



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

12. lipnja 2015.*

„Zaštita potrošača – Uredba (EU) br. 432/2012 – Zdravstvene tvrdnje koje se navode na hrani –
Tužba za poništenje – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Izravni utjecaj –
Dopuštenost – Povreda članka 13. i 28. Uredbe (EZ) br. 1924/2006 – Načelo dobre uprave –
Nediskriminacija – Pogrešni kriteriji ocjenjivanja – Uredba br. 1924/2006 – Prigovor nezakonitosti –
Pravo na saslušanje – Pravna sigurnost – Nerazumno prijelazno razdoblje – Popis tvrdnji čije je
korištenje suspendirano“

U predmetu T-296/12,

The Health Food Manufacturers' Association, sa sjedištem u East Moleseyu (Ujedinjena Kraljevina),

Quest Vitamins Ltd, sa sjedištem u Birminghamu (Ujedinjena Kraljevina),

Natures Aid Ltd, sa sjedištem u Kirkhamu (Ujedinjena Kraljevina),

Natuur-& gezondheidsProducten Nederland, sa sjedištem u Ermelou (Nizozemska),

New Care Supplements BV, sa sjedištem u Oisterwijk (Nizozemska),

koje zastupaju B. Kelly i G. Castle, *solicitors*, i P. Bogaert, odvjetnik,

tužitelji,

koje podupiru

FederSalus, sa sjedištem u Rimu (Italija),

Medestea biotech SpA, sa sjedištem u Torinu (Italija),

i

Naturando Srl, sa sjedištem u Osio Sottu (Italija),

koje zastupaju E. Valenti i D. Letizia, odvjetnici,

intervenijenti,

protiv

* Jezik postupka: engleski

Europske komisije, koju zastupaju L. Flynn i S. Grünheid, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

Francuska Republika, koju su najprije zastupali D. Colas i S. Menez, zatim M. Colas i S. Ghiandoni, u svojstvu agenata,

Europski parlament, koji zastupaju J. Rodrigues i L. Visaggio, u svojstvu agenata,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju I. Šulce i M. Moore, u svojstvu agenata,

i

Europska organizacija za zaštitu potrošača (BEUC), sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koju zastupa S. Pappas, odvjetnik,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Uredbe Komisije (EU) br. 432/2012 od 16. svibnja 2012. o utvrđivanju popisa dopuštenih zdravstvenih tvrdnji koje se navode na hrani, osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece (SL L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 43., str. 281.) i navodne odluke Komisije o donošenju popisa zdravstvenih tvrdnji čije je korištenje „suspendirano”,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu M. Kancheva (izvjestiteljica), u ulozi predsjednice, C. Wetter i E. Bieliūnas, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. listopada 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, društva The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland i New Care Supplements BV, imaju sjedište u Ujedinjenoj Kraljevini i Nizozemskoj te su s jedne strane, poduzetnici koji proizvode i prodaju dodatke hrani i dijetetsku hranu na europskom tržištu i, s druge strane, poslovne udruge koje zastupaju interese poduzetnika koji se bave tom vrstom djelatnosti. Potonji svakodnevno upotrebljavaju zdravstvene tvrdnje na oznakama svojih proizvoda i u njihovu oglašavanju.
- 2 Nakon donošenja Uredbe (EZ) br. 1924/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o prehranbenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani (SL L 404, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 172.), tužitelji su podnijeli zdravstvene tvrdnje agencijama svoje države članice radi postupka odobrenja predviđenog u članku 13. stavcima 1. do 3. te uredbe. Komisija Europskih zajednica je zatim na temelju članka 13. stavka 2. navedene uredbe

zaprimala ukupno otprilike 44.000 zdravstvenih tvrdnji od država članica. Na temelju tih zdravstvenih tvrdnji Komisija je utvrdila pročišćeni popis radi izbjegavanja dupliciranja i ponavljanja, kao i sustav kodificiranja, objavljen na internetu, radi osiguranja, prema mišljenju Komisije, usklađene obrade nacionalnih popisa i identifikacije navedenih tvrdnji uporabom brojeva „ID“.

- 3 Dana 24. srpnja 2008. Komisija je Europskoj agenciji za sigurnost hrane (EFSA) službeno uputila zahtjev za znanstveno mišljenje u skladu s člankom 13. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1924/2006 (u daljnjem tekstu: zahtjev za znanstveno mišljenje). Tom prilikom Komisija je EFSA-i uputila prvi dio pročišćenog popisa. Ostali dijelovi pročišćenog popisa dostavljeni su u studenome i prosincu 2008., nakon savjetovanja s državama članicama, te zatim u Dodatku u ožujku 2010., čime je konačan broj zdravstvenih tvrdnji za ispitivanje dosegnuo 4637.
- 4 EFSA je između listopada 2009. i srpnja 2011. izvršila znanstveno ocjenjivanje zdravstvenih tvrdnji koje je dostavila Komisija.
- 5 Komisija je 16. svibnja 2012. na temelju članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1924/2006 donijela Uredbu (EU) br. 432/2012 o utvrđivanju popisa dopuštenih zdravstvenih tvrdnji koje se navode na hrani, osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece (SL L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 43., str. 281.). Komisija je tom uredbom odobrila djelomični popis s 222 zdravstvene tvrdnje, koji odgovara broju od 497 unosa iz pročišćenog popisa, za koje je EFSA u biti zaključila da je na temelju dostavljenih podataka uspostavljena uzročno-posljedična veza između određene kategorije hrane, određene hrane ili jednog od njezinih sastojaka i učinka koji se prema tvrdnji postiže (u daljnjem tekstu: popis dopuštenih tvrdnji). Navedene tvrdnje, kao i druge tvrdnje koje su odbijene, također su upisane u Unijin registar prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji koje se navode na hrani, koji je utvrdila Komisija u skladu s člankom 20. stavkom 2. točkama (c) i (d) Uredbe br. 1924/2006. Osim toga, Komisija je utvrdila da bi Uredbu br. 432/2012 trebalo početi primjenjivati šest mjeseci nakon dana njezina stupanja na snagu, odnosno od 14. prosinca 2012., kako bi se subjekti u poslovanju s hranom mogli prilagoditi njezinim zahtjevima, uključujući i zabrani, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1924/2006, zdravstvenim tvrdnjama u vezi s kojima je EFSA dovršila procjenu i koje je razmotrila Komisija.
- 6 Komisija je istoga dana utvrdila popis s više od 2000 tvrdnji za koje EFSA nije dovršila ocjenjivanje ili za koje ona sama nije dovršila razmatranje te je taj popis objavila na svojoj internetskoj stranici (u daljnjem tekstu: popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano). Prema mišljenju Komisije, korištenje tih zdravstvenih tvrdnji koje se odnose na učinke bilja ili biljnih tvari, općenito poznatih kao „botaničke tvari“, ostaje suspendirano te se stoga mogu nastaviti koristiti u skladu s prijelaznim režimom predviđenim u članku 28. stavcima 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 2. srpnja 2012. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.
- 8 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 25. rujna 2012. Češka Republika zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 9 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 26. rujna 2012. Vijeće Europske unije zatražilo je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 10 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 28. rujna 2012. Europska organizacija za zaštitu potrošača (BEUC) zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 11 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 28. rujna 2012. društva FederSalus, Medestea biotech SpA i Naturando Srl zatražili su intervenciju u potporu zahtjevu tužitelja.

- 12 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. listopada 2012. Europski parlament zatražio je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 13 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. listopada 2012. Francuska Republika zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.
- 14 Dopisom dostavljenim tajništvu Općeg suda 24. listopada 2012. tužitelji zahtijevaju da, sukladno članku 116. stavku 2. Poslovnika Općeg suda, određeni povjerljivi podaci iz priloga tužbi budu isključeni iz priopćivanja intervenijentima, pod pretpostavkom da im bude odobrena intervencija u postupak. Tužitelji su, u vidu takvog priopćivanja, sastavili nepovjerljivu verziju predmetnog akta.
- 15 Rješenjem od 16. siječnja 2013. predsjednik prvog vijeća Općeg suda odobrio je intervencije Češke Republike, Vijeća, Parlamenta, Francuske Republike, BEUC-a u potporu zahtjevu Komisije, kao i intervencije društava FederSalus, de Medestea biotech i de Naturando u potporu zahtjevu tužitelja. Osim toga, predsjednik prvog vijeća Općeg suda odlučio je naknadno odlučiti o osnovanosti zahtjeva za povjerljivo postupanje te je privremeno dopustio priopćavanje nepovjerljivih verzija postupovnih akata navedenim strankama, do eventualnih očitovanja na zahtjev za povjerljivo postupanje.
- 16 Dopisom dostavljenim tajništvu Općeg suda 7. veljače 2013. BEUC je podnio prigovore protiv zahtjeva za povjerljivo postupanje koji su sastavili tužitelji.
- 17 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. travnja 2013. Češka Republika obavijestila je Opći sud da se odriče svoje intervencije u potporu zahtjevu Komisije.
- 18 Rješenjem od 5. srpnja 2013. Češka Republika izbrisana je iz upisnika kao intervenijent u ovom predmetu.
- 19 Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, a sudac izvjestitelj je raspoređen u osmo vijeće, tom je vijeću stoga dodijeljen ovaj predmet.
- 20 Budući da je predsjednik osmog vijeća bio spriječen u zasjedanju, predsjednik Općeg suda odredio je prema redoslijedu predviđenom u članku 6. Poslovnika Općeg suda prvog suca za njegovu zamjenu te, primjenom članka 32. stavka 3. Poslovnika, drugog suca za popunjavanje vijeća.
- 21 Tužitelji su 22. travnja 2014. tajništvu Općeg suda dostavili, kao novi dokazni prijedlog u prilog svojim argumentima, glasnik ministarstva zdravlja Ujedinjene Kraljevine od 16. travnja 2014.
- 22 Predsjednik osmog vijeća Općeg suda je odlukom od 5. svibnja 2014. unio predmetni glasnik u spis i odredio rok kako bi se ostale stranke mogle o njemu izjasniti. One su svoja očitovanja podnijele u određenom roku.
- 23 Predsjednik osmog vijeća Općeg suda je rješenjem od 5. svibnja 2014. odobrio zahtjev tužitelja za povjerljivo postupanje te je odlučio o troškovima odlučiti naknadno.
- 24 Opći sud (osmo vijeće) odlučio je na temelju izvještaja suca izvjestitelja otvoriti usmeni dio postupka i u okviru mjera upravljanja postupkom, predviđenih u članku 64. Poslovnika, s jedne strane, pozvati tužitelje, kao prvo, da dostave popis zdravstvenih tvrdnji koje se na njih odnose te da precizno navedu status navedenih tvrdnji, odnosno jesu li bile odobrene, odbijene ili suspendirane nastavno na donošenje Uredbe br. 432/2012, kao drugo, da na konkretan način preciziraju akte na koje se odnosi tužba kao i odredbe navedenih akata koje su predmet njihova zahtjeva za poništenje i, kao treće, da odrede zahtjeve postavljene u svojoj tužbi kao glavne ili kao podredne. S druge strane, Opći sud pozvao je stranke da navedu predstavlja li Uredba br. 432/2012 prema njihovu mišljenju regulatorni

akt koji se izravno odnosi na tužitelje i koji ne sadržava provedbene mjere u smislu treće pretpostavke navedene u članku 263. stavku 4. UFEU-a. Stranke su udovoljile tim zahtjevima u danim rokovima.

- 25 Na raspravi održanoj 22. listopada 2014. saslušana su izlaganja stranaka kao i njihovi odgovori na postavljena pitanja Općeg suda.
- 26 Tužitelji, uz potporu društava FederSalus, Medestea biotech i Naturando, od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi Uredbu br. 432/2012;
 - poništi odluku Komisije o donošenju popisa zdravstvenih tvrdnji čije je korištenje suspendirano;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 27 Komisija, uz potporu Vijeća, Parlamenta, Francuske Republike i BEUC-a, od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

- 28 Uvodno valja navesti da iako tužitelji u svojem prvom dijelu tužbenog zahtjeva traže da Opći sud poništi Uredbu br. 432/2012, iz tužbe proizlazi da se zahtjev za poništenje temelji dijelom na nezakovitosti akta koji je poslužio kao osnova toj uredbi. U tim okolnostima može se smatrati da se zahtjev također podredno odnosi, na temelju članka 277. UFEU-a, na proglašenje neprimjenjivosti Uredbe br. 1924/2006, u potporu zahtjevu za poništenje. Osim toga, tužitelji traže poništenje navodne odluke Komisije o donošenju popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano. Stoga ta tri zahtjeva valja ispitati odvojeno.

1. Zahtjev za poništenje Uredbe br. 432/2012

Dopuštenost

- 29 Ne ističući formalno prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Komisija, koju podupiru Vijeće, Parlament, Francuska Republika i BEUC, tvrdi da je zahtjev za poništenje Uredbe br. 432/2012 nedopušten. Posebice, ona tvrdi da čak i kad bi se Uredba br. 432/2012 smatrala regulatornim aktom koji ne sadržava provedbene mjere u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a, tužitelji nisu dokazali da se navedena uredba na njih izravno odnosi.
- 30 Tužitelji osporavaju Komisijine argumente o nedopuštenosti tužbe. Ponajprije, oni tvrde da je Uredba br. 432/2012 regulatorni akt u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a koji ne sadržava provedbene mjere. Nadalje, oni navode da se u skladu sa sudskom praksom ta uredba na njih izravno odnosi jer, s jedne strane, proizvodi izravne učinke na njihovu pravnu situaciju i, s druge strane, ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu.
- 31 U skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavcima 1. i 2. pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

- 32 U ovom slučaju nesporno je da Uredba br. 432/2012 nije bila upućena tužiteljima, koji dakle nisu adresati tog akta. U tim okolnostima, na temelju članka 263. stavka 4. UFEU-a, tužitelji ne mogu podnijeti tužbu za poništenje protiv navedenog akta osim pod uvjetom da se radi o regulatornom aktu koji se na njih izravno odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere, odnosno koji se na njih izravno i osobno odnosi.
- 33 Na taj način, kao prvo, valja provjeriti je li pobijana uredba regulatorni akt u smislu treće pretpostavke u članku 263. stavku 4. UFEU-a.
- 34 U skladu sa sudskom praksom, pojam „regulatornog akta“ odnosi se na akte opće primjene osim zakonodavnih akata (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, Zb., EU:C:2013:625, t. 60.).
- 35 U ovom slučaju, s jedne strane, pravna osnova Uredbe br. 432/2012 jest članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1924/2006, koji Komisiji daje ovlast utvrđivanja, u skladu s postupkom predviđenim u članku 25. stavku 3. iste uredbe, popisa dopuštenih zdravstvenih tvrdnji koje se navode na hrani, osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece. Članak 25. stavak 3. Uredbe br. 1924/2006 upućuje na članak 5.a Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.), koji se odnosi na donošenje mjera čiji je cilj izmjena elemenata koji nisu ključni u aktu donesenom u skladu s postupkom suodlučivanja. Iz toga proizlazi da je Komisija Uredbu br. 432/2012 donijela izvršavajući provedbene ovlasti u okviru regulatornog postupka s kontrolom te da stoga nije riječ o zakonodavnom aktu u smislu sudske prakse iz presude Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (EU:C:2013:625, t. 34. *supra*).
- 36 S druge strane, budući da se Uredba br. 432/2012, u vezi s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 1924/2006, primjenjuje na sve subjekte u poslovanju s hranom koji koriste zdravstvene tvrdnje koje se navode na hrani, osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece, valja istaknuti da je ona akt opće primjene jer se primjenjuje na situacije koje su objektivno utvrđene i proizvodi obvezujuće pravne učinke u pogledu kategorije osoba koje su općenito i apstraktno određene (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2011., Microban International i Microban (Europa)/Komisija, T-262/10, Zb., EU:T:2011:623, t. 23.).
- 37 Iz toga slijedi da je Uredba br. 432/2012 regulatorni akt u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 38 Kao drugo, kad je riječ o pojmu izravnog utjecaja, već je presuđeno da ta pretpostavka zahtijeva, ponajprije, da sporna mjera proizvodi izravne učinke na pravnu situaciju tužitelja i, drugo, da adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast s obzirom na to da je ta mjera potpuno automatska i proizlazi iz samog spornog propisa bez primjene drugih posrednih pravila (presude od 5. svibnja 1998., Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, Zb., EU:C:1998:193, t. 43. i od 10. rujna 2009., Komisija/Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P i C-455/07 P, Zb., EU:C:2009:529, t. 45.).
- 39 U ovom slučaju valja ponajprije navesti da je učinak Uredbe br. 432/2012, na temelju njezina članka 1., odobrenje ukupno 222 zdravstvenih tvrdnji koje se navode na hrani, osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece. Usto, kao što je to navedeno u uvodnim izjavama 12. i 13. Uredbe br. 432/2012, učinak te uredbe jest zabrana, na temelju njezine zajedničke primjene s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 1924/2006, određenog broja istovrsnih tvrdnji, čije su ocjenjivanje i provjeru na temelju članka 13. stavka 3. navedene uredbe proveli, redom, EFSA i Komisija, zaključujući u biti da ili nisu bile znanstveno potkrijepljene ili nisu poštovale opće ili specifične zahtjeve predviđene navedenom uredbom.

- 40 Iz toga slijedi da je, s obzirom na to da tužitelji osporavaju zakonitost Uredbe br. 432/2012, na njima da u svrhu dokazivanja da se ta uredba u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a na njih izravno odnosi identificiraju tvrdnje na koje se odnosi navedena uredba kojima se štetno utječe na njihovu pravnu situaciju. Preciznije, pod uvjetom da dopuštene zdravstvene tvrdnje nisu predmet njihove tužbe, kao što to u biti proizlazi iz njihovih pismena, jer tužitelji ne bi mogli imati nikakav interes u njihovu poništenju, oni su dužni dokazati da su prilikom podnošenja tužbe Općem sudu u svojim trgovačkim komunikacijama u vezi sa svojim proizvodima upotrebljavali tvrdnje koje su nakon donošenja Uredbe br. 432/2012 zabranjene.
- 41 U ovom slučaju, u odgovoru na zahtjev upućen u okviru mjera upravljanja postupkom tužitelji su, osobito drugi, treći i peti tužitelj, kao proizvođači hrane dostavili Općem sudu popis zdravstvenih tvrdnji koje se na njih odnose, precizno navodeći status navedenih tvrdnji, osobito jesu li bile odbijene nastavno na donošenje Uredbe br. 432/2012. Osim toga, oni su sastavili izjavu potpisanu od strane njihovih direktora, kojom se osobito potvrđuje da su navedene tvrdnje bile korištene na dan podnošenja tužbe, to jest 2. srpnja 2014. Budući da te isprave potvrđuju da su tužitelji, pri prodaji svojih proizvoda, upotrebljavali zdravstvene tvrdnje koje su odbijene Uredbom br. 432/2012, valja utvrditi da to može utjecati na njihov pravni položaj.
- 42 Nadalje, valja ostaviti po strani tvrdnju Komisije, izjavljenu kako u odgovorima na mjere upravljanja postupkom tako i na raspravi, prema kojoj isprave koje su sastavili tužitelji nemaju dokaznu snagu. U tom pogledu valja podsjetiti da je, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, postupanje Suda i Općeg suda vođeno načelom slobodne ocjene dokaza te da jedini kriterij ocjene dokazne snage sastavljenih isprava počiva na njihovoj vjerodostojnosti. Osim toga, kako bi se ocijenila dokazna snaga neke isprave, prvo treba provjeriti vjerodostojnost podataka koje ona sadržava, uzimajući u obzir tko je izdao ispravu, okolnosti njezina nastanka i tko je njezin adresat, te razmotriti doima li se ona sadržajno smislenom i pouzdanom (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2012., Shell Petroleum i dr./Komisija, T-343/06, Zb., EU:T:2012:478, t. 161. i navedenu sudsku praksu). Doista, u ovom slučaju, kao prvo, isprave koje su dostavili tužitelji su izjave potpisane od strane direktora potonjih koji bi trebali biti u stanju pružiti precizne naznake o traženim podacima, kao drugo, sastavljene su na izričit zahtjev Općeg suda i, kao treće, dostavio ih je posrednik, odvjetnik koji zastupa tužitelje u njihovoj tužbi, koji kao suradnik pravde i koji zbog svojih moralnih obveza mora paziti na autentičnost i istinitost navedenih isprava. U tim okolnostima Opći sud procjenjuje da je vjerodostojnost tih isprava dovoljno utvrđena. Osim toga, dok Komisija u cijelosti osporava istinitost tih izjava, ona ne upućuje ni na jednu indiciju koja bi ukazivala da su precizni podaci s popisa koji su dostavili tužitelji, u okviru mjera upravljanja postupkom, lažni.
- 43 S druge strane, u pogledu prvog i četvrtog tužitelja, koji kao udruženja proizvođača dodataka prehrani nemaju, prema mišljenju Komisije, aktivnu procesnu legitimaciju u ovom predmetu, valja istaknuti da, s obzirom na to da su tužitelji podnijeli jednu te istu tužbu, u odnosu na koju je utvrđena dopuštenost drugog, trećeg i petog tužitelja, nije potrebno, iz razloga procesne ekonomije, ispitivanje dopuštenosti tužbe u pogledu prvog i trećeg tužitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 29. studenoga 2012., Thesing i Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, EU:T:2012:635, t. 19. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Naposljetku, valja utvrditi da Uredba br. 432/2012 ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast svojim adresatima, u smislu sudske prakse navedene u gornjoj točki 38., jer odobrenje predviđeno u navedenoj uredbi, očito, automatsko i proizlazi iz samog spornog propisa bez primjene drugih posrednih pravila. U tom pogledu valja istaknuti, u skladu s člankom 2. Uredbe br. 432/2012, da je ona u cijelosti obvezujuća i da se izravno primjenjuje u svim državama članicama.
- 45 Iz toga slijedi da bi se trebalo smatrati da se Uredba br. 432/2012 izravno odnosi na tužitelje.
- 46 Kao treće, kad je riječ o pitanju sadržava li Uredba br. 432/2012 provedbene mjere u smislu treće pretpostavke navedene u članku 263. stavku 4. UFEU-a, valja podsjetiti da, najprije, prema sudskoj praksi, pojam „regulatornih akata [...] koji ne podrazumijevaju provedbene mjere“ u smislu zadnje

rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe koji teži, kao što to proizlazi iz pozadine njezina nastanka, tomu da se izbjegne da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi mogao ostvariti pristup sudu (presuda od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, Zb., EU:C:2013:852, t. 27.).

- 47 Radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere potrebno je usredotočiti se na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka na temelju članka 263. stavka 4. posljednjeg dijela rečenice UFEU-a. Slijedom navedenoga, pitanje podrazumijeva li akt u pitanju provedbene mjere u odnosu na druge osobe nije relevantno (presuda Telefónica/Komisija, t. 46. *supra*, EU:C:2013:852, t. 30.).
- 48 Kako bi se provjerilo podrazumijeva li pobijani akt provedbene mjere, valja se ograničiti isključivo na predmet tužbe i, u slučaju kada tužitelj zahtijeva samo djelomično poništenje nekog akta, u obzir se moraju uzeti, ako je to potrebno, samo one provedbene mjere koje taj dio akta eventualno sadržava (presuda Telefónica/Komisija, t. 46. *supra*, EU:C:2013:852, t. 31.).
- 49 U ovom slučaju valja istaknuti da se Uredba br. 432/2012, *per definitionem*, automatski primjenjuje na tužitelje i da njezina primjena ne zahtijeva nikakvu vrstu mjere od strane nacionalnih ili europskih javnih tijela.
- 50 Iz toga slijedi da Uredba br. 432/2012 ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a.
- 51 Prema tome, budući da Uredba br. 432/2012 predstavlja regulatorni akt koji se izravno odnosi na tužitelje i koji ne sadržava provedbene mjere u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a, argument Komisije o postojanju zapreke vođenju postupka mora se odbiti bez ispitivanja eventualnog individualnog utjecaja na tužitelje.

Meritum

- 52 U potporu svojem zahtjevu za poništenje Uredbe br. 432/2012 tužitelji ističu dva tužbena razloga. Prvi se odnosi na nedostatak pravne osnove i na povredu načela pravne sigurnosti, načela dobre uprave i načela nediskriminacije pri donošenju odluke kojom se postupak odobrenja zdravstvenih tvrdnji dijeli na nekoliko stadija. Drugi se tužbeni razlog odnosi na povredu načela dobre uprave i načela pravne sigurnosti kao i na povredu obveze suradnje s nacionalnim agencijama za hranu i obveze obrazlaganja u slučaju neuključivanja povećeg broja zdravstvenih tvrdnji na popis dopuštenih tvrdnji.

Prvi tužbeni razlog temelji se na nedostatku pravne osnove i na povredi načela pravne sigurnosti, načela dobre uprave i načela nediskriminacije pri donošenju odluke kojom se postupak odobrenja zdravstvenih tvrdnji dijeli na nekoliko stadija

- 53 Prvi tužbeni razlog dijeli se na dva dijela.

– Prvi dio temelji se na nepostojanju pravne osnove i na povredi načela pravne sigurnosti

- 54 Prvim dijelom prvog tužbenog razloga žalitelji ističu tri prigovora.

- 55 Prvi prigovor temelji se na tome što mjeri, propisanoj Uredbom br. 432/2012, kojom se postupak odobrenja zdravstvenih tvrdnji dijeli na nekoliko stadija, nedostaje pravna osnova s obzirom na to da članak 13. Uredbe 1924/2006 predviđa donošenje samo jednog konačnog popisa odobrenja za sve

zdravstvene tvrdnje iz njezinih stavaka 1. do 3., tako što ne dopušta izradu tog popisa, kao što je to učinila Komisija, djelomično i postupno. Tužitelji osim toga ističu da Komisija nije poštovala rok propisan Uredbom br. 1924/2006 za donošenje popisa dopuštenih tvrdnji.

- 56 Drugi prigovor temelji se na tome da članak 28. stavci 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006 ne prepušta Komisiji potrebnu nadležnost da predvidi dodatne prijelazne mjere za tvrdnje koje je navedena institucija odlučila suspendirati.
- 57 Treći prigovor temelji se na povredi načela pravne sigurnosti, u tome što nije moguće sa sigurnošću i preciznošću razabrati korištenje kojih tvrdnji prema mišljenju Komisije ostaje suspendirano od onih koje su odbijene.
- 58 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i BEUC, osporava argumente tužitelja koji počivaju, prema njezinu mišljenju, na pogrešnom tumačenju predmetnih odredbi. Komisija također dodaje da je odluka kojom se postupak odobrenja dijeli na nekoliko stadija opravdana okolnostima iz ovog slučaja.
- 59 Kao prvo, što se tiče prigovora koji se temelji na navodnom nedostatku pravne osnove kojom se dopušta dijeljenje postupka odobrenja zdravstvenih tvrdnji na nekoliko stadija, valja uvodno istaknuti da je zakonodavac Unije povjerio Komisiji, putem članka 13. Uredbe 1924/2006, zadaću da unutar Unije stvori usklađen popis dopuštenih zdravstvenih tvrdnji osim onih koje se odnose na smanjenje rizika od bolesti te na razvoj i zdravlje djece. Osobito, prema navedenom članku, popis treba sadržavati zdravstvene tvrdnje koje se, osim pripadanja jednoj od tri navedene kategorije nabrojane u njegovu stavku 1., temelje na općeprihvaćenim znanstvenim dokazima koje prosječan potrošač može dobro shvatiti. K tome, iz članka 13. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 1924/2006 u biti proizlazi da popis dopuštenih tvrdnji mora donijeti Komisija, u skladu s postupkom predviđenim u članku 25. stavku 3. iste uredbe, nakon što, s jedne strane, države članice pošalju popise zdravstvenih tvrdnji koje su korištene na njihovu tržištu i s druge strane, nakon konzultacije s EFSA-om, najkasnije do 31. siječnja 2010.
- 60 Doista, valja utvrditi da tekst članka 13. Uredbe br. 1924/2006 ne precizira treba li popis dopuštenih tvrdnji biti donesen odjednom, kao što to tvrde tužitelji, ili se, naprotiv, taj popis može donijeti u nekoliko stadija, dopuštajući Komisiji da odgodi odobrenje zdravstvenih tvrdnji čija procjena, bilo pred EFSA-om bilo pred Komisijom, nije završena. Stoga valja ispitati je li Komisija počinila pogrešku ocijenivši da joj navedena odredba dopušta da postupno donosi popis dopuštenih tvrdnji.
- 61 Opći sud podsjeća da prema ustaljenoj sudskoj praksi pri tumačenju odredbe prava Unije valja voditi računa ne samo o njezinim pojmovima, već i o kontekstu i ciljevima koji se žele postići propisom čijim je ona dijelom (vidjeti presudu od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, Zb., EU:C:2005:362, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 62 Ako doslovno i povijesno tumačenje propisa, i osobito jedne od njegovih odredbi, ne omogućuju da se odredi točan doseg, predmetni propis valja tumačiti temeljeći se kako na njegovu cilju tako i na njegovoj općoj strukturi [vidjeti presudu od 10. listopada 2012., Gem-Year i Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Vijeće, T-172/09, EU:T:2012:532, t. 106. i navedenu sudsku praksu].
- 63 Osim toga, izreka akta je neodvojiva od njegova obrazloženja, tako da ga po potrebi treba tumačiti uzimajući u obzir razloge koji su doveli do njegova donošenja (vidjeti presudu od 11. rujna 2014., Gold East Paper i Gold Huasheng Paper/Vijeće, T-443/11, Zb., EU:T:2014:774, t. 118. i navedenu sudsku praksu).
- 64 U ovom slučaju valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. i 2., kao i iz njezina članka 1., cilj Uredbe br. 1924/2006 je otkloniti prepreke trgovini unutar Unije koje nastaju zbog razlike među nacionalnim odredbama o komercijalnoj komunikaciji tvrdnji korištenih u označavanju ili u prezentiranju hrane, kako bi se osigurala visoka razina zaštite potrošača, olakšavajući njihov izbor,

stavljanjem na tržište proizvoda koji su sigurni i označeni na odgovarajući način. Osobito, prema uvodnoj izjavi 14. iste uredbe, potrebno je osigurati da tvari navedene na takvoj tvrdnji imaju blagotvoran prehrambeni ili fiziološki učinak. Uvodna izjava 23. Uredbe br. 1924/2006 usto navodi da bi zdravstvene tvrdnje trebalo odobriti za uporabu u Uniji tek nakon znanstvene procjene najvećeg mogućeg standarda koju mora izvršiti EFSA.

- 65 S obzirom na ciljeve spomenute u gornjoj točki 64., najprije treba protumačiti članak 13. stavke 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006 na način da sadržava samo obvezu rezultata za Komisiju koja se sastoji, nakon konzultiranja EFSA-e, od donošenja popisa dopuštenih tvrdnji na temelju nacionalnih popisa koje su dostavile države članice. Naime, ništa u tekstu tog članka ili uvodnih izjava Uredbe br. 1924/2006 ne upućuje na to da je zakonodavac Unije htio oduzeti Komisiji pravo da postupno postupi pri donošenju navedenog popisa, da ga kako EFSA dovrši tehničke provjere postupno popunjava i da uvjete utvrđene tom uredbom provjerava sama. Naprotiv, budući da članak 13. stavci 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006 ne precizira načine na koje Komisija mora ispuniti svoju zadaću, ta odredba prepušta toj instituciji slobodnu ocjenu određivanja, uz poštovanje načela utvrđenih Uredbom br. 1924/2006 i pravom Unije, ritma usvajanja popisa dopuštenih tvrdnji. U tom pogledu valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se mogli djelotvorno ostvariti zadani ciljevi i uzimanjem u obzir, kao u ovom slučaju, složene tehničke procjene koju ona treba izvršiti, Komisiji treba priznati široka diskrecijska ovlast (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2008., Bayer CropScience i dr./Komisija, T-75/06, Zb., EU:T:2008:317, t. 81. i 82., i od 19. siječnja 2012., Xeda International i Pace International/Komisija, T-71/10, EU:T:2012:18, t. 69.).
- 66 Nadalje, tumačenje koje prethodi je potvrđeno, kao što to ističe Francuska Republika, činjenicom, kao što i proizlazi iz članka 13. stavaka 4. i 5. Uredbe br. 1924/2006, da je zakonodavac predvidio mogućnost izmjene popisa dopuštenih tvrdnji na temelju općeprihvaćenih znanstvenih dokaza ili na temelju znanstvenih dokaza novijeg razvoja. Slijedom navedenog, valja smatrati da se zakonodavac nije protivio tomu da se popis postupno popunjava i, posljedično, činjenici da je progresivan vodeći računa o dostupnim znanstvenim podacima.
- 67 Naposljetku, iako tužitelji ističu da se uvodna izjava 26. Uredbe br. 1924/2006 odnosi na „jedan“ popis dopuštenih zdravstvenih tvrdnji i da se članak 28. stavak 5. iste uredbe također odnosi na „popis“ dopuštenih zdravstvenih tvrdnji, valja utvrditi da ta okolnost ne utječe na mogućnost da se taj popis donese postupno. Naime, valja istaknuti, poput Komisije, da pristup koji se temelji na donošenju popisa dopuštenih tvrdnji u nekoliko stadija ne dovodi do donošenja različitih popisa, kao što to tvrde tužitelji, nego na donošenje jednog popisa koji je postupno dopunjavan.
- 68 Iz toga slijedi da se tekst Uredbe br. 1924/2006, osobito njegov članak 13. stavci 1. do 3., mora tumačiti na način da zabranjuje Komisiji donošenje popisa dopuštenih tvrdnji u nekoliko stadija.
- 69 Posljedično, valja zaključiti da Komisija nije počinila pogrešku ocijenivši da joj predmetna odredba dopušta da postupno donosi popis dopuštenih tvrdnji.
- 70 Prethodni zaključak ne može se dovesti u pitanje drugim argumentima koje su istaknuli tužitelji u okviru ovog prvog prigovora.
- 71 Kao prvo, iako je točno, kako to primjećuju tužitelji, da je Komisija u skladu s člankom 13. stavkom 3. Uredbe br. 1924/2006 trebala donijeti cjelovit popis dopuštenih tvrdnji najkasnije do 31. siječnja 2010. i da je navedeni popis donesen tek djelomično Uredbom br. 432/2012 na dan 16. svibnja 2012., valja podsjetiti na sudsku praksu prema kojoj, u nedostatku odredbe koja izričito ili prešutno predviđa posljedice u slučaju prekoračenja postupovnih rokova kao ovih u ovom slučaju, prekoračenje o kojem je riječ može dovesti do poništenja u cijelosti ili djelomično akta na čiji se postupak donošenja odnosi taj rok samo ako je utvrđeno da bi u nedostatku te nepravilnosti navedeni akt bio drugačijeg sadržaja (vidjeti presudu od 30. travnja 2014., Hagenmeyer i Hahn/Komisija, T-17/12, Zb., EU:T:2014:234, t. 160. i navedenu sudsku praksu).

- 72 Tužitelji u ovom slučaju, osim utvrđenja o prekoračenju Komisije gore spomenutog roka, u okviru ovog prigovora ne nude nijedan argument kojim bi se utvrdilo da bi Uredba br. 432/2012 imala drugačiji sadržaj da je bila donesena prije 31. siječnja 2010. Prema tome, Uredba br. 432/2012 ne može se poništiti samo iz razloga što je donesena izvan roka utvrđenog u članku 13. stavku 3. Uredbe br. 1924/2006.
- 73 Kao drugo, ako prigovor tužitelja treba shvatiti kao da mu je cilj utvrditi da odluka kojom se dijeli postupak odobrenja ni u kojem slučaju nije opravdana, valja najprije podsjetiti da se, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast koja se priznaje toj instituciji, na temelju sudske prakse navedene u gornjoj točki 65., nadzor suda Unije o osnovanosti ocjena Komisije u složenom području međutim ograničava na ispitivanje je li izvršavanje nadležnosti od strane institucija Unije očito pogrešno, ima li zlouporabe ovlasti ili jesu li one očito prekoračile svoju diskrecijsku ovlast [presude od 9. rujna 2003., Monsanto Agricoltura Italia i dr., C-236/01, Zb., EU:C:2003:431, t. 135. i od 15. listopada 2009., Enviro Tech (Europe), C-425/08, Zb., EU:C:2009:635, t. 47.].
- 74 Međutim, u ovom slučaju valja utvrditi da je Komisija mogla legitimno smatrati da je odluka kojom se dijeli postupak odobrenja zdravstvenih tvrdnji i odgađa procjena određenih navedenih tvrdnji bila nužna kako bi se bolje ostvarili ciljevi Uredbe br. 1924/2006, vodeći računa osobito o posebnim poteškoćama koje se javljaju u navedenom postupku, iako bi to predstavljalo, kako to tvrde tužitelji, promjenu u odnosu na prvotni pristup.
- 75 Naime, valja istaknuti da su različite okolnosti, osobito broj koji prelazi 44.000 zdravstvenih tvrdnji na nacionalnim popisima koje su države članice dostavile na temelju članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1924/2006, nedostatak preciznih informacija od strane navedenih država prilikom te dostave i potreba za stvaranjem pročišćenog popisa i sustava kodifikacije kako bi se zajamčila identifikacija tvrdnji koje se ispituju, prisilile Komisiju da osmisli alternativni pristup sa svrhom osobito postizanja ravnoteže između ciljeva počišćivanja tržišta i zaštite potrošača. U tom pogledu valja primijetiti, kako to ističe Komisija, da je odluka kojom se želi postići završetak procjene svih zdravstvenih tvrdnji koje su dostavile države članice prije donošenja popisa dopuštenih tvrdnji dodatno odgodila ostvarenje ciljeva Uredbe br. 1924/2006.
- 76 Osim toga, kada je riječ o argumentu tužitelja prema kojemu nije bilo nužno hitno postupati, ponajprije u pogledu općih odredbi u području označavanja, osobito prema Direktivi 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označavanju, prezentiranju i oglašavanju hrane (SL L 109, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 77.), valja istaknuti da cilj navedene direktive nije općenita zabrana uporabe informacija koje bi kupca mogle dovesti u zabludu ili koje bi hrani mogle pridati zdravstvene učinke. Naprotiv, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. Uredbe br. 1924/2006, ona i posljedično Uredba br. 432/2012 imaju za cilj dopuniti opća načela iz Direktive 2000/13 i utvrditi specifične odredbe koje se odnose na uporabu zdravstvenih tvrdnji koje se kao takve trebaju dostaviti potrošaču.
- 77 Iz toga slijedi da nije utvrđena nijedna očita pogreška ocjene Komisije prilikom donošenja odluke kojom se postupak odobrenja dijeli na nekoliko stadija.
- 78 Prvi prigovor treba stoga odbiti.
- 79 Kao drugo, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi prijelaznih mjera iz članka 28. stavaka 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006, valja najprije primijetiti da, kao što i proizlazi iz uvodnih izjava 10. i 11. Uredbe br. 432/2012, Komisija je pojasnila da se tvrdnje čije korištenje ostaje suspendirano, osobito zbog nedostatka znanstvene ocjene EFSA-e ili postojanja drugih legitimnih faktora koji sprečavaju Komisiju da ih u tom stadiju odobri, mogu još uvijek koristiti sukladno prijelaznim mjerama iz gore spomenutih članaka.

- 80 U tom pogledu, valja istaknuti da je Sud precizirao u svojoj presudi od 10. travnja 2014., Ehrmann (C-609/12, Zb., EU:C:2014:252), da članak 28. Uredbe br. 1924/2006 predviđa prijelazne mjere koje, kako se navodi u uvodnoj izjavi 35. te uredbe, imaju za cilj da subjektima u poslovanju s hranom omoguće prilagodbu zahtjevima te uredbe. Kad je riječ o zdravstvenim tvrdnjama, te su prijelazne mjere predviđene u članku 28. stavcima 5. i 6. iste uredbe (gore navedena presuda Ehrmann EU:C:2014:252, t. 31.).
- 81 Stoga, s jedne strane, sukladno članku 28. stavku 5. Uredbe br. 1924/2006, zdravstvene tvrdnje iz članka 13. stavka 1. točke (a) navedene uredbe mogle su se stavljati na hranu od datuma stupanja na snagu ove uredbe sve do datuma donošenja popisa iz članka 13. stavka 3. iste uredbe pod odgovornošću subjekata u poslovanju s hranom, pod uvjetom da su one usklađene s navedenom uredbom i postojećim nacionalnim odredbama koje se na njih primjenjuju te ne dovodeći u pitanje donošenje zaštitnih mjera iz članka 24. te uredbe. Stoga iz teksta članka 28. stavka 5. spomenute uredbe proizlazi da je subjekt u poslovanju s hranom mogao, na svoju odgovornost i pod definiranim uvjetima, koristiti zdravstvene tvrdnje u razdoblju od stupanja na snagu iste uredbe do usvajanja popisa iz članka 13. iste uredbe (presuda Ehrmann, t. 80. *supra*, EU:C:2014:252, t. 32. i 33.).
- 82 S druge strane, kada je riječ o zdravstvenim tvrdnjama na koje se osobito odnosi članak 13. stavak 1. točke (b) i (c) Uredbe br. 1924/2006, one su predmet prijelazne mjere iz članka 28. stavka 6. navedene uredbe. Ta se odredba odnosi na zdravstvene tvrdnje koje su se koristile sukladno nacionalnim propisima prije stupanja na snagu Uredbe br. 1924/2006, odnosno prije 19. siječnja 2007. (vidjeti u tom smislu presudu Ehrmann, t. 80 *supra*, EU:C:2014:252, t. 34. do 35.), te omogućuje da se navedene tvrdnje, u tom slučaju, koriste tijekom razdoblja od šest mjeseci nakon donošenja odluke sukladno postupku iz navedene odredbe.
- 83 Iz teksta članka 28. stavaka 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006 proizlazi da je primjena prijelaznih mjera predviđena za zdravstvene tvrdnje za koje je u tijeku postupak ocjenjivanja i za one o kojima Komisija još nije donijela nikakvu odluku. U tim uvjetima, neovisno o njihovoj klasifikaciji unutar triju kategorija iz članka 13. stavka 1. te uredbe, ništa ne sprečava da se tvrdnje čije korištenje ostaje suspendirano, u očekivanju njihove ocjene od strane EFSA-e ili njihova ispitivanja od strane Komisije, okoriste prijelaznim mjerama koje propisuje navedena uredba.
- 84 Iz toga slijedi, suprotno onome što tvrde tužitelji, da Komisija nije utvrdila dodatne prijelazne mjere onima koje su predviđene člankom 28. stavcima 5. i 6. Uredbe 1924/2006 i da ona nije povrijedila navedeni članak navodeći da se zdravstvene tvrdnje čije je korištenje ostalo suspendirano mogu nastaviti koristiti.
- 85 Drugi prigovor treba stoga odbiti.
- 86 Kao treće, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, valja najprije podsjetiti da ustaljena sudska praksa zahtijeva da su pravna pravila jasna i precizna te da su njihove posljedice predvidive (vidjeti presudu od 15. rujna 2005., Irska/Komisija, C-199/03, Zb., EU:C:2005:548, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 87 U ovom slučaju, iako tužitelji ističu da subjekti na tržištu ne mogu bez poteškoća identificirati tvrdnje čije je korištenje ostalo suspendirano, i koji stoga ne znaju koje još tvrdnje mogu upotrebljavati u skladu s člankom 28. stavcima 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006 u odnosu na osobito one koje su odbijene, valja utvrditi da uvodne izjave 4. i 11. Uredbe br. 432/2012 upućuju na internetske stranice od EFSA-e i Komisije, gdje su na raspolaganje javnosti stavljeni, s jedne strane, pročišćeni popis koji sadržava sve ID kodove zdravstvenih tvrdnji koje su dostavile države članice na temelju članka 13. stavka 2. Uredbe br. 1924/2006 i, s druge strane, popis koji nabraja ID kodove u vezi sa zdravstvenim tvrdnjama čije je korištenje ostalo suspendirano kao i popis ID kodova u vezi sa zdravstvenim tvrdnjama koje su odbijene. U tom kontekstu valja navesti da identifikacija zdravstvenih tvrdnji za koje je u tijeku postupak ocjenjivanja i zdravstvenih tvrdnji čije je korištenje ostalo suspendirano proizlazi iz uvida u

pročišćeni popis prema ID kodovima koje je dala Komisija. Iako bi bilo poželjno da Komisija donese, kada je riječ o tvrdnjama čije je korištenje suspendirano ili o odbijenim tvrdnjama, popis koji bi formom bio sličan popisu s dopuštenim tvrdnjama, koji je priložen Uredbi br. 432/2012, kako bi zainteresiranim stranama olakšao zadaću identificiranja, okolnost što je Komisija u ovom slučaju različito postupila nije dovoljna da podupre prigovor tuženika o nedostatku jasnoće i preciznosti u tom pogledu.

- 88 Tužitelji su osim toga dostavili Općem sudu kao novi dokazni prijedlog, u prilog osnovanosti svojeg argumenta prema kojemu popisu tvrdnji čije je korištenje suspendirano nedostaje jasnoća, glasnik ministarstva zdravlja Ujedinjene Kraljevine od 16. travnja 2014. koji ističe da su agencije u toj državi članici procijenile da je pretraga po popisu tvrdnji čije je korištenje suspendirano bila „teška zadaća“.
- 89 Međutim, u tom pogledu, najprije valja istaknuti da činjenica da agencije Ujedinjene Kraljevine smatraju da pronalaženje zdravstvenih tvrdnji čije je korištenje suspendirano dovodi do određenih poteškoća nije sama po sebi dovoljna da se Komisiji prigovori nedostatak preciznosti i jasnoće s obzirom na to da se, kao što to proizlazi iz gornje točke 87., tvrdnje čije je korištenje suspendirano mogu pronaći pregledavanjem isprava koje su Komisija i EFSA stavile na raspolaganje javnosti. Nadalje, iako glasnik ministarstva zdravlja Ujedinjene Kraljevine od 16. travnja 2014. također usmjerava čitatelje na tablicu tvrdnji čije je korištenje suspendirano, koju je razradilo navedeno ministarstvo i koja predstavlja jednostavniju verziju navedenog popisa tvrdnji, ne može se reći da odluka nacionalnih agencija kojom se proizvođačima hrane predlaže instrument pomoći upućuje na nedostatak Uredbe br. 432/2012 takve naravi da dovodi do njezina poništenja, već je ta odluka više nekakav mehanizam pomoći koji su navedene agencije na vlastitu inicijativu odlučile usvojiti u okviru svojih nadležnosti. Na kraju, iako tužitelji smatraju, s obzirom na taj glasnik, da se nedostatak jasnoće popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano može također zaključiti iz nedostatka preciznosti u odnosu na jezik na kojemu se te tvrdnje mogu koristiti, valja utvrditi da, prema mišljenju Komisije, tužitelji nisu istaknuli taj argument u svojim podnescima, nego prilikom dostave novog dokaznog prijedloga, tako da ga treba odbiti kao nedopušten jer je nepravodoban.
- 90 Iz toga slijedi da tužitelji nisu uspjeli dokazati da je Komisija počinila povredu načela pravne sigurnosti u pogledu identifikacije tvrdnji čije je korištenje suspendirano.
- 91 Treći prigovor treba stoga odbiti.
- 92 S obzirom na prethodno navedeno, prvi dio prvog tužbenog razloga treba odbaciti.
- Drugi dio, koji se temelji na načelu dobre uprave i na načelu nediskriminacije
- 93 Drugim dijelom prvog tužbenog razloga tužitelji ističu dva prigovora.
- 94 Prvi prigovor temelji se na tome da se odlukom kojom se postupak odobrenja dijeli na nekoliko stadija krši načelo dobre uprave kako je uređeno člankom 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. Pogotovo, tužitelji prigovaraju Komisiji da nije obavijestila različite zainteresirane strane i da se s njima nije savjetovala o toj odluci te da je nije dovoljno obrazložila.
- 95 Drugi prigovor se temelji na povredi načela jednakosti i načela nediskriminacije zbog toga što će subjekti u poslovanju s hranom moći, tijekom prijelaznog razdoblja koje je dodijeljeno tvrdnjama čije je korištenje ostalo suspendirano, pratiti rasprave s državama članicama i k tome koristiti dodatnu mogućnost dobivanja odobrenja za tvrdnje koje se na njih odnose.
- 96 Komisija, koju podupiru Francuska Republika i BEUC, osporava argumente tužitelja.

- 97 Najprije, što se tiče prigovora koji se odnosi na povredu načela dobre uprave, valja podsjetiti da u skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje o temeljenim pravima Europske unije pravo na dobru upravu osobito uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja ikakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.
- 98 U tom pogledu Sud precizira da se pravo na dobru upravu, kakvo proizlazi iz navedene odredbe, ne odnosi na postupak donošenja akata opće primjene (presuda od 17. ožujka 2011., AJD Tuna, C-221/09, Zb., EU:C:2011:153, t. 49.). Naime, pravo na saslušanje u upravnom postupku koje se odnosi na određenu osobu ne može se primijeniti u kontekstu postupka donošenja općih mjera (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 11. prosinca 1996., Atlanta i dr./EZ, T-521/93, Zb., EU:T:1996:184, t. 70. i 71., potvrđenu žalbom u presudi od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica, C-104/97 P, Zb., EU:C:1999:498, t. 31. do 40.).
- 99 U ovom slučaju, budući da je Sud u gornjoj točki 36. utvrdio da Uredba br. 432/2012 predstavlja mjeru opće primjene, valja istaknuti da se članak 41. Povelje o temeljenim pravima Europske unije ne može primijeniti.
- 100 Osim toga i u svakom slučaju, valja istaknuti da članak 13. stavci 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006, kao pravna osnova za donošenje Uredbe br. 432/2012, ne propisuje da je Komisija dužna savjetovati se s proizvođačima iz sektora i drugim zainteresiranim stranama u okviru donošenja popisa dopuštenih tvrdnji. Naime, iz članka 13. stavka 2. navedene uredbe proizlazi da su samo države članice ovlaštene dostaviti Komisiji nacionalne popise zdravstvenih tvrdnji koji služe kao osnova za sastavljanje popisa dopuštenih tvrdnji. U tim okolnostima tužitelji ne mogu u svoju korist istaknuti da je Komisija počinila ikakvu povredu prava na savjetovanje temeljenog na članku 13. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006 u pogledu odluke o donošenju popisa dopuštenih tvrdnji u nekoliko stadija.
- 101 Nadalje, ako se argumentacija tužitelja treba shvatiti tako da se odnosi na isticanje nedostatka transparentnosti od strane Komisije, valja utvrditi da taj pristup ne dokazuju činjenice iz ovog slučaja.
- 102 Naime, kao prvo, Komisija je priopćenjem za medije objavljenim 14. srpnja 2009. obavijestila zainteresirane strane, uključujući i proizvođače hrane, da, s obzirom na osobito poteškoće i okolnosti opisane u gornjoj točki 75., ona želi postupno donijeti popis dopuštenih tvrdnji. Kao drugo, u odgovoru na pismo u kojem su određene udruge proizvođača dijetetskih i botaničkih proizvoda u Uniji, čiji su članovi tužitelji, zatražile ponovnu procjenu tog poduhvata, Komisija je dopisom od 11. studenoga 2009. ponovila svoju namjeru da će postupno sastaviti popis dopuštenih tvrdnji. Kao treće, Komisija je 27. rujna 2010. i 28. srpnja 2011. najavila, dvama priopćenjima za medije, reviziju postupka donošenja popisa dopuštenih tvrdnji sukladno članku 13. stavku 3. Uredbe br. 1924/2006, objašnjavajući da će zdravstvene tvrdnje koje se odnose na tvari različite od „botaničkih“ biti najprije razmatrane, dok će tvrdnje koje se odnose na botaničke tvari biti naknadno ispitane.
- 103 Iz toga proizlazi da je Komisija donijela odluku kojom se donosi popis dopuštenih tvrdnji u nekoliko stadija na transparentan način, osobito u odnosu na proizvođače iz sektora.
- 104 Na kraju, kad je riječ o prigovoru tužitelja koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja, valja podsjetiti da se u skladu s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, u pravnim aktima koje donose institucije Unije navode razlozi na kojima se ti akti temelje.
- 105 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje zahtijeva članak 296. drugi stavak UFEU-a mora se prilagoditi prirodi predmetnog akta te se u razlozima mora na jasan i nedvosmislen način navesti shvaćanje institucije, tvorca akta, na način da omogući zainteresiranima da budu upoznati s opravdanjima za donesenu mjeru. Ne zahtijeva se da se u obrazloženju specificiraju svi bitni činjenični i pravni elementi, s obzirom na to da pitanje udovoljava li obrazloženje akta zahtjevima iz članka 296.

drugog stavka UFEU-a mora biti ocijenjeno u odnosu ne samo na njegov tekst već i na njegov kontekst (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 2009., Francuska/Vijeće, C-479/07, EU:C:2009:131, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

- 106 U ovom slučaju, kao prvo, Opći sud primjećuje da iz priopćenja za medije objavljenog 27. rujna 2010, spomenutog u točki 102. ove presude, proizlazi da je Komisija objasnila da je ona pozvala EFSA-u da privremeno suspendira ocjenu zdravstvenih tvrdnji koje sadržavaju botaničke tvari te da se naprotiv usredotoči na sve druge tvrdnje u smislu članka 13. stavka 1. Uredbe br.1924/2006 kako bi dovršila njihovo ispitivanje u što kraćem roku. Komisija je također naznačila da je ona namjeravala ubrzati postupak koji se odnosi na utvrđivanje popisa dopuštenih tvrdnji kako bi imala mogućnost pažljivog ispitivanja i ocjenjivanja pojedinačnih tvrdnji koje sadržavaju botaničke tvari i osobito potencijalne tenzije između Uredbe br. 1924/2006 i Direktive 2004/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o izmjeni Direktive 2001/83/EZ o zakoniku Zajednice koji se odnosi na lijekove za humanu primjenu u pogledu tradicionalnih biljnih lijekova (SL L 136, str. 85.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 56., str. 78.).
- 107 Kao drugo u uvodnoj izjavi 10. Uredbe br. 432/2012 Komisija je potvrdila da, u tijeku postupka odobrenja iz članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1924/2006, cijeli niz tvrdnji dostavljan radi ocjenjivanja i koje se odnose na učinke bilja ili biljnih tvari, nije bio konačno znanstveno ocijenjen od strane EFSA-e. Osim toga, prema toj istoj uvodnoj izjavi za neke zdravstvene tvrdnje potrebna je dodatna ocjena prije nego što Komisija odluči o njihovu uključivanju na popis dopuštenih tvrdnji, dok je u odnosu na druge ocjena završila, ali drugi legitimni faktori sprečavaju Komisiju da ih razmotri u tom trenutku.
- 108 Kao treće, u uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 432/2012 Komisija je naznačila da, kao što je to ispitano u točkama 79. do 84. ove presude, da se zdravstvene tvrdnje čije je korištenje suspendirano mogu nastaviti koristiti u skladu s člankom 28. stavcima 5. i 6. Uredbe (EZ) br. 1924/200 i da se, prema tome, na tvrdnje koje čekaju da ih se razmotri primjenjuje prijelazni režim navedene uredbe.
- 109 Iz toga slijedi da je Komisija na jasan način iznijela shvaćanje koje stoji iza odluke kojom se donosi popis dopuštenih tvrdnji u stadijima, tako omogućivši zainteresiranim da budu upoznati s dokazima koji podupiru navedenu odluku kao i posljedice koje iz nje proizlaze.
- 110 Osim toga, iako tužitelji u biti prigovaraju Komisiji da nije još detaljnije navela razloge koji opravdavaju odluku o odgođi ocjenjivanja tvrdnji čije je korištenje suspendirano, osobito onih tvrdnji koje se odnose na botaničke tvari, valja podsjetiti da doseg obveze obrazlaganja ovisi o prirodi akta o kojem je riječ. Osobito, kad je riječ o aktima opće primjene, kao što je Uredba br. 432/2012, obrazloženje se može ograničiti na naznačavanje, s jedne strane, cjelokupne situacije koja je dovela do njezina donošenja i s druge strane, općih ciljeva koje ona predlaže ostvariti. U tom je pogledu Sud u više navrata smatrao da bi, ako iz akta opće primjene jasno proizlazi glavni cilj koji institucija želi ostvariti, bilo pretjerano tražiti posebno obrazloženje za različite tehničke izbore koji su učinjeni (presude od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće, C-301/97, Zb., EU:C:2001:621, t. 188. i od 21. srpnja 2011., Etimine, C-15/10, Zb., EU:C:2011:504, t. 115.).
- 111 Prema tome, Komisija je poštovala obvezu obrazlaganja koja joj je nametnuta na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a.
- 112 Slijedom navedenog, prvi prigovor treba odbiti.
- 113 Kao drugo, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja, valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, predmetno načelo zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, Zb., EU:C:2008:728, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

- 114 Tužitelji u biti tvrde da određeni subjekti u poslovanju s hranom mogu, za vrijeme prijelaznog razdoblja primjenjivog na tvrdnje čije je korištenje suspendirano, voditi dodatne razgovore s državama članicama i Komisijom i tako iskoristiti posebnu mogućnost za dobivanje odobrenja.
- 115 Međutim, taj argument ne može biti prihvaćen. Naime, osim njegova općeg karaktera, njime se u biti ističe da je Komisija mogla zadržati povlašteno postupanje prema predmetnim subjektima s tvrdnjama čije je korištenje suspendirano.
- 116 Doista, tužitelji ne objašnjavaju u kojoj mjeri predmetni proizvođači, na koje se odnose tvrdnje čije je korištenje suspendirano, mogu imati koristi od povoljnije odluke Komisije zahvaljujući intervenciji država članica.
- 117 Osim toga, kako je bilo navedeno u gornjoj točki 100., Komisija se ne mora savjetovati s proizvođačima iz predmetnog sektora ili s drugim zainteresiranim stranama u okviru postupka donošenja popisa dopuštenih tvrdnji, s obzirom na to da se povlašteno postupanje od strane te institucije ni u kojem slučaju ne može provjeriti.
- 118 Drugi prigovor treba stoga odbiti.
- 119 Obzirom na prethodno navedeno, drugi dio prvog tužbenog razloga treba odbiti, kao i prvi tužbeni razlog u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela dobre uprave i načela pravne sigurnosti kao i na povredi obveze suradnje s nacionalnim agencijama za hranu i obveze obrazlaganja u slučaju neuključivanja povećeg broja zdravstvenih tvrdnji na popis dopuštenih tvrdnji

- 120 Drugi tužbeni razlog ima tri dijela.

– Prvi dio koji se temelji na primjeni pogrešnih kriterija za utvrđivanje popisa dopuštenih tvrdnji

- 121 Svojim prvim dijelom žalitelji ističu dva prigovora.
- 122 Prvi prigovor temelji se na tome da je zahtjev za znanstveno mišljenje koji je Komisija uputila EFSA-i radi ocjene zdravstvenih tvrdnji iz članka 13. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006 bio neprikladan zbog svojih pretjeranih zahtjeva. Tužitelji osobito smatraju da članak 13. stavak 3. navedene uredbe ne zahtijeva od EFSA-e iscrpna i ključna znanstvena mišljenja, nego jednostavno savjetovanje. Osim toga, tužitelji ističu da ta odredba zahtijeva drugačiju vrstu ocjene od pogotovo one u posebnim i više obvezujućim postupcima kojima je cilj odobriti zdravstvene tvrdnje na temelju članka 13. stavka 5. i članka 14. iste uredbe.
- 123 Drugi prigovor temelji se na tome da su, pretpostavivši da ocjenjivanje koje se provodi na temelju članka 13. stavka 1. Uredbe br. 1924/2006 može biti cjelovito, temeljeno na općeprihvaćenim znanstvenim dokazima, kriteriji koje Komisija i EFSA primjenjuju na znanstvene dokaze pogrešni.
- 124 Komisija, koju podržavaju Francuska Republika i BEUC, osporava argumente tužitelja.
- 125 Kad je riječ o prvom prigovoru, valja najprije istaknuti da, kao što to ističe Francuska Republika, argumentacija tužitelja ima za cilj utvrditi da tražena razina znanstvenog dokaza za odobrenje zdravstvenih tvrdnji na temelju članka 13. stavka 1. Uredbe 1924/2006 treba biti manje zahtjevnost od one koju traži Komisija u zahtjevu za znanstveno mišljenje i pogotovo manje stroga od one koja se primjenjuje na odobrenje znanstvenih tvrdnji iz članka 13. stavka 5. i članka 14. iste uredbe.

- 126 U tom pogledu Opći sud najprije primjećuje da bi, prema uvodnoj izjavi 17. Uredbe, znanstveni dokazi trebali biti glavni aspekt koji se uzima u obzir pri korištenju prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji, a gospodarski subjekti iz prehrambene industrije bi ih također trebali dokazati. Tvrdnja bi trebala biti znanstveno dokazana uzimanjem u obzir svih dostupnih znanstvenih podataka te odvagivanjem postojećih dokaza. Osim toga, uvodna izjava 23. iste uredbe predviđa da bi zdravstvene tvrdnje trebalo odobriti za uporabu u Uniji tek nakon znanstvene procjene najvećeg mogućeg standarda. S ciljem osiguravanja usklađene znanstvene procjene takvih tvrdnji EFSA bi trebala provesti takve procjene.
- 127 Nadalje, članak 5. Uredbe 1924/2006, naslovljen „Opći uvjeti“, u biti predviđa da je uporaba zdravstvenih tvrdnji dopuštena u Uniji samo ako je, među drugim uvjetima, utvrđeno općeprihvaćenim znanstvenim dokazima, kao prvo, da tvar iz tvrdnje ima naveden blagotvorni učinak, kao drugo, da je tvar iz tvrdnje sadržana u konačnom proizvodu i u količini koja omogućuje stvaranje navedenog blagotvornog učinka ili da nije sadržana, kao treće, da količina proizvoda za koju se razumno može očekivati da se može konzumirati pruža značajnu količinu tvari iz tvrdnje da omogućuje stvaranje navedenog blagotvornog učinka.
- 128 Na kraju, u skladu s člankom 6. Uredbe 1924/2006 naslovljenim „Znanstveni dokazi za tvrdnje“, zdravstvene tvrdnje moraju se temeljiti na općeprihvaćenim znanstvenim dokazima i biti njima potkrijepljene. Osim toga, subjekt u poslovanju s hranom koji koristi zdravstvenu tvrdnju treba opravdati uporabu te tvrdnje.
- 129 Iz zajedničkog tumačenja ovih odredaba proizlazi da Uredba br. 1924/2006 zahtijeva, s jedne strane, da se samo zdravstvene tvrdnje koje su znanstveno podržane mogu koristiti u Uniji i, s druge strane, da se te tvrdnje mogu odobriti samo nakon usklađene znanstvene procjene najvećeg mogućeg standarda koju izvršava EFSA. To se utvrđenje također primjenjuje, suprotno onome što tvrde tužitelji, na postupak odobrenja iz članka 13. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006, u okviru kojeg Komisija ne može zatražiti od EFSA-e da izvrši manje zahtjevnju procjenu u odnosu na tvrdnje iz članka 13. stavka 5. te uredbe ili iz njezina članka 14. U tom pogledu valja utvrditi, poput Komisije, da nijedna gore navedena odredba ne uvodi drugačije uvjete za znanstvenu procjenu koju treba izvršiti u odnosu na zdravstvene tvrdnje koje ovise o odredbi koja se na njih primjenjuje.
- 130 Osim toga, valja podsjetiti da, sukladno sudskoj praksi, najiscrpnije moguće izvršavanje znanstvene procjene rizika, na temelju znanstvenog mišljenja utemeljenog na načelu izvrsnosti, transparentnosti i neovisnosti, predstavlja bitno proceduralno jamstvo kojim se osigurava znanstvena objektivnost mjera i izbjegava donošenje arbitrarnih mjera (vidjeti u tom smislu presude od 11. rujna 2002., Pfizer Animal Health/Vijeće, T-13/99, Zb., EU:T:2002:209, t. 172. i od 9. rujna 2011., Francuska/Komisija, T-257/07, Zb., EU:T:2011:444, t. 89.).
- 131 Na kraju, valja odbiti argument tužitelja prema kojemu članak 13. stavak 1. Uredbe br. 1924/2006 treba tumačiti na način da propisuje primjenu opće presumpcije u korist zdravstvenih tvrdnji koje postoje na tržištu, za koje se treba smatrati da počivaju na općeprihvaćenim dokazima. Naime, valja utvrditi da bi, kao što to ističe Francuska Republika, primjena opće presumpcije u okviru tvrdnji tužitelja bila protivna članku 6. Uredbe br. 1924/2006 koja se temelji na utvrđenju, na koju podsjeća uvodna izjava 14. iste uredbe, da veliki broj tvrdnji koje su na tržištu nisu znanstveno opravdane.
- 132 Iz toga slijedi da Komisija nije povrijedila članak 13. Uredbe br. 1924/2006 prilikom sastavljanja zahtjeva za znanstveno mišljenje koji je upućen EFSA-i radi ocjene zdravstvenih tvrdnji.
- 133 Prvi prigovor treba stoga odbiti.
- 134 Kad je riječ o drugom prigovoru, tužitelji tvrde u biti da su kriteriji ocjenjivanja koje su primijenile Komisija i EFSA, kao što to osobito i proizlazi iz zahtjeva za znanstveno mišljenje, pogrešni.

- 135 Stoga, kao prvo, tužitelji ističu da zahtjev, prema kojemu blagotvorni učinak unosa hrane koji je predmet zdravstvenih tvrdnji treba biti „značajan“, prekoračuje opći kriterij iz članka 5. Uredbe br. 1924/2006 prema kojemu je dovoljan „jedan“ blagotvoran fiziološki učinak.
- 136 U tom pogledu valja najprije utvrditi da je Komisija, kako to tužitelji ističu, iako je utvrdila u okviru zahtjeva za mišljenje da blagotvoran učinak kakav se tvrdi da ima treba biti značajan, definirala međutim taj zahtjev kao da mu je cilj da na zadovoljavajući način dokaže da navedeni učinak blagotvorno utječe na utvrđene funkcije u tijelu kako bi bio bitan za zdravlje. A takav zahtjev predstavlja uvjet koji se može zaključiti iz članka 5. stavka 1. točaka (b) i (d) Uredbe br. 1924/2006. Naime, kao što na to podsjeća gornja točka 127., tom se odredbom utvrđuje kao uvjet za odobrenje zdravstvenih tvrdnji, s jedne strane, da tvar iz tvrdnje bude ili ne bude prisutna u značajnoj količini kako bi se proizveo učinak kakav se tvrdi da ima i, s druge strane, da količina proizvoda za koju se razumno može očekivati da se može konzumirati prinosi značajnu količinu tvari kojima se postiže taj učinak. Zahtjev za značajan blagotvorni učinak, koji je spomenut u zahtjevu za znanstveno mišljenje, služi kao jamstvo kako kupci ne bi bili dovedeni u zabludu pri kupnji hrane za koju se tvrdi da sadržava tvari koje proizvode taj učinak. U tim se okolnostima ne može smatrati da zahtjev za zdravstveno mišljenje prekoračuje opće uvjete korištenja propisane Uredbom br. 1924/2006.
- 137 Kao drugo, tužitelji kritiziraju zahtjev za znanstveno mišljenje koji je Komisija uputila EFSA-i jer je njime precijenjena uloga uzročno posljedične veze.
- 138 Međutim, ne može se prihvatiti ta kritika. Naime, obveza dokazivanja postojanja uzročno-posljedične veze između hrane na koju se odnosi tvrdnja i učinka kakav se tvrdi da ona ima proizlazi iz same Uredbe br. n° 1924/2006. Stoga valja istaknuti da članak 2. stavak 2. točka 5. Uredbe br. 1924/2006 definira zdravstvenu tvrdnju kao svaku tvrdnju kojom se izjavljuje, sugerira ili naznačuje da postoji odnos između, s jedne strane, neke kategorije hrane, određene hrane ili jedne od njezinih sastavnica i, s druge strane, zdravlja. Slijedom navedenog, valja utvrditi da, kako bi se ustanovilo je li zdravstvena tvrdnja opravdana prema navedenoj uredbi, treba utvrditi postojanje uzročno-posljedične veze između hrane i specifičnih funkcija koje se na nju odnose.
- 139 Kao treće, tužitelji tvrde da ovlaštenje pridaje pretjeranu važnost karakterizaciji hrane.
- 140 Kao što to potvrđuje Komisija, karakterizacija hrane na koju se odnose tvrdnje bitan je dio ocjene. U tom pogledu valja smatrati da samo s obzirom na preciznu karakterizaciju hrane ili jednog njezina sastojka koji je objektom tvrdnje EFSA može odrediti jesu li znanstveni dokazi te tvrdnje relevantni. Slijedom navedenog, karakterizacija hrane o kojoj postoji tvrdnja jamči da će ona biti korištena samo za hranu čija je specifična funkcija na organizam dokazana.
- 141 Kao četvrto, tužitelji potvrđuju da uvjet koji postavlja članak 13. stavak 1. točka (ii) Uredbe br. 1924/2006, prema kojemu zdravstvene tvrdnje moraju biti takve da „ih prosječni potrošač dobro razumije“, Komisija nije dostatno provjerila ako je odobrila tekst tvrdnji sročene na složenom znanstvenom jeziku. Međutim, valja istaknuti da se u tom pogledu ta kritika ne odnosi na popis dopuštenih tvrdnji, koji je isključen iz njihova zahtjeva za poništenje uredbe br. 432/2012, kao što su to naznačili tužitelji u nekoliko navrata u svojim podnescima. U tim okolnostima valja odbiti njihov argument kao bespredmetan.
- 142 Iz toga slijedi da tužitelji nisu uspjeli dokazati da su kriteriji ocjenjivanja koje su primijenile Komisija i EFSA pogrešni.
- 143 S obzirom na prethodno navedeno, drugi prigovor tužitelja treba odbiti kao i prvi dio drugog tužbenog razloga.

– Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela dobre uprave i načela pravne sigurnosti

144 Tužitelji svojim drugim dijelom ističu dva prigovora.

145 Prvi prigovor temelji se na tome da je ispitivanjem zdravstvenih tvrdnji koje vrši EFSA povrijeđeno načelo pravne sigurnosti jer, s jedne strane, kriteriji koji su bili primijenjeni pri tom ispitivanju nisu bili detaljno specificirani u smjernicama u trenutku izrade nacionalnih popisa tvrdnji sukladno članku 13. stavku 2. Uredbe br. 1924/2006, nego tek nakon što je započeo postupak ocjene i jer je, s druge strane, EFSA donijela nepovezana i kontradiktorna znanstvena mišljenja.

146 Drugi prigovor temelji se na povredi načela dobre uprave, u tome što postupak ocjene nije jamčio da je EFSA ispitala sve podatke koje su dostavile zainteresirane strane i što su k tome mišljenja EFSA-e bila objavljena a da zainteresirane strane nisu mogle podnijeti primjedbe.

147 Komisija, koju osobito podržavaju Francuska Republika i BEUC, osporava argumente tužitelja.

148 Kao prvo, kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti i, osobito, na argumentu tužitelja prema kojemu postupak odobrenja o kojemu je riječ nije bio prilagođen, s obzirom na to da specifične odredbe koje se odnose na znanstvenu procjenu koju izvršava EFSA imaju nedostatak, valja najprije istaknuti da poglavlje III. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), detaljno uređuje metodologiju rada i djelovanje EFSA-e.

149 Nadalje, valja istaknuti da, suprotno onome što tvrde tužitelji, ni Uredba br. 1924/2006 ni Uredba br. 178/2002 ne sadržavaju nikakvu obvezu Komisije ili EFSA-e da pruže, prije početka postupka procjene iz članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1924/2006, specifične smjernice koje se odnose na način na koji će EFSA procjenjivati zahtjeve za odobrenje tvrdnji. Okolnost što je EFSA, kako to ističu tužitelji, naknadno donijela te smjernice 11. studenoga 2009. i 25. ožujka 2011., u svjetlu stečenog iskustva pri prvim izvršenim procjenama, po svojoj prirodi ne dokazuje postojanje povrede pravne sigurnosti. Naprotiv, kako to potvrđuje Komisija, valja smatrati da donošenje spomenutih smjernica pridonosi jačanju navedene sigurnosti, pogotovo u odnosu na zainteresirane strane.

150 Naposljetku, iako tužitelji prigovaraju Komisiji činjenicu da nije precizirala pri izradi nacionalnih popisa zdravstvenih tvrdnji da su potonji podvrgnuti istoj razini zahtjevnosti znanstvenog dokaza kao i tvrdnje iz članka 13. stavka 5. i članka 14. Uredbe br. 1924/2006, kako to proizlazi iz smjernica koje je naknadno donijela EFSA, valja utvrditi da prigovor ne podupiru činjenice ovog slučaja.

151 Naime, valja istaknuti, poput Komisije, da je pitanje koje se odnosi na znanstveni dokaz predmetnih tvrdnji iz članaka 13. i 14. Uredbe br. 1924/2006 bilo pokrenuto u ispravi koju je 14. prosinca 2007. donijela Komisija, koja je dostupna na njezinoj internetskoj stranici pod nazivom „Guidance on the implementation of regulation n° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods – Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health“ (Vodič o provedbi Uredbe br. 1924/2006 o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani – Zaključci Stalnog odbora za prehrambeni lanac i zdravlje životinja). Osobito, iz točke III.2.3 navedene isprave, naslovljene „Utjecaj klasifikacije iz članka 13. ili iz članka 14.“, izričito proizlazi da klasifikacija tvrdnji unutar tih odredbi nije imala nikakav utjecaj na razinu znanstvenog opravdanja koja se traži za njihovo odobrenje.

152 Iz toga slijedi da tužitelji nisu uspjeli dokazati da je postupkom pred EFSA-om povrijeđeno načelo pravne sigurnosti u pogledu kriterija znanstvene procjene.

153 Slijedom navedenog, prvi prigovor treba odbiti.

- 154 Kao drugo, kad je riječ o prigovoru koji se temelji na povredi načela dobre uprave, utoliko što to načelo upućuje na pravo na saslušanje, valja podsjetiti da sukladno tekstu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje o temeljnim pravima Europske unije navedenom u gornjoj točki 98. takvo načelo nije primjenjivo pri donošenju akata opće primjene.
- 155 U ovom slučaju valja ponovo istaknuti da je Opći sud u gornjoj točki 36. utvrdio da Uredba br. 432/2012 predstavlja mjeru opće primjene, prema tome, članak 41. Povelje o temeljnim pravima Europske unije ne može se primijeniti.
- 156 S obzirom na prethodno navedeno, drugi prigovor tužitelja treba stoga odbiti kao i drugi dio drugog tužbenog razloga.
- Treći tužbeni razlog temelji se na povredi obveze suradnje s nacionalnim agencijama i obvezi obrazlaganja
- 157 Trećim tužbenim razlogom, s jedne strane, tužitelji tvrde da je obveza suradnje s nacionalnim agencijama za hranu, kako proizlazi iz članka 30. stavka 4. Uredbe br. 178/2002, povrijeđena s obzirom da EFSA nije detaljno analizirala ispitivanja, koja su prethodno izvršila nacionalna tijela, koja se odnose na zdravstvene tvrdnje s popisa utvrđenih u skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe br. 1924/2006. S druge strane, tužitelji tvrde da, čak i pod pretpostavkom da su postojale rasprave s nacionalnim agencijama, obveza obrazlaganja nije u ovom slučaju bila poštovana jer sadržaj i doseg navedenih rasprava nije bio preuzet u uvodnim izjavama Uredbe br. 432/2012.
- 158 Komisija, koju osobito podržava Francuska Republika, osporava argumente tužitelja.
- 159 Najprije valja istaknuti da članak 30. stavci 1. do 3. Uredbe br. 178/2002 naslovljen „Neslaganje znanstvenih mišljenja“ u biti navodi da je EFSA na oprezu kako bi u ranoj fazi prepoznala potencijalan izvor neslaganja vlastitog znanstvenoga mišljenja sa znanstvenim mišljenjem koje je izdalo tijelo koje obavlja slične zadaće. Osim toga, stavak 4. istog članka precizira da u slučaju kada se uoči značajna razlika između nekih znanstvenih pitanja, a radi se o tijelu države članice, EFSA i državna služba obvezne su surađivati tako da ili razriješe neslaganje ili Komisiji predaju zajednički dokument koji pojašnjava sporno znanstveno pitanje i utvrđuje nejasnoće u podacima. Taj se dokument objavljuje.
- 160 Međutim, iz sustava koji je uvela Uredba br. 178/2002, osobito iz članka 30. spomenute uredbe, proizlazi da u pogledu uvjeta koji uređuju postupak donošenja znanstvenog mišljenja, ta uredba predstavlja dopunski propis u odnosu na Uredbu br. 1924/2006, čija je primjena isključena, ako propisi Unije, kao što je potonja uredba, sadržavaju specifične odredbe za odobrenje zdravstvenih tvrdnji (vidjeti po analogiji presudu od 9. lipnja 2005., HLH Warenvertrieb i Orthica, C-211/03, C-299/03 i C-316/03 do C-318/03, Zb., EU:C:2005:370, t. 38. i 39.).
- 161 U ovom slučaju, s obzirom na to da članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1924/2006 izričito predviđa da EFSA ima mogućnost izvršiti usklađenu znanstvenu procjenu popisa tvrdnji koje su dostavile države članice sukladno članku 13. stavku 2. iste uredbe, valja smatrati, poput Komisije i Francuske Republike, da se članak 30. stavak 4. Uredbe br. 178/2002 ne primjenjuje na ovaj predmet, tako da EFSA nije trebala ni započeti rasprave s nacionalnim agencijama, niti objaviti dokumente koji se odnose na te rasprave u okviru izvršenih procjena.
- 162 Osim toga, kad je riječ o argumentu tužitelja prema kojemu je postojanje neslaganja između EFSA-e i nacionalnih agencija za hranu u odnosu na određene zdravstvene tvrdnje bilo očito s obzirom na mišljenja nabrojana u prilogu njihove tužbe, valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako bi se jamčila pravna sigurnost i dobro sudovanje, a kako bi tužba bila dopuštena, bitni činjenični i pravni elementi na kojima se tužba temelji moraju proizaći, makar i u sažetom obliku ali na smislen i razumljiv način, iz teksta same tužbe. U tom pogledu, iako se pojedine točke u tekstu tužbe mogu

poduprijeti i dopuniti upućivanjem na dijelove dokumenata koji su joj priloženi, općenito upućivanje na druge dokumente, čak i na one priložene tužbi, ne može umanjiti izostanak bitnih elemenata pravne argumentacije koji se, na temelju gore navedene odredbe, moraju nalaziti u tužbi (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 2005., General Electric/Komisija, T-210/01, Zb., EU:T:2005:456, t. 592.). Valja stoga odbiti taj argument kao nedopušten.

163 Iz toga slijedi da prilikom procjene zdravstvenih tvrdnji podvrgnutih EFSA-i nisu bili povrijeđeni ni članak 30. stavak 4. Uredbe br. 178/2002 niti obveza obrazlaganja.

164 S obzirom na prethodno navedeno, treći dio drugog tužbenog razloga treba odbiti kao i drugi tužbeni razlog u cijelosti.

165 Prema tome, zahtjev za poništenje Uredbe br. 432/2012 treba odbiti.

2. Zahtjev za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006

Dopuštenost

166 Komisija i Vijeće smatraju da je podredni zahtjev tužitelja za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006 na temelju članka 277. UFEU-a nedopušten zato što glavna tužba protiv Uredbe br. 432/2012 nije ni sama dopuštena. Osim toga, naglašavaju da se u svakom slučaju doseg prigovora nezakonitosti mora, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora.

167 Tužitelji osporavaju te argumente.

168 U skladu s člankom 277. UFEU-a, neovisno o isteku roka utvrđenog u članku 263. stavku šestom UFEU-a, svaka se stranka u postupcima o aktu opće primjene koji je donijela neka institucija, tijelo, ured ili agencija Unije može pred Sudom Europske unije pozvati na neprimjenjivost tog akta iz razloga određenih u članku 263. stavku drugom.

169 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, mogućnost pozivanja na nezakonitost akta opće primjene, koju nudi članak 277. UFEU-a, ne daje pravo na samostalnu tužbu i ne može se koristiti osim podredno, pa nedopuštenost glavne tužbe podrazumijeva stoga nedopuštenost prigovora nezakonitosti (vidjeti u tom smislu rješenje od 17. lipnja 2008., Dow AgroSciences/EFSA, T-397/06, EU:T:2008:208, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

170 Prigovor nezakonitosti koji je prilikom glavnog osporavanja zakonitosti akta treće strane podredno istaknut na temelju članka 277. UFEU-a dopušten je samo ako postoji veza između tog akta i propisa čija se navodna nezakonitost ističe. U mjeri u kojoj cilj članka 277. UFEU-a nije davanje stranci mogućnosti da osporava primjenjivost bilo kojeg općeg akta u korist bilo koje tužbe, doseg prigovora nezakonitosti mora se ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora. Iz toga slijedi da opći akt čija se nezakonitost ističe mora izravno ili neizravno biti primjenjiv na slučaj koji je predmet tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 20. studenoga 2007., Ianniello/Komisija, T-308/04, Zb. SS, EU:T:2007:347, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

171 U ovom slučaju, kao prvo, Opći sud ističe da, ako je glavna tužba tužitelja usmjerena protiv Uredbe br. 432/2012 i, podredno, protiv Uredbe br. 1924/2006, dopuštenost zahtjeva podnesenog na temelju članka 277. UFEU-a ovisi, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 169. ove presude, o dopuštenosti tužbe za poništenje Uredbe br. 432/2012. U pogledu zaključka iznesenog u točki 51. ove presude o dopuštenosti zahtjeva za neprimjenu Uredbe br. 432/2012, prigovor nezakonitosti valja proglasiti nedopuštenim.

- 172 Kao drugo, budući da je Uredba br. 1924/2006, osobito njezin članak 13. stavak 3., temelj za donošenje Uredbe br. 432/2012, može se utvrditi dovoljno uska veza između ta dva akta u smislu sudske prakse navedene u točki 170. ove presude. U tom pogledu, valja smatrati da se o postojanju takve veze može osobito zaključiti iz tvrdnje da glavni pobijani akt počiva ponajprije na odredbi akta čija je zakonitost osporena (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2006., Carius/Komisija, T-173/04, Zb. SS, EU:T:2006:333, t. 46. i Ianniello/Komisija, t. 170. *supra*, EU:T:2007:347, t. 33.; vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 4. ožujka 1998., De Abreu/Sud, T-146/96, Zb. SS, EU:T:1998:50, t. 25. i 29.).
- 173 Iz toga slijedi da se argumenti Komisije i Vijeća koji imaju za cilj da se tužiteljev prigovor nezakonitosti u dijelu u kojem se odnosi na Uredbu br. 1924/2006 proglasi nedopuštenim moraju odbiti.
- 174 Osim toga, valja istaknuti da su se tužitelji ograničili na osporavanje zakonitosti članka 13. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1924/2006 i prijelaznih razdoblja utvrđenih u članku 28. stavcima 5. i 6. iste uredbe. U tim uvjetima, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 170. ove presude, jedino navedene odredbe mogu biti predmet prigovora nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a. Opći sud će stoga na njih ograničiti svoje ispitivanje u okviru ovog zahtjeva.

Meritum

- 175 Tužitelji ističu dva tužbena razloga u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006, koji se temelje na povredi prava na saslušanje i na povredi načela pravne sigurnosti.

Prvi tužbeni razlog u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006, koji se temelji na povredi prava na saslušanje

- 176 Tužitelji tvrde da članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1924/2006 krši njihovo pravo na saslušanje, utvrđeno u članku 41. Povelje o temeljnim pravima. Osobito, smatraju da bi, kako to navode članak 13. stavak 5. i članak 14. Uredbe br. 1924/2006, postupak odobrenja zdravstvene tvrdnje iz članka 13. stavka 3. navedene uredbe morao omogućiti subjektima u poslovanju s hranom da podnose očitovanja, pogotovo EFSA-i, u pogledu tvrdnji koje se na njih odnose. Tužitelji citiraju presudu od 17. rujna 1998., Primex Produkte Import-Export i dr./Komisija (T-50/96, Zb., EU:T:1998:223, t. 58. do 61.), koja naglašava u biti da stranke na koje izravno utječe javna mjera moraju biti u mogućnosti ostvariti svoje pravo na saslušanje prilikom njezina donošenja, čak i u izostanku specifičnih propisa s tim u svezi.
- 177 Komisija, koju podupiru Vijeće, BEUC, Parlament i Francuska Republika, osporava te argumente.
- 178 Ponajprije, kada je riječ o argumentu koji se temelji na povredi prava na dobru upravu, valja podsjetiti da, kako to i proizlazi iz točke 97. ove presude, članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje o temeljnim pravima osobito uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno djelovati. Međutim, u ovom slučaju, s obzirom na to da članak 13. stavak 3. Uredbe br. 1924/2006 vodi do, kako je i istaknuto u gornjoj točki 36., donošenja mjere opće primjene, argumenti koji imaju za cilj utvrđivanje povrede prava na saslušanje, takvog kakvo je zaštićeno navedenom odredbom Povelje o temeljnim pravima, ne mogu se prihvatiti.
- 179 Osim toga, kada je riječ o argumentu tužitelja koji se temelji na tome da članak 13. stavak 5. i članak 14. Uredbe br. 1924/2006 propisuju postupak u okviru kojeg se subjekti u poslovanju pravilno saslušavaju, valja istaknuti, kao što ističu Parlament i Vijeće, da se postupak odobrenja iz ova dva članka razlikuje od onog iz članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1924/2006 iz razloga što se pokreće zahtjevom pojedinaca, koji mogu stoga podnijeti očitovanja o mišljenjima EFSA-e te dobiti pojedinačnu odluku. Naprotiv, članak 13. stavci 1. i 3. Uredbe br. 1924/2006 odnosi se jedino na postupak odobrenja koji pokreću države članice s obzirom na to da nije bilo predviđeno nikakvo pravo na saslušanje pojedinaca.

180 Osim toga, kada je riječ o presudi Primex Produkte Import-Export i dr./Komisija, točka 176. *supra* (EU:T:1998:223) na koju se pozivaju tužitelji, valja utvrditi da se navedena presuda, za razliku od ovog predmeta, odnosi na pojedinačne upravne mjere koje su donesene u području uvoza govedine. Naime, jedino je u tom kontekstu Opći sud utvrdio, kako na to podsjećaju tužitelji, da poštovanje prava na obranu u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na prava te osobe predstavlja temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno, pa i onda kada ne postoje nikakva postupovna pravila (presuda Primex Produkte Import-Export i dr./Komisija, t. 176. *supra*, EU:T:1998:223, t. 59.). Međutim, budući da je Uredba br. 432/2012 akt opće primjene, shvaćanje i zaključci navedene presude nisu relevantni za predmetni slučaj.

181 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se rješenja koja proizlaze iz te presude Općeg suda na koju se pozivaju tužitelji mogu prenijeti na predmetni slučaj, valja istaknuti da je, kao što to tužitelji priznaju u okviru svojeg zahtjeva, donošenju Uredbe br. 432/2012 prethodio stadij javne rasprave tijekom kojeg su zainteresirane strane, uključujući tužitelje, mogle podnositi svoja očitovanja. Za postupak vođen pred Komisijom mora se stoga smatrati da je u skladu sa zaključcima Općeg suda u presudi Primex Produkte Import-Export i dr./Komisija, točka 176. *supra* (EU:T:1998:223). Usto, kako to ističe Parlament, u kontekstu postupka donošenja propisa predviđenog člankom 25. Uredbe br. 1924/2006, subjekti u poslovanju s hranom imali su na raspolaganju mogućnost izražavanja svojih stajališta putem redovitih kontakata koje su Komisija, Parlament i Vijeće, kao i agencije država članica, održavali sa zainteresiranim stranama.

182 Iz toga proizlazi da tužitelji ne mogu s uspjehom tvrditi da Uredba br. 1924/2006, osobito njezin članak 13. stavak 3., krši pravo na dobru upravu i, pogotovo, pravo na saslušanje.

183 S obzirom na prethodno izneseno, prvi tužbeni razlog istaknut u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006 treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog istaknut u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006 koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

184 Drugi tužbeni razlog tužitelja istaknut u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006 dijeli se na dva prigovora.

185 Tužitelji svojim prvim prigovorom tvrde da Uredba br. 1924/2006 krši načelo pravne sigurnosti s obzirom na to da njezin članak 28. ne propisuje razumna prijelazna razdoblja za usklađenje s tim odredbama. U biti, oni osporavaju obvezu, nakon stupanja na snagu Uredbe br. 432/2012, povlačenja lanca distribucije hrane koji je bio zakonski stavljen na tržište prije 2012.

186 Tužitelji svojim drugim prigovorom tvrde da doseg ispitivanja koji se zahtijeva za odobrenje zdravstvenih tvrdnji na temelju članka 13. stavka 3. Uredbe br. 1924/2006 nije bio jasno utvrđen.

187 Komisija, koju podupiru Vijeće, BEUC, Parlament i Francuska Republika, osporava ta dva prigovora.

188 Valja najprije podsjetiti da sukladno ustaljenoj sudskoj praksi navedenoj u točki 86. ove presude načelo pravne sigurnosti zahtijeva da su pravna pravila jasna i precizna te da su njihove posljedice predvidive.

189 Kada je riječ, kao prvo, o prigovoru koji se temelji na karakteru nerazumno kratkog prijelaznog razdoblja koje predviđa Uredba br. 1924/2006, osobito u svrhu usklađenja s Uredbom br. 432/2012, valja istaknuti da su tužitelji, iako prigovaraju Vijeću i Parlamentu da su predvidjeli vrlo kratka prijelazna razdoblja za prilagodbu, glede toga istaknuli jedino nejasne navode i nigdje u svojim očitovanjima ne tvrde da su im navedena prijelazna razdoblja stvorila nesigurnost zbog eventualnog nedostatka jasnoće.

- 190 U svakom slučaju, što se tiče argumenta prema kojem bi dodaci prehrani ili dijetetska hrana, koji imaju dugi rok trajanja, od dvije do tri godine, morali imati koristi od dužeg prijelaznog razdoblja, šest mjeseci dodijeljenih Uredbom br. 432/2012 čine se dovoljnim rokom za prilagodbu njihova označivanja kao i njihova oglašavanja s obzirom na to da tužitelji nisu čak ni naveli, na primjer, koje bi, prema njihovu mišljenju, bilo razumno razdoblje koje bi Komisija mogla predvidjeti navedenom uredbom. U tom pogledu, valja podsjetiti da Uredba br. 432/2012 nije imala za cilj zabraniti prodaju proizvoda tužitelja kao takvih, nego jednostavno ukloniti zdravstvene tvrdnje na njihovim oznakama a koje nisu bile usklađene s Uredbom br. 1924/2006.
- 191 Iz toga proizlazi da Uredba br. 1924/2006 ne krši načelo pravne sigurnosti u odnosu na prijelazna razdoblja predviđena njezinim člankom 28.
- 192 Prvi prigovor se stoga ne može prihvatiti.
- 193 Kada je riječ, kao drugo, o prigovoru koji se temelji na nedostatku jasnoće Uredbe br. 1924/2006, valja istaknuti da je pravni okvir koji se primjenjuje na zdravstvene tvrdnje na temelju navedene uredbe bio jasan i da su njegove posljedice bile predvidive za subjekte u poslovanju s hranom te se nikakva povreda načela pravne sigurnosti nije mogla utvrditi u smislu sudske prakse. Naime, s jedne strane, tumačenje članka 10. stavka 1. u vezi s člankom 13. Uredbe br. 1924/2006 omogućuje razumijevanje zabrane zdravstvenih tvrdnja osim ako su, kao prvo, one bile u skladu s općim i posebnim zahtjevima predviđenima navedenom uredbom i ako su, kao drugo, bile dopuštene sukladno navedenoj uredbi. S druge strane, članak 28. stavci 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006 koji se tiče prijelaznih mjera omogućuje uporabu zdravstvene tvrdnje do donošenja popisa dopuštenih tvrdnji, kako je to pojašnjeno u gornjim točkama 80. do 83.
- 194 Tužitelji tvrde, osim toga, da postupak ocjenjivanja EFSA-e nije bio detaljno obrazložen u Uredbi br. 1924/2006 i, osobito, da znanstveni kriteriji koje ta agencija mora primjenjivati prilikom svoje ocjene zdravstvenih tvrdnji nisu bili u njoj precizirani.
- 195 Međutim, u tom pogledu, valja utvrditi da kriteriji za znanstvenu procjenu koji se moraju primijeniti na temelju Uredbe br. 1924/2006 ne izazivaju nikakve dvojbe glede odredbi navedene uredbe. Naime, ponajprije, kako je to već istaknuto u gornjim točkama 135. i 138., članak 2. stavak 2. točka (5) Uredbe br. 1924/2006 precizira da je za zaključak o tome je li neka zdravstvena tvrdnja dokazana potrebno utvrditi postojanje uzročno-posljedične veze između hrane o kojoj je riječ i specifičnih funkcija koje ona ima. Nadalje, članak 5. Uredbe br. 1924/2006 postavlja kao uvjet za odobrenje zdravstvenih tvrdnji, s jedne strane, prisutnost ili odsutnost tvari iz tvrdnje u značajnoj količini kako bi proizvela navodni učinak i, s druge strane, da količina proizvoda za koju se razumno može očekivati da se može konzumirati pruža značajnu količinu koja će imati takav učinak. Konačno, sukladno članku 6. Uredbe br. 1924/2006, u vezi s uvodnim izjavama 17. i 23. iste uredbe, navedenima u gornjoj točki 126., zdravstvene tvrdnje se moraju temeljiti na općeprihvaćenim znanstvenim dokazima i moraju biti opravdane tim dokazima.
- 196 Iz toga proizlazi da se argument tužitelja, koji se odnosi na nepostojanje detaljnije odredbe što se tiče primjene od strane EFSA-e kriterija iz članka 13. stavka 1. Uredbe br. 1924/2006, u slučajevima kada je konzultirana u okviru postupka predviđenog člankom 13. stavkom 3. iste uredbe, mora odbiti.
- 197 Drugi prigovor tužitelja ne može se stoga prihvatiti.
- 198 S obzirom na prethodno izneseno, drugi tužbeni razlog istaknut u potporu zahtjevu za neprimjenu Uredbe br. 1924/2006 treba odbiti i, stoga, i navedeni zahtjev u cijelosti.

3. Zahtjev za poništenje popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano

- 199 Komisija, koju osobito podupiru Francuska Republika i BEUC, tvrdi da je zahtjev za poništenje popisa koji sadržava tvrdnje čije je korištenje suspendirano nedopušten. Naime, prema njezinu mišljenju, taj popis ne može biti predmet tužbe u smislu članka 263. UFEU-a s obzirom da se radi samo o posrednom aktu koji ne podrazumijeva nikakvu regulatornu ovlast niti ikakvu ovlast odlučivanja i koji stoga ne može izmijeniti pravnu situaciju tužitelja. Osim toga, Komisija navodi, u vezi sa zahtjevom, da nije moguće utvrditi prigovore koje su istaknuli tužitelji u potporu svojem zahtjevu u odnosu na meritum.
- 200 Tužitelji osporavaju argument Komisije o postojanju zapreke vođenju postupka. Oni smatraju, u biti, da je popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano akt koji se može pobijati s obzirom na to da on, uz ostale pravne učinke, podvrgava tvrdnje čije je korištenje suspendirano prijelaznim mjerama predviđenima člankom 28. Uredbe br. 1924/2006. Što se tiče merituma, tužitelji navode da je popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano nezakonit i da ga treba poništiti „s obzirom na to da je njegova izrada [...] lišena zakonskog temelja i da krši načela pravne sigurnosti, dobre uprave i nediskriminacije“, kao i „za iste tužbene razloge kao one utvrđene u Poglavlju V. zahtjeva“.
- 201 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, akti ili odluke koji mogu biti predmet tužbe za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a su samo one mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njihovu pravnu situaciju (presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, 60/81, Zb., EU:C:1981:264, t. 9.; od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, Zb., EU:C:1998:148, t. 62. i od 4. ožujka 1999., Assicurazioni Generali i Unicredito/Komisija, T-87/96, Zb., EU:T:1999:37, t. 37.). Da bi se utvrdilo proizvodi li akt ili odluka takve učinke potrebno je promotriti njihovu bit (rješenje od 13. lipnja 1991., Sunzest/Komisija, C-50/90, Zb., EU:C:1991:253, t. 12. i presuda Francuska i dr./Komisija, gore navedena, EU:C:1998:148, t. 63.).
- 202 Osim toga, prema jednako ustaljenoj sudskoj praksi, kad je riječ o aktima ili odlukama koji se izrađuju u više faza, tada su akti koji se mogu pobijati načelno samo one mjere koje konačno utvrđuju stajalište institucije na kraju postupka, uz isključenje međumjera čiji je cilj priprema konačne odluke (presuda od 18. prosinca 1992., Cimenteries CBR i dr./Komisija, T-10/92 do T-12/92 i T-15/92, Zb., EU:T:1992:123, t. 28.).
- 203 U ovom predmetu valja smatrati da popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano nije akt koji se može pobijati. Naime, donošenje popisa čiji je jedini cilj popisivanje zdravstvenih tvrdnji za koje je postupak ocjenjivanja još uvijek u tijeku i za koje Komisija još nije donijela konačnu odluku samo je posredna mjera čiji je cilj priprema uključivanja ili, u suprotnom slučaju, neuključivanja svake pojedine od tih tvrdnji na popis dopuštenih tvrdnji, a koji i dalje predstavlja konačnu odluku.
- 204 Osim toga, iako Komisija ističe, kako to naglašavaju tužitelji, da su tvrdnje čije je korištenje suspendirano i dalje podvrgnute prijelaznim mjerama predviđenima člankom 28. stavcima 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006, valja utvrditi da je ta naznaka lišena svih elemenata odlučivanja i ograničena na ukazivanje na posljedice koje same proizlaze iz navedene uredbe u odnosu na tvrdnje za koje je u tijeku postupak ocjenjivanja.
- 205 Iz toga proizlazi da se zahtjev za poništenje popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano treba odbiti kao nedopušten.
- 206 Podredno, čak i pod pretpostavkom da se popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano može smatrati aktom koji se može pobijati, u smislu koji su izložili tužitelji, valja podsjetiti da, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, tužba za poništenje nije dopuštena osim u mjeri u kojoj tužiteljska strana ima interes za poništenje pobijanog akta. Pravni interes tužitelja pretpostavlja da poništenje pobijanog akta može samo za sebe imati pravne posljedice, da tužba također, svojim rezultatom, može donijeti korist

stranci koja ju je podnijela i da ona dokazuje urođeni i aktualni interes za poništenje navedenog akta (vidjeti presudu od 19. lipnja 2009., Socratec/Komisija, T-269/03, EU:T:2009:211, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

- 207 Prema sudskoj praksi, na tužiteljskoj strani je da pruži dokaz svojeg pravnog interesa. Ako se interes na koji se oslanja tužiteljska strana odnosi na buduću pravnu situaciju, ona treba utvrditi da se povreda te situacije pokazuje, odnosno da je već sigurna. Stoga se tužitelj ne može pozivati na buduće i neizvjesne situacije kako bi dokazao svoj interes za zahtjev za poništenje pobijanog akta (vidjeti presudu Hagenmeyer i Hahn/Komisija, t. 71. *supra*, EU:T:2014:234, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 208 U ovom predmetu Opći sud primjećuje da, kako je i istaknuto u uvodnim izjavama 10. i 11. Uredbe br. 432/2012, tvrdnje čije je korištenje ostalo suspendirano i dalje imaju koristi od pravnog sustava koji se na njih primjenjivao prije donošenja Uredbe br. 432/2012. Posljedično, poduzetnici kojih se tiču te tvrdnje mogu ih nastaviti koristiti u okviru svojih prodajnih djelatnosti hrane sukladno članku 28. stavcima 5. i 6. Uredbe br. 1924/2006. U tim uvjetima poništenje popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano ne može donijeti nikakvu korist. Osim toga, valja istaknuti da tužitelji, koje je o tom pitanju ispitao Opći sud na raspravi, nisu uspjeli dokazati takvu korist.
- 209 U svakom slučaju, valja također podsjetiti da bi, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, na temelju članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika, zahtjev za poništenje bio dopušten, on mora sadržavati sažeti prikaz tužbenih razloga, da ti elementi moraju biti dovoljno jasni i precizni da bi tuženik mogao pripremiti svoju obranu i da bi Opći sud mogao odlučiti o zahtjevu, ako je moguće bez drugih podataka. Zahtjev mora zbog toga izričito navoditi u čemu se sastoji tužbeni razlog na kojem se on temelji, na način da njegov jedini apstraktni navod ne odgovara zahtjevima Poslovnika (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2012., Nynäs Petroleum i Nynas Belgium/Komisija, T-347/06, Zb., EU:T:2012:480, t. 107.).
- 210 U ovom predmetu valja smatrati da je argumentacija istaknuta u potporu njihovu zahtjevu za poništenje, koja je ograničena, s jedne strane, na utvrđivanje da je popis tvrdnji čije je korištenje suspendirano nezakonit i da ga treba poništiti s obzirom na to da je njegova izrada lišena zakonskog temelja i s obzirom na to da krši načela pravne sigurnosti, dobre uprave i nediskriminacije i, s druge strane, na upućivanje na tužbene razloge izložene u okviru Poglavlja V. zahtjeva, očito nedovoljna da bi omogućila precizno utvrđivanje prigovora koje su tužitelji istaknuli protiv Komisije kao autora navedenog popisa.
- 211 Prema tome, zahtjevi stranaka za poništenje popisa tvrdnji čije je korištenje suspendirano trebaju se proglasiti nedopuštenima.
- 212 S obzirom na sva prethodna razmatranja tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 213 Sukladno odredbama članka 87. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, istima valja naložiti snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Komisije.
- 214 U skladu s člankom 87. stavkom 4. podstavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Opći sud može, osim toga, naložiti intervenijentu snošenje vlastitih troškova. U ovom slučaju, Francuska Republika, vijeće, Parlament, BEUC, društva FederSalus, Medestea biotech i Naturando snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Nalaže se društvima The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland i New Care Supplements BV snošenje vlastitih troškova kao i troškova Europske komisije.**
3. **Francuska Republika, Europski parlament, Vijeće Europske unije, Europska organizacija za zaštitu potrošača (BEUC), društva FederSalus, Medestea biotech SpA i Naturando Srl snosit će vlastite troškove.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 12. lipnja 2015.

Potpisi