

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
5 februari 2004 *

In zaak C-24/00,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. B. Wainwright en O. Couvert-Castéra als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Abraham en R. Loosli-Surrans en vervolgens door J.-F. Dobelle en R. Loosli-Surrans als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek:

- door geen bepaling vast te stellen ter verzekering van het vrije verkeer van levensmiddelen voor dagelijks gebruik en levensmiddelen voor bijzondere voeding, die in andere lidstaten wettig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht, en toevoegingsmiddelen (zoals vitaminen, mineralen en andere ingrediënten) bevatten die niet in de Franse regeling zijn genoemd;
- door niet in een vereenvoudigde procedure te voorzien inzake de inschrijving op de nationale lijst van toevoegingsmiddelen, die nodig is om bovenbedoelde levensmiddelen in Frankrijk in de handel te brengen, en
- door het in de handel brengen van bovenbedoelde levensmiddelen in Frankrijk te belemmeren zonder het bewijs te leveren dat het in de handel brengen van deze producten een risico voor de volksgezondheid meebracht,

de ingevolge artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen en F. Macken (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 31 mei 2001, waarbij de Commissie was vertegenwoordigd door R. B. Wainwright en J. Adda als gemachtigde, en de Franse Republiek door R. Loosli-Surrans,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juni 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 januari 2000, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld tot vaststelling dat de Franse Republiek:
 - door geen bepaling vast te stellen ter verzekering van het vrije verkeer van levensmiddelen voor dagelijks gebruik en levensmiddelen voor bijzondere voeding, die in andere lidstaten wettig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht, en toevoegingsmiddelen (zoals vitamines, mineralen en andere ingrediënten) bevatten die niet in de Franse regeling zijn genoemd;
 - door niet in een vereenvoudigde procedure te voorzien inzake de inschrijving op de nationale lijst van toevoegingsmiddelen, die nodig is om bovenbedoelde levensmiddelen in Frankrijk in de handel te brengen, en

- door het in de handel brengen van bovenbedoelde levensmiddelen in Frankrijk te belemmeren zonder het bewijs te leveren dat het in de handel brengen van deze producten een risico voor de volksgezondheid meebracht,

de ingevolge artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

- 2 Toevoegingsmiddelen zijn voedingsstoffen zoals vitamines, mineralen, aminozuren en andere stikstofhoudende verbindingen.

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

- 3 Vaststaat dat er op de voor het onderhavige beroep relevante datum, namelijk bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie van 26 oktober 1998 gestelde termijn, geen gemeenschapsregeling bestond ter zake van de voorwaarden waaronder voedingsstoffen, zoals vitamines en mineralen, mogen worden toegevoegd aan levensmiddelen voor dagelijks gebruik.
- 4 Met betrekking tot bepaalde levensmiddelen voor bijzondere voeding, heeft de Commissie richtlijnen vastgesteld op grond van richtlijn 89/398/EEG van de Raad van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen (PB L 186, blz. 27).

Bepalingen van nationaal recht

- 5 In Frankrijk is het in de handel brengen van voedingssupplementen en levensmiddelen voor dagelijks gebruik die zijn verrijkt met vitaminen, mineralen en andere voedingsstoffen, zoals aminozuren, geregeld bij het decreet van 15 april 1912 houdende voorschriften voor de toepassing van de wet van 1 augustus 1905 ter bestrijding van bedrog bij de verkoop van goederen en vervalsing van levensmiddelen, met name vlees, fijne vleeswaren, fruit, groenten, vis en conserven.

- 6 Artikel 1 van dit decreet, zoals gewijzigd bij decreet nr. 73-138 van 12 februari 1973 (JORF van 15 februari 1973, blz. 1728), luidt:

„Is verboden, het bezit met het oog op de verkoop, het in de handel brengen en de verkoop van voor menselijke voeding bestemde goederen en levensmiddelen waaraan andere chemische producten zijn toegevoegd dan die welke zijn toegelaten krachtens besluiten die op advies van de Conseil supérieur d'hygiène publique de France [hierna: „CSHPF”] en de Académie nationale de médecine in onderlinge overeenstemming door de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, de minister van Economie en Financiën, de minister van Industriële en Wetenschappelijke Ontwikkeling en de minister van Volksgezondheid zijn vastgesteld.”

- 7 Artikel 1 van decreet nr. 91-827 van 29 augustus 1991 betreffende levensmiddelen voor bijzondere voeding (JORF van 31 augustus 1991, blz. 11424) bepaalt:

„Levensmiddelen voor bijzondere voeding zijn levensmiddelen die wegens hun bijzondere samenstelling of de bijzondere wijze waarop zij worden vervaardigd,

duidelijk verschillen van de levensmiddelen voor dagelijks gebruik, geschikt zijn voor een bepaald dieet en uitdrukkelijk met het oog op dat dieet in de handel worden gebracht.”

8 Artikel 3 van hetzelfde decreet luidt:

„De ministers die bevoegd zijn voor consumptie, landbouw en gezondheid, stellen, op advies van de [CSHPP], in onderlinge overeenstemming de besluiten vast houdende:

- a) opsomming van en gebruiksvoorwaarden voor de voedingsstoffen, zoals vitaminen, minerale zouten, aminozuren en andere stoffen die in levensmiddelen voor bijzondere voeding mogen worden verwerkt, alsmede de zuiverheidscriteria die daarop van toepassing zijn;

[...]”

- 9 De besluiten als bedoeld in artikel 3 van decreet nr. 91-827, zijn het besluit van 20 juli 1977 ter uitvoering van decreet nr. 75-85 van 24 juli 1975 betreffende dieet- en vermageringsproducten, zoals later gewijzigd, en het besluit van 4 augustus 1986 inzake het gebruik van toevoegingsmiddelen bij de vervaardiging van levensmiddelen voor bijzondere voeding, dat eveneens later is gewijzigd. Deze besluiten zijn vastgesteld op grond van de decreten die aan decreet nr. 91-827 voorafgingen, en zijn gehandhaafd bij artikel 9, tweede alinea, van laatstbedoeld decreet.

Precontentieuze procedure

- 10 Na klachten van marktdeelnemers uit andere lidstaten over moeilijkheden bij het in de handel brengen in Frankrijk van met voedingsstoffen verrijkte levensmiddelen, heeft de Commissie tussen 1994 en 1996 de Franse autoriteiten herhaaldelijk om opmerkingen verzocht.
- 11 Omdat de briefwisseling tussen de Commissie en de Franse autoriteiten en de besprekingen tijdens een „pakketvergadering” niets hadden opgeleverd, heeft de Commissie op 23 december 1997 de Franse Republiek aangemaand binnen twee maanden haar opmerkingen in te dienen.
- 12 Van mening dat de antwoorden van de Franse autoriteiten van 9 maart en 15 mei 1998 ontoereikend waren, heeft de Commissie bij brief van 26 oktober 1998 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij de Franse Republiek verzocht binnen twee maanden na de ontvangst ervan de nodige maatregelen te nemen om eraan te voldoen.
- 13 Bij brief van 31 december 1998 stelden deze autoriteiten dat bedoelde Franse regeling nodig is ter bescherming van de volksgezondheid en, bij ontbreken van communautaire harmonisatie, mocht worden toegepast. Zij voegden daar evenwel aan toe dat duidelijkheidshalve voorschriften zouden worden vastgesteld waarin de toelatingsprocedure inzake de toevoeging van voedingsstoffen zou worden beschreven.
- 14 Van mening dat de Franse Republiek niet binnen de gestelde termijn aan het met redenen omkleed advies had voldaan, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

- 15 In haar verzoekschrift voert de Commissie drie grieven aan tegen de Franse Republiek: in de eerste plaats bevat de Franse regeling geen clause van wederzijdse erkenning voor levensmiddelen die in andere lidstaten wettig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht en waaraan voedingsstoffen zijn toegevoegd die door deze regeling niet zijn toegelaten; in de tweede plaats ontbreekt een vereenvoudigde procedure inzake de inschrijving van deze voedingsstoffen op de nationale lijst van toegelaten voedingsstoffen, en in de derde plaats ontbreekt elke rechtvaardiging om de inschrijving van deze voedingsstoffen op bedoelde lijst te weigeren om redenen die verband houden met de bescherming van de volksgezondheid.

De eerste grief

Argumenten van partijen

- 16 De Commissie stelt in wezen dat de Franse regeling eraan voorbijgaat dat levensmiddelen waaraan in Frankrijk niet toegelaten voedingsstoffen zijn toegevoegd, wettig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht in een andere lidstaat, zodat zij normaliter onder het beginsel van het vrije goederenverkeer vallen, onder voorbehoud van de in het Verdrag genoemde uitzonderingen. Deze regeling bevat geen clause van wederzijdse erkenning ter verzekering van het vrije verkeer van producten die in een andere lidstaat wettig zijn vervaardigd of in de handel gebracht, en die, wat de gezondheid van de consument betreft, weliswaar niet volledig aan de in de regeling gestelde vereisten voldoen, maar wel eenzelfde niveau van bescherming als dat in Frankrijk verzekeren.

- 17 De Commissie betoogt, onder verwijzing naar het arrest van 22 oktober 1998, Commissie/Frankrijk (C-184/96, Jurispr. blz. I-6197), dat het ontbreken van een clausule van wederzijdse erkenning in de Franse regeling op zich volstaat als bewijs van niet-nakoming.
- 18 De Franse regering stelt dienaangaande dat de rechtspraak van het Hof over de clausules van wederzijdse erkenning doorgaans betrekking heeft op kwaliteits- of veiligheidsnormen voor specifieke industriële producten, en niet op algemene normen inzake volksgezondheid. Overigens heeft de Commissie, met haar ontwerp-richtlijnen inzake de toevoeging van voedingsstoffen, impliciet erkend dat, gelet op de uiteenlopende nationale situaties, de clausules van wederzijdse erkenning niet tegelijk het vrije verkeer van levensmiddelen én een hoog beschermingsniveau op het gebied van de volksgezondheid kunnen verzekeren.
- 19 De Franse regering erkent dat de nationale regeling de handel tussen de lidstaten kan belemmeren, maar acht deze regeling niettemin gerechtvaardigd om redenen van volksgezondheid en consumentenbescherming. De Commissie heeft in casu niet bewezen dat de regeling onevenredig is omdat zij niet voorziet in de wederzijdse erkenning van voedingsstoffen die zijn toegevoegd aan in andere lidstaten in de handel gebrachte levensmiddelen voor dagelijks gebruik of voor bijzondere voeding.
- 20 Daarnaast merkt de Franse regering op dat de Commissie niet heeft aangetoond dat, indien in een andere lidstaat een regeling had bestaan die dezelfde doelstellingen inzake volksgezondheid kan verwezenlijken, de Franse Republiek zou hebben geweigerd het verzoek tot inschrijving op de nationale lijst van een volgens die regeling toegelaten voedingsstof in het kader van een stelsel van wederzijdse erkenning te onderzoeken.

Beoordeling door het Hof

- 21 Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten is een fundamenteel beginsel van het Verdrag dat tot uitdrukking komt in het in artikel 30 van het Verdrag neergelegde verbod van kwantitatieve invoerbepalingen tussen de lidstaten en maatregelen van gelijke werking.
- 22 Het in artikel 30 van het Verdrag neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking ziet op iedere handelsregeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (zie met name arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5, en 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 39).
- 23 Vaststaat dat de Franse regeling een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 30 van het Verdrag is. Met name maakt deze regeling, die voor het in de handel brengen van met vitamines en mineralen verrijkte levensmiddelen de voorafgaande inschrijving van deze voedingsstoffen op een „positieve lijst” verlangt, het in de handel brengen van die levensmiddelen moeilijker en duurder, zodat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten belemmert.
- 24 De Franse regeling bevat geen enkele bepaling ter verzekering van het vrije verkeer van verrijkte levensmiddelen die in een andere lidstaat wettig zijn vervaardigd en/of in de handel gebracht en die, wat de gezondheid van de consument betreft, weliswaar niet volledig aan de in de regeling gestelde vereisten voldoen, maar wel eenzelfde niveau van bescherming als dat in Frankrijk verzekeren.

- 25 Volgens de rechtspraak van het Hof is een nationale regeling die voor de toevoeging van een voedingsstof aan een in andere lidstaten wettig vervaardigd en/of in de handel gebracht levensmiddel een voorafgaande toelating verlangt, in beginsel evenwel niet in strijd met het gemeenschapsrecht, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie, in die zin, arrest van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, C-344/90, Jurispr. blz. I-4719, punt 8, en arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 44).
- 26 Enerzijds moet een dergelijke regeling voorzien in een procedure die het voor de marktdeelnemers mogelijk maakt deze voedingsstof op de nationale lijst van toegelaten stoffen te laten plaatsen. 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, arrest van 16 juli 1992, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 9).
- 27 Anderzijds mogen de bevoegde nationale autoriteiten een verzoek tot inschrijving van een voedingsstof op de nationale lijst van toegelaten stoffen enkel afwijzen indien deze stof een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengt (zie arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 46).
- 28 Aangezien de betrokken lidstaat heeft gekozen voor een regeling die voor het in de handel brengen van een met een voedingsstof verrijkt levensmiddel een voorafgaande toelating verlangt, moet de eerste grief worden afgewezen.
- 29 De vraag of de Franse regeling voldoet aan de twee voorwaarden als bedoeld in de punten 26 en 27 van het onderhavige arrest, is aan de orde in de tweede en de derde grief van de Commissie.

De tweede grief

Argumenten van partijen

- 30 De Commissie is om te beginnen van mening dat de procedure van voorafgaande toelating als bedoeld in de Franse regeling, volgens welke het geldende interministeriële besluit moet worden gewijzigd alvorens een niet in Frankrijk toegelaten voedingsstof aldaar in de handel kan worden gebracht, bijzonder zwaar is en niet voldoet aan de gemeenschapsrechtelijke voorwaarden die in punt 26 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht.
- 31 Willen de nationale autoriteiten verzekeren dat overeenkomstig de rechtspraak van het Hof de procedure inzake de inschrijving op de nationale lijst van toegelaten stoffen gemakkelijk toegankelijk is voor de marktdeelnemers, dan moeten zij in een officieel bekendgemaakt en voor henzelf bindend document, preciseren welke inlichtingen het dossier van de toelatingsaanvraag moet bevatten, en hoe deze aanvraag wordt onderzocht. Volgens de Commissie is de bij de Franse regeling vastgestelde procedure, waarvan het verloop niet in een dergelijk document is beschreven, niet gemakkelijk toegankelijk voor de marktdeelnemers.
- 32 Vervolgens moet de nationale toelatingsprocedure binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten. Volgens de Commissie is in casu niet aan deze voorwaarde voldaan, aangezien de geldende voorschriften geen termijn bepalen voor het onderzoek van de verzoeken tot inschrijving op de lijst.
- 33 Ten slotte moet, wanneer een toelating wordt geweigerd, dit aldus geschieden dat de betrokken marktdeelnemer daartegen daadwerkelijk in rechte kan opkomen.

De Franse regeling voldoet echter niet aan deze voorwaarde. Volgens de Commissie worden in de afwijzende besluiten die de Franse autoriteiten aan de marktdeelnemers betekenen, niet gepreciseerd waarom in het betrokken geval geen toelating voor het in de handel brengen is verleend.

- 34 De Franse regering daarentegen betoogt dat er reeds een vereenvoudigde procedure bestaat, ook al is deze niet uitdrukkelijk in het decreet van 15 april 1912 genoemd. In de eerste plaats houdt de CSHPF rekening met de internationale wetenschappelijke gegevens, wanneer zij in de aanvraag zijn vermeld. In de tweede plaats gaat het om een snelle procedure, aangezien kan worden volstaan met de vaststelling van een besluit. Overigens wordt de marktdeelnemer vaak schriftelijk van de goedkeuring op de hoogte gebracht, nog vóór het besluit is bekendgemaakt. Volgens de Franse regering heeft de Commissie niet bewezen dat er geen de facto vereenvoudigde procedure bestaat voor producten die wettig in een andere lidstaat dan de Franse Republiek in de handel zijn gebracht.
- 35 De Franse regering gaat ervan uit dat blijkbaar als prealabele voorwaarde voor de toepassing van een vereenvoudigde procedure geldt dat de wetgeving van de staat van uitvoer gelijkenis vertoont met die van de staat van invoer, en betoogt dat aan deze voorwaarde niet is voldaan, zoals blijkt uit het feit dat de Commissie heeft besloten ontwerp-richtlijnen inzake de toevoeging van voedingsstoffen in te dienen.

Beoordeling door het Hof

- 36 Zoals uit punt 26 van het onderhavige arrest blijkt, is een procedure die, inzake op de toevoeging van een in een andere lidstaat toegelaten voedingsstof, omwille van

de volksgezondheid een voorafgaande toelating verlangt, slechts verenigbaar met het gemeenschapsrecht indien zij gemakkelijk toegankelijk is en binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten, en indien tegen een afwijzend besluit in rechte kan worden opgekomen.

- 37 Wat in de eerste plaats de toegankelijkheid van de betrokken procedure betreft, is niet voldaan aan de verplichting van de lidstaat om in een nationale regeling inzake de toevoeging van voedingsstoffen, die omwille van de volksgezondheid een toelating verlangt, een dergelijke procedure op te nemen, wanneer deze procedure niet uitdrukkelijk bij een voor de nationale autoriteiten bindende handeling met algemene strekking is vastgesteld (zie, eveneens in die zin, arrest van 12 maart 1987, Commissie/Griekenland, 176/84, Jurispr. blz. 1193, punt 41).
- 38 Waar de Franse autoriteiten in hun antwoord van 31 december 1998 op het met redenen omkleed advies hebben aangekondigd dat „de Franse regeling zal worden verduidelijkt aan de hand van voorschriften waarin de toelatingsprocedure inzake het gebruik van voedingsstoffen zal worden uiteengezet”, hebben zij erkend dat althans bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn deze procedure niet uitdrukkelijk in de nationale regeling was opgenomen.
- 39 Het is juist dat de Franse regering voor de marktdeelnemers een mededeling heeft opgesteld met een beschrijving van de regels inzake toevoeging van voedingsstoffen aan levensmiddelen voor dagelijks gebruik die haars inziens als zodanig kan gelden. Uit de stukken blijkt echter niet dat deze mededeling, gesteld dat zij voldoet aan de vereisten van het gemeenschapsrecht, bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van kracht was.
- 40 In de tweede plaats blijkt uit de voorbeelden die de Commissie in het kader van haar beroep heeft gegeven, dat de toelatingsaanvragen van de marktdeelnemers niet werden behandeld binnen een redelijke termijn, en evenmin volgens een voldoende transparante procedure wat de mogelijkheden betreft om in rechte op te komen tegen een eventuele niet-toelating.

- 41 Zo heeft de aanvrager van een toelating voor de drank „Red Bull” bijna zeven maanden moeten wachten op een ontvangstbewijs, en meer dan twee jaar op de kennisgeving van de afwijzing van zijn aanvraag.
- 42 Uit wat voorafgaat volgt dat de tweede grief gegrond moet worden verklaard.

De derde grief

Argumenten van partijen

- 43 De Commissie stelt dat de Franse autoriteiten in verschillende gevallen de toelating voor het in de handel brengen van met niet-toegelaten voedingsstoffen verrijkte levensmiddelen hebben geweigerd, zonder enige motivering wat het reële risico voor de volksgezondheid betreft. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof dient de lidstaat in elk concreet geval de risico's voor de volksgezondheid uiteen te zetten.
- 44 Voorts stelt zij dat de lidstaten het in de handel brengen van dergelijke levensmiddelen uit een andere lidstaat niet mogen verbieden op de enkele grond dat de toevoeging van een voedingsstof aan deze levensmiddelen geen voedingswaarde heeft, wanneer dit bezwaar geen gevolgen heeft voor de volksgezondheid.
- 45 Wat de consumentenbescherming betreft, is de Commissie van mening dat de Franse autoriteiten in de door haar genoemde concrete gevallen niet hebben onderzocht of zij andere, minder beperkende maatregelen konden nemen, met name de verplichte etikettering waarmee de consument attent wordt gemaakt op de risico's van een buitensporige opname van de betrokken stoffen.

- 46 De Franse regering daarentegen stelt dat elke weigering om een voedingsstof op de nationale lijst van toegelaten stoffen op te nemen, is gebaseerd op de aanbevelingen van de Franse wetenschappelijke instanties, die in elk concreet geval op een analyse van de risico's voor de volksgezondheid berusten en die volgens de Franse autoriteiten wegens hun wetenschappelijk karakter door de overheid niet in twijfel mogen worden getrokken.
- 47 De Franse regering is van mening dat de voedingsbehoeften van de Franse bevolking terecht in beschouwing worden genomen bij de beoordeling van de onschadelijkheid van de voedingsstoffen, aangezien de Franse regeling niet voorziet in een goedkeuring achteraf van de eindproducten die dergelijke stoffen bevatten.
- 48 Zij erkent dat de doeltreffendheid van de voedingsstof eveneens in beschouwing wordt genomen tijdens de procedure inzake de inschrijving op voormelde nationale lijst, maar betoogt dat talrijke richtlijnen inzake volksgezondheid eveneens de doeltreffendheid van het product of van de toegevoegde voedingsstof in aanmerking nemen, en dat vele communautaire en nationale regelingen tegelijk de bescherming van de volksgezondheid en de bestrijding van bedrog beogen.

Beoordeling door het Hof

- 49 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het aan de lidstaten staat om, bij ontbreken van harmonisatie en gelet op de onzekerheid die bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek nog bestaat, te beslissen welk niveau van bescherming van de gezondheid en het leven van personen zij willen verzekeren, en of zij een voorafgaande toelating voor het in de handel brengen van de levensmiddelen verlangen, rekening houdend met de eisen van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap (zie arrest van 14 juli 1983, Sandoz, 174/82, Jurispr. blz. 2445, punt 16, en arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 42).

- 50 Deze beoordelingsvrijheid ter zake van de bescherming van de volksgezondheid is bijzonder belangrijk wanneer is aangetoond dat er bij de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek nog onzekerheid bestaat over bepaalde stoffen, zoals vitamines, die in het algemeen op zichzelf niet schadelijk zijn, maar specifieke schadelijke werkingen kunnen hebben uitsluitend bij te grote opname ervan via de totale voedselconsumptie, waarvan de samenstelling niet valt te voorzien of te controleren (zie reeds aangehaalde arresten Sandoz, punt 17, en Commissie/Denemarken, punt 43).
- 51 Derhalve staat het gemeenschapsrecht, zoals uit punt 25 van het onderhavige arrest blijkt, er in beginsel niet aan in de weg dat de regeling van een lidstaat zich behoudens voorafgaande toelating verzet tegen het bezit met het oog op de verkoop of het in de handel brengen van levensmiddelen waaraan andere voedingsstoffen zijn toegevoegd dan de vitamines of mineralen waarvan het gebruik door de betrokken regeling is toegelaten.
- 52 Bij het gebruik van die beoordelingsvrijheid ter zake van de bescherming van de volksgezondheid moeten de lidstaten evenwel het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. De middelen die zij kiezen, mogen niet verder gaan dan hetgeen daadwerkelijk noodzakelijk is ter verzekering van de bescherming van de volksgezondheid of om aan de dwingende vereisten op gebied van, bijvoorbeeld, consumentenbescherming te voldoen; verder moeten die middelen in verhouding staan tot het nagestreefde doel, in die zin dat dit doel niet kan worden bereikt met middelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken (zie reeds aangehaalde arresten Sandoz, punt 18, en Commissie/Denemarken, punt 45).
- 53 Aangezien artikel 36 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 30 EG) een restrictief uit te leggen uitzondering op de regel van het vrije goederenverkeer

binnen de Gemeenschap is, moeten de nationale autoriteiten die zich daarop beroepen, bovendien in elk concreet geval tegen de achtergrond van de voedingsgewoonten van hun bevolking en de resultaten van het internationale wetenschappelijk onderzoek aantonen dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in die bepaling bedoelde belangen, en met name dat het in de handel brengen van de betrokken producten een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengt (zie arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 46).

54 Een verbod op het in de handel brengen van levensmiddelen waaraan voedingsstoffen zijn toegevoegd, moet dus berusten op een grondige evaluatie van het gestelde risico door de lidstaat die zich op artikel 36 van het Verdrag beroept (zie arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 47).

55 Een verbod op het in de handel brengen van een verrijkt levensmiddel, overigens de meest ingrijpende belemmering van het handelsverkeer in producten die in andere lidstaten wettig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, is slechts mogelijk indien het aangevoerde reële risico voor de volksgezondheid voldoende aannemelijk voorkomt op basis van de meest recente wetenschappelijke gegevens die op de datum van het verbodsbesluit beschikbaar zijn. In die context moet de lidstaat de waarschijnlijkheid beoordelen van de negatieve gevolgen van de toevoeging van bepaalde voedingsstoffen aan levensmiddelen voor de gezondheid van de mens alsmede de ernst van die potentiële gevolgen (arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 48).

56 Bij een dergelijke evaluatie van het risico kan blijken dat er nog geen wetenschappelijke zekerheid bestaat omtrent het bestaan of de omvang van reële risico's voor de volksgezondheid. In die omstandigheden moet worden aanvaard dat een lidstaat op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen neemt zonder te moeten wachten totdat ten volle bewezen is dat deze risico's

inderdaad bestaan en groot zijn (zie, in die zin, arrest van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 63). Bij de evaluatie van het risico mag evenwel niet worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen (zie arrest van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 106, en arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 49).

- 57 In casu heeft de Franse regering in bepaalde van de door de Commissie aangevoerde gevallen geen gegevens verstrekt die aantonen dat de toepassing van de nationale regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in artikel 36 van het Verdrag bedoelde belangen, en met name dat het in de handel brengen van elk der betrokken verrijkte levensmiddelen een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengt.
- 58 Wat om te beginnen de met vitamines verrijkte suikerwaren en dranken betreft, blijkt uit het advies van de CSHPF van 10 september 1996, dat de Franse autoriteiten aanvoeren ter rechtvaardiging van hun verbod op het in de handel brengen van dit soort producten, dat het in de handel brengen van deze verrijkte levensmiddelen niet mag worden toegelaten omdat dit anders kan leiden tot de consumptie van talrijke met vitamines verrijkte levensmiddelen, bovenop de gebruikelijke hoeveelheden vitamines die via een gevarieerde voeding worden opgenomen. Volgens de CSHPF neemt de meerderheid van de Franse bevolking via de voeding een toereikende hoeveelheid van de meeste vitamines op.
- 59 Voorzover de Franse regering zich beroept op dit ontbreken van een voedingsbehoefte die toevoeging van voedingsstoffen aan de betrokken levensmiddelen noodzakelijk maakt, zij eraan herinnerd dat in geval van wetenschappelijke twijfel het criterium van de voedingsbehoefte van de bevolking van een lidstaat een rol kan spelen bij de grondige evaluatie, door die lidstaat, van het risico voor de volksgezondheid dat de toevoeging van voedingsstoffen aan levensmiddelen kan meebrengen.

- 60 Het ontbreken van een dergelijke behoefte kan op zich echter geen rechtvaardigingsgrond vormen voor een op artikel 36 van het Verdrag gebaseerd totaal verbod op het in de handel brengen van de in andere lidstaten wettig vervaardigde en/of in de handel gebrachte levensmiddelen (zie arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 54).
- 61 In de laatste paragraaf van het advies van de CSHPF is weliswaar gesteld dat de bevolking wegens het aanbod van verrijkte levensmiddelen gevaarlijk grote hoeveelheden van bepaalde vitamines zou kunnen opnemen, doch daarbij is slechts vaag op het algemene risico van buitensporige opname gewezen, en niet gepreciseerd om welke vitamines het gaat, in hoeverre grenswaarden zouden worden overschreden of welke risico's aan dergelijke overschrijdingen verbonden zijn. De Franse regering heeft evenwel niet ontkend dat de weigering van toelating om bepaalde producten in de handel te brengen uitsluitend op dit advies berustte.
- 62 Bijgevolg dient de conclusie te luiden dat de Franse autoriteiten, wat de met voedingsstoffen verrijkte suikerwaren en dranken betreft, de in de punten 52 tot en met 56 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof vermelde vereisten van het gemeenschapsrecht, met name het vereiste dat van geval tot geval grondig wordt onderzocht wat de mogelijke gevolgen zijn van, in casu, de toevoeging van vitamines en mineralen voor de volksgezondheid, niet hebben nageleefd (zie, in die zin, arrest Commissie/Denemarken, reeds aangehaald, punt 56).
- 63 Vervolgens zij erop gewezen dat het advies van de CSHPF van 12 juli 1994 over de verwerking van L-tartraat en L-carnitine in voedingssupplementen en dieetproducten, het in de handel brengen in Frankrijk van met deze voedingsstoffen verrijkte producten enkel afraadt omdat bedoelde stoffen geen voedingswaarde hebben en de gestelde voordelen of het nut ervan niet bewezen zijn.

- 64 Zoals echter uit punt 60 van het onderhavige arrest blijkt, kan het ontbreken van een voedingsbehoefte op zich geen rechtvaardigingsgrond vormen voor een op artikel 36 van het Verdrag gebaseerd verbod op het in de handel brengen van in andere lidstaten wettig vervaardigde en/of in de handel gebrachte levensmiddelen.
- 65 Bovendien is in dit advies sprake van spijsverteringsstoornissen bij 13 % van de bevolking, zonder enige precisering ter zake, en wijst het erop dat de gestelde voordelen of het nut van de toevoeging van L-tartraat en L-carnitine niet bewezen zijn, wat echter geen grondige evaluatie inhoudt van de mogelijke gevolgen, voor de volksgezondheid, van de toevoeging van deze stoffen aan levensmiddelen, en dus niet volstaat ter rechtvaardiging van een verbod op het in de handel brengen krachtens artikel 36 van het Verdrag.
- 66 In deze omstandigheden kan de Commissie besluiten dat de Franse autoriteiten, wat de toevoeging van deze voedingsstoffen aan voedingssupplementen en dieetproducten betreft, niet hebben voldaan aan de in voormelde rechtspraak van het Hof genoemde criteria inzake de toepassing van artikel 36 van het Verdrag.
- 67 Wat ten slotte energiedranken als „Red Bull” betreft, stelt het advies van de CSHPF van 10 september 1996 dat er weliswaar „geen klassiek toxicologisch bezwaar bestaat” tegen het in de handel brengen van dit soort dranken, maar dat de verkoop ervan niet kan worden toegelaten wegens een te hoog en in Frankrijk verboden cafeïnegehalte, het risico van een te hoge cafeïneopname, met name bij zwangere vrouwen, de valse bewering dat het product „energie opwekt”, en het risico van een positieve dopingtest bij sportlui. De CSHPF is van mening dat de hoeveelheid cafeïne in dranken niet meer dan 150 mg/l mag bedragen, en herinnert eraan dat per dag niet meer dan 200 mg cafeïne mag worden verbruikt.

- 68 Zoals uit punt 49 van het onderhavige arrest blijkt, staat het aan de Franse Republiek te beslissen welk niveau van bescherming van de gezondheid en het leven van personen zij wil verzekeren.
- 69 Het is juist dat zij daarbij moet aantonen waarom het verbod op het in de handel brengen van energiedranken waarvan het cafeïnegehalte een bepaalde grens overschrijdt, noodzakelijk en evenredig is ter bescherming van de volksgezondheid (zie, in die zin, arrest van 19 juni 2003, Commissie/Italië, C-420/01, Jurispr. blz. I-6445, punten 30 en 31).
- 70 In casu heeft de Commissie, in antwoord op voormeld advies van de CSHPF, dat aantoont dat een overmatig verbruik van cafeïne concrete risico's voor de volksgezondheid meebrengt, niet uiteengezet waarom een dergelijk advies niet volstaat ter rechtvaardiging, op grond van artikel 36 van het Verdrag, van een verbod op het in de handel brengen van energiedranken die meer cafeïne bevatten dan in Frankrijk is toegelaten. De Commissie heeft namelijk geen gegevens aangevoerd die de bevindingen van de Franse autoriteiten omtrent de aan deze dranken verbonden risico's voor de volksgezondheid weerleggen.
- 71 Voorts zij eraan herinnerd dat de Franse regering door de Commissie onweersproken heeft gesteld dat het Comité scientifique de l'alimentation humaine op 21 januari 1999 een negatief advies heeft uitgebracht over de aanwezigheid van bepaalde voedingsstoffen in energiedranken, zoals taurine en glucuronolactone.

- 72 In deze omstandigheden diende de Commissie uiteen te zetten waarom het aan dit advies ontleende argument van de Franse regering niet volstaat ter rechtvaardiging van de weigering om het in de handel brengen van met taurine en glucuronolactone verrijkte energiedranken toe te laten.
- 73 Aangezien de Commissie op dit argument niet heeft gereageerd en een ontoereikend antwoord heeft gegeven inzake het argument betreffende de overschrijding van het toegelaten cafeïnegehalte in bedoelde energiedranken, moet de derde grief van de Commissie worden afgewezen, voorzover zij betrekking heeft op energiedranken waarvan het cafeïnegehalte een bepaalde grens overschrijdt en waaraan taurine en glucuronolactone zijn toegevoegd.
- 74 Wat, in de tweede plaats, de eveneens door de Franse regering aangevoerde doelstelling van een doeltreffende consumentenbescherming betreft, zij erop gewezen dat, zoals uit de punten 63 en 67 van het onderhavige arrest blijkt, er zeker op mag worden toegezien dat de consumenten correct worden ingelicht over de producten die zij verbruiken (zie, in die zin, arresten van 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk, 216/84, Jurispr. blz. 793, punt 10, en 2 februari 1989, Commissie/Duitsland, 274/87, Jurispr. blz. 229).
- 75 Een passende etikettering die de consumenten informeert over de aard, de ingrediënten en de kenmerken van de verrijkte levensmiddelen, zou de consumenten voor wie een buitensporige opname van een aan deze middelen toegevoegde voedingsstof gevaar kan opleveren, echter in staat stellen om zelf over het verbruik ervan te beslissen (zie arrest van 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 16).

76 Gelet op een en ander, moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek:

- door niet te voorzien in een vereenvoudigde procedure voor de inschrijving, op de nationale lijst van toegelaten voedingsstoffen, van voedingsstoffen die zijn toegevoegd aan in andere lidstaten wettig vervaardigde en/of in de handel gebrachte levensmiddelen voor dagelijks gebruik en levensmiddelen voor bijzondere voeding,

en

- door belemmeringen te stellen aan het in de handel brengen in Frankrijk van bepaalde levensmiddelen, zoals voedingssupplementen en dieetproducten die L-tartraat en L-carnitine bevatten en suikerwaren en dranken waaraan bepaalde voedingsstoffen zijn toegevoegd, zonder het bewijs te leveren dat het in de handel brengen van deze levensmiddelen een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengt,

de ingevolge artikel 30 van het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het beroep moet worden verworpen voor het overige.

Kosten

- ⁷⁷ Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie slechts gedeeltelijk in het gelijk is gesteld, dient elke partij haar eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door niet te voorzien in een vereenvoudigde procedure voor de inschrijving, op de nationale lijst van toegelaten voedingsstoffen, van voedingsstoffen die zijn toegevoegd aan in andere lidstaten wettig vervaardigde en/of in de handel gebrachte levensmiddelen voor dagelijks gebruik en levensmiddelen voor bijzondere voeding,

en

door belemmeringen te stellen aan het in de handel brengen in Frankrijk van bepaalde levensmiddelen, zoals voedingssupplementen en dieetproducten die L-tartraat en L-carnitine bevatten en suikerwaren en dranken waaraan bepaalde voedingsstoffen zijn toegevoegd, zonder het bewijs te leveren dat het in de handel brengen van deze levensmiddelen een reëel risico voor de volksgezondheid meebrengt,

is de Franse Republiek de ingeolge artikel 30 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Franse Republiek dragen hun eigen kosten.

Skouris

Gulmann

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 februari 2004.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris