DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
13. december 1990 *

I sag C-42/90,

angående en anmodning, som Tribunal de grande instance de Marseille i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Jean-Claude Bellon

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/54/EØF af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-1964, s. 92) som ændret og suppleret ved Rådets direktiver 67/427/EØF af 27. juni 1967 (EFT 1967, s. 154), Rådets direktiv 71/160/EØF af 30. marts 1971 (EFT 1971 I, s. 198) og Rådets direktiv 74/62/EØF af 17. december 1973 (EFT L 38, s. 29) samt af EØF-Traktatens artikler 30 og 36,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, G. C. Rodríguez Iglesias, og dommerne Sir Gordon Slynn og R. Joliet,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

* Processprog: fransk.

— Bellon ved advokat M. Grisoli, Marseille, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, bistået af Hervé Lehman, fransk tjenestemand detacheret til Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 23. oktober 1990 er afgivet mundtlige indlæg af Bellon, den franske regering ved assisterende førstesekretær i Udenrigsministeriet G. de Bergues, som befuldmægtiget, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 20. november 1987, indgået til Domstolen den 15. februar 1990, har Tribunal de grande instance de Marseille i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/54/EØF af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler (EFT 1963-1964, s. 92) samt af EØF-Traktatens artikler 30 og 36.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag mod SARL Bellon Import ved selskabets forretningsfører Jean-Claude Bellon. Denne havde importeret fint brød fra Italien, dér fremstillet under betegnelsen »Panettone«, der indeholdt sorbinsyre, et konserveringsmiddel, som er tilladt efter italiensk lovgivning, og udbudt det til salg i Frankrig.

3 Det fremgår af sagen, at gældende franske bestemmelser [dekret af 15.4.1912 (JORF af 29.6.1912)] forbyder, at levnedsmidler tilsættes stoffer, der ikke er omfattet af en udtrykkelig forudgående tilladelse, som meddeles ved interministeriel bekendtgørelse. Ved cirkulære af 8. august 1980 (JORF af 25.9.1980) fastsættes bestemmelser om indholdet af ansøgninger om tilladelse, som bl.a. skal godtgøre dels, hvilken interesse det pågældende stof har for brugerne og forbrugerne, og dels at dette stof er uskadeligt ved normal anvendelse.

4 Tribunal de grande instance de Marseille, som sagen er blevet indbragt for, har besluttet at udsætte denne, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

»Er det i overensstemmelse med fællesskabsretten at forbyde indførsel til Frankrig af et levnedsmiddel, som lovligt fremstilles og forhandles i en anden medlemsstat, med den begrundelse, at det indeholder sorbinsyre, et konserveringsmiddel, der er tilladt i henhold til direktiv 64/54/EØF af 5. november 1963, suppleret og ændret ved direktiv 67/427/EØF af 27. juni 1967, ved direktiv 71/160/EØF af 30. marts 1971 og ved direktiv 74/62/EØF af 17. december 1973, idet det i henhold til fransk lovgivning kun er tilladt at anvende dette stof i visse levnedsmidler, der er udtømmende opregnet, uden at der i øvrigt er anført en afgørende begrundelse herfor?«

5 Vedrørende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Indledningsvis bemærkes, at det vel ikke inden for rammerne af Traktatens artikel 177 tilkommer Domstolen at udtale sig om nationale bestemmelsers forenelighed med Traktaten, men at den er kompetent til at forsyne den nationale ret med alle de fortolkningselementer vedrørende fællesskabsretten, som kan sætte retten i stand til at vurdere denne forenelighed med henblik på domsafsigelsen i den verserende sag.

7 Det præjudicielle spørgsmål må derfor forstås derhen, at det går ud på, om EØF-Traktatens artikler 30 og 36 skal forstås således, at de afskærer en medlemsstat fra i henhold til nationale bestemmelser om bekæmpelse af vildledning af forbrugerne og forfalskninger ved salg af levnedsmidler at forbyde forhandling på sit område af en vare, som lovligt er fremstillet i en anden medlemsstat og indeholder sorbinsyre, et konserveringsmiddel, som det er tilladt at anvende i henhold til direktiv 64/54.

8 Det bemærkes først, at i henhold til artikel 1 i direktiv 64/54, som er blevet ændret gentagne gange, må medlemsstaterne til beskyttelse af levnedsmidler mod fordærvelse forårsaget af mikroorganismer kun tillade de i bilaget til direktivet anførte konserveringsstoffer, hvoriblandt sorbinsyre figurerer.

9 Ifølge betragtningerne er direktivet kun et første stadium i tilnærmelsen af de nationale lovgivninger på dette område. På dette stadium har medlemsstaterne derfor ikke pligt til at tillade anvendelse af alle de i direktivets bilag nævnte stoffer. Deres frihed til at fastsætte regler for tilsætning af konserveringsstoffer til levnedsmidler kan dog kun udøves på to betingelser, nemlig dels at et konserveringsstof, der ikke er opført i bilaget, ikke kan tillades, og dels at anvendelse af et konserveringsstof, som er opført dér, ikke må forbydes fuldstændigt, undtagen når der er tale om levnedsmidler, der fremstilles og forbruges på deres eget område, i særlige tilfælde, hvor anvendelse af et sådant stof ikke er teknologisk nødvendig (se dommene af 12. juni 1980, Grunert, 88/79, Sml. s. 1827, og af 5. februar 1981, Kugelmann, 108/80, Sml. s. 433).

10 Da der i det foreliggende tilfælde er tale om varer indført fra en anden medlemsstat, hvor de lovligt fremstilles og forhandles, må det erkendes, at anvendelse af

nationale bestemmelser af en art som dem, der er genstand for tvisten i hovedsagen, hindrer samhandelen inden for Fællesskabet og derfor i princippet er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jf. Traktatens artikel 30. Da der er sket en delvis fællesskabsharmonisering på det pågældende område, må det dog undersøges, om en sådan foranstaltning kan være berettiget af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed i henhold til Traktatens artikel 36.

11 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis (jf. bl. a. dommen af 14. juli 1983, Sandoz, 174/82, Sml. s. 2445) tilkommer det medlemsstaterne i betragtning af den usikkerhed, der består på den videnskabelige forsknings nuværende udviklingstrin, i mangel af fuldstændig harmonisering at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

12 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis (navnlig af dommene af 14. juli 1983, Sandoz, af 10. december 1985, Motte, 247/84, Sml. s. 3887; af 6. maj 1986, Muller, 304/84, Sml. s. 1511; og af 12. marts 1987, Kommissionen mod Tyskland, 178/84, Sml. s. 1227), at fællesskabsretten under de foreliggende omstændigheder ikke afskærer medlemsstaterne fra at udstede retsforskrifter, hvorefter der kræves forudgående tilladelse for at anvende tilsætningsstoffer, som meddeles i form af en generel retsakt vedrørende bestemte tilsætningsstoffer, enten således, at godkendelsen gælder samtlige eller kun enkelte af de pågældende varer, eller for bestemte anvendelsesformer. Sådanne retsforskrifter opfylder et lovligt sundhedspolitisk formål, nemlig at indskrænke et ukontrolleret forbrug af tilsætningsstoffer i levnedsmidler.

13 Anvendelse på indførte varer af forbud mod forhandling af varer indeholdende tilsætningsstoffer, der er tilladt i produktionsmedlemsstaten, men forbudt i indførselsmedlemsstaten, er imidlertid kun lovlig, såfremt den er i overensstemmelse med kravene i Traktatens artikel 36 som fortolket af Domstolen.

14 I denne forbindelse bemærkes for det første, at i dommene 174/82, Sandoz, 247/84, Motte, 304/84, Muller, og 178/84, Kommissionen mod Tyskland, har Domstolen udledt af proportionalitetsprincippet, som ligger til grund for sidste

punktum i Traktatens artikel 36, at et omsætningsforbud for varer, der indeholder tilsætningsstoffer, der er godkendt i produktionsmedlemsstaten, men forbudt i importmedlemsstaten, må begrænses til det, som reelt er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed. Domstolen har endvidere udledt af dette princip, at anvendelse af et bestemt tilsætningsstof, der er godkendt i en anden medlemsstat, skal tillades, når en vare indføres derfra, når tilsætningsstoffet bedømt ud fra den internationale videnskabelige forskning, navnlig de konklusioner, som Fællesskabets Videnskabelige Komité for Levnedsmidler og *Codex Alimentarius*-Udvalget under FAO og WHO er nået fremt til, og under hensyn til kostvanerne i importmedlemsstaten ikke indebærer nogen fare for den offentlige sundhed og desuden opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk art.

15 For det andet bemærkes, jf. Domstolens domme 304/84, Muller, og 178/84, Kommissionen mod Tyskland, at proportionalitetsprincippet yderligere kræver, at der skal sikres de erhvervsdrivende mulighed for under en let tilgængelig procedure, som skal afsluttes inden for en rimelig frist, at ansøge om tilladelse til at anvende tilsætningsstoffer, der meddeles for nærmere angivne tilsætningsstoffer ved en generel retsakt.

16 Tillige bør det præciseres, at de erhvervsdrivende skal have mulighed for domstolsprøvelse, hvis de mener, at de med urette ikke har opnået tilladelse. Som tidligere statueret i dommene i sagerne Muller og Kommissionen mod Tyskland er det myndighederne i den importerende medlemsstat, der skal godtgøre, at forbuddet er begrundet i hensynet til beskyttelsen af befolkningens sundhed, hvorved det skal være dem tilladt at indhente oplysninger fra de erhvervsdrivende, som kan være til nytte for vurderingen af sagens omstændigheder.

17 Følgelig må det præjudicielle spørgsmål besvares med, at EØF-Traktatens artikler 30 og 36 skal fortolkes således, at de ikke afskærer en medlemsstat fra at forbyde salg af et levnedsmiddel, der er indført fra en anden medlemsstat, hvor det lovligt er fremstillet og bragt i omsætning, og som er tilsat et af de stoffer, der er opført i bilag I til Rådets direktiv 65/54 af 5. november 1963, såfremt forhandlingen af levnedsmidlet i indførselsmedlemsstaten tillades efter en for de erhvervsdrivende umiddelbart tilgængelig procedure, som kan afsluttes inden for rimelige frister, når tilsætningen af det pågældende stof opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk karakter, og når stoffet ikke udgør en fare for den offentlige sundhed. Det påhviler de kompetente nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde, og under hensyn-

tagen til kostvaner og internationale forskningsresultater, at godtgøre, at deres bestemmelser på dette område er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er omfattet af Traktatens artikel 36.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, som er afholdt af Den Franske Republiks regering 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, som er forelagt af Tribunal de grande instance de Marseille ved dom af 20. november 1987, for ret:

EØF-Traktatens artikler 30 og 36 skal fortolkes således, at de ikke afskærer en medlemsstat fra at forbyde salg af et levnedsmiddel, der er indført fra en anden medlemsstat, hvor det lovligt er fremstillet og bragt i omsætning, og som er tilsat et af de stoffer, der er opført i bilag I til Rådets direktiv 64/54/EØF af 5. november 1963 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om konserveringsstoffer, som må anvendes i levnedsmidler, såfremt forhandlingen af levnedsmidlet i indførselsmedlemsstaten tillades efter en for de erhvervsdrivende umiddelbart tilgængelig procedure, som kan afsluttes inden for rimelige frister, når tilsætningen af det pågældende stof opfylder et reelt behov, navnlig af teknologisk karakter, og når stoffet ikke udgør en fare for den offentlige sundhed. Det påhviler de kompetente nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde, og under hensyntagen til nationale

kostvaner og internationale forskningsresultater, at godtgøre, at deres bestemmelser på dette område er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er omfattet af Traktatens artikel 36.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. C. Rodríguez Iglesias
Formand for Første Afdeling