nen worden opgekomen. In de tweede plaats mogen de bevoegde administratieve autoriteiten een verzoek tot opneming van een additief in de betrokken lijst slechts kunnen afwijzen wanneer het additief niet voorziet in een werkelijke behoefte, met name van technologische aard, of een gevaar voor de volksgezondheid oplevert.

Hieruit volgt, dat een Lid-Staat die behoudens vergunning de invoer van een uit andere Lid-Staten afkomstig levensmiddel verbiedt op grond dat het een bepaald additief bevat, eerst kan worden geacht niet te hebben voldaan aan de krachtens de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen, indien hij geen procedure in het leven heeft geroepen die voldoet aan bovengenoemde eisen, of indien zijn autoriteiten een verzoek van een of meer marktdeelnemers om inschrijving van de betrokken stof op de lijst van toegestane additieven ten onrechte hebben afgewezen.

# RAPPORT TER TERECHTZITTING
## in zaak C-293/89 *

### I — De feiten en de toepasselijke bepalingen

Artikel 7, lid 1, van besluit nr. 3000/1970 van het Griekse Hoge Comité voor de chemie, betreffende de „Codex inzake voedingsmiddelen, dranken en voorwerpen voor dagelijks gebruik", (*Grieks Staatsblad* B, blz. 677, van 24.8.1971) bepaalde het volgende:

„Levensmiddelen ingevoerd voor de verkoop en détail, alsmede elke stof of bereiding bestemd ter verbetering van de kwaliteit daarvan, moeten voldoen aan de voorwaarden en bepalingen van deze codex en van de Griekse wetgeving in het algemeen, die op produkten van Griekse oorsprong van toepassing zijn."

Artikel 29 van de codex bepaalde:

„1. In de categorie additieven zijn overeenkomstig de definitie in artikel 2 van deze codex begrepen, de stoffen (met uitzondering van kleurstoffen) die over het algemeen dienen voor de conservering van de produkten waaraan zij zijn toegevoegd, hetzij rechtstreeks (zoals bacteriëndodende conserveringsmiddelen en anti-oxydanten), hetzij indirect door de verbetering of stabilisering van bepaalde natuurlijke eigenschappen of van de natuurlijke toestand van de produkten dan wel door de regulering van hun zuurtegraad, zodanig dat de ontwikkeling van micro-organismen of andere vormen van bederf in elk geval wordt verhinderd, en in het algemeen zodanig dat dit gunstig is voor hun organoleptische eigenschappen en hun

* Procestaal: Grieks.

vermogen om hun onbederflijkheid te behouden tijdens opslag of bewerking.

2. Naar de werking en het precieze gebruiksdoel van de additieven onderscheidt men de volgende categorieën: a) conserveringsmiddelen, b) anti-oxydanten, c) emulgatoren, stabilisatoren en geleermiddelen, d) zuren en basen, e) meelverbeteraars, f) kleurstoffen, g) andere additieven.

(...)

4. Wanneer in de bepalingen van deze codex ten aanzien van een bepaald voedingsmiddel niets uitdrukkelijk is bepaald, mag een in het onderhavige hoofdstuk bedoeld additief daaraan slechts worden toegevoegd na toelating door het Hoge Comité voor de chemie; in alle andere gevallen wordt het gebruik van additieven beschouwd als een handeling die de volksgezondheid in gevaar brengt, en wordt daarvoor als zodanig vervolging ingesteld."

Ten slotte gaf artikel 83 van de codex de volgende definitie van kaas:

„1. (...) het produkt verkregen uit melk, gedeeltelijk afgeroomde melk, room of een mengsel hiervan, door rijping van de in de gewenste verhouding uitgelekte wrongel als gevolg van de werking van leb of andere actieve enzymen (of verzuring), waaraan niets anders is toegevoegd dan keukenzout, natriumsorbaat als conserveringsmiddel tot ten hoogste 0,2 %, en bepaalde stoffen die speciaal voor de vervaardiging van een specifieke kaassoort zijn bestemd, zoals:

a) de onschadelijke kleurstoffen saffraan, geelwortel, caroteen, Rocou of Annato;

b) de bijzondere bacterie- of schimmelculturen die aan elke kaassoort zijn specifieke organoleptische kenmerken verlenen;

c) chlorofyl, dat enkel aan koemelk bestemd voor de vervaardiging van kaas mag worden toegevoegd."

Besluit nr. 3000/1970 is vervangen door besluit nr. 1100/1987 van het Hoge Comité voor de chemie (*Grieks Staatsblad* B, blz. 788, van 31.12.1987). Laatstgenoemd besluit bevat soortgelijke bepalingen als besluit nr. 3000/1970.

Vervolgens werd artikel 83 van besluit nr. 1100/1987 gewijzigd bij besluit nr. 2109/1988 van het Hoge Comité voor de

chemie (*Grieks Staatsblad* B, blz. 892, van 13.12.1988). Deze bepaling luidt als volgt:

„*Kaasprodukten*

A. Kaas

1. Kaas verkregen uit melk door rijping

1.1 Definitie

Onder deze kaas wordt verstaan het produkt verkregen door rijping van de in de gewenste verhouding uitgelekte wrongel door middel van leb of andere enzymen die inwerken op melk (vers of gepasteuriseerd, afkomstig van koeien, schapen, geiten of buffels, dan wel mengsels hiervan), op gedeeltelijk afgeroomde melk, of op een mengsel van deze twee, en/of op een mengsel van deze twee met melkroom (room).

Opmerking: nitraat en nitriet mogen slechts voorkomen als natuurlijke bestanddelen en binnen de volgende grenzen:

| | |
|---|---|
| — natriumnitraat en kaliumnitraat (E 251, E 252) | 10 mg per kg (uitgedrukt in nitraationen) |
| — natriumnitriet en kaliumnitriet (E 249, E 250) | 2 mg per kg (uitgedrukt in nitrietionen) |

(Besluit nr. 1853/1986 van het Hoge Comité voor de chemie, *Grieks Staatsblad* B, blz. 319, van 24.6.1987)".

Blijkens deze bepalingen is de invoer en het in het verkeer brengen van kaas waaraan nitraat is toegevoegd, in Griekenland verboden. Ondanks dit verbod werd de invoer evenwel tot mei 1986 gedoogd. Sindsdien werd uit andere Lid-Staten afkomstige kaas onderworpen aan sanitaire controles om de eventuele aanwezigheid van nitraat op te sporen. Deze controles leidden tot het tegenhouden van een aantal vrachtwagens bij de grensposten. De invoer van de kaas werd verboden wanneer analyses de aanwezigheid van nitraat uitwezen, ook al ging het slechts om een natuurlijk residu. Daarop verzocht de Commissie de Griekse regering om bepaalde inlichtingen.

Op 28 juli 1986 deelde de Griekse regering de Commissie mee, dat de nationale wettelijke regeling het gebruik van nitraat verbood, omdat dit kankerverwekkend was. Wat de onlangs in Griekenland binnengekomen ladingen betreft, verklaarde zij voorts, dat deze kaas in koelhuizen was opgeslagen totdat dit vraagstuk door de bevoegde ministeries zou zijn geregeld.

Op 20 augustus 1986 zond de Commissie de Griekse regering een aanmaningsbrief. Volgens de Commissie waren de systematische controle van kaas die van nature nitraat bevat, en het tegenhouden van vrachtwagens, maatregelen van gelijke werking als de door artikel 30 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve invoerbeperkingen en werden zij niet

gerechtvaardigd door artikel 36. Voor kaas waaraan nitraat is toegevoegd, verzocht de Commissie de Griekse regering evenwel, aan te tonen dat, gelet op de Griekse voedingsgewoonten en de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek, de verboden stof, zelfs indien zij aan een technologische noodzaak beantwoordt, een gevaar voor de gezondheid van personen oplevert.

Op 22 september 1986 antwoordde de Griekse regering, dat zij het vrije verkeer van de betrokken goederen niet opzettelijk had belemmerd. Zij erkende evenwel, dat sommige vrachtwagens door de controle voor het opsporen van nitraat in kaas vertraging hadden opgelopen. Er zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen kaas die van nature nitraat bevat, en kaas waaraan die stof is toegevoegd. Eerstgenoemde zou kunnen worden ingevoerd voor zover het nitraatgehalte niet hoger ligt dan dat van Griekse kaas. Laatstgenoemde zou echter om redenen van volksgezondheid niet mogen worden ingevoerd. Er zou namelijk verband bestaan tussen de opname van nitraat en het optreden van maagkanker.

Op 10 juni 1988 legde de Griekse regering aan de Commissie een tabel over waaruit bleek, dat in Griekenland gemiddeld 1 720,23 mg nitraat per dag wordt opgenomen. Zij merkte evenwel op, dat het niet mogelijk was geweest dit cijfer nauwkeurig te bepalen, daar er niet over het nitraatgehalte van alle levensmiddelen onderzoeksgegevens bestonden, en evenmin over de consumptie van de geregistreerde produkten.

Op 25 oktober 1988 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij haar bezwaar betreffende het verbod op het in het verkeer brengen van kaas met natuurlijke nitraatresiduen introk, op grond dat bij besluit nr. 1853/1986 van het Hoge Comité voor de chemie (*Grieks Staatsblad* B, blz. 319, van 24.6.1987) voor deze produkten een tolerantie was ingesteld. Zij handhaafde evenwel haar bezwaar betreffende het verbod van invoer van kaas waaraan tijdens de vervaardiging nitraat was toegevoegd. Dit verbod zou immers een maatregel van gelijke werking als de bij artikel 30 EEG-Verdrag verboden kwantitatieve invoerbeperkingen vormen, die niet wordt gerechtvaardigd door artikel 36. Bij gebreke van doeltreffende maatregelen ter vermindering van de opname van nitraat, in het bijzonder van nitraat in groenten, zou dit verbod ook een bij artikel 36, tweede volzin, verboden willekeurige discriminatie vormen.

Op 10 januari 1989 wees de Griekse regering erop, dat bij genoemd besluit nr. 1853/1986 het toegestane gehalte aan als natuurlijk residu te beschouwen nitraat was vastgesteld op 10 mg per kg voor alle soorten kaas. In feite zou dit gehalte 15 mg per kg bedragen, aangezien het Hoge Comité voor de chemie in individuele gevallen toestemming had gegeven voor het in het verkeer brengen van deze produkten. Aangezien de herkomst van het nitraat onmogelijk is vast te stellen, zou er voor de invoer van kaas met een laag nitraatgehalte geen belemmering meer bestaan.

Voorts herhaalde de Griekse regering, dat de toevoeging van nitraat wordt verboden om de volksgezondheid te beschermen, aangezien deze stof wordt omgezet in nitriet en vervolgens in kankerverwekkend nitrosamine. In haar antwoord op een vraag van het Parlement zou de Commissie deze situatie

overigens hebben erkend, aangezien zij een rapport over het gebruik van dit additief heeft laten opstellen.

De Commissie handhaafde haar standpunt en stelde het onderhavige beroep in.

## II — Het procesverloop

Het beroep van de Commissie is op 21 september 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Griekse regering evenwel een schriftelijke vraag gesteld. Het antwoord op deze vraag is in dit rapport weergegeven onder punt IV.

De *Commissie* concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat de Helleense Republiek, door de invoer te verbieden van in andere Lid-Staten wettig vervaardigde en in het verkeer gebrachte kaas waaraan tijdens de verkazing nitraat is toegevoegd binnen het door de internationale wetenschappelijke kringen toegestane maximum (50 mg per kg kaas), niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 30 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen;

— de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

De *Helleense Republiek* concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

## III — Argumenten van partijen

De *Commissie* beklemtoont, dat de omstreden regeling een residuaal nitraatgehalte van 10 mg per kg toestaat. Zij maakt dienaangaande drie opmerkingen. In de eerste plaats betekent die tolerantie niet, dat de door de Commissie bedoelde belemmering van het vrije verkeer uit de weg is geruimd. In de tweede plaats mag de Griekse regering er niet vanuit gaan, dat in de praktijk 15 mg per kg is toegestaan wanneer het toegestane niveau is bepaald op 10 mg per kg. In de derde plaats geldt de tolerantie uitsluitend voor residuaal nitraat en niet voor toegevoegd nitraat. Al is het inderdaad onmogelijk, deze bij analyse van elkaar te onderscheiden, de herkomst van het nitraat is wel vast te stellen. Enerzijds bepaalt artikel 6 van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1), dat de toevoeging van nitraat aan kaas op het etiket moet worden vermeld. Anderzijds kan deze toevoeging op het spoor worden gekomen door een vraag aan de fabrikant of door verificaties door de nationale autoriteiten in het produktiebedrijf.

Blijkens de rechtspraak van het Hof kunnen de Lid-Staten op hun grondgebied bij wege van een handeling met algemene strekking het gebruik van bepaalde additieven, hetzij voor alle produkten, hetzij voor slechts enkele produkten, hetzij voor bepaalde toevoegingen, aan voorafgaande goedkeuring onderwerpen.

Het gebruik van een nieuw additief moet evenwel met inaanmerkingneming van de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek en de voedingsgewoonten in de Lid-Staat worden goedgekeurd wanneer dit additief beantwoordt aan een technologische noodzaak en geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid.

Wat de technologische noodzaak betreft, wordt de toevoeging van nitraat gerechtvaardigd door de noodzaak van het afremmen van bepaalde anaerobische organismen, die gas en een onaangename geur produceren. Voorts zou de Griekse regering impliciet erkennen, dat de door haar genoemde alternatieve methoden, namelijk het gebruik van lysozymen en bactofugering, de late zwelling van kaas niet even doeltreffend tegengaan als nitraat.

Wat de volksgezondheid betreft, bereikt de opname van nitraat in Griekenland lang niet de door de FAO (Organisatie van de Verenigde Naties voor voedsel en landbouw) vastgestelde toelaatbare dagelijkse dosis (300 mg per dag). De Commisie baseert zich daarvoor op een rapport van de Italiaanse Consiglio Superiore di Sanità van november 1980, die de opname van nitraat in Italië, een land met gelijkaardige voedingsgewoonten en een gelijkaardig klimaat als Griekenland, op 245 mg per dag schat. In elk geval leidt de consumptie van kaas die nitraat bevat, slechts tot een zeer geringe stijging (minder dan 1 %) van de dagelijkse opname van dit additief.

De Griekse autoriteiten schatten de gemiddelde dagelijkse opname van nitraat op 1 720,23 mg per kg. Om vier redenen berust dit cijfer niet op reële wetenschappelijke gegevens. Allereerst erkent de Griekse regering, dat zij niet beschikt over onderzoeksgegevens over het nitraatgehalte van alle door haar geregistreerde voedingsmiddelen, noch over de consumptie daarvan. Vervolgens betreffen de statistieken waarop zij zich baseert, de totale verkoop van de voor consumptie bestemde produkten, gedeeld door het aantal inwoners, en niet de werkelijke consumptie. Voorts is het voor elk van de geregistreerde levensmiddelen gevonden nitraatgehalte geen feitelijk gemiddelde, maar een maximale waarde gebaseerd op de in de nationale wettelijke regeling vastgestelde bovengrens voor de betrokken produkten. Ten slotte is het geschatte gemiddelde nitraatgehalte in groenten (2 500 mg/kg) overdreven.

Gezien een en ander is het invoerverbod een volstrekt onevenredige en ongerechtvaardigde belemmering van het handelsverkeer, gelet op artikel 36 EEG-Verdrag. Bij gebreke van enige doeltreffende maatregel tot vermindering van de natuurlijke consumptie van nitraat, in het bijzonder nitraat afkomstig van groenten bij de produktie waarvan meststoffen zijn gebruikt, vormt dit verbod dan ook een door artikel 36, tweede volzin, verboden discriminatie.

De *Griekse regering* zet uiteen, dat besluit nr. 1853/1986 van het Hoge Comité voor de chemie de aanwezigheid van 10 mg residuaal nitraat per kg toestaat. Aangezien de herkomst van de stof evenwel niet door analyse kan worden vastgesteld, heeft deze tolerantie tevens betrekking op toegevoegd nitraat. Dit maximum bedraagt in de praktijk overigens 15 mg per kg. De Commissie beoogt niet de algehele intrekking van elke regeling betreffende een maximaal nitraatgehalte in kaas, aangezien zij de in de wettelijke regeling van verschillende Lid-Staten aanvaarde grens van 50 mg per kg toestaat. Slechts voor zover het door een staat vastgestelde maximum de invoer belemmert, is het krachtens het gemeenschapsrecht verboden. Dit is hier evenwel niet het geval, daar het in de Griekse regeling bepaalde maximum de invoer van de meeste kaassoorten toelaat.

De toevoeging van nitraat wordt niet gerechtvaardigd door een technologische noodzaak. Er bestaan immers onschadelijke stoffen en andere methoden die hetzelfde resultaat opleveren. Enerzijds verhindert het gebruik van lysozym, of in bepaalde gevallen van lysozym met een kleine hoeveelheid nitraat, het optreden van late zwelling van kaas, en anderzijds doodt het procédé van bactofugering 90 % van de sporen in de melk.

De in geding zijnde regeling is ingegeven door overwegingen van gezondheidsbescherming. De schadelijkheid van nitraat wordt noch door de wetenschappelijke kringen noch door de Wereldgezondheidsorganisatie betwist. Dit standpunt wordt bevestigd door drie elementen. In de eerste plaats blijkt uit het feit, dat de wettelijke regelingen ter zake niet zijn geharmoniseerd, dat de gemeenschapswetgever voorzichtigheid heeft willen betrachten. Vervolgens heeft de Raad het probleem onlangs voorgelegd aan het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding. Ten slotte wordt toegegeven, dat nitraat kankerverwekkend nitrosamine doet ontstaan. Het zou, algemeen gesproken, in strijd met de geest van het EEG-Verdrag zijn, dat Lid-Staten die het gebruik van een additief verbieden, hun wettelijke regeling moeten aanpassen aan die van Lid-Staten die, wat de bescherming van de gezondheid betreft, een lankmoediger houding hebben aangenomen.

Wat de opgenomen hoeveelheid nitraat betreft, heeft de Commissie niet voldoende rekening gehouden met de werkelijke situatie in Griekenland. De toelaatbare dagelijkse dosis van 300 mg wordt overschreden wegens de aanwezigheid van nitraat in groenten, vlees en water. Het cijfer van 1 720,23 mg nitraat is geenszins overdreven. In de eerste plaats is het gebaseerd op gegevens van Eurostat, die door de diensten van de Gemeenschap worden gebruikt. Voorts wordt in de door het Griekse Ministerie van Landbouw aan Eurostat verstrekte cijfers rekening gehouden met hoeveelheden die in de loop van de verhandeling verloren gaan. Ten slotte wordt de raming niet gemaakt op basis van maximale waarden, aangezien wordt erkend dat sommige groente- en fruitsoorten, zoals bieten, selderij of meloen, een veel hoger nitraatgehalte hebben dan het gehalte dat voor alle groenten tezamen wordt aangehouden.

Ten slotte bestaat er op gemeenschapsniveau geen samenhangende en uitputtende regeling

terzake van nitraten. In een dergelijk geval en voor zover er bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek onzekerheid blijft bestaan, staat het aan de Lid-Staten, te beslissen tot op welke hoogte zij de bescherming van de gezondheid willen verzekeren. De nationale autoriteiten kunnen dus, naar gelang van de voedingsgewoonten van de bevolking, verschillende preventieve maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid treffen, mits zij het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, dat aan artikel 36, tweede volzin, EEG-Verdrag ten grondslag ligt. De in geding zijnde regeling respecteert dit beginsel, aangezien zij nitraat niet algemeen verbiedt, maar zich beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om de gezondheid te beschermen.

## IV — Antwoord op de vraag van het Hof

Het Hof heeft de Griekse regering verzocht, mee te delen welke maatregelen zij heeft genomen om de door haar op 1 720,23 mg geschatte dagelijkse opname van nitraat te beperken.

De Griekse regering antwoordt, dat er een programma op touw is gezet voor de vermindering van de hoeveelheid nitraat in meststoffen die in de landbouw worden gebruikt; deze hoeveelheid is de oorzaak van het door het Hof genoemde hoge cijfer. Op dit punt merkt zij op, dat in Griekenland reeds veel minder stikstof in de meststoffen wordt gebruikt dan in veel andere Lid-Staten het geval is.

De Griekse regering maakt bovendien melding van een programma betreffende de bemesting van gewassen en de oprichting van regionale laboratoria, die de landbouwers over bepaalde onderwerpen moeten adviseren, met name over deze bemesting en het gebruik van meststoffen.

R. Joliet
rechter-rapporteur