ARREST VAN HET HOF (Eerste Kamer)
13 december 1990 *

In zaak C-42/90,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het tribunal de grande instance de Marseille, in de aldaar dienende strafzaak tegen

J.-C. Bellon,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 64/54/EEG 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, nr. 12, blz. 161), zoals aangevuld en gewijzigd bij de richtlijnen van de Raad 67/427/EEG van 27 juni 1967 (PB 1967, nr. 148, blz. 1), 71/160/EEG van 30 maart 1971 (PB 1971, L 87, blz. 12) en 74/62/EEG van 17 december 1973 (PB 1974, L 38, blz. 29), alsmede van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresident, Sir Gordon Slynn en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

* Procestaal: Frans.

— J.-C. Bellon, vertegenwoordigd door M. Grisoli, advocaat te Marseille,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Rodríguez Galindo, lid van haar juridische dienst, bijgestaan door H. Lehman, Frans ambtenaar ter beschikking gesteld van de juridische dienst van de Commissie, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van J.-C. Bellon, de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, eerstaanwezend adjunct-secretaris bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 23 oktober 1990,

Gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 20 november 1987, ingekomen bij het Hof op 15 februari 1990, heeft het tribunal de grande instance de Marseille krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van richtlijn 64/54/EEG 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), alsmede van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

2 Deze vraag is opgeworpen in een strafzaak tegen SARL Bellon Import, in de persoon van haar directeur J.-C. Bellon. Deze had gebak, dat in Italië onder de benaming „panettone" was vervaardigd en het door de Italiaanse wetgeving toegestane conserveermiddel sorbinezuur bevatte, in Frankrijk ingevoerd en te koop aangeboden.

3 Naar uit de stukken blijkt, verbiedt de toepasselijke Franse regeling (decreet van 15 april 1912, JORF van 29.6.1912) de toevoeging aan levensmiddelen van stoffen waarvoor geen uitdrukkelijke voorafgaande toelating is verleend bij interministerieel besluit. Een circulaire van 8 augustus 1980 (JORF van 25.9.1980) regelt de inhoud van de verzoeken om toelating, waarbij met name enerzijds het belang van de betrokken stof voor de gebruikers en consumenten en anderzijds de onschadelijkheid van deze stof onder normale gebruiksvoorwaarden dient te worden aangetoond.

4 Het tribunal de grande instance de Marseille heeft de behandeling van de zaak geschorst tot het Hof zich bij wege van prejudiciële beslissing zal hebben uitgesproken over de navolgende vraag:

„Is het in overeenstemming met het gemeenschapsrecht om de toegang tot Frankrijk te ontzeggen aan een levensmiddel dat in een andere Lid-Staat rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht, op grond dat het sorbinezuur bevat, welk conserveermiddel is toegestaan door richtlijn 64/54/EEG van 5 november 1963, zoals aangevuld en gewijzigd bij richtlijn 67/427/EEG van 27 juni 1967, richtlijn 71/160/EEG van 30 maart 1971 en richtlijn 74/62/EEG van 17 december 1973, terwijl het gebruik ervan volgens de Franse regeling zonder dwingende reden slechts is toegestaan in een aantal limitatief opgesomde levensmiddelen?"

5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

6 Vooraf moet worden opgemerkt, dat het niet aan het Hof staat, zich in het kader van artikel 177 EEG-Verdrag uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale regeling met het Verdrag. Het Hof is echter wel bevoegd, de nationale rechter alle gegevens betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen, welke hem in staat kunnen stellen, in de bij hem aanhangige zaak over die verenigbaarheid te oordelen.

7 Derhalve moet de prejudiciële vraag worden begrepen als ertoe strekkende te vernemen, of de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij eraan in de weg staan, dat een Lid-Staat krachtens een nationale regeling inzake de beteugeling van fraudes en vervalsingen bij de verkoop van levensmiddelen, de verhandeling op zijn grondgebied verbiedt van een in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigd produkt dat sorbinezuur bevat, een conserveermiddel waarvan het gebruik door voornoemde richtlijn 64/54 is toegestaan.

8 Om te beginnen dient te worden vastgesteld, dat krachtens artikel 1 van richtlijn 64/54, zoals herhaaldelijk gewijzigd, de Lid-Staten voor de bescherming van levensmiddelen tegen door micro-organismen veroorzaakt bederf het gebruik van andere dan de in de bijlage vermelde conserveermiddelen, waaronder sorbinezuur, niet mogen toestaan.

9 Volgens haar considerans vormt de richtlijn slechts een eerste stadium van de aanpassing van de nationale wetgevingen op dit gebied. In dit stadium zijn de Lid-Staten dus niet verplicht, het gebruik van alle in de bijlage bij de richtlijn vermelde stoffen toe te staan. Hun bevoegdheid om regels inzake de toevoeging van conserveermiddelen aan levensmiddelen vast te stellen, kan echter slechts worden uitgeoefend op de dubbele voorwaarde, dat het gebruik van ieder niet in de bijlage bij de richtlijn vermeld conserveermiddel niet wordt toegestaan, en dat het gebruik van een conserveermiddel dat erin voorkomt, niet volledig wordt verboden, behalve, wanneer het gaat om op hun eigen grondgebied voortgebrachte en geconsumeerde levensmiddelen, in de bijzondere gevallen waarin voor het gebruik van een dergelijk middel geen enkele technologische noodzaak bestaat (zie arresten van 12 juni 1980, zaak 88/79, Grunert, Jurispr. 1980, blz. 1827, en 5 februari 1981, zaak 108/80, Kugelmann, Jurispr. 1981, blz. 433).

10 Daar het in het hoofdgeding gaat om produkten die zijn ingevoerd uit een andere Lid-Staat, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in het verkeer gebracht, dient te

worden erkend dat een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, de intracommunautaire handel belemmert en dus in beginsel een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag vormt. Gezien de gedeeltelijke communautaire harmonisatie op het betrokken gebied, moet echter worden onderzocht of een dergelijke maatregel krachtens artikel 36 EEG-Verdrag gerechtvaardigd is om redenen van bescherming van de gezondheid van personen.

11 Voor zover bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek onzekerheden blijven bestaan, staat het volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie onder meer arrest van 14 juli 1983, zaak 174/82, Sandoz, Jurispr. 1983, blz. 2445) aan de Lid-Staten om, bij ontbreken van volledige harmonisatie, te beslissen over de mate waarin zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen, waarbij zij echter rekening dienen te houden met de vereisten van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap.

12 Uit 's Hofs rechtspraak (in het bijzonder de arresten van 14 juli 1983, Sandoz, reeds aangehaald; 10 december 1985, zaak 247/84, Motte, Jurispr. 1985, blz. 3887; 6 mei 1986, zaak 304/84, Muller, Jurispr. 1986, blz. 1511, en 12 maart 1987, zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227) blijkt bovendien, dat in die omstandigheden het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor het gebruik van additieven een toelating vooraf vereist, die bij handeling met algemene strekking voor bepaalde additieven wordt verleend en al die produkten, sommige daarvan of bepaalde gebruiksdoeleinden betreft. Een dergelijke regeling strookt met de legitieme doelstelling van gezondheidsbeleid, de ongecontroleerde opneming van additieven met het voedsel te beperken.

13 De toepassing op ingevoerde produkten van het verbod om produkten te verhandelen die additieven bevatten die in de Lid-Staat van vervaardiging zijn toegelaten, doch in de Lid-Staat van invoer zijn verboden, is echter slechts toelaatbaar voor zover dat in overeenstemming is met de eisen van artikel 36 EEG-Verdrag, zoals dit door het Hof is uitgelegd.

14 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat het Hof in voornoemde arresten 174/82 (Sandoz), 247/84 (Motte), 304/84 (Muller) en 178/84 (Commissie/Duitsland) uit het aan de laatste volzin van artikel 36 ten grondslag

liggende evenredigheidsbeginsel heeft afgeleid, dat het verbod om produkten te verhandelen die additieven bevatten die in de Lid-Staat van vervaardiging zijn toegelaten, doch in de Lid-Staat van invoer zijn verboden, niet verder mag gaan dan wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van legitieme doelstellingen van gezondheidsbescherming. Het Hof leidde er ook uit af, dat het gebruik van een bepaald in een andere Lid-Staat toegelaten additief in geval van invoer van een produkt uit die Lid-Staat moet worden toegelaten, wanneer het, rekening houdend met de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek en in het bijzonder de studies van het communautaire Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding en van de commissie van de *Codex alimentarius* van de FAO en van de Wereldgezondheidsorganisatie, alsook met de voedingsgewoonten van de Lid-Staat van invoer, geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid en aan een werkelijke, met name technologische behoefte voldoet.

15 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat, gelijk het Hof in voornoemde arresten 304/84 (Muller) en 178/84 (Commissie/Duitsland) heeft vastgesteld, het evenredigheidsbeginsel eveneens vereist, dat de marktdeelnemers volgens een voor hen gemakkelijk toegankelijke procedure, die binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten, kunnen verzoeken dat het gebruik van bepaalde additieven bij een handeling van algemene strekking wordt toegelaten.

16 Hierbij zij opgemerkt, dat wanneer ten onrechte geen toelating is verleend, hiertegen door de marktdeelnemers moet kunnen worden opgekomen in het kader van een beroep in rechte. Onverminderd de bevoegdheid van de bevoegde nationale instanties van de Lid-Staten van invoer om de marktdeelnemers te vragen, de in hun bezit zijnde stukken over te leggen die van nut kunnen zijn voor de beoordeling van de feiten, staat het, gelijk reeds in voornoemde arresten Muller en Commissie/Duitsland werd geoordeeld, aan die nationale instanties om aan te tonen dat het verbod gerechtvaardigd is uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid.

17 Mitsdien moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij er niet aan in de weg staan, dat een Lid-Staat de verhandeling verbiedt van een levensmiddel, ingevoerd uit een andere Lid-Staat waar het rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht, waaraan een van de stoffen is toegevoegd die zijn genoemd in de bijlage bij richtlijn 64/54/EEG 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, mits de verhandeling in de Lid-Staat van invoer volgens een voor de marktdeelnemers gemakkelijk toegankelijke en binnen een redelijke termijn voltooide procedure wordt toegestaan wanneer de toevoeging van de betrokken stof aan een werkelijke, met

name technologische behoefte beantwoordt en geen gevaar voor de volksgezondheid oplevert. Het staat aan de bevoegde nationale instanties om van geval tot geval aan te tonen dat, rekening houdend met de nationale voedingsgewoonten en gelet op de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek, hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde belangen.

Kosten

18 De kosten door de regering van de Franse Republiek en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner 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 de Marseille bij vonnis van 20 november 1987 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat zij er niet aan in de weg staan, dat een Lid-Staat de verhandeling verbiedt van een levensmiddel, ingevoerd uit een andere Lid-Staat waar het rechtmatig is vervaardigd en in het verkeer gebracht, waaraan een van de stoffen is toegevoegd die zijn genoemd in de bijlage bij richtlijn 64/54/EEG 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, mits de verhandeling in de Lid-Staat van invoer volgens een voor de marktdeelnemers gemakkelijk toegankelijke en binnen een redelijke termijn voltooide procedure wordt toegestaan wanneer de toevoeging van de betrokken stof aan een werkelijke, met name technologische behoefte beantwoordt en geen gevaar voor de volksgezondheid oplevert. Het staat aan de bevoegde nationale instanties om van geval tot geval aan te tonen dat, rekening houdend met de nationale voedingsgewoonten en gelet op de

resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek, hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde belangen.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Eerste Kamer

G. C. Rodríguez Iglesias