



Datum van
inontvangstneming

:

06/04/2021

Zaak C-122/21**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

26 februari 2021

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausios administracinis teismas (Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 februari 2021

Verzoekende partij:

Get Fresh Cosmetics Limited

Verwerende partij:

Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba

Voorwerp van het hoofdgeding

Deze zaak betreft een geschil tussen verzoekster, Get Fresh Cosmetics Limited (hierna: „verzoekster”), en de Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba (nationale autoriteit voor de bescherming van consumentenrechten; hierna: „autoriteit”) met betrekking tot de besluiten die de autoriteit op 29 augustus 2018 heeft vastgesteld (hierna: „besluiten”) teneinde te verbieden dat de cosmetische producten van verzoekster, die in Litouwen actief is via de distributeur V.U. (een belanghebbende derde partij; hierna: „distributeur”), in de handel worden gebracht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG van de Raad van 25 juni 1987 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende artikelen die door een misleidend uiterlijk een gevaar vormen voor de gezondheid of de veiligheid van de consument (hierna: „richtlijn 87/357/EEG”)

[(PB 1987, L 192, blz. 49)], met betrekking tot de noodzaak om daadwerkelijk het risico aan te tonen dat verbonden is aan het gebruik van cosmetische producten die op levensmiddelen lijken, en de bewijslast die in dit verband op de bevoegde toezichthoudende autoriteit rust.

Artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

- 1) „Dient artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG van de Raad van 25 juni 1987 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende artikelen die door een misleidend uiterlijk een gevaar vormen voor de gezondheid of de veiligheid van de consument, aldus te worden uitgelegd dat deze bepaling de in lid 1 van dit artikel bedoelde artikelen definieert als artikelen die, hoewel zij geen levensmiddelen zijn, een vorm, geur, kleur, aanzien, verpakking of etikettering hebben dan wel van zodanige omvang of grootte zijn, dat verwacht kan worden dat consumenten, met name kinderen, ze verwarren met levensmiddelen en ze daardoor in de mond steken, opzuigen of inslikken, terwijl dit volgens objectieve en onderbouwde gegevens het gevaar kan opleveren van onder meer verstikking, vergiftiging, perforatie of verstopping van het spijsverteringskanaal?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, rust de desbetreffende bewijslast dan op de bevoegde toezichthoudende autoriteit van de lidstaat?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Overwegingen 9 en 10, artikel 3, onder a), artikel 4, leden 2 en 3, artikel 5, lid 1, artikel 10, lid 1, artikel 20, lid 1, artikel 22, alinea 1, en artikel 28, lid 1, van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (hierna: „verordening nr. 1223/2009”) [(PB 2009, L 342, blz. 59)].

Considerans, artikel 1, leden 1 en 2, en artikel 2 van richtlijn 87/357/EEG.

Aangevoerde nationale bepalingen

Artikel 6 van de levensmiddelenwet van de Republiek Litouwen (hierna: „levensmiddelenwet”) regelt de beperkingen op het in de handel brengen van levensmiddelen en soortgelijke producten. Lid 2 van dit artikel verbiedt het in de handel brengen van producten die qua vorm, geur, kleur, aanzien, etikettering, verpakking, grootte of op enige andere wijze zodanig op levensmiddelen lijken dat consumenten, in het bijzonder kinderen, ze per vergissing als levensmiddelen

kunnen consumeren, waardoor hun gezondheid of hun leven in gevaar wordt gebracht.

Artikel 9, lid 1, van de Litouwse wet betreffende productveiligheid bepaalt dat „de verkoper: 1) alleen veilige producten in de handel mag brengen”, terwijl artikel 3, lid 5, ervan het begrip „veilige producten” definieert als „alle producten die onder normale, door de producent gespecificeerde of redelijkerwijs te verwachten gebruiksomstandigheden, waaronder langdurig gebruik, geen enkel risico opleveren voor het leven en de gezondheid van de consument of althans slechts een risico dat volgens de geldende wetgeving aanvaardbaar is en verenigbaar is met een hoog niveau van consumentenbescherming, rekening houdend met de volgende zaken: 1) de kenmerken van de producten, waaronder de samenstelling, de verpakking en de montage-, gebruiks- en onderhoudsinstructies; 2) de effecten ervan op andere producten, indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij samen met deze andere producten zullen worden gebruikt; 3) de presentatie van de producten aan de consument, de op de goederen en de verpakking ervan vermelde informatie, aanwijzingen voor het gebruik en de verwijdering van de goederen en andere door de producent verstrekte aanwijzingen of informatie; 4) de categorieën consumenten, in het bijzonder kinderen, voor wie het gebruik van de producten een verhoogd risico inhoudt”.

Korte weergave van de feiten en van het procesverloop in het hoofdgeding

- 1 Nadat de autoriteit een inspectie had uitgevoerd en een inbreukverslag had opgesteld, heeft zij op 29 augustus 2018 bij de bestreden besluiten vastgesteld dat verzoeksters cosmetische producten „101 Hydrations”, „Coco Beach”, „Distant Shores”, „Pink Polka” en „Skin Candy” (hierna: „producten”) niet voldeden aan de vereisten van artikel 3, onder a), en artikel 20, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 omdat zij eruitzagen als levensmiddelen (in die zin dat zij qua uiterlijk, geur, vorm en grootte op suikergoed leken) en door dit misleidend uiterlijk een gevaar vormden voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, in het bijzonder kinderen en ouderen. Bij de bestreden besluiten heeft de autoriteit [verzoekster] verboden de producten [nog langer] in de handel te brengen en heeft zij de distributeur gelast deze producten uit de handel te nemen, de consumenten te waarschuwen voor de risico’s die aan deze gevaarlijke producten zijn verbonden, hen in te lichten over de mogelijkheid deze producten terug aan de verkoper te bezorgen en informatie te verstrekken over vervolgacties.
- 2 Verzoekster heeft de zaak aanhangig gemaakt bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) met het verzoek om de door de autoriteit vastgestelde besluiten nietig te verklaren. Op 21 december 2018 heeft deze rechter een beslissing gegeven waarbij verzoeksters vordering gedeeltelijk werd toegewezen, de besluiten nietig werden verklaard en de autoriteit werd gelast opnieuw te overwegen of de producten voldeden aan de vereisten van artikel 3, onder a), van verordening nr. 1223/2009. De autoriteit heeft hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas

(hoogste bestuursrechter, Litouwen), die dit beroep op 27 mei 2020 gedeeltelijk heeft toegewezen en de zaak voor heroverweging heeft terugverwezen naar de rechter in eerste aanleg. De Vilniaus apygardos administracinis teismas heeft de zaak opnieuw onderzocht en verzoeksters vordering ongegrond verklaard. Daarop heeft verzoekster hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas, waarbij zij onder meer stelde dat de Vilniaus apygardos administracinis teismas artikel 1 van richtlijn 87/357/EEG onjuist had uitgelegd.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 Volgens verzoekster blijkt uit een taalkundige analyse van artikel 1 van richtlijn 87/357/EEG dat deze richtlijn alleen van toepassing is op niet-levensmiddelen die (i) een vorm, geur, kleur, aanzien, verpakking of etikettering hebben of van zodanige omvang of grootte zijn, dat verwacht kan worden dat consumenten ze verwarren met levensmiddelen en (ii) ze daardoor in de mond steken, opzuigen of inslikken, terwijl dit het gevaar kan opleveren van onder meer verstikking, vergiftiging, of perforatie of verstopping van het spijsverteringskanaal. Aan elk van deze [twee] voorwaarden dient te zijn voldaan. Om te beoordelen of de producten in overeenstemming zijn met richtlijn 87/357/EEG, diende de autoriteit derhalve niet alleen vast te stellen (i) dat de producten op levensmiddelen lijken en met levensmiddelen kunnen worden verward, maar ook (ii) of de producten door deze verwarring een gevaar kunnen opleveren voor de consument wanneer hij ze in de mond steekt, opzuigt of inslikt. Volgens verzoekster moeten, om te kunnen vaststellen welke risico's aan het gebruik van de producten zijn verbonden, verschillende laboratoriumanalyses en -tests worden uitgevoerd waarbij de chemische samenstelling van de ingrediënten van de producten en andere veiligheidsaspecten moeten worden onderzocht. Verzoekster wijst erop dat in casu de bestreden besluiten waren vastgesteld louter op basis van een beoordeling van op een website gepubliceerde foto's van de producten, zonder enige fysieke beoordeling of fysiek onderzoek van productmonsters.
- 4 Verzoekster stelt dat het niet aan haar is om te „weelegen dat de producten gevaarlijk zijn”, maar dat het aan de autoriteit is om dit gevaar te bewijzen (en dus om te bewijzen dat aan alle cumulatieve voorwaarden van richtlijn 87/357/EEG is voldaan, met inbegrip van de voorwaarde inzake het reële risico dat mogelijk aan het gebruik van de producten is verbonden).
- 5 De autoriteit is van mening dat wanneer een product op een levensmiddel lijkt en er daardoor een kans bestaat dat het in de mond zal worden gestopt, het vermoeden bestaat dat dit product een risico voor de gezondheid van de consument inhoudt, aangezien cosmetische producten niet als levensmiddel kunnen worden geconsumeerd. Gelet op dit vermoeden bestaat er geen rechtsgrondslag [voor de noodzaak] om de samenstelling van dergelijke producten (en dus ook van de litigieuze producten) te beoordelen en het risico voor de gezondheid van de consument aan te tonen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 De verwijzende rechter twijfelt aan de noodzaak om te bewijzen dat, in de omstandigheden van deze zaak, de in artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG omschreven artikelen een reëel gevaar vormden en, indien er een dergelijke noodzaak bestaat, of dit bewijs dan door de bevoegde toezichhoudende autoriteit moet worden geleverd.

De noodzaak om het reële gevaar van de producten aan te tonen

- 7 De inhoud van artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG is niet uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Derhalve vraagt de verwijzende rechter zich af of op grond van deze bepaling het vermoeden geldt dat cosmetische producten die er door hun vorm, geur, aanzien of grootte uitzien als levensmiddelen, niet als zodanig mogen worden gebruikt omdat zij de gezondheid van de consument in gevaar kunnen brengen, zodat dus niet hoeft te worden bewezen dat de consumptie van deze op levensmiddelen gelijkende artikelen gevaarlijke effecten of gevolgen voor de gezondheid van de consument kan hebben.
- 8 De verwijzende rechter is van oordeel dat het bij de analyse en uitlegging van de werkingssfeer van artikel 1 van richtlijn 87/357/EEG belangrijk is om rekening te houden met de in de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn (COM (86) 499 def.) van de Europese Commissie van 29 september 1986, vermelde bedoeling om de werkingssfeer van de richtlijn zo ruim te omschrijven dat zij onder meer alle bestaande of nieuwe producten omvat die een risico voor de gezondheid of de veiligheid van de consument kunnen opleveren.
- 9 De verwijzende rechter wijst er verder op dat daarom in de considerans van richtlijn 87/357/EEG het gezondheidsgevaar wordt onderkend dat voortvloeit uit het risico dat producten onderling worden verward. De bepaling in artikel 1, lid 1, van richtlijn 87/357/EEG, volgens welke „[d]eze richtlijn [...] van toepassing [is] op de in lid 2 omschreven artikelen die door een misleidend uiterlijk een gevaar vormen voor de veiligheid of de gezondheid van de consument”, impliceert ook het bestaan van een eigen risico dat voortvloeit uit de imitatie van producten. De aandacht moet ook worden gevestigd op overwegingen 9 en 10 van verordening nr. 1223/2009, waarin wordt gesteld dat cosmetische producten onder normale of redelijkerwijs te verwachten gebruiksomstandigheden veilig moeten zijn, en waarin wordt benadrukt dat een afweging van de risico's en de voordelen in het bijzonder geen risico voor de volksgezondheid mag rechtvaardigen.
- 10 Voorts vestigt de verwijzende rechter de aandacht op het gebruik, in artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG, van de uitdrukking „gevaar kan opleveren” (in het Frans: „peut comporter des risques”), waardoor de werkingssfeer van de bepaling blijkbaar wordt uitgebreid tot de mogelijke gevaren die het gebruik van de in het artikel bedoelde artikelen kan opleveren. In dit verband heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité in punt 1.2.1 van zijn advies van 14 april 1987 inzake het voorstel voor deze richtlijn (OJ 87/C 150/01) ook aangegeven dat een

van de criteria opdat producten binnen de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn zouden vallen, is dat deze producten een reëel en mogelijk gevaar inhouden.

- 11 De verwijzende rechter merkt tevens op dat uit een taalkundige analyse van artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG blijkt dat de erin vermelde voorbeelden van gevaren niet als een volledige en definitieve lijst van de mogelijke gevaren mogen worden opgevat.

Bewijslast

- 12 Indien artikel 1, lid 2, van richtlijn 87/357/EEG aldus moet worden uitgelegd dat niet alleen moet worden vastgesteld dat de onderzochte artikelen op levensmiddelen lijken en daardoor met levensmiddelen kunnen worden verward, maar ook dat objectief en onderbouwd bewijs moet worden geleverd dat er gevaar bestaat voor de gezondheid en de veiligheid van de consument wanneer ten gevolge van die verwarring deze artikelen in de mond worden gestoken, worden opgezogen of ingeslikt, rijst de vraag of de bewijslast inzake deze cumulatieve voorwaarden op de bevoegde toezichthoudende autoriteit rust.
- 13 De verwijzende rechter wijst erop dat uit een logische en systematische uitlegging van artikel 4, lid 2, artikel 5, lid 1, artikel 3, onder a), en artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 blijkt dat de verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersoon ervoor moet zorgen dat, alvorens een cosmetisch product op de markt wordt gebracht, dit product voldoet aan de vereisten van richtlijn 87/357/EEG, en dat hij onder meer dient te beschikken over gegevens die deze naleving staven. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft duidelijk gemaakt dat, teneinde een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen, de veiligheidsbeoordeling van een cosmetisch product enkel mag worden uitgevoerd door personen die kunnen aantonen dat zij beschikken over de vaardigheden die onmisbaar zijn voor de waarborging van dit beschermingsniveau (arrest van 12 april 2018, *Fédération des entreprises de la beauté*, C-13/17, EU:C:2018:246, punt 48).
- 14 Artikel 22 van verordening nr. 1223/2009 daarentegen is relevant voor de controle van producten die op de markt worden aangeboden. Krachtens de eerste alinea van dit artikel dienen de lidstaten toezicht te houden op de naleving van deze verordening door controles op de markt uit te voeren van de daar aangeboden cosmetische producten. Zij dienen op toereikende schaal passende controles te verrichten op cosmetische producten en op marktdeelnemers, via het productinformatiedossier en, indien nuttig, door middel van fysieke en laboratoriumcontroles op basis van geschikte monsters.