

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

14. dubna 2011*

Ve věci C-327/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Německo) ze dne 1. července 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 14. srpna 2009, v řízení

Mensch und Natur AG

proti

Freistaat Bayern,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, E. Juhász (zpravodaj), G. Arestis, J. Malenovský a T. von Danwitz, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. září 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Mensch und Natur AG H. Schmidtem, Rechtsanwalt,

- za řeckou vládu E. Leftheriotou a A. Vasilopoulou, jako zmocněnkyněmi,

- za polskou vládu M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

- za švédskou vládu A. Falk, A. Engmanem a S. Johannesson, jako zmocněnci,

- za Evropskou komisi L. Pignataro-Nolin a T. Scharfem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. listopadu 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 249 čtvrtého pododstavce ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 ze dne 27. ledna 1997 o nových potravinách a nových složkách potravin (Úř. věst. L 43, s. 1), jakož i rozhodnutí Komise 2000/196/ES ze dne 22. února 2000, kterým se zamítá uvádění „*Stevia rebaudiana* Bertoni: rostliny a sušené listy“ na trh jako nové potraviny nebo nové složky potravin podle nařízení č. 258/97 (Úř. věst. L 61, s. 14).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Mensch und Natur AG (dále jen „společnost Mensch und Natur“) a Freistaat Bayern (spolková země Bavorsko) ve věci zákazu uvádět na trh v Německu některé výrobky prodávané uvedenou společností z toho důvodu, že tyto výrobky obsahují *Stevia rebaudiana* Bertoni (dále jen „stevia“).

Právní rámec

Právo Unie

Nařízení č. 258/97

3 První a druhý bod odůvodnění nařízení č. 258/97 znějí takto:

„(1) vzhledem k tomu, že rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy týkajícími se nových potravin nebo nových složek potravin mohou bránit volnému pohybu potravin; že mohou vytvářet podmínky pro nekalou soutěž, a tak přímo ovlivňovat fungování vnitřního trhu;

(2) vzhledem k tomu, že za účelem ochrany veřejného zdraví je nezbytné zajistit, aby nové potraviny a nové složky potravin podléhaly jednotnému posuzování bezpečnosti prostřednictvím postupu Společenství předtím, než jsou ve Společenství uvedeny na trh; [...]"

4 Článek 1 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na uvádění nových potravin nebo nových složek potravin na trh ve Společenství.

2. Toto nařízení se vztahuje na uvádění na trh ve Společenství takových potravin a složek potravin, které dosud nebyly ve významné míře používány ve Společenství k lidské spotřebě a které patří do těchto skupin:

[...]

- e) potraviny a složky potravin skládající se z rostlin, anebo z nich izolované a složky potravin izolované z živočichů, s výjimkou potravin a složek potravin získaných tradičními metodami šlechtění a chovu, jejichž bezpečnost byla prokázána dlouhodobým užíváním jako potravin;

[...]

3. V případě potřeby může být postupem podle článku 13 stanoveno, zda se na typ potravin nebo složky potravin vztahuje odstavec 2 tohoto článku.“

- 5 Článek 3 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„1. Potraviny a složky potravin, na které se vztahuje toto nařízení, nesmějí

- představovat nebezpečí pro spotřebitele,

- uvádět spotřebitele v omyl,

- být do té míry odlišné od potravin a složek potravin, k jejichž náhradě jsou určeny, aby jejich běžná spotřeba byla pro spotřebitele z hlediska výživy nevhodná.

2. Pro účely uvádění potravin a složek potravin, na které se vztahuje toto nařízení, na trh ve Společenství se použijí postupy stanovené v člancích 4, 6, 7 a 8 na základě kritérií vymezených v odstavci 1 tohoto článku a ostatních důležitých hledisek uvedených v uvedených člancích.

[...]

6 Podle článku 4 nařízení č. 258/97:

„1. Osoba odpovědná za uvedení na trh Společenství (dále jen ‚žadatel‘) podá žádost členskému státu, v němž má být výrobek uveden na trh poprvé. Zároveň zašle kopii této žádosti Komisi.

2. Provede se první posouzení podle článku 6.

Po skončení postupu podle čl. 6 odst. 4 uvědomí členský stát uvedený v odstavci 1 žadatele neprodleně,

- že může uvést potravinu nebo složku potraviny na trh, pokud se nevyžaduje další posouzení podle čl. 6 odst. 3 a pokud nebyla předložena žádná důvodná námitka podle čl. 6 odst. 4, nebo

- že se podle článku 7 vyžaduje rozhodnutí o souhlasu.

3. Každý členský stát oznámí Komisi název a adresu subjektů pro posuzování potravin, které jsou na jeho území příslušné pro vypracování zpráv o prvním posouzení podle čl. 6 odst. 2.

4. Komise zveřejní přede dnem vstupu tohoto nařízení v platnost doporučení týkající se vědeckých hledisek [vztahujících se k]

- informací[m] nezbytných [nezbytným] k odůvodnění žádosti a předložení těchto informací,

- vypracování zpráv o prvním posouzení podle článku 6.

[...]“

7 Článek 6 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Žádost podle čl. 1 odst. 4 [čl. 4 odst. 1] musí obsahovat nezbytné informace včetně kopie provedených studií a jakéhokoli jiného dostupného materiálu prokazujícího, že potravinu nebo složku potravin je v souladu s kritérii uvedenými v čl. 3 odst. 1, a dále vhodný návrh obchodní úpravy a označování potravin nebo složky potravin podle požadavků článku 8. Dále se k žádosti připojí dokumentace.

2. Po obdržení žádosti zajistí členský stát uvedený v čl. 4 odst. 1 provedení prvního posouzení. Za tímto účelem oznámí Komisi název subjektu pro posuzování potravin příslušného pro vypracování zprávy o prvním posouzení nebo požádá Komisi o dohodu s jiným členským státem, aby takovou zprávu připravil některý z příslušných subjektů pro posuzování potravin uvedených v čl. 4 odst. 3.

Komise neprodleně zašle členským státům kopii dokumentace poskytnutou žadatelem a název subjektu příslušného pro provedení prvního posouzení.

3. Zpráva o prvním posouzení se vypracuje ve lhůtě tří měsíců od obdržení žádosti, jež splňuje podmínky uvedené v odstavci 1, v souladu s doporučeními podle čl. 4 odst. 4 a musí být rozhodnuto, zda se požaduje či nepožaduje další posouzení potravin nebo složky potravin podle článku 7.

4. Dotyčný členský stát předá neprodleně zprávu příslušného subjektu pro posuzování potravin Komisi, která ji zašle ostatním členským státům. Ve lhůtě 60 dní ode

dne zaslání zprávy Komisi může členský stát nebo Komise podat připomínky nebo odůvodněnou námitku k uvedení dotyčné potraviny nebo složky potraviny na trh. Připomínky nebo námitky se mohou rovněž týkat obchodní úpravy nebo označování potraviny nebo složky potraviny.

Připomínky nebo námitky se předkládají Komisi, která je zašle členským státům ve výše uvedené lhůtě 60 dní.

Pokud to některý členský stát požaduje, musí žadatel poskytnout kopii jakékoli užitečné informace vyskytující se v žádosti.“

8 Článek 7 téhož nařízení stanoví:

„1. Pokud je požadováno další posouzení podle čl. 6 odst. 3 nebo pokud je podána námitka podle čl. 6 odst. 4, rozhodne se o souhlasu postupem podle článku 13.

2. Rozhodnutí vymezí působnost tohoto souhlasu a popřípadě stanoví

– podmínky použití potraviny nebo složky potraviny,

- označení potraviny nebo složky potraviny a její specifikaci,

- zvláštní požadavky na označování podle článku 8.

3. Komise neprodleně uvědomí žadatele o přijatém rozhodnutí. Rozhodnutí se zveřejňují v *Úředním věstníku Evropských společenství*“

9 Článek 13 nařízení č. 258/97 stanoví:

„1. Má-li být zahájen postup podle tohoto článku, je Komisi nápomocen Stálý výbor pro potraviny (dále jen ‚výbor‘).

2. Věc přednese výboru jeho předseda, a to buď z vlastního podnětu, nebo na žádost zástupce členského státu.

3. Zástupce Komise předloží výboru návrh opatření, která mají být přijata. Výbor zaujme stanovisko k návrhu ve lhůtě, kterou může předseda stanovit podle naléhavosti věci. Stanovisko se přijímá většinou stanovenou v čl. [205 odst. 2 ES] pro přijímání rozhodnutí, která má Rada přijímat na návrh Komise. Hlasům zástupců členských států ve výboru je přidělena váha stanovená v uvedeném článku. Předseda nehlasuje.

4. a) Komise přijme zamýšlená opatření, jsou-li v souladu se stanoviskem výboru.

[...]“

- 10 Nařízení č. 258/97 vstoupilo podle svého článku 15 v platnost devadesátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropských společenství*.

Rozhodnutí 2000/196

- 11 Třetí právní východisko rozhodnutí 2000/196 zmiňuje „žádost podanou profesorem J. Geunsem, Laboratoire de physiologie des végétaux, KUL, příslušným belgickým orgánům dne 5. listopadu 1997 o uvedení ‚[stevia]: rostliny a sušené listy‘ na trh jako nové potraviny nebo nové složky potravin.“ (*neoficiální překlad*)
- 12 Body odůvodnění rozhodnutí 2000/196 znějí takto:

„(1) Zpráva o prvním posouzení vypracovaná příslušnými belgickými orgány dochází k závěru, že na základě poskytnutých informací nemůže být udělen souhlas s uvedením výrobku na trh.

- (2) V odpověď na zprávu o prvním posouzení zaslal žadatel Komisi doplňující dokumentaci; Komise tyto informace sdělila členským státům a Vědeckému výboru pro potraviny.

- (3) Bylo provedeno další posouzení na základě článku 7 nařízení [č. 258/97]. Vědecký výbor pro potraviny vydal dne 17. června 1999 stanovisko, které z podstatné části potvrzuje zprávu o prvním posouzení.

- (4) [Stevia], rostliny a sušené listy, je novou potravinou ve smyslu nařízení [...] č. 258/97; jelikož se neprokázalo, že výrobek vyhovuje kritériím stanoveným v čl. 3 odst. 1 nařízení, nesmí být uveden na trh Společenství.

- (5) Opatření přijatá tímto rozhodnutím jsou v souladu se stanoviskem Stálého výboru pro potraviny. (*neoficiální překlad*)“

13 Články 1 a 2 rozhodnutí 2000/196 stanoví:

„Článek 1

„[Stevia]: rostliny a sušené listy“ nesmí být uvedeny na trh Společenství jako potravina nebo složka potravin.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno profesoru J. Geunsovi, Laboratoire de physiologie des végétaux, KUL, Kardinal Mercierlaan 92, 3001 Heverlee, Belgie.“ (*neoficiální překlad*)

Vnitrostátní právo

- 14 Podle § 2 odst. 1 bodu 1 bavorského zemského zákona o dozoru nad potravinami (Bayerisches Lebensmittelüberwachungsgesetz) ze dne 11. listopadu 1997 mohou orgány při plnění svých úkolů přijímat individuální rozhodnutí k předcházení či zamezení jednání v rozporu s právními předpisy v oblasti potravin.
- 15 Ustanovení § 3 odst. 1 nařízení o nových potravinách a nových složkách potravin (Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung) stanoví, že osoba odpovědná za uvádění výrobků na trh nemůže uvádět na trh potraviny a složky potravin ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97, nebylo-li postupy upravenými v § 3 odst. 2 uvedeného nařízení vydáno rozhodnutí o souhlasu.

Skutkový stav v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Společnost Mensch und Natur vyrábí a uvádí na trh různé druhy čaje. U některých druhů čaje se jako sladidlo používají výtažky listů stevia.

- 17 Komise ve svém rozhodnutí 2000/196 rozhodla, že stevia nesmí být uváděna na trh Unie jako potravinová složka. Toto rozhodnutí bylo přijato v návaznosti na žádost podanou profesorem Geunsem a bylo určeno jemu.
- 18 Rozhodnutím ze dne 8. dubna 2003, jehož adresátem byla společnost Mensch und Natur, zakázal Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen (úřad zemské rady okresu Bad Tölz-Wolfratshausen) pod hrozbou správní pokuty uvádění několika druhů čaje na trh.
- 19 Landratsamt ve svém rozhodnutí konstatoval, že povolení stevia jako nové potravinové složky bylo zamítnuto rozhodnutím 2000/196 a že toto rozhodnutí ukládá všem členským státům povinnost zakázat její uvedení na trh. Poukázal rovněž na to, že společnost Mensch und Natur neprokázala, že před vstupem nařízení č. 258/97 v platnost, k němuž došlo dne 15. května 1997, již bylo na trh Evropské unie uvedeno nikoli nevýznamné množství dotčených druhů čaje určených k lidské spotřebě.
- 20 Společnost Mensch und Natur podala proti rozhodnutí Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen ze dne 8. dubna 2003 žalobu k Verwaltungsgericht München (správní soud v Mnichově) a tvrdila přitom, že výrobky obsahující stevia byly vyvíjeny od počátku 90. let 20. století jejími právními předchůdci a že od doby počínající před 15. květnem 1997 byl tento výrobek uváděn na trh Unie ve značném množství prostřednictvím zásilkového prodeje a obchodů s přírodními produkty. Kromě toho společnost Mensch und Natur tvrdila, že rozhodnutí 2000/196 pro ni není závazné.
- 21 Verwaltungsgericht München vyhověl této žalobě rozsudkem ze dne 13. května 2004.

- 22 Freistaat Bayern se proti tomuto rozsudku odvolal k Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bavorský správní soud).
- 23 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof měl za to, že k rozhodnutí jsou nezbytná určitá vyjasnění k výkladu práva Unie, a proto se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání čl. 249 čtvrtý pododstavec ES výkladu, podle něhož je rozhodnutí Komise, které je podle svého znění určeno pouze určité osobě, závazné i pro další podniky, s nimiž je třeba s ohledem na smysl a účel [tohoto] rozhodnutí zacházet stejně?
- 2) Je rozhodnutí [2000/196], podle jehož článku 1 není povoleno uvádět na trh Společenství [stevia] jako novou potravinu nebo složku potravin, závazné také pro [společnost Mensch und Natur], která [uvedený výrobek] v současné době uvádí na trh Společenství?“

K předběžným otázkám

- 24 Předkládající soud svými dvěma otázkami, jež je třeba zkoumat společně, žádá Soudní dvůr v zásadě o upřesnění právních účinků rozhodnutí Komise, kterým se odmítá udělení souhlasu s uvedením výrobku jako potravinu nebo složky potravin na trh Unie a jež bylo přijato na základě článku 7 nařízení č. 258/97.

- 25 Článek 249 čtvrtý pododstavec ES stanoví, že „[r]ozhodnutí je závazné v celém rozsahu pro ty, jimž je určeno“. Toto ustanovení se stalo článkem 288 čtvrtým pododstavcem SFEU, který stanoví, že „[r]ozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně“.
- 26 Povaha postupu zavedeného nařízením č. 258/97 rovněž vylučuje extenzivní výklad ohledně adresátů rozhodnutí přijatého na základě tohoto aktu.
- 27 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že se nařízení použije pouze na nové potraviny a nové složky potravin ve smyslu jeho čl. 1 odst. 2. Tato kvalifikace závisí na otázce, zda lidská spotřeba těchto potravin nebo složek potravin v Unii byla před vstupem uvedeného nařízení v platnost nevýznamná či nikoli.
- 28 Článek 1 odst. 3 nařízení č. 258/97 zavádí pouze možnost „v případě potřeby“ stanovit, zda se na typ potraviny nebo složky potraviny vztahuje působnost uvedeného nařízení, a sice postupem zvaným „komitologie“, zavedeným v jeho článku 13 (viz rozsudek ze dne 15. ledna 2009, M-K Europa, C-383/07, Sb. rozh. s. I-115, bod 40). Podnikateli však nepřísluší podat návrh na zahájení postupu zavedeného tímto článkem 13 (výše uvedený rozsudek M-K Europa, bod 43).
- 29 Rozhodnutí Komise, jímž se odmítá udělení souhlasu s uvedením určitého výrobku na trh, mimoto vychází především z žádosti osoby o uvedení dotyčného výrobku na trh a z informací poskytnutých touto osobou, jak vyplývá zejména z čl. 4 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 nařízení č. 258/97.

- 30 Ze znění rozhodnutí 2000/196 nelze s jistotou dovodit, že se Komise zabývala otázkou, zda lidská spotřeba dotčeného výrobku v Unii byla před vstupem uvedeného nařízení v platnost nevýznamná či nikoli.
- 31 Naproti tomu členské státy, které jsou vázány povinností loajální spolupráce vyjádřenou v článku 10 ES a v současné době v čl. 4 odst. 3 SEU, se musejí řídit nařízením č. 258/97, a tudíž zajistit, aby „nová“ potravinu nebo složka potravin ve smyslu čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, která z tohoto důvodu spadá do jeho působnosti, nebyla uvedena na trh na jejich území, aniž příslušný orgán dotčeného členského státu konstatoval, že se nevyžaduje souhlas v souladu s článkem 4 uvedeného nařízení, nebo případně aniž Komise udělila souhlas v souladu s jeho článkem 7.
- 32 Podle čl. 7 odst. 3 nařízení č. 258/97 se rozhodnutí přijatá na základě tohoto článku zveřejňují v *Úředním věstníku Evropské unie*.
- 33 Za těchto podmínek je třeba uvést, že pokud mají orgány členského státu k dispozici informace, že jsou na jeho území uváděny na trh výrobky, jejichž vlastnosti se zřejmě shodují s vlastnostmi výrobků, jejichž uvedení na trh Unie Komise nepovolila, musí ověřit okolnosti, za nichž jsou tyto výrobky na trh uváděny, na základě ustanovení tohoto nařízení a případně zabránit jejich uvedení na trh.
- 34 Jejich úloha spočívá především v určení, zda je dotčený výrobek novou potravinou nebo novou složkou potravin ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 258/97, přičemž mají dotčené osobě poskytnout možnost dokázat, že tento výrobek byl uveden na trh Unie v nikoli nevýznamném množství před vstupem tohoto nařízení v platnost.

- 35 Je-li zjištěno, že tento výrobek je novou potravinou nebo novou složkou potravin, musí příslušný orgán dotyčného členského státu přijmout nezbytná opatření, aby ustanovení nařízení č. 258/97 byla účinně uplatněna, což může zahrnovat uložení povinnosti dotčené osobě, aby podala žádost v souladu s článkem 4 tohoto nařízení, chce-li uvedený výrobek nadále uvádět na trh.
- 36 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na položené otázky odpovědět tak, že rozhodnutí Komise přijaté na základě článku 7 nařízení č. 258/97, kterým se zamítá uvádění potravin nebo složky potravin na trh Unie, je závazné jen pro ty osoby, které jsou v tomto rozhodnutí označeny jako jeho adresáti. Příslušné orgány členských států jsou naproti tomu povinny ověřit, zda výrobek uváděný na trh na území tohoto členského státu, jehož vlastnosti se zřejmě shodují s vlastnostmi výrobku, který je předmětem tohoto rozhodnutí Komise, je novou potravinou nebo novou složkou potravin ve smyslu čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, a případně musí uložit dotyčné osobě povinnost dosáhnout souladu s ustanoveními uvedeného nařízení.

K nákladům řízení

- 37 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Rozhodnutí Komise přijaté na základě článku 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 ze dne 27. ledna 1997 o nových potravinách a nových složkách potravin, kterým se zamítá uvádění potraviny nebo složky potravin na trh Unie, je závazné jen pro ty osoby, které jsou v tomto rozhodnutí označeny jako jeho adresáti. Příslušné orgány členských států jsou naproti tomu povinny ověřit, zda výrobek uváděný na trh na území tohoto členského státu, jehož vlastnosti se zřejmě shodují s vlastnostmi výrobku, který je předmětem tohoto rozhodnutí Komise, je novou potravinou nebo novou složkou potravin ve smyslu čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, a případně musí uložit dotyčné osobě povinnost dosáhnout souladu s ustanoveními uvedeného nařízení.

Podpisy.