

DOMSTOLENS DOM

den 1 juni 1999 *

I mål C-319/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Landskrona tingsrätt, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Antoine Kortas,

angående tolkningen av artikel 100a.4 i EG-fördraget (nu artikel 95.4—95.9 EG i ändrad lydelse) och av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/36/EG av den 30 juni 1994 om färgämnen för användning i livsmedel (EGT L 237, s. 13; svensk specialutgåva, område 13, volym 27, s. 15),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch och P. Jann (referent) samt domarna G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

* Rättegångsspråk: svenska.

generaladvokat: A. Saggio,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Antoine Kortas, genom Carl Michael von Quitzow och Alexander Broch, rättegångsombud,
- Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom Jørgen Molde, kontorschef, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom Kareen Rispal-Bellanger, sous-directeur, internationella ekonomiska och gemenskapsrättsliga frågor, utrikesministeriets rättsavdelning, och Régine Loosli-Surrans, chargé de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom professorn J.G. Lammers, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom Christine Stix-Hackl, Gesandte, förbundsutrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Lena Ström, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 16 september 1998 av: Antoine Kortas, företrädd av Carl Michael von Quitzow och Alexander Broch, Sveriges regering, företrädd av Lotty Nordling och hovrättsassessorn Inge Simfors, utrikesdepartementet, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av Régine Loosli-Surrans, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren Marc Fiersta, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Finlands regering, företrädd av lagstiftningsrådet Tuula Pynnä, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av Lena Ström,

och efter att den 28 januari 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Landskrona tingsrätt har genom beslut av den 6 augusti 1997, som inkom till domstolens kansli den 16 september 1997, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt tre frågor om tolkningen av artikel 100a.4 i EG-fördraget (nu artikel 95.4—95.9 EG i ändrad lydelse) och av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/36/EG av den 30 juni 1994 om färgämnen för användning i livsmedel (EGT L 237, s. 13, svensk specialutgåva, område 13, volym 27, s. 15, nedan kallat direktivet).

- 2 Frågorna har uppkommit i ett brottmål i vilket åklagaren har väckt åtal mot Antoine Kortas för brott mot föreskrifterna om användning av tillsatser i livsmedel.

- 3 Antoine Kortas är åtalad för att i sin affär fram till och med den 15 september 1995 ha sålt konfektyr som importerades från Tyskland och som innehöll ett färgämne som betecknas E 124 eller "koschenillrött". Enligt 6 § livsmedelslagen (1971:511) får som livsmedelstillsats endast användas tillsats som godkänts för livsmedlet i fråga. Under tiden mellan den 1 januari 1994 och den 30 juni 1996 angavs de godkända tillsatserna i bilagor till Statens livsmedelsverks kungörelse (1993:33) om livsmedelstillsatser. Numera anges de i Statens livsmedelsverks kungörelse (1995:31) med föreskrifter och allmänna råd om livsmedelstillsatser, vilka har varit i kraft sedan den 1 juli 1996. Av dessa föreskrifter framgår att färgämnet E 124 inte har godkänts som tillsats i konfektyr. Enligt 30 § livsmedelslagen är förbudet straffsanktionerat.

- 4 Färgämnet E 124 tillhör emellertid de ämnen som får användas i konfektyr enligt direktivet. Enligt artikel 2.1 och 2.2 i direktivet får de ämnen som upptas i bilaga 1 till direktivet användas som färgämnen i livsmedel enligt vissa villkor som definieras i bilagorna 3—5. Färgämnet E 124 är ett sådant ämne och får användas i halter på upp till 50 mg/kg eller 50 mg/l.

- 5 Enligt artikel 9 i direktivet skulle medlemsstaterna senast den 31 december 1995 sätta i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet, vilket antagits med stöd av artikel 100a i fördraget.

6 Artikel 100a.4 har följande lydelse:

”Om en medlemsstat efter det att rådet med kvalificerad majoritet har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den anmäla dessa bestämmelser till kommissionen.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Med avvikelse från det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna hänskjuta ärendet direkt till domstolen, om kommissionen eller medlemsstaten anser att en annan medlemsstat missbrukar befogenheterna enligt denna artikel.”

7 Konungariket Sverige blev medlem av gemenskapen genom akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1, nedan kallad anslutningsakten), vilken undertecknades den 24 juni 1994 och trädde i kraft den 1 januari 1995.

- 8 Enligt artikel 151 i anslutningsakten hade de nya medlemsstaterna möjlighet att begära vissa tidsbegränsade undantag från de rättsakter som institutionerna antagit under tiden mellan den 1 januari 1994 och den dag då anslutningsfördraget undertecknades. Artikel 151.2 har följande lydelse:

”Efter en väl underbyggd begäran av en ny medlemsstat kan rådet genom enhälligt beslut, på förslag från kommissionen, före den 1 januari 1995 vidta åtgärder som innefattar tidsbegränsade avvikelser från rättsakter som institutionerna antagit under tiden mellan den 1 januari 1994 och den dag då anslutningsfördraget undertecknades.”

- 9 Med stöd av artikel 151 i anslutningsakten begärde Konungariket Sverige den 26 juli 1994 att kommissionen skulle tillåta denna stat att bibehålla förbudet mot användning av färgämnet E 124 i livsmedel. Efter överläggningar mellan den svenska regeringen och kommissionen stod det klart att Konungariket Sverige inte kunde erhålla det undantag som var nödvändigt för att bibehålla förbudet mot det ifrågavarande färgämnet.

- 10 Den 5 november 1995 anmälde den svenska regeringen en begäran om undantag till kommissionen, med stöd av artikel 100a.4 i fördraget, och meddelade att den hade för avsikt att fortsätta att tillämpa gällande nationella bestämmelser om ifrågavarande färgämne. Till stöd för sin begäran gjorde den bland annat gällande att det kunde leda till ökade hälsorisker om användningen av vissa av de i direktivet tillåtna färgämnen skulle tillåtas i Sverige. Dessa färgämnen är nämligen kända för att kunna ge upphov till överkänslighetsreaktioner såsom nässelfeber och astma, vilket förklarar denna medlemsstats tveksamma inställning till dem.

- 11 Kommissionen svarade inte på den svenska regeringens anmälan. I skrivelse av den 16 juli 1998, som svar på en fråga från domstolen, har kommissionen uppgett att den snart kommer att fatta ett beslut i frågan.

- 12 Antoine Kortas har med stöd av bestämmelserna i artikel 2.1 och 2.2 i direktivet, enligt vilka färgämnet E 124 på vissa villkor får användas i konfektyr, gjort gällande att det åtal som har väckts mot honom grundas på nationell lagstiftning som strider mot gemenskapsrätten och att åtalet därför skall läggas ned. Åklagaren menar däremot att det skall anses som om Konungariket Sverige har erhållit ett undantag från direktivets bestämmelser, eftersom kommissionen ännu efter flera år inte har reagerat på medlemsstatens anmälan.
- 13 Landskrona tingsrätt har ställt sig frågan om direktivet i ett sådant fall skall ha företräde framför de nationella bestämmelserna och skall anses ha direkt effekt. Det framgår av omständigheterna i målet vid den nationella domstolen att trots att den gärning för vilken Antoine Kortas är åtalad företogs innan fristen för att införliva direktivet löpte ut, det vill säga den 31 december 1995, skall den straffrättsliga lag tillämpas som gäller när dom meddelas. I 5 § lag (1964:163) om införande av brottsbalken föreskrivs nämligen att "[s]traff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff". Eftersom direktivets bestämmelser är fördelaktigare för Antoine Kortas än de nationella bestämmelserna, måste det utredas om direktivet skall anses ha direkt effekt.
- 14 Mot denna bakgrund beslutade Landskrona tingsrätt att vilandeförklara målet för att ställa följande frågor till EG-domstolen:

"1) Kan ett direktiv tillkommet enligt artikel 100a Romfördraget få direkt effekt?

2) Om frågan besvaras jakande, kan sådana direktiv få direkt effekt även om staten gjort en anmälan enligt artikel 100a.4 Romfördraget?

3) Om fråga 2 besvaras jakande, hur påverkar statens anmälan bedömningen av frågan om direkt effekt under följande perioder

a) mellan anmälan och svar

b) från och med svar”.

Huruvida tolkningsfrågorna kan besvaras

- 15 Den danska och den nederländska regeringen har gjort gällande att avgörandet av målet vid den nationella domstolen inte är beroende av svaret på tolkningsfrågorna, eftersom de faktiska omständigheterna i målet inträffade innan fristen för att införliva direktivet hade löpt ut och medlemsstaterna inte kan ådra sig skyldigheter gentemot sina medborgare enligt ett direktiv innan en sådan frist har löpt ut.
- 16 Domstolen konstaterar endast att den nationella domstolen, som har att avgöra ett brottmål, skall tillämpa den lag som är lindrigast när dom meddelas. Eftersom direktivets bestämmelser är fördelaktigare för Antoine Kortas än de tillämpliga nationella bestämmelserna, har således den nationella domstolen objektivt sett ett behov av ett svar på frågorna för att kunna meddela dom i målet.
- 17 Under dessa omständigheter kan dagen för direktivets ikraftträdande inte påverka möjligheten att besvara tolkningsfrågorna.

- 18 Vidare har den franska regeringen ifrågasatt om den andra frågan kan besvaras, eftersom den menar att denna fråga inte är nödvändig för att den nationella domstolen skall kunna avgöra målet. Den franska regeringen menar att Konungariket Sverige inte kan åberopa artikel 100a.4 i fördraget, eftersom det ännu inte var medlem av gemenskapen när direktivet antogs och därför inte deltog i förfarandet för att anta detta.
- 19 Domstolen konstaterar endast att det på intet sätt framgår av lydelsen av artikel 100a.4 i fördraget att en stat som har blivit medlem av Europeiska unionen efter det att ett direktiv har antagits inte skulle kunna åberopa denna bestämmelse gentemot direktivet.

Den första frågan

- 20 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ett direktiv kan ha direkt effekt även om dess rättsliga grund är artikel 100a i fördraget och även om artikel 100a.4 ger medlemsstaterna möjlighet att begära undantag från att genomföra direktivet.
- 21 Enligt fast rättspraxis (se bland annat dom av den 19 januari 1982 i mål 8/81, Becker, REG 1982, s. 53, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 6, s. 285, av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo, REG 1989, s. 1839, punkt 29, svensk specialutgåva, volym 9, och av den 17 september 1996 i de förenade målen C-246/94—C-249/94, Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio m.fl., REG 1996, s. I-4373, punkt 17) har enskilda, i alla de fall då bestämmelserna i ett direktiv med avseende på innehållet framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, rätt att åberopa dem inför den nationella domstolen gentemot staten, dels då direktivet inte har införlivats med den nationella rätten inom tidsfristerna, dels då det inte har införlivats på ett korrekt sätt.

- 22 Bedömningen av om ett direktiv har direkt effekt kan inte vara beroende av om medlemsstaterna enligt den rättsliga grunden för ett direktiv har möjlighet att vända sig till kommissionen och begära undantag från att genomföra direktivet om de anser att detta är nödvändigt. Huruvida ett direktiv i allmänhet kan ha direkt effekt är nämligen inte alls beroende av dess rättsliga grund utan enbart av att det har de väsentliga kännetecken som anges i föregående punkt.
- 23 Svaret på den första frågan blir således att ett direktiv kan ha direkt effekt även om dess rättsliga grund är artikel 100a i fördraget och även om artikel 100a.4 ger medlemsstaterna möjlighet att begära undantag från att genomföra direktivet.

Den andra och den tredje frågan

- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka bör prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida den direkta effekten av ett direktiv vars frist för införlivande har löpt ut påverkas av att en medlemsstat i enlighet med artikel 100a.4 i fördraget anmäler nationella bestämmelser som avviker från direktivet för att få dem bekräftade.
- 25 En medlemsstat som har för avsikt att fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd enligt artikel 100a.1 i fördraget efter det att fristen för att införliva en sådan harmoniserande bestämmelse har löpt ut eller efter det att en sådan bestämmelse har trätt i kraft är skyldig att anmäla de nationella bestämmelserna till kommissionen.
- 26 Kommissionen skall försäkra sig om att samtliga villkor för att en medlemsstat skall få återopa undantaget i artikel 100a.4 är uppfyllda. Den skall kontrollera

att bestämmelserna i fråga grundar sig på sådana väsentliga behov som anges i artikel 100a.4 första stycket och inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

- 27 Det förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna inte kan tillämpa nationella regler som avviker från de harmoniserade reglerna utan att kommissionen har bekräftat dem.
- 28 Av domstolens rättspraxis (dom av den 17 maj 1994 i mål C-41/93, Frankrike mot kommissionen, REG 1994, s. I-1829, punkterna 29 och 30; svensk specialutgåva, volym 15) framgår att åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som kan hindra handeln inom gemenskapen skulle vara verkningslösa om medlemsstaterna alltför hade möjlighet att ensidigt tillämpa nationella regler som avviker från dessa åtgärder och att en medlemsstat därför får tillämpa nationella bestämmelser som har anmälts med stöd av artikel 100a.4 i fördraget först efter det att den har erhållit ett beslut från kommissionen i vilket denna bekräftar bestämmelserna.
- 29 Den nationella domstolen undrar om det inte finns ett undantag från denna princip om kommissionen inte reagerar på en anmälan från en medlemsstat.
- 30 Den svenska, den danska, den franska, den nederländska och den österrikiska regeringen har gjort gällande att den princip som domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen inte är tillämplig när kommissionen inte svarar så snart som möjligt eller inom rimlig tid. De menar att, eftersom Konungariket Sverige anmälde bestämmelserna år 1995 och kommissionen ännu inte har svarat på denna anmälan, det på grund av principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar krävs att det efter en sådan tidsrymd skall anses att kommissionen har bekräftat de nationella bestämmelserna.

- 31 Den svenska och den österrikiska regeringen menar att man vid fastställandet av den tid inom vilken kommissionen skall fatta beslut kan utgå ifrån den frist på två månader som domstolen ansåg vara rimlig i förfaranden enligt artikel 93 i EGFördraget (nu artikel 88 EG) för kontroll av statligt stöd (se dom av den 20 mars 1984 i mål 84/82, Tyskland mot kommissionen, REG 1984, s. 1451, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 7, s. 565), medan den franska regeringen har föreslagit att man skall utgå ifrån begreppet "snarast möjligt" såsom begreppet används vid genomförandet av rådets direktiv 89/107/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om livsmedelstill-satser som är godkända för användning i livsmedel (EGT L 40, s. 27; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 200).
- 32 Den nederländska regeringen har föreslagit att det skall fastställas att fristen är sex månader, i likhet med vad som föreskrivs i artikel 95.6 EG. Av denna nya bestämmelse, som ändrar och ersätter artikel 100a.4 i fördraget, framgår att om kommissionen inte fattar beslut inom sex månader efter en anmälan av nationella bestämmelser skall bestämmelserna anses vara godkända.
- 33 Domstolen konstaterar att det i artikel 100a.4 i fördraget inte fastställs någon frist inom vilken kommissionen skall ta ställning till anmälda nationella bestämmelser. Det förhållandet att det inte finns någon tidsfrist för kommissionen bekräftas av att gemenskapslagstiftaren i Amsterdampfördraget ansåg att det var nödvändigt att fastställa en frist på sex månader för kommissionens kontroll av bestämmelserna. Det är dock ostridigt att någon sådan frist inte fanns när Konungariket Sverige anmälde sin begäran om undantag från direktivet.
- 34 Det förhållandet att det inte finns någon frist innebär emellertid inte att kommissionen är befriad från skyldigheten att handla med erforderlig omsorg inom sina ansvarsområden. Artikel 100a.4 första stycket i fördraget avser nationella bestämmelser som en medlemsstat anser är grundade på väsentliga behov enligt artikel 36 i fördraget eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd.

35 Under dessa omständigheter förutsätter genomförandet av systemet med anmälan i artikel 100a.4 att kommissionen och medlemsstaterna samarbetar lojalt. Enligt artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) skall medlemsstaterna så snart som möjligt anmäla nationella bestämmelser som inte är förenliga med en harmoniseringsåtgärd men som de har för avsikt att fortsätta att tillämpa. Kommissionen skall visa prov på samma omsorg och skall så fort som möjligt granska de anmälda nationella bestämmelserna. Det är uppenbart att så inte har skett vid granskningen av den anmälan som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

36 Även om kommissionens bristande omsorg efter en medlemsstats anmälan enligt artikel 100a.4 i fördraget således kan innebära att den åsidosätter sina skyldigheter, kan ett sådant åsidosättande ändå inte påverka tillämpningen fullt ut av det ifrågavarande direktivet.

37 Om en medlemsstat anser att kommissionen åsidosätter sina skyldigheter kan den med stöd av fördragets bestämmelser, i synnerhet artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG), väcka talan vid domstolen för att få fastställt att kommissionen har åsidosatt sina skyldigheter och i förekommande fall ansöka om nödvändiga interimistiska åtgärder.

38 Svaret på den andra och den tredje frågan blir således att den direkta effekten av ett direktiv vars frist för införlivande har löpt ut inte påverkas av att en medlemsstat med stöd av artikel 100a.4 i fördraget anmäler nationella bestämmelser som avviker från direktivet för att få dem bekräftade, inte ens om kommissionen inte har reagerat på en sådan anmälan.

Rättegångskostnader

- 39 De kostnader som har förorsakats den svenska, den danska, den franska, den nederländska, den österrikiska respektive den finska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 6 augusti 1997 har ställts av Landskrona tingsrätt — följande dom:

- 1) Ett direktiv kan ha direkt effekt även om dess rättsliga grund är artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse) och även om artikel 100a.4 ger medlemsstaterna möjlighet att begära undantag från att genomföra direktivet.
- 2) Den direkta effekten av ett direktiv vars frist för införlivande har löpt ut påverkas inte av att en medlemsstat med stöd av artikel 100a.4 i EG-fördraget anmäler nationella bestämmelser som avviker från direktivet för att

få dem bekräftade, och det även om kommissionen underlåtit att reagera på en sådan anmälan.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Hirsch

Jann

Mancini

Moitinho de Almeida

Edward

Ragnemalm

Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 1 juni 1999.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande