ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

27 april 2017*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2002/46/EG — Onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen — Vitaminen en mineralen die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt — Maximumhoeveelheden — Bevoegdheid van de lidstaten — Nationale regeling waarbij die hoeveelheden worden vastgesteld — Wederzijdse erkenning — Geen — Voorwaarden en criteria die in acht moeten worden genomen bij de vaststelling van die hoeveelheden”

In zaak C-672/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het tribunal de grande instance de Perpignan (arrondissementsrechtbank Perpignan, Frankrijk) bij beslissing van 5 augustus 2015, ingekomen bij het Hof op 14 december 2015, in de strafzaak tegen

Noria Distribution SARL,

in tegenwoordigheid van:

Procureur de la République,

Union fédérale des consommateurs des P.O. (Que choisir),

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de opmerkingen van:

— Noria Distribution SARL, vertegenwoordigd door F. Meunier, avocat,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en J. Traband als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braga da Cruz, K. Herbout-Borczak en S. Lejeune als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door Ø. Bø, L. Biørnstad en C. Zatschler als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 december 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen (PB 2002, L 183, blz. 51), en de bepalingen van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak die is ingeleid tegen Noria Distribution SARL wegens het in bezit hebben, uitstallen, te koop aanbieden of verkopen van niet in Frankrijk toegelaten voedingssupplementen waarvan zij wist dat die vervalst, bedorven of toxisch waren, alsook bedrog of poging tot bedrog van haar medecontractanten met betrekking tot de risico's die gepaard gaan met het gebruik van deze voedingssupplementen en met betrekking tot de wezenlijke eigenschappen daarvan.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 2 van richtlijn 2002/46 is als volgt verwoord:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚voedingssupplementen': als aanvulling op de normale voeding bedoelde voedingsmiddelen die een geconcentreerde bron van een of meer nutriënten of andere stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect vormen en in voorgedoseerde vorm op de markt worden gebracht, namelijk als capsules, pastilles, tabletten, pillen, en soortgelijke vormen, zakjes poeder, ampullen met vloeistof, druppelflacons, en soortgelijke vormen van vloeistoffen en poeders bedoeld voor inname in afgemeten kleine eenheidshoeveelheden;

b) ‚nutriënten': de volgende stoffen:
   i) vitaminen;
   ii) mineralen."

4 Artikel 3 van genoemde richtlijn bepaalt het volgende:

„De lidstaten zorgen ervoor dat die voedingssupplementen binnen de Gemeenschap niet op de markt mogen worden gebracht dan wanneer zij voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn."

5 Artikel 5 van diezelfde richtlijn voorziet in het volgende:

„1. Voor vitaminen en mineralen in voedingssupplementen worden maximumhoeveelheden vastgesteld, uitgedrukt in een door de fabrikant aanbevolen dagelijkse portie, met inachtneming van het volgende:

a) de veilige maximumgehalten voor vitaminen en mineralen die aan de hand van een wetenschappelijke risicobeoordeling op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens zijn vastgesteld, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de variërende mate van gevoeligheid van verschillende groepen consumenten;

b) de inname van vitaminen en mineralen uit andere voedingsbronnen.

2. Bij de vaststelling van de maximumhoeveelheden bedoeld in lid 1, wordt rekening gehouden met de referentie-innames aan vitaminen en mineralen voor de bevolking.

3. Om de aanwezigheid van een voldoende hoeveelheid vitaminen en mineralen in de voedingssupplementen te waarborgen, worden op passende wijze minimumhoeveelheden vastgesteld, uitgedrukt in een door de fabrikant aanbevolen dagelijkse portie.

4. De in de leden 1[, 2 en 3] bedoelde maximum- en minimumhoeveelheden voor vitaminen en mineralen worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 13, lid 2."

6 Artikel 11 van richtlijn 2002/46 luidt:

„1. Onverminderd artikel 4, lid 7, mogen de lidstaten de handel in de in artikel 1 bedoelde producten die aan deze richtlijn of, in voorkomend geval, aan Gemeenschapsbesluiten ter uitvoering van deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken om redenen die verband houden met de samenstelling, de vervaardiging, de presentatie of de etikettering.

2. Onverminderd het EG-Verdrag, met name de artikelen 28 en 30, laat lid 1 nationale bepalingen die bij het ontbreken van Gemeenschapsbesluiten ter uitvoering van deze richtlijn van toepassing zijn, onverlet."

7 In de bijlage I en II bij richtlijn 2002/46 zijn de „[v]itaminen en mineralen die bij de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt" respectievelijk de „[v]erbindingen van vitaminen en mineralen die bij de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt" opgesomd.

Frans recht

8 Ingevolge artikel 5 van décret nº 2006-352, du 20 mars 2006, relatif aux compléments alimentaires (decreet nr. 2006-352 van 20 maart 2006 betreffende voedingssupplementen, JORF van 25 maart 2006, blz. 4543), ter omzetting van richtlijn 2002/46 in Frans recht, mogen vitaminen en mineralen alleen voor de vervaardiging van voedingssupplementen worden gebruikt onder de voorwaarden die zijn vastgesteld bij besluiten van de ministers van Consumentenzaken, Landbouw en Gezondheid.

9 Artikel 16 van dit decreet voorziet in een procedure die moet worden gevolgd wanneer een voedingssupplement dat stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect dan wel planten of plantenpreparaten bevat en dat niet voorkomt in een van de ministeriële besluiten als voorzien in de artikelen 6 en 7 van genoemd decreet, maar rechtmatig is vervaardigd of in de handel is gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie of een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3).

10 In het op grond van artikel 5 van het decreet nr. 2006-352 vastgestelde arrêté interministériel du 9 mai 2006 relatif aux nutriments pouvant être employés dans la fabrication des compléments alimentaires (interministerieel besluit van 9 mei 2006 betreffende de nutriënten die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt, JORF van 28 mei 2006, blz. 7977; hierna: „besluit van 9 mei 2006"), is onder meer een lijst vastgesteld van vitaminen en mineralen die bij de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt alsmede de dagelijkse maximumdoses die in het kader van dat gebruik niet mogen worden overschreden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Noria Distribution is een Franse onderneming die in de Unie voedingssupplementen in de handel brengt.

12 Deze onderneming wordt vervolgd voor het feit dat zij van 1 september 2007 tot 1 oktober 2008 niet in Frankrijk toegelaten voedingssupplementen in bezit heeft gehad, heeft uitgestald, te koop heeft aangeboden en heeft verkocht, waarvan zij wist dat die vervalst, bedorven of toxisch waren, aangezien die niet aan de geldende regelgeving voldeden, en zij haar medecontractanten heeft bedrogen, of een poging daartoe heeft ondernomen, met betrekking tot de risico's die gepaard gingen met het gebruik van deze voedingssupplementen en met betrekking tot de wezenlijke eigenschappen daarvan, aangezien daarbij de bij het besluit van 9 mei 2006 vastgestelde dagelijkse maximumdoses vitaminen en mineralen die voor de vervaardiging van dergelijke voedingssupplementen mogen worden gebruikt, werden overschreden.

13 Volgens de verwijzingsbeslissing betwist Noria Distribution niet de juistheid van de haar verweten feiten. Zij stelt echter dat het besluit van 9 mei 2006, dat als basis van de tegen haar gevoerde strafzaak heeft gediend, onverenigbaar is met het recht van de Unie.

14 In die omstandigheden heeft het tribunal de grande instance de Perpignan (arrondissementsrechtbank Perpignan, Frankrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staa[n] richtlijn 2002/46/EG en [de] communautaire beginselen van vrij verkeer van goederen [en] wederzijdse erkenning in de weg aan de invoering van een nationale regeling als het besluit van 9 mei 2006, dat niet de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van een procedure van wederzijdse erkenning voor voedingssupplementen op basis van vitaminen en mineralen die afkomstig zijn uit een andere lidstaat, doordat zij uitsluit dat een vereenvoudigde procedure wordt toegepast op producten die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel worden gebracht en die worden vervaardigd op basis van nutriënten [waarvan de waarden hoger zijn dan de limieten die zijn vastgesteld] bij het besluit van 9 mei 2006?

2) Staan richtlijn 2002/46, met name artikel 5 ervan, en de beginselen die in de communautaire rechtspraak betreffende de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen zijn ontwikkeld, toe dat de dagelijkse maximumdoses vitaminen en mineralen worden vastgesteld in verhouding tot de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden, waarbij voor nutriënten die het minste risico opleveren wordt uitgegaan van een waarde van driemaal de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden, voor nutriënten waarbij een risico bestaat dat het veilige maximumgehalte wordt overschreden van een waarde die overeenkomt met de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden, en voor nutriënten die het meeste risico opleveren van een waarde die onder de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden ligt of zelfs nul bedraagt?

3) Staan richtlijn 2002/46 en de beginselen die in de communautaire rechtspraak betreffende de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen zijn ontwikkeld, toe dat de doseringen uitsluitend [op] basis van nationale wetenschappelijke adviezen worden vastgesteld, terwijl de conclusies van recente, internationale wetenschappelijke adviezen pleiten voor hogere doseringen onder identieke gebruiksomstandigheden?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

15 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat als die in de hoofdzaak, die niet voorziet in een procedure voor het in die lidstaat op de markt brengen van voedingssupplementen waarvan het gehalte nutriënten de bij die regeling vastgestelde dagelijkse maximumdoses overschrijdt en die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht.

16 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat zolang de Commissie niet overeenkomstig artikel 5, lid 4, van richtlijn 2002/46 de maximumhoeveelheden vitaminen en mineralen heeft vastgesteld die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt, de lidstaten bevoegd blijven om een regeling inzake die hoeveelheden vast te stellen, met dien verstande dat zij bij de uitoefening van die bevoegdheid verplicht zijn de artikelen 34 en 36 VWEU te eerbiedigen alsook de criteria in artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 2002/46, waaronder het vereiste van een risicobeoordeling op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens (zie in die zin arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punten 24 en 32).

17 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten een fundamenteel beginsel van het VWEU is, dat tot uitdrukking komt in het in artikel 34 VWEU geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen tussen de lidstaten en alle maatregelen van gelijke werking (zie arresten van 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, EU:C:2004:762, punt 38, en van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 73).

18 Het in artikel 34 VWEU neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking strekt zich uit tot alle door de lidstaten vastgestelde handelsvoorschriften die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren (zie met name arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punt 74; van 5 maart 2009, Commissie/Spanje, C-88/07, EU:C:2009:123, punt 82, en van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 74).

19 De regeling die in de hoofdzaak aan de orde is, belemmert het handelsverkeer binnen de Unie, aangezien een voedingssupplement met een hoger gehalte nutriënten dan de maximumhoeveelheden die bij die regeling zijn vastgesteld, in Frankrijk niet in de handel mag worden gebracht, ook wanneer het in een andere lidstaat rechtmatig wordt vervaardigd of in de handel is gebracht.

20 Deze regeling vormt dus een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU.

21 Volgens de rechtspraak van het Hof is een regeling van een lidstaat die een verbod inhoudt op het in die lidstaat in de handel brengen van levensmiddelen die een hoger gehalte nutriënten hebben dan de maximumhoeveelheden die bij die regeling zijn vastgesteld, welke voedingsmiddelen in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht, een maatregel van gelijke werking als

een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 34 VWEU, die evenwel gerechtvaardigd kan zijn wanneer aan de vereisten van artikel 36 VWEU, zoals uitgelegd door het Hof, is voldaan (zie in die zin arrest van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 34).

22 Ten eerste moet met een dergelijke regeling een procedure gepaard gaan waarmee de marktdeelnemers toelating kunnen verkrijgen voor het in de handel brengen van voedingssupplementen die hogere doses nutriënten dan de toegelaten doses bevatten. Deze procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten, en indien zij wordt afgesloten met een weigering, moet hiertegen in rechte kunnen worden opgekomen (zie in die zin arresten van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, EU:C:2004:70, punt 26; van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 35, en van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 81).

23 Ten tweede mogen de bevoegde nationale autoriteiten een verzoek om toelating voor het in de handel brengen van genoemde supplementen enkel afwijzen indien deze supplementen een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengen (zie in die zin arresten van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, EU:C:2004:70, punt 27; van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 36, en van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 82).

24 In de onderhavige zaak heeft de als eerste gestelde vraag van de verwijzende rechter uitsluitend betrekking op de eerbiediging van het vereiste dat in punt 22 van dit arrest is genoemd, en niet het in vorige punt bedoelde vereiste, dat moet worden onderzocht in het kader van de vraag of een verbod op het in de handel brengen zoals dat in de regeling in de hoofdzaak is opgenomen, al dan niet berust op een grondige wetenschappelijke beoordeling van het reële risico voor de volksgezondheid dat is gesteld door de lidstaat die zich op artikel 36 VWEU beroept.

25 Ten aanzien van het vereiste dat in punt 22 van dit arrest is genoemd, moet worden vastgesteld dat de regeling die in de hoofdzaak aan de orde is, weliswaar voorziet in een procedure voor het op de Franse markt brengen van bepaalde voedingssupplementen die op grond van die regeling niet zijn toegelaten, maar die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht, maar dat vaststaat dat die procedure evenwel niet van toepassing is op voedingssupplementen als die in de hoofdzaak, die een hoger gehalte nutriënten hebben dan de maximumhoeveelheden die bij die regeling zijn vastgesteld en die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht.

26 Het voorhanden zijn van een procedure die voldoet aan de voorwaarden die in punt 22 van dit arrest zijn genoemd, vormt een van de vereisten waaraan moet zijn voldaan, wil een regeling als die in de hoofdzaak op grond van artikel 36 VWEU gerechtvaardigd kunnen worden.

27 Aangezien de regeling in de hoofdzaak een verbod inhoudt op het in de handel brengen van voedingssupplementen die een gehalte nutriënten hebben dat de in die regeling vastgestelde maximumwaarden overschrijdt, zonder dat in enige procedure voor het op de markt brengen van dat soort voedingssupplementen is voorzien, en dit zelfs wanneer die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht, voldoet deze regeling bijgevolg niet aan het vereiste bedoeld in punt 22 van dit arrest, zodat deze niet op grond van artikel 36 VWEU kan worden gerechtvaardigd.

28 In die omstandigheden moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat als die in de hoofdzaak, die niet voorziet in een procedure voor het in die lidstaat op de markt brengen van voedingssupplementen waarvan het gehalte nutriënten de bij die regeling vastgestelde dagelijkse maximumdoses overschrijdt en die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht.

Tweede vraag

29 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de bepalingen van richtlijn 2002/46, meer bepaald artikel 5 ervan, en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de in dat artikel 5 bedoelde maximumhoeveelheden worden vastgesteld in verhouding tot de aanbevolen dagelijkse hoeveelheden, waarbij voor nutriënten die het minste risico opleveren wordt uitgegaan van een waarde van driemaal die hoeveelheden, voor nutriënten waarbij een risico bestaat dat het veilige maximumgehalte wordt overschreden van een waarde die overeenkomt met genoemde hoeveelheden, en voor nutriënten die het meeste risico opleveren van een waarde die onder die hoeveelheden ligt of zelfs nul bedraagt.

30 De verwijzende rechter oppert de mogelijkheid dat die maximumhoeveelheden zijn vastgesteld „aan de hand van voedingscriteria als rechtvaardiging voor maatregelen die het vrij verkeer van goederen beperken” en „zonder dat op basis van wetenschappelijk onderzoek een veiligheidslimiet is vastgesteld”.

31 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat bij de vaststelling van maximumhoeveelheden vitaminen en mineralen die mogen worden gebruikt voor de vervaardiging van voedingssupplementen niet alleen de artikelen 34 en 36 VWEU in acht moeten worden genomen, zij moet ook berusten op de criteria in artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 2002/46 (zie arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punten 32 en 63).

32 Volgens dat artikel 5, lid 1, onder a), worden die hoeveelheden uitgedrukt in een door de fabrikant aanbevolen dagelijkse portie, met inachtneming van de veilige maximumgehalten voor vitaminen en mineralen die aan de hand van een wetenschappelijke risicobeoordeling op basis van algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens zijn vastgesteld, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de variërende mate van gevoeligheid van verschillende groepen consumenten (zie arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 64).

33 Hieruit volgt dat de vaststelling van de in artikel 5 van richtlijn 2002/46 bedoelde maximumhoeveelheden met name moet berusten op de inaanmerkingneming van de veilige maximumgehalten die voor de in geding zijnde vitaminen en mineralen zijn vastgesteld na een wetenschappelijke beoordeling van de risico's voor de gezondheid van personen, gebaseerd op relevante wetenschappelijke gegevens en niet op zuiver hypothetische overwegingen (zie arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 65).

34 De vaststelling van maximumhoeveelheden vitaminen en mineralen die mogen worden gebruikt voor de vervaardiging van voedingssupplementen, wanneer er voor die nutriënten geen veilige grenswaarden zijn bepaald omdat na een dergelijke wetenschappelijke beoordeling geen gevaar voor de gezondheid is aangetoond, voldoet bijgevolg niet aan dit vereiste (zie arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 66).

35 Nadat deze veilige grenswaarden zijn bepaald, kan de mogelijkheid om ver onder die waarden liggende maximumhoeveelheden vast te stellen niet worden uitgesloten, wanneer de vaststelling van deze maximumhoeveelheden kan worden gerechtvaardigd door de inaanmerkingneming van de criteria van artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 2002/46 en zij in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel (zie arrest van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 71).

36 Volgens genoemd artikel 5, lid 1, onder b), en lid 2, moet bij de vaststelling van die hoeveelheden dus, naast met die grenswaarden, ook rekening worden gehouden met de inname van vitaminen en mineralen uit andere voedingsbronnen en met de referentie-inname van vitaminen en mineralen door de bevolking.

37 Bovendien moeten de beoordelingen ten behoeve van de vaststelling van maximumhoeveelheden nutriënten die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt, van geval tot geval worden verricht (zie in die zin arresten van 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, EU:C:2003:492, punt 46; van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 40; van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, EU:C:2004:70, punt 53; van 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, EU:C:2004:762, punt 47, en van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punten 55 en 72).

38 Tot slot moet eraan worden herinnerd dat het criterium van de voedingsbehoefte van de bevolking van een lidstaat volgens de rechtspraak van het Hof weliswaar een rol kan spelen bij de grondige evaluatie door die lidstaat van het risico dat de toevoeging van nutriënten aan levensmiddelen voor de volksgezondheid kan opleveren, maar dat het ontbreken van een dergelijke behoefte op zich geen rechtvaardigingsgrond kan vormen voor een op artikel 36 VWEU gebaseerd totaal verbod op het in de handel brengen van in andere lidstaten rechtmatig vervaardigde en/of verhandelde levensmiddelen (zie arresten van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 46; van 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, EU:C:2004:762, punt 69, en van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 60).

39 Uit bovenstaande overwegingen volgt met name dat de in artikel 5 van richtlijn 2002/46 bedoelde maximumhoeveelheden van geval tot geval moeten worden vastgesteld aan de hand van alle criteria in dat artikel 5, leden 1 en 2, meer bepaald de veilige maximumgehalten die voor de betrokken nutriënten zijn vastgesteld na een wetenschappelijke beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid, gebaseerd op relevante wetenschappelijke gegevens en niet op algemene of hypothetische overwegingen.

40 Een methode die erin bestaat dat deze hoeveelheden worden vastgesteld zonder dat met al deze criteria rekening wordt gehouden, op basis van alleen de voedingsbehoefte van de betrokken bevolking, of zonder dat die vaststelling van geval tot geval wordt verricht, zou dus niet in overeenstemming zijn met genoemd artikel 5 of met de bepalingen van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen.

41 Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of dit het geval is bij de methode voor de vaststelling van genoemde hoeveelheden die in de hoofdzaak aan de orde is.

42 In die omstandigheden moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moeten worden uitgelegd dat de in artikel 5 van die richtlijn bedoelde maximumhoeveelheden van geval tot geval moeten worden vastgesteld en rekening houdend met alle criteria in dat artikel 5, leden 1 en 2, meer bepaald de veilige maximumgehalten die voor de betrokken nutriënten zijn vastgesteld na een grondige wetenschappelijke beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid, gebaseerd op relevante wetenschappelijke gegevens en niet op algemene of hypothetische overwegingen. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de methode voor de vaststelling van genoemde hoeveelheden die in de hoofdzaak aan de orde is, aan die vereisten voldoet.

Derde vraag

43 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de wetenschappelijke risicobeoordeling als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder a), van deze richtlijn, die vooraf moet gaan aan de vaststelling van de veilige maximumgehalten waarmee met name rekening moet worden gehouden voor de bepaling van de maximumhoeveelheden als voorzien in dat artikel 5, uitsluitend op basis van nationale

wetenschappelijke adviezen wordt verricht, terwijl er op de datum van vaststelling van de betrokken maatregel recente internationale wetenschappelijke adviezen voorhanden zijn waarin de conclusie luidt dat hogere maximumgehalten kunnen worden vastgesteld.

44 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat bij de vaststelling van genoemde maximumhoeveelheden volgens dat artikel 5, lid 1, onder a), rekening moet worden gehouden met de veilige maximumgehalten voor vitaminen en mineralen die zijn vastgesteld aan de hand van een wetenschappelijke risicobeoordeling op basis van „algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens".

45 Uit die bewoordingen kan dus niet worden afgeleid dat die beoordeling aan de hand van alleen nationale wetenschappelijke gegevens mag worden verricht, wanneer ook internationale wetenschappelijke gegevens voorhanden zijn.

46 Hoewel het niet kan worden uitgesloten dat een dergelijke beoordeling, wanneer er geen betrouwbare internationale wetenschappelijke gegevens voorhanden zijn, aan de hand van alleen meer betrouwbare nationale wetenschappelijke adviezen wordt verricht, kan dit echter niet het geval zijn wanneer dergelijke gegevens voorhanden zijn.

47 Door de eis te stellen dat genoemde beoordeling op „algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens" berust, doelt artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2002/46 erop dat die beoordeling op basis van betrouwbare wetenschappelijke gegevens wordt verricht, ongeacht of die nationaal of internationaal zijn.

48 Voor de in die bepaling bedoelde beoordeling gelden bovendien dezelfde eisen als die welke uit de rechtspraak van het Hof voortvloeien wanneer er een reëel risico voor de volksgezondheid is dat door een lidstaat wordt aangevoerd als rechtvaardiging voor een maatregel waarbij het in de handel brengen van een voedingssupplement op grond van artikel 36 VWEU wordt verboden. In dat verband heeft het Hof met name geoordeeld dat het bestaan van een dergelijk risico van geval tot geval moet worden aangetoond tegen de achtergrond van de nationale voedingsgewoonten en de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek (zie arresten van 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, EU:C:2003:492, punt 46; van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, EU:C:2004:70, punt 53, en van 29 april 2010, Solgar Vitamin's France e.a., C-446/08, EU:C:2010:233, punt 55).

49 In die context heeft het Hof tevens geoordeeld dat een dergelijke maatregel slechts mogelijk is indien het aangevoerde reële risico voor de volksgezondheid voldoende aannemelijk voorkomt op basis van de meest recente wetenschappelijke gegevens die op de datum van vaststelling van die maatregel beschikbaar zijn (zie arresten van 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, EU:C:2003:492, punt 48; van 5 februari 2004, Commissie/Frankrijk, C-24/00, EU:C:2004:70, punt 55; van 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, EU:C:2004:762, punt 49, en van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 89), en dat de beoordeling van dat risico moet worden verricht met inachtneming van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek (zie arrest van 5 februari 2004, Greenham en Abel, C-95/01, EU:C:2004:71, punt 47).

50 Wanneer er bijgevolg betrouwbare en recente internationale wetenschappelijke gegevens voorhanden zijn op de datum waarop de in artikel 5, lid 1, onder a), van richtlijn 2002/46 voorziene wetenschappelijke risicobeoordeling wordt verricht, kan die beoordeling niet plaatsvinden zonder met die gegevens rekening te houden.

51 In die omstandigheden moet op de derde vraag worden geantwoord dat de bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de wetenschappelijke risicobeoordeling als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder a), van deze richtlijn, die vooraf moet gaan aan de vaststelling van de veilige maximumgehalten

waarmee met name rekening moet worden gehouden voor de bepaling van de maximumhoeveelheden als voorzien in dat artikel 5, uitsluitend op basis van nationale wetenschappelijke adviezen wordt verricht, wanneer er op de datum van vaststelling van de betrokken maatregel ook recente en betrouwbare internationale wetenschappelijke adviezen voorhanden zijn waarin de conclusie luidt dat hogere maximumgehalten kunnen worden vastgesteld.

Kosten

52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **De bepalingen van richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen, en die van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake het vrij verkeer van goederen moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat als die in de hoofdzaak, die niet voorziet in een procedure voor het in die lidstaat op de markt brengen van voedingssupplementen waarvan het gehalte nutriënten de bij die regeling vastgestelde dagelijkse maximumdoses overschrijdt en die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht.**

2) **De bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen moeten aldus worden uitgelegd dat de in artikel 5 van die richtlijn bedoelde maximumhoeveelheden van geval tot geval moeten worden vastgesteld en rekening houdend met alle criteria in dat artikel 5, leden 1 en 2, meer bepaald de veilige maximumgehalten die voor de betrokken nutriënten zijn vastgesteld na een grondige wetenschappelijke beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid, gebaseerd op relevante wetenschappelijke gegevens en niet op algemene of hypothetische overwegingen. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de methode voor de vaststelling van genoemde hoeveelheden die in de hoofdzaak aan de orde is, aan die vereisten voldoet.**

3) **De bepalingen van richtlijn 2002/46 en die van het VWEU inzake het vrij verkeer van goederen moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de wetenschappelijke risicobeoordeling als bedoeld in artikel 5, lid 1, onder a), van deze richtlijn, die vooraf moet gaan aan de vaststelling van de veilige maximumgehalten waarmee met name rekening moet worden gehouden voor de bepaling van de maximumhoeveelheden als voorzien in dat artikel 5, uitsluitend op basis van nationale wetenschappelijke adviezen wordt verricht, wanneer er op de datum van vaststelling van de betrokken maatregel ook recente en betrouwbare internationale wetenschappelijke adviezen voorhanden zijn waarin de conclusie luidt dat hogere maximumgehalten kunnen worden vastgesteld.**

ondertekeningen