importador, este aditivo não apresente um perigo para a saúde pública e corresponda a uma necessidade real, designadamente de ordem tecnológica. Esta última noção deve apreciar-se em função das matérias-primas utilizadas, tendo em conta a apreciação delas feita pelas autoridades do Estado-membro produtor e os resultados da investigação científica internacional. O princípio da proporcionalidade exige igualmente que os operadores económicos tenham a possibilidade de pedir, por um processo que lhes seja facilmente acessível e possa ser concluído em prazos razoáveis, que seja autorizado o emprego de determinados aditivos por um acto de alcance geral.

Uma ausência injustificada de autorização deve poder ser impugnada pelos operadores económicos através de um recurso jurisdicional. Sem prejuízo da faculdade de pedir aos operadores económicos os dados de que estes dispõem e que possam ser úteis para a apreciação dos factos, é às autoridades nacionais competentes do Estado-membro importador que incumbe demonstrar que a proibição é justificada por razões de protecção da saúde da sua população.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 176/84 *

Sumário

I — Exposição dos factos e fase pré-contenciosa 1196

A — O produto em causa 1196

B — Enquadramento legal 1196

1. Regulamentação grega sobre a cerveja 1196

2. Disposição fiscal grega 1197

3. Regulamentação grega sobre aditivos 1197

4. Directivas de harmonização 1198

C — Fase pré-contenciosa 1198

II — Pedidos das partes 1199

* Língua do processo: grego.

III — Fundamentos e argumentos das partes 1195

A — Do alcance exacto da regulamentação grega 1199

B — Da compatibilidade da regulamentação grega da cerveja com o direito comunitário 1200

1. Observações prévias 1200

2. Do argumento da protecção da saúde pública 1201

a) Dos perigos para a saúde pública resultantes da utilização de enzimas na cerveja 1201

b) Dos perigos para a saúde pública resultantes da utilização na cerveja de aditivos que não sejam enzimas 1202

1) Dos riscos ligados à utilização de aditivos que não sejam enzimas 1202

2) Da aplicação do direito comunitário às regulamentações nacionais em matéria de aditivos 1203

3. Do argumento da protecção dos consumidores contra as fraudes 1205

4. Do argumento relativo à eficácia do controlo fiscal 1205

I — Exposição dos factos e fase pré-contenciosa

A — O *produto em causa*

A cerveja é uma bebida que é fabricada a partir de malte de cevada, lúpulo, levedura e água. A cerveja é fabricada em várias fases. A primeira delas é a maltagem, que é um processo que utiliza as primeiras fases da germinação natural da cevada. Os componentes solúveis do malte são em seguida extraídos com utilização de água, podendo estes extractos ser aromatizados fazendo-os ferver com lúpulo. Assim obtém-se «um mosto» que é fermentado pela levedura. Finalmente, o mosto fermentado será clarificado, maturado e trasfegado.

No entanto é possível substituir parcialmente o malte de cevada por grãos crus, como o arroz, o milho ou o sorgo. A utilização destes grãos crus para fabricar cerveja é autorizada em todos os Estados-membros, com excepção da República Federal da Alemanha e da República Helénica. Por outro lado, de acordo com as informações prestadas pela Comissão, todos os Estados-membros, com excepção igualmente da República Federal da Alemanha e da República Helénica, permitem a utilização de certos aditivos durante o processo de fabrico da cerveja.

B — *Enquadramento legal*

1. *Regulamentação grega sobre a cerveja*

A Grécia adoptou um Código dos Alimentos e Bebidas cuja última versão data de 1971 (JO grego, 1971, p. 677, segunda parte).

Nos termos do n.° 4 do artigo 144.° desse código, a cerveja deve «ser fabricada e comercializada em aplicação das disposições e condições previstas na legislação especial relativa à cerveja».

Esta legislação especial é a Lei n.° 2963/1922 (JO grego, 1922, p. 134, primeira parte). O artigo 3.° desta lei dispõe o seguinte:

«2) A cerveja de fabrico nacional deve ser obtida exclusivamente a partir de malte e de lúpulo e corresponder às especificações abaixo mencionadas.

3) A cerveja destinada pela indústria cervejeira ao consumo no país ou à exportação deve apresentar no seu controlo por análise química uma densidade inicial mínima do mosto antes da fermentação de 11,5 e um grau mínimo de fermentação de 45.

4) É proibida a fabricação de cerveja que não satisfaça as condições dos n.os 2 e 3 do presente artigo, bem como a adição à cerveja, ou durante o seu fabrico, de extractos de malte, glicerina, glicirrizina, açúcar amiláceo ou dextrina ou outros amidos e féculas, ou de substâncias que substituam o malte de cevada, bem como a adição de álcool» (tradução provisória).»

O artigo 8.° de um decreto-lei (Nomodetiko Diatagma) de 29 de Dezembro de 1923 (que altera e completa o regime fiscal da cerveja) prevê sanções penais. Nos termos deste artigo:

«será condenado a pena de prisão de um mês a dois anos e a multa... quem fabricar em território nacional cerveja ou malte sem autorização legal, bem como quem fabricar cerveja a partir de produtos que não sejam exclusivamente o malte e o lúpulo, bem como quem utilizar no fabrico deste produto qualquer uma das substâncias proibidas pela lei» (tradução provisória).

Uma lei de urgência adoptada em 1945 (Lei n.° 205/1945) aditou dois parágrafos ao texto do artigo 3.° da Lei n.° 2963/1922. Estes dois parágrafos tinham a seguinte redacção:

«Em casos excepcionais, pode ser autorizado, por decreto do ministro das Finanças, publicado no Jornal Oficial, o fabrico a partir de outras substâncias amiláceas que não sejam o malte, ou a partir dos extractos destas substâncias, ou a partir de extractos de malte.

Nos referidos decretos serão especificadas as matérias-primas acima autorizadas a título excepcional, o período de tempo durante o qual devem ser sujeitas a transformação, o imposto específico a cobrar por quilograma destas matérias-primas, bem como quaisquer outros elementos e especificidades conexas» (tradução provisória).

Esta lei de urgência foi revogada com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1981 pelo artigo 101.° da Lei n.° 1402/1983, relativa à adaptação da legislação aduaneira e pautal ao direito das Comunidades Europeias (JO grego, 1983, p. 167, primeira parte).

Além disso, o n.° 1 do artigo 7.° do Código dos Alimentos e Bebidas dispõe que os alimentos importados devem satisfazer as condições da legislação grega. No caso da cerveja, isto implica que só pode ser importada cerveja fabricada a partir de malte de cevada e de lúpulo.

2. *Disposição fiscal grega*

O artigo 2.° do decreto-lei de 29 de Dezembro de 1923 (acima referido) prevê que o imposto específico sobre a cerveja não onera o produto final mas a matéria-prima utilizada. Com efeito, o montante do imposto é fixado por quilograma de malte de cevada utilizado.

3. *Regulamentação grega sobre os aditivos*

O Código dos Alimentos e Bebidas inclui várias disposições que regulamentam a utilização dos aditivos.

Trata-se, em primeiro lugar, do n.° 4 do artigo 29.°, que prevê que:

«Na ausência de menções expressas a este respeito nos artigos do presente código relativos a um alimento específico, só se pode proceder à adição aos alimentos de um adi-

tivo referido no presente capítulo após autorização do Comité Superior da Química; no caso contrário, a utilização de aditivos é considerada um acto que põe em perigo a saúde pública e tratado como tal» (tradução provisória).

E em seguida do n.° 8 do artigo 3.°, que proíbe a comercialização dos géneros alimentícios que contenham:

«substâncias orgânicas ou inorgânicas estranhas à natureza do género em causa e que não possam ser justificadas pela natureza e composição do mesmo, ou resíduos destas substâncias resultantes de tratamentos autorizados, desde que essas quantidades de resíduos sejam excessivas em relação à aplicação regular desses tratamentos e sejam susceptíveis de constituir um risco para a saúde pública» (tradução provisória).

Esta definição inclui as enzimas.

4. *Directivas de harmonização*

O Conselho adoptou quatro directivas para atingir um certo grau de harmonização das legislações nacionais em matéria de aditivos. Trata-se da directiva do Conselho, de 23 de Outubro de 1962, relativa à aproximação das regulamentações do Estados-membros respeitantes aos corantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana (JO de 11.11.1962, p. 2645; EE 13 F1, p. 1); da directiva do Conselho, de 5 de Novembro de 1963, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos conservantes que podem ser utilizados nos géneros destinados à alimentação humana (JO de 27.1.1964, p. 161; EE 13 F1, p. 13); da directiva do Conselho, de 13 de Julho de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes às substâncias antioxidantes que podem ser utilizadas em géneros destinados à alimentação humana (JO L 157, p. 31; EE 13 F1, p. 225) e da directiva do Conselho, de 18 de Junho de 1974, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos emulsionantes, estabilizadores, espessantes e gelificantes que podem ser utilizados nos géneros alimentícios (JO L 189, p. 1; EE 13 F3, p. 240).

O método utilizado nestes textos é idêntico. A estas directivas vem anexa uma lista de aditivos e os Estados-membros têm a obrigação de proibir a utilização dos aditivos que não constam dessas listas. Além disso, os aditivos que constem dessas listas já não podem ser objecto de uma proibição geral. Todavia, os Estados-membros não são obrigados a autorizar, para todos os géneros alimentícios, as substâncias constantes das listas anexas.

Não existe qualquer texto tendente a realizar uma harmonização quanto aos ingredientes que podem ser utilizados no fabrico da cerveja.

C — *Fase pré-contenciosa*

A presente acção tem a sua origem numa queixa feita em 1981 à Comissão pela «Associação Italiana da Cerveja e do Malte». Segundo esta associação, a legislação grega tem por efeito excluir do mercado grego a cerveja fabricada com utilização de grãos crus, cerveja tradicionalmente produzida na quase totalidade dos Estados-membros da Comunidade e exportada para a Grécia até à data da adesão.

Apesar das explicações do Governo grego, a Comissão decidiu dar início ao processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE, enviando, em 11 de Fevereiro de 1982, uma carta de notificação de incumprimento. Segundo a Comissão, a regulamentação grega relativa à cerveja é contrária aos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE, na medida em que proíbe a importação e a comercialização de cervejas legalmente produzidas e comercializadas noutros Estados-membros, mas fabricadas a partir de outras substâncias que não o malte de cevada, ou não conformes a determinados critérios de fabrico.

A Comissão manteve este ponto de vista num parecer fundamentado de 1 de Agosto de 1983, que foi completado por um parecer fundamentado de 3 de Abril de 1984.

Não tendo a República Helénica posto termo à violação alegada no prazo fixado neste último parecer, a Comissão intentou, por requerimento de 16 de Abril de 1984, registado na Secretaria do Tribunal em 6 de Julho de 1984, a presente acção.

II — Pedidos das partes

A *autora* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que, ao proibir a importação de cerveja legalmente fabricada e comercializada noutros Estados-membros, mas não conforme às prescrições da sua legislação, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.° do Tratado CEE;

2) condenar a República Helénica nas despesas do processo.

A *ré* conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) rejeitar o pedido da Comissão;

2) condenar a Comissão nas despesas do processo.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A — *Do alcance exacto da regulamentação grega*

Segundo a *Comissão*, podem ser importadas na Grécia as cervejas provenientes de outros Estados-membros que não foram fabricadas em conformidade com as especificações da Lei n.° 2963/1922. Não podem no entanto ser comercializadas sob a denominação «cerveja», em grego ou numa outra língua. A este respeito a Comissão baseia-se numa circular de 6 de Dezembro de 1980, adoptada pelo laboratório de química do Estado, circular que foi distribuída a todos os serviços de química e aos serviços aduaneiros do país, alguns dias antes da entrada em vigor do tratado de adesão. De acordo com esta circular, as cervejas importadas dos outros Estados-membros devem obedecer às condições da Lei n.° 2963/1922. Se tal não acontecer, o produto não pode ser introduzido no consumo interno sob a denominação de cerveja, e o termo «cerveja» não pode constar da embalagem, nem em língua grega, nem numa língua estrangeira.

Além disso, a Comissão considera que o código dos alimentos não proíbe, de modo geral, a utilização dos aditivos. Com efeito, o n.° 4 do artigo 29.° deste código prevê a possibilidade de utilizar determinados aditivos nos casos especialmente previstos, bem como a utilização de aditivos específicos aprovada pela Conselho Superior da Química.

Por fim, a Comissão estranha que a Lei n.° 1402/1983 tenha revogado, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1981, data de adesão da Grécia, o artigo 1.° da Lei de urgência n.° 205/1945, que previa, sob determinadas condições, a possibilidade de produzir e de comercializar cerveja fabricada a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada.

Por seu lado, o *Governo grego* considera que a conjugação do n.° 2 do artigo 3.° da Lei n.° 2963/1922 com o n.° 1 do artigo 7.° do código dos alimentos, demonstra que é muito difícil importar na Grécia cerveja fabricada a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada. É pois errado sustentar que tal cerveja pode ser comercializada sob outro nome. O obstáculo às importações de cervejas provenientes de outros Estados-membros resulta deste modo não

de uma proibição de denominação, mas da proibição de comercialização das cervejas que contenham aditivos e que por esse facto possam ser nocivas. Decorre do n.° 4 do artigo 144.° do código dos alimentos e da Lei n.° 2963/1922 que no fabrico de cerveja não pode ser utilizado qualquer aditivo ou enzima.

Além disso, o Governo grego considera que o n.° 4 do artigo 29.° do código dos alimentos enuncia muito claramente o princípio de proibição dos aditivos. A este princípio só seriam possíveis excepções muito limitadas. A autorização de utilizar certos aditivos só foi concedida em casos excepcionais e sempre em conexão com a regulamentação da código dos alimentos.

Por fim, o Governo grego indica que tinha informado os agentes da Comissão da sua intenção de revogar a Lei de urgência n.° 205/1945 mais de um ano antes da formulação do parecer fundamentado no presente processo. O Governo grego sublinha igualmente que esta revogação dizia respeito à excepção ao regime geral, ou seja, a possibilidade de fabricar cerveja a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada. Esta excepção era devida à situação especial resultante do tempo de guerra e de qualquer modo nunca foi utilizada na prática.

B — *Da compatibilidade da regulamentação grega da cerveja com o direito comunitário*

1. *Observações prévias*

A *Comissão* admite que os Estados-membros conservam a faculdade de adoptar regulamentações relativas à produção e à comercialização dos produtos na ausência de regras comuns ou harmonizadas. Todavia, a proibição de instaurar medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas enunciadas no artigo 30.° do Tratado CEE aplica-se a tais regulamentações, sem que um Estado-membro possa invocar a ausência de harmonização.

Face à jurisprudência do Tribunal, qualquer produto legalmente fabricado e comercializado num Estado-membro deve ser, em princípio, admitido no mercado de qualquer outro Estado-membro. No caso vertente, a legislação grega impede que a cerveja legalmente fabricada e comercializada num outro Estado-membro seja comercializada na Grécia. É um facto que esta legislação se aplica indistintamente aos produtos nacionais e aos produtos importados. Todavia, como não é justificada por uma exigência imperativa, nem por uma das razões enumeradas no artigo 36.° do Tratado CEE, a regulamentação grega deve ser qualificada de medida de efeito equivalente a restrições quantitativas à importação, proibida pelo artigo 30.° do Tratado CEE.

Por seu lado, o *Governo grego* considera não ser exacto que os Estados-membros só tenham uma margem muito reduzida para legislar a nível nacional quando não exista qualquer harmonização a nível comunitário. Com efeito, quando não existe qualquer regulamentação comunitária, nada impede em princípio os Estados-membros de regulamentarem a composição, o fabrico e a comercialização dos produtos no seu mercado nacional. Os obstáculos à livre circulação que decorrem das diferenças entre as legislações nacionais devem ser aceites desde que a regulamentação nacional, aplicada indistintamente aos produtos nacionais e aos

produtos importados, possa ser justificada pela necessidade de satisfazer uma exigência imperativa. No presente caso, o Governo grego invoca três argumentos para justificar a sua regulamentação: um relativo à protecção da saúde pública, outro relativo à protecção dos consumidores contra as fraudes e um terceiro sobre a eficácia do controlo fiscal.

2. *Do argumento da protecção da saúde pública*

A *Comissão* sublinha em primeiro lugar que o Governo grego não fornece qualquer elemento que permita demonstrar que as cervejas fabricadas a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada podem ser nocivas para a saúde pública. Ora, resulta de uma jurisprudência constante que o Estado que invoque a existência de uma exigência imperativa ou de uma das derrogações previstas no artigo 36.° deve ele próprio produzir a prova de tal facto.

Segundo a Comissão, é seguro que as cervejas fabricadas a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada são inofensivas para a saúde. Esta afirmação fundamenta-se no facto de serem utilizados em todo o mundo para fabricar cerveja outros ingredientes que não a cevada. A Comissão baseia-se igualmente no facto de durante um certo número de anos, por força da Lei de urgência n.° 205/1945, ter sido possível na Grécia utilizar grãos crus. Embora esta excepção nunca tenha sido utilizada na prática, constitui um reconhecimento indirecto pelo Governo grego da inocuidade das cervejas fabricadas a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada.

Sobre este último ponto, o *Governo grego* empenha-se em assinalar que é exagerado sustentar que a existência de uma lei de urgência imposta pelas circunstâncias possa servir para demonstrar que o Governo grego admite que a produção e a distribuição de cervejas fabricadas a partir de outras matérias-primas que não o malte de cevada não apresenta qualquer perigo.

Além disso, para sublinhar que a utilização dos aditivos na cerveja pode ser perigosa para a saúde pública, o Governo grego recorda que a utilização dos estabilizadores de espuma teria provocado, no passado, mortes em vários países.

a) *Dos perigos para a saúde pública resultantes da utilização de enzimas na cerveja*

A *Comissão* reconhece que é necessário utilizar enzimas amiolíticas para a brassagem quando a cerveja é fabricada a partir de grãos crus e não a partir de malte de cevada. Todavia, para a Comissão, o recurso a tais enzimas não constitui um perigo para a saúde pública, pois estas já são largamente utilizadas nos géneros alimentícios.

Além disso, existe um consenso evidente quanto à sua livre utilização nomeadamente nos sumos de frutos. Assim, duas directivas comunitárias (Directiva 75/726 do Conselho, de 17 de Novembro de 1975, JO L 311, p. 40; EE 13 F4, p. 174), alterada pela Directiva 79/168 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1979, JO L 37, p. 27; EE 13 F9, p. 192) autorizavam-no sob condição, todavia, de que os ingredientes de base fossem tratados de modo adequado, a fim de evitar qualquer perigo. Este tratamento adequado dos ingredientes de base é já a regra em toda a Comunidade.

O *Governo grego* considera que o texto das duas directivas demonstra que a utilização das enzimas amiolíticas não está isenta de perigo. Com efeito, ela deve ser feita dentro de certos limites e estar subordinada à utilização de matérias-primas sãs e preparadas segundo as regras de uma boa prática industrial.

No caso da cerveja, é todavia impossível verificar se as condições de fabrico são tais que todos os perigos são eliminados aquando da utilização das enzimas. Conse-

quentemente, para evitar qualquer risco de dano à saúde pública, é mais seguro proibir completamente a produção de cerveja que torne necessária a utilização de enzimas.

O Governo grego sublinha que a utilização de tais enzimas em sumos de frutos, que é admitida na Grécia, não pode servir de argumento contra a regulamentação da cerveja. Com efeito, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão proferido em 19 de Setembro de 1984 (Heijn, 94/83, Recueil, p. 3263), admitiu ser possível que regulamentações aplicáveis a uma determinada substância variem de um género alimentício para outro no mesmo Estado, com fundamento na mesma legislação nacional.

b) *Dos perigos para a saúde pública resultantes da utilização na cerveja de aditivos que não sejam enzimas*

1) Dos riscos ligados à utilização de aditivos que não sejamas enzimas

Para a *Comissão*, é útil explicar em primeiro lugar o regime dos aditivos na Comunidade. O princípio de base é o de que um aditivo só pode ser utilizado num género alimentício se estiver estabelecida a prova da sua inocuidade. Habitualmente, este exame de inocuidade conduz à fixação de um valor «ADI» (Acceptable Daily Intake), que é «a dose média de uma substância, expressa em miligramas por quilograma de peso corpóreo, que pode ser absorvida quotidianamente pelo organismo humano, através dos alimentos consumidos, mesmo durante toda a vida, sem provocar perturbações visíveis da saúde, tendo em conta todos os factores conhecidos no momento da avaliação». Este valor ADI representa normalmente 1 % da dose sem efeitos sobre um animal de laboratório. Para determinados grupos de aditivos, nem sequer existe a necessidade de fixar um tal valor ADI, porque as quantidades susceptíveis de serem absorvidas são, de qualquer modo, demasiado reduzidas.

Por outro lado, a Comissão sublinha que os aditivos são os componentes mais seguros da nossa alimentação habitual. Com efeito, em primeiro lugar, a fixação do valor ADI comporta grandes margens de segurança, de modo a eliminar qualquer perigo. Em segundo lugar, outras causas bem mais graves podem prejudicar a saúde pública (tráfego, poluição atmosférica, etc.). Em terceiro lugar, existe para os aditivos um controlo severo que não existe para outros produtos naturais perigosos como os tabacos e as bebidas alcoolizadas. Por último, segundo opiniões quase generalizadas, os perigos que comporta a utilização dos aditivos ocupam o último lugar nos perigos ligados à alimentação humana, atrás, por exemplo, da má alimentação ou da existência de micróbios.

Para o *Governo grego*, o critério fundamental para apreciar o problema é o perigo resultante da incerteza quanto aos efeitos nocivos dos aditivos no organismo humano.

Segundo este governo, fabricar cerveja com aditivos implica a utilização de mais de cinquenta substâncias e mais de dez categorias de substâncias cuja inocuidade não foi ainda totalmente comprovada. Ora, numerosas combinações químicas utilizadas durante anos precedentes revelaram-se cancerígenas e foram posteriormente proibidas.

Segundo o Governo grego existem numerosos riscos decorrentes da utilização dos aditivos. Estes riscos devem-se nomeadamente à insuficiência dos dados científicos, à impossibilidade de prever os efeitos a longo prazo de uma absorção regular de aditivos,

à apreciação imperfeita dos riscos que correm determinadas categorias sensíveis da população, etc. Além disso, as experiências sobre os animais não permitem transpor os resultados de modo seguro para o caso dos homens. Não se devem igualmente esquecer os riscos de interacção com outras substâncias.

No que respeita ao problema mais específico do valor ADI, o Governo grego sublinha que resulta das investigações científicas conduzidas pelo Comité Comum de Peritos da FAO e da OMS que a dose diária admissível só representa um critério aproximativo e depende de numerosos factores que convém ter em conta na sua integralidade.

2) Da aplicação do direito comunitário às regulamentações nacionais em matéria de aditivos

A título prévio, a *Comissão* sublinha que assegurar completamente a livre circulação de todos os produtos na Comunidade não alterará globalmente as quantidades de aditivos absorvidas num determinado Estado-membro. Com efeito, a presença de aditivos em certos produtos importados será compensada pela sua ausência noutros produtos importados. Em cada Estado-membro verificar-se-á o mesmo equilíbrio que anteriormente.

Passando em seguida ao exame do direito comunitário, a Comissão considera que as quatro directivas referidas relativas aos aditivos constituem um primeiro passo para a harmonização mas, em nenhum caso, limitam a aplicação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE.

A Comissão analisa em seguida a jurisprudência do Tribunal no que respeita à utilização dos aditivos, assinalando ao mesmo tempo que os casos mencionados incidiam sobre substâncias manifestamente perigosas ou substâncias cujo grau de inocuidade não era conhecido e não sobre aditivos de utilização corrente. Desta jurisprudência retira várias conclusões:

1) em primeiro lugar, os Estados-membros conservam a possibilidadé de determinar as substâncias que podem ser autorizadas;

2) estas regulamentações nacionais devem, nomeadamente, respeitar o princípio de proporcionalidade que constitui o fundamento do artigo 36.° do Tratado CEE. Em consequência, os Estados-membros são obrigados a autorizar a importação e a circulação de produtos que não apresentem um perigo para a saúde pública, sobretudo quando a utilização dos aditivos seja ditada por uma necessidade comercial ou tecnológica;

3) cabe às autoridades nacionais demonstrar que as medidas restritivas que tomaram satisfazem os critérios do artigo 36.°;

4) tendo em conta as dúvidas científicas quanto à nocividade de certas substâncias e os hábitos alimentares diferentes de um país para outro, o artigo 36.° do Tratado CEE poderia aplicar-se, mesmo nos casos em que as medidas restritivas tomadas pelos Estados-membros não são uniformes.

Face a estes princípios, os Estados podem levar a cabo uma política geral de prevenção contra os eventuais riscos inerentes à utilização irracional de aditivos nos géneros alimentícios. A Comissão admite mesmo que esta política possa ser posta em prática tendo em conta as condições climatéricas e os hábitos alimentares nacionais. Todavia, o

respeito do princípio da proporcionalidade implica que as medidas tomadas resultem numa repartição objectiva dos aditivos perigosos entre todos os géneros alimentícios e não numa proibição total da importação de um género determinado.

A Comissão admite igualmente que pode ser uma boa medida reduzir ao mínimo os aditivos na produção dos géneros alimentícios, sem esquecer todavia que estes apresentam muitas vezes um carácter útil. Mas mais uma vez a Comissão considera que é necessária uma repartição equilibrada e proporcional dos aditivos entre o conjunto dos géneros alimentícios consumidos, tendo em conta, é certo, os métodos tradicionais de fabrico dos produtos dos outros Estados-membros e não uma proibição total de fabrico e de importação de um produto determinado.

Por outro lado, a Comissão sublinha que a necessidade tecnológica de utilizar aditivos é mais ampla de que o que parece admitir o Governo grego. Resulta dos trabalhos do Comité Científico da Alimentação Humana que a utilização de um aditivo deve ser admitida quando implique vantagens concretas para o consumidor, vantagens que podem ser de natureza tecnológica, económica ou mesmo psicológica. Esta noção de necessidade tecnológica encontra-se na base de todas as legislações nacionais em matéria de aditivos. É um facto incontestável que se pode fabricar cerveja sem recurso aos aditivos. Mas uma vez que o território económico da Comunidade está unificado, se existir uma necessidade tecnológica numa região da Comunidade, essa necessidade deve igualmente ser reconhecida nas outras regiões em relação aos produtos provenientes dessa primeira região.

Por seu lado, o *Governo grego* recorda que o problema central do presente processo é a incerteza que reina sobre os perigos resultantes da utilização de aditivos.

Sublinha também que o artigo 36.° do Tratado CEE abre aos Estados-membros a possibilidade de tomarem medidas que afectem o comércio entre os Estados-membros desde que essas medidas sejam indispensáveis. Segundo o Governo grego, o artigo 36.° do Tratado confere pois aos Estados-membros uma competência discricionária para apreciar em que medida um produto é nocivo para a saúde ou não. O poder reconhecido a cada Estado não pode vincular os outros Estados, porque isso obrigaria os Estados a unificarem as suas legislações, alinhando-as pela do Estado menos exigente.

Além disso, o Governo grego considera que as directivas em matéria de aditivos reconhecem o primado do princípio da protecção da saúde pública e que convém apreciar o interesse da livre circulação de mercadorias em função do facto de o nível de protecção da saúde pública variar de um Estado para outro.

Isto dito, este governo considera em primeiro lugar que não se deve permitir a livre circulação de produtos que contenham aditivos sobre a inocuidade dos quais os Estados-membros não estejam de acordo. Por outro lado, segundo o Governo grego, resulta dos trabalhos da Comissão do Codex Alimentarius da FAO e da OMS que os aditivos cuja nocividade não tenha sido demonstrada só devem ser utilizados se forem tecnologicamente necessários. Embora este critério de necessidade tecnológica não seja na realidade claro, é certo que é possível fabricar cerveja sem utilizar aditivos. Por consequência, não existe no presente caso qualquer necessidade tecnológica de os utilizar. Em conclusão, o Governo grego sublinha que só se podem tomar em consideração factores tecnológicos ou sanitários uma vez assegurada a saúde dos cidadãos.

No que se refere ao respeito do princípio da proporcionalidade, o Governo grego sublinha que a repartição dos aditivos entre os

géneros alimentícios difere até ao presente muito de um Estado-membro para outro. Esta diferença explica-se por diferenças climatéricas, por diferenças nas condições de alimentação, nas condições económicas ou nas condições de produção. Estas diferenças podem também ser devidas a uma diferença na avaliação do perigo que um determinado aditivo apresenta para a saúde.

Todos os Estados-membros proíbem, pois, totalmente ou em larga medida, a utilização de certos aditivos, mas, em contrapartida, admitem a utilização de outros aditivos. O Governo grego sublinha que, em consequência, a proibição de aditivos na cerveja, que é aplicável no seu país, não constitui um caso excepcional, demonstrando apenas que no domínio dos géneros alimentícios, os Estados-membros têm critérios diferentes e tiram conclusões diferentes. Enquanto não estiver realizada uma harmonização nos termos do artigo 100.° do Tratado CEE, existirão obstáculos ao comércio intracomunitário e o princípio da proporcionalidade não poderá ser concretizado.

3. *Do argumento da protecção dos consumidores contra as fraudes*

A *Comissão* sublinha que resulta de uma jurisprudência constante do Tribunal que a protecção dos consumidores está suficientemente garantida quando conste da embalagem da mercadoria em questão uma inscrição adequada que identifique a natureza do produto e que indique os componentes e aditivos que serviram para o seu fabrico.

É um facto que ainda não existe em direito comunitário qualquer obrigação para os fabricantes de cerveja de procederem a uma tal inscrição nas suas embalagens. Só existe, com efeito, uma proposta de directiva feita pela Comissão ao Conselho.

Todavia, segundo a Comissão, o Governo grego poderia modificar a sua legislação para obrigar os produtores de cerveja a mencionarem nas suas embalagens os ingredientes utilizados. Uma rotulagem mais detalhada da cerveja constituiria uma medida adequada para garantir a livre circulação dos produtos, garantindo simultaneamente a protecção dos consumidores e a transparência das trocas comerciais.

Em primeiro lugar, o *Governo grego* explica porque é que as cervejas fabricadas a partir de cevada são de melhor qualidade.

Além disso, o Governo grego considera que no estado actual existe um risco de fraude dos consumidores se se admitir a importação na Grécia de cervejas fabricadas utilizando parcialmente uma outra matéria-prima que não o malte de cevada. Para o Governo grego, a protecção dos consumidores contra as fraudes releva da noção de ordem pública referida no artigo 36.° do Tratado CEE.

Por último, o Governo grego espanta-se pelo facto de ser o primeiro Estado-membro a dever obrigar os produtores a procederem a uma rotulagem adequada da cerveja quando ainda não existe qualquer acordo a nível comunitário. O Governo grego formula claras reservas quanto ao facto de dever ir para além do processo de harmonização actualmente em curso.

4. *Do argumento relativo à eficácia do controlo fiscal*

Como o imposto específico na Grécia é calculado sobre a quantidade de cevada utilizada para o fabrico da cerveja, a *Comissão* admite que o sistema fiscal em vigor na Grécia poderia, em caso de abertura das fronteiras, conduzir ao favorecimento das cervejas importadas que contêm menos malte de cevada, em detrimento das cervejas de fabrico nacional.

No entanto, a Comissão sublinha que o sistema fiscal em vigor na Grécia é obsoleto e não é aplicado em nenhum outro Estado-membro da Comunidade.

Deste modo, a Comissão considera que nada impede o Governo grego de alterar o seu regime fiscal, de modo a estabelecer uma igualdade de tratamento entre as cervejas produzidas no seu país e as importadas de outros Estados-membros. Embora não exista ainda qualquer harmonização ao nível comunitário, a Comissão acolheria com satisfação toda e qualquer alteração do regime fiscal helénico que se aproximasse do futuro sistema comunitário.

De qualquer modo, a Comissão não admite que o atraso existente na harmonização dos impostos específicos sobre as bebidas alcoólicas possa servir de desculpa para uma violação do direito comunitário.

O *Governo grego*, por seu lado, traça um historial do sistema fiscal actualmente em vigor, concluindo que a sua legislação serve os interesses do tesouro público e foi posta à prova por uma prática de vários decénios. Ora, aplicar um tal sistema fiscal aos produtos importados implicaria desfavorecer as cervejas fabricadas na Grécia que contêm uma quantidade de malte de cevada muito mais elevada.

O Governo grego insiste no facto de os processos de harmonização em matéria de impostos sobre o consumo de cerveja estarem actualmente pendentes. Além disso, deixam aos Estados-membros uma grande margem de apreciação. Em consequência, não existe ainda qualquer obrigação de alterar a legislação grega, visto que esses processos de harmonização ainda não foram concluídos.

R. Joliet
Juiz relator