70/357 niet is toegestaan het gebruik van de in de lijsten in bijlage ervan vermelde conserveermiddelen of anti-oxydantia in voor menselijke voeding bestemde waren volstrekt te verbieden en de verhandeling van een dergelijke stof volledig te verhinderen, kunnen de bepalingen van die richtlijnen voor de nationale rechter worden ingeroepen.

In zaak 88/79,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal de grande Instance te Straatsburg, in de aldaar dienende strafzaak tegen

SIEGFRIED GRUNERT, directeur ener vennootschap, wonende te Straatsburg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de richtlijnen van de Raad van 5 november 1963 (PB nr. 12 van 1964, blz. 161) en 13 juli 1970 (PB L 157, blz. 31), inzake stoffen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

samengesteld als volgt: A. O'Keeffe, kamerpresident, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: H. Mayras
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Op 13 augustus 1975 verrichtte de Service de la Répression des Fraudes van het Département du Nord een controle op produkten die worden gebruikt bij de bereiding van vleeswaren en die in de handel worden gebracht door de vennootschap ADITEC, waarvan Siegfried Grunert directeur is. Uit de analyses bleek dat een van de door Grunert verkochte conserveermiddelen melkzuur en citroenzuur bevatte.

Grunert ontkende het gebruik van deze stoffen niet, maar stelde dat zij zijn toegelaten daar zij in een EEG-richtlijn worden genoemd.

Voor het Tribunal de grande Instance te Straatsburg is tegen Grunert strafvervolging ingesteld ter zake van het ten verkoop aanbieden en verkopen van een produkt dat zich leent voor het vervalsen van voor menselijke voeding bestemde waren, zulks terwijl hij de bestemming van dat produkt kende.

Het Tribunal stelt in de eerste plaats vast dat artikel 1 van het decreet van 15 april 1912 (vervangen door het decreet van 12 februari 1973, JORF van 15 februari 1973, blz. 1728) de toevoeging aan levensmiddelen verbiedt van alle stoffen waarvan het gebruik vooraf niet uitdrukkelijk is toegestaan, en dat voor de betrokken zuren een dergelijke vergunning niet is verleend.

In de tweede plaats merkt het op, dat de betrokken stoffen zijn vermeld in de lijsten in bijlage van de gemeenschapsrichtlijnen van 5 november 1963 en 13 juli 1970.

Van mening dat onder deze omstandigheden „de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van de richtlijnen van de Raad van de EEG, daar deze hetzij tot gevolg hebben dat het gebruik van alle daarin opgesomde stoffen wordt toegestaan, hetzij dat enkel de niet-vermelde stoffen worden verboden", heeft het Tribunal bij vonnis van 22 maart 1979 besloten het Hof van Justitie te vragen

„of de Lid-Staten verplicht waren, in hun nationale wetgeving het gebruik van alle in genoemde richtlijnen vermelde conserveermiddelen voor levensmiddelen toe te staan, of dat zij slechts het gebruik dienden te verbieden van alle stoffen die niet in de EEG-lijsten voorkomen,

en eventueel, of de gemeenschapsonderdaan die door de — met het gemeenschapsrecht strijdige — nationale wetgeving wordt bezwaard, een beroep kan doen op de niet-toepasselijkheid te zijnen aanzien van die nationale wetgeving."

Het verwijzingsvonnis is op 1 juni 1979 ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, te dezen vertegenwoordigd door haar gemachtigde F. Italianer, secretaris-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J.-C. Séché als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij beschikking van 12 oktober 1979 heeft het Hof krachtens artikel 95, par. 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Samenvatting van de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

De eerste vraag

De *Nederlandse regering* zet uiteen dat artikel 1 van richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 (PB 1964, blz. 161) betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (hierna: *richtlijn conserveermiddelen*) en artikel 1 van richtlijn nr. 70/357 van de Raad van 13 juli 1970 (PB L 157 van 1970, blz. 31) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake oxydatie tegengaande stoffen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (hierna: *richtlijn anti-oxydantia*), bepalen dat de Lid-Staten voor de bescherming van levensmiddelen *enkel* het gebruik van de in de bijlage van de richtlijn genoemde conserveermiddelen mogen toestaan.

Hieruit volgt dat het gebruik van andere stoffen dan de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde verboden is terwijl het gebruik van laatstbedoelde in principe moet worden toegelaten.

In casu noemt deel II van de bijlage bij de richtlijn conserveermiddelen onder het hoofd „produkten die in hoofdzaak bestemd zijn voor ander gebruik, doch die daarnaast ook conserverend kunnen werken", onder meer „E 270: melkzuur". Deel III van de bijlage bij de richtlijn anti-oxydantia noemt onder het hoofd „stoffen die de oxydatie tegengaande werking van andere stoffen kunnen versterken", onder meer de stoffen „E 270: melkzuur" en „E 330: citroenzuur".

Het EEG-Verdrag laat in artikel 36 uitzonderingen toe op het beginsel van het vrije verkeer van goederen onder meer om redenen van volksgezondheid. Ten aanzien van de produkten die vallen onder de werkingssfeer van de beide genoemde richtlijnen, zijn deze uitzonderingen onder meer omschreven in artikel 2, tweede lid, van de richtlijn conserveermiddelen en artikel 9 van de richtlijn anti-oxydantia, die bepalen dat nationale bepalingen waarbij wordt aangegeven aan welke levensmiddelen en onder welke voorwaarden bedoelde stoffen mogen worden toegevoegd, onverlet blijven. In overeenstemming met het beginsel van het vrije verkeer van goederen wordt daaraan evenwel toegevoegd dat het gebruik van de in de bijlagen vermelde stoffen niet geheel en al mag worden uitgesloten.

Het moet daarom mogelijk blijven dat de overheid ook met betrekking tot het gebruik van niet-verbonden stoffen over een discretionaire bevoegdheid blijft beschikken; ten aanzien van iedere toe te voegen stof moet zij kunnen bepalen aan welke levensmiddelen deze mag worden toegevoegd, hoeveel mag worden toegevoegd, en op welke wijze dit dient te geschieden.

Volgens de considerans van beide richtlijnen moet de Raad in een later stadium beslissen over de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften betreffende de afzonderlijke levensmiddelen waaraan de in de bijlage van de richtlijn vermelde stoffen mogen worden toegevoegd, alsmede over de voorwaarden waaronder deze toevoeging dient plaats te vinden. Voor zover dergelijke richtlijnen door de Raad niet zijn vastgesteld, behouden de Lid-Staten derhalve de bevoegdheid dergelijke voorschriften zelf vast te stellen, c.q., voor zover geen nationale voorschriften betreffende afzonderlijke levensmiddelen zijn of worden vastgesteld, kunnen de Lid-Staten voor iedere toevoeging uitdrukkelijk voorafgaande toestemming eisen. Naar het oordeel van de Nederlandse regering hoeft een nationale bepaling als die van artikel 1 van het decreet van 15 april 1912, zoals vervangen door het decreet van 12 februari 1973, dan ook niet te worden beschouwd als strijdig met het bepaalde in beide richtlijnen, mits een dergelijke bepaling geboden is uit een oogpunt van volksgezondheid en dit doel niet op andere wijze kan worden bereikt dan via een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid. Deze procedure mag evenwel in de praktijk niet leiden tot een geheel en al uitsluiten van het gebruik van een bepaalde stof.

De Nederlandse regering meent echter dat uit het verwijzingsvonnis blijkt dat de door Grunert geleide vennootschap ADITEC zich niet bezighoudt met het toevoegen van bepaalde stoffen (in casu melkzuur en citroenzuur) aan levensmiddelen, maar met het in de handel brengen en verkopen van een melkzuur en citroenzuur bevattend conserveermiddel.

Ten aanzien van het in de handel brengen van conserveermiddelen en anti-oxydantia bepalen artikel 9 van de richtlijn conserveermiddelen en artikel 8 van de richtlijn anti-oxydantia slechts dat de Lid-Staten alle dienstige maatregelen moeten treffen om te bewerkstelligen dat de in de bijlage genoemde en voor het gebruik in levensmiddelen bestemde stoffen uitsluitend in de handel kunnen worden gebracht indien op de verpakking of het omhulsel bepaalde aanduidingen voorkomen. Uit deze bepaling in samenhang met de hierboven aangehaalde bepaling dat voorschriften van de nationale wetgevingen niet tot gevolg mogen hebben dat het gebruik van een bepaalde stof geheel en al wordt uitgesloten, moet worden afgeleid dat de nationale overheid niet de bevoegdheid heeft het in de handel brengen en verkopen van een in beginsel toegelaten stof te binden aan een uitdrukkelijke voorafgaande toestemming.

De *Commissie* merkt op dat de Raad ten aanzien van de conserveermiddelen en de anti-oxydantia het systeem van *positieve lijsten* heeft gevolgd. Dientengevolge kunnen de Lid-Staten stoffen die niet op deze lijsten voorkomen, niet toelaten voor de in de richtlijnen genoemde doeleinden; omgekeerd kunnen de twee in geding zijnde zuren worden toegelaten, omdat zij in de bijlagen bij de onderhavige richtlijnen zijn opgenomen. De Raad meende echter, in een eerste stadium niet te kunnen beslissen over de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften betreffende de afzonderlijke levensmiddelen waaraan de in de respectieve bijlagen van de richtlijnen vermelde conserveermiddelen of anti-oxydantia mogen worden toegevoegd, noch over de voorwaarden waaronder deze toevoeging dient plaats te vinden (laatste overweging van de considerans van de richtlijn conserveermiddelen en

voorlaatste overweging van de considerans van de richtlijn anti-oxydantia). Daarom peciseert artikel 2, lid 2, eerste zin van de richtlijn conserveermiddelen dat de richtlijn „de bepalingen van de nationale wetgevingen, waarbij de levensmiddelen waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de wijze van deze toevoeging worden omschreven", onverlet laat. Artikel 9 van de richtlijn anti-oxydantia bevat een analoge bepaling.

Ook al worden de consumenten in de verschillende Lid-Staten dus tot op zekere hoogte gelijkelijk beschermd door het verbod van het gebruik van de krachtens de richtlijnen niet toegelaten stoffen, toch verschilt hun bescherming van Lid-Staat tot Lid-Staat, afhankelijk enerzijds van het aantal levensmiddelen waarvoor ieder van hen goedkeuring heeft verleend, en anderzijds van het relatieve belang van elk van deze levensmiddelen in de dagelijkse voeding van de consumenten.

Omdat de nationale wettelijke regelingen eveneens van toepassing zijn op geïmporteerde produkten, verplichten deze verschillen de importeurs om zich aan te passen aan de op bepaalde levensmiddelen toepasselijke wetgeving. Uit deze uitlegging blijkt duidelijk dat de richtlijnen de technische belemmeringen voor het handelsverkeer van de betrokken produkten niet hebben opgeheven. Maar dit was ook niet hun voornaamste doel. Zoals uit de considerans naar voren komt, zijn zij veeleer ingegeven door het streven naar bescherming van de volksgezondheid en van de consumenten alsmede door overwegingen betreffende de mededinging.

De richtlijnen stellen slechts één grens aan de vrijheid van de Lid-Staten bij de keuze van de levensmiddelen waarvoor zij toevoeging van melkzuur of citroenzuur als conserveermiddel en/of antioxydans willen toelaten.

Zoals artikel 2, lid 2, eerste zin, van de richtlijn conserveermiddelen aangeeft, „mogen" de nationale bepalingen waarbij de levensmiddelen waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de wijze van deze toevoeging worden omschreven, „niet tot gevolg hebben dat het gebruik van een van de in de bijlage vermelde conserveermiddelen in levensmiddelen geheel en al wordt uitgesloten." Een analoge bepaling komt voor in artikel 9 van de richtlijn anti-oxydantia.

Volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt, voldoet de Franse regeling aan deze eis. Zo wordt onder meer

— melkzuur bij circulaire van 27 januari 1930 naast andere middelen toegelaten als conserveermiddel in koolzuurhoudende dranken en limonades, en bij circulaire van 17 juni 1965 als synergetisch anti-oxydans in suikerwerken,

— citroenzuur krachtens een decreet van 10 september 1937 toegelaten als synergetisch anti-oxydans in mosterd.

De tweede vraag

De *Nederlandse regering* meent dat de rechtspraak van het Hof duidelijk is. Uit deze rechtspraak volgt dat de justitiabelen zich onder bepaalde voorwaarden kunnen beroepen op de verplichtingen die door een richtlijn worden opgelegd, en dat de nationale rechterlijke instanties hierop acht moeten slaan als op een element van het gemeenschapsrecht. Dit is

vooral het geval wanneer de justitiabele zich voor de nationale rechter op een bepaling van een richtlijn beroept teneinde deze te doen nagaan of de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitoefening van de hun gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsgrenzen zijn gebleven (zie met name arrest van 1 februari 1977, zaak 51/76, VNO, Jurispr. 1977, blz. 114).

Naar de mening van de Nederlandse regering geeft de verplichting, vervat in de artikelen 1 van beide richtlijnen, die justitiabelen op zichzelf geen aanspraak de in de richtlijnen opgesomde substanties zonder meer te mogen gebruiken. Hoewel de richtlijnen derhalve geen volledige concrete en onvoorwaardelijke verplichting bevatten ten aanzien van het toegelaten gebruik, bevatten zij wel een duidelijke begrenzing van de vrijheid der Lid-Staten. Beide richtlijnen bepalen — respectievelijk in artikel 2, lid 2, en artikel 9 — dat de opgesomde substanties niet het voorwerp mogen vormen van een algeheel verbod. Deze begrenzing is weliswaar niet volstrekt onvoorwaardelijk, omdat de richtlijn conserveermiddelen in artikel 4 en de richtlijn anti-oxydantia in artikel 3 het mogelijk maken dat een Lid-Staat een opgesomde stof alsnog om bepaalde redenen verbiedt. Deze mogelijkheid is echter duidelijk aan procedurevoorschriften onderworpen — onmiddellijke melding aan de Commissie, beperking geldigheid tot de duur van één jaar —, zodat de geldigheid van nationale maatregelen die niet volgens deze procedure zijn vastgesteld, kan worden betwist (zie met name het arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1631).

Aangezien de opgesomde stoffen derhalve in beginsel mogen worden gebruikt, althans het gebruik daarvan niet geheel mag worden uitgesloten, kan ook het in de handel brengen en verkopen van deze stoffen niet worden verboden. Volgens de Nederlandse regering dient een nationaal verbod om deze stoffen in de handel te brengen en te verkopen, eveneens als strijdig met de onderhavige richtlijnen te worden beschouwd, zodat ook te dien aanzien een justitiabele kan stellen dat dergelijke nationale wetgeving hem niet kan worden tegengeworpen.

De *Commissie* stelt dat het Hof reeds heeft aangegeven onder welke voorwaarden een particulier zich in rechte op een gemeenschapsrichtlijn kan beroepen, met name wanneer hij wil doen nagaan of de betrokken Lid-Staat binnen de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid is gebleven, die hem voor het bereiken van het door de richtlijnen voorgeschreven resultaat is gelaten (arresten van 4 december 1974, zaak 47/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1338; 1 februari 1977, zaak 51/76, VNO, Jurispr. 1977, blz. 114; 23 november 1977, zaak 38/77, Enka, Jurispr. 1977, blz. 2204; 29 november 1978, zaak 21/78, Delkvist, Jurispr. 1978, blz. 2328).

Ten aanzien van het verbod door een Lid-Staat om de betrokken stoffen aan bepaalde levensmiddelen toe te voegen, doet deze situatie zich echter niet voor, daar de richtlijnen waarin die stoffen worden vermeld, de Lid-Staten niet een bepaald gedrag voorschrijven, maar hen

integendeel vrijlaten om de stoffen voor elk levensmiddel afzonderlijk toe te laten of te verbieden.

Concluderend meent de Commissie dat de twee vragen moeten worden beantwoord als volgt:

„1. De artikelen 2 van richtlijn 64/54 van de Raad en 9 van richtlijn 70/357 van de Raad laten aan de Lid-Staten de bevoegdheid het gebruik van de daarin genoemde toevoegingen in bepaalde levensmiddelen te verbieden.

2. De nationale bepalingen waarin van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt moeten worden beschouwd als door de betrokken Lid-Staat binnen de grenzen van deze richtlijnen rechtsgeldig vastgestelde bepalingen."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 6 maart 1980 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door J.-C. Séché als gemachtigde, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 24 april 1980 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij vonnis van 22 maart 1979, ingekomen ten Hove op 1 juni 1979, heeft het Tribunal de grande Instance te Straatsburg krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn nr. 64/54 van de Raad van 5 november 1963 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake conserveermiddelen die mogen worden gebruikt in voor menselijke voeding bestemde waren (PB 1964, blz. 161), en van richtlijn nr. 70/357 van de Raad van 13 juli 1970 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake oxydatie tegengaande stoffen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB L 157 van 1970, blz. 31).

2 Voor genoemde rechterlijke instantie is strafvervolging ingesteld tegen de directeur van een vennootschap ter zake van het ten verkoop aanbieden en verkopen van een produkt — in casu een conserveermiddel dat melkzuur en citroenzuur bevat — dat zich leent voor het vervalsen van voor menselijke voeding bestemde waren, zulks terwijl hij de bestemming van het produkt kende. Het bedoelde produkt wordt gebezigd bij de bereiding van vleeswaren en in de handel gebracht door de vennootschap waarvan de verdachte directeur is.

3 In het verwijzingsvonnis wordt vastgesteld, dat de toepasselijke Franse regeling de toevoeging aan levensmiddelen verbiedt van alle stoffen waarvoor

geen uitdrukkelijke voorafgaande vergunning is verleend; dat voor melkzuur noch voor citroenzuur een dergelijke vergunning is verleend en dat het gebruik daarvan dus volgens de bepalingen van de nationale regeling is verboden. De verwijzende rechter overweegt evenwel dat bij richtlijn nr. 64/54, alsook bij enkele andere richtlijnen, een lijst is vastgesteld van de conserveermiddelen die als enige in de Lid-Staten zijn toegestaan voor de bescherming van voor menselijke voeding bestemde waren, en dat melkzuur en citroenzuur op deze lijst voorkomen.

4 In de eerste plaats verzoekt de nationale rechter het Hof, zich uit te spreken over de vraag of de Lid-Staten verplicht waren in hun nationale wetgeving het gebruik van alle conserveermiddelen voor levensmiddelen, die in de richtlijnen nr. 64/54 en nr. 70/357 zijn opgesomd, toe te staan, of dat zij slechts het gebruik dienden te verbieden van alle stoffen die niet in de opsommingen voorkomen.

5 Artikel 1 van richtlijn nr. 64/54 verbiedt de Lid-Staten, voor de bescherming van voor menselijke voeding bestemde waren tegen aantasting door microorganismen andere stoffen toe te laten dan die welke in zijn bijlage zijn vermeld; in die bijlage is onder meer melkzuur opgenomen. Artikel 2, lid 2, preciseert, dat de richtlijn nationale bepalingen onverlet laat, waarbij de levensmiddelen, waaraan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen mogen worden toegevoegd, worden omschreven, maar het bepaalt ook, dat die bepalingen niet tot gevolg mogen hebben dat het gebruik van een van deze conserveermiddelen in levensmiddelen volledig wordt uitgesloten.

6 Volgens de considerans vormt de richtlijn slechts een eerste stadium in de aanpassing van de nationale wetgevingen, welk stadium wordt gekenmerkt door de opstelling van één lijst van conserveermiddelen waarvan het gebruik kan worden toegestaan. In een tweede stadium van de aanpassing der wetgevingen moeten de levensmiddelen waaraan door de richtlijn toegestane conserveermiddelen kunnen worden toegevoegd, afzonderlijk worden beschouwd.

7 Uit richtlijn nr. 70/375, met name de artikelen 1 en 9 alsmede de considerans, blijkt dat men voor de anti-oxydantia hetzelfde systeem heeft gekozen. Ook in de bijlage van deze richtlijn zijn melkzuur en citroenzuur opgenomen.

8 Bij de huidige stand van de onderlinge aanpassing der nationale wetgevingen inzake conserveermiddelen en anti-oxydantia zijn de Lid-Staten dus niet verplicht het gebruik van alle door deze twee richtlijnen bruikbaar geachte stoffen in levensmiddelen toe te staan. De Lid-Staten hebben een zekere vrijheid behouden om eigen regels vast te stellen voor de toevoeging van conserveermiddelen en anti-oxydantia aan levensmiddelen. Hiervoor gelden echter twee voorwaarden, namelijk dat geen conserveermiddel of anti-oxydans mag worden toegelaten dat niet op een van de lijsten in bijlage van de richtlijnen voorkomt, en dat het gebruik van een conserveermiddel of anti-oxydans dat daar wel op voorkomt, niet volledig wordt verboden.

9 Opgemerkt dient te worden dat beide richtlijnen betrekking hebben op het gebruik van conserveermiddelen of anti-oxydantia in levensmiddelen; wat de verhandeling van deze stoffen betrekt, verplichten zij de Lid-Staten — richtlijn nr. 64/54 in artikel 9 en richtlijn nr. 70/357 in artikel 8 — alle dienstige maatregelen te treffen om te bewerkstelligen dat deze stoffen uitsluitend in de handel kunnen worden gebracht indien op de verpakking of omhulsels bepaalde aanduidingen voorkomen.

10 Gelet op deze bepalingen en op het feit dat het gebruik van de in de twee richtlijnen opgesomde conserveermiddelen en anti-oxydantia niet voor alle levensmiddelen mag worden verboden, zou evenwel een algemeen verbod om deze stoffen te verhandelen, aan de toepassing van de gemeenschapsnormen in de weg kunnen staan en zou het dus strijdig moeten worden geacht met de door de twee richtlijnen beoogde doelen.

11 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord dat ingevolge de richtlijnen nrs. 64/54 en 70/357 de Lid-Staten gehouden zijn geen toestemming te geven voor het gebruik, in voor menselijke voeding bestemde waren, van conserveermiddelen of anti-oxydantia die niet zijn vermeld in de lijsten in bijlage van die richtlijnen. Die vrijheid van de Lid-Staten om het gebruik van die stoffen te verbieden of toe te staan, mag er evenwel niet toe leiden dat het gebruik van een der in die lijsten opgenomen conserveermiddelen en anti-oxydantia in levensmiddelen volledig wordt uitgesloten of dat elke verhandeling van een dergelijke stof wordt verhinderd.

12 In de tweede plaats vraagt de nationale rechter het Hof, of een onderdaan van een Lid-Staat een beroep kan doen op de bepalingen van de richtlijnen nrs. 64/54 en 70/357 ingeval de toepasselijke nationale wetgeving met deze richtlijnen in strijd is.

13 Blijkens het verwijzingsvonnis bedoelt de nationale rechter met deze vraag te vernemen of de bepalingen van de twee richtlijnen waarop de eerste vraag betrekking heeft, voor een nationale rechterlijke instantie kunnen worden ingeroepen.

14 Uit hetgeen met betrekking tot de eerste vraag werd overwogen, blijkt dat, ook al laten beide richtlijnen de Lid-Staten in het algemeen een grote vrijheid om het gebruik in levensmiddelen van de in de bijlagen genoemde conserveermiddelen of anti-oxydantia al dan niet toe te laten, de wetgeving van de Lid-Staten niet meer ieder gebruik van een van deze conserveermiddelen of anti-oxydantia in levensmiddelen mag verbieden of iedere verhandeling ervan mag verhinderen. Het tot de Lid-Staten gerichte verbod om wettelijke bepalingen van die strekking in te voeren of te handhaven, is onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om voor de nationale rechter te kunnen worden ingeroepen door een justitiabele op wie dergelijke wettelijke bepalingen dreigen te worden toegepast.

15 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat, voor zover het de Lid-Staten ingevolge de richtlijnen nrs. 64/54 en 70/357 niet is toegestaan het gebruik van de in de lijsten in bijlage ervan vermelde conserveermiddelen of anti-oxydantia in voor menselijke voeding bestemde waren volstrekt te verbieden en de verhandeling van een dergelijke stof volledig te verhinderen, de bepalingen van die richtlijnen voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

Kosten

16 De kosten door het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal de grande Instance te Straatsburg bij vonnis van 22 maart 1979 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Ingevolge de richtlijnen nrs. 64/54 en 70/357 van de Raad van 5 november 1963, resp. 13 juli 1970 zijn de Lid-Staten gehouden geen toestemming te geven voor het gebruik, in voor menselijke voeding bestemde waren, van conserveermiddelen en anti-oxydantia die niet zijn vermeld in de lijsten in bijlage van die richtlijnen. De vrijheid van de Lid-Staten om het gebruik van die stoffen te verbieden of toe te staan, mag er evenwel niet toe leiden dat het gebruik van een der in de lijsten opgenomen conserveermiddelen en anti-oxydantia in levensmiddelen volledig wordt uitgesloten of dat elke verhandeling van een dergelijke stof wordt verhinderd.**

2. **Voor zover het de Lid-Staten ingevolge de richtlijnen nrs. 64/54 en 70/357 niet is toegestaan het gebruik van de in de lijsten in bijlage ervan vermelde conserveermiddelen of anti-oxydantia in voor menselijke voeding bestemde waren volstrekt te verbieden en de verhandeling van een dergelijke stof volledig te verhinderen, kunnen de bepalingen van die richtlijnen voor de nationale rechter worden ingeroepen.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juni 1980.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer

A. O'Keeffe