

Дело C-652/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

2 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

17 октомври 2023 г.

Жалбоподател:

pro medico Handels GmbH

Отвeтник:

Bürgermeisterin der Stadt Graz

Предмет на главното производство

Тълкуване на Регламент (ЕО) № 178/2002 по отношение на законосъобразността на забраната за пускане на пазара на храна, която при съобразена с предназначението ѝ консумация води до значително превишаване на определената от ЕОБХ стойност на допустимия дневен прием

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС, по-специално

Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68) (наричан по-нататък „Регламент № 178/2002“)

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 14, параграф 2, буква б) във връзка с член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба или тълкувателна практика на държава членка, съгласно която храните следва да се считат за негодни за консумация от човека, когато не е гарантирана възможността за съобразена с предназначението им употреба, без да се изисква да са налице посочените в член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 причини за неприемливост на храната за консумация от човека (замърсяване вследствие на наличието на чужди вещества или по други причини, разлагане, влошаване или загниване)?

2. При отрицателен отговор на първия въпрос:

Трябва ли член 14, параграф 2, буква б) във връзка с член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 да се тълкува в смисъл, че храната следва да се счита за негодна за консумация от човека, ако при съобразена с предназначението ѝ консумация се стига до (значително) превишаване на стойност, която Европейският орган за безопасност на храните е определил за стойността на допустимия дневен прием (горна граница на приемливата доза — ГГПД) по повод на оценката на съдържащ се в храната минерал?

3. При утвърдителен отговор на втория въпрос:

Задължителна ли е определената от ЕОБХ гранична стойност за цинк или се допуска определено превишаване на граничната стойност, ако в съответствие с член 14, параграф 3, буква б) от Регламент № 178/2002 върху продукта е указано, че същият не е подходящ за определен кръг лица, не трябва да се приема заедно с други препарати, съдържащи цинк, и приемът трябва да бъде ограничен във времето?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Регламент № 178/2002, по-специално член 14, параграф 2, буква б), член 14, параграф 5 и член 14, параграф 3, буква б)

Цитирани национални разпоредби

Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher (Федерален закон относно изискванията за безопасност и другите изисквания по отношение на храните, вещите за потребление и козметичните продукти с цел защита на потребителите (Закон за безопасността на храните и защитата на потребителите) (наричан по-нататък „LMSVG“)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 С решение от 23 май 2022 г., издадено на основание член 39, параграф 1, точка 1 от LMSVG, кметът на град Грац забранява на pro medico Handels GmbH със седалище в Грац (Австрия) пускането на пазара на хранителния продукт „Zink — Zinkcitrat“ („Цинк — Цинков цитрат“, наричан по-нататък „спорният продукт“) по съображения, че не е безопасен. Освен това на основание член 39, параграф 1, точка 9 от LMSVG той разпорежда изтеглянето от пазара, респ. изземването от потребителите.
- 2 Забраната за пускане на пазара остава в сила до отстраняването на причините, поради които продуктът е негоден за консумация от човека.
- 3 Това решение по същество се основава на експертното становище на Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH от 29 ноември 2021 г.
- 4 В това експертно становище се посочва, че според етикета една капсула „Zink — Zinkcitrat“ съдържа 30 mg цинк на капсула и следователно съдържание на цинк от 37 mg/дневна доза. През 2016 г. е публикувана препоръка в Österreichisches Lebensmittelbuch (Австрийски кодекс за храните, наричан по-нататък „ÖLB“) за максимално допустимото количество за витамини, минерали и хранителни добавки, което за цинк е 15 mg/ден.
- 5 Европейският орган за безопасност на храните (наричан по-нататък „ЕОБХ“ е определил Tolerable Upper Intake Level (горна граница на приемливата доза, наричана по-нататък „ГПД“) на цинк от 25 mg/ден.
- 6 Поради обстоятелството, че консумацията на спорния продукт значително превишавала определената от ЕОБХ гранична стойност с 25 mg, той не бил годен и безопасен за консумация от човека, поради което подлежал на забрана за пускане на пазара съгласно член 5, параграф 1, точка 1 от LMSVG.
- 7 В подадената срещу това решение жалба по-специално се твърди, че нито в Австрия, нито в цяла Европа имало задължителни стойности на максимално допустими количества на витамини и минерали в хранителните добавки. ГПД на ЕОБХ не била релевантна. Така дори ЕОБХ стигнал до заключението, че максималната доза за прием, при която не се наблюдават странични ефекти, била приблизително 50 mg/ден.
- 8 Действително спорният продукт не бил напълно годен за дългосрочна употреба поради съдържанието си на цинк. Безопасността на храната обаче била гарантирана, ако не се използвали никакви други продукти, съдържащи цинк. Освен това, както е предвидено в указанията към продукта, употребата на хранителната добавка следвало да се ограничи до осем седмици и през това време не трябвало да се използват други препарати, съдържащи цинк.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Тъй като правилното прилагане на правото на Съюза не е толкова очевидно, че да не остава място за разумно съмнение, с настоящото преюдициално запитване на основание на член 267 ДФЕС се поставят изложените по-горе преюдициални въпроси.
- 10 Съгласно член 14, параграф 1 от Регламент № 178/2002 на пазара не се пускат храни, които не са безопасни. В съответствие с това националното право предвижда в член 5 от LMSVG, че се забранява пускането на пазара на храна, която не е безопасна по смисъла на член 14 от Регламент № 178/2002.

По първия въпрос

- 11 Първият преюдициален въпрос има за цел да изясни дали трябва да са налице посочените в член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 причини за неприемливост на храната за консумация от човека (замърсяване вследствие на наличието на чужди вещества или по други причини, разлагане, влошаване или загниване), за да се счита дадена храна за негодна за консумация от човека по смисъла на член 14, параграф 2, буква б) във връзка с член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002.
- 12 Съгласно член 14, параграф 2, буква б) от Регламент № 178/2002 се приема, че храните не са безопасни, ако се считат за негодни за консумация от човека. Текстът на параграф 5 от този член изисква при определяне дали дадена храна е негодна за консумация от човека да се „вземат предвид“ посочените в него причини за неприемливост на храната за консумация от човека.
- 13 Според схващане, застъпено и от ответника в обжалваното му решение, поради тази формулировка може да се заключи, че посочените в разпоредбата обстоятелства не определят изчерпателно кога дадена храна е негодна за консумация, т.е. че и други обстоятелства могат да изпълняват фактическия състав на параграф 5. Това разбиране е в съответствие с текста на член 5, параграф 5, точка 2 от LMSVG, съгласно който храната е негодна за консумация от човека, ако не е гарантирана възможността за „съобразена с предназначението ѝ употреба“.
- 14 Според друго схващане трябва да са налице посочените в член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 причини, за да се приеме, че дадена храна е негодна за консумация от човека. Това разбиране се подкрепя по-специално от формулировката „се взема предвид“. Словосъчетанието „für den Verzehr durch den Menschen inakzeptabel geworden ist“ (буквално на български: „е станала неприемлива за консумация от човека“) подсказвало, че законодателят на Съюза е имал предвид само промяна във вещественния състав на дадена храна поради посочените в член 14, параграф 5 от

Регламент № 178/2002 причини, а не е искал да включи и други възможни причини дадена храна да е неприемлива за консумация от човека.

- 15 В решението си от 2 септември 2021 г., Toropet (C-836/19, EU:C:2021:668), Съдът на Европейския съюз приема, че съгласно член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002 храна, която е негодна за консумация от човека, „е неприемлива за такава консумация поради замърсяване с външен или друг произход или поради разлагане, влошаване или загниване“.

По втория въпрос

- 16 При отрицателен отговор на първия въпрос се поставя въпросът дали съществуват други причини, поради които дадена храна е негодна за консумация от човека, освен причините, посочени в член 14, параграф 5 от Регламент № 178/2002.
- 17 Както беше посочено по-горе, при съобразена с предназначението консумация, спорният продукт, храна под формата на хранителна добавка, води до значително превишаване на определената от ЕОБХ гранична стойност за „Zink-Zinkcitrat“.
- 18 Съгласно член 5, параграф 5, точка 2 от LMSVG храната е негодна за консумация от човека, ако не е гарантирана възможността за съобразена с предназначението ѝ употреба.
- 19 Съгласно изразено в доктрината мнение, за да се отговори на въпроса кога за дадена храна не е гарантирана възможността за съобразена с предназначението ѝ употреба, е необходима претеглена преценка на всички обстоятелства въз основа на оправданите очаквания на потребителите.
- 20 Австрийският Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) счита, че оборима презумпция за това какви са меродавните очаквания на средния потребител, който е относително осведомен и в разумни граници наблюдателен и съобразителен, може да се изведе от ÖLB и по същината си е обективирано експертно становище.
- 21 През 2016 г. в ÖLB е дадена препоръка за максимално допустимо количество за цинк от 15 mg/ден. Скорошна германска оценка съдържа предложение за максимално допустимо дневно количество от 6,5 mg/ден цинк в хранителни добавки. Неотдавна в Швейцария е определена с наредба максимална дневна стойност от 5,3 mg/ден цинк в хранителни добавки. Италианското право определя максимална дневна стойност от 15 mg/ден цинк в хранителните добавки.

По третия въпрос

- 22 При утвърдителен отговор на втория въпрос се поставя въпросът дали по принцип следва да се използва определената от ЕОБХ гранична стойност за

цинк или се допуска определено превишаване, ако върху продукта е указано по смисъла на член 14, параграф 3, буква б) от Регламент № 178/2002, че същият е подходящ само за определен кръг лица, не трябва да се използва заедно с други препарати, съдържащи цинк, и приемът е ограничен до няколко седмици.

- 23 Съгласно експертно становище на диетолог от 9 май 2022 г., представено от жалбоподателя, спорният продукт изпълнява специфичните изисквания за хранителна добавка:
- 24 ЕОБХ констатирал, че 50 mg са максималната дневна доза за прием, при която не се наблюдават никакви странични ефекти (No Observed Adverse Effect Level). Като прилага коефициент за безопасност, въз основа на тази доза ЕОБХ получил ГГПД от 25 mg дневно за възрастни. ГГПД обозначава продължителния, дневен прием на хранително вещество от всички източници, които не са свързани с риск от нежелани последици. Следователно ГГПД не представлявала токсикологичен праг, чието превишаване би довело до риск за здравето.
- 25 В обобщението на експертното становището е направен изводът, че продукт, предназначен за пускане на пазара под формата на капсули от около 30 mg/ден цинк, изпълнявал изискванията за хранителна добавка. Дозата от 30 mg цинк, наред с обичайното хранене, водела до превишаване на ГГПД при лица, които вече имат много висок прием на цинк от храни. Следователно спорният продукт не бил напълно годен за дългосрочна употреба.
- 26 Ето защо би било дори задължително върху продукта да се укаже, че употребата на хранителната добавка трябва да бъде ограничена до осем седмици. Освен това би било необходимо да се посочи, че хранителната добавка е подходяща само за възрастни и че не трябва да се използва заедно с други препарати, съдържащи цинк.