DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
6. maj 1986 *

I sag 304/84

angående en anmodning, som cour d'appel de Colmar i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Anklagemyndigheden

mod

1) Claude Muller,

2) SARL Kampfmeyer-France og

3) Comité national des associations populaires familiales et syndicales,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bl.a. Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler (EFT L 189, s. 1),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne R. Joliet, O. Due, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er afgivet indlæg af:

— Claude Muller og SARL Kampfmeyer-France ved advokaterne Lise Funck-Brentano og François Jemoli,

* Processprog: Fransk.

— den tyske regering ved Martin Seidel og Ernst Röder,

— den italienske regering ved Pier Giorgio Ferri,

— den franske regering ved R. Abraham,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Michel Van Ackere,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. februar 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved dom af 25. oktober 1984, indgået til Domstolens justitskontor den 21. december s.å., har cour d'appel de Colmar i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler (EFT L 189, s. 1), samt vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 30-36.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod anpartsselskabet SARL Kampfmeyer-France (herefter benævnt Kampfmeyer) ved selskabets direktør, Claude Muller. Kampfmeyer havde fra Forbundsrepublikken Tyskland importeret et særligt bagemiddel til konditorvarer under mærket »Phénix«. Dette middel, som lovligt er bragt i omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland, indeholdt emulgator E 475 (polyglycerolestere af spisefedtsyre), som ikke må tilsættes levnedsmidler i Frankrig. Det var ikke angivet på emballagen, at den indførte vare indeholdt det

pågældende stof, ligesom den endog bar påskriften »i overensstemmelse med fransk lovgivning«.

3 Det fremgår af sagen, at det ifølge fransk lovgivning (dekret af 15. april 1912, JORF af 29.6.1912) er forbudt at anvende et hvilket som helst kemisk stof i levnedsmidler, medmindre det ifølge interministeriel bekendtgørelse er tilladt at anvende det pågældende stof. Der var imidlertid ikke meddelt tilladelse til at anvende emulgator E 475. Yderligere fastsatte et cirkulære af 8. august 1980 (JORF af 25.9.1980) regler for, hvilke oplysninger ansøgningerne skal indeholde, idet det bl.a. skal godtgøres, at det pågældende stof dækker et behov hos brugerne og forbrugerne, og at det ved normal anvendelse er ufarligt.

4 Under henvisning til disse forhold kendte tribunal correctionnel de Strasbourg ved dom af 13. oktober 1983 Claude Muller skyldig i vildledning med hensyn til en vares kvalitet og forfalskning af levnedsmidler; Muller blev dømt til at betale en bøde, til at offentliggøre dommen i pressen og til at betale erstatning.

5 Tiltalte ankede dommen, idet han påberåbte sig dels bestemmelserne i ovennævnte direktiv 74/329, dels traktatens artikel 30. For at tage stilling til disse anbringender har cour d'appel de Colmar udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Medfører Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, der må anvendes i levnedsmidler, at en medlemsstat er afskåret fra at udstede forbud mod anvendelse af et af de i direktivets bilag I anførte stoffer, og i benægtende fald under hvilke betingelser er et sådant forbud mod anvendelse tilladt efter fællesskabsretten?

2) Kan en medlemsstat, der retmæssigt har forbudt anvendelsen af et af de i direktivets bilag I anførte stoffer, modsætte sig indførsel til sit område og forhandling dér af en vare, der indeholder et sådant stof, når varen efter fællesskabsretten lovligt er fremstillet i en anden medlemsstat, og herfor angive

andre grunde end de i artikel 8, stk. 4, i direktivet af 18. juni 1974 anførte uden derved at overtræde Rom-traktatens artikel 30?«

Første spørgsmål

6 Dette spørgsmål vedrører fortolkningen af ovennævnte direktiv 74/329, hvorefter den første fase af tilnærmelsen af de nationale lovgivninger skulle være »udarbejdelse af en fortegnelse, der kun omfatter de ... midler, som medlemsstaterne kan tillade med henblik på behandling af levnedsmidler« (fjerde betragtning). De levnedsmidler, som disse midler kan tilsættes, samt betingelserne herfor fastsættes af Rådet i anden fase (sjette betragtning og artikel 4). Endnu har Rådet dog ikke udstedt nogen retsakt herom.

7 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer, at »til behandling af levnedsmidler med emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler tillader medlemsstaterne kun anvendelse af de i bilag I anførte midler og i givet fald kun under de betingelser, der er fastsat deri«. Ifølge direktivets artikel 5 kan en medlemsstat for et tidsrum af højst et år inddrage tilladelsen til anvendelse af et af de i bilag I anførte stoffer eller nedsætte det tilladte maksimumsindhold, hvis anvendelsen heraf i levnedsmidler eller det tilladte indhold kan frembyde fare for den menneskelige sundhed. Endelig fastsætter artikel 8 kriterier for etikettering af de i direktivet omhandlede stoffer; ifølge artikel 8, stk. 4, kan medlemsstaterne ikke længere forbyde indførsel og forhandling på deres område af disse stoffer alene af den grund, at de anser etiketteringen for mangelfuld, hvis de i selve artikel 8 fastsatte betingelser er opfyldt.

8 Alle, der har afgivet indlæg i sagen, er enige om, at det af ovennævnte bestemmelser som helhed fremgår, at medlemsstaterne ikke ifølge direktiv 74/329 er forpligtet til under alle omstændigheder at godkende de stoffer, som er opregnet i direktivets bilag. De er dog uenige om den skønsmargen, som medlemsstaterne har til at forbyde et af de nævnte stoffer.

9 Ifølge Muller og Kampfmeyer samt den tyske og den italienske regering fremgår det af direktivets formål, at et sådant forbud skal være begrundet i hensynet til beskyttelse af den menneskelige sundhed, og at det ikke kan begrænses til bestemte levnedsmidler, hvorfor det er udelukket at nedlægge et generelt og absolut forbud mod et af de omhandlede stoffer.

10 Heroverfor har den franske regering anført, at listen over tilsætningsstoffer i direktivets bilag I er en udtømmende liste, som ikke indebærer en forpligtelse til at tillade hvert af de deri nævnte stoffer. Følgelig kan medlemsstaterne, selv om de efter direktivets ikrafttræden kun kan tillade de stoffer, som er anført på listen, frit nedlægge endog et totalt forbud mod disse stoffer, hvis de finder, at de frembyder en fare for forbrugernes sundhed.

11 Kommissionen har anført, at en medlemsstat, for så vidt angår levnedsmidler fremstillet i denne stat, ganske vist kan nedlægge endog et totalt forbud mod et stof anført i direktivets positivliste, men at et sådant forbud ikke er muligt, når der er tale om indførsel af levnedsmidler fra andre medlemsstater, som lovligt sælges dér, og som ikke er sundhedsfarlige. Kommissionen har yderligere understreget, at medlemsstaternes kompetence til frit at forbyde de omhandlede stoffer er begrænset af særbestemmelserne i direktivets artikler 5 og 8 samt af traktatens bestemmelser om frie varebevægelser.

12 Det bemærkes, at direktiv 74/329 som anført ovenfor kun tilsigter en delvis harmonisering for de omhandlede tilsætningsstoffers vedkommende, og først i en senere fase vil der på fællesskabsplan blive fastsat betingelser for anvendelse af disse stoffer. Ved i direktivet blot at anføre de emulgatorer, stabilisatorer, fortyknings- og geleringsmidler, »der må anvendes i levnedsmidler«, har Rådet overladt det til medlemsstaterne at fastsætte deres egne regler, for så vidt angår anvendelsen af disse stoffer, navnlig med hensyn til fastsættelsen af egnede levnedsmidler og betingelserne for tilsætning. Det fremgår imidlertid både af selve direktivets opbygning og af de øvrige fællesskabsregler, at medlemsstaternes kompetence ikke er ubegrænset.

13 Det skal i denne forbindelse først understreges, at en medlemsstat, som har tilladt anvendelsen i levnedsmidler af et af de i bilag I anførte stoffer, ifølge direktivets artikel 5 kun kan inddrage tilladelsen eller begrænse omfanget heraf, såfremt det er begrundet i hensynet til beskyttelse af den menneskelige sundhed, samt for en begrænset periode, indtil Rådet træffer en endelig afgørelse. Yderligere bestemmer artikel 8, stk. 4, at et forbud af denne art ikke kan indføres alene af den grund, at etiketteringen anses for mangelfuld, hvis den opfylder de i artikel 8 fastsatte betingelser.

14 Herefter bemærkes, at som senest fastslået af Domstolen i dommen af 10. december 1985 (Motte, sag 247/84, Sml. 1985, s. 3887) er det ikke udelukket at anvende traktatens artikel 30, selv om der er udstedt harmoniseringsdirektiver, og begrundelsen for at anvende artikel 36 bortfalder tillige, når fællesskabsdirektiver foreskriver fuldstændig harmonisering af alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af sundheden, og desuden foreskriver fællesskabsprocedurer til kontrol af disse foranstaltningers overholdelse. Følgelig må det kræves, at forbud mod anvendelse af de i direktivets bilag I anførte stoffer i varer indført fra andre medlemsstater ikke er i strid med traktatens artikler 30 ff., som er genstand for det andet spørgsmål.

15 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 ikke er til hinder for, at en medlemsstat forbyder anvendelsen af et af de stoffer, som er anført i direktivets bilag I, såfremt de i direktivets artikler 5 og 8 fastsatte betingelser overholdes, og — i det omfang forbudet omfatter indførte levnedsmidler med oprindelse i andre medlemsstater — de i traktatens artikler 30 ff. fastsatte betingelser overholdes.

Andet spørgsmål

16 Med hensyn til det andet spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 30 ff. kan det ikke bestrides, at anvendelsen af nationale lovbestemmelser af den art, som er genstand for hovedsagen, på varer indført fra andre medlemsstater, hvor de lovligt er bragt i omsætning, kan begrænse samhandelen inden for Fællesskabet og derfor må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, jfr. traktatens artikel 30. Da der foreligger en fællesskabsretlig harmonisering, som kun er ufuldstændig på det berørte område, skal det imidlertid først undersøges, om foranstaltningen kan begrundes i hensynet til beskyttelsen af menneskers sundhed, jfr. traktatens artikel 36.

17 Muller og Kamfpmeyer har herom anført, at ifølge Domstolens praksis skal undtagelsesbestemmelser vedrørende princippet om frie varebevægelser, navnlig for så vidt angår beskyttelsen af den offentlige sundhed, fortolkes indskrænkende. Med hensyn til emulgator E 475 har de nærmere anført, at en medlemsstat ikke under henvisning til den offentlige sundhed kan forbyde forhandling af en vare, som indeholder dette stof, såfremt de i direktiv 74/329 fastsatte betingelser er opfyldt. Ifølge Muller og Kampfmeyer er stoffet som sådant ikke farligt; yderligere har Den videnskabelige Komité for Levnedsmidler fastslået, at stoffet frembyder en række fordele for både brugeren og forbrugeren. Under alle omstændigheder påhviler det en medlemsstat med en restriktiv lovgivning at påvise omstændigheder, der kan begrunde en fravigelse af princippet om frie varebevægelser.

18 Den franske regering har gjort gældende, at de nationale myndigheder, for så vidt angår tilsætningsstoffer, har ret og pligt til at sikre beskyttelsen af forbrugernes sundhed under hensyntagen til deres kostvaner. Med hensyn til emulgator E 475 er der fortsat alvorlig tvivl om stoffets ufarlighed, navnlig når henses til den franske befolknings særlige kostvaner. Som det fremgår af en nyere undersøgelse i Frankrig, er der risiko for, at den tilladte daglige dosis, som er foreslået af Den videnskabelige Komité for Levnedsmidler, overskrides dér, navnlig hos børn, idet disse indtager store mængder af konditorvarer.

19 Kommissionen har gjort gældende, at et generelt forbud mod import og forhandling af varer, som lovligt er bragt i omsætning i en anden medlemsstat, under påberåbelse af, at de indeholder et stof, opført i direktiv 74/329's positivliste, er urimeligt, såfremt tilsætningen af det pågældende stof ikke overstiger de mængder, som kan tillades ifølge internationale videnskabelige forskningsresultater. For så vidt angår navnlig emulgator E 475 har Fællesskabernes videnskabelige komité for levnedsmidler fastslået, at stoffet frembyder en række teknologiske fordele, navnlig ved anvendelse i bagerivarer, og den konkluderer, at anvendelse af stoffet kan tillades, såfremt den daglige dosis ikke overstiger 25 mg/kg legemsvægt.

20 Det bemærkes først, at det ikke er bestridt, at selv om de stoffer, som er omfattet af direktiv 74/329, ikke i sig selv frembyder nogen fare, kan de være sundhedsfarlige, såfremt de indtages i mængder, som overstiger en bestemt grænse. Det

bekræftes i øvrigt af selve den omstændighed, at fællesskabslovgiveren har til hensigt i den anden fase af tilnærmelsen af medlemsstaternes lovgivning at fastsætte de egnede levnedsmidler og det tilladte maksimumindhold. Det fremgår af sagen, at de foreliggende forskningsresultater kun tillader en usikker bedømmelse af de kritiske tærskelværdier, da de er afhængige af mængden af tilsætningsstoffer i kosten som helhed og derfor i vidt omfang af kostvanerne i de forskellige medlemsstaterne.

21 Som fastslået af Domstolen, bl. a. i dommene af 14. juli 1983 (Sandoz, sag 174/82, Sml. s. 2445) og 10. december 1985 (ovennævnte Motte-sag), tilkommer det under sådanne omstændigheder medlemsstaterne i mangel af fuldstændig fælleskabsretlig harmonisering på området at afgøre, i hvilket omfang de vil sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed under hensyntagen til deres befolknings særlige kostvaner og til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

22 Det skal yderligere fastslås, at direktiv 74/329 som i øvrigt de andre grunddirektiver vedrørende tilsætningsstoffer til levnedsmidler, som er opbygget på tilsvarende måde, viser, at der er udvist stor forsigtighed med hensyn til disse stoffers potentielle skadelighed, idet man er gået ud fra det princip, at der i videst muligt omfang skal føres kontrol med de mængder, der indtages med kosten. Dette princip, som findes at følge et legitimt sundhedspolitisk mål, gennemføres således, at der kun gives tilladelse til i levnedsmidler at anvende de tilsætningsstoffer, for hvilke der består et reelt behov, navnlig af teknologisk eller økonomisk art.

23 Heraf følger, at fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for, at en medlemsstat nedlægger forbud mod forhandling af levnedsmidler fra andre medlemsstater, som er tilsat sådanne stoffer. Det proportionalitetsprincip, som ligger til grund for traktatens artikel 36, kræver imidlertid, at forbudet begrænses til, hvad der er nødvendigt for at realisere de lovligt forfulgte sundhedsbeskyttelsesformål. Derfor bør der meddeles tilladelse til at forhandle disse varer på grundlag af en procedure, som er umiddelbart tilgængelig for de erhvervsdrivende, for så vidt det er foreneligt med de angivne formål.

24 Under sagsbehandlingen i medlemsstaterne, skal der tages stilling til, om forhandlingen af levnedsmidler, som indeholder sådanne tilsætningsstoffer, kan frembyde en fare for den offentlige sundhed, samt om der består et reelt behov for at tilsætte de omhandlede stoffer til bestemte levnedsmidler. Ved vurderingen af disse kriterier skal medlemsstaterne tage hensyn til relevante internationale forskningsresultater, navnlig til arbejdet udført af Fællesskabernes videnskabelige komité for levnedsmidler, idet resultaterne må vurderes i lyset af kostvanerne i importmedlemsstaten.

25 Det påhviler herved de kompetente nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at deres bestemmelser er nødvendige for effektivt at beskytte de interesser, der er nævnt i traktatens artikel 36, og navnlig, at forhandlingen af den pågældende vare frembyder en væsentlig fare for den offentlige sundhed, og i påkommende tilfælde at tilsætningen af de stoffer, der er tale om, ikke opfylder et reelt behov.

26 Herefter skal det andet spørgsmål besvares således, at traktatens artikler 30-36 ikke er til hinder for, at en medlemsstat forbyder salg af levnedsmidler indført fra andre medlemsstater, hvor de lovligt er bragt i omsætning, og som er tilsat et af de stoffer, der er anført i bilag I til direktiv 74/329 af 18. juni 1974, såfremt forhandlingen af levnedsmidlerne tillades efter en for de erhvervsdrivende umiddelbart tilgængelig procedure, når tilsætningen af det pågældende stof opfylder et reelt behov, og 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.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske og den belgiske regering samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som 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 (femte afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af cour d'appel de Colmar ved dom af 25. oktober 1984, for ret:

1) **Rådets direktiv 74/329 af 18. juni 1974 er ikke til hinder for, at en medlemsstat forbyder anvendelsen af et af de stoffer, som er anført i direktivets bilag I, såfremt de i direktivets artikler 5 og 8 fastsatte betingelser overholdes, og — i det omfang forbudet omfatter indførte levnedsmidler med oprindelse i andre medlemsstater — de i traktatens artikler 30 ff. fastsatte betingelser overholdes.**

2) **Traktatens artikler 30-36 er ikke til hinder for, at en medlemsstat forbyder salg af levnedsmidler indført fra andre medlemsstater, hvor de lovligt er bragt i omsætning, og som er tilsat et af de stoffer, der er anført i bilag I til direktiv 74/329 af 18. juni 1974, såfremt forhandlingen af levnedsmidlerne tillades efter en for de erhvervsdrivende umiddelbart tilgængelig procedure, når tilsætningen af det pågældende stof opfylder et reelt behov, og 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.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. maj 1986.

P. Heim U. Everling

Justitssekretær Formand for femte afdeling