ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 5 FEBRUARI 1981 [1]

Strafzaak tegen René Joseph Kugelmann (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Cour d'appel te Colmar)

„Aanpassing van wetgevingen — conserveermiddelen"

Zaak 108/80

Samenvatting

Aanpassing der wetgevingen — Conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren — Strekking — Recht van de justiciabelen zich op de bepalingen van richtlijn nr. 64/54 te beroepen — Grenzen

(Richtlijn van de Raad nr. 64/54)

Bij de huidige stand van de onderlinge aanpassing der nationale wetgevingen inzake conserveermiddelen zijn de Lid-Staten niet verplicht het gebruik van alle door richtlijn nr. 64/54 bruikbaar geachte stoffen in levensmiddelen toe te staan. Zij hebben juist een zekere vrijheid behouden om eigen regels vast te stellen voor de toevoeging van conserveermiddelen aan levensmiddelen. Hiervoor gelden echter twee voorwaarden, namelijk dat geen conserveermiddel mag worden toegelaten dat niet op de lijst in de bijlage van de richtlijn voorkomt, en dat, behoudens de bijzondere gevallen waarin geen technologische noodzaak bestaat, het gebruik van een conserveermiddel dat wel daarop voorkomt, niet volledig wordt verboden.

Gelet hierop kan een particulier, die wordt vervolgd ter zake van het gebruik van een conserveermiddel in bepaalde voor menselijke voeding bestemde waren, zich niet beroepen op de bepalingen van richtlijn nr. 64/54 waarbij het gebruik van dat conserveermiddel wordt toegestaan indien de toepasselijke nationale wetgeving het gebruik ervan in andere voor menselijke voeding bestemde waren toestaat.

In zaak 108/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Cour d'appel te Colmar, in de aldaar dienende strafzaak tegen

1 — Procestaal: Frans.

RENÉ JOSEPH KUGELMANN, algemeen directeur ener vennootschap, wonende te Vendenheim,

en

SÀRL SOCIÉTÉ DE PRODUITS ALIMENTAIRES POUR CHARCUTERIES (SOPAC), gevestigd te Furdenheim, burgerlijk aansprakelijke partij,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB nr. 12 van 1964, blz. 161),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

De firma SOPAC te Furdenheim (Bas-Rhin), producente van voedingsmiddelen

voor vleeswaren, waarvan de heer Kugelmann algemeen directeur is, heeft aan de vleeswarenfabriek „Les Salaisons Mancelles" een additief genaamd „cocktail gelei" geleverd, dat was bestemd voor de bereiding van vleeswarengelei en sorbinezuur bevatte.

Op grond dat het gebruik van sorbinezuur in Frankrijk verboden is in vleeswaren en pekelvlees, werd tegen Kugelmann een strafvervolging ingesteld terzake van overtreding van de wetgeving inzake fraude, met name de artikelen 1 en 2 van het decreet van 15 april 1912 [1] houdende toepassing van de wet van 1 augustus 1905 ter bestrijding van fraude [2]. Deze artikelen luiden als volgt:

„Artikel 1

Het is verboden voor menselijke voeding bestemde waren en levensmiddelen met het oog op de verkoop onder zich te houden, ten verkoop aan te bieden of te verkopen, wanneer daaraan andere chemische produkten zijn toegevoegd dan die waarvan het gebruik geoorloofd werd verklaard in de besluiten die in gemeen overleg zijn genomen door de minister van Landbouw, de minister van Economische Zaken en Financiën, de minister van Industriële en Wetenschappelijke ontwikkeling en de minister van Volksgezondheid, op advies van de Conseil supérieur d'Hygiène publique de France en de Académie Nationale de Médecine.

Artikel 2

Het is tevens verboden om bij de bereiding van voor menselijke voeding bestemde waren en levensmiddelen ook maar tijdelijk andere chemische produkten te gebruiken dan die waarvan het gebruik geoorloofd werd verklaard in de besluiten, genomen op de in artikel 1 genoemde wijze."

Volgens artikel 3, punt 4, van de wet van 1 augustus 1905 (voornoemd) worden gestraft ... „zij die ... produkten ten verkoop aanbieden of verkopen die zich lenen voor het vervalsen van voor menselijke voeding bestemde waren, zulks terwijl zij de bestemming van de produkten kennen ... en zij die tot het gebruik hiervan hebben aangezet door middel van brochures, circulaires, folders, affiches, advertenties of instructies".

Bij vonnis van 16 februari 1979 heeft de Chambre Correctionnelle van het Tribunal de grande instance te Straatsburg verdachte schuldig bevonden aan overtreding van de wetgeving inzake fraude en werd de vennootschap SOPAC burgerlijk aansprakelijk gesteld voor de door haar werknemer Kugelmann veroorzaakte schade.

Voor de Cour d'appel te Colmar heeft verdachte met name betoogd dat ingevolge richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB nr. 12 van 1964, blz. 161), de Lid-Staten slechts de in de bijlage bij de richtlijn vermelde conserveermiddelen (waaronder sorbinezuur) mogen toestaan, maar dat zij geen bepalingen mogen vaststellen die tot gevolg zouden hebben dat het gebruik van één van de in de bijlage vermelde conserveermiddelen geheel en al wordt uitgesloten. Hij concludeerde hieruit dat het gebruik van sorbinezuur als conserveermiddel niet mag leiden tot gerechtelijke vervolging op grond van de wet van 1905.

De artikelen 1 en 2 van richtlijn nr. 64/54, zoals gewijzigd bij richtlijn

1 — Decreet van 15 april 1912 houdende overheidsregeling betreffende de toepassing van de wet van 1 augustus 1905 ter bestrijding van fraude bij de verkoop van goederen en van vervalsingen van levensmiddelen, met name vlees, vleeswaren, fruit, groente, vis en conserven, gewijzigd bij decreet nr. 73-138 van 12 februari 1973, artikel 15-I (JORF 15 februari 1973, blz. 1728).

2 — Wet van 1 augustus 1905 inzake fraude en vervalsingen op het gebied van produkten of diensten, gewijzigd bij wet nr. 78-23 van 10 januari 1978 (JORF 11 januari 1978, blz. 301).

nr. 67/427 van de Raad van 27 juni 1967 (PB nr. 148 van 1967, blz. 1) luiden als volgt:

„Artikel 1

De Lid-Staten mogen voor de bescherming van voor menselijke voeding bestemde waren, hierna te noemen levensmiddelen, tegen nadelige veranderingen die door micro-organismen worden teweeggebracht, slechts de in de bijlage bij de onderhavige richtlijn vermelde conserveermiddelen toestaan.

Artikel 2

1. De Lid-Staten nemen alle dienstige maatregelen om te bewerkstelligen dat de conserveermiddelen, waarvoor in de bijlage een bepaalde wijze van gebruik wordt aangegeven, uitsluitend op deze wijze worden aangewend.

2. Behoudens het bepaalde in lid 1, laat de onderhavige richtlijn onverlet de bepalingen van de nationale wetgevingen, waarbij de levensmiddelen, waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de wijze van deze toevoeging worden omschreven; de wetgeving van een Lid-Staat mag evenwel niet volledig het gebruik uitsluiten van een der in de bijlage genoemde conserveermiddelen, behoudens wanneer er geen technologische noodzaak bestaat voor gebruik daarvan in de op zijn eigen grondgebied voortgebrachte en geconsumeerde voedingsmiddelen."

De Cour d'appel te Colmar, van oordeel dat voor de beslechting van het geschil de uitlegging van richtlijn nr. 64/54 noodzakelijk was teneinde uit te maken of de nationale wettelijke regelingen alle in de richtlijn opgesomde conserveermiddelen moeten toestaan, dan wel of de Lid-Staten eenvoudig het gebruik van alle stoffen die daarin niet zijn vermeld moeten verbieden, besloot bij arrest van 21 december 1979 de procedure te schorsen en het Hof van Justitie de volgende vraag te stellen:

„Vormt het feit dat een Lid-Staat van de EEG in zijn nationale wetgeving het gebruik verbiedt van een conserveermiddel in voor menselijke voeding bestemde waren, terwijl dat gebruik is toegestaan bij de richtlijn van de Raad van 5 november 1963 (codenr. 70-200-170), een inbreuk op het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale recht, waarop een particulier die terzake van vervalsing van voedingswaren door middel van bedoeld conserveermiddel (sorbinezuur) wordt vervolgd, zich kan beroepen?"

Het verwijzingsarrest is op 8 april 1980 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door R. Kugelmann, verdachte in het hoofdgeding, te dezen vertegenwoordigd door R. Huffschmitt, advocaat te Straatsburg, door de regering van de Franse Republiek en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door J.-C. Séché, juridisch adviseur van de Commissie als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij beschikking van 16 september 1980 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Kugelmann, verdachte in het hoofdgeding, verwijst naar de conclusies die hij voor de Cour d'appel te Colmar heeft ingediend.

De *regering van de Franse Republiek* beklemtoont dat richtlijn nr. 64/54 een limitatieve opsomming geeft van de conserveermiddelen waarvan het gebruik door de Lid-Staten *kan* worden toegestaan, doch niet van de middelen waarvan het gebruik *moet* worden toegestaan.

Anderzijds bepaalt artikel 2 van richtlijn nr. 64/54 dat deze de bepalingen van de nationale wetgevingen, waarbij de levensmiddelen, waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, worden omschreven, onverlet laat, waarbij wel wordt gepreciseerd dat deze bepalingen niet tot gevolg mogen hebben dat het gebruik van een van de in de bijlage vermelde conserveermiddelen in levensmiddelen geheel en al wordt uitgesloten.

Te dezen verwijst de Franse regering naar het arrest van 12 juni 1980, Grunert, zaak 88/79 (Jurispr. 1980, blz. 1827).

In casu is het gebruik van sorbinezuur in Frankrijk weliswaar niet toegestaan voor vleeswaren, maar voor verschillende andere produkten, met name bepaalde banketbakkersartikelen, bereidingen van vruchten met suiker bestemd voor gegiste melk, hydromel, pruimen en kastanjes, zijn gebruiksvergunningen afgegeven.

De Franse regering meent tenslotte dat de gestelde vraag ontkennend moet worden beantwoord.

De *Commissie* merkt op dat de Raad ten aanzien van de conserveermiddelen het systeem van *positieve lijsten* heeft gevolgd. Dientengevolge kunnen de Lid-Staten stoffen die niet op deze lijsten voorkomen, niet toelaten voor de in de richtlijn genoemde doeleinden; omgekeerd kan sorbinezuur worden toegelaten, omdat het in de bijlage bij de onderhavige richtlijn is opgenomen. De Raad meende echter, in een eerste stadium niet te kunnen beslissen over de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften betreffende de afzonderlijke levensmiddelen waaraan de in de bijlage van de richtlijn vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, noch over de voorwaarden waaronder deze toevoeging dient plaats te vinden (laatste overweging van de considerans bij richtlijn nr. 64/54). Daarom preciseert artikel 2, lid 2, eerste zin, van richtlijn nr. 64/54 dat de richtlijn „de bepalingen van de nationale wetgevingen, waarbij de levensmiddelen waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de wijze van deze toevoeging worden omschreven", onverlet laat.

Ook al worden de consumenten in de verschillende Lid-Staten dus tot op zekere hoogte gelijkelijk beschermd door het verbod van het gebruik van de krachtens de richtlijn niet toegelaten stoffen, toch verschilt hun bescherming van Lid-Staat tot Lid-Staat, afhankelijk enerzijds van het aantal levensmiddelen waarvoor ieder van hen goedkeuring heeft verleend, en anderzijds van het relatieve belang van elk van deze levensmiddelen in de dagelijkse voeding van de consumenten.

Omdat de nationale wettelijke regelingen eveneens van toepassing zijn op geïmporteerde produkten, verplichten deze verschillende importeurs om zich aan te passen aan de op bepaalde levensmiddelen toepasselijke wetgeving. Uit deze uitlegging blijkt duidelijk dat de richtlijn de technische belemmeringen voor het handelsverkeer van de betrokken produkten niet hebben opgeheven. Maar dit was ook niet haar voornaamste doel. Zoals uit de considerans naar voren komt, is zij veeleer ingegeven door het streven naar bescherming van de volksgezondheid en van de consumenten alsmede door overwegingen betreffende de mededinging.

De richtlijn stelt slechts één grens aan de vrijheid van de Lid-Staten bij de keuze van de levensmiddelen waarvoor zij toevoeging van sorbinezuur als conserveermiddel willen toelaten.

Zoals artikel 2, lid 2, eerste zin, van de richtlijn aangeeft, „mogen" de nationale bepalingen waarbij de levensmiddelen waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de wijze van deze toevoeging worden omschreven, „niet volledig het gebruik uitsluiten van een der in de bijlage genoemde conserveermiddelen, behoudens wanneer er geen technologische noodzaak bestaat voor gebruik daarvan in de op zijn eigen grondgebied voortgebrachte en geconsumeerde voedingsmiddelen."

Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt, voldoet de Franse regeling aan deze eis.

Wat betreft de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en het interne recht merkt de Commissie op dat richtlijn nr. 64/54 de Lid-Staten niet een bepaald gedrag voorschrijft, maar hen integendeel vrijlaat om het gebruik van de in de bijlage van de richtlijn opgesomde conserveermiddelen voor elk levensmiddel afzonderlijk toe te laten of te verbieden.

Concluderend stelt zij het Hof voor als volgt te antwoorden:

„1. Krachtens artikel 1 van richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 zijn de Lid-Staten alleen verplicht, het gebruik van additieven die niet in deze tekst voorkomen, te verbieden.

2. Krachtens artikel 2, lid 2, behoeven zij het gebruik ervan alleen in een levensmiddel van hun keuze toe te staan.

3. De nationale bepalingen waarin van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt moeten worden beschouwd als door de betrokken Lid-Staat binnen de grenzen van deze richtlijn rechtsgeldig vastgestelde bepalingen."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 20 november 1980 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J.-C. Séché, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 17 december 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij arrest van 21 december 1979, ingekomen ten Hove op 8 april 1980, heeft de Cour d'appel te Colmar krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB nr. 12 van 1964, blz. 161).

2 Bij de Cour d'appel is beroep ingesteld tegen een vonnis van het Tribunal de grande instance te Straatsburg houdende veroordeling van een directeur ener vennootschap, die terecht stond terzake van het te koop aanbieden en verkopen van produkten, te weten „cocktail gelei" die sorbinezuur of derivaten daarvan bevatte, die zich lenen voor het vervalsen van voor menselijke voeding bestemde waren, zulks terwijl hij de bestemming van die produkten kende.

3 Het Tribunal had overwogen dat volgens de Franse voorschriften inzake produktie van levensmiddelen, sorbinezuur en de derivaten daarvan conserveermiddelen zijn waarvan het gebruik bij de bereiding van vleeswaren en pekelvlees is verboden. De Cour d'appel heeft zich evenwel afgevraagd of een dergelijke regeling niet in strijd is met het gemeenschapsrecht, inzonderheid richtlijn nr. 64/54.

4 De Cour d'appel heeft het Hof de vraag gesteld of het feit dat een Lid-Staat in zijn nationale wetgeving het gebruik verbiedt van een conserveermiddel in voor menselijke voeding bestemde waren, terwijl dat gebruik is toegestaan bij richtlijn nr. 64/54, een inbreuk vormt op het gemeenschapsrecht, waarop een particulier die ter zake van vervalsing van voedingswaren door middel van sorbinezuur wordt vervolgd, zich kan beroepen.

5 Artikel 1 van richtlijn nr. 64/54, zoals naderhand gewijzigd, verbiedt de Lid-Staten, voor de bescherming van voor menselijke voeding bestemde waren tegen aantasting door micro-organismen andere conserveermiddelen toe te laten dan die welke in zijn bijlage zijn vermeld; in die bijlage is onder meer sorbinezuur opgenomen. Artikel 2, lid 2, preciseert, dat de richtlijn nationale bepalingen overlet laat, waarbij de levensmiddelen, waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, worden omschreven, maar het bepaalt ook, dat die bepalingen niet tot gevolg mogen hebben dat het gebruik van een van deze conserveermiddelen in levensmiddelen geheel wordt uitgesloten, behoudens wanneer er geen technologische noodzaak bestaat voor gebruik daarvan in de op het eigen grondgebied van de betrokken Lid-Staat voortgebrachte en geconsumeerde voedingsmiddelen.

6 Volgens de considerans vormt de richtlijn slechts een eerste stadium in de aanpassing van de nationale wetgevingen op het gebied van conserveermiddelen, welk stadium wordt gekenmerkt door de opstelling van één lijst van conserveermiddelen waarvan het gebruik kan worden toegestaan. In een tweede stadium van de aanpassing der wetgevingen moeten de levensmiddelen waaraan door de richtlijn toegestane conserveermiddelen kunnen worden toegevoegd, afzonderlijk worden beschouwd.

7 Bij de huidige stand van de onderlinge aanpassing der nationale wetgevingen op dit gebied zijn de Lid-Staten dus niet verplicht het gebruik van alle door de richtlijn bruikbaar geachte stoffen in levensmiddelen toe te staan. Zij hebben juist een zekere vrijheid behouden om eigen regels vast te stellen voor de toevoeging van conserveermiddelen aan levensmiddelen. Hiervoor gelden echter twee voorwaarden, namelijk dat geen conserveermiddel mag worden toegelaten dat niet op de lijst in de bijlage van de richtlijn voorkomt, en dat, behoudens de bijzondere gevallen waarin geen technologische noodzaak bestaat, het gebruik van een conserveermiddel dat daar wel op voorkomt, niet volledig wordt verboden.

8 Uit de door de Franse regering en de Commissie aan het Hof verstrekte gegevens blijkt dat de Franse voorschriften het gebruik van sorbinezuur voor vleeswaren weliswaar niet toestaan, doch dat zij het gebruik van dit conserveermiddel wel toestaan in andere voor menselijke voeding bestemde waren, en met name in bepaalde banketbakkersartikelen, in bereidingen van vruchten met suiker bestemd voor gegiste melk, in kastanjes en gedroogde pruimen en in bepaalde andere levensmiddelen.

9 Bijgevolg kan een particulier die wordt vervolgd terzake dat hij in strijd met de betrokken nationale wettelijke regeling sorbinezuur heeft gebruikt als conserveermiddel, zich niet met een beroep op de bepalingen van richtlijn nr. 65/54 aan de toepassing van die wettelijke regeling onttrekken.

10 Op de door de Cour d'appel gestelde vraag moet mitsdien worden geantwoord dat een particulier die wordt vervolgd ter zake van het gebruik van sorbinezuur in bepaalde voor menselijke voeding bestemde waren, zich niet

kan beroepen op de bepalingen van richtlijn nr. 64/54 waarbij het gebruik van dat conserveermiddel wordt toegestaan, indien de toepasselijke nationale wetgeving het gebruik van sorbinezuur in andere voor menselijke voeding bestemde waren toelaat.

Kosten

11 De kosten door de Commissie en door de regering van de Franse Republiek wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de Cour d'appel te Colmar bij arrest van 21 december 1979 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Een particulier die wordt vervolgd ter zake van het gebruik van sorbinezuur in bepaalde voor menselijke voeding bestemde waren, kan zich niet beroepen op de bepalingen van richtlijn nr. 65/54 waarbij het gebruik van dat conserveermiddel wordt toegestaan, indien de toepasselijke nationale wetgeving het gebruik van sorbinezuur in andere voor menselijke voeding bestemde waren toestaat.

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 februari 1981.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Eerste kamer

T. Koopmans