verkehrbringen in einem leicht zugänglichen Verfahren, das innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden kann, zugelassen wird, wenn der Zusatz des betreffenden Stoffes einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, entspricht und keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt. Es ist Sache der zuständigen nationalen Stellen, in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der nationalen Ernährungsgewohnheiten und der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung darzutun, daß die von ihnen erlassene Regelung erforderlich ist, um die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Rechtsgüter wirksam zu schützen.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-42/90 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits*

Die Richtlinie 64/54/EWG des Rates vom 5. November 1963 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. 1964, Nr. 12, S. 161), stellt eine abschließende Liste der Konservierungsstoffe auf, deren Verwendung in Lebensmitteln die Mitgliedstaaten zulassen dürfen.

An erster Stelle in dieser Liste steht mit der EWG-Nr. E 200 Sorbinsäure, für die besondere Verwendungsbedingungen nicht bestehen.

Artikel 1 dieser Richtlinie untersagt es den Mitgliedstaaten, andere als die in der Anlage dieser Richtlinie aufgeführten konservierenden Stoffe zuzulassen. Artikel 2 Absatz 1 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten, wenn in der Anlage besondere Verwendungsbedingungen für die Konservierungsstoffe vorgesehen sind, dafür sorgen, daß diese eingehalten werden.

Gemäß Artikel 2 Absatz 2 „berührt diese Richtlinie nicht die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die bestimmen, welchen Lebensmitteln die in der Anlage aufgeführten konservierenden Stoffe zugesetzt werden dürfen und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen hat". Satz 2 dieses Absatzes wurde durch die Richtlinie 67/427/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 (ABl. Nr. 148, S. 1) geändert. Die neue Fassung besagt, daß ein Mitgliedstaat die Verwendung eines der von der Richtlinie zugelassenen Konservierungsstoffe nur dann vollständig ausschließen darf, wenn keine technologische Notwendigkeit für die Verwendung in den auf seinem eigenen Gebiet erzeugten und verbrauchten Lebensmitteln besteht.

* Verfahrenssprache: Französisch.

Einen weiteren Schritt in der Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften unternahm der Rat mit dem Erlaß der Richtlinie 89/107/EWG vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. 1989, L 40, S. 27), die eine Rahmenrichtlinie zur vollständigen Angleichung der Rechtsvorschriften über Zusatzstoffe darstellt. So bestimmt ihr Artikel 12 Absatz 2, daß die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Lebensmittelzusatzstoffen, Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten aus Gründen, die in Zusammenhang mit Lebensmittelzusatzstoffen stehen, nicht verbieten, einschränken oder verhindern dürfen, wenn diese dieser Richtlinie, den bestehenden Einzelrichtlinien und der gemäß Artikel 3 der Richtlinie 89/107 zu erlassenden Richtlinie entsprechen.

Die letztgenannte Richtlinie wurde zeitlich nach den dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Tatsachen erlassen.

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Bei einer am 5. Oktober 1982 in einem Supermarkt in Nizza durchgeführten Überprüfung stellten Beamte des Dienstes für Verbraucherschutz und Steueraufsicht fest, daß Backwaren, die in Italien unter der Bezeichnung „Panettone" hergestellt worden waren und Sorbinsäure enthielten, zum Verkauf angeboten wurden. Dieser nach den italienischen Vorschriften zulässige Konservierungsstoff ist in Frankreich verboten.

Aufgrund eines Beschlusses des Untersuchungsrichters von Marseille vom 27. August 1986 wurde gegen Jean-Claude Bellon, Geschäftsführer der für die Einfuhr dieser Erzeugnisse nach Frankreich verantwortlichen Firma SARL Bellon Import, vor dem Tribunal correctionnel Anklage erhoben mit dem Vorwurf, Lebensmittel verkauft zu haben, obwohl er wußte, daß sie verfälscht oder gesundheitsschädlich waren (Zufügung eines unzulässigen Zusatzstoffes), und Lebensmittel verkauft zu haben, denen andere als die von den französischen Rechtsvorschriften für zulässig erklärten chemischen Stoffe beigefügt waren.

Die Strafklage beruht auf dem Gesetz vom 1. August 1905 zur Bekämpfung von Irreführungen und Verfälschungen beim Verkauf von Lebensmitteln und auf Artikel 1 des Dekrets vom 15. April 1912, der bestimmt: „Es ist verboten, der menschlichen Ernährung dienende Waren und Lebensmittel zum Zwecke des Verkaufs vorrätig zu halten, feilzubieten oder zu verkaufen, wenn ihnen andere chemische Stoffe zugesetzt sind als die, deren Verwendung nach den Verordnungen zulässig ist, die der Minister für Landwirtschaft und landwirtschaftliche Entwicklung, der Minister für Wirtschaft und Finanzen, der Minister für industrielle und wissenschaftliche Entwicklung und der Gesundheitsminister aufgrund der Stellungnahme des Conseil supérieur d'hygiène publique de France und der Académie nationale de médicine einvernehmlich erlassen haben."

In der Hauptverhandlung vor dem Tribunal correctionnel machte der Angeklagte geltend, daß die genannte Richtlinie 64/54 die Verwendung von Sorbinsäure gestatte und daß das Verbot der Einfuhr einer in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Ware nach Frankreich gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoße.

3. *Vorlagefrage*

Das Tribunal de grande instance Marseille hat mit Urteil vom 20. November 1987 dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Steht es im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht, die Einfuhr eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Lebensmittels in Frankreich mit der Begründung zu verbieten, daß es Sorbinsäure enthalte, einen nach der Richtlinie 64/54/EWG vom 5. November 1963, ergänzt und geändert durch die Richtlinie 67/427/EWG vom 27. Juni 1967, die Richtlinie 71/160/EWG vom 30. März 1971 sowie die Richtlinie 74/62/EWG vom 17. Dezember 1973, zulässigen Konservierungsstoff, dessen Verwendung nach den französischen Rechtsvorschriften nur für bestimmte, abschließend aufgezählte Lebensmittel zulässig ist, ohne daß dafür ein zwingender Grund angegeben ist?"

4. *Verfahren vor dem Gerichtshof*

Das Vorlageurteil ist am 15. Februar 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen eingereicht:

— am 7. Mai 1990 der Angeklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt Grisoli, Marseille,

— am 17. Mai 1990 die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Blanca Rodríguez Galindo, Juristischer Dienst der Kommission, Beistand: Hervé Lehman, französischer Beamter zur Verfügung des Juristischen Dienstes der Kommission, als Bevollmächtigte.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen, und hat die Rechtssache an die Erste Kammer verwiesen.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

5. *Jean-Claude Bellon*, Angeklagter des Ausgangsverfahrens, untersucht zunächst nach Darstellung des Wortlauts der Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag die Entwicklung der Rechtsprechung zu diesen Vorschriften.

Er vertritt die Auffassung, daß der Gerichtshof, der in seinem Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74 (Dassonville, Slg. 1974, 837) als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten bezeichnet habe, die geeignet sei, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, den Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung weit ausgelegt habe.

Der Gerichtshof habe diese Definition in seinem Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon", Slg. 1979, 649) dahin gehend verdeutlicht, daß jeder Mitgliedstaat in seinem Hoheitsgebiet eine Ware aus einem anderen Mitgliedstaat zulassen müsse, wenn sie dort

rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sei.

Die Kommission habe in ihrer Mitteilung vom 3. Oktober 1980 über die Auswirkungen dieses Urteils (ABl. C 256, S. 2) diese Rechtsprechung durch den Hinweis bekräftigt, daß jedes aus einem Mitgliedstaat eingeführte Erzeugnis grundsätzlich im Hoheitsgebiet des Einfuhrmitgliedstaats zuzulassen sei, sofern es rechtmäßig hergestellt worden sei, d. h., soweit es der im Ausfuhrland geltenden Regelung oder den dortigen verkehrsüblichen, traditionellen Herstellungsverfahren entspreche und sofern es in diesem Land rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sei.

Schon in seinem Urteil vom 19. Dezember 1968 in der Rechtssache 13/68 (Salgoil, Slg. 1968, 679) habe der Gerichtshof festgestellt, daß die in Artikel 36 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen sich für eine ausdehnende Auslegung nicht eigneten.

Der Gerichtshof habe zwar in seinem Urteil vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 108/80 (Kugelmann, Slg. 1981, 433) anscheinend seinen Standpunkt bezüglich der Befugnisse der Mitgliedstaaten, in warenrechtlichen Regelungen bestimmte Normen festzulegen, abgeschwächt, die beschränkte Tragweite dieses Urteils zeige sich jedoch in der späteren Rechtsprechung des Gerichtshofes (und insbesondere in seinem Urteil vom 19. Februar 1981 in der Rechtssache 130/80, Kelderman, Slg. 1981, 527, in dem der Gerichtshof erklärt habe, die unterschiedlichen nationalen Regelungen über die Erzeugung und das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses könnten nur dann angewandt werden, wenn sie notwendig seien, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden) und auch in der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28. März 1983 (ABl. L 109, S. 8). Diese sehe ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften vor und erinnere daran, daß das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im Warenaustausch sowie von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie solche mengenmäßigen Beschränkungen eine der Grundlagen der Gemeinschaft sei und daß Handelsbeschränkungen aufgrund technischer Vorschriften für Erzeugnisse nur zulässig seien, wenn sie notwendig seien, um zwingenden Erfordernissen zu genügen, und wenn sie einem Ziel allgemeinen Interesses dienten, für das sie eine wesentliche Garantie darstellten.

Was Konservierungsstoffe angehe, betreffe Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 der Richtlinie 64/54, der es einem Mitgliedstaat gestatte, die Verwendung eines nach der Richtlinie zulässigen Konservierungsstoffes in Lebensmitteln vollkommen zu untersagen, wenn kein technologisches Bedürfnis für die Verwendung bestehe, nur solche Lebensmittel, die in dessen eigenem Gebiet erzeugt und verbraucht würden.

Daraus sei zu schließen, daß das französische Verbot der Verwendung eines Konservierungsstoffes wie Sorbinsäure vorliegend nicht auf ein Erzeugnis anzuwenden sei, das in Italien rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sei. Aufgrund einer Ministerialverordnung vom 31. März 1965 sei in Italien die Verwendung von Sorbinsäure zur Konservierung von Lebensmitteln und insbesondere von Backwaren in einem Verhältnis von 2 000 mg/kg zugelassen. Die bei den Überprüfungen durchgeführten Analysen hätten ergeben, daß dieses Verhältnis eingehalten worden sei.

Nach Meinung des Angeklagten des Ausgangsverfahrens ist die Haltung der französischen Verwaltung, die sich dem Inverkehrbringen der betreffenden Erzeugnisse unter Berufung auf die genannte Vorschrift der Richtlinie 64/54 widersetze, die ihr angeblich gestatte, die Verwendung von Sorbinsäure zu verbieten, als diskriminierend zu betrachten, weil sie einer typisch einheimischen Erzeugung unter Benachteiligung der Erzeugnisse anderer Mitgliedstaaten zugute kommt.

Er macht weiterhin geltend, daß die Geltung einer Richtlinie zur Harmonisierung dieses Bereichs, wie sie mit der Richtlinie 64/54 vorliege, den restriktiven Maßnahmen der französischen Verwaltung jegliche Berechtigung nehme.

Anzuwenden sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach die getroffenen Maßnahmen angemessen sein müßten und den Handelsverkehr so wenig wie möglich behindern dürften. Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84 (Muller, Slg. 1986, 1511) müßten die Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung der internationalen wissenschaftlichen Forschung ein ernsthaftes Risiko darlegen. Vorliegend hätten die französischen Behörden nicht den Nachweis erbracht, daß die Verwendung eines Konservierungsstoffes wie Sorbinsäure ein Risiko für die Gesundheit der Verbraucher darstelle.

Zudem zähle dieser Konservierungsstoff zu den Zusatzstoffen, die nach Maßgabe der kürzlich erlassenen Richtlinie 89/107 in Lebensmitteln verwendet werden dürften. Der französische Gesetzgeber habe diese Richtlinie in einer Verordnung vom 18. September 1989 aufgegriffen, die neue Regeln für die verwendbaren Zusatzstoffe aufstelle.

Aus allen diesen Gründen schlägt der Angeklagte des Ausgangsverfahrens dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

„Aufgrund der Entwicklung der Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaft widerspricht die Weigerung Frankreichs, die Verwendung von Sorbinsäure als Konservierungsmittel in einem Lebensmittel zuzulassen, das in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, dem Gemeinschaftsrecht."

6. Die *Kommission* erinnert zunächst daran, daß der Gerichtshof die Regelungen der Richtlinie 64/54 mehrfach habe auslegen müssen (Urteile vom 12. Juni 1980 in der Rechtssache 88/79, Grunert, Slg. 1980, 1827, und vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache Kugelmann, a. a. O.). Danach stelle die Richtlinie 64/54 „nur ein erstes Stadium der Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der konservierenden Stoffe dar, das durch die Aufstellung einer einheitlichen Liste der konservierenden Stoffe, deren Verwendung zugelassen werden kann, charakterisiert ist".

Was die Richtlinie 89/107 anbelangt, vertritt die Kommission die Auffassung, daß ein 1988 erlassener Rechtsakt nicht zur Entscheidung in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahren herangezogen werden könne, das auf einem Sachverhalt aus dem Jahre 1982 beruhe.

Angesichts des Stands der Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, in dem sich die Regelung für Zusatzstoffe im Jahre 1982 befunden habe, seien die Mitgliedstaa-

ten, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Februar 1981 (Kugelmann, a. a. O.) festgestellt habe, nicht verpflichtet gewesen, die Verwendung aller in der Liste in der Anlage zur Richtlinie 64/54 aufgeführten konservierenden Stoffe in allen Lebensmitteln zuzulassen. So hätte nach Meinung der Kommission auch die Antwort auf die Vorlagefrage lauten müssen, wenn die Ware, deren Inverkehrbringen dem Angeklagten angelastet werde, in Frankreich hergestellt worden wäre.

Da es sich aber um eine aus Italien eingeführte Ware handele, müsse die Befugnis der Mitgliedstaaten, in Ermangelung einer vollständigen Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene selbst Regelungen für die Zusatzstoffe zu Lebensmitteln zu treffen, unter Beachtung des Artikels 30 EWG-Vertrag ausgeübt werden.

Das Verbot des Inverkehrbringens eines Lebensmittels behindere offensichtlich dessen Einfuhr und verhindere sie in Wahrheit sogar. Ein solches Verbot könne auf der Grundlage des Artikels 36 EWG-Vertrag nur durch einen mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit zusammenhängenden Grund gerechtfertigt werden. Der Gerichtshof habe mehrfach darauf hingewiesen (vgl. die Urteile vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82, Sandoz, Slg. 1983, 2445, vom 10. Dezember 1985 in der Rechtssache 247/84, Motte, Slg. 1985, 3887, vom 6. Mai 1986, Muller, a. a. O., und insbesondere vom 12. März 1987 in der Rechtssache 178/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 1227), daß sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Artikel 36 Absatz 2 EWG-Vertrag zugrunde liege, ergebe, daß Verkehrsverbote für Erzeugnisse, die im Herstellungsmitgliedstaat zugelassene, aber im Einfuhrmitgliedstaat verbotene Zusatzstoffe enthielten, auf das Maß dessen zu beschränken seien, was für den Gesundheitsschutz tatsächlich erforderlich sei. Der Gerichtshof habe daraus abgeleitet, daß die Verwendung eines bestimmten Zusatzstoffes, der in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sei, im Falle der Einfuhr eines Erzeugnisses aus diesem Mitgliedstaat zugelassen werden müsse, wenn er unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung und insbesondere der Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft, der Codex-alimentarius-Kommission der FAO und der Weltgesundheitsorganisation sowie der Ernährungsgewohnheiten im Einfuhrmitgliedstaat keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstelle und einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, entspreche.

Der Gerichtshof habe in diesen Urteilen ebenfalls festgestellt, daß ein Mitgliedstaat zwecks Prüfung, ob die eingeführten Erzeugnisse diesen Kriterien tatsächlich entsprächen, ein Zulassungsverfahren einrichten könne. Dieses Verfahren müsse für die Wirtschaftsteilnehmer leicht zugänglich sein, innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden können und durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung beendet werden; die Verweigerung der Zulassung müsse in einem gerichtlichen Verfahren überprüft werden können.

Ferner habe der Gerichtshof darauf hingewiesen, daß es Sache der zuständigen nationalen Stellen sei, in jedem Einzelfall darzutun, daß das Verbot notwendig sei, um die Gesundheit der Bevölkerung wirksam zu schützen, weil es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs handele.

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 24. Oktober 1989 über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft (ABl. C 271, S. 3) dargelegt habe, könnten im Falle eines Lebensmittels mit einem Zusatzstoff, der für dieses Le-

bensmittel nicht zulässig, aber in einer Gemeinschaftsliste ausdrücklich aufgeführt und für den ein technologisches Bedürfnis nachgewiesen sei, lediglich die Möglichkeiten der Überschreitung der zulässigen Tagesdosis ein Verbot des betreffenden Lebensmittels rechtfertigen, da die allgemeine Unschädlichkeit bereits festgestellt sei.

Die Verwendung von Sorbinsäure im „Panettone" entspreche vorliegend der Befriedigung eines wirklichen technologischen Bedürfnisses. Der „Panettone" sei ein Backwerk, das nicht für den unmittelbaren Verbrauch bestimmt sei. Dieses Erzeugnis könne eine Zeitlang vom Verkäufer und dann vom Käufer gelagert werden. Die Verwendung von Sorbinsäure sei erforderlich, um die Entwicklung von Bakterien während dieser Lagerung und vor Öffnung der Verpackung zu verhindern, erst recht aber später nach der Öffnung in den Fällen, in denen der Käufer den Kuchen am Tage der Öffnung nicht ganz verzehre.

Bezüglich der Risiken für die öffentliche Gesundheit erinnert die Kommission daran, daß Sorbinsäure in der Liste der ohne besondere Verwendungsbedingungen aufgeführten Konservierungsmittel der Richtlinie 64/54 enthalten sei. Das beruhe auf dem Umstand, daß dieser Stoff kein ernsthaftes Risiko für die menschliche Gesundheit darstelle. So habe der Sachverständigenausschuß für Lebensmittelzusatzstoffe der FAO und der Weltgesundheitsorganisation die zulässige Tagesdosis für Sorbinsäure auf 25 mg je kg des Körpergewichts festgelegt (vgl. Food Additives Series Nr. 5, 1974).

Ein durchschnittlicher Verbraucher mit einem Körpergewicht von 60 kg könne also täglich 1 500 mg Sorbinsäure ohne jedes Risiko für seine Gesundheit zu sich nehmen. Hieraus ergebe sich, daß der durchschnittliche Verbraucher, wenn der in Frankreich in den Verkehr gebrachte „Panettone" die in Italien höchstzulässige Menge an Sorbinsäure, d. h. 2 000 mg/kg, enthalte, jeden Tag 750 g „Panettone" ohne jedes Risiko für seine Gesundheit verzehren könne.

Die Kommission weist darauf hin, daß ihr keine Informationen bezüglich der tatsächlichen Menge Sorbinsäure in dem vom Angeklagten des Ausgangsverfahrens in Frankreich vertriebenen „Panettone" noch Informationen zur Verfügung stünden, die zu der Annahme berechtigen könnten, daß die Zulassung eines Zusatzes an Sorbinsäure in diesen Erzeugnissen geeignet sei, bei den Verbrauchern zu einer Überschreitung der zulässigen Tagesdosis zu führen. Da es um eine Vorabentscheidung gehe, sei es Sache des vorlegenden Gerichts, diese Tatsachen festzustellen und sie im Hinblick auf die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag in der Auslegung durch den Gerichtshof einer Würdigung zu unterziehen.

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission dem Gerichtshof folgende Antwort auf die Vorlagefrage vor:

„Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag sind dahin gehend auszulegen, daß ein Mitgliedstaat den Verkauf eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Lebensmittels, das einen in einer Gemeinschaftsliste ausdrücklich aufgeführten und einem wirklichen technologischen Bedürfnis entsprechenden Zusatzstoff enthält, zuzulassen hat — wenn er dies für notwendig hält, in einem Verfahren, das aber leicht zugänglich sein muß —, falls nicht die zuständigen nationalen Stellen nachweisen, daß bei der Menge des in diesem Erzeugnis enthaltenen

Zusatzstoffes die zulässige Tagesdosis angesichts der Ernährungsgewohnheiten der Verbraucher in diesem Staat überschritten zu werden droht."

III — Mündliche Verhandlung

7. Die *französische Regierung*, die keine schriftliche Erklärung eingereicht hatte, hat im Verlauf der mündlichen Verhandlung darauf aufmerksam gemacht, daß die französischen Behörden dem Angeklagten des Ausgangsverfahrens niemals das Inverkehrbringen des streitigen „Panettone" verwehrt hätten, denn dieser habe nie um die Genehmigung der französischen Behörden nachgesucht. Eine 1973 geänderte Verordnung vom 15. April 1912 habe den Grundsatz einer durch Ministerialverordnung erteilten Verwendungszulassung nach Anhörung zweier wissenschaftlicher Gremien, nämlich der Académie nationale de médicine und des Conseil supérieur d'hygiène publique de France, verankert. Diese Verordnungen legten die Voraussetzungen und die Verwendungsmengen für Zusatzstoffe fest und stellten Regeln über ihre Kennzeichnung sowie ihre Eigenschaften und Reinheitskriterien auf.

Die Genehmigung der Beifügung eines Zusatzstoffes zu Lebensmitteln werde erst nach Vorlage eines toxikologischen Berichts erteilt, mit dem die Unschädlichkeit des Stoffes mit den für den betreffenden Zusatz festgelegten Verwendungsmengen nachgewiesen werde.

Die Einzelheiten dieses Berichts seien Gegenstand eines Rundschreibens vom 8. August 1980, das im *Journal officiel de la République française* vom 25. September 1980 veröffentlicht worden sei. Das betreffende Genehmigungsverfahren sei durch eine neue Verordnung vom 18. September 1989 geändert worden, diese Änderung liege aber zeitlich nach dem Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache.

Der Vertreter der französischen Regierung hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, daß dieses Verfahren in Frankreich darin bestehe, daß ein Importeur oder ein Hersteller, der ein Lebensmittel mit einem für die besagten Erzeugnisse nicht zugelassenen Zusatzstoff in den Verkehr bringen wolle, der Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Bekämpfung unlauterer Praktiken beim Ministerium für Wirtschaft und Finanzen einen Bericht vorzulegen habe, den diese an die vorgenannten zugelassenen wissenschaftlichen Institutionen weiterleite. Im Rahmen dieses Verfahrens hätten die nationalen Behörden innerhalb einer angemessenen Frist die Verwendung des Zusatzstoffes zu genehmigen oder abzulehnen. Diese Ablehnung müsse aus Gründen der öffentlichen Gesundheit oder gegebenenfalls, um die Wendung aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu gebrauchen, aus Gründen gerechtfertigt sein, die mit einem echten technologischen Bedürfnis zusammenhingen.

Was die Merkmale dieses Verfahrens angehe, so müsse es für die Wirtschaftsteilnehmer leicht zugänglich sein und die Möglichkeit gerichtlicher Nachprüfung vorsehen.

Der Gerichtshof habe die Vereinbarkeit dieser Art von Verfahren mit dem Gemeinschaftsrecht im gegenwärtigen Stand seiner Entwicklung eindeutig bestätigt (vgl. insbesondere das Urteil vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache Muller, a. a. O.).

Der Zusatzstoff Sorbinsäure sei in Frankreich bei einer Reihe von Lebensmitteln zugelassen. Neue Genehmigungsanträge würden ständig von den zuständigen wissenschaftlichen Stellen geprüft. Die mit der Prüfung dieser Anträge befaßten wissenschaftlichen Sachverständigen berücksichtigten nicht nur das Risiko einer Überschreitung der zulässigen Tagesdosis, sondern zu-

gleich auch, da es sich um einen Konservierungsstoff handele, dessen Auswirkung auf die mikrobiologische Qualität des Erzeugnisses, dem er beigefügt sei.

In den einzelnen Mitgliedstaaten würden ganz unterschiedliche Lebensmittel mit Sorbinsäure vertrieben. Ferner könnten die zulässigen Dosen schwanken. Falls daher heute alle diese Lebensmittel in der Gemeinschaft frei und unkontrolliert vertrieben werden könnten, so würde der Verbrauch dieses Zusatzstoffes durch die Bevölkerung zweifellos stark ansteigen, und es sei sicher, daß die verschiedenen zulässigen Tagesdosen in den Mitgliedstaaten in gefährlicher Weise überschritten zu werden drohten.

Die von der Kommission genannte Zahl, wonach der durchschnittliche Verbraucher jeden Tag 750 g „Panettone" ohne Gefährdung seiner Gesundheit zu sich nehmen könne, sei nicht entscheidend, weil die französischen Verbraucher auch andere Lebensmittel verzehrten, denen Sorbinsäure zugesetzt ist.

Aus allen diesen Gründen hat die französische Regierung vorgeschlagen, auf die Frage des Tribunal de grande instance Marseille zu antworten, daß die Artikel 30 und 36 dahin gehend auszulegen sind, daß ein Mitgliedstaat — wenn er es für notwendig hält, im Rahmen eines leicht zugänglichen Verfahrens — den Verkauf eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und vertriebenen Erzeugnisses, das einen Zusatzstoff enthält, der in einer Gemeinschaftsliste aufgeführt ist und einem echten technologischen Bedürfnis entspricht, genehmigen muß, falls nicht die zuständigen einzelstaatlichen Behörden nachweisen, daß bei der in diesen Erzeugnissen enthaltenen Menge von Zusatzstoffen angesichts der Ernährungsgewohnheiten der Verbraucher dieses Staates die Gefahr besteht, daß die zulässige Tagesdosis überschritten wird. Angesichts des Sachverhalts des Rechtsstreits, der zu der Vorlagefrage geführt habe, sei zudem die Feststellung nützlich, daß sich ein Rechtsuchender, der das von dem Mitgliedstaat geschaffene und auch mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in Einklang stehende Verfahren zur Erlangung der Genehmigung nicht eingehalten habe, nicht auf Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag berufen könne.

G. C. Rodríguez Iglesias
Berichterstatter