DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 5. FEBRUAR 1981 [1]

Anklagemyndigheden mod René Joseph Kugelmann (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel, Colmar)

»Tilnærmelse af lovgivningerne, konserveringsstoffer«

Sag 108/80

Sammendrag

Tilnærmelse af lovgivningerne — konserveringsstoffer, der kan anvendes i levnedsmidler — forpligtelse for medlemsstaterne — rækkevidde — privates adgang til at påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 64/54 — begrænsninger

(Rådets direktiv 64/54)

På det nuværende stadium i tilnærmelsen af lovgivningerne om konserveringsstoffer har medlemsstaterne ikke pligt til at tillade anvendelse i levnedsmidler af alle de stoffer, som er tilladt ifølge direktiv 64/54. De har bevaret en vis frihed til at fastsætte deres egne regler for tilsætning af konserveringsstoffer i levnedsmidler på to betingelser, nemlig dels at et konserveringsstof, der ikke er opført i listen i direktivets bilag, ikke kan tillades, dels at anvendelse af et konserveringsstof, som er opført heri, ikke må forbydes fuldstændigt, undtagen i særlige tilfælde af teknologisk nødvendighed.

En privat, der retsforfølges for at have anvendt et konserveringsmiddel i visse levnedsmidler, kan i denne situation ikke påberåbe sig bestemmelserne om dette stofs tilladelighed i direktiv 64/54, når den gældende nationale lovgivning tillader anvendelse af dette konserveringsstof i andre levnedsmidler.

I sag 108/80

angående en anmodning, som Cour d'appel, Colmar, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

1 — Processprog: Fransk.

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

mod

RENÉ JOSEPH KUGELMANN, generaldirektør, Vendenheim,

og

SÀRL SOCIÉTÉ DE PRODUITS ALIMENTAIRES POUR CHARCUTERIES (SOPAC), Furdenheim, civilretligt ansvarlig,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/54 af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-1964, s. 92),

afsiger

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelsesdommen, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Selskabet SOPAC (société de produits alimentaires pour charcuteries), Furden-

heim (i departementet Bas-Rhin), som René Kugelmann er generaldirektør for, leverede til selskabet »Les Salaisons Mancelles«, en industrivirksomhed, der producerer charcuterivarer, et tilsætningsstof, der går under betegnelsen »cocktail gelée«, og som anvendes til fremstilling af sky og indeholder sorbinsyre.

Da det i Frankrig er forbudt at bruge sorbinsyre i charcuterivarer og nedsaltet kød, blev der rejst tiltale mod Kugelmann for overtrædelse af de forbudet omhandlende lovbestemmelser, nemlig artiklerne 1 og 2 i dekret (bekendtgørelse) af 15. april 1912 [1] udstedt i medfør af lov af 15. april 1905 om straf for bedrageri [2]. Disse artikler har følgende ordlyd:

»Artikel 1:

Det er forbudt at oplagre fødevarer og levnedsmidler med henblik på salg, at udbyde dem til salg eller sælge dem, såfremt de indeholder kemiske tilsætningsstoffer, som ikke er godkendt ved fælles anordninger fra landbrugs-, finans- og økonomiministeren, ministeren for industri- og forskningsudvikling og ministeren for samfundshygiejne, udstedt efter høring af Rådet for Samfundshygiejne og Det national Lægeråd.

Artikel 2:

Anvendelse herunder også midlertidig anvendelse i fødevare- og levnedsmiddelproduktion af kemiske produkter, der ikke er godkendt ved anordninger udstedt under overholdelse af de i artikel 1 nævnte former er ligeledes forbudt«

Efter artikel 3, 4. led i (ovennævnte) lov af 1. august 1905 straffes den, der udbyder eller sælger varer, der kan anvendes til forfalskning af levnedsmidler, såfremt den pågældende ved, at disse varer skal anvendes til nævnte formål ... og den, der via brochurer, rundskrivelser, reklametryksager, plakater, annoncer eller anvisninger af en hvilken som helst art har givet anledning til sådan anvendelse«.

Ved dom af 16. februar 1979 kendte Tribunal correctionnel de Strasbourg tiltalte skyldig i overtrædelse af nævnte lovbestemmelser om bedrageri og fandt selskabet SOPAC ansvarligt for den af dets ansatte, Kugelmann, forvoldte skade.

Tiltalte har under ankesagen ved Cour d'appel i Colmar gjort gældende, at medlemsstaterne i henhold til Rådets direktiv 64/54 af 5. november 1963 om de konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler, hverken må tillade andre konserveringsstoffer end de i bilaget til direktivet nævnte (herunder sorbinsyre) eller gennemføre lovgivning, der har til følge, at et eneste af de i bilaget anførte stoffer helt udelukkes fra anvendelse i levnedsmidler. Anvendelse af sorbinsyre som konserveringsmiddel kan derfor efter tiltaltes opfattelse ikke medføre strafferetlig forfølgning efter loven af 1905.

Artiklerne 1 og 2 i direktiv 64/54 (som ændret ved Rådets direktiv 67/427 af

1 — Dekret af 15. april 1912 om straf for bedrageri i forbindelse med forhandling af varer og for forfalskning af levnedsmidler, navnlig kød, charcuterivarer, frugt, grønsager, fisk og konserves, udstedt i medfør af lov af 1. august 1905, ændret ved dekret nr. 73-138 af 12. februar 1973, artikel 15-I (Journal Officiel de la République Française af 15. februar 1973, s. 1728).

2 — Lov af 1 august 1905 om bedrageri og forfalskning vedrørende varer og tjenesteydelser, ændret ved lov nr. 78-23 af 10. januar 1978 (Journal Officiel de la République Française af 11. januar 1978, s. 301).

27. juni 1967, EFT 1967, s. 154) har følgende ordlyd:

»Artikel 1:

Medlemsstaterne må til beskyttelse af levnedsmidler mod fordærvelse forårsaget af mikroorganismer kun tillade de i bilaget til dette direktiv anførte konserveringsstoffer.

Artikel 2:

1. Medlemsstaterne træffer alle egnede foranstaltninger for, at de konserveringsstoffer, for hvilke der i bilaget er fastsat bestemte betingelser for anvendelsen, kun bliver anvendt under disse betingelser.

2. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 1 berører dette direktiv ikke nationale lovgivninger, hvori det bestemmes, hvilke levnedsmidler, til hvilke der må tilsættes de i bilaget anførte konserveringsstoffer, og under hvilke betingelser dette skal ske; en medlemsstats lovgivning kan dog kun fuldstændig udelukke anvendelse af et af de i bilaget anførte konserveringsstoffer, når der ikke består nogen teknologisk nødvendighed for dets anvendelse i de på dens eget område fremstillede og fortærede levnedsmidler.«

Cour d'appel de Colmar fandt det for sagens afgørelse nødvendigt at anmode om en fortolkning af direktiv 64/54 for at få afgjort, om medlemsstaterne har pligt til i deres nationale lovgivninger at tillade samtlige de konserveringsstoffer som direktivet opregner eller blot til at forbyde de stoffer som direktivet ikke nævner; retten udsatte derfor ved dom af 21. december 1979 sagen og anmodede Domstolen om en afgørelse af følgende spørgsmål:

»Udgør det forhold, at en stat, der er medlem af EØF, i sin nationale lovgivning har forbudt anvendelsen i levnedsmidler af et konserveringsstof, hvis anvendelse er tilladt ved fællesskabsdirektivet af 23. oktober 1963 (lov 70-200-170), en overtrædelse af reglen om fællesskabsrettens forrang for national ret, som kan påberåbes af en fællesskabsborger, der retsforfølges for forfalskning af levnedsmidler ved anvendelse af dette konserveringsstof (sorbinsyre)?«

Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens justitskontor den 8. april 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har tiltalte i hovedsagen, Kugelmann, ved advokat Richard Huffschmitt, Strasbourg, regeringen for Den franske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved sin juridiske konsulent Jean Claude Séché, indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved kendelse af 16. september 1980 har Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2 besluttet at henvise sagen til første afdeling.

II — Sammendrag af de skriftlige indlæg

Tiltalte i hovedsagen *Kugelmann* har henvist til de indsigelser, han har fremført for Cour d'appel de Colmar.

Regeringen for Den franske Republik har fremhævet, at direktiv 64/54 indeholder en udtømmende opregning af de konserveringsstoffer, hvis anvendelse medlemsstaterne *kan* tillade, men ikke af de konserveringsstoffer, hvis anvendelse *skal* tillades.

Endvidere, at det i artikel 2 i direktiv 64/54 præciseres, at direktivet ikke berører de nationale lovgivninger, hvori det bestemmes hvilke levnedsmidler, der må tilsættes de i bilaget anførte konserveringsstoffer, idet artiklen dog samtidig anfører, at denne lovgivning ikke må have til følge, at et eneste af de således anførte konserveringsstoffer dermed helt udelukkes fra anvendelse i levnedsmidler.

Den franske regering har herved henvist til Domstolens dom af 12. juni 1980 i sag 88/79, anklagemyndigheden mod Grunert (endnu utrykt).

Ganske vist er i det foreliggende tilfælde anvendelse af sorbinsyre i charcuterivarer ikke tilladt i Frankrig, men derimod er det tilladt at anvende stoffet i mange andre produkter, nemlig i en række sukkervarer, frugttilberedninger tilsat sukker til fermenterede mælkeprodukter, hydromel, svesker og kastanjer.

Alt dette må efter den franske regerings opfattelse medføre, at der skal svares nej til spørgsmålet fra Cour d'appel de Colmar.

Kommissionen har anført, at Rådet hvad konserveringsstofferne angår har benyttet den fremgangsmåde, der består i at opstille *positivlister.* Stoffer, der ikke figurerer i disse lister kan følgelig ikke tillades af medlemsstaterne til de formål direktivet nævner, hvorimod sorbinsyre kan tillades, eftersom stoffet står opført i bilaget til nævnte direktiv. Det var imidlertid opfattelsen i Rådet, at der i første omgang ikke kunne træffes afgørelse om en tilnærmelse af lovgivningerne med særskilt angivelse af de levnedsmidler, til hvilke de i bilaget til direktivet opregnede konserveringsstoffer kan tilsættes eller om de betingelser, hvorunder denne tilsætning kan finde sted (jf. sidste betragtning i direktiv 64/54). Det præciseres derfor i artikel 2, stk. 2, 1. sætning, i direktiv 64/54, at direktivet ikke berører nationale lovgivninger, hvori det bestemmes, hvilke levnedsmidler, til hvilke der må tilsættes de i bilaget anførte konserveringsstoffer, og under hvilke betingelser dette skal ske«.

Selv om forbrugerne i de forskellige medlemsstater i et vist omfang altså nyder samme beskyttelse som følge af forbudet mod de stoffer, direktivet ikke tillader, er denne beskyttelse således alligevel forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, idet den dels afhænger af det antal levnedsmidler, for hvilke den enkelte medlemsstat har givet tilladelse, og dels den rolle de pågældende levnedsmidler spiller i forbrugernes daglige ernæring.

Da de nationale lovgivninger også finder anvendelse på importerede produkter, indebærer nævnte forskel, at også importørerne er nødt til at overholde den for et bestemt levnedsmiddel gældende lovgivning. Det fremgår klart af denne fortolkning, at direktivet ikke har fjernet de tekniske handelshindringer for de varer, der bliver tale om. Det var nu heller ikke hovedsigtet. Som det fremgår af betragtningerne, var det i højere grad ønsket om at beskytte menneskers sundhed og forbrugerne samt konkurrencemæssige overvejelser, der lå til grund for direktivet.

Direktivet begrænser kun i én henseende medlemsstaternes frihed ved valg af de levnedsmidler, i hvilke de vil tillade tilsætning af sorbinsyre som konserveringsmiddel.

I artikel 2, stk. 2, 2. sætning i direktivet siges det nemlig, at de nationale lovgivninger, hvori det bestemmes, hvilke levnedsmidler, der må tilsættes de i bilaget anførte konserveringsstoffer og under hvilke betingelser dette skal ske, kan »kun fuldstændig udelukke anvendelse af et af de i bilaget anførte konserveringsstoffer, når der ikke består nogen teknologisk nødvendighed for dets anvendelse i de på dens eget område fremstillede og fortærede levnedsmidler«.

De franske bestemmelser opfylder, efter de oplysninger Kommissionen er i besiddelse af, dette krav.

Vedrørende forholdet mellem fællesskabsret og national ret har Kommissionen anført, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 64/54 ikke er forpligtet til at gå frem på en bestemt måde, men at de tværtimod frit kan forbyde eller tillade de i direktivets bilag angivne konserveringsstoffer i ethvert levnedsmiddel.

Kommissionen har derfor foreslået Domstolen at besvare det forelagte spørgsmål således:

»1. Medlemsstaterne må i medfør af artikel 1 i Rådets direktiv 64/54 af 5. november 1963 alene forbyde anvendelsen af de tilsætningsstoffer, der ikke er nævnt i bilaget til direktivet.

2. Medlemsstaterne må i medfør af artikel 2, stk. 2, kun frit tillade deres anvendelse i et bestemt levnedsmiddel.

3. Nationale lovgivninger, som gør brug af denne mulighed, skal anses for gyldigt vedtaget af medlemsstaten inden for direktivets grænser.«

III — Mundtlig forhandling

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved sin befuldmægtigede, juridisk konsulent Jean-Claude Séché har afgivet mundtligt indlæg i retsmødet den 20. november 1980.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. december 1980.

Præmisser

1 Ved dom af 21. december 1979, indgået til Domstolen den 8. april 1980, har Cour d'appel de Colmar i medfør af EØF-traktatens artikel 177, stillet Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/54 af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-1964, s. 92).

2 For Cour d'appel de Colmar er indanket en fældende straffedom, afsagt af Tribunal de grande instance de Strasbourg, over en direktør i et selskab, der er tiltalt for at have udbudt og solgt en vare, nemlig pyntegelé med indhold af sorbinsyre eller produkter fremstillet heraf, der kan anvendes til forfalskning af levnedsmidler, med viden om, at de skulle anvendes hertil.

3 Tribunal fastslog i nævnte dom, at anvendelse af konserveringsstofferne sorbinsyre samt produkter fremstillet heraf ifølge de franske regler om levnedsmiddelproduktion er forbudt ved fremstilling af charcuterivarer og saltede produkter. Ved Cour d'appel er der imidlertid opstået tvivl med hensyn til disse reglers overensstemmelse med fællesskabsretten og navnlig med direktiv 64/54.

4 Cour d'appel ønsker med sit spørgsmål at få afklaret, om det forhold, at en stat, der er medlem af EØF, i sin nationale lovgivning har forbudt anvendelsen i levnedsmidler af et konserveringsstof, hvis anvendelse er tilladt ved direktiv 64/54, udgør en overtrædelse af reglen om fællesskabsrettens forrang for national ret, som kan påberåbes af en fællesskabsborger, der retsforfølges for forfalskning af levnedsmidler ved anvendelse af dette konserveringsstof (sorbinsyre).

5 I artikel 1 i direktiv 64/54 med senere ændringer bestemmes, at medlemsstaterne til beskyttelse af levnedsmidler mod fordærvelse forårsaget af mikroorganismer kun må tillade de konserveringsstoffer, der er anført i direktivets bilag, som blandt andet nævner sorbinsyre. I artikel 2, stk. 2, præciseres, at direktivet ikke berører nationale lovgivninger, hvori det bestemmes, hvilke levnedsmidler, der må tilsættes de i bilaget anførte konserveringsstoffer, men det anføres også, at denne lovgivning dog ikke må have til følge, at et eneste af de i bilaget anførte konserveringsstoffer helt udelukkes fra anvendelse i levnedsmidler, når der ikke består nogen teknologisk nødvendighed for dets anvendelse i de på vedkommende medlemsstats område fremstillede og fortærede levnedsmidler.

6 Ifølge direktivets betragtninger udgør direktivet kun det første stadium i tilnærmelsen af lovgivningerne om konserveringsstoffer, i hvilket stadium der opstilles en fælles liste over de konserveringsstoffer, hvis anvendelse kan tillades. På det andet stadium i tilnærmelsen af lovgivningerne skal der træffes afgørelse om de enkelte levnedsmidler, der må tilsættes de ifølge direktivet tilladte konserveringsstoffer.

7 På det nuværende stadium i tilnærmelsen af lovgivningerne på dette område har medlemsstaterne derfor ikke pligt til at tillade anvendelse i levnedsmidler af alle de stoffer, som er tilladt ifølge de to direktiver. De har tværtimod bevaret en vis frihed til at fastsætte deres egne regler for tilsætning af konserveringsstoffer i levnedsmidler på to betingelser, nemlig dels at et konserveringsstof, der ikke er opført i listen i direktivets bilag, ikke kan tillades, dels at anvendelse af et konserveringsstof, som er opført heri, ikke må forbydes fuldstændigt, undtagen i særlige tilfælde af teknologisk nødvendighed.

8 Det fremgår af de oplysninger, som den franske regering og Kommissionen har forelagt for Domstolen, at anvendelse af sorbinsyre efter de franske regler vel ikke er tilladt i charcuterivarer, men at dette konserveringsstof derimod tillades anvendt i andre levnedsmidler, navnlig sukkervarer, frugttilberedninger tilsat sukker, fermenterede mælkeprodukter, kastanjer, svesker og flere andre levnedsmidler.

9 En person, der er tiltalt for at have overtrådt en national lovgivning ved at anvende sorbinsyre som konserveringsstof, kan i denne situation ikke påberåbe sig direktiv 64/54 til støtte for, at denne lovgivning ikke finder anvendelse.

10 Spørgsmålet fra Cour d'appel må derfor besvares således, at en privat, der retsforfølges for at have anvendt sorbinsyre i visse levnedsmidler, ikke kan

påberåbe sig bestemmelserne om dette stofs tilladelighed i direktiv 64/54, når den gældende nationale lovgivning tillader anvendelse af sorbinsyre i andre levnedsmidler.

Sagens omkostninger

11 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den franske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Cour d'appel de Colmar ved dom af 21. december 1979, for ret:

En privat, der retsforfølges for at have anvendt sorbinsyre i visse levnedsmidler, kan ikke påberåbe sig bestemmelserne om dette stofs tilladelighed i direktiv 64/54, når den gældende nationale lovgivning tillader anvendelse af sorbinsyre i andre levnedsmidler.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. februar 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

T. Koopmans
Formand for første afdeling