ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
6 mei 1986 *

In zaak 304/84,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de cour d'appel te Colmar, in de aldaar dienende strafzaak tegen

1) **Claude Muller,**

2) **Sàrl Kampfmeyer-France,**

3) **Comité national des associations populaires familiales et syndicales,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van, met name, richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB 1974, L 189, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: U. Everling, kamerpresident, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot en C. Kakouris, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— C. Muller en Sàrl Kampfmeyer-France, vertegenwoordigd door L. Funck-Brentano en F. Jemoli, advocaten,

* Procestaal: Frans.

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel en E. Röder,

— de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. G. Ferri,

— de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door R. Abraham,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Van Ackere,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 februari 1986,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij arrest van 25 oktober 1984, ingekomen ten Hove op 21 december daaraanvolgend, heeft de cour d'appel te Colmar krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan (PB 1974, L 189, blz. 1), alsmede over de uitlegging van de artikelen 30 tot en met 36 EEG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen Sàrl Kampfmeyer-France (hierna: Kampfmeyer), in de persoon van haar gevolmachtigde C. Muller. Kampfmeyer had uit de Bondsrepubliek Duitsland een speciale basisbereiding voor gebak van het merk „Phénix" ingevoerd. Deze bereiding, die in de Bondsrepubliek Duitsland rechtmatig in het verkeer was gebracht, bevatte de emulgator E 475 (polyglycerolesters met vetzuren) waarvan het gebruik in levensmiddelen in Frankrijk niet is

toegestaan. De aanwezigheid van deze stof in het geïmporteerde produkt was niet aangegeven op de verpakking, waarop echter wel was vermeld: „in overeenstemming met de Franse wetgeving".

3 Blijkens het dossier verbiedt de Franse wetgeving (decreet van 15.4.1912, JORF van 29.6.1912) het gebruik van chemische stoffen in levensmiddelen, tenzij dat gebruik bij interministerieel besluit is toegestaan. Een dergelijke toelating is echter niet gegeven voor de emulgator E 475. Voorts is bij circulaire van 8 augustus 1980 (JORF van 25.9.1980) geregeld, welke gegevens een verzoek om toelating dient te bevatten; uit die gegevens moet inzonderheid blijken van het nut van de betrokken stof voor gebruikers en consumenten, en van de onschadelijkheid ervan bij normaal gebruik.

4 Op grond van een en ander stelde het tribunal correctionnel te Straatsburg bij vonnis van 13 oktober 1983 vast, dat Muller zich schuldig had gemaakt aan misleiding omtrent de wezenlijke aard van een waar en aan vervalsing van levensmiddelen, en veroordeelde het hem tot een geldboete, publikatie van het vonnis in de pers, en betaling van schadevergoeding.

5 Van dit vonnis is verdachte in beroep gekomen; te zijner verdediging beroept hij zich op de bepalingen van voornoemde richtlijn nr. 74/329 en op artikel 30 EEG-Verdrag. Ten einde deze verweermiddelen te kunnen beoordelen, heeft de cour d'appel te Colmar de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Heeft richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke voorschriften der Lid-Staten inzake de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen, waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan, tot gevolg dat een Lid-Staat het gebruik van een van de in bijlage I vermelde stoffen niet mag verbieden, en zo niet, onder welke voorwaarden kan een dergelijk verbod dan verenigbaar worden geacht met het gemeenschapsrecht ?

2) Kan een Lid-Staat die het gebruik van een van de in bijlage I van de richtlijn van 18 juni 1974 vermelde stoffen op regelmatige wijze heeft verboden, de invoer en het in de handel brengen op zijn grondgebied van een produkt dat deze stof bevat en in overeenstemming met de gemeenschapsvoorschriften in

een andere Lid-Staat is vervaardigd, om een andere dan de in artikel 8, lid 4, van de richtlijn vermelde redenen beletten, zonder in strijd te komen met artikel 30 EEG-Verdrag ?"

De eerste vraag

6 Deze vraag heeft betrekking op de uitlegging van voornoemde richtlijn nr. 74/329, die een eerste stadium van de onderlinge aanpassing van de nationale wettelijke voorschriften beoogt te verwezenlijken door „de opstelling (...) van een enkele lijst van emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen waarvan het gebruik voor de behandeling van levensmiddelen door de Lid-Staten mag worden toegestaan" (vierde overweging van de considerans). De levensmiddelen waaraan deze stoffen mogen worden toegevoegd, alsmede de voorwaarden voor deze toevoeging worden in een tweede stadium door de Raad vastgesteld (zesde overweging van de considerans en artikel 4). Tot op heden heeft de Raad evenwel geen enkele handeling van die strekking vastgesteld.

7 Artikel 2, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt: „Voor de behandeling van levensmiddelen met emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen staan de Lid-Staten slechts het gebruik toe van de in bijlage I genoemde stoffen en in voorkomend geval alleen onder de aldaar bepaalde voorwaarden." Artikel 5 van de richtlijn bepaalt, dat de Lid-Staten ten hoogste voor een tijdvak van een jaar de toelating van het gebruik van een van de in bijlage I opgenomen stoffen kunnen schorsen of het toegelaten maximumgehalte ervan kunnen verlagen, wanneer het gebruik in levensmiddelen of het gehalte van deze stof schadelijk is voor de gezondheid van de mens. Ten slotte stelt artikel 8 de criteria vast met betrekking tot de etikettering van de in de richtlijn bedoelde stoffen; krachtens lid 4 van dit artikel mogen de Lid-Staten de overbrenging naar hun grondgebied en het in de handel brengen van deze stoffen niet meer verbieden uitsluitend op grond van het feit dat zij de etikettering onvoldoende achten, wanneer deze aan de in dit artikel gestelde eisen voldoet.

8 Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend, zijn het erover eens, dat uit de aangehaalde bepalingen, in hun onderling verband gelezen, blijkt dat richtlijn nr. 74/329 de Lid-Staten niet verplicht de in de bijlage opgenomen stoffen in alle gevallen toe te laten. Zij verschillen evenwel van mening over de beoordelingsmarge waarover de Lid-Staten beschikken om het gebruik van een van deze stoffen te verbieden.

9 Volgens Muller en Kampfmeyer, daarin bijgetreden door de Duitse en de Italiaanse regering, moet overeenkomstig het doel van de richtlijn een dergelijk verbod gebaseerd zijn op redenen die verband houden met de bescherming van de menselijke gezondheid, en zich beperken tot bepaalde levensmiddelen. Elk algemeen en absoluut verbod van de betrokken stoffen zou dus uitgesloten zijn.

10 Daarentegen is de Franse regering van oordeel, dat de lijst van additieven in bijlage I bij de richtlijn zuiver limitatief is en geenszins de verplichting meebrengt het gebruik van elk van die additieven toe te staan. De Lid-Staten mogen dus uitsluitend de stoffen toelaten die op die lijst voorkomen, maar zij kunnen het gebruik ervan ook volstrekt verbieden, indien zij menen dat zij gevaar opleveren voor de gezondheid van de consument.

11 De Commissie erkent dat, wanneer het gaat om binnenlandse levensmiddelen, een Lid-Staat het gebruik van een in de positieve lijst van de richtlijn opgenomen stof ook volstrekt mag verbieden, maar dat een dergelijk verbod niet mag worden toegepast bij de invoer van levensmiddelen uit andere Lid-Staten, die geen enkel gevaar voor de gezondheid opleveren, indien zij daar rechtmatig in het verkeer zijn gebracht. Voorts beklemtoont de Commissie, dat het recht van de Lid-Staten om het gebruik van de betrokken stoffen te verbieden, wordt beperkt door de bijzondere bepalingen van de artikelen 5 en 8 van de richtlijn en door de verdragsbepalingen ter zake van het vrije goederenverkeer.

12 Zoals hiervoor uiteengezet, beoogt richtlijn nr. 74/329 een slechts gedeeltelijke harmonisatie op het gebied van de betrokken additieven en zullen eerst in een later stadium de voorwaarden voor het gebruik ervan op communautair niveau worden vastgesteld. De richtlijn beperkt zich tot een opsomming van de emulgatoren, stabilisatoren, verdikkingsmiddelen en geleermiddelen „waarvan het gebruik in levensmiddelen is toegestaan" („pouvant être employés dans les denrées alimentaires"), en laat daarmee de Lid-Staten de bevoegdheid om hun eigen regels voor het gebruik van die stoffen vast te stellen, en met name om te bepalen aan welke levensmiddelen ze mogen worden toegevoegd en welke voorwaarden daarbij in acht moeten worden genomen. Zowel uit de algemene doelstelling van de richtlijn als uit de andere regels van het gemeenschapsrecht volgt evenwel dat deze bevoegdheid niet onbeperkt is.

13 In dit verband zij er vooreerst op gewezen, dat ingevolge artikel 5 van de richtlijn een Lid-Staat die het gebruik in levensmiddelen van een der in bijlage I opgesomde stoffen heeft toegelaten, deze toelating slechts kan schorsen of de omvang ervan kan beperken om redenen verband houdend met de bescherming van de menselijke gezondheid, en gedurende een beperkte tijd, in afwachting van een definitieve beslissing van de Raad. Verder verzet artikel 8, lid 4, zich tegen een dergelijk verbod wanneer de enige reden daarvoor is dat het produkt onvoldoende geëtiketteerd zou zijn, zulks terwijl de etikettering aan de voorwaarden van dit artikel voldoet.

14 In de tweede plaats zij opgemerkt — gelijk het Hof laatstelijk overwoog in zijn arrest van 10 december 1985 (zaak 247/84, Motte, Jurispr. 1985, blz. 3887) —, dat het bestaan van harmonisatierichtlijnen de toepassing van artikel 30 EEG-Verdrag niet uitsluit, en dat anderzijds het beroep op artikel 36 enkel dan niet meer gerechtvaardigd is, wanneer op gemeenschapsniveau is voorzien in een volledige harmonisatie van alle ter bescherming van de gezondheid noodzakelijke maatregelen en in communautaire procedures voor het toezicht op de naleving ervan. Bij de toepassing, op uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten, van verboden om de in bijlage I bij de richtlijn genoemde stoffen te gebruiken, dient derhalve rekening te worden gehouden met de artikelen 30 e. v. van het Verdrag, op welke artikelen de tweede vraag betrekking heeft.

15 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 er niet aan in de weg staat, dat een Lid-Staat het gebruik verbiedt van één van de in bijlage I bij die richtlijn vermelde stoffen, mits hij daarbij de voorwaarden gesteld in de artikelen 5 en 8 van de richtlijn en, bij de toepassing van het verbod op uit andere Lid-Staten ingevoerde levensmiddelen, de artikelen 30 en volgende van het Verdrag in acht neemt.

De tweede vraag

16 Met betrekking tot de tweede vraag, betreffende de uitlegging van de artikelen 30 en volgende van het Verdrag, kan niet worden betwist, dat de toepassing van een nationale wetgeving zoals in het hoofdgeding aan de orde is, op ingevoerde produkten uit andere Lid-Staten waar zij rechtmatig in het verkeer zijn gebracht, de intracommunautaire handel kan belemmeren en bijgevolg een maatregel is van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag. Waar echter in de betrokken sector nog slechts een gedeeltelijke harmonisatie tot stand is gebracht, moet worden nagegaan of die toepassing gerechtvaardigd kan zijn uit hoofde van bescherming van de gezondheid van personen in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag.

17 Muller en Kampfmeyer betogen dienaangaande, dat volgens 's Hofs rechtspraak afwijkingen van het beginsel van het vrije goederenverkeer, en met name die welke verband houden met de bescherming van de volksgezondheid, in enge zin moeten worden uitgelegd. Wat meer in het bijzonder de stof E 475 betreft, zou er geen enkele met de volksgezondheid verband houdende reden bestaan op grond waarvan een Lid-Staat zich kan verzetten tegen de verhandeling van een produkt waarin die stof overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn nr. 74/329 is verwerkt. Deze stof zou op zich niet schadelijk zijn en bovendien zou het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding hebben erkend dat zij zowel voor de gebruiker als voor de consument vele voordelen heeft. In ieder geval zou het bewijs dat er omstandigheden zijn die een afwijking van het beginsel van het vrije goederenverkeer rechtvaardigen, geleverd moeten worden door de Lid-Staat wiens regeling de belemmering veroorzaakt.

18 De Franse regering betoogt, dat de nationale instanties, wanneer het om additieven gaat, het recht en de verplichting hebben de bescherming van de gezondheid van de consumenten te waarborgen en daarbij rekening te houden met hun voedingsgewoonten. Er zou nog ernstige twijfel bestaan over de onschadelijkheid van de stof E 475, inzonderheid gelet op de specifieke voedingsgewoonten van de Franse bevolking. Blijkens een recent Frans onderzoek zou er in Frankrijk gevaar bestaan dat de door het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding voorgestelde dagelijks toelaatbare dosis wordt overschreden, met name bij kinderen, die veel banketbakkersprodukten consumeren.

19 De Commissie is van oordeel, dat een algemeen verbod op de invoer en verhandeling van in een andere Lid-Staat rechtmatig in het verkeer gebrachte produkten, op grond dat zij een van de in de positieve lijst van richtlijn nr. 74/329 genoemde stoffen bevatten, te ver gaat wanneer de toevoeging van deze stof binnen de grenzen blijft die volgens de internationale wetenschappelijke kennis aanvaardbaar zijn. Met name wat de stof E 475 betreft, zou het Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding een aantal technologische voordelen hebben vastgesteld, vooral bij het gebruik ervan in bakkerijprodukten, en tot de conclusie zijn gekomen, dat het gebruik van deze stof tot een dagelijks toelaatbare dosis van 25 mg/kg lichaamsgewicht aanvaardbaar is.

20 Vooreerst zij beklemtoond, dat de bij de procedure betrokken partijen het erover eens zijn, dat de in richtlijn nr. 74/329 bedoelde stoffen op zich weliswaar niet schadelijk zijn, doch dat het gebruik ervan vanaf een zekere hoeveelheid een ge-

vaar voor de menselijke gezondheid kan opleveren. Dit vindt trouwens bevestiging in het feit dat de gemeenschapswetgever zich heeft voorgenomen, in een tweede fase van de onderlinge aanpassing van de nationale wettelijke voorschriften te bepalen, aan welke levensmiddelen en in welke hoeveelheden deze stoffen mogen worden toegevoegd. Blijkens het dossier bestaan er bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek nog twijfels over de limiet waarboven een stof schadelijk wordt. Deze grens hangt immers af van de hoeveelheid die in totaal met het voedsel wordt opgenomen, en dus in grote mate van de uiteenlopende voedingsgewoonten in de verschillende Lid-Staten.

21 Onder meer in zijn arresten van 14 juli 1983 (zaak 174/82, Sandoz, Jurispr. 1983, blz. 2445) en 10 december 1985 (zaak 247/84, Motte, reeds aangehaald) overwoog het Hof, dat het in dat geval aan de Lid-Staten staat om, bij ontbreken van volledige harmonisatie ter zake, te beslissen over de mate waarin zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen waarborgen, gelet op de voedingsgewoonten van hun bevolking en rekening houdend met de vereisten van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap.

22 Bovendien moet worden vastgesteld, dat richtlijn nr. 74/329, evenals de andere, analoog opgezette basisrichtlijnen ter zake van levensmiddelenadditieven, blijk geeft van een grote voorzichtigheid ten aanzien van de mogelijke schadelijkheid van deze stoffen en uitgaat van het beginsel dat de ongecontroleerde opneming ervan met het voedsel zoveel mogelijk moet worden beperkt. Dit beginsel, dat moet worden geacht in overeenstemming te zijn met een legitieme doelstelling van het gezondheidsbeleid, wordt aldus toegepast, dat uitsluitend additieven die aan een werkelijke, met name technologische of economische behoefte voldoen, voor levensmiddelen zijn toegelaten.

23 Bijgevolg staat het gemeenschapsrecht er bij zijn huidige stand niet aan in de weg, dat een Lid-Staat het in de handel brengen van uit andere Lid-Staten afkomstige levensmiddelen waaraan dergelijke stoffen zijn toegevoegd, verbiedt. Het in de laatste volzin van artikel 36 tot uitdrukking komende evenredigheidsbeginsel verlangt evenwel dat dit verbod niet verder gaat dan wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen van gezondheidsbescherming. Wanneer de toestemming tot het in de handel brengen van deze produkten met die doelstellingen verenigbaar is, moet zij derhalve volgens een voor de handelaars gemakkelijk toegankelijke procedure worden verleend.

24 In het kader van de feitelijke beoordeling die de Lid-Staten ter zake moeten maken, dienen zij na te gaan of de verhandeling van levensmiddelen waaraan dergelijke stoffen zijn toegevoegd, een gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren en of het werkelijk nodig is dat de betrokken stoffen aan bepaalde levensmiddelen worden toegevoegd. Bij de toepassing van deze criteria dienen zij de resultaten van het internationaal wetenschappelijk onderzoek en met de name de studies van het communautaire Wetenschappelijk Comité voor de menselijke voeding in aanmerking te nemen, waarbij zij evenwel rekening kunnen houden met de specifieke voedingsgewoonten in de Lid-Staat van invoer.

25 De bevoegde nationale instanties zullen van geval tot geval hebben aan te tonen, dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 EEG-Verdrag bedoelde belangen, en in het bijzonder, dat de verhandeling van het betrokken produkt een gevaar voor de gezondheid oplevert, en in voorkomend geval, dat de toevoeging van deze stoffen niet aan een werkelijke behoefte beantwoordt.

26 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat de artikelen 30 tot en met 36 er niet aan in de weg staan, dat een Lid-Staat de verhandeling verbiedt van levensmiddelen die zijn ingevoerd uit andere Lid-Staten waar zij rechtmatig in het verkeer zijn gebracht, en waaraan een van de in bijlage I bij richtlijn nr. 74/329 van 18 juni 1974 genoemde stoffen is toegevoegd, mits de verhandeling volgens een voor de handelaars gemakkelijk toegankelijke procedure wordt toegestaan wanneer de toevoeging van de betrokken stof aan een werkelijke 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 EEG-Verdrag bedoelde belangen.

Kosten

27 De kosten door de Duitse, de Franse en de Italiaanse regering alsmede 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 (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de cour d'appel te Colmar bij arrest van 25 oktober 1984 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Richtlijn nr. 74/329 van de Raad van 18 juni 1974 staat er niet aan in de weg, dat een Lid-Staat het gebruik verbiedt van een van de in bijlage I bij die richtlijn vermelde stoffen, mits hij daarbij de voorwaarden gesteld in de artikelen 5 en 8 van de richtlijn en, bij de toepassing van het verbod op uit andere Lid-Staten ingevoerde levensmiddelen, de artikelen 30 en volgende van het Verdrag in acht neemt.**

2) **De artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag staan er niet aan in de weg, dat een Lid-Staat de verhandeling verbiedt van levensmiddelen die zijn ingevoerd uit andere Lid-Staten waar zij rechtmatig in het verkeer zijn gebracht, en waaraan een van de in bijlage I bij richtlijn nr. 74/329 van 18 juni 1974 genoemde stoffen is toegevoegd, mits de verhandeling volgens een voor de handelaars gemakkelijk toegankelijke procedure wordt toegestaan wanneer de toevoeging van de betrokken stof aan een werkelijke 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 EEG-Verdrag bedoelde belangen.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 mei 1986.

De griffier

P. Heim

De president van de Vijfde kamer

U. Everling