

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ  
της 23ης Σεπτεμβρίου 2003 \*

Στην υπόθεση C-192/01,

**Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**, εκπροσωπούμενη από τον H. C. Støvlbæk,  
με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

**Βασιλείου της Δανίας**, εκπροσωπούμενου από τον J. Molde, με τόπο επιδόσεων στο  
Λουξεμβούργο,

καθού,

\* Γλώσσα διαδικασιών: η δανική.

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Δανίας, εφαρμόζοντας διοικητική πρακτική σύμφωνα με την οποία εμπλουτισμένα τρόφιμα, νομίμως παραγόμενα ή διατιθέμενα στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να διατίθενται στην αγορά της Δανίας, παρά μόνον αν αποδεικνύεται ότι ο εμπλουτισμός αυτός σε θρεπτικά στοιχεία ανταποκρίνεται σε κάποια ανάγκη του δανικού πληθυσμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ,

### ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους J.-P. Puissechet, πρόεδρο του έκτου τμήματος, προεδρεύοντα, M. Wathelet, R. Schintgen και C. W. A. Timmermans, προέδρους τμήματος, C. Gulmann, A. La Pergola, F. Macken (εισηγήτρια), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues και A. Rosas, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo  
γραμματέας: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 1ης Οκτωβρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Μαΐου 2001, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, προσφυγή που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι το Βασίλειο της Δανίας, εφαρμόζοντας διοικητική πρακτική σύμφωνα με την οποία εμπλουτισμένα τρόφιμα, νομίμως παραγόμενα ή διατιθέμενα στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να διατίθενται στην αγορά της Δανίας, παρά μόνον αν αποδεικνύεται ότι ο εμπλουτισμός αυτός σε θρεπτικά στοιχεία ανταποκρίνεται σε κάποια ανάγκη του δανικού πληθυσμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.
- 2 Δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον χρόνο ασκήσεως της παρούσας προσφυγής, δεν υπήρχαν στην κοινοτική νομοθεσία διατάξεις που να καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να προστεθούν στα τρόφιμα συνήθους καταναλώσεως θρεπτικά στοιχεία, όπως οι βιταμίνες και τα ανόργανα στοιχεία.
- 3 Όσον αφορά τα τρόφιμα που προορίζονται για ειδική διατροφή, κάποια από αυτά αποτέλεσαν το αντικείμενο των οδηγιών της Επιτροπής με βάση την οδηγία 89/398/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα τρόφιμα που προορίζονται για ειδική διατροφή (ΕΕ L 186, σ. 27).

**Η εθνική νομοθεσία**

- 4 Σύμφωνα με το άρθρο 14 του lov 471 om fødevarer m.m. (νόμου περί τροφίμων) της 1ης Ιουλίου 1998, ο οποίος αντικατέστησε τον νόμο 310, της 6ης Ιουνίου 1973 (Lovtidende A 1998, σ. 2826), μη τροποποιώντας πάντως το νομικό καθεστώς όσον αφορά τα πρόσθετα:

«Ως πρόσθετο τροφίμων νοείται στον παρόντα νόμο κάθε ουσία που, χωρίς να είναι η ίδια τρόφιμο ή σύνθετος συστατικό συνθέτων τροφίμων, προορίζεται να προστεθεί σε τρόφιμα, προκειμένου να μεταβάλει τη διατροφική αξία, τη διάρκεια του χρόνου διατηρήσεως, το χρώμα, το άρωμα, τη γεύση ή για άλλους, βιοτεχνολογικούς ή μη, σκοπούς.»

- 5 Δυνάμει του άρθρου 15, παράγραφος 1, του νόμου 471, μπορούν να χρησιμοποιούνται ή να πωλούνται ως πρόσθετα μόνον οι ουσίες που έχουν εγκριθεί από τον Υπουργό Διατροφής (στο εξής: υπουργός).

- 6 Σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 2, του ίδιου νόμου, ο υπουργός μπορεί να θεσπίσει κανόνες σχετικούς με τους όρους χρησιμοποίησης των προσθέτων, ιδίως τον σκοπό, τις ποσότητες και τα προϊόντα με τα οποία συνδέονται, καθώς και κανόνες σχετικούς με την ταυτότητα και την καθαρότητα των προσθέτων.

- 7 Το bekendtgørelse n° 282 om tilsætningsstoffer til fødevarer (δανικό διάταγμα περί προσθέτων προοριζομένων για τα τρόφιμα), της 19ης Απριλίου 2000 (Lovtidende A 2000, σ. 1861), προβλέπει την υποχρέωση δηλώσεως των προσθέτων στο γραφείο για θέματα κτηνιατρικής και διατροφής (στο εξής: Γραφείο) έξι μήνες προ της χρησιμοποίησής τους.

8 Σύμφωνα με το άρθρο 20 του διατάγματος 282:

«1. Τα κάτωθι πρόσθετα μπορούν να χρησιμοποιηθούν έξι μήνες μετά τη δήλωσή τους στο γραφείο για θέματα κτηνιατρικής και διατροφής:

καλλιέργειες βακτηριδίων,

μύκητες και ζύμη (μαγιά),

ένζυμα και

θρεπτικά στοιχεία.

2. Πάντως, η χρησιμοποίηση προσθέτων δυνάμει της παραγράφου 1 τελεί υπό την προϋπόθεση ότι το Γραφείο δεν απαγόρευσε προηγουμένως το δηλωθέν πρόσθετο.

3. Το Γραφείο μπορεί να επιτρέπει τη χρησιμοποίηση του προσθέτου προ της παρελεύσεως της προθεσμίας των έξι μηνών από της δηλώσεως.»

9 Προ της ενάρξεως ισχύος του διατάγματος 282 η δήλωση αυτή γινόταν στον υπουργό σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16, παράγραφος 2, του νόμου 471.

- 10 Ως προς την προσθήκη βιταμινών και ανόργανων στοιχείων στα τρόφιμα, η λειτουργία του δανικού συστήματος περί προηγούμενης έγκρισεως χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη διοικητικής πρακτικής, που βασίζεται στις διατάξεις του νόμου 471 και του διατάγματος 282, προπαρατεθέντων στις σκέψεις 4 και 9 της παρούσας αποφάσεως, και που εξαρτά την έγκριση της προσθήκης των στοιχείων αυτών από ένα ή περισσότερα κριτήρια που καθορίζονται σύμφωνα με τις γενικές αρχές, οι οποίες διέπουν την προσθήκη διατροφικών στοιχείων στα τρόφιμα και οι οποίες περιλαμβάνονται στον Codex Alimentarius, που καταρτίστηκε το 1963 από τον FAO (Οργανισμό των Ηνωμένων Εθνών για τη Διατροφή και τη Γεωργία) και την ΠΟΥ (Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας) (στο εξής: δανική διοικητική πρακτική).
- 11 Σύμφωνα με τη δανική διοικητική πρακτική, η προσθήκη προσθέτων, όπως οι βιταμίνες, δεν μπορεί να πραγματοποιείται νομίμως παρά μόνο στις εξής περιπτώσεις:
- όταν η προσθήκη του προσθέτου γίνεται προς θεραπεία (ή προς πρόληψη) μιας καταστάσεως στην οποία σημαντικό μέρος του πληθυσμού λαμβάνει ανεπαρκή ποσότητα του εν λόγω διατροφικού στοιχείου (για παράδειγμα, η προσθήκη ιωδίου στο αλάτι),
  - όταν η προσθήκη του προσθέτου έχει ως σκοπό να αναπληρώσει την απώλεια της διατροφικής αξίας ενός προϊόντος, η οποία επήλθε κατά τη βιομηχανική επεξεργασία (για παράδειγμα, η προσθήκη βιταμίνης C στον χυμό φρούτων),
  - όταν η προσθήκη σχετίζεται με νέα τρόφιμα ή ανάλογα προϊόντα, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν με τον ίδιο τρόπο και αντί ενός παραδοσιακού προϊόντος (για παράδειγμα, η προσθήκη βιταμίνης A στη μαργαρίνη, που είναι υποκατάστατο του βουτύρου),

- όταν η προσθήκη γίνεται σε τρόφιμα που συνιστούν καθαυτό γεύμα ή που προορίζονται για ειδική διατροφή (για παράδειγμα, τα υποκατάστατα του μητρικού γάλακτος, τα τρόφιμα για παιδιά ή τα προϊόντα για δίαιτες αδυνατίσματος).

## **Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία**

- 12 Το 1998 η Επιτροπή επελήφθη καταγγελίας επιχειρηματία περί εμποδίων στη διάθεση στο εμπόριο τροφίμου το οποίο διετίθετο νομίμως στην αγορά άλλων κρατών μελών, με την οποία αμφισβητήθηκε η συμβατότητα της δανικής διοικητικής πρακτικής με τις διατάξεις των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.
- 13 Στις 4 Νοεμβρίου 1999 η Επιτροπή απηύθυνε στο Βασίλειο της Δανίας έγγραφο οχλήσεως με το οποίο εφιστούσε την προσοχή του κράτους μέλους αυτού στο γεγονός ότι η δανική διοικητική πρακτική αποτελεί αδικαιολόγητο εμπόδιο στις συναλλαγές κατά την έννοια των άρθρων 28 ΕΚ έως 30 ΕΚ, στο μέτρο που το Γραφείο εφαρμόζει την πρακτική αυτή κατά τρόπον που να απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο της Δανίας τροφίμων στα οποία έχουν προστεθεί θρεπτικά στοιχεία, και ειδικότερα βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία, εκτός εάν υφίσταται διατροφική ανάγκη για τα στοιχεία αυτά στον δανικό πληθυσμό.
- 14 Με την από 22 Δεκεμβρίου 1999 απάντησή τους στο έγγραφο οχλήσεως, οι δανικές αρχές υποστήριξαν ότι, δεδομένου ότι ο βαθμός βλαπτικότητας των βιταμινών και των ανόργανων στοιχείων δεν μπορεί να καθοριστεί με επαρκή βεβαιότητα και σύμφωνα με την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, 174/82, Sandoz (Συλλογή 1983,

σ. 2445), τα κράτη μέλη, για να παρακάμψουν νομίμως το άρθρο 30 ΕΚ, αρκεί να αποδείξουν ότι ο εμπλουτισμός των τροφίμων σε βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία δεν ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη.

- 15 Η απάντηση αυτή δεν ικανοποίησε την Επιτροπή, η οποία εξέδωσε στις 12 Σεπτεμβρίου 2000 αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας το Βασίλειο της Δανίας να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποίησής της ως άνω γνώμης. Η Επιτροπή επισήμανε ιδιαίτερα ότι η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά ενός προϊόντος, βάσει της δανικής διοικητικής πρακτικής, λόγω του ότι η προσθήκη βιταμινών ή ανόργανων στοιχείων δεν ανταποκρίνεται σε καμιά διατροφική ανάγκη, συνιστά αδικαιολόγητο εμπόδιο στις συναλλαγές κατά την έννοια των διατάξεων αυτών. Προκειμένου να μπορεί να δικαιολογηθεί το εμπόδιο αυτό κατά την έννοια του άρθρου 30 ΕΚ, θα έπρεπε οι δανικές αρχές να αποδείξουν ότι το προϊόν στο οποίο προστέθηκαν θρεπτικά στοιχεία θα αποτελούσε πραγματική απειλή για τη δημόσια υγεία, σε περίπτωση διαθέσεως και καταναλώσεώς του στη δανική αγορά. Κατά την Επιτροπή αυτό σημαίνει ότι οι δανικές αρχές θα έπρεπε να προσκομίσουν τα επιστημονικά δεδομένα στα οποία θεμελίωσαν την άρνησή τους να εγκρίνουν το προϊόν, καθώς και τους λόγους για τους οποίους η περιεκτικότητα σε βιταμίνες και σε ανόργανα στοιχεία των προϊόντων αυτών αποτελεί απειλή για τη δημόσια υγεία.
- 16 Οι δανικές αρχές απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη με την από 6 Νοεμβρίου 2000 επιστολή τους. Επισήμαναν ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί σαφώς ότι τα κράτη μέλη, όταν απαγορεύουν την προσθήκη βιταμινών, δεν υποχρεούνται να αποδείξουν συγκεκριμένο κίνδυνο που να συνδέεται με το προϊόν αυτό, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο είναι αδύνατο υπό τις παρούσες συνθήκες. Σύμφωνα με τις ως άνω αρχές, προκειμένου τα κράτη μέλη να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, αρκεί να αποδεικνύουν ότι ο εμπλουτισμός των τροφίμων δεν ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη.
- 17 Η Επιτροπή δεν πείσθηκε από την απάντηση των δανικών αρχών στην αιτιολογημένη γνώμη και άσκησε την παρούσα προσφυγή.



## Επί της προσφυγής

### *Οι ισχυρισμοί των διαδίκων*

- 18 Η Επιτροπή φρονεί ότι η δανική διοικητική πρακτική συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.
- 19 Η Δανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι η πρακτική της συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, υποστηρίζει, όμως, ότι πρόκειται για δικαιολογημένο εμπόδιο βάσει του άρθρου 30 ΕΚ.
- 20 Η Επιτροπή φρονεί ότι η γενική απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο διατροφικών προϊόντων στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες ή ανόργανα στοιχεία, εάν δεν υφίσταται σχετική διατροφική ανάγκη του δανικού πληθυσμού, δεν δικαιολογείται από τους διαλαμβανόμενους στο άρθρο 30 ΕΚ λόγους και, ειδικότερα, από την προστασία της υγείας και της ζωής των προσώπων. Η απουσία διατροφικής ανάγκης δεν συνιστά, σύμφωνα με την Επιτροπή, δικαιολογία επιτρεπόμενη από το άρθρο 30 ΕΚ.
- 21 Καίτοι αναγνωρίζει την ανάγκη των κρατών μελών να καθορίζουν μια διατροφική πολιτική με σκοπό τη βελτίωση της γενικής υγείας του πληθυσμού, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι γενικές ανησυχίες σχετικά με την επιθυμητή σύνθεση του διαιτολογίου του πληθυσμού των κρατών αυτών δεν μπορούν να αποτελούν νόμιμη δικαιολόγηση των εμποδίων στις συναλλαγές μεταξύ τους.

- 22 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο στην περίπτωση της διαφοράς που οδήγησε στην προπαρατεθείσα απόφαση Sandoz ήταν δικαιολογημένη, όχι όμως από την απουσία διατροφικής ανάγκης, αλλά από το γεγονός ότι η παρουσία δύο συγκεκριμένων βιταμινών στα επίδικα στη διαφορά εκείνη προϊόντα ενείχε κινδύνους για τη δημόσια υγεία.
- 23 Η Επιτροπή εκτιμά ότι η ερμηνεία που οι δανικές αρχές δίνουν στην προπαρατεθείσα απόφαση Sandoz βασίζεται σε εσφαλμένο *a contrario* συμπέρασμα εξαγόμενο από τη σκέψη 20 αυτής. Υποστηρίζει ότι η σκέψη αυτή αναφέρει απλώς ότι η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο τροφίμων στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, όταν η προσθήκη ανταποκρίνεται σε διατροφική ανάγκη. Αντιθέτως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της ως άνω αποφάσεως προς υποστήριξη της θέσεως ότι η προσθήκη βιταμινών στα τρόφιμα ενέχει κινδύνους για τη δημόσια υγεία σε όλες τις περιπτώσεις που δεν υπάρχει διατροφική ανάγκη στον εκάστοτε πληθυσμό.
- 24 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το κράτος μέλος που, βασιζόμενο στο άρθρο 30, επιδιώκει να δικαιολογήσει την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο νομίμως παραγόμενου και/ή διατιθέμενου στο εμπόριο άλλων κρατών μελών προϊόντος, όπως στην επίδικη περίπτωση, πρέπει, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, να αποδεικνύει ότι μία τέτοια απαγόρευση είναι αναγκαία για την προστασία της δημόσιας υγείας.
- 25 Αναφερόμενη στη σκέψη 28 της αποφάσεως του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ της 5ης Απριλίου 2001, E-3/00, EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας (EFTA Court Report 2000-2001, σ. 73), η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απλή διαπίστωση απουσίας διατροφικής ανάγκης δεν αρκεί για να δικαιολογήσει τη γενική απαγόρευση εμπλουτισμένων σε βιταμίνες ή σε ανόργανα στοιχεία τροφίμων. Μία τέτοια απαγόρευση πρέπει τουλάχιστον να τελεί υπό τον όρον ότι οι κίνδυνοι που ενέχει η προσθήκη των βιταμινών αυτών για τη δημόσια υγεία αποδεικνύονται από ανάλυση σε βάθος των κινδύνων αυτών.

- 26 Σύμφωνα με την Επιτροπή, το κράτος μέλος πρέπει να αποδεικνύει σε κάθε επίδικη περίπτωση τους λόγους για τους οποίους η περιεκτικότητα των συγκεκριμένων τροφίμων σε βιταμίνες και σε ανόργανα στοιχεία συνιστά απειλή για τη δημόσια υγεία, παραπέμποντας στα επιστημονικά στοιχεία που δικαιολογούν την άρνηση εγκρίσεως.
- 27 Όσον αφορά την επίδικη περίπτωση, η Επιτροπή επισημαίνει, αφ' ενός, ότι γενικές θεωρήσεις, όπως οι προβαλλόμενες από τις δανικές αρχές σχετικά με τον δυνητικό κίνδυνο από την υπερβολική πρόσληψη βιταμινών, δεν αποτελούν επαρκείς αποδείξεις για την ύπαρξη κινδύνου για τη δημόσια υγεία σε σχέση με την προσθήκη βιταμινών στα τρόφιμα. Αφ' ετέρου, φρονεί ότι το γεγονός ότι υπάρχει συγκεκριμένος κίνδυνος που συνδέεται με την πρόσληψη ορισμένων βιταμινών, όπως οι βιταμίνες A ή D, δεν δικαιολογεί τη γενική ή συστηματική απαγόρευση του εμπλουτισμού των τροφίμων σε όλες τις περιπτώσεις που δεν προβλέπονται από τον Codex Alimentarius.
- 28 Η Δανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί με την προπαρατεθείσα απόφαση Sandoz ότι, όταν τα κράτη μέλη απαγορεύουν την προσθήκη βιταμινών, δεν υποχρεούνται να αποδεικνύουν συγκεκριμένο κίνδυνο που να συνδέεται με κάθε τρόφιμο, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα ήταν αδύνατο για τη σημερινή επιστήμη. Σύμφωνα με την κυβέρνηση αυτή, προς τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, αρκεί η απόδειξη ότι ο εμπλουτισμός των τροφίμων δεν ανταποκρίνεται σε διατροφική ανάγκη του πληθυσμού.
- 29 Όσον αφορά την απόδειξη του κινδύνου για τη δημόσια υγεία, η Δανική Κυβέρνηση φρονεί ότι από την προπαρατεθείσα απόφαση Sandoz προκύπτει επίσης ότι αρκεί η διαπίστωση ότι η πρόσληψη αυξημένης ποσότητας βιταμινών και ανόργανων στοιχείων μπορεί να έχει βλαπτικά αποτελέσματα, ότι η επιστημονική έρευνα δεν είναι σε θέση να καθορίσει με βεβαιότητα τα κρίσιμα ανώτατα όρια ούτε να προσδιορίσει τα συγκεκριμένα αποτελέσματα μιας τέτοιας προσλήψεως και ότι, επομένως, η ύπαρξη κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία δεν μπορεί να αποκλειστεί, δεδομένου ότι ο καταναλωτής προσλαμβάνει επιπλέον ποσότητες που δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν ή να ελεγχθούν.

- 30 Σύμφωνα με τη Δανική Κυβέρνηση, η συγκεκριμένη εκτίμηση του κινδύνου κατά περίπτωση δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στη νομολογία του Δικαστηρίου και δεν θα ήταν πρακτικά δυνατή. Η Δανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, προκειμένου να διαμορφωθεί μία πραγματική συνολική εικόνα των ποσοτήτων βιταμινών και ανόργανων στοιχείων που προσλαμβάνει ο πληθυσμός διά της καταναλώσεως τροφίμων, είναι αναγκαίο να εφαρμοστεί μία συνολική πολιτική προληπτικού χαρακτήρα, η οποία να λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι πηγές προσλήψεως των θρεπτικών αυτών στοιχείων είναι πολλές, καθώς και τη σύνθετη αλληλεπίδραση που δημιουργείται κατά την πρόσληψη αυτών, όπως και άλλων σημαντικών ουσιών, για τον οργανισμό.
- 31 Συναφώς, η Δανική Κυβέρνηση αναφέρεται σε διάφορες επιστημονικές μελέτες επί των βιταμινών και των ανόργανων στοιχείων, οι οποίες, κατά την άποψή της, καταδεικνύουν το βλαπτικό αποτέλεσμα της προσλήψεως των θρεπτικών αυτών στοιχείων, όχι μόνο σε μεγάλες, αλλά και σε σχετικά μικρές, ποσότητες, λόγω των συνδυασμών των στοιχείων αυτών μεταξύ τους.
- 32 Έτσι, όσον αφορά τις βιταμίνες Α, D και Β 6, η Δανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, ακόμη και σε σχετικά μικρές ποσότητες, μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουν τοξική δράση.
- 33 Ως προς την προπαρατεθείσα απόφαση EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή, η Δανική Κυβέρνηση φρονεί ότι εξηγείται από τις συγκεκριμένες περιστάσεις κατά την εξέταση της καταγγελίας της εταιρίας Kellogg's, από την οποία ξεκίνησε η υπόθεση.
- 34 Σύμφωνα με τη Δανική Κυβέρνηση, προκειμένου να είναι νόμιμη μία απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο βάσει του άρθρου 30 ΕΚ, δεν είναι απαραίτητο να αποδειχθεί ότι οι προστιθέμενες ποσότητες θρεπτικών στοιχείων σ' ένα συγκεκριμένο προϊόν είναι τόσο μεγάλες ώστε να συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

- 35 Επιπλέον, προβάλλει ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει, ιδίως στις αποφάσεις Sandoz, προπαρατεθείσα, και της 11ης Ιουλίου 2000, C-473/98, Toolex (Συλλογή 2000, σ. I-5681), ότι η επιστημονική αβεβαιότητα, που αποτελεί τη βάση της αρχής της προλήψεως, μπορεί να δικαιολογήσει μια επιφυλακτική στάση των κρατών μελών σχετικά με την ύπαρξη δυνητικών κινδύνων.
- 36 Η Δανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η διοικητική πρακτική της εμπνέεται απευθείας από τον Codex Alimentarius στον οποίο αναφέρεται συχνά η νομολογία του Δικαστηρίου.
- 37 Τέλος, η ως άνω κυβέρνηση επισημαίνει ότι η διοικητική πρακτική της δικαιολογείται από το γεγονός ότι υπάρχει ένας δυνητικός κίνδυνος για τη δημόσια υγεία, δεδομένου ότι προστίθενται στα τρόφιμα βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία χωρίς να υπάρχει στη Δανία σχετική διατροφική ανάγκη.

### *Εκτίμηση του Δικαστηρίου*

- 38 Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης ΕΚ και εκφράζεται με την απαγόρευση, στο άρθρο 28 ΕΚ, των ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και όλων των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος.
- 39 Η απαγόρευση μέτρων αποτελέσματος ισοδυνάμου με ποσοτικό περιορισμό που προβλέπεται στο άρθρο 28 ΕΚ αφορά κάθε κανονιστική ρύθμιση εμπορικού δικαίου των κρατών μελών δυνάμην να δημιουργήσει εμπόδια αμέσως ή εμμέσως, πραγματικώς ή δυνητικώς, στο ενδοκοινοτικό εμπόριο (βλ. ιδίως, αποφάσεις της 11ης Ι-

ουλίου 1974, 8/74, Dassonville, Συλλογή 1974, σ. 411, σκέψη 5, της 12ης Μαρτίου 1987, 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, γνωστή ως «Νόμος περί καθαρότητας για το ζύθο», Συλλογή 1987, σ. 1227, σκέψη 27, και της 16ης Ιανουαρίου 2003, C-12/00, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2003, σ. I-459, σκέψη 71).

- 40 Δεν αμφισβητείται ότι η δανική διοικητική πρακτική συνιστά μέτρο αποτελέσματος ισοδυνάμου με ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ.
- 41 Πράγματι, η πρακτική αυτή, η οποία εξαρτά τη διάθεση στο εμπόριο τροφίμων εμπλουτισμένων σε βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία προερχόμενων από άλλα κράτη μέλη, όπου έχουν παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο νομίμως, από την απόδειξη υπέρθεως διατροφικής ανάγκης στον δανικό πληθυσμό, καθιστά τη διάθεση στο εμπόριο των τροφίμων αυτών δυσχερέστερη, έως αδύνατη, και, κατά συνέπεια, θέτει εμπόδια στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.
- 42 Όσο για το ερώτημα αν η διοικητική αυτή πρακτική μπορεί πάντως να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 30 ΕΚ, ελλείψει κανόνων εναρμονίσεως και στο μέτρο που εξακολουθεί η αβεβαιότητα στην επιστημονική έρευνα, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν ποιο είναι το επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ζωής το οποίο προτίθενται να διασφαλίζουν και αν θα απαιτούν προηγούμενη έγκριση για τη θέση τέτοιων προϊόντων σε κυκλοφορία, έχοντας πάντοτε υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας (βλ. αποφάσεις Sandoz, προπαρατεθείσα, σκέψη 16· της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-42/90, Bellon, Συλλογή 1990, σ. I-4863, σκέψη 11, και της 17ης Σεπτεμβρίου 1998, C-400/96, Harpegnies, Συλλογή 1998, σ. I-5121, σκέψη 33).
- 43 Η διακριτική αυτή ευχέρεια σε σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας είναι ιδιαίτερος σημαντική, δεδομένου ότι έχει αποδειχθεί ότι εξακολουθεί να επικρατεί αβεβαιότητα στην επιστημονική έρευνα ως προς ορισμένες ουσίες, όπως οι βιταμίνες

που κατά γενικό κανόνα δεν είναι καθαυτές επιβλαβείς, αλλά μπορούν να έχουν συγκεκριμένα επιβλαβή αποτελέσματα μόνο σε περίπτωση υπερβολικής καταναλώσεώς τους με το σύνολο της διατροφής, της οποίας η σύσταση δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί ή να ελεγχθεί (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Sandoz, σκέψη 17).

- 44 Το κοινοτικό δίκαιο, επομένως, δεν αντιτίθεται κατ' αρχήν στην απαγόρευση από ένα κράτος μέλος, με την εξαίρεση της προηγούμενης εγκρίσεως, της διαθέσεως στο εμπόριο τροφίμων, όταν έχουν προστεθεί σ' αυτά βιταμίνες ή ανόργανα στοιχεία, πέραν αυτών των οποίων η χρήση είναι νόμιμη κατά την κοινοτική νομοθεσία.
- 45 Εντούτοις, κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας σε σχέση με την προστασία της δημόσιας υγείας, τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. Τα μέσα που επιλέγουν, επομένως, πρέπει να περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα για τη διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας· πρέπει να είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο δι' αυτών σκοπό, ο οποίος δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με μέτρα που να περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Sandoz, σκέψη 18, Bellon, σκέψη 14, και Hagregnies, σκέψη 34).
- 46 Επιπλέον, δεδομένου ότι το άρθρο 30 ΕΚ θεσπίζει εξαίρεση, στενά ερμηνευόμενη, από τον κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας, εναπόκειται στις εθνικές αρχές που το επικαλούνται να αποδείξουν σε κάθε επίδικη περίπτωση, λαμβανομένων υπόψη τόσο των εθνικών διατροφικών συνηθειών όσο και των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η κανονιστική τους ρύθμιση είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των αγαθών που διαλαμβάνονται στη διάταξη αυτή και, συγκεκριμένα, ότι η διάθεση στο εμπόριο των εν λόγω προϊόντων ενέχει πραγματικό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις Sandoz, προπαρατεθείσα, σκέψη 22· της 30ής Νοεμβρίου 1983, 227/82, Van Bennekom, Συλλογή 1983, σ. 3883, σκέψη 40· Νόμος περί καθαρότητας για τον ζύθο, προπαρατεθείσα, σκέψη 46, και της 25ης Μαΐου 1993, C-228/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1993, σ. I-2701, σκέψη 27).

- 47 Η απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο τροφίμων στα οποία έχουν προστεθεί θρεπτικά στοιχεία πρέπει, επομένως, να βασίζεται σε εκτίμηση σε βάθος του κινδύνου που προβάλλει το κράτος μέλος το οποίο επικαλείται το άρθρο 30 ΕΚ (βλ., υπ' αυτή την έννοια, προπαρατεθείσα απόφαση ΕFΤΑ Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, σκέψη 30).
- 48 Η απόφαση απαγορεύσεως της διαθέσεως στο εμπόριο, που αποτελεί, εξάλλου, το πλέον περιοριστικό εμπόδιο στο εμπόριο των προϊόντων που παρήχθησαν και τέθηκαν στην κυκλοφορία νομίμως σε άλλα κράτη μέλη, δεν μπορεί να επιβληθεί παρά μόνον αν ο προβαλλόμενος κίνδυνος για τη δημόσια υγεία αποδεικνύεται επαρκώς, βάσει των πλέον πρόσφατων επιστημονικών δεδομένων που είναι διαθέσιμα κατά τον χρόνο της λήψεως μιας τέτοιας αποφάσεως. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, η εκτίμηση του κινδύνου που οφείλει να κάνει το κράτος μέλος έχει ως αντικείμενο την εκτίμηση του βαθμού πιθανότητας των βλαπτικών για την ανθρώπινη υγεία αποτελεσμάτων από την προσθήκη ορισμένων θρεπτικών ουσιών στα τρόφιμα, καθώς και της σοβαρότητας των δυνητικών του αποτελεσμάτων.
- 49 Πάντως, μία τέτοια εκτίμηση του κινδύνου θα μπορούσε να αποκαλύψει ότι η επιστημονική αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση των πραγματικών κινδύνων για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υπάρχει. Υπ' αυτές τις συνθήκες πρέπει να γίνει δεκτό ότι ένα κράτος μέλος μπορεί, βάσει της αρχής της προλήψεως, να λάβει μέτρα προστασίας χωρίς να αναμεινεί την πλήρη απόδειξη της πραγματικότητας και της σοβαρότητας των κινδύνων αυτών (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ., Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 63). Εντούτοις, η εκτίμηση του κινδύνου δεν μπορεί να βασίζεται σε καθαρά υποθετικές θεωρήσεις του κινδύνου (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις ΕFΤΑ Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 29, και της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ., που δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί στη Συλλογή, σκέψη 106).
- 50 Για την εκτίμηση του εν λόγω κινδύνου δεν είναι χρήσιμα μόνον τα συγκεκριμένα αποτελέσματα της διαθέσεως στο εμπόριο ενός μεμονωμένου προϊόντος που περιέχει ορισμένη ποσότητα θρεπτικών ουσιών. Θα ήταν ίσως σκόπιμο να ληφθεί υπόψη και το σωρευτικό αποτέλεσμα της παρουσίας στην αγορά πολλών πηγών, φυσικών ή τεχνητών, ορισμένης θρεπτικής ουσίας και της πιθανής υπάρξεως στο μέλλον επιπλέον πηγών που μπορούν δικαιολογημένα να προβλεφθούν (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση ΕFΤΑ Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, σκέψη 29).



- 51 Σε πολλές περιπτώσεις η εκτίμηση των στοιχείων αυτών θα αποδεικνύει ότι υπάρχει συναφώς μεγάλος βαθμός επιστημονικής και πρακτικής αβεβαιότητας. Μία σωστή εκτίμηση της αρχής της προλήψεως προϋποθέτει, πρώτον, τον προσδιορισμό των δυνητικώς αρνητικών για την υγεία συνεπειών της προτεινόμενης προσθήκης θρεπτικών ουσιών και, δεύτερον, μια συνολική εκτίμηση του κινδύνου για την υγεία βάσει των πλέον αξιόπιστων διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων και πρόσφατων αποτελεσμάτων της διεθνούς έρευνας (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, προπαρατεθείσες αποφάσεις EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, σκέψη 30, και Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ., σκέψη 113).
- 52 Οσάκις αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων των μελετών, και η πιθανότητα ενός πραγματικού κινδύνου για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υπάρχει στην υποθετική περίπτωση που ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, η αρχή της προλήψεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων (βλ., υπ' αυτή την έννοια, προπαρατεθείσα απόφαση EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, σκέψη 31).
- 53 Τέτοια μέτρα δεν πρέπει να επιτρέπονται, παρά μόνον εάν είναι αντικειμενικά και δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις (βλ. υπ' αυτή την έννοια, προπαρατεθείσα απόφαση EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας, σκέψη 32).
- 54 Πρέπει να προστεθεί ότι, μέσα σε ένα τέτοιο πλαίσιο, το κριτήριο της διατροφικής ανάγκης του πληθυσμού ενός κράτους μέλους μπορεί να παίζει ρόλο στην εκτίμηση σε βάθος του κινδύνου που μπορεί να ενέχει για τη δημόσια υγεία η προσθήκη θρεπτικών στοιχείων στα τρόφιμα. Εντούτοις, αντιθέτως προς την ερμηνεία της προπαρατεθείσας αποφάσεως Sandoz που προτείνει η Δανική Κυβέρνηση, η απουσία τέτοιας ανάγκης δε μπορεί αφ' εαυτής να δικαιολογήσει μια συνολική απαγόρευση, βάσει του άρθρου 30 ΕΚ, διαθέσεως στο εμπόριο τροφίμων νομίμως παραχθέντων και/ή διατιθέμενων στην αγορά άλλων κρατών μελών.

- 55 Συναφώς, η δανική διοικητική πρακτική είναι δυσανάλογη στο μέτρο που, πλην των τεσσάρων περιοριστικώς απαριθμούμενων περιπτώσεων που έχει κριθεί ότι αποτελούν διατροφική ανάγκη και που αναφέρονται στη σκέψη 11 της παρούσας υποθέσεως, απαγορεύει συστηματικώς τη διάθεση στο εμπόριο όλων των τροφίμων στα οποία έχουν προστεθεί βιταμίνες και ανόργανα στοιχεία, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ των διάφορων βιταμινών και ανόργανων στοιχείων ή ανάλογα με το επίπεδο του κινδύνου που η προσθήκη τους μπορεί πιθανώς να ενέχει για τη δημόσια υγεία.
- 56 Πράγματι, ο συστηματικός χαρακτήρας της απαγορεύσεως διαθέσεως στο εμπόριο εμπλουτισμένων προϊόντων που δεν ανταποκρίνονται σε διατροφική ανάγκη του πληθυσμού, όπως προκύπτει από τη δανική διοικητική πρακτική, αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο ως προς τον προσδιορισμό και την εκτίμηση ενός πραγματικού κινδύνου για τη δημόσια υγεία, ο οποίος απαιτεί μια σε βάθος και κατά περίπτωση εκτίμηση των αποτελεσμάτων που θα μπορούσε να έχει η προσθήκη των εν λόγω ανόργανων στοιχείων και βιταμινών.
- 57 Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι το Βασίλειο της Δανίας, εφαρμόζοντας διοικητική πρακτική σύμφωνα με την οποία εμπλουτισμένα τρόφιμα, νομίμως παραγόμενα ή διατιθέμενα στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να διατίθενται στην αγορά της Δανίας, παρά μόνον αν αποδεικνύεται ότι ο εμπλουτισμός αυτός σε θρεπτικά στοιχεία ανταποκρίνεται σε κάποια ανάγκη του δανικού πληθυσμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 58 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Δανίας και το κράτος αυτό ηττήθηκε ως προς τους κυριότερους ισχυρισμούς του, το Βασίλειο της Δανίας πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

## ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

- 1) Το Βασίλειο της Δανίας, εφαρμόζοντας διοικητική πρακτική σύμφωνα με την οποία εμπλουτισμένα τρόφιμα, νομίμως παραγόμενα ή διατιθέμενα στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να διατίθενται στην αγορά της Δανίας, παρά μόνον αν αποδεικνύεται ότι ο εμπλουτισμός αυτός σε θρεπτικά στοιχεία ανταποκρίνεται σε κάποια ανάγκη του δανικού πληθυσμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.**
- 2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Δανίας στα δικαστικά έξοδα.**

Puissochet	Wathelet	Schintgen
Timmermans	Gulmann	La Pergola
Macken	Colneric	von Bahr
Cunha Rodrigues	Rosas	

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Σεπτεμβρίου 2003.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias