DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
4. juni 1992 *

I de forenede sager C-13/91 og C-113/91,

angående to anmodninger, som Pretura circondariale di Pordenone (Italien) (sag C-13/91) og Pretura circondariale di Vigevano (Italien) (sag C-113/91) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte retter verserende straffesager mod

Michel Debus, som repræsentant efter loven for Brasserie Fischer SA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 og 36,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Joliet, og dommerne F. Grévisse, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den nederlandske regering ved Secretaris-generaal B. R. Bot, Udenrigsministeriet

* Processprog: italiensk.

— den italienske regering ved professor Luigi Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello stato Ivo M. Braguglia

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Antonio Aresu, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Michel Debus ved advokat Pierre Soler Couteaux, Strasbourg, den nederlandske regering ved adjunct-juridisch adviseur J. W. De Zwaan, Udenrigsministeriet, den italienske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. februar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. marts 1992,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 9. januar 1991 og 25. marts 1991, indgået til Domstolen henholdsvis den 16. januar 1991 og den 12. april 1991, har Pretura circondariale di Pordenone (sag C-13/91) og Pretura circondariale di Vigevano (sag C-113/91) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30 og 36.

2 Spørgsmålene er rejst under to straffesager mod Michel Debus i dennes egenskab af repræsentant efter loven for det franske selskab Brasserie Fischer SA.

3 I artikel 4, litra c), i den italienske lov nr. 1354/62 af 16. august 1962 (GURI nr. 234 af 17.9.1962) bestemmes det, at den højeste tilladte mængde svovldioxid i øl er 20 mg pr. liter. Denne grænse gælder i henhold til lovens artikel 19, stk. 1, også for importeret øl, idet det i denne bestemmelse er fastsat, at importeret øl skal opfylde de krav og betingelser, som stilles i den pågældende lov.

4 Brasserie Fischer fremstiller en specialøl med naturlige planteudtræk, som virksomheden kalder »36,15 Pêcheur — La bière amoureuse«, og som indeholder 36,8 mg af tilsætningsstoffet svovldioxid pr. liter, hvilket er i overensstemmelse med den franske lovgivning på området. Dette øl importeres til Italien, hvor det sælges som en »alkoholholdig drik fremstillet på basis af øl«.

5 NAS — Nucleo Antisofisticazioni e Sanità (sundhedspolitiet) udtog en prøve af denne drik i et offentligt udskænkningslokale i Azzano Decimo. Da en analyse af denne prøve viste, at den indeholdt en større mængde svovldioxid end det i henhold til italiensk lovgivning var tilladt for produkter af denne art, rejste anklagemyndigheden tiltale for vareforfalskning mod Michel Debus.

6 På baggrund heraf har de nationale retsinstanser anmodet Domstolen om en besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål, der er de samme i begge sager:

»1) Skal artikel 30 og 36 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab fortolkes således, at de italienske sundhedsbestemmelser for fremstilling og salg af øl (lov nr. 1354/62 af 16.8.1962 og lov nr. 141/89 af 17.4.1989) er uforenelige med de nævnte traktatbestemmelser, for så vidt som der efter de italienske bestemmelser højst må tilsættes 20 mg svovldioxid pr. liter?

2) Skal dommeren i straffesagen undlade at anvende de italienske bestemmelser?

3) Kan øl, der indeholder mere end 20 mg svovldioxid pr. liter, frit bringes i omsætning?«

7 Hvad nærmere angår hovedsagernes faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de for Domstolen afgivne indlæg henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 For så vidt angår Kommissionens bemærkning om, at den præjudicielle anmodning om fortolkning i sag C-113/91 eventuelt ikke kan tages under påkendelse, da den er forelagt af en retsinstans, som i henhold til nationale strafferetsplejebestemmelser ikke har kompetence til at træffe afgørelse i hovedsagen, bemærkes blot, at Domstolen, når der ikke foreligger særlige omstændigheder, i princippet ikke skal påse, at en national retsinstans i henhold til nationale procesretlige bestemmelser er kompetent.

Første spørgsmål

9 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der forbyder salg af øl, der er importeret fra en anden medlemsstat, hvor det forhandles lovligt, såfremt øllet indeholder mere end 20 mg svovldioxid pr. liter.

10 Det bemærkes for det første, at i henhold til artikel 1 i 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), må medlemsstaterne til beskyttelse af levnedsmidler mod fordærvelse forårsaget af mikroorganismer kun tillade de i bilaget til dette direktiv anførte konserveringsstoffer, blandt hvilke svovldioxid står opført.

11 Det fremgår af direktivets betragtninger, at det kun udgør det første stadium af tilnærmelsen af de nationale lovgivninger på dette område. På dette stadium er medlemsstaterne således ikke forpligtede til at tillade brug af alle de stoffer, der er nævnt i bilaget til direktivet. De må imidlertid kun benytte adgangen til at fastsætte regler for tilsætning af konserveringsstoffer til levnedsmidler på to betingelser, nemlig dels at et konserveringsstof, der ikke er opført i direktivets bilag, ikke må tillades, dels at brug 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 de særlige tilfælde, hvor brug af et sådant stof ikke er teknologisk nødvendig (jf. dom af 12.6.1980, sag 88/79, Grunert, Sml. s. 1827, af 5.2.1981, sag 108/80, Kugelmann, Sml. s. 433, og af 13.12.1990, sag C-42/90, Bellon, Sml. I, s. 4863).

12 Med hensyn til produkter, der importeres fra en anden medlemsstat, hvor de lovligt fremstilles og forhandles, bemærkes, at anvendelsen af nationale bestemmelser som dem, hovedsagen vedrører, udgør en hindring for samhandelen i Fællesskabet og dermed i princippet en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til traktatens artikel 30. Da der på det pågældende område kun er sket en delvis harmonisering på fællesskabsniveau, skal det undersøges, om en sådan foranstaltning kan være berettiget af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed efter traktatens artikel 36.

13 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis (jf. bl.a. dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445) tilkommer det i det omfang, der på den videnskabelige forsknings nuværende udviklingstrin består en vis usikkerhed om skadeligheden af tilsætningsstoffer i levnedsmidler, og når der ikke er sket fuldstændig harmonisering, medlemsstaterne at fastsætte det niveau, de finder ønskeligt for beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

14 Af Domstolens praksis (særligt dom af 14.7.1983 i Sandoz-sagen, nævnt ovenfor, dom af 10.12.1985, sag 247/84, Motte, Sml. s. 3887, af 6.5.1986, sag 304/84, Muller,

Sml. s. 1511, og af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1227, vedrørende den tyske lov om det såkaldte »Reinheitsgebot«) fremgår det endvidere, at fællesskabsretten under disse omstændigheder ikke er til hinder for, at medlemsstaterne udsteder retsforskrifter, i henhold til hvilke anvendelse af tilsætningsstoffer kræver forudgående godkendelse i form af en generel retsakt vedrørende bestemte tilsætningsstoffer, således at godkendelsen gælder enten for samtlige eller kun for enkelte varer eller for bestemte anvendelsesformer. Det samme gælder fastsættelsen af en øvre grænse for brug af et tilsætningsstof i visse varer. Sådanne retsforskrifter opfylder et lovligt sundhedpolitisk formål, nemlig at begrænse den ukontrollerede indtagelse af tilsætningsstoffer i levnedsmidler.

15 Et forbud mod forhandling af varer indeholdende tilsætningsstoffer i en mængde, der ligger over den tilladte grænse i henhold til lovgivningen i importmedlemsstaten, kan imidlertid, såfremt denne mængde er tilladt i produktionsmedlemsstaten, kun lovligt anvendes på importerede varer, såfremt det sker i overensstemmelse med kravene i traktatens artikel 36, således som denne er fortolket af Domstolen.

16 Hertil bemærkes for det første, at i Sandoz-, Motte-, Muller-(vedrørende den tyske lov om det såkaldte »Reinheitsgebot« for øl) og Bellon-dommen, alle nævnt ovenfor, har Domstolen på grundlag af det proportionalitetsprincip, som ligger til grund for sidste punktum i traktatens artikel 36, fastslået, at et forbud mod forhandling af varer, der indeholder tilsætningsstoffer, der er godkendt i produktionsmedlemsstaten, men forbudt i importmedlemsstaten, skal begrænses til det, som reelt er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed.

17 Domstolen har på samme grundlag endvidere fastslået, at anvendelse af et bestemt tilsætningsstof, der er godkendt i en anden medlemsstat, skal tillades ved import af en vare derfra, når tilsætningsstoffet bedømt ud fra internationale videnskabelige forskningsresultater — navnlig de konklusioner, som Fællesskabets Videnskabelige Komité for Levnedsmidler og Codex Alimentarius-udvalget under FAO og WHO

er nået frem 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.

18 Det bemærkes for det andet, at som det bl.a. fremgår af de ovennævnte domme i Muller-sagen, sagen Kommissionen mod Tyskland og Bellon-sagen samt af dom af 30. november 1983 (sag 227/82, Van Bennekom, Sml. s. 3883), påhviler det de nationale myndigheder at godtgøre, at deres retsforskrifter er begrundet i hensynet til beskyttelsen af befolkningens sundhed.

19 Hertil har den italienske regering gjort gældende, at det blandede FAO/WHO-ekspertudvalg og Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler har anerkendt, at overdreven brug af svovldioxid er sundhedsskadeligt, navnlig for personer, som drikker meget øl. Regeringen mener derfor, at den politik, der sigter på at begrænse de mængder af svovldioxid, der indtages på anden måde end ad luftvejene, til et minimum, er berettiget af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed.

20 Den nederlandske regering har anført, at det som udgangspunkt tilkommer den enkelte medlemsstat at vurdere, om hensynet til at beskytte sundheden kan forenes med at tillade brug af et bestemt konserveringsstof i levnedsmidler, når befolkningens kostvaner tages i betragtning. Regeringen har anført, at WHO har fastsat den maksimale tolerable daglige dosis svovldioxid til 40 mg, og at der ved beregningen af, hvilken mængde svovldioxid der indtages af forbrugerne, skal tages hensyn til, at svovldioxid tilsættes mange andre levnedsmidler end øl.

21 Kommissionen har anført, at nedlæggelse af et generelt forbud mod import af og handel med varer, der lovligt forhandles i en anden medlemsstat, med den begrundelse, at de indeholder et af stofferne på listen i direktiv 64/54 i en større mængde

end tilladt i henhold til importstatens lovgivning, er for indgribende, når tilsætningen af stoffet er holdt inden for de grænser, som ifølge den internationale videnskab er tilladelige.

22 Hvad særligt angår svovldioxid har Kommissionen gjort gældende, at det på grundlag af de toksikologiske data, der er udarbejdet af FAO og WHO, og den sagkyndiges erklæring, som anklagemyndigheden har fremlagt for Pretura circondariale di Pordenone under sagen mod Michel Debus, er udelukket, at svovldioxiden i det franske øl, der er blevet beslaglagt, kan have giftvirkning. På grundlag af de toksikologiske data, som FAO og WHO har udarbejdet i fællesskab, har de to organisationer foreslået, at man tillader indtagelse af en daglig dosis på højst 0,35 mg pr. kg legemsvægt, hvilket for en forbruger på 60 kg svarer til en maksimumsmængde på ca. 21 mg om dagen. Efter beregningerne foretaget af den nationale sagkyndige er den dosis, som en italiensk forbruger, der drikker øl med et indhold på 36,8 mg svovldioxid pr. liter, gennemsnitligt på 5,5 mg daglig.

23 Det står fast, at de pågældende forskrifter indebærer et generelt, absolut og undtagelsesfrit forbud mod alt øl, der indeholder mere end 20 mg/l svovldioxid pr. liter.

24 Det er ikke godtgjort, at et sådant forbud er nødvendigt til beskyttelse af sundheden. Tværtimod fremgår det af Kommissionens oplysninger, som ikke er bestridt, at optagelsen af svovldioxid som følge af indtagelse af øl, der indeholder 36,8 mg pr. liter af det pågældende tilsætningsstof, ikke medfører alvorlig risiko for overskridelse af den maksimale daglige dosis svovldioxid, som er fastsat af FAO og WHO.

25 Et sådant generelt og absolut forbud over for importeret øl er uforholdsmæssigt vidtgående, hvilket tillige fremgår af, at brug af svovldioxid i henhold til samme

medlemsstats lovgivning er tilladt i langt større mængder i andre drikkevarer, særligt i vin, som der er et større forbrug af end øl i den pågældende medlemsstat.

26 Den italienske regering har imidlertid gjort gældende, at tilsætningen af svovldioxid på ingen måde er nødvendig for konservering af øl, idet den samme virkning kan opnås ved andre metoder, som f.eks. pasteurisering.

27 Denne omstændighed findes ikke at kunne berettige et generelt og absolut forbud som det omtvistede.

28 Som det fremgår af ovennævnte dom vedrørende det tyske »Reinheitsgebot für Bier«, kan det nemlig ikke antages, at der ikke består et teknologisk behov for anvendelse af visse tilsætningsstoffer, blot fordi der findes en anden fremstillingsmetode — som anvendes af de nationale producenter — for produktet, idet en sådan fortolkning af begrebet teknologisk behov, der indebærer en begunstigelse af de nationale produktionsmetoder, udgør et middel til skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

29 Begrebet teknologisk behov skal bedømmes i relation til de anvendte råvarer og under hensyn til den bedømmelse, som er anlagt af myndighederne i den medlemsstat, hvor produktet lovligt fremstilles og forhandles. Endvidere bør der tages hensyn til resultaterne af den internationale videnskabelige forskning, navnlig konklusionerne fra Fællesskabets Videnskabelige Komité for Levnedsmidler og Codex-Alimentarius-udvalget under FAO og WHO (jf. ovennævnte dom i sagen om »Reinheitsgebot«).

30 Af det anførte følger, at det første spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, skal besvares med, at EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de

er til hinder for nationale bestemmelser, der forbyder handel med øl, der er importeret fra en anden medlemsstat, hvor det lovligt forhandles, såfremt det indeholder mere end 20 mg svovldioxid pr. liter.

Andet og tredje spørgsmål

31 Med det andet og det tredje spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om den nationale ret skal undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten, eller om den skal afvente vedtagelsen af en generel retsakt.

32 Ifølge fast retspraksis har den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende fællesskabsretlige forskrifter, pligt til sikre disse reglers fulde virkning, hvorved den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende — selv nyere — modstridende bestemmelser i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af disse bestemmelser ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629).

33 Den forelæggende rets andet og tredje spørgsmål skal derfor besvares således, at den nationale retsinstans skal undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af Den Italienske Republiks regering, Nederlandenes regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Pordenone (sag C-13/91) og Pretura circondariale di Vigevano (sag C-113/91), for ret:

1) **EØF-traktatens artikel 30 og 36 skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, der forbyder handel med øl, der er importeret fra en anden medlemsstat, hvor det lovligt forhandles, såfremt det indeholder mere end 20 mg svovldioxid pr. liter.**

2) **Den nationale retsinstans skal undlade at anvende nationale bestemmelser, der er i strid med fællesskabsretten.**

Joliet Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. juni 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

R. Joliet
Formand for Femte Afdeling