FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 15. december 1994 *

A — Indledning

1. I marts og april 1993 gennemførte medarbejdere ved en italiensk sundhedskontrolmyndighed nogle kontrolundersøgelser i en række levnedsmiddelforretninger. De konstaterede i denne forbindelse i ét tilfælde, at et parti kartofler indeholdt restmængder af chlorpropham (et ukrudtsbekæmpelsesmiddel). Det fremgik af analyseresultater, at disse restmængder i uskrællede kartofler oversteg de i henhold til italiensk lovgivning tilladte maksimalgrænseværdier, mens restmængderne i skrællede kartofler lå under de tilladte maksimalgrænseværdier. I et andet tilfælde konstaterede sundhedskontrolmyndighederne, at et parti dybfrosne pommes fritter indeholdt restmængder af chlorpropham og propham (et andet ukrudtsbekæmpelsesmiddel), der oversteg de i henhold til italiensk lovgivning tilladte maksimalgrænseværdier.

2. På dette grundlag blev der ved Pretura circondariale di Macerata indledt strafferetlige forundersøgelsessager mod de ansvarlige (i det ene tilfælde Ulderico Cacchiarelli og i det andet tilfælde Gino Stanghellini).

3. Sigtelserne støttes i det væsentlige på et ministerielt cirkulære af 18. juli 1990 [1], hvori der er fastsat regler om »de maksimalgrænseværdier for restmængder af plantebeskyttelsesmidler, der tolereres i produkter bestemt til menneskeføde«. Det udtrykkelige formål med cirkulæret var at gennemføre en række direktiver i national ret, herunder navnlig Rådets direktiv 76/895/EØF af 23. november 1976 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grøntsager [2].

4. Den 27. november 1990 udstedte Rådet direktiv 90/642/EØF om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i

* Originalsprog: tysk.

1 — GURI, Supplemento Ordinario nr. 202 af 30.8.1990.
2 — EFT L 340, s. 26.

visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager [3]. Den italienske sundhedsminister udstedte den 23. december 1992 et dekret til gennemførelse af dette direktiv [4].

5. Vurderingen af disse italienske retsforskrifter og de til grund for dem liggende fællesskabsretlige bestemmelser har rejst to problemer for den nationale retsinstans.

6. For det første har Pretura circondariale bemærket, at såvel direktiv 76/895 som direktiv 90/642 omhandler »pesticider«, mens der i de italienske bestemmelser tales om »plantebeskyttelsesmidler«. Disse bestemmelser omfatter således ikke alene pesticider i egentlig forstand, men også ukrudtsbekæmpelsesmidler som chlorpropham og propham. Den nationale retsinstans er herefter i tvivl om, hvorvidt de italienske regeludstedende myndigheder ved gennemførelsen af fællesskabsdirektiverne er gået for langt ved også at fastsætte maksimalgrænseværdier for restmængder af ukrudtsbekæmpelsesmidler. Pretura circondariale går i denne forbindelse ud fra, at en italiensk retsakt, der går videre end sit »institutionelle formål« — dvs. en gennemførelse i national ret af et direktiv — ikke kan skabe grundlag for en domfældelse.

7. For det andet har den nationale retsinstans bemærket, at genstanden for kontrollen med indholdet af chlorpropham og propham i henhold til det ministerielle cirkulære af 18. juli 1990 er skrællede kartofler. Efter direktiv 90/642 gælder maksimalgrænseværdien for restmængder derimod for så vidt angår kartofler hele kartofler, »efter at eventuel jord er fjernet (jord fjernes ved rensning i rindende vand eller forsigtig børstning af det tørre produkt)«. Dekretet af 23. december 1992, der skulle gennemføre dette direktiv, indeholder i bilag 3 en tilsvarende bestemmelse. Men i punkt 4 i bilag 1 til dekretet hedder det endvidere, at formålet med de pågældende analyser er at »føre kontrol med, at sundhedsministerens cirkulære af 18. juli 1990 overholdes«. Den nationale retsinstans er herefter i tvivl om, hvorvidt det er hele kartofler, eller skrællede kartofler, der skal være genstand for kontrollen med indholdet af reststoffer.

8. Pretura circondariale di Macerata har på dette grundlag forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1) Skal Rådet direktiv 90/642/EØF af 27. november 1990 om fastsættelse af maksi-

3 — EFT L 350, s. 71.
4 — GURI nr. 305 af 30.12.1992, s. 46.

malgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager, fortolkes således, at det også omfatter de omhandlede ukrudtsbekæmpelsesmidler?

2) Har Den Italienske Republiks regering med gennemførelsesretsakten til direktivet, jf. sundhedsministerens dekret af 23. december 1992, når henses til den officielle fortolkning, den har givet heraf, gennemført direktivet korrekt og nøjagtigt i national ret for så vidt angår reglerne om prøveudtagning og analyse af kartofler med henblik på at kontrollere, at maksimalgrænseværdierne for restmængder af aktive stoffer i form af plantebeskyttelsesmidler er overtrådt?

B — Stillingtagen

Indledende bemærkning

9. Før jeg går over til de forelagte spørgsmål vil jeg gerne gøre den bemærkning, at den forelæggende retsinstans synes at gå ud fra, at de omhandlede bestemmelser om maksimalgrænseværdier for restmængder i kartofler også finder anvendelse på pommes fritter. Når henses til mine bemærkninger i det følgende, behøver jeg ikke at tage stilling til, om dette virkelig er tilfældet.

Forholdet mellem direktiv 76/895 og direktiv 90/642

10. For at kunne besvare de forelagte spørgsmål er det nødvendigt først at klargøre forholdet mellem de to nævnte fællesskabsdirektiver på området.

11. Direktiv 76/895 — der er blevet ændret flere gange [5] — fastsætter maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grøntsager. I henhold til artikel 1 finder direktivet imidlertid kun anvendelse på de i bilag I opregnede produkter. Endvidere forstås efter direktivet ved pesticidrester kun rester af de produkter, der er opregnet i bilag II. I sin oprindelige affattelse omfattede bilag II hverken chlorpropham eller propham. Ved Rådets direktiv 82/528/EØF af 19. juli 1982 [6]

5 — Senest ved Rådets direktiv 93/58/EØF af 29.6.1993 (EFT L 211, s. 6).

6 — EFT L 234, s. 1.

blev chlorpropham opført på den pågældende liste. Direktiv 76/895 kan dog alligevel ikke finde anvendelse her, da kartofler ikke er omfattet af bilag I til dette direktiv.

12. Ved direktiv 76/895 blev der ganske vist fastsat maksimalgrænseværdier for visse pesticider, men medlemsstaterne kunne dog (jf. artikel 3, stk. 2) tillade markedsføring på deres territorier af produkter, selv om restmængderne oversteg maksimalgrænseværdierne. Denne ordning var — selvsagt — ikke fremmende for de frie varebevægelser inden for det indre marked.

13. Fællesskabslovgiveren udstedte herefter i 1990 direktiv 90/642, hvis formål var »for visse aktive stoffer [at fastsætte] obligatoriske maksimalgrænseværdier« [7]. Direktiv 90/642 skal gradvis træde i stedet for direktiv 76/895 [8]. Ligesom sidstnævnte direktiv finder direktiv 90/642 kun anvendelse på de produkter og de pesticider, der er opregnet i bilaget til direktivet. Som Kommissionen med rette har anført i sit indlæg, vil overgangen fra direktiv 76/895 til direktiv 90/642 ske skridt for skridt. Et pesticid kan ikke opføres på listen i bilaget til direktiv 90/642, så længe det er omfattet af direktiv 76/895 [9]. Direktiv 90/642 gælder således kun under forbehold af bestemmelserne i direktiv 76/895 [10].

14. Blandt de produkter, som direktiv 90/642 finder anvendelse på, er også kartofler, der er nævnt i bilaget til dette direktiv. Oprindelig indeholdt direktiv 90/642 imidlertid *ingen* liste over pesticider, som direktivet skulle finde anvendelse på. En sådan liste — og de pågældende maksimalgrænseværdier — skulle Rådet i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, andet afsnit, træffe nærmere bestemmelse om. En liste som omhandlet blev dog først fastlagt ved Rådets direktiv 93/58/EØF af 29. juni 1993 [11]. Da direktiv 90/642 kun finder anvendelse på pesticider, der er opregnet i bilaget til dette direktiv, kunne direktivet først få virkning, efter at den nævnte liste var blevet fastlagt og var blevet en del af direktivet. Dette havde med andre ord i næsten tre år i det væsentligste udelukkende karakter af et stykke papir. Jeg behøver ikke her at gå nærmere ind på, hvorledes en sådan lovgivningspraksis bør kvalificeres. I denne sag er det under alle omstændigheder afgørende, at den i 1993 fastlagte liste hverken omfatter chlorpropham eller propham. Som Kommissionen med rette har

7 — Tiende betragtning til direktivet.

8 — Jf. fjortende betragtning til direktiv 90/642.

9 — Artikel 1, stk. 1, i og sekstende betragtning til direktiv 90/642.

10 — Artikel 1, stk. 2, litra c), i direktiv 90/642.

11 — Jf. ovenfor, note 5.

anført, kan heller ikke direktiv 90/642 herefter finde anvendelse.

Det første præjudicielle spørgsmål

15. Med denne bemærkning har jeg allerede angivet svaret på det første præjudicielle spørgsmål. Da de stoffer — chlorpropham og propham — som sagerne for Pretura circondariale drejer sig om, ikke er nævnt i bilaget til direktiv 90/642, finder dette direktiv ikke anvendelse på dem. Det fremgår dog af forelæggelseskendelserne, at den nationale retsinstans tillige ønsker en besvarelse af det principielle spørgsmål, om ukrudtsbekæmpelsesmidler overhovedet kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 90/642. Den forelæggende retsinstans' tvivl skyldes direktivets ordlyd, der — ligesom direktiv 76/895 — taler om *pesticider*. Som det fremgår af andre fællesskabsretlige bestemmelser på dette område, sondrer lovgiver i almindelighed mellem aktive stoffer, der er bestemt til at bekæmpe skadelige organismer (pesticider), og aktive stoffer, der er bestemt til at tilintetgøre uønskede planter (ukrudtsbekæmpelsesmidler) [12]. Som overordnet begreb anvendes i denne forbindelse *plantebeskyttelsesmidler*.

16. Det fremgår ikke med sikkerhed af ordlyden af direktiv 90/642, om dette udelukkende finder anvendelse på pesticider, eller om det også omfatter ukrudtsbekæmpelsesmidler. Der savnes en definition af begrebet »pesticider«. Det fremgår dog af betragtningerne til direktivet, at dette skal finde anvendelse på alle plantebeskyttelsesmidler — naturligvis under forudsætning af, at det pågældende aktive stof er omfattet af bilaget til direktivet. Det hedder i betragtningerne, at udbyttet til stadighed påvirkes af »skadegørere og ukrudt«, og at det derfor er afgørende nødvendigt at beskytte planter og planteprodukter mod virkningerne heraf [13]. Der tales dog i betragtningerne udelukkende om en beskyttelse mod »skadegørere«. Direktiv 76/895 var på dette punkt betydeligt klarere, for så vidt der heri blev talt om, at produktionen kunne blive påvirket i negativ retning af »skadelige organismer fra dyre- eller planteriget«, og om nødvendigheden af en beskyttelse imod »disse organismer« [14]. Også chlorpropham var, som nævnt, omfattet af bilaget til *dette* direktiv. Det fremgår heraf, at direktivet også kunne finde anvendelse på ukrudtsbekæmpelsesmidler. Da direktiv 90/642 skal træde i stedet for direktiv 76/895, kan man argumentere for, at også ukrudtsbekæmpelsesmidler må være omfattet af både det ene og det andet direktiv.

17. Det er endvidere med rette, at Kommissionen har henvist til formålet med direktiv 90/642, hvorefter de frie varebevægelser skal lettes, samtidig med, at sundheds- og miljø-

12 — Jf. f.eks. artikel 2, nr. 1, i Rådets direktiv 79/117/EØF af 21.12.1978 om forbud mod markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler indeholdende visse virksomme stoffer (EFT 1979 L 33, s. 36).

13 — Anden og tredje betragtning til direktiv 90/642.

14 — Anden og tredje betragtning til direktiv 76/895.

hensyn tilgodeses [15]. Disse målsætninger kanvanskeligt føres ud i livet, såfremt der kun kunne fastsættes maksimalgrænseværdier for pesticidrester, men ikke for restmængder af ukrudtsbekæmpelsesmidler.

18. Den antagelse, at direktiv 90/642 også kan finde anvendelse på ukrudtsbekæmpelsesmidler, kan dog også støttes på bestemmelser i selve fællesskabsretten. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra f), i Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler [16] skal medlemsstaterne drage omsorg for, at plantebeskyttelsesmidler (pesticider og ukrudtsbekæmpelsesmidler) først godkendes efter en midlertidig fastsættelse i den pågældende medlemsstat af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer og meddelelse til Kommissionen herom. Disse maksimalgrænseværdier skal være gældende indtil »vedtagelsen af de tilsvarende [maksimalgrænseværdier] efter fremgangsmåden i artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i ... direktiv 90/642/EØF« [17]. Denne bestemmelse kan tages som et bevis for, at fællesskabslovgiver er af den opfattelse, at der også for restmængder af ukrudtsbekæmpelsesmidler kan fastsættes maksimalgrænseværdier på grundlag af direktiv 90/642.

15 — Jf. sjette og ottende betragtning til direktiv 90/642.

16 — EFT L 230, s. 1.

17 — Se også de forklarende bemærkninger vedrørende begrebet EF-maksimalgrænseværdi i fodnoten angående punkt 2.4.2.2 i afsnit C, nr. 2, i bilag VI til direktiv 91/414/EØF, der blev indsat ved Rådets direktiv 94/43/EF af 27.7.1994 (EFT L 227, s. 31).

Det andet præjudicielle spørgsmål

19. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, hvilken metode der skal anvendes ved fastlæggelsen af indholdet af restmængder af plantebeskyttelsesmidler i kartofler. I realiteten drejer dette sig om, hvorvidt målingen af indholdet af chlorpropham og propham skal ske på skrællede eller uskrællede kartofler. Da det imidlertid allerede fremgår af undersøgelsen af det første præjudicielle spørgsmål, at direktiv 90/642 i sin nugældende affattelse ikke finder anvendelse på chlorpropham og propham, finder jeg det ufornødent at gå nærmere ind på det andet præjudicielle spørgsmål.

20. Jeg bemærker dog i denne forbindelse for fuldstændighedens skyld, at artikel 6, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/642 hvad angår spørgsmålet om gennemførelsen af kontrollen henviser til de ved Kommissionens direktiv 79/700/EØF [18] fastsatte metoder. Kommissionen har imidlertid med rette fremhævet, at det i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 90/642 hedder, at det forhold, at der findes fællesskabsanalysemetoder, ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender andre »gennemprøvede og videnskabeligt holdbare analysemetoder«, under forudsætning af, at dette ikke opstiller hindringer for de frie varebevægelser.

18 — EFT L 207, s. 26.

C — Forslag til afgørelse

21. Jeg skal herefter foreslå, at spørgsmålene fra Pretura circondariale di Macerata besvares således:

Rådets direktiv 90/642/EØF af 27. november 1990 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grøntsager, finder også anvendelse på ukrudtsbekæmpelsesmidler, under forudsætning af, at der er tale om ukrudtsbekæmpelsesmidler, som er opført på listen i bilaget til direktivet. Så længe chlorpropham og propham ikke er opført på denne liste, finder direktiv 90/642/EØF derfor ikke anvendelse på disse stoffer.