero de 1982 un escrito de requerimiento. Según la Comisión, la normativa griega relativa a la cerveza resulta contraria a los artículos 30 y 36 del Tratado CEE en cuanto que prohíbe la importación y la comercialización de cervezas producidas y comercializadas legalmente en otros Estados miembros, pero fabricadas a partir de sustancias distintas a la malta de cebada, o que no se ajustan a determinados criterios de fabricación.

La Comisión mantuvo dicho punto de vista en su dictamen motivado de 1 de agosto de 1983, que fue completado por un dictamen motivado de 3 de abril de 1984.

Como la República Helénica no puso fin a la infracción alegada dentro del plazo prescrito por este último dictamen, la Comisión, mediante escrito de 16 de abril de 1984, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de julio de 1984, interpuso el presente recurso.

II. Pretensiones de las partes

La *parte demandante* solicita que el Tribunal de Justicia:

1) declare que, al prohibir la importación de cerveza fabricada y comercializada legalmente en otros Estados miembros pero que no resulta conforme a las prescripciones de la legislación nacional, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE;

2) condene en costas a la República Helénica.

La *parte demandada* solicita que el Tribunal de Justicia:

1) desestime el recurso de la Comisión;

2) condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *El alcance exacto de la normativa griega*

Según la Comisión, pueden importarse a Grecia cervezas procedentes de otros Estados miembros, fabricadas sin sujeción a las especificaciones de la Ley nº 2963/1922. No obstante, no podrán comercializarse bajo la denominación «cerveza», en griego o en otra lengua. La Comisión se basa, a este respecto, en una circular de 6 de diciembre de 1980, dictada por el Laboratorio de Química del Estado, circular que se distribuyó a todos los servicios químicos y a los servicios aduaneros del país algunos días antes de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión. Según dicha circular, las cervezas importadas de los demás Estados miembros deberán cumplir los requisitos de la Ley nº 2963/1922. De lo contrario, el producto no podrá destinarse al consumo interno bajo la denominación de cerveza, y la palabra «cerveza» no podrá figurar en el envase, ni en lengua griega ni en ninguna lengua extranjera.

La Comisión estima, además, que el Código de Alimentos no prohíbe, con carácter general, el uso de aditivos. En efecto, el apartado 4 del artículo 29 de dicho Código prevé la posibilidad de utilizar ciertos aditivos en casos especialmente previstos, así como el uso de aditivos específicos aprobado por el Consejo Superior de la Química.

La Comisión, por último, se extraña de que la Ley nº 1402/1983 haya derogado, con efecto retroactivo al 1 de enero de 1981, fecha de la adhesión de Grecia, el artículo 1 de la Ley urgente nº 205/1945, que preveía, con determinados requisitos, la posibilidad de producir y comercializar cerveza obtenida a partir de materias primas distintas de la malta de cebada.

El *Gobierno griego*, por su parte, estima que la combinación del apartado 2 del artículo 3 de la Ley nº 2963/1922 con el apartado 1 del artículo 7 del Código de Alimentos hace muy difícil importar en Grecia cerveza obtenida a partir de materias primas distintas de la malta de cebada. Resulta erróneo, por consiguiente, sostener que se pueda comercializar dicha cerveza con otro nombre. El

obstáculo a la importación de cervezas procedentes de otros Estados miembros se deriva pues, no de una prohibición de denominación, sino de una prohibición de comercialización que afecta a la cerveza que contiene aditivos y que puede, por ello, resultar nociva. Del apartado 4 del artículo 144 del Código de Alimentos y de la Ley nº 2963/1922 resulta que no podrá emplearse en la fabricación de cerveza ningún aditivo ni enzima.

El Gobierno griego estima, además, que el apartado 4 del artículo 29 del Código de Alimentos enuncia muy claramente el principio de prohibición de los aditivos. A dicho principio, sólo se pueden oponer restricciones muy limitadas. La autorización del uso de algunos aditivos, por lo demás, no ha sido concedida sino en casos excepcionales y siempre de acuerdo con la regulación del Código de Alimentos.

Por último, el Gobierno griego indica que había informado a los agentes de la Comisión de su intención de derogar la ley de urgencia nº 205/1945 más de un año antes de la emisión del dictamen motivado en el asunto presente. El Gobierno griego subraya también que dicha derogación se refería a la excepción al régimen general, a saber, la posibilidad de fabricar cerveza a partir de materias primas distintas de la malta de cebada. Esta excepción obedecía a la situación particular derivada de los tiempos de guerra y, de todos modos, nunca se había utilizado en la práctica.

B. *La consideración de la normativa griega sobre cerveza en relación con el Derecho comunitario*

1. *Observaciones preliminares*

La *Comisión* admite que los Estados miembros conservaron el derecho de dictar normas relativas a la producción y comercialización de productos, a falta de disposiciones comunes o armonizadas. No obstante, la prohibición de establecer medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, contenida en el artículo 30 del Tratado CEE, se aplica a dichas normas, sin que ningún Estado miembro pueda ampararse en la falta de armonización.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, todo producto fabricado y comercializado legalmente en un Estado miembro deberá, en principio, ser aceptado en el mercado de cualquier otro Estado miembro. En el caso de autos, la legislación griega impide que se comercialice en Grecia cerveza fabricada y comercializada legalmente en otro Estado miembro. Es cierto que dicha legislación se aplica indistintamente a los productos nacionales y a los importados. No obstante, como no está justificada por una exigencia imperativa, ni por ninguna de las razones enumeradas en el artículo 36 del Tratado CEE, según la Comisión la normativa griega debe calificarse de medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, prohibida por el artículo 30 del Tratado CEE.

El *Gobierno griego*, por su parte, considera que no es exacto que los Estados miembros sólo tengan un margen muy reducido para legislar a nivel nacional cuando no exista ninguna armonización a nivel comunitario. En efecto, dice, cuando no existe ninguna normativa comunitaria, nada impide a los Estados miembros, en principio, regular la composición, fabricación y comercialización de productos en su mercado nacional. Los obstáculos a la libre circulación derivados de las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales deberán ser aceptados en la medida en que la normativa nacional, aplicada indistintamente a los productos nacio-

nales y a los productos importados, esté justificada por la necesidad de satisfacer una exigencia imperativa. En el caso de autos, el Gobierno griego invoca tres argumentos para justificar su normativa: uno relativo a la protección de la salud pública, otro relativo a la protección de los consumidores contra el fraude, y un tercero sobre la eficacia de los controles fiscales.

2. *La alegación relativa a la protección de la salud pública*

La *Comisión* señala en primer lugar que el Gobierno griego no aporta elemento alguno que permita demostrar que la cerveza fabricada a partir de materias primas distintas de la malta de cebada pueda resultar nociva para la salud pública. Ahora bien, resulta de una jurisprudencia reiterada que el Estado que invoque la existencia de una exigencia imperativa o de una de las excepciones previstas en el artículo 36 deberá aportar él mismo la prueba de ello.

Según la Comisión, no hay duda de que la cerveza fabricada a partir de materias primas distintas de la malta de cebada es inofensiva para la salud. Esta aseveración se apoya, en primer lugar, en el hecho de que ingredientes distintos de la cebada se utilizan en todo el mundo para fabricar cerveza. La Comisión se basa también en el hecho de que durante cierto número de años, en virtud de la Ley de urgencia nº 205/1945, estuvo permitido utilizar granos crudos en Grecia. Aunque esta dispensa nunca se haya usado en la práctica, constituye un reconocimiento indirecto, por parte del Gobierno griego, de la innocuidad de la cerveza obtenida a partir de materias primas distintas de la malta de cebada.

Sobre este último punto, el *Gobierno griego* considera necesario señalar que es exagerado sostener que la existencia de una ley de urgencia, impuesta por las circunstancias, pueda servir para demostrar que el Gobierno griego admite que no presenta ningún peligro la producción y distribución de cerveza obtenida a partir de materias primas.

Además, para subrayar que el uso de aditivos en la cerveza puede ser peligroso para la salud pública, el Gobierno griego recuerda que el uso de estabilizadores de espuma ha ocasionado, en el pasado, muertes en varios países.

a) *El peligro para la salud pública derivado de la utilización de enzimas en la cerveza*

La *Comisión* reconoce que es preciso utilizar enzimas amílicas para la mezcla cuando la cerveza se obtenga a partir de granos crudos y no a partir de malta de cebada. No obstante, para la Comisión, el recurso a tales enzimas no representa peligro alguno para la salud pública, puesto que las mismas se hallan ya ampliamente contenidas en los productos alimenticios.

Por lo demás, existe un consenso evidente acerca de la libertad de su uso, en particular para los zumos de fruta. De este modo, han sido autorizadas por dos directivas comunitarias (Directiva 75/726 del Consejo de 17 de noviembre de 1975, DO 1975, L 311, p. 40, modificada por la Directiva 79/168 del Consejo de 13 de febrero de 1979, DO 1979, L 37, p. 27), con la condición, sin embargo, de que los ingredientes básicos sean tratados de manera adecuada para evitar cualquier peligro. Dicho tratamiento adecuado de los ingredientes básicos es ya la regla en toda la Comunidad.

El *Gobierno griego* considera que el texto de ambas Directivas prueba que el uso de enzimas amílicas no está exento de peligro. En efecto, debe realizarse dentro de ciertos límites y está supeditado al uso de materias primas salubres y preparadas con arreglo a las normas de una buena práctica industrial.

En el caso de la cerveza, sin embargo, resulta imposible verificar que las condiciones de fabricación permitan eliminar cualquier peligro cuando se empleen enzimas. Por

consiguiente, para evitar todo riesgo de daño a la salud pública, resulta más sencillo prohibir totalmente la producción de cerveza que requiera el empleo de enzimas.

El Gobierno griego subraya que el uso de tales enzimas en los zumos de frutas, que está admitido en Grecia, no puede utilizarse como argumento contra la normativa sobre la cerveza. En efecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la sentencia dictada el 19 de septiembre de 1984 (Heijn, 94/83, Rec. 1984, p. 3263), ha admitido que es lícito que la normativa aplicable a una determinada sustancia varíe de un producto alimenticio a otro en el mismo Estado, con arreglo a la misma legislación nacional.

b) *El peligro para la salud pública derivado del uso en la cerveza de aditivos distintos de las enzimas*

1) Los riesgos que implica la utilización de aditivos distintos de las enzimas

Para la *Comisión* resulta útil explicar, en primer lugar, el régimen de los aditivos en la Comunidad. El principio básico es que sólo podrá utilizarse un aditivo en un producto alimenticio cuando se haya demostrado su innocuidad. Habitualmente, este examen de innocuidad conduce al establecimiento de un valor «ADI» (Acceptable Daily Intake), constituido por «la dosis media de una sustancia, expresada en miligramos por kilogramo de peso corporal, que el organismo humano puede absorber diariamente, a través de los alimentos consumidos, incluso a lo largo de toda la vida, sin provocar trastornos visibles de la salud, tomando en consideración la totalidad de los factores conocidos en el momento de la evaluación». Dicho valor ADI representa normalmente el 1 % de la dosis sin efectos sobre un animal de laboratorio. Para ciertos grupos de aditivos, no es preciso ni siquiera establecer dicho valor ADI, porque las cantidades que pueden ingerirse son, de todos modos, demasiado reducidas.

La Comisión subraya, además, que los aditivos son los componentes más seguros de nuestra alimentación habitual. En efecto, en primer lugar, el establecimiento del valor ADI implica amplios márgenes de seguridad, con objeto de eliminar cualquier peligro. En segundo lugar, otras causas mucho más graves pueden afectar a la salud pública (tráfico, contaminación atmosférica, etc.). En tercer lugar, existe sobre los aditivos un control estricto que no existe sobre otros productos naturales peligrosos como el tabaco o las bebidas alcohólicas. Por último, en opinión casi general, el peligro que supone el uso de aditivos ocupa el último lugar entre los peligros relacionados con la alimentación humana, detrás, por ejemplo, de la mala alimentación o de la existencia de microbios.

Para el *Gobierno griego*, el criterio fundamental para apreciar el problema es el peligro derivado de la incertidumbre en cuanto a los efectos nocivos de los aditivos sobre el organismo humano.

Según este Gobierno, fabricar cerveza con aditivos implica el uso de más de cincuenta sustancias y más de diez categorías de sustancias cuya innocuidad no ha sido todavía totalmente comprobada. Ahora bien, numerosas combinaciones químicas utilizadas en años anteriores han resultado cancerígenas, y han sido prohibidas posteriormente.

Según el Gobierno griego, existen numerosos riesgos derivados del uso de aditivos. Dichos riesgos obedecen, en particular, a la insuficiencia de los datos científicos, a la imposibilidad de prever los efectos a largo

plazo de una ingestión reiterada de aditivos, a la imperfecta apreciación de los riesgos que corren determinadas categorías sensibles de la población, etc. Por otra parte, las experiencias con animales no permiten trasladar con seguridad sus resultados al caso de los hombres. No conviene tampoco olvidar los riesgos de interacción con otras sustancias.

Por lo que respecta al problema concreto del valor ADI, el Gobierno griego considera necesario subrayar que, de las investigaciones científicas llevadas a cabo por el Comité común de expertos de la FAO y de la OMS, se desprende que la dosis diaria admisible sólo constituye un criterio aproximado y depende de numerosos factores que conviene tener en cuenta en su integridad.

2) La aplicación del Derecho comunitario a las normativas nacionales en materia de aditivos

Con carácter preliminar, la *Comisión* señala que garantizar íntegramente la libre circulación en la Comunidad de todos los productos no modificará globalmente las cantidades de aditivos consumidos en un Estado miembro dado. En efecto, la presencia de aditivos en ciertos productos importados quedará compensada por su ausencia de otros productos importados, manteniéndose en cada Estado miembro el mismo equilibrio que antes.

Pasando a continuación examen del Derecho comunitario, la Comisión considera que las cuatro Directivas precitadas relativas a los aditivos constituyen un primer paso hacia una armonización, pero no limitan, en ningún caso, la aplicación de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE.

La Comisión analiza a continuación la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que se refiere al uso de aditivos, señalando que los asuntos contemplados versaban sobre sustancias manifiestamente peligrosas o sobre sustancias cuyo grado de innocuidad no era conocido, pero no sobre aditivos corrientes. La Comisión extrae varias conclusiones de dicha jurisprudencia:

1) en primer lugar, los Estados miembros conservan la posibilidad de determinar las sustancias que pueden autorizarse;

2) estas normativas nacionales deberán, en particular, observar el principio de proporcionalidad, que constituye el fundamento del artículo 36 del Tratado CEE. Por consiguiente, los Estados miembros deberán autorizar la importación y la circulación de productos que no representen peligro para la salud pública, sobre todo cuando el uso de aditivos venga impuesto por necesidades comerciales o tecnológicas;

3) corresponderá a las autoridades nacionales demostrar que las medidas restrictivas que adopten responden a los criterios del artículo 36;

4) habida cuenta de las dudas científicas en cuanto a la nocividad de ciertas sustancias y de los diferentes hábitos alimenticios de los distintos países, el artículo 36 del Tratado CEE podría aplicarse incluso cuando las medidas restrictivas adoptadas por los Estados miembros no sean uniformes.

A la vista de dichos principios, los Estados pueden llevar a cabo una política general de prevención contra los eventuales riesgos que presente el uso irracional de aditivos en los productos alimenticios. La Comisión admite incluso que dicha política pueda desarrollarse teniendo en cuenta las condiciones climáticas y los hábitos alimenticios naciona-

les. No obstante, el respeto del principio de proporcionalidad implica que las medidas adoptadas conduzcan a un reparto objetivo de los aditivos peligrosos entre todos los productos alimenticios y no en una prohibición total de la importación de un producto alimenticio determinado.

La Comisión admite también que puede ser beneficioso reducir al mínimo los aditivos en la producción de alimentos, sin olvidar, no obstante, que a menudo resultan útiles. Pero la Comisión estima, una vez más, que es preciso un reparto equilibrado y proporcional de los aditivos entre el conjunto de los productos alimenticios consumidos, habida cuenta, por supuesto, de los métodos tradicionales de fabricación de los productos en los demás Estados miembros, y no la prohibición total de fabricación y de importación de un producto determinado.

Además, la Comisión subraya que la necesidad tecnológica de utilizar aditivos es mayor de lo que parece admitir el Gobierno griego. De los trabajos del Comité Científico para la Alimentación Humana se desprende que debe admitirse el uso de un aditivo cuando implique ventajas concretas para el consumidor, ventajas que pueden ser de naturaleza tecnológica, económica o incluso psicológica. Este concepto de necesidad tecnológica sirve de base para todas las normativas nacionales en materia de aditivos. Es verdad, desde luego, que puede fabricarse cerveza sin recurrir a los aditivos. Pero puesto que el territorio económico de la Comunidad está unificado, si existe una necesidad tecnológica en una región de la Comunidad, dicha necesidad deberá reconocerse asimismo en las demás regiones, en relación con los productos procedentes de esta primera región.

El *Gobierno griego*, por su parte, recuerda que el problema esencial en este asunto es la incertidumbre que reina sobre el peligro derivado del uso de aditivos.

Señala también que el artículo 36 del Tratado CEE ofrece a los Estados miembros la posibilidad de adoptar medidas que afecten al comercio entre Estados miembros, siempre que dichas medidas resulten indispensables. Según el Gobierno griego, el artículo 36 del Tratado CEE concede, pues, a los Estados miembros la potestad discrecional de apreciar en que medida un producto resulta o no nocivo para la salud. La facultad reconocida a cada Estado no puede vincular a los demás, pues eso obligaría a los estados a unificar sus legislaciones, adaptándolas a la del Estado menos exigente.

El Gobierno griego considera, además, que las Directivas en materia de aditivos reconocen la primacía del principio de protección de la salud pública, y que conviene apreciar el interés de la libre circulación de mercancías en función del hecho de que el nivel de protección de la salud pública varía de un Estado a otro.

Una vez precisado lo anterior, este Gobierno considera, en primer lugar, que no hay por qué permitir la libre circulación de productos que contengan aditivos sobre cuya innocuidad no se pongan de acuerdo los Estados miembros. Según el Gobierno griego, además, de los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO y de la OMS se desprende que los aditivos cuya nocividad no haya sido demostrada sólo deberían utilizarse cuando sean tecnológicamente necesarios. Aunque dicho criterio de necesidad tecnológica no sea, desde luego, meridianamente claro, es evidente que puede fabricarse cerveza sin utilizar aditivos. Por consiguiente, no hay, desde luego, ninguna necesidad tecnológica de utilizarlos en este caso. Para concluir, el Gobierno griego subraya que sólo pueden tenerse en cuenta los factores tecnológicos o sanitarios una vez garantizada la salud de los ciudadanos.

En lo relativo al respeto del principio de la proporcionalidad, el Gobierno griego subraya que la distribución de los aditivos en-

tre los productos alimenticios difiere hasta ahora en gran medida de un Estado miembro a otro. Esta diferencia se explica por diferencias climáticas y por diferencias en las condiciones de alimentación, en las circunstancias económicas o en las condiciones de producción. También puede obedecer a una diferencia en la evaluación del peligro que presenta para la salud determinado aditivo.

Todos los Estados miembros prohíben, pues, totalmente o en una amplia medida, el uso de determinados aditivos, pero, por el contrario, admiten el uso de otros. El Gobierno griego señala que, por consiguiente, la prohibición de aditivos en la cerveza, que está en vigor en su país, no constituye un caso excepcional, sino que demuestra únicamente que, en el sector de los productos alimenticios, los Estados miembros mantienen criterios diferentes y llegan a conclusiones diferentes. Hasta que la armonización prevista en el artículo 100 del Tratado CEE no se haya realizado, existirán obstáculos al comercio intracomunitario y no podrá aplicarse el principio de proporcionalidad.

3. *La alegación relativa a la protección de los consumidores contra el fraude*

La *Comisión* señala que se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la protección de los consumidores estará suficientemente garantizada siempre que exista en el envase de la mercancía de que se trate una inscripción adecuada que informe sobre la naturaleza del producto y que indique los componentes y aditivos que hayan servido para su fabricación.

Es verdad que, en la actualidad, no existe todavía en el Derecho comunitario ninguna obligación para los fabricantes de cerveza de hacer constar tales inscripciones en los envases. Tan sólo existe, en efecto, una propuesta de directiva elevada por la Comisión al Consejo.

No obstante, según la Comisión, el Gobierno griego podría modificar su legislación para obligar ya a los productores de cerveza a mencionar en los envases los ingredientes utilizados. Un etiquetado más detallado de la cerveza constituiría una medida adecuada para garantizar la libre circulación de los productos, garantizando al mismo tiempo la protección de los consumidores y la transparencia de los intercambios comerciales.

El *Gobierno griego* explica, en primer lugar, por qué las cervezas obtenidas a partir de la cebada son de calidad superior.

Además, el Gobierno griego considera que, en las circunstancias actuales, existiría riesgo de fraude a los consumidores si se admitiese en Grecia la importación de cerveza fabricada utilizando parcialmente una materia prima distinta de la malta de cebada. Para el Gobierno griego, la protección de los consumidores contra el fraude está comprendida en el concepto de orden público que contiene el artículo 36 del Tratado CEE.

Por último, el Gobierno griego se extraña de ser el primer Estado miembro que deba obligar a los productores a proceder a un etiquetado adecuado de la cerveza, cuando no existe todavía ningún acuerdo a nivel comunitario. El Gobierno griego formula nítidas reservas sobre el hecho de que deba adelantarse al procedimiento de armonización que se desarrolla en la actualidad.

4. *La alegación relativa a la eficacia de los controles fiscales*

Como el impuesto especial en Grecia se calcula sobre la cantidad de cebada utilizada en la fabricación de la cerveza, la *Comisión* admite que el sistema fiscal vigente en Grecia podría conducir, en caso de apertura de las fronteras, a favorecer a las cervezas importadas que contienen menos malta de cebada, en detrimento de la cerveza de fabricación nacional.

Sin embargo, la Comisión señala que el sistema fiscal vigente en Grecia es arcaico y no se aplica en ningún otro Estado miembro de la Comunidad.

La Comisión considera, pues, que nada impide al Gobierno griego modificar su sistema fiscal, con objeto de establecer una igualdad de trato entre las cervezas producidas en su país y las importadas de otros Estados miembros. Aunque no exista todavía ninguna armonización a nivel comunitario, la Comisión acogería con satisfacción toda modificación del sistema fiscal helénico que lo aproximase al futuro sistema comunitario.

En cualquier caso, la Comisión no admite que el retraso existente en la armonización de los impuestos especiales sobre las bebidas alcohólicas pueda servir de excusa para perpetrar una infracción del Derecho comunitario.

El *Gobierno griego*, por su parte, hace, en primer lugar, una reseña histórica del sistema fiscal actualmente en vigor. Concluye que su legislación protege los intereses de la Hacienda pública y está acreditada por una práctica de varios decenios. Ahora bien, aplicar tal sistema a los productos importados equivaldría a perjudicar a las cervezas fabricadas en Grecia, que contienen una cantidad mucho mayor de malta de cebada.

El Gobierno griego insiste en el hecho de que el proceso de armonización en materia de impuestos sobre el consumo de cerveza está pendiente en la actualidad. Además, deja a los Estados miembros un amplio margen de apreciación. Por consiguiente, no existe actualmente todavía ninguna obligación de modificar la legislación griega, hasta que no haya concluido dicho proceso de armonización.

R. Joliet
Juez Ponente