



## Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-296/12

**The Health Food Manufacturers' Association i in.  
przeciwko  
Komisji Europejskiej**

Ochrona konsumentów — Rozporządzenie (UE) nr 432/2012 — Oświadczenia zdrowotne dotyczące żywności — Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych — Bezpośrednie oddziaływanie — Dopuszczalność — Naruszenie art. 13 i 28 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 — Zasada dobrej administracji — Niedyskryminacja — Błędne kryteria oceny — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Zarzut niezgodności z prawem — Prawo do bycia wysłuchanym — Pewność prawa — Zbyt krótki okres przejściowy — Wykaz nierozpatrzonych oświadczeń

Streszczenie – wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 12 czerwca 2015 r.

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Osoby fizyczne lub prawne — Pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE — Każdy akt o charakterze generalnym, z wyjątkiem aktów legislacyjnych — Rozporządzenie Komisji ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności — Włączenie*

*(art. 263 akapit czwarty TFUE; rozporządzenie Komisji nr 432/2012)*

2. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Osoby fizyczne lub prawne — Akty dotyczące ich bezpośrednio i indywidualnie — Bezpośrednie oddziaływanie — Kryteria — Rozporządzenie Komisji ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności — Skarżący, który dostarczył dokładnych wskazówek co do zakazanych oświadczeń mających negatywny wpływ na jego sytuację prawną — Dopuszczalność*

*(art. 263 akapit czwarty TFUE; rozporządzenie Komisji nr 432/2012)*

3. *Postępowanie sądowe — Dowód — Dowód z dokumentów — Moc dowodowa — Ocena przez sąd Unii — Kryteria*

*(regulamin postępowania przed Sądem, art. 64, 65)*

4. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Przesłanki dopuszczalności — Interes prawny — Wniesienie jednej i tej samej skargi przez dwóch skarżących — Dopuszczalność skargi w przypadku jednego ze skarżących — Konieczność zbadania dopuszczalności w przypadku drugiego ze skarżących — Brak*

*(art. 263 TFUE)*

5. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Osoby fizyczne lub prawne — Akty wymagające przyjęcia środków wykonawczych — Pojęcie — Rozporządzenie nr 432/2012 ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności — Wyłączenie*

*(art. 263 akapit czwarty TFUE; rozporządzenie Komisji nr 432/2012)*

6. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji — Kontrola sądowa — Granice*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, motywy 1, 2, art. 1, art. 13 ust. 1–3)*

7. *Prawo Unii Europejskiej — Wykładnia — Metody — Wykładnia literalna, systemowa, historyczna i celowościowa — Uwzględnienie uzasadnienia rozpatrywanego aktu*

8. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Przekroczenie przez Komisję terminu proceduralnego — Wpływ na zgodność danego aktu z prawem — Przesłanki*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 13 ust. 3)*

9. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Zastosowanie przez Komisję środków przejściowych do oświadczeń, których rozpatrzenie zawieszono lub których ocena wciąż trwa — Dopuszczalność*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 13 ust. 1, art. 28 ust. 5, 6)*

10. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Ustanowienie środków przejściowych mających zastosowanie do oświadczeń, których rozpatrzenie zawieszono lub których ocena wciąż trwa — Wyszukanie oświadczeń, których rozpatrzenie zawieszono w drodze odesłania do kilku stron internetowych — Naruszenie zasady pewności prawa — Brak*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 13 ust. 2, art. 28 ust. 5, 6; rozporządzenie Komisji nr 432/2012, motywy 4, 11)*

11. *Prawa podstawowe — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Prawo do dobrej administracji — Prawo do bycia wysłuchanym — Brak możliwości zastosowania do procedur prowadzących do przyjęcia aktów o charakterze generalnym*

*[Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2 lit. a); rozporządzenie Komisji nr 432/2012]*

12. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Obowiązek wcześniejszej konsultacji z producentami z sektora oraz z pozostałymi zainteresowanymi podmiotami — Brak*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 13 ust. 1–3; rozporządzenie Komisji nr 432/2012)*

13. *Akty instytucji — Uzasadnienie — Obowiązek — Zakres — Rozporządzenie ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności*

*(art. 296 akapit drugi TFUE; rozporządzenie Komisji nr 432/2012)*

14. *Prawo Unii Europejskiej — Zasady — Równość traktowania — Pojęcie*

15. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenie nr 1924/2006 — Ocena naukowa ryzyka — Wymóg w zakresie podwyższonego poziomu ochrony zdrowia — Dokonanie oceny o niższych standardach w odniesieniu do oświadczeń zdrowotnych innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Wyłączenie*

*(rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, motyw 17, art. 5, 6, art. 13 ust. 1–3, art. 13 ust. 5, art. 14)*

16. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenia nr 178/2002, nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Przyjęcie zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń — Obowiązek wydania wytycznych dotyczących oceny przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) wniosków o dopuszczenie oświadczeń — Brak — Naruszenie zasady pewności prawa — Brak*

*(rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 178/2002; nr 1924/2006, art. 13 ust. 3)*

17. *Zbliżanie ustawodawstw — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne dotyczące żywności — Rozporządzenia nr 178/2002, nr 1924/2006 — Ocena naukowa ryzyka — Oświadczenia zdrowotne inne niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Zastosowanie rozporządzenia nr 1924/2006 jako *lex specialis* — Konsekwencje*

*(rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 178/2002, art. 30 ust. 4; nr 1924/2006, art. 13 ust. 2, 3)*

18. *Postępowanie sądowe — Pismo wszczynające postępowanie — Wymogi formalne — Określenie przedmiotu sporu — Zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów — Ogólne odesłanie do innych pism załączonych do skargi — Niedopuszczalność*

*[regulamin postępowania przed Sądem, art. 44 § 1 lit. c)]*

19. *Zarzut niezgodności z prawem — Zakres — Akty, na których niezgodność z prawem można się powołać — Akt o charakterze generalnym stanowiący podstawę zaskarżonej decyzji — Konieczność więzi prawnej między zaskarżonym aktem a spornym aktem generalnym*

*(art. 277 TFUE)*

20. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty podlegające zaskarżeniu — Pojęcie — Akty wywołujące wiążące skutki prawne — Akty przygotowawcze — Wyłączenie — Opublikowana przez Komisję lista wymieniająca oświadczenia zdrowotne, których ocena wciąż trwa i które objęte są systemem przejściowym przewidzianym w rozporządzeniu nr 1924/2006 — Akt służący jedynie przygotowaniu ostatecznej decyzji — Wyłączenie*

*(art. 263 TFUE; rozporządzenie nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 28 ust. 5, 6)*

21. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Interes prawny — Konieczność posiadania istniejącego i aktualnego interesu prawnego — Skarga mogąca przynieść korzyść skarżącemu — Interes odnoszący się do okoliczności przyszłych i niepewnych — Wyłączenie*

*(art. 263 TFUE)*

22. *Postępowanie sądowe — Pismo wszczynające postępowanie — Wymogi formalne — Określenie przedmiotu sporu — Zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów — Abstrakcyjne sformułowanie — Niedopuszczalność*

*[statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 21 akapit pierwszy, art. 53 akapit pierwszy; regulamin postępowania przed Sądem, art. 44 § 1 lit. c)]*

1. Pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE należy rozumieć jako oznaczające akty o charakterze generalnym, z wyjątkiem aktów ustawodawczych. Rozporządzenie nr 432/2012 ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci stanowi akt regulacyjny.

Rozporządzenie to zostało bowiem przyjęte przez Komisję w ramach kompetencji wykonawczych, w drodze procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą i w konsekwencji nie stanowi aktu ustawodawczego. Ponadto rozporządzenie nr 432/2012 ma charakter generalny, gdyż znajduje zastosowanie w określonych obiektywnie sytuacjach oraz wywołuje wiążące skutki prawne względem pewnej kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny.

(por. pkt 34–37)

2. Spełnienie przesłanki bezpośredniego oddziaływania w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE wymaga, po pierwsze, aby akt będący przedmiotem skargi wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżącego i, po drugie, by nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego będącego przedmiotem skargi uregulowania, bez stosowania innych przepisów pośrednich.

Jeżeli chodzi o skargę wniesioną na rozporządzenie nr 432/2012 ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, skarżący powinien, w celu wykazania, że akt ten dotyczy go bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, wskazać oświadczenia objęte wspomnianym rozporządzeniem, które mają negatywny wpływ na jego sytuację prawną. W szczególności skarżący jest zobowiązany wykazać, że w okresie, kiedy wniósł skargę, stosował w przekazach komercyjnych związanych z jego produktami oświadczenia zakazane w następstwie przyjęcia rozporządzenia nr 432/2012. W tym względzie, ponieważ wykazuje on, że stosował, przy wprowadzaniu na rynek swoich produktów, oświadczenia zdrowotne odrzucone przez wspomniane rozporządzenie, należy stwierdzić, że rozporządzenie to może oddziaływać na sytuację prawną skarżącego.



Ponadto rozporządzenie nr 432/2012 nie pozostawia żadnego zakresu uznania swoim adresatom, gdyż dopuszczenie oświadczeń przewidziane w tym rozporządzeniu ma bez wątpienia charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania będącego przedmiotem skargi, bez stosowania innych przepisów pośrednich. W tym zakresie zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 432/2012 rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

(por. pkt 38, 40, 41, 44)

3. Działaniami Trybunału Sprawiedliwości i Sądu rządzi zasada swobodnej oceny dowodów, ponieważ jedynym kryterium oceny wartości przedstawionych dowodów jest ich wiarygodność. W celu oceny wartości dowodowej danego dokumentu należy sprawdzić prawdziwość informacji w nim zawartych oraz uwzględnić zwłaszcza pochodzenie dokumentu, okoliczności jego sporządzenia, jego adresata i zastanowić się, czy w świetle jego treści wydaje się on rozsądny i wiarygodny. W tym względzie należy dość do wniosku, że wiarygodność dostarczonych przez skarżącego dokumentów została wykazana w wystarczającym stopniu w przypadku zaświadczeń przedstawionych na wyraźne żądanie sądu Unii, podpisanych przez dyrektorów skarżącego przedsiębiorstwa, których uważa się, że są w stanie przekazać dokładne wskazówki w odniesieniu do żądanych informacji i przedstawionych za pośrednictwem adwokata reprezentującego skarżącego w jego działaniu, który jako osoba wspomagająca wymiar sprawiedliwości i z powodu spoczywających na nim zobowiązań wynikających z etyki zawodowej jest zobowiązany zapewnić, by wspomniane dokumenty były autentyczne i prawdziwe.

(por. pkt 42)

4. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 43)

5. Pojęcie aktów regulacyjnych, które nie wymagają środków wykonawczych, należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, polegającym, jak wynika z jego genezy, na uniknięciu sytuacji zmuszającej jednostkę do naruszenia prawa, żeby móc zwrócić się do sądu. W celu ustalenia, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie hipotezy trzeciej wskazanej w art. 263 akapit czwarty TFUE. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa. W celu ustalenia, czy zaskarżony akt wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi, a w razie gdy strona skarżąca wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności, w danym przypadku należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie nr 432/2012 ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, ma ono z definicji zastosowanie w sposób automatyczny do stowarzyszeń producentów suplementów żywnościowych, a jego zastosowanie nie wymaga żadnego rodzaju środka ze strony organów publicznych krajowych lub europejskich. Z powyższego wynika, że omawiane rozporządzenie nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

(por. pkt 46–50)

6. Prawodawca Unii powierzył Komisji na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1924/2006 sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności zadanie sporządzenia w Unii zharmonizowanego wykazu dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci. Tymczasem brzmienie tego przepisu nie uściśla, czy wykaz dopuszczonych oświadczeń powinien być zostać przyjęty

jednorazowo, czy też wykaz ten mógł zostać przyjęty w kilku stadiach, pozwalając w ten sposób Komisji odroczyć dopuszczenie oświadczeń zdrowotnych, których ocena przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) albo przez Komisję nie została zakończona.

W tym względzie w świetle celów rozporządzenia nr 1924/2006 wynikających zarówno z jego motywów 1 i 2, jak i z art. 1 należy interpretować art. 13 ust. 1–3 tego rozporządzenia w ten sposób, że zawiera on jedynie spoczywające na Komisji zobowiązanie rezultatu polegające na przyjęciu, po zasięgnięciu opinii EFSA, wykazu dopuszczonych oświadczeń na podstawie wykazów krajowych przekazanych przez państwa członkowskie. Nic bowiem w brzmieniu tego artykułu lub w brzmieniu motywów rozporządzenia nr 1924/2006 nie sugeruje, by prawodawca Unii zamierzał pozbawić Komisję możliwości sporządzenia rzeczonych wykazów w sposób stopniowy, a w szczególności uzupełniania go w miarę zakańczania oceny technicznej przez EFSA oraz sprawdzenia przez samą Komisję warunków ustanowionych rzeczonym rozporządzeniem. Wręcz przeciwnie, art. 13 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1924/2006 pozostawia tej instytucji swobodną ocenę co do określenia, z poszanowaniem zasad przewidzianych w tym rozporządzeniu oraz zasad prawa Unii, tempa, które powinno doprowadzić do przyjęcia wykazu dopuszczonych oświadczeń. W tym względzie, aby Komisja mogła skutecznie realizować wyznaczone jej cele, biorąc pod uwagę konieczność dokonywania przez nią złożonych ocen technicznych, należy jej przyznać szeroki zakres uznania.

W konsekwencji kontrola sądowa zasadności ustaleń Komisji w złożonej dziedzinie ogranicza się zwłaszcza do badania, czy wykonywanie przez instytucje Unii ich kompetencji nie jest obciążone oczywistym błędem, czy nie doszło do nadużycia władzy lub czy instytucja nie przekroczyła w sposób oczywisty przysługującego jej zakresu uznania.

(por. pkt 59, 60, 64, 65, 73)

7. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 61–63)

8. Wprawdzie zgodnie z art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności Komisja była zobowiązana przyjąć pełny wykaz dopuszczonych oświadczeń w terminie do dnia 31 stycznia 2010 r., a wykaz ten został przyjęty jedynie częściowo w drodze rozporządzenia nr 432/2012 ustanawiającego wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, w dniu 16 maja 2012 r., to wobec braku przepisu przewidującego bądź wyraźnie, bądź w sposób dorozumiany konsekwencje przekroczenia terminów proceduralnych przekroczenie to może skutkować nieważnością całości lub części aktu, którego proces przyjmowania obejmuje omawiany termin, tylko wtedy, gdy jest bezsporne, że w braku tej nieprawidłowości akt ten mógł mieć inną treść.

(por. pkt 71)

9. Z brzmienia art. 28 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności wynika, że zastosowanie środków przejściowych jest przewidziane w przypadku oświadczeń zdrowotnych, których ocena wciąż trwa i względem których Komisja nie wydała żadnej decyzji. Niezależnie od ich klasyfikacji w ramach trzech kategorii przewidzianych w art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia, nic nie stoi na przeszkodzie, by do oświadczeń, które nie zostały rozpatrzone, w oczekiwaniu na ocenę Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) lub też analizę Komisji, mogły być stosowane środki przejściowe przewidziane w tym rozporządzeniu.

(por. pkt 83)

10. Nie może stanowić naruszenia zasady pewności prawa, która wymaga, by normy prawa były jasne i precyzyjne oraz by ich konsekwencje były przewidywalne, okoliczność, że celem wyszukania oświadczeń zdrowotnych, których ocena wciąż trwa i które mogą być stosowane zgodnie z art. 28 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności w następstwie przyjęcia rozporządzenia nr 432/2012 ustanawiającego wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, motywy 4 i 11 rozporządzenia nr 432/2012 odsyłają do stron internetowych, odpowiednio, Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) i Komisji, gdzie został publicznie udostępniony, po pierwsze, scalony wykaz zawierający wszystkie kody ID oświadczeń zdrowotnych przekazanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, a po drugie, wykaz wymieniający kody ID odnoszące się do oświadczeń zdrowotnych, których rozpatrzenie zawieszono, oraz wykaz kodów ID odnoszących się do odrzuconych oświadczeń zdrowotnych. W tym względzie, mimo iż w celu ułatwienia stronom zainteresowanym wyszukiwania pożądanego byłoby, aby Komisja przyjęła wykaz oświadczeń, których rozpatrzenie zawieszono, oraz oświadczeń odrzuconych w podobnej formie jak wykaz dopuszczonych oświadczeń załączony do rozporządzenia nr 432/2012, okoliczność, iż Komisja w niniejszej sprawie postąpiła inaczej, nie jest wystarczająca, by uzasadnić zastrzeżenie dotyczące braku jasności lub precyzji w tym zakresie.

Ponadto okoliczność, że organy państwa członkowskiego uznają, iż wyszukiwanie nierozpatrzonych oświadczeń zdrowotnych nastęrcza pewnych trudności, nie jest sama w sobie wystarczająca, by zarzucić Komisji brak precyzji lub jasności, gdyż nierozpatrzone oświadczenia można odnaleźć poprzez sprawdzenie dokumentów publicznie udostępnionych przez Komisję i EFSA. Podobnie nie można uznać decyzji tychże organów o zaproponowaniu producentom żywności narzędzia pomocniczego za oznakę wadliwości rozporządzenia nr 432/2012, stanowiącą podstawę do stwierdzenia jego nieważności, lecz raczej za mechanizm wsparcia, jaki wspomniane organy zdecydowały się z własnej inicjatywy stworzyć w ramach swoich uprawnień.

(por. pkt 86, 87, 89)

11. Zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych prawo do dobrej administracji obejmuje zwłaszcza prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Jednakże prawo do dobrej administracji wynikające z przytoczonego przepisu nie dotyczy procesu przygotowywania aktów o charakterze generalnym. Prawa do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym dotyczącym określonej osoby nie można bowiem przenieść w kontekst postępowania, w wyniku którego przyjęte zostaną środki o charakterze generalnym.

Zatem jeżeli chodzi o rozporządzenie nr 432/2012 ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, ponieważ stanowi ono środek o charakterze generalnym, art. 41 karty praw podstawowych nie znajduje zastosowania.

(por. pkt 97–99)

12. Artykuł 13 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności stanowiący podstawę prawną do przyjęcia rozporządzenia nr 432/2012 ustanawiającego wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci nie przewiduje, iż Komisja jest zobowiązana w ramach postępowania w sprawie przyjęcia wykazu dopuszczonych oświadczeń do przeprowadzania konsultacji z producentami z sektora oraz z pozostałymi zainteresowanymi podmiotami. Z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006 wynika bowiem, że jedynie państwa członkowskie zostały uprawnione do przedłożenia Komisji krajowych

wykazów oświadczeń zdrowotnych, które stanowią podstawę sporządzenia wykazu dopuszczonych oświadczeń. W takich okolicznościach skarżący nie może powoływać się dla uzasadnienia swojego stanowiska na naruszenie przez Komisję jakiegokolwiek prawa do wyrażenia opinii w ramach konsultacji opartego na art. 13 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1924/2006 w odniesieniu do decyzji o przyjęciu wykazu dopuszczonych oświadczeń w kilku stadiach.

(por. pkt 100)

13. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 105, 110)

14. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 113)

15. Z rozpatrywanych łącznie przepisów motywu 17 i art. 5 i 6 rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności wynika, że rozporządzenie to wymaga z jednej strony, by jedynie poparte naukowo oświadczenia zdrowotne mogły być stosowane w Unii, a z drugiej strony, by oświadczenia te mogły zostać dopuszczone jedynie po dokonaniu zharmonizowanej oceny naukowej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) spełniającej najwyższe możliwe standardy. Powyższa uwaga odnosi się także do postępowania w sprawie dopuszczenia oświadczeń zdrowotnych, o którym mowa w art. 13 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1924/2006, w ramach którego Komisja nie może zwracać się do EFSA o dokonanie oceny naukowej o niższych standardach w stosunku do oceny oświadczeń podlegających art. 13 ust. 5 lub art. 14 rozporządzenia. W powyższym względzie należy stwierdzić, że żaden z wyżej wymienionych przepisów nie przewiduje odmiennych warunków dokonania oceny naukowej oświadczeń zdrowotnych w zależności od przepisu mającego do nich zastosowanie.

Ponadto przeprowadzenie najszerszej z możliwych naukowej oceny ryzyka na podstawie opinii naukowych opartych na zasadach doskonałości, przejrzystości i niezależności stanowi istotną gwarancję proceduralną w celu zapewnienia naukowego obiektywizmu środków i uniknięcia przyjęcia środków arbitralnych.

(por. pkt 129, 130)

16. Ani rozporządzenie nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, ani rozporządzenie nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności nie zawierają jakiegokolwiek zobowiązania wobec Komisji lub wobec EFSA do przedstawienia, przed rozpoczęciem procesu oceny określonego w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006, konkretnych wytycznych naukowych dotyczących sposobu, w jaki EFSA zamierzała dokonać oceny wniosków o dopuszczenie oświadczeń. Okoliczność, że EFSA przyjęła w późniejszym terminie takie wytyczne w świetle doświadczenia, które zdobyła w trakcie dokonywania pierwszych ocen, nie może wskazywać na naruszenia pewności prawa. Wręcz przeciwnie, należy uznać, że przyjęcie wspomnianych wytycznych przyczynia się do wzmocnienia pewności prawa zwłaszcza względem podmiotów zainteresowanych.

(por. pkt 149)

17. Z systemu ustanowionego rozporządzeniem nr 178/2002 ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, a w szczególności z art. 30 tego rozporządzenia, wynika, że jeśli chodzi o wymagania dotyczące postępowania w sprawie



przyjmowania opinii naukowych, rozporządzenie to stanowi regulację uzupełniającą w stosunku do rozporządzenia nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, którego stosowanie jest wyłączone, o ile regulacja Unii – jak to ostatnie rozporządzenie – zawiera przepisy szczególne odnoszące się do dopuszczenia oświadczeń zdrowotnych.

W tym względzie z uwagi na to, że art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 przewiduje wyraźnie, iż EFSA korzysta z możliwości dokonania zharmonizowanej oceny naukowej wykazów oświadczeń przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia, należy uznać, że art. 30 ust. 4 rozporządzenia nr 178/2002 nie ma zastosowania przy ocenie oświadczeń zdrowotnych innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci, wobec czego EFSA nie jest zobowiązana w ramach dokonanych ocen ani do wszczęcia rozmów z organami krajowymi, ani do opublikowania dokumentów związanych z tymi rozmowami.

(por. pkt 160, 161)

18. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 162)

19. Przewidziana w art. 277 TFUE możliwość powoływania się na niezgodność z prawem aktu o charakterze generalnym nie stanowi autonomicznej podstawy zaskarżenia i można z niej korzystać jedynie incydentalnie, w związku z czym niedopuszczalność skargi głównej powoduje niedopuszczalność zarzutu niezgodności z prawem. Poza tym zarzut niezgodności z prawem podniesiony w sposób incydentalny na podstawie art. 277 TFUE przy okazji zakwestionowania tytułem żądania głównego zgodności z prawem innego aktu jest dopuszczalny wyłącznie w przypadku, gdy istnieje powiązanie między tym aktem a normą, której zgodność z prawem jest kwestionowana. Ponieważ celem art. 277 TFUE nie jest umożliwienie stronie podważenia stosowania jakiegokolwiek aktu o charakterze generalnym na potrzeby jakiegokolwiek skargi, zakres zarzutu niezgodności z prawem musi ograniczać się do tego, co jest niezbędne do rozstrzygnięcia sporu. Wynika stąd, że akt o charakterze generalnym, którego niezgodność z prawem się podnosi, musi znajdować zastosowanie – w sposób bezpośredni albo pośredni – w sprawie, która jest przedmiotem skargi

W tym względzie istnienie takiego związku da się wydedukować zwłaszcza ze stwierdzenia, że akt zaskarżony tytułem żądania głównego opiera się zasadniczo na przepisie aktu, którego zgodność z prawem jest podważana.

(por. pkt 169, 170, 172)

20. Akty lub decyzje, które mogą stać się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 263 TFUE, stanowią środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy skarżących poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej. Aby określić, czy dany akt lub decyzja wywołują takie skutki, należy skupić się na samej ich istocie. Ponadto w przypadku aktów bądź decyzji, które sporządzane są w kilku etapach, aktami zaskarżalnymi są z zasady jedynie te akty, które w sposób definitywny określają stanowisko danej instytucji po zakończeniu owego postępowania, z wyłączeniem aktów pośrednich, które służą jedynie przygotowaniu ostatecznej decyzji.

Nie stanowi aktu zaskarżalnego opublikowany przez Komisję wykaz oświadczeń zdrowotnych, które mogą być wykorzystywane zgodnie z systemem przejściowym przewidzianym w art. 28 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 1924/2006, ponieważ rozpatrzenie tych oświadczeń zostało zawieszono w oczekiwaniu na ocenę Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) lub też analizę Komisji. Przyjęcie bowiem wykazu mającego na celu jedynie zebranie oświadczeń zdrowotnych,

których ocena wciąż trwa i w sprawie których Komisja nie zajęła ostatecznego stanowiska, stanowi jedynie środek przejściowy służący przygotowaniu każdego z tych oświadczeń do włączenia albo, odwrotnie, do niewłączenia do wykazu dopuszczonych oświadczeń, a ten stanowi decyzję ostateczną.

(por. pkt 201–203)

21. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 206, 207)

22. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 209)