vor den innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden, als sie den Mitgliedstaaten nicht gestatten, jegliche Verwendung eines der in den Listen in ihrem Anhang enthaltenen konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln zu verbieten oder jeglichen Vertrieb eines solchen Stoffes zu verhindern.

In der Rechtssache 88/79

betreffemd das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Tribunal de Grande Instance Straßburg in dem vor diesem anhängigen Verfahren

STAATSANWALTSCHAFT

gegen

SIEGFRIED GRUNERT, Geschäftsführer, Straßburg,

vorgelegten Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Richtlinien des Rates vom 5. November 1963 (ABl. 1964, Nr. 12, S. 161) und vom 13. Juli 1970 (ABl. L 157, S. 31) über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. O'Keeffe, der Richter G. Bosco und T. Koopmans,

Generalanwalt: H. Mayras,
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler,

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Am 13. August 1975 führte der Service de la Répression des Fraudes des Département du Nord eine Kontrolle der Erzeugnisse durch, die bei der Herstellung von Fleischwaren verwendet und von der Gesellschaft ADITEC, deren Geschäftsführer Herr Siegfried Grunert ist, vertrieben wurden. Die durchgeführten Untersuchungen ergaben, daß eines der von Herrn Grunert verkauften Konservierungsmittel Milchsäure und Zitronensäure enthielt.

Herr Grunert hat die Verwendung dieser Erzeugnisse niemals bestritten; er behauptet jedoch, sie seien zugelassen, da sie in einer Richtlinie der EWG aufgeführt seien.

Vor dem Tribunal de Grande Instance Straßburg wurde ein Strafverfahren gegen Herrn Grunert eingeleitet, dem vorgeworfen wird, ein zur Verfälschung von Lebensmitteln geeignetes Erzeugnis in Kenntnis seines Verwendungszwecks zum Verkauf angeboten und verkauft zu haben.

Das Gericht stellte erstens fest, daß Artikel 1 des Dekrets vom 15. April 1912 (ersetzt durch Dekret vom 12. Februar 1973, Journal Officiel der Französischen Republik vom 15. Februar 1973, S. 1728) den Zusatz sämtlicher Stoffe in Lebensmitteln verbiete, für die nicht vorher ausdrücklich eine Genehmigung erteilt worden sei, und daß für die in Frage stehenden Säuren eine solche Genehmigung nicht vorliege.

Das Gericht hob zweitens hervor, daß diese Erzeugnisse in den in den Richtlinien der Gemeinschaft vom 5. November 1963 und 13. Juli 1970 enthaltenen Listen aufgeführt seien.

Da das Gericht der Ansicht war, daß sich unter diesen Umständen „die Entscheidung in dem Verfahren aus der Auslegung der Richtlinien des Rates der EWG ergibt, sei es, daß diese Richtlinien die Verwendung aller in ihnen aufgeführten Stoffe zulassen, sei es, daß sie nur die nicht erwähnten Stoffe verbieten", hat es dem Gerichtshof mit Urteil vom 22. März 1979 folgende Fragen vorgelegt:

„Waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften sämtliche Konservierungsstoffe zuzulassen, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen und in den Richtlinien des Rates vom 5. November 1963 und vom 13. Juli 1970 aufgeführt sind, oder brauchten sie lediglich die Verwendung der Stoffe zu verbieten, die nicht in den von der EWG aufgestellten Verzeichnissen enthalten sind?

Kann der Bürger der Gemeinschaft, der durch das der Gemeinschaftsrichtlinie zuwiderlaufende innerstaatliche Recht beschwert ist, gegebenenfalls die Unwirksamkeit des innerstaatlichen Rechts ihm gegenüber geltend machen?"

Das Vorlageurteil ist am 1. Juni 1979 in das Register eingetragen worden.

Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch ihren Bevollmächtigten F. Italianer, Generalsekretär im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean-Claude Séché als Bevollmächtigten, schriftliche Erklärungen eingereicht.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne Beweisaufnahme zu eröffnen. Durch Beschluß vom 12. Oktober 1979 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

II — Zusammenfassung der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen

Zur ersten Frage

Die *niederländische Regierung* trägt vor, nach Artikel 1 der Richtlinie 64/54 des Rates vom 5. November 1963 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. 1964, Nr. 12, S. 161; im folgenden: *Richtlinie über konservierende Stoffe),* sowie nach Artikel 1 der Richtlinie 70/357 des Rates vom 13. Juli 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Stoffe mit antioxydierender Wirkung, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. L 157, S. 31; im folgenden: *Richtlinie über Antioxydantien), dürften* die Mitgliedstaaten zum Schutz der Lebensmittel *nur* die im Anhang der Richtlinie aufgeführten konservierenden Stoffe *zulassen.*

Daraus ergebe sich, daß der Gebrauch von anderen als den in den Anhängen der Richtlinien aufgezählten Stoffen verboten sei, während der Gebrauch dieser aufgezählten Stoffe grundsätzlich zuzulassen sei.

Im vorliegenden Fall führe Teil II der Anlage der Richtlinie über konservierende Stoffe in der Gruppe der „Stoffe, die hauptsächlich anderen Zwecken dienen, daneben aber auch konservierend wirken können", den Stoff „E 270: Michsäure" auf. Teil III des Anhangs der Richtlinie über Antioxydantien führe in der Gruppe der „Stoffe, die die antioxydierende Wirkung anderer Stoffe verstärken können" die Stoffe „E 270: Milchsäure" und „E 330: Zitronensäure" auf.

Der EWG-Vertrag lasse in Artikel 36 Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs unter anderem zum Schutz der Volksgesundheit zu. Für die Stoffe, die in den Anwendungsbereich der beiden erwähnten Richtlinien fielen, seien diese Ausnahmen zum Beispiel in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie über konservierende Stoffe und in Artikel 9 der Richtlinie über Antioxydantien festgelegt. Danach würden die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht berührt, die bestimmten, welchen Lebensmitteln die aufgeführten Stoffe zugesetzt werden dürften und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen habe. Gemäß dem Grundsatz des freien Warenverkehrs fügten diese Bestimmungen jedoch hinzu, daß die Verwendung der in den Anhängen bezeichneten Stoffe nicht vollständig ausgeschlossen werden dürfe.

Der Verwaltung müsse ein Ermessensspielraum in bezug auf die Verwendung der nicht verbotenen Stoffe verbleiben. Sie müsse für jeden Zusatzstoff die Lebensmittel, denen dieser Stoff zugesetzt werden dürfe, ebenso wie die zulässigen Mengen und die anzuwendenden Verfahren bestimmen können.

Nach den Begründungserwägungen der beiden Richtlinien werde der Rat später über die Angleichung der Rechtsvorschriften zu entscheiden haben, die bestimmten, welchen Lebensmitteln die im Anhang der Richtlinien aufgezählten Stoffe zugesetzt werden dürften und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen habe. Soweit der Rat derartige Richtlinien noch nicht erlassen habe, behielten die Mitgliedstaaten demnach die Befugnis, selbst solche Bestimmungen zu erlassen. Gegebenenfalls könnten die Mitgliedstaaten insoweit eine vorherige ausdrückliche Genehmigung für jeden Zusatz verlangen, als innerstaatliche Bestimmungen für die Lebensmittel im einzelnen noch nicht erlassen seien oder nicht erlassen würden. Auch ist es nach Auffassung der niederländischen Regierung keinesfalls geboten, eine innerstaatliche Bestimmung wie Artikel 1 des Dekrets vom 15. April 1912, ersetzt durch Dekret vom 12. Februar 1973, für unvereinbar mit den Bestimmungen der beiden Richtlinien zu erklären, da eine solche Vorschrift zum Schutz der Volksgesundheit erforderlich sei und dieser Zweck nicht auf andere Weise als durch ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt erreicht werden könne. Doch dürfe dieses Verfahren nicht zur Folge haben, daß in der Praxis die Verwendung eines bestimmten Stoffes vollständig ausgeschlossen sei.

Die niederländische Regierung ist aber der Auffassung, aus dem Vorlageurteil ergebe sich, daß sich die von Herrn Grunert geleitete Gesellschaft ADITEC nicht mit dem Zusatz bestimmter Stoffe (hier: Milchsäure und Zitronensäure) in Lebensmitteln befasse, sondern mit dem Vertrieb und dem Verkauf eines konservierenden Stoffes, der Milchsäure und Zitronensäure enthalte.

Im Hinblick auf den Vertrieb von konservierenden Stoffen und von Stoffen mit antioxydierender Wirkung bestimmten Artikel 9 der Richtlinie über konservierende Stoffe und Artikel 8 der Richtlinie über Antioxydantien lediglich, daß die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen hätten, damit die in der Anlage aufgeführten Stoffe, die zur Verwendung in Lebensmitteln bestimmt seien, nur in Verpackungen oder Behältnissen in den Verkehr gebracht würden, die bestimmte Angaben trügen. Man müsse aus diesen Bestimmungen in Verbindung mit der vorerwähnten Bestimmung, wonach die innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht zur Folge haben dürften, die Verwendung eines bestimmten Stoffes vollständig auszuschließen, ableiten, daß die innerstaatlichen Behörden nicht befugt seien, den Vertrieb und den Verkauf eines grundsätzlich zugelassenen Stoffes von einer ausdrücklichen vorherigen Genehmigung abhängig zu machen.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß der Rat bei den konservierenden Stoffen und den Stoffen mit antioxydierender Wirkung das Verfahren der *positiven Listen* gewählt habe. Demzufolge dürften die nicht in den Listen enthaltenen Stoffe von den Mitgliedstaaten nicht zu den in den Richtlinien angegebenen Zwecken zugelassen werden. Umgekehrt dürften jedoch die beiden in Rede stehenden Säuren zugelassen werden, da sie in den Anhängen der beiden Richtlinien aufgeführt seien. Der Rat habe allerdings nicht geglaubt, in einem ersten Stadium über die Angleichung der Rechtsvorschriften entscheiden zu können, die bestimmten, welchen Lebensmitteln im einzelnen die im jeweiligen Anhang der Richtlinien aufgezählten konservierenden Stoffe oder Antioxydantien zugesetzt werden dürften und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen habe (letzte Begründungserwägung der Richlinie über konservierende Stoffe und vorletzte Begrün-

dungserwägung der Richtlinie über Antioxydantien). Aus diesem Grunde bestimmte Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie über konservierende Stoffe, daß diese Richtlinie „nicht die innerstaatlichen Rechtsvorschriften [berührt], die bestimmen, welchen Lebensmitteln die in der Anlage aufgeführten konservierenden Stoffe zugesetzt werden dürfen und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen hat". Artikel 9 der Richtlinie über Antioxydantien enthalte eine ähnliche Bestimmung.

Auch wenn also die Verbraucher in den verschiedenen Mitgliedstaaten aufgrund des Verbots der nicht durch die Richtlinien zugelassenen Stoffe in gewissem Maße gleich geschützt seien, so unterscheide sich doch ihr Schutz von einem Mitgliedstaat zum anderen, je nach der Zahl der Lebensmittel, für die der jeweilige Mitgliedstaat Genehmigungen erteilt habe, und außerdem je nach der relativen Bedeutung jedes dieser Lebensmittel für die tägliche Ernährung der Verbraucher.

Da ferner die innerstaatlichen Rechtsvorschriften auch auf die eingeführten Waren anwendbar seien, zwinge eine solche Differenzierung die Importeure, die für eine bestimmte Art von Lebensmitteln geltenden Rechtsvorschriften zu befolgen. Diese Auslegung zeige ohne Zweifel, daß die Richtlinien die technischen Hindernisse für den Verkehr mit den betreffenden Waren nicht beseitigt hätten. Dies sei jedoch nicht ihr Hauptziel gewesen. Wie sich aus ihren Begründungserwägungen ergebe, seien sie vielmehr zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucher sowie aufgrund von Wettbewerbsüberlegungen erlassen worden.

Die freie Auswahl der Lebensmittel durch die Mitgliedstaaten, für die sie den Zusatz von Milchsäure oder Zitronensäure als konservierenden Stoff und/oder als Stoff mit antioxydierender Wirkung zulassen wollten, sei durch die Richtlinien nur in einer Hinsicht beschränkt worden.

Der erwähnte Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie über konservierende Stoffe schreibe insoweit vor, daß die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die bestimmten, welchen Lebensmitteln die in der Anlage aufgeführten konservierenden Stoffe zugesetzt werden dürften und unter welchen Bedingungen dies zu geschehen habe, „nicht zur Folge haben [dürfen], daß damit einer der ... konservierenden Stoffe vollständig von der Verwendung in Lebensmitteln ausgeschlossen wird". Der erwähnte Artikel 9 der Richtlinie über Antioxydantien enthalte eine ähnliche Bestimmung.

Nach den der Kommission vorliegenden Informationen entspreche die französische Regelung diesem Erfordernis. So sei insbesondere

— Milchsäure durch Runderlaß vom 27. Januar 1930 als Konservierungsstoff in Sodawasser und Limonade und durch Runderlaß vom 17. Juni 1965 als synergetischer Stoff mit antioxydierender Wirkung in Konditoreiwaren sowie

— Zitronensäure aufgrund eines Dekrets vom 10. September 1937 als synergetischer Stoff mit antioxydierender Wirkung in Senf zugelassen worden.

Zur zweiten Frage

Nach Auffassung der *niederländischen Regierung* ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig. Aus ihr ergebe sich, daß sich die Bürger unter bestimmten Voraussetzungen auf die durch eine Richtlinie auferlegten Verpflichtungen berufen könnten und daß die innerstaatlichen Gerichte diese als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts anzusehen hätten.

Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn sich ein Bürger vor einem innerstaatlichen Gericht auf eine Richtlinienbestimmung berufe, um überprüfen zu lassen, ob die zuständigen innerstaatlichen Stellen bei der ihnen überlassenen Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung der Richtlinie innerhalb der von der Richtlinie gezogenen Ermessensgrenzen geblieben seien (s. insb. das Urteil vom 1. Februar 1977 in der Rechtssache 51/76, VNO, Slg. 1977, 113, 127).

Nach Meinung der niederländischen Regierung verleiht die in Artikel 1 der beiden Richtlinien aufgestellte Verpflichtung den Bürgern nicht automatisch das Recht, die in den Richtlinien aufgezählten Stoffe unbeschränkt zu verwenden. Auch wenn also die Richtlinie keine völlig konkrete und unbeschränkte Verpflichtung im Hinblick auf die Verwendung der zulässigen Stoffe enthielten, so ergebe sich doch aus ihnen eine klare Beschränkung der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten. Die beiden Richtlinien bestimmten in Artikel 2 Absatz 2 beziehungsweise in Artikel 9, daß die in ihnen aufgeführten Stoffe nicht Gegenstand eines umfassenden Verbots sein dürften. Diese Beschränkung sei zwar nicht absolut, da Artikel 4 der Richtlinie über konservierende Stoffe und Artikel 3 der Richtlinie über Antioxydantien den Mitgliedstaaten erlaubten, die Verwendung eines in den Richtlinien aufgeführten Stoffes aus bestimmten Gründen zu untersagen. Diese Möglichkeit sei aber deutlich an die Einhaltung von Verfahrensregeln gebunden — unverzügliche Benachrichtigung der Kommission, auf ein Jahr beschränkte Wirksamkeit —, so daß die Gültigkeit von innerstaatlichen Bestimmungen, die nicht nach diesem Verfahren erlassen worden seien, angefochten werden könne (s. insb. das Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78, Tullio Ratti, Slg. 1979, 1629).

Da die aufgeführten Stoffe demnach grundsätzlich verwendet werden dürften oder die Verwendung dieser Stoffe zumindest nicht vollständig ausgeschlossen werden dürfe, könnten der Vertrieb und der Verkauf dieser Stoffe ebenfalls nicht untersagt werden. Nach Auffassung der niederländischen Regierung muß ein auf innerstaatlicher Ebene erlassenes Vertriebs- und Verkaufsverbot für diese Stoffe als Verstoß gegen die Richtlinien angesehen werden, so daß ein Bürger auch unter diesem Gesichtspunkt die Unwirksamkeit einer derartigen nationalen Gesetzgebungsmaßnahme ihm gegenüber geltend machen könne.

Die *Kommission* trägt vor, der Gerichtshof habe die Voraussetzungen bereits genau beschrieben, unter denen ein einzelner sich vor Gericht auf eine Richtlinie der Gemeinschaft berufen könne, insbesondere um überprüfen zu lassen, ob der betreffende Mitgliedstaat im Rahmen des Ermessens geblieben sei, das ihm zur Erreichung des durch die Richtlinie vorgeschriebenen Resultats eingeräumt sei (Urteile vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 47/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, vom 1. Februar 1977 in der Rechtssache 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Slg. 1977, 113, vom 23. November 1977 in der Rechtssache 38/77, Enka/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Slg. 1977, 2203, und vom 29. November 1978 in der Rechtssache 21/78, Delkvist/Anklagemyndigheden, Slg. 1978, 2327).

Was jedoch das durch einen Mitgliedstaat verhängte Verbot der Verwendung der betreffenden Zusatzstoffe in einem bestimmten Lebensmittel angehe, so ergebe sich eine solche Situation nicht, da die Richtlinie, in denen die Stoffe erwähnt seien, die Mitgliedstaaten nicht zu einem bestimmten Verhalten verpflichteten, sondern ihnen vielmehr die Freiheit

beließen, diese Stoffe für die einzelnen Lebensmittel zuzulassen oder zu untersagen.

Im Ergebnis ist die Kommission der Auffassung, die beiden Fragen seien folgendermaßen zu beantworten:

„1. Artikel 2 der Richtlinie 64/54 des Rates und Artikel 9 der Richtlinie 70/357 des Rates belassen den Mitgliedstaaten die Befugnis, die Verwendung der in den Richtlinien genannten Zusatzstoffe in einem bestimmten Lebensmittel zu untersagen.

2. Die innerstaatlichen Bestimmungen, die auf dieser Befugnis beruhen, sind als von dem betreffenden Staat im Rahmen dieser Richtlinien wirksam erlassene Bestimmungen zu betrachten."

III — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 6. März 1980 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn Jean-Claude Séché als Bevollmächtigten, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 24. April 1980 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Mit Urteil vom 22. März 1979, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Juni 1979, hat das Tribunal de Grande Instance Straßburg nach Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen zur Auslegung der Richtlinie 64/54 des Rates vom 5. November 1963 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für konservierende Stoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. Nr. 12 vom 27. Januar 1964, S. 161), und der Richtlinie 70/357 des Rates vom 13. Juli 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Stoffe mit antioxydierender Wirkung, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. L 157, S. 31), gestellt.

2 Vor dem Gericht ist ein Strafverfahren gegen den Geschäftsführer einer Gesellschaft eingeleitet worden, dem vorgeworfen wird, ein zur Verfälschung von Lebensmitteln geeignetes Erzeugnis — im vorliegenden Fall ein Konservierungsmittel, das Milchsäure und Zitronensäure enthält — in Kenntnis seines Verwendungszwecks zum Verkauf angeboten und verkauft zu haben.

3 Im Vorlageurteil wird festgestellt, daß die einschlägige französische Regelung den Zusatz aller Stoffe in Lebensmitteln verbietet, für die nicht vorher

ausdrücklich eine Genehmigung erteilt worden ist, daß weder für Milchsäure noch für Zitronensäure eine solche Genehmigung vorliegt und daß ihre Verwendung daher nach der innerstaatlichen Regelung verboten ist. Das Gericht hat jedoch in Betracht gezogen, daß die Richtlinie 64/54 ebenso wie bestimmte andere Richtlinien eine Liste der konservierenden Stoffe aufstellt, die in den Mitgliedstaaten zum Schutz der Lebensmittel allein zugelassen sind, und daß diese Liste Milchsäure und Zitronensäure umfaßt.

4 Mit seiner ersten Frage ersucht das Gericht den Gerichtshof um Entscheidung darüber, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften sämtliche Konservierungsstoffe zuzulassen, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen und in den Richtlinien 64/54 und 70/357 aufgeführt sind, oder ob sie lediglich die Verwendung aller nicht in diesen Verzeichnissen enthaltenen Stoffe zu verbieten brauchten.

5 Artikel 1 der Richtlinie 64/54 verbietet den Mitgliedstaaten, zum Schutz der Lebensmittel gegen den Verderb durch Mikroorganismen die Verwendung anderer als der in der Anlage dieser Richtlinie aufgeführten konservierenden Stoffe, zu denen unter anderem auch Milchsäure zählt, zuzulassen. Artikel 2 Absatz 2 stellt klar, daß die Richtlinie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die bestimmen, welchen Lebensmitteln die in der Anlage aufgeführten konservierenden Stoffe zugesetzt werden dürfen, nicht berührt; er bestimmt aber auch, daß diese Rechtsvorschriften nicht zur Folge haben dürfen, daß damit einer der in der Anlage aufgeführten konservierenden Stoffe vollständig von der Verwertung in Lebensmitteln ausgeschlossen wird.

6 Nach ihren Begründungserwägungen stellt die Richtlinie nur ein erstes Stadium der Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der konservierenden Stoffe dar, das durch die Aufstellung einer einheitlichen Liste der konservierenden Stoffe, deren Verwendung zugelassen werden kann, charakterisiert ist. In einem zweiten Stadium wird sich die Angleichung der Rechtsvorschriften darauf erstrecken müssen, welchen Lebensmitteln die durch die Richtlinie erlaubten konservierenden Stoffe im einzelnen zugesetzt werden dürfen.

7 Aus den Bestimmungen der Richtlinie 70/357, insbesondere aus den Artikeln 1 und 9, sowie aus ihren Begründungserwägungen ergibt sich, daß dasselbe System für die Stoffe mit antioxydierender Wirkung übernommen worden ist. Milchsäure und Zitronensäure sind im Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführt.

8 Im gegenwärtigen Stadium der Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der konservierenden Stoffe und der Stoffe mit antioxydierender Wirkung sind die Mitgliedstaaten daher nicht verpflichtet, die Verwendung all derjenigen Stoffe in Lebensmitteln zuzulassen, die von den beiden Richtlinien als verwendbar angesehen werden. Die Mitgliedstaaten haben eine gewisse Freiheit bei der Festlegung ihrer eigenen Regeln für den Zusatz von konservierenden Stoffen und Stoffen mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln behalten, unter der zweifachen Voraussetzung, daß kein konservierender Stoff oder Stoff mit antioxydierender Wirkung zugelassen wird, der nicht in einer der den Richtlinien als Anhang beigefügten Listen enthalten ist, und daß die Verwendung eines konservierenden Stoffes oder Stoffes mit antioxydierender Wirkung, der dort aufgeführt ist, nicht vollständig untersagt wird.

9 Es ist festzuhalten, daß die beiden in Frage stehenden Richtlinien die Verwendung von konservierenden Stoffen oder Stoffen mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln betreffen; soweit es um den Vertrieb dieser Stoffe geht, stellen sie lediglich in Artikel 9 der Richtlinie 64/54 und in Artikel 8 der Richtlinie 70/357 für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit diese Stoffe nur in Verpackungen oder Behältnissen in den Verkehr gebracht werden, die bestimmte Angaben enthalten.

10 Mit Rücksicht auf diese Bestimmungen und da die Verwendung der in den beiden Richtlinien aufgeführten konservierenden Stoffe und Stoffe mit antioxydierender Wirkung nicht für alle Lebensmittel untersagt werden kann, wäre ein allgemeines Verbot, diese Stoffe zu vertreiben, jedoch geeignet, die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften zu verhindern, und müßte daher als Verstoß gegen die Ziele betrachtet werden, die mit den beiden Richtlinien erreicht werden sollen.

11 Die erste Frage ist also dahin gehend zu beantworten, daß die Richtlinien 64/54 und 70/357 die Mitgliedstaaten verpflichten, die Verwendung von konservierenden Stoffen und Stoffen mit antioxydierender Wirkung, die nicht in den diesen Richtlinien als Anhang beigefügten Listen enthalten sind, in Lebensmitteln nicht zuzulassen. Die Freiheit der Mitgliedstaaten, die Verwendung dieser Stoffe zu verbieten oder zuzulassen, darf indessen nicht zur Folge haben, daß die Verwendung eines der in diesen Listen enthaltenen konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln vollständig ausgeschlossen oder jeglicher Vertrieb eines solchen Stoffes verhindert wird.

12 Mit seiner zweiten Frage bittet das Gericht den Gerichtshof um Entscheidung darüber, ob ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sich dann auf die Bestimmungen der Richtlinien 64/54 und 70/357 berufen kann, wenn die einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften diesen Richtlinien zuwiderlaufen.

13 Es ergibt sich aus dem Vorlageurteil, daß das Gericht mit dieser Frage wissen will, ob die Bestimmungen der beiden Richtlinien, die Gegenstand der ersten Frage sind, vor einem innerstaatlichen Gericht geltend gemacht werden können.

14 Die Überlegungen zur ersten Frage haben gezeigt, daß zwar die beiden Richtlinien im allgemeinen es den Mitgliedstaaten weitgehend freistellen, die Verwendung der in ihren Anhängen aufgeführten konservierenden Stoffe und Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln zuzulassen oder nicht zuzulassen, daß aber die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht mehr jegliche Verwendung eines dieser konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierende Wirkung in Lebensmitteln verbieten oder jeglichen Vertrieb eines solchen Stoffes verhindern dürfen. Das den Mitgliedstaaten auferlegte Verbot, Gesetze oder Verordnungen in diesem Sinne einzuführen oder beizubehalten, ist unbedingt und hinreichend genau, um es dem Betroffenen zu ermöglichen, sich hierauf vor einem innerstaatlichen Gericht zu berufen, wenn er der Gefahr ausgesetzt ist, daß derartige Gesetze oder Verordnungen auf ihn angewandt werden.

15 Die zweite Frage ist deshalb dahin gehend zu beantworten, daß die Bestimmungen der Richtlinien 64/54 und 70/357 insoweit vor den innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden können, als sie den Mitgliedstaaten nicht gestatten, jegliche Verwendung eines der in den Listen in ihrem Anhang enthaltenen konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln zu verbieten oder jeglichen Vertrieb eines solchen Stoffes zu verhindern.

Kosten

16 Die Auslagen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Teil des vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache des Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

auf die ihm vom Tribunal de Grande Instance Straßburg mit Urteil vom 22. März 1979 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Ratsrichtlinien 64/54 vom 5. November 1963 und 70/357 vom 13. Juli 1980 verpflichten die Mitgliedstaaten, die Verwendung von konservierenden Stoffen und Stoffen mit antioxydierender Wirkung, die nicht in den diesen Richtlinien als Anhang beigefügten Listen enthalten sind, in Lebensmitteln nicht zuzulassen. Die Freiheit der Mitgliedstaaten, die Verwendung dieser Stoffe zu verbieten oder zuzulassen, darf indessen nicht zur Folge haben, daß die Verwendung eines der in diesen Listen enthaltenen konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln vollständig ausgeschlossen oder jeglicher Vertrieb eines solchen Stoffes verhindert wird.**

2. **Die Bestimmungen der Richtlinien 64/54 und 70/357 können insoweit vor den innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden, als sie den Mitgliedstaaten nicht gestatten, jegliche Verwendung eines der in den Listen in ihrem Anhang enthaltenen konservierenden Stoffe oder Stoffe mit antioxydierender Wirkung in Lebensmitteln zu verbieten oder jeglichen Vertrieb eines solchen Stoffes zu verhindern.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juni 1980.

Für den Kanzler

J. A. Pompe

Hilfskanzler

Der Präsident der Ersten Kammer

A. O'Keeffe