

Predmet C-652/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

2. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. listopada 2023.

Tužitelj:

pro medico Handels GmbH

Tuženik:

Bürgermeisterin der Stadt Graz (gradonačelnica Graza)

Predmet glavnog postupka

Tumačenje Uredbe (EZ) br. 178/2002 u pogledu zakonitosti zabrane stavljanja na tržište hrane čijom se predviđenom uporabom znatno prekoračuje dnevni unos koji dopušta Europska agencija za sigurnost hrane (u daljnjem tekstu: EFSA)

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije na temelju članka 267. UFEU-a, osobito

Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91., u daljnjem tekstu: Uredba br. 178/2002)

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 14. stavak 2. točku (b) u vezi s člankom 14. stavkom 5. Uredbe br. 178/2002 tumačiti na način da mu se protivi propis ili tumačenje države članice prema kojem se hrana smatra neprikladnom za prehranu ljudi ako nije osigurana njezina predviđena uporaba, a da pritom ne moraju postojati razlozi navedeni u članku 14. stavku 5. Uredbe br. 178/2002 zbog kojih je hrana neprihvatljiva za prehranu ljudi (zbog njezina zagađenja vanjskim uzročnikom ili na neki drugi način, ili zbog truljenja, kvarenja ili raspadanja)?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo prethodno pitanje:

Treba li članak 14. stavak 2. točku (b) u vezi s člankom 14. stavkom 5. Uredbe br. 178/2002 tumačiti na način da se hrana smatra neprikladnom za prehranu ljudi ako se predviđenom uporabom hrane (znatno) prekoračuje dnevni unos određene mineralne tvari prisutne u hrani koji Europska agencija za sigurnost hrane u okviru njezine ocjene smatra prihvatljivim (*tolerable upper intake level* – UL)?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo prethodno pitanje:

Je li granična vrijednost cinka koju je utvrdila EFSA obvezujuća ili je dopušteno određeno prekoračenje te granične vrijednosti ako je, u skladu s odredbom članka 14. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 178/2002, na proizvodu naznačeno da je potonji prikladan samo za određene osobe, da se ne mogu dodatno konzumirati drugi pripravci koji sadržavaju cink i da je konzumacija vremenski ograničena?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba br. 178/2002, osobito članak 14. stavak 2. točka (b), članak 14. stavak 5. i članak 14. stavak 3. točka (b)

Navedene odredbe nacionalnog prava

Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher (Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz) (Savezni zakon o sigurnosnim i drugim zahtjevima u pogledu hrane, potrošnih dobara i kozmetičkih proizvoda s ciljem zaštite potrošača) (Zakon o sigurnosti hrane i zaštiti potrošača, u daljnjem tekstu: LMSVG)

Sažet prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 U skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom 1. LMSVG-a, odlukom od 23. svibnja 2022. gradonačelnica Graza zabranila je društvu pro medico Handels GmbH sa sjedištem u Grazu (Austrija) da na tržište stavlja nesigurnu hranu „Cink – cinkov

citrat” (u daljnjem tekstu: sporni proizvod). Osim toga, naložila je na temelju članka 39. stavka 1. točke 9. LMSVG-a povlačenje s tržišta odnosno povrat od potrošača.

- 2 U skladu s navedenom odlukom, zabrana stavljanja na tržište na snazi je dok se ne otklone uzroci neprikladnosti proizvoda za prehranu ljudi.
- 3 Ta se odluka u biti temeljila na mišljenju Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (Austrijska agencija za zdravlje i sigurnost hrane) od 29. studenoga 2021.
- 4 U njoj se navodi da prema tom mišljenju jedna kapsula proizvoda „Cink – cinkov citrat” sadržava 30 mg cinka, pa stoga 37 mg cinka u dnevnoj dozi. Pojašnjava se da je 2016. u austrijskom registru prehrambenih proizvoda (u daljnjem tekstu: ÖLB) objavljen preporučeni najveći unos vitamina, mineralnih tvari i dodataka prehrani, koji u pogledu cinka iznosi 15 mg dnevno.
- 5 Ističe se da je EFSA utvrdila prihvatljivu gornju granicu ukupnog dnevnog unosa (*tolerable upper intake level*, u daljnjem tekstu: UL) cinka od 25 mg dnevno.
- 6 Napominje se da, s obzirom na to da se konzumacijom spornog proizvoda znatno, za 25 mg, prekoračuje granična vrijednost koju je utvrdila EFSA, potonji nije prikladan ni siguran za prehranu ljudi, tako da se na njega primjenjuje zabrana stavljanja na tržište na temelju članka 5. stavka 1. točke 1. LMSVG-a.
- 7 U tužbi podnesenoj protiv te odluke tvrdilo se, među ostalim, da u Austriji, ali ni na jedinstven način na europskoj razini, nije utvrđen obvezujući najveći unos vitamina i mineralnih tvari u dodacima prehrani. Ističe se da UL EFSA-e nije relevantan. Navodi se da je tako sama EFSA zaključila da najveći unos bez zapaženih štetnih učinaka iznosi otprilike 50 mg dnevno.
- 8 Priznaje se da sporni proizvod zbog količine cinka koji sadržava nije u potpunosti prikladan za dugoročnu uporabu. Međutim, napominje se da je sigurnost hrane zajamčena ako se ne bi upotrebljavali drugi proizvodi koji sadržavaju cink. Osim toga, ističe se da je u skladu s podacima o proizvodu uporaba dodatka prehrani ograničena na osam tjedana i da se istodobno ne mogu konzumirati drugi pripravci koji sadržavaju cink.

Kratak pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Budući da pravilna primjena prava Unije nije toliko očita da ne ostavlja prostora za opravdanu sumnju, na temelju članka 267. UFEU-a upućuje se zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na prethodno navedena prethodna pitanja.
- 10 U skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe br. 178/2002, nesigurnu hranu nije dozvoljeno stavljanje na tržište. Stoga se nacionalnim pravom u članku 5. LMSVG-

a propisuje da je zabranjeno stavljati na tržište hranu koja je nesigurna u smislu članka 14. Uredbe 178/2002.

Prvo pitanje

- 11 Prvim prethodnim pitanjem želi se utvrditi moraju li postojati razlozi navedeni u članku 14. stavku 5. Uredbe (EZ) br. 178/2002 zbog kojih je hrana neprihvatljiva za prehranu ljudi (zbog njezina zagađenja vanjskim uzročnikom ili na neki drugi način, ili zbog truljenja, kvarenja ili raspadanja) kako bi se hrana smatrala neprikladnom za prehranu ljudi u smislu članka 14. stavka 2. točku (b) u vezi s člankom 14. stavkom 5. Uredbe br. 178/2002.
- 12 U skladu s člankom 14. stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 178/2002, hrana je nesigurna ako je neprikladna za prehranu ljudi. Prema tekstu stavka 5. tog članka zahtijeva se prilikom utvrđivanja je li neka hrana neprikladna za prehranu ljudi „uzimanje u obzir” razloga navedenih u toj odredbi zbog kojih je hrana neprihvatljiva za prehranu ljudi.
- 13 Prema jednom stajalištu, s kojim se i tuženik složio u svojoj pobijanoj odluci, iz tog teksta proizlazi zaključak da se na temelju okolnosti navedenih u toj odredbi ne određuje iscrpno je li hrana neprikladna za konzumaciju, tako da se i zbog drugih okolnosti mogu ispuniti uvjeti iz stavka 5. To tumačenje u skladu je s tekstom članka 5. stavka 5. točke 2. LMSVG-a, kojim se hrana definira kao neprikladna za prehranu ljudi ako nije osigurana njezina „predviđena uporaba”.
- 14 Prema drugom mišljenju, da bi se hrana smatrala neprikladnom za prehranu ljudi, moraju se ispuniti razlozi navedeni u članku 14. stavku 5. Uredbe br. 178/2002. To osobito potkrepljuje izraz „uzima se u obzir”. Izraz „neprihvatljiva [je] za prehranu ljudi” upućuje na to da je zakonodavac Unije samo promjenu sastava hrane smatrao razlozima navedenima u članku 14. stavku 5. Uredbe br. 178/2002, isključujući druge moguće razloge, zbog kojih je hrana neprikladna za prehranu ljudi.
- 15 Sud Europske unije smatrao je u svojoj presudi od 2. rujna 2021. (Toropet, C-836/19, EU:C:2021:668) da je prema članku 14. stavku 5. Uredbe br. 178/2002 neprikladna za prehranu ljudi ona hrana „koja je neprihvatljiva za prehranu zbog njezinog zagađenja vanjskim uzročnikom ili na neki drugi način, ili zbog truljenja, kvarenja ili raspadanja”.

Drugo pitanje

- 16 U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje postavlja se pitanje postoje li drugi razlozi zbog kojih je hrana neprikladna za prehranu ljudi, osim razloga navedenih u članku 14. stavku 5. Uredbe br. 178/2002.
- 17 Kao što je prethodno navedeno, konzumacijom spornog proizvoda u skladu s njegovom namjenom, koji je hrana u obliku dodatka prehrani, znatno se

prekoračuje granična vrijednost koju je EFSA utvrdila u pogledu cinka – cinkova citrata.

- 18 U skladu s člankom 5. stavkom 5. točkom 2. LMSVG-a, hrana je neprikladna za prehranu ljudi ako nije osigurana njezina predviđena uporaba.
- 19 Pitanje kada više nije osigurana predviđena uporaba hrane treba prema stajalištu zastupanom u pravnoj literaturi riješiti ravnomjerno uzimajući u obzir sve okolnosti, na temelju legitimnog očekivanja potrošača.
- 20 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) smatrao je da je mjerodavno očekivanje prosječnog, uobičajeno obaviještenog, razumno pažljivog i opreznog potrošača, koje je navedeno u ÖLB-u, koji ima obilježje objektivnog vještačenja, oborivo.
- 21 U ÖLB-u je 2016. utvrđen preporučeni najveći unos cinka u iznosu od 15 mg dnevno. U trenutačnoj njemačkoj procjeni naveden je prijedlog najvećeg unosa cinka u dodacima prehrani od 6,5 mg dnevno. U Švicarskoj je nedavno propisana najveća razina cinka u dodacima prehrani od 5,3 mg dnevno. U Italiji je propisana najveća razina cinka u dodacima prehrani od 15 mg dnevno.

Treće pitanje

- 22 U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje postavlja se pitanje treba li općenito primjenjivati referentnu vrijednost EFSA-e u pogledu cinka ili je dopušteno određeno prekoračenje ako je u smislu članka 14. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 178/2002 na proizvodu naznačeno da je prikladan samo za određene osobe, da se istodobno ne mogu upotrebljavati drugi pripravci koji sadržavaju cink i da je konzumacija ograničena na nekoliko tjedana.
- 23 Prema mišljenju jednog nutricionista od 9. svibnja 2022., koje je podnio tužitelj, sporni proizvod ispunjava posebne zahtjeve u pogledu dodatka prehrani.
- 24 U tom mišljenju navodi se da je EFSA utvrdila da najveći unos bez zapaženih štetnih učinaka iznosi 50 mg dnevno (*no observed adverse effect level*). Pojašnjava se da je na temelju te doze EFSA primjenom sigurnosnog faktora odredila UL za odrasle od 25 mg dnevno. Ističe se da UL označava trajni ukupan dnevni unos hranjive tvari iz svih izvora koji ne predstavljaju rizik od štetnih učinaka. Napominje se da UL stoga nije toksikološka granica čije bi prekoračenje podrazumijevalo opasnost za zdravlje.
- 25 U sažetku mišljenja zaključeno je da proizvod namijenjen stavljanju na tržište u obliku kapsula od otprilike 30 mg cinka dnevno ispunjava zahtjeve u pogledu dodatka prehrani. Navodi se da bi se dodavanjem doze od 30 mg cinka uobičajenoj prehrani prekoračio UL kod osoba koje već unose vrlo velike količine cinka u hrani. Ističe se da sporni proizvod prema tome nije u potpunosti prikladan za dugotrajnu uporabu.

- 26 Stoga je također nužno da se na proizvodu naznači da je uporaba dodatka prehrani ograničena na osam tjedana. Osim toga, potrebno bi bilo navesti da je dodatak prehrani prikladan samo za odrasle i da se istodobno ne mogu upotrebljavati drugi pripravci koji sadržavaju cink.

RADNI DOKUMENT