

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

14 юли 1983 година*

„Свободно движение на стоки - Ограничения, оправдани по причини, свързани със закрила на здравето”

По дело 174/82

с предмет преюдициално запитване до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО от Arrondissementsrechtbank (Окръжен съд), 's-Hertogenbosch, (Нидерландия) в рамките на наказателно производство, висящо пред този съд срещу

Sandoz BV, със седалище в Uden,

за тълкуване разпоредбите на Договора за ЕИО относно свободното движение на стоки в рамките на Общността, и по-специално член 36 от този договор,

СЪДЪТ (пети състав),

в състав: г-н J. Mertens de Wilmars, председател, г-н U. Everling, председател на състава, г-н Mackenzie Stuart, г-н O. Due и г-н Y. Galmot, съдии,

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

секретар: г-н H. A. Rühl, главен администратор,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 3 май 1982 г., получено в Съда на 28 юни 1982 г., Economische Politierechter (съдия от икономическата полиция) от Arrondissementsrechtbank (Окръжен съд), 's-Hertogenbosch е поставил на основание член 177 от Договора за ЕИО три преюдициални въпроса, свързани с тълкуването на разпоредбите на Договора за ЕИО относно свободното движение на стоки в рамките на Общността, и по-специално относно член 36 от този договор.

2. Тези въпроси са били повдигнати в рамките на наказателно производство, заведено срещу фирмата Sandoz BV, със седалище в Uden, за това че без разрешение на ресорния министър е продавала и доставяла в Нидерландия обогатени с витамини хранителни продукти и напитки, предназначени за търговия и консумация от човека.

* Език на производството: нидерландски.

3. Член 10 а, параграф 1 от Algemeen besluit (Общо постановление) от 11 юли 1949 г., взето при изпълнение на членове 14 и 15 от Warenwet (Закон за стоките) от 1935 г. забранява „към хранителните продукти и напитки да се добавят витамини, освен в случаите, когато е издадено разрешение от министъра, който отговаря за изпълнението на настоящото постановление”.

4. В настоящия случай фирмата Sandoz BV (наричана по-нататък Sandoz) е продавала в Нидерландия мюсли на пръчки, „Powerback” и аналептични (енергийни) напитки, към които са били добавени по-специално витамини А и D. От документите по делото става ясно, че всички въпросни продукти са били законно пуснати на пазарите на Федерална република Германия и Белгия. Преди да ги пусне на пазара в Нидерландия, Sandoz е поискала разрешение за това, в съответствие с цитираното по-горе законодателство. Компетентният нидерландски орган първоначално е отговорил, че разрешение ще бъде издадено, само ако на пазара съществува търсене на въпросните продукти. Искането за разрешение е било отхвърлено впоследствие с мотива, че присъствието на витамини А и D във въпросните продукти представлява риск за общественото здраве.

5. Като преценява, че неговото решение зависи от изясняване на въпроса дали цитираното по-горе нидерландско законодателство е съвместимо с член 30 и следващите членове от Договора за ЕИО, и като преценява че е необходимо тълкуване на тези разпоредби, за да може съдът да постанови присъда, Economische Politiechter (съдия от икономическата полиция) преустановява съдебното производство и поставя следните въпроси:

„1) Ако се предположи:

а) че определен обогатен с витамини хранителен продукт или напитка е законно пуснат на пазара в една или няколко държави-членки, тоест в съответствие с действащото законодателство, и

б) че даден вносител на хранителни продукти или на напитки, който се е установил в друга държава-членка, внесе от една от държавите-членки, посочени в буква а), в държавата-членка, в която той се е установил, хранителния продукт или напитката, която е пусната законно на пазара, както е посочено по-горе, и която е обогатена с витамини, дали разпоредбите, с които се прави дерогиране на правилата относно свободното движение на стоки в рамките на Общността, и по-специално член 36 от Договора за ЕИО, при положение че те се отнасят до закрилата на човешкото здраве, позволяват на властите на държавата-членка вносител да забрани пускането на пазара на въпросния хранителен продукти или напитка в тази страна, ако няма издадено разрешение от министъра?

2) Трябва ли да се даде различен отговор на повдигнатия по-горе въпрос, ако общата забрана за продажба на обогатени с витамини хранителни продукти и напитки, освен когато има издадено разрешение от министъра, води като резултат до това, че визирият по-горе в точка 1), буква б) вносител има задължението да докаже, че въпросният продукт не е вреден за общественото здраве и че на това основание трябва да получи разрешение?

3) Трябва ли да се даде различен отговор на предишния въпрос, когато прилагането на общата забрана за продажба на обогатени с витамини хранителни продукти и напитки,

освен в случаите когато посочената продажба е разрешена с решение на министъра, поражда като следствие забрана от страна на националните органи на една от държавите-членки за продажба на обогатени с витамини хранителни продукти и напитки, които са законно произведени и пуснати на пазара в друга държава-членка, освен ако производителят или търговецът докаже не само че тези продукти не са вредни за човешкото здраве, но че тяхното пускане на пазара е желано и съществува търсене на обогатени с витамини продукти.

По първия въпрос

6. С първия въпрос националният съд иска по същество да се установи дали и при какви условия разпоредбите на Договора относно свободното движение на стоки не позволяват съществуването на национални разпоредби, които забраняват, освен в случаите на предварително издадено административно разрешение, пускането на пазара на обогатени с витамини хранителни продукти, които законно се търгуват на пазара в друга държава-членка.

7. На основание член 30 от Договора в търговията между държавите-членки се забраняват количествените ограничения върху вноса, както и всички мерки с равностоен ефект. Според установената практика на Съда, като мярка с ефект, равностоен на количествени ограничения, , трябва да бъдат считани всички национални разпоредби на държавите-членки в областта на търговията, които могат пряко или косвено, в момента или евентуално в бъдеще да създадат пречки пред търговията в рамките на Общността. Въпреки това на основание член 36 от Договора разпоредбата на член 30 не създава пречки за налагане на забрани или на количествени ограничения върху вноса, които между другото се обосновават от съображения, свързани с опазване на здравето, при условие че тези забрани или количествени ограничения не представляват средство за произволна дискриминация, нито за прикрито ограничаване на търговията между държавите-членки.

8. Очевидно е, че национални разпоредби от вида, визиран от националния съд, които забраняват, освен в случаите на предварително издадено административно разрешение, пускане на пазара на обогатени с витамини хранителни продукти, са в състояние да създадат пречки пред търговията между държавите-членки и следователно трябва да бъдат приемани като мярка с ефект, равностоен на количествени ограничения по смисъла на член 30 от Договора. Следователно, отговорът на поставения въпрос зависи от приложимостта на член 36 към подобни разпоредби.

9. В това отношение, според становището на Sandoz и на Комисията, единствено при прекомерна консумация, която обаче е изключена за продуктите от разглеждания в делото вид, витамините, и по-специално мастноразтворимите витамини, като витамините А и D, могат да имат вредно въздействие. Следователно пълна забрана за пускане на пазара на хранителни продукти, обогатени с независимо какъв вид витамини, не е оправдана по смисъла на член 36 от Договора от съображения за опазване на човешкото здраве и е несъразмерна по смисъла на последното изречение от този член.

10. От друга страна правителствата на Нидерландия и Дания твърдят, че такива разпоредби са необходима поради самото естество на добавяните вещества, като се има

предвид, че приемането на всякакъв вид витамини във високи дози или в продължителен период от време могат да представляват риск за човешкото здраве или най-малкото да предизвикат нежелателни вторични реакции като например появяване на недостиг или липса на различни хранителни елементи. Като се има предвид от една страна съществуващата несигурност в областта на науката, и от друга страна фактът, че вредността на витамините зависи от количеството, което се поема заедно с храната от дадено лице, не е възможно да се твърди със сигурност за който е да е обогатен с витамини продукт дали е вреден или не.

11. От документите по делото става ясно, че витамините сами по себе си не са вредни вещества, а напротив, съвременната наука ги признава за необходими за човешкия организъм. Въпреки това, тяхното продължително и прекомерно консумиране може да предизвика вредни реакции, степента на които варира в зависимост от приемания тип витамини, като по принцип мастноразтворимите витамини имат по-висока степен на вредност, отколкото водоразтворимите витамини. Въпреки това според представените пред Съда становища става ясно, че научните изследвания не са напреднали все още в достатъчна степен, за да може да се определят със сигурност критичните количества и да се посочат точните последици от тяхното приемане.

12. От страните, представили становища, не се оспорва, че концентрацията на витамините, съдържащи се в хранителните продукти от вида на разглежданите в делото, е далеч под критичния праг на вредност, така че дори прекомерното им поемане само по себе си не може да предизвика риск за общественото здраве. Въпреки това, такъв риск не може да бъде изключен, при положение че потребителят поглъща освен това неконтролируеми и непредвидими количества витамини с други хранителни продукти.

13. Следователно въпросът с добавянето на витамини се вписва в рамките на общата политика относно хранителните добавки, които вече макар и в ограничена степен са предмет на хармонизиране в Общността. По този начин по-специално Директивата на Съвета от 23 октомври 1962 г. относно сближаването на нормативните уредби на държавите-членки по отношение на оцветителите, които могат да бъдат използвани в продуктите, предназначени за консумация от човека (ОВ, стр. 2645), и Директива 64/54/ЕИО на Съвета от 5 ноември 1963 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки по отношение на консервантите, които могат да бъдат използвани в продуктите, предназначени за консумация от човека (ОВ 1964 г., стр. 161), съгласно изменението, изискват държавите-членки да разрешават добавяне само на оцветителите и консервантите, които изрично са изброени в приложен списък, но същевременно оставят на държавите-членки правото да ограничават при определени условия употребата дори на тези вещества, които са включени в списъка.

14. По отношение на хранителните продукти, предназначени за специално хранене, е извършено известно хармонизиране с Директива 77/94/ ЕИО на Съвета от 21 декември 1976 г. относно сближаването на законодателствата на държавите-членки по отношение на хранителните продукти, предназначени за специално хранене (ОВ L 26, 1977 г., стр. 55). Член 7 от тази директива разпорежда на държавите-членки да вземат всички необходими мерки, така че търговията с цитираните продукти да не бъде възпрепятствана от прилагане на нехармонизирани национални разпоредби, които регламентират състава,

производствените характеристики, опаковките или етикетирването на хранителните продукти, при условие че се допускат тези национални разпоредби, прилагането на които между другото е оправдано от съображения, свързани с опазване на общественото здраве.

15. Посочените по-горе актове на Общността показват ясно, че законодателят на Общността изхожда от принципа, че е целесъобразно да се ограничи употребата на хранителни добавки само до изрично указаните вещества, като същевременно предоставя на държавите-членки известно право на преценка с цел въвеждане на по-строги разпоредби. Следователно тези актове свидетелстват за голяма предпазливост по отношение на потенциалните негативни ефекти от добавките, чиято степен на вредност е все още неустановена за различните вещества, и оставят значителна възможност за преценка на държавите-членки относно тези добавки.

16. Както Съдът е постановил в съдебното решение от 17 декември 1981 г. (*Frans-Nederlandse maatschappij voor biologische producten*, по дело 272/80, *Recueil*, стр. 3277), при положение че при настоящото състояние на научните изследвания съществува несигурност, и при липса на хармонизация държавите-членки са тези, които трябва да осигурят опазването на здравето и живота на хората, като вземат предвид изискванията за свободно движение на стоки в рамките на Общността.

17. Тези принципи са също така приложими спрямо вещества като витамините, които по принцип сами по себе си не са вредни, но могат да предизвикат специфични вредни реакции единствено при поемането им в прекомерни количества заедно с храната, съставът на която е непредвидим и не може да бъде контролиран. Като се има предвид съществуващата несигурност на научните анализи, съществуването на национални разпоредби, които забраняват, освен в случаите на предварително издадено разрешение за пускане на пазара на обогатени с витамини хранителни продукти, е по принцип оправдано по смисъла на член 36 от Договора от съображения за опазване на човешкото здраве.

18. Въпреки това принципът на пропорционалност, който е залегнал в последното изречение на член 36 от Договора за ЕИО, изисква да бъде ограничено правото на държавите-членки да забраняват вноса на въпросните продукти с произход от други държави-членки само до необходимото за постигане на законосъобразно преследваните цели, свързани със закрилата на човешкото здраве. Следователно съществуването на национални разпоредби, която предвижда такава забрана, е оправдано, само когато издаваните разрешения за пускане на пазара са съвместими с нуждите от опазване на човешкото здраве.

19. Извършването на такава преценка обаче е трудно, когато се отнася за добавки като витамините, характеризиращи се с посочените по-горе свойства, които изключват възможността да се предвиждат или контролират погълнатите количества заедно с храната, и чиято степен на вредност не може да бъде определена с достатъчна точност. Въпреки това макар и като се има предвид настоящият етап на хармонизиране на националните законодателства в рамките на Общността, е необходимо да бъде оставена значителна възможност за преценка на държавите-членки, но те с цел спазване на принципа на пропорционалност трябва да разрешават пускането на продукти на пазара

само когато добавянето на витамини към хранителните продукти отговаря на определена реална необходимост, по-специално от технологичен или хранителен характер.

20. Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че правото на Общността забранява съществуването на национални разпоредби, които забраняват, освен в случаите на предварително издадено разрешение, пускането на пазара на обогатени с витамини хранителни продукти, които законно се търгуват на пазара в друга държава-членка, при условие че пускането на пазара се разрешава, когато добавянето на витамини отговаря на определена реална необходимост, по-специално от технологичен или хранителен характер.

По втория въпрос

21. С втория въпрос националният съд пита по същество дали правото на Общността забранява съществуването на национални разпоредби от вида на визираната от националния съд, когато разрешението за пускане на пазара зависи от изискването вносителят да докаже, че въпросният продукт не е вреден за здравето.

22. Като се има предвид отговора на първия въпрос и при положение че при искане за разрешение за пускане на пазара се поставя проблема за тежестта на доказване на безвредността, е необходимо да се припомни, че член 36 от Договора предвижда изключение от тясното тълкуване на правилото за свободното движение на стоки в рамките на Общността, което представлява съставна част от основните принципи на Общия пазар. Следователно националните органи, които се позовават на тази разпоредба с цел въвеждане на ограничителни мерки в търговията в рамките на Общността, следва да проверят във всеки подобен случай дали предвидената мярка отговаря на критериите на тази разпоредба.

23. Следователно, въпреки че националните органи могат, при положение че те самите не разпореждат това, да поискат от вносителя да предостави притежаваните от него данни относно състава на продукта, и при необходимост данните от технологичен или хранителен характер, обосноваващи обогатяването с витамини, самите национални органи следва да преценяват, като вземат предвид всички фактори, които имат отношение, дали разрешението трябва да бъде предоставено в съответствие с правото на Общността.

24. Следователно на втория въпрос трябва да се отговори, че правото на Общността забранява съществуването на национални разпоредби, съгласно които получаването на разрешение за пускане на пазара става след доказване от страна на вносителя, че въпросният продукт не е вреден за здравето, без това да нарушава правото на националните органи да изискват от вносителя да предоставя всички притежавани от него данни, които са необходими за преценка на фактите.

По третия въпрос

25. С третия въпрос националният съд пита по същество дали правото на Общността забранява съществуването на национални разпоредби от вида на визираната от националния съд, когато получаването на разрешение за пускане на пазара става след

доказване от страна на вносителя, че пускането на пазара на въпросният продукт отговаря на съществуващо търсене на пазара.

26. По отношение на изискването за съществуване на търсене на пазара е необходимо да се подчертае, че самият факт, че се поставя подобно условие, представлява сам по себе си мярка с ефект, равностоен на количествено ограничение, която е забранена по силата на член 30 и по никакъв начин не влиза в обхвата на изключенията на член 36. Целта на свободното движение на стоки се състои именно в осигуряването на възможността за достъп на продуктите на различните държави-членки до пазари, на които преди това те не са били представени.

27. Поради това, на третия въпрос следва да се отговори, че правото на Общността забранява съществуването на национални разпоредби, съгласно които получаването на разрешение за пускане на пазара става след доказване от страна на вносителя, че пускането на пазара на въпросния продукт отговаря на съществуващо търсене на пазара.

По съдебните разноски

28. Разходите, направени от правителствата на Нидерландия, Дания, Италия и от Комисията на Европейските общности, за представяне на становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящето дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът (пети състав)

като се произнася с решение от 3 май 1982 г. по въпросите, поставени пред него от Economische politierechter (съдия от икономическата полиция) на Arrondissementsrechtbank, 's-Hertogenbosch, реши:

1) Правото на Общността не забранява съществуването на национални разпоредби, които забраняват освен в случаите на предварително издадено разрешение, пускането на пазара на обогатени с витамини хранителни продукти, които законно се търгуват на пазара в друга държава-членка, при условие че пускането на пазара се разрешава, когато добавянето на витамини отговаря на определена реална необходимост, по-специално от технологичен или хранителен характер.

2) Правото на Общността не позволява съществуването на национални разпоредби, съгласно които издаването на разрешения за пускане на пазара става след доказване от страна на вносителя, че въпросният продукт не е вреден за здравето, без това да нарушава правото на националните органи да изискват от вносителя да предоставя всяка притежавана от него информация, която може да се окаже полезна за преценка на фактите.

3) Правото на Общността не позволява съществуването на национални разпоредби, съгласно които издаването на разрешения за пускане на пазара става след доказване от страна на вносителя, че пускането на пазара на въпросния продукт отговаря на съществуващо търсене на пазара.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юли 1983 година.

Подписи