SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 23 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-192/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. H.C. Støvlbæk, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: danés.

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al seguir una práctica administrativa como consecuencia de la cual productos alimenticios enriquecidos que se comercializan o producen legalmente en otros Estados miembros sólo pueden comercializarse en Dinamarca si se acredita que su enriquecimiento con nutrientes responde a una necesidad de la población danesa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. J.-P. Puissochet, Presidente de la Sala Sexta, en funciones de Presidente, los Sres. M. Wathelet, R. Schintgen y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann y A. La Pergola, las Sras. F. Macken (Ponente) y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 1 de octubre de 2002,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de diciembre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso con el fin de que se declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al seguir una práctica administrativa como consecuencia de la cual productos alimenticios enriquecidos que se comercializan o producen legalmente en otros Estados miembros sólo pueden comercializarse en Dinamarca si se acredita que su enriquecimiento con nutrientes responde a una necesidad de la población danesa.

2 Ha quedado acreditado que, en la fecha pertinente del presente recurso, no existían en la normativa comunitaria disposiciones que establecieran los requisitos para poder añadir nutrientes, como vitaminas y minerales, a los productos alimenticios de consumo corriente.

3 En lo que se refiere a los productos alimenticios destinados a una alimentación particular, algunos de ellos fueron objeto de directivas aprobadas por la Comisión sobre la base de la Directiva 89/398/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1989, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los productos alimenticios destinados a una alimentación especial (DO L 186, p. 27).

Normativa nacional

4 A tenor del artículo 14 de la lov nº 471 om fødevarer m.m (Ley nº 471 sobre productos alimenticios), de 1 de julio de 1998 (Lovtidende A 1998, p. 2826), que sustituyó a la Ley nº 310, de 6 de junio de 1973, sin alterar el régimen jurídico de los aditivos:

«Se entiende por aditivo alimentario, a efectos de la presente ley, toda sustancia que, sin constituir por sí misma un alimento ni el ingrediente habitual de alimentos compuestos, se destina a ser agregada a los alimentos con el objeto de modificar su valor nutritivo, período de conservación, color, aroma, sabor o con otros objetivos de orden tecnológico o de otro tipo.»

5 En virtud del artículo 15, apartado 1, de la Ley nº 471, las únicas sustancias que pueden ser usadas o vendidas como aditivos son las autorizadas por el Ministro de Alimentación (en lo sucesivo, «Ministro»).

6 De conformidad con el artículo 15, apartado 2, de dicha Ley, el Ministro podrá dictar normas relativas a los requisitos de uso de los aditivos, en particular, su objetivo, cantidad y productos a los que se agregan, así como normas relativas a la identidad y pureza de los aditivos.

7 El bekendtgørelse nº 282 om tilsætningsstoffer til fødevarer (Decreto nº 282 sobre aditivos destinados a la alimentación), de 19 de abril de 2000 (Lovtidende A 2000, p. 1861), prevé la obligación de declarar los aditivos en la Oficina veterinaria y alimentaria (en lo sucesivo, «Oficina») seis meses antes de su utilización.

8 A tenor del artículo 20 del Decreto nº 282:

«1. Seis meses después de su declaración en la Oficina veterinaria y alimentaria podrán utilizarse los siguientes aditivos:

cultivos bacterianos,

mohos y levaduras,

enzimas y

nutrientes.

2. No obstante, la utilización de un aditivo con arreglo al apartado 1 se supedita al requisito de que la Oficina no haya prohibido previamente el aditivo declarado.

3. La Oficina autorizará la utilización del aditivo antes de que expire el plazo de seis meses contado a partir de la declaración.»

9 Antes de que entrara en vigor el Decreto nº 282, dicha declaración se realizaba ante el Ministro con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, de la Ley nº 471.

10 En cuanto a la adición de vitaminas y minerales a los productos alimenticios, el funcionamiento del sistema danés de autorización previa se caracteriza por la existencia de una práctica administrativa basada en lo dispuesto en la Ley nº 471 y en el Decreto nº 282 mencionados en los apartados 4 a 9 de la presente sentencia, práctica que supedita la autorización para agregar tales sustancias a uno o varios de los criterios establecidos de conformidad con los principios generales que regulan la adición de nutrientes a los alimentos, tomados del Codex Alimentarius, elaborado en 1963 por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y la OMS (Organización Mundial de la Salud) (en lo sucesivo, «práctica administrativa danesa»).

11 Con arreglo a la práctica administrativa danesa, la adición de aditivos tales como vitaminas sólo es legal en los siguientes casos:

— la adición del aditivo pueda remediar una situación (o prevenir una situación) en la que una gran parte de la población ingiere una cantidad insuficiente del elemento nutritivo en cuestión (por ejemplo, la adición de yodo a la sal);

— la adición del aditivo debe tener por objeto compensar una pérdida de valor nutritivo de un producto, acaecida durante el proceso industrial de transformación (por ejemplo, la adición de vitamina C a los zumos de frutas);

— la adición afecte a nuevos productos alimenticios, o productos análogos, que puedan utilizarse en lugar de un producto tradicional y de igual manera (por ejemplo, la vitamina A que se agrega a la margarina, la cual es un sustituto de la mantequilla);

— la adición a productos alimenticios que, por sí mismos, constituyan un almuerzo o estén destinados a una alimentación especial (por ejemplo, sustitutivos de la leche materna, alimentos infantiles o productos para regímenes adelgazantes).

Procedimiento administrativo previo

12 En 1998, la Comisión recibió una denuncia formulada por un operador económico debido a los obstáculos a la comercialización de un producto alimenticio legalmente comercializado en los demás Estados miembros, denuncia que cuestionaba la conformidad de la práctica administrativa danesa con lo dispuesto en los artículos 28 CE y 30 CE.

13 El 4 de noviembre de 1999, la Comisión dirigió al Reino de Dinamarca un escrito de requerimiento en el que llamaba la atención de dicho Estado miembro sobre el hecho de que la práctica administrativa danesa constituye un obstáculo injustificado a los intercambios en el sentido de los artículos 28 CE a 30 CE, en la medida en que la Oficina sigue dicha práctica de modo que prohíbe la comercialización en Dinamarca de productos alimenticios a los que se han agregado nutrientes, en particular vitaminas y minerales, salvo que exista una necesidad nutricional de dichas sustancias de la población danesa.

14 En su contestación de 22 de diciembre de 1999, las autoridades danesas sostuvieron que, habida cuenta de que el grado de nocividad de las vitaminas y minerales no puede determinarse con suficiente certeza y de conformidad con la sentencia de 14 de julio de 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445), para que los

Estados miembros puedan invocar el artículo 30 CE, les basta con demostrar que el enriquecimiento de los productos alimenticios con vitaminas y minerales no responde a una necesidad real.

15 Por estimar que dicha respuesta no era satisfactoria, el 12 de septiembre de 2000, la Comisión emitió un dictamen motivado instando al Reino de Dinamarca a atenerse a sus obligaciones derivadas de los artículos 28 CE y 30 CE en el plazo de dos meses desde la notificación de dicho dictamen. En particular, la Comisión alegaba que una prohibición de comercialización en virtud de la práctica administrativa danesa debido a que la adición de vitaminas o de minerales no responde a ninguna necesidad nutricional constituye un obstáculo injustificado a los intercambios con arreglo a dichas disposiciones. En su opinión, para que este obstáculo pueda estar justificado con arreglo al artículo 30 CE, las autoridades danesas han de demostrar que el producto al que se han añadido los nutrientes constituye una amenaza real para la salud pública si se comercializa y consume en el mercado danés. A juicio de la Comisión, esto significa que dichas autoridades han de indicar los datos científicos en los que han basado su denegación de autorización, así como las razones por las que el contenido en vitaminas y minerales de los productos considerados representa una amenaza para la salud pública.

16 Mediante escrito de 6 de noviembre de 2000, las autoridades danesas respondieron al dictamen motivado. Alegaron que el Tribunal de Justicia indicó claramente en la sentencia Sandoz, antes citada, que, al prohibir la adición de vitaminas, los Estados miembros no tienen que probar la existencia de un riesgo concreto asociado al producto de que se trate, ya que dicha tarea resulta imposible en las circunstancias actuales. A juicio de dichas autoridades, para asegurar el respeto del principio de proporcionalidad basta con que los Estados miembros demuestren que la adición del nutriente en cuestión no responde a una necesidad real.

17 Como la respuesta de las autoridades danesas al dictamen motivado no convenció a la Comisión, ésta interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

18 La Comisión estima que la práctica administrativa danesa constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías.

19 El Gobierno danés no niega que su práctica constituya un obstáculo a la libre circulación de mercancías, pero sostiene que está justificada con arreglo al artículo 30 CE.

20 La Comisión considera que, ante la falta de una necesidad nutricional de la población danesa, la prohibición generalizada de comercializar productos alimenticios a los que se han añadido vitaminas o minerales no está justificada por alguna de las razones que figuran en el artículo 30 CE y, en particular, por la protección de la salud y vida de las personas. La falta de necesidad nutricional no constituye, a juicio de la Comisión, una justificación admitida en virtud del artículo 30 CE.

21 Aunque reconoce la necesidad de que los Estados miembros definan una política alimentaria dirigida a mejorar el estado de salud general de la población, la Comisión sostiene, sin embargo, que preocupaciones de carácter general relativas a la composición deseable del régimen alimenticio de la población de dichos Estados no pueden constituir una justificación legal de los obstáculos a los intercambios entre ellos.

22 En cuanto a la sentencia Sandoz, antes citada, la Comisión alega que la prohibición de comercialización controvertida en el litigio que dio lugar a dicha sentencia estaba motivada no por la falta de una necesidad nutricional, sino por el hecho de que la presencia de dos vitaminas específicas en los productos de que se trataba en ese litigio presentaba un riesgo para la salud pública.

23 La Comisión considera que la interpretación que dan las autoridades danesas a la sentencia Sandoz, antes citada, se basa en una deducción *a contrario,* errónea, del apartado 20 de ésta. Sostiene que dicho apartado solamente declara que una prohibición de comercializar productos alimenticios a los que se han añadido vitaminas es contraria al principio de proporcionalidad cuando la adición responde a una necesidad nutricional. En cambio, a su juicio, no se puede invocar válidamente dicha sentencia para apoyar la tesis de que la adición de vitaminas a productos alimenticios presenta un riesgo para la salud pública en todos los casos en que no existe una necesidad nutricional de la población de que se trate.

24 La Comisión recuerda que el Estado miembro que busca justificar, basándose en el artículo 30 CE, una prohibición de comercialización de un producto legalmente fabricado y/o comercializado en otros Estados miembros, como la controvertida en el presente caso, ha de probar, de conformidad con dicha disposición, que tal prohibición es necesaria para proteger la salud pública.

25 Remitiéndose al apartado 28 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la AELC de 5 de abril de 2001, EFTA Surveillance Authority/Norway (E-3/00, EFTA Court Report 2000-2001, p. 73), la Comisión sostiene que la mera constatación de la falta de una necesidad nutricional no basta para justificar una prohibición generalizada de productos alimenticios enriquecidos con vitaminas o minerales. En su opinión, tal prohibición debía estar supeditada, por lo menos, al requisito de que los riesgos para la salud pública que presenta la adición de dichas vitaminas se prueben mediante un análisis detenido de los mencionados riesgos.

26 A juicio de la Comisión, el Estado miembro ha de acreditar en cada caso concreto, remitiéndose a los datos científicos que justifiquen la denegación de autorización, las razones por las que el contenido en vitaminas y minerales de los productos alimenticios controvertidos representa una amenaza para la salud pública.

27 En cuanto al presente caso, la Comisión alega, por un lado, que consideraciones de carácter general, como las invocadas por las autoridades danesas con respecto al riesgo potencial de un consumo excesivo de vitaminas, no constituyen prueba suficiente de la existencia de un riesgo para la salud pública en relación con la adición de vitaminas a los productos alimenticios. Por otro lado, considera que el hecho de que exista un riesgo particular asociado a la ingestión de determinadas vitaminas, como las vitaminas A o D, no justifica una prohibición general o sistemática del enriquecimiento de los productos alimenticios en todos los demás casos no contemplados por el Codex Alimentarius.

28 El Gobierno danés sostiene, por su parte, que el Tribunal de Justicia ya ha señalado en la sentencia Sandoz, antes citada, que, cuando los Estados miembros aplican una prohibición de adición de vitaminas, no tienen que probar un riesgo concreto asociado a cada producto alimenticio, habida cuenta de que tal labor es imposible en el estado actual de la ciencia. En opinión de dicho Gobierno, para respetar el principio de proporcionalidad, basta con acreditar que el enriquecimiento de los productos alimenticios no responde a una necesidad nutricional de la población de que se trate.

29 En cuanto a la prueba de un riesgo para la salud pública, el Gobierno danés considera que de la sentencia Sandoz, antes citada, se desprende asimismo que basta con declarar que la ingestión de dosis elevadas de vitaminas y minerales puede tener efectos nocivos, que la investigación científica no es capaz de establecer con exactitud los valores límite críticos ni de determinar los efectos precisos de tal ingesta y que, por consiguiente, no cabe excluir la existencia de un peligro para la salud humana, puesto que el consumidor ingiere cantidades adicionales que no es posible prever ni controlar.

30 A su juicio, una evaluación concreta del peligro caso por caso no encuentra fundamento alguno en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y no es posible en la práctica. El Gobierno danés alega que, para conservar una estimación general real de las cantidades de vitaminas y minerales absorbidos por la población, a través del consumo de alimentos, es necesario aplicar una política general de naturaleza preventiva, que tome en consideración el hecho de que las fuentes de absorción de dichos nutrientes son múltiples y que tenga en cuenta la compleja interacción que se produce cuando se ingieren éstos y se absorben otras sustancias importantes para el organismo.

31 A este respecto, el Gobierno danés hace referencia a varios estudios científicos sobre las vitaminas y los minerales, los cuales, en su opinión, muestran el efecto nocivo de la ingestión de dichos nutrientes no sólo cuando se realiza en grandes dosis, sino también en dosis relativamente pequeñas, a causa de las combinaciones de esos elementos entre sí.

32 Por tanto, por lo que respecta a las vitaminas A, D y B 6, el Gobierno danés aduce que, aun en dosis relativamente pequeñas, cabe señalar que tienen efecto tóxico.

33 En cuanto a la sentencia EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, a la que hace referencia la Comisión, el Gobierno danés considera que se puede explicar por las circunstancias concretas que rodearon la tramitación de la solicitud presentada por la sociedad Kellogg's que dio lugar al litigio.

34 En opinión del Gobierno danés, para que una prohibición de comercialización esté justificada con arreglo al artículo 30 CE, no es necesario probar que las cantidades de nutrientes añadidas a un producto dado son hasta tal punto importantes que constituyan un riesgo para la salud pública.

35 Además, dicho Gobierno alega que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido, en concreto en las sentencias Sandoz, antes citada, y de 11 de julio de 2000, Toolex (C-473/98, Rec. p. I-5681), que la incertidumbre científica, en la que se basa el principio de cautela, puede justificar un enfoque prudente de los Estados miembros con respecto a la existencia de peligros potenciales.

36 El Gobierno danés añade que su práctica administrativa se inspira directamente en el Codex Alimentarius al que se refiere frecuentemente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

37 En definitiva, dicho Gobierno aduce que su práctica administrativa está justificada por el hecho de que existe un riesgo potencial para la salud pública en la medida en que se añaden vitaminas y minerales a los productos alimenticios, cuando en Dinamarca no existe una necesidad nutricional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

38 La libre circulación de mercancías entre los Estados miembros es un principio fundamental del Tratado CE que encuentra su expresión en la prohibición, recogida en el artículo 28 CE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente.

39 La prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones, establecida en el artículo 28 CE, se dirige a cualquier normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véanse, en particular, las senten-

cias de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5; de 12 de marzo de 1987, Comisión/Alemania, denominada «Ley de pureza de la cerveza», 178/84, Rec. p. 1227, apartado 27, y de 16 de enero de 2003, Comisión/España, C-12/00, Rec. p. I-459, apartado 71).

40 Ha quedado acreditado que la práctica administrativa danesa constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas en el sentido del artículo 28 CE.

41 En efecto, dicha práctica, que exige que la comercialización de productos alimenticios enriquecidos con vitaminas y minerales procedentes de otros Estados miembros en los que se fabrican y comercializan legalmente se supedite a la prueba de una necesidad nutricional de la población danesa, dificulta e incluso imposibilita la comercialización de dichos productos y, en consecuencia, obstaculiza los intercambios entre los Estados miembros.

42 Respecto a la cuestión de si dicha práctica administrativa puede, no obstante, estar justificada en virtud del artículo 30 CE, a falta de armonización y en la medida en que subsisten dudas en el estado actual de la investigación científica, los Estados miembros tienen la facultad de decidir el grado de protección de la salud y de la vida de las personas que pretenden garantizar y de exigir una autorización previa a la comercialización de los productos alimenticios, teniendo en cuenta las exigencias de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad (véanse las sentencias Sandoz, antes citada, apartado 16; de 13 de diciembre de 1990, Bellon, C-42/90, Rec. p. I-4863, apartado 11, y de 17 de septiembre de 1998, Harpegnies, C-400/96, Rec. p. I-5121, apartado 33).

43 Dicha facultad de apreciación relativa a la protección de la salud pública es particularmente importante cuando se acredita que subsisten dudas en el estado actual de la investigación científica acerca de determinadas sustancias, como las

vitaminas, que por regla general no son nocivas en sí mismas, pero que pueden producir efectos perjudiciales concretos sólo en caso de consumo excesivo con el conjunto de la alimentación cuya composición no se puede prevenir ni controlar (véase la sentencia Sandoz, antes citada, apartado 17).

44 Por tanto, el Derecho comunitario no se opone, en principio, a que un Estado miembro prohíba, salvo autorización previa, la comercialización de productos alimenticios cuando se les han incorporado nutrientes, como vitaminas o minerales distintos de aquellos cuyo empleo es lícito según la normativa comunitaria.

45 Sin embargo, al ejercer su facultad de apreciación relativa a la protección de la salud pública, los Estados miembros han de respetar el principio de proporcionalidad. Por tanto, los medios que elijan han de limitarse a lo que sea efectivamente necesario para garantizar la salvaguardia de la salud pública; han de ser proporcionados al objetivo así perseguido, el cual no se habría podido alcanzar con medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios (véase la sentencias Sandoz, apartado 18; Bellon, apartado 14, y Harpegnies, apartado 34, antes citadas).

46 Además, al contener el artículo 30 CE una excepción, de interpretación estricta, a la norma de la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, incumbe a las autoridades nacionales que lo invocan demostrar en cada caso, a la luz de los hábitos alimentarios nacionales y habida cuenta de los resultados de la investigación científica internacional, que su normativa es necesaria para proteger efectivamente los intereses contemplados en dicha disposición y, en especial, que la comercialización de los productos de que se trata plantea un riesgo real para la salud pública (véanse, en este sentido, las sentencias Sandoz, antes citada, apartado 22; de 30 de noviembre de 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. p. 3883, apartado 40; Ley de pureza de la cerveza, antes citada, apartado 46, y de 25 de mayo de 1993, Comisión/Italia, C-228/91, Rec. p. I-2701, apartado 27).

47 Por tanto, una prohibición de comercialización de los productos alimenticios a los que se han añadido nutrientes ha de basarse en un análisis detenido del riesgo alegado por el Estado miembro que invoca el artículo 30 CE (véase, en este sentido, la sentencia EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, apartado 30).

48 Una decisión de prohibir la comercialización, que constituye, además, el obstáculo más restrictivo a los intercambios de productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, sólo puede adoptarse si el riesgo real para la salud pública que se haya alegado resulta suficientemente acreditado sobre la base de los datos científicos más recientes disponibles en la fecha de adopción de tal decisión. En semejante contexto, el análisis del riesgo que el Estado miembro está obligado a realizar tiene por objeto apreciar el grado de probabilidad de que la adición de determinadas sustancias nutritivas a los productos alimenticios tenga efectos nefastos para la salud humana y la gravedad de dichos efectos potenciales.

49 Ciertamente, tal análisis del riesgo puede revelar que persiste una incertidumbre científica acerca de la existencia o el alcance de riesgos reales para la salud pública. En tales circunstancias, ha de admitirse que un Estado miembro, en virtud del principio de cautela, puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de dichos riesgos (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartado 63). Sin embargo, el análisis del riesgo no puede basarse en consideraciones puramente hipotéticas (véanse, en este sentido, las sentencias EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, apartado 29, y de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricoltura Italia y otros, C-236/01, Rec. p. I-8105, apartado 106).

50 Al analizar el riesgo en cuestión, no son sólo relevantes los efectos específicos de la comercialización de un producto individual que contenga una cantidad determinada de sustancias nutritivas. Puede resultar adecuado tomar en consideración el efecto acumulado de la presencia en el mercado de varias fuentes, naturales o artificiales, de una sustancia nutritiva determinada y de la posible existencia en el futuro, de fuentes adicionales que se pueden prever razonablemente (véase la sentencia EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, apartado 29).

51 En varios casos, el análisis de dichos elementos demostrará que hay un elevado grado de incertidumbre científica y práctica al respecto. Una aplicación correcta del principio de cautela presupone, en primer lugar, la identificación de las consecuencias negativas que puede tener para la salud la adición propuesta de sustancias nutritivas y, en segundo lugar, un análisis global del riesgo para la salud basado en los datos científicos más fiables de que se disponga y en los resultados más recientes de la investigación internacional (véanse, en este sentido, las sentencias EFTA Surveillance Authority/Norway, apartado 30, y Monsanto Agricoltura Italia y otros, apartado 113, antes citadas).

52 El principio de cautela justifica la adopción de medidas restrictivas cuando resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado por razón de la naturaleza insuficiente, no concluyente o imprecisa de los resultados de los estudios realizados y sin embargo persiste la probabilidad de un perjuicio real para la salud pública en el supuesto en que ocurra el riesgo (véase, en este sentido, la sentencia EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, apartado 31).

53 Semejantes medidas sólo se han de admitir si son objetivas y no discriminatorias (véase, en este sentido, la sentencia EFTA Surveillance Authority/Norway, antes citada, apartado 32).

54 Es preciso añadir que, en tal contexto, el criterio de la necesidad nutricional de la población de un Estado miembro puede ser relevante cuando éste analiza detenidamente el riesgo que la adición de nutrientes a los productos alimenticios puede presentar para la salud pública. Sin embargo, contrariamente a la interpretación propuesta por el Gobierno danés de la sentencia Sandoz, antes citada, la falta de tal necesidad no puede por sí sola justificar, con arreglo al artículo 30 CE, una prohibición total de comercializar productos alimenticios legalmente fabricados y/o comercializados en otros Estados miembros.

55 En el presente caso, la práctica administrativa danesa es desproporcionada, ya que, salvo en los cuatro casos definidos restrictivamente de lo que se considera constituye una necesidad nutricional y que se mencionan en el apartado 11 de la presente sentencia, prohíbe sistemáticamente la comercialización de todos los productos alimenticios a los que se han añadido vitaminas y minerales, sin distinguir según los distintos minerales y vitaminas añadidos o según el nivel de riesgo que su adición puede presentar eventualmente para la salud pública.

56 En efecto, el carácter sistemático de la prohibición de comercialización de los productos enriquecidos que no respondan a una necesidad nutricional de la población, como resulta de la práctica administrativa danesa, no permite cumplir el Derecho comunitario en lo relativo a la identificación y al análisis de un riesgo real para la salud pública, el cual exige un análisis detenido, caso por caso, de los efectos que puede producir la adición de los minerales y vitaminas en cuestión.

57 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al seguir una práctica administrativa como consecuencia de la cual productos alimenticios enriquecidos que se comercializan o producen legalmente en otros Estados miembros sólo pueden comercializarse en Dinamarca si se acredita que su enriquecimiento con nutrientes responde a una necesidad de la población danesa.

Costas

58 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de Dinamarca y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al seguir una práctica administrativa como consecuencia de la cual productos alimenticios enriquecidos que se comercializan o producen legalmente en otros Estados miembros sólo pueden comercializarse en Dinamarca si se acredita que su enriquecimiento con nutrientes responde a una necesidad de la población danesa.**

2) **Condenar en costas al Reino de Dinamarca.**

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

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias