



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 16 marca 2016 r. *

Ochrona konsumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 — Oświadczenia zdrowotne dotyczące żywności, inne niż odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci — Odmowa udzielenia zezwolenia na stosowanie pewnych oświadczeń pomimo pozytywnej opinii EFSA — Proporcjonalność — Równość traktowania — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-100/15

Dextro Energy GmbH & Co. KG, z siedzibą w Krefeld (Niemcy), reprezentowana przez adwokatów M. Hagenmeyera oraz T. Teufera,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez S. Grünheid, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia Komisji (UE) 2015/8 z dnia 6 stycznia 2015 r. w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na niektóre oświadczenia zdrowotne dotyczące żywności inne niż odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.U. L 3, s. 6),

SĄD (piąta izba),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, J. Schwarcz i V. Tomljenović, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 listopada 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Strona skarżąca, spółka Dextro Energy GmbH & Co. KG, jest przedsiębiorstwem z siedzibą w Niemczech wytwarzającym pod znakiem towarowym Dextro Energy na rynek niemiecki i europejski różnego rodzaju produkty składające się prawie całkowicie z glukozy. Klasyczne opakowanie składa się z ośmiu pastylek glukozy, z których każda zawiera 6 g glukozy.
- 2 Glukoza jest cukrem prostym należącym do grupy węglowodanów. Zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304, s. 18) w związku z załącznikiem I pkt 8 do tego rozporządzenia wszelkie cukry proste i dwucukry obecne w żywności, z wyjątkiem alkoholi wielowodorotlenowych, stanowią cukry.
- 3 Na podstawie art. 13 ust. 5 i art. 18 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.U. L 404, s. 9) w dniu 21 grudnia 2011 r. skarżąca złożyła do właściwego organu niemieckiego, czyli do Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (niemieckiego urzędu federalnego do spraw ochrony konsumentów i bezpieczeństwa żywnościowego) wniosek o udzielenie w szczególności zezwolenia na następujące oświadczenia zdrowotne, określając dla każdego z tych oświadczeń grupę docelową:
 - „glukoza ulega metabolizmowi w normalnym procesie metabolizmu energetycznego w organizmie”; grupę docelową stanowi populacja ogółem;
 - „glukoza wspomaga aktywność fizyczną”; grupę docelową stanowią aktywni mężczyźni i aktywne kobiety o dobrym stanie zdrowia i o dobrze wyćwiczonej kondycji;
 - „glukoza przyczynia się do utrzymania prawidłowego metabolizmu energetycznego”; grupę docelową stanowi populacja ogółem;
 - „glukoza przyczynia się do utrzymania prawidłowego metabolizmu energetycznego podczas ćwiczeń”; grupę docelową stanowią aktywni mężczyźni i aktywne kobiety o dobrym stanie zdrowia i o dobrze wyćwiczonej kondycji;
 - „glukoza przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania mięśni podczas ćwiczeń”; grupę docelową stanowią aktywni mężczyźni i aktywne kobiety o dobrym stanie zdrowia i o dobrze wyćwiczonej kondycji.
- 4 Zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit przekazał ten wniosek Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).
- 5 W piśmie z dnia 12 marca 2012 r. EFSA zwróciła się do skarżącej o udzielenie dodatkowych informacji.

- 6 W skierowanym do EFSA piśmie z dnia 26 marca 2012 r. skarżąca zaproponowała dodanie słowa „normalną” w oświadczeniu „glukoza wspomaga aktywność fizyczną” przed słowem „aktywność”. Ponadto w odniesieniu do oświadczenia „glukoza przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania mięśni podczas ćwiczeń” skarżąca zgodziła się na usunięcie wyrażenia „podczas ćwiczeń”.
- 7 W dniu 25 kwietnia 2012 r. EFSA wydała, zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia, pięć opinii naukowych dotyczących spornych oświadczeń zdrowotnych. W swojej opinii dotyczącej oświadczenia „glukoza ulega metabolizmowi w normalnym procesie metabolizmu energetycznego w organizmie” EFSA stwierdziła, że na podstawie przedstawionych danych wykazano związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy spożywaniem glukozy a wpływem na metabolizm energetyczny. Urząd ten uznał również, że wyrażenie „glukoza przyczynia się do utrzymania metabolizmu energetycznego” odzwierciedla dowody naukowe oraz że żywność, której dotyczy to oświadczenie, powinna być znaczącym źródłem glukozy. W tym względzie EFSA przypomniała, że referencyjne wartości spożycia glukozy do celów etykietowania zostały ustanowione w rozporządzeniu nr 1169/2011 i że grupę docelową stanowi populacja ogółem.
- 8 W odniesieniu do innych oświadczeń zdrowotnych, jakie zostały zmienione zgodnie z propozycjami skarżącej lub przez nią zatwierdzonymi, EFSA stwierdziła w swoich opiniach naukowych na podstawie przedstawionych przez skarżącą danych, iż podnoszone skutki odnoszą się do udziału glukozy w metabolizmie energetycznym, który to udział został już pozytywnie oceniony.
- 9 Po opublikowaniu w dniu 11 maja 2012 r. pięciu opinii naukowych, działając na podstawie art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1924/2006, British specialist nutrition association (brytyjskie stowarzyszenie specjalistów ds. żywienia, BSNA) przedstawiło Komisji Europejskiej w dniu 7 czerwca 2012 r. uwagi w przedmiocie tych opinii. W piśmie z dnia 11 czerwca 2012 r. skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie opinii naukowych EFSA dotyczących oświadczeń „glukoza wspomaga normalną aktywność fizyczną” i „glukoza przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania mięśni”. Komisja przekazała EFSA uwagi skarżącej, aby urząd ten zajął w stosunku do nich stanowisko.
- 10 W dniu 12 września 2012 r. EFSA przedstawiła dwa sprawozdania techniczne, w których przeanalizowała uwagi skarżącej dotyczące dwóch odnośnych opinii naukowych.
- 11 W dniu 17 października 2014 r. Komisja przedłożyła przedstawicielom państw członkowskich w ramach Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz projekt rozporządzenia w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na oświadczenia zdrowotne objęte wnioskiem skarżącej. Komitet ten został ustanowiony na mocy art. 58 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, s. 1), zmienionego w szczególności rozporządzeniem (WE) nr 652/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającym przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającym dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającym decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE (Dz.U. L 189, s. 1). Podczas zebrania tego komitetu w dniu 17 października 2014 r. państwa członkowskie porozumiały się co do wspomnianego projektu rozporządzenia.
- 12 W dniu 6 stycznia 2015 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) 2015/8 w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na niektóre oświadczenia zdrowotne dotyczące żywności inne niż odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.U. L 3, s. 6, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”). Na mocy art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia w związku z załącznikiem do niego pięć oświadczeń zdrowotnych będących przedmiotem wskazanych w pkt 7 i 8 powyżej opinii naukowych

EFSA nie zostało włączonych do wykazu dopuszczonych oświadczeń Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006. Zgodnie z art. 1 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia oświadczenia zdrowotne, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, stosowane przed wejściem w życie tego rozporządzenia, mogły być mimo to nadal stosowane przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy od daty wejścia w życie owego rozporządzenia.

- 13 Zgodnie z motywem 14 zaskarżonego rozporządzenia Komisja oparła swoją odmowę udzielenia zezwolenia na stosowanie pięciu spornych oświadczeń zdrowotnych na następujących względach:

„Zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 13 ust. 1 rozporządzenia [...] nr 1924/2006 oświadczenia zdrowotne muszą się opierać na ogólnie przyjętych dowodach naukowych. Zezwolenie może również zgodnie z prawem zostać wstrzymane, jeśli oświadczenia zdrowotne nie spełniają innych ogólnych i szczegółowych wymagań rozporządzenia [...] nr 1924/2006, nawet w przypadku pozytywnej oceny naukowej dokonanej przez [EFSA]. Nie należy stosować oświadczeń zdrowotnych niezgodnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. [EFSA] stwierdził[a], że wykazano związek przyczynowo-skutkowy między spożywaniem glukozy a wpływem na metabolizm energetyczny [prawidłowym funkcjonowaniem metabolizmu energetycznego]. Stosowanie takiego oświadczenia zdrowotnego mogłoby jednak nieść ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów, ponieważ zachęcałoby do spożywania cukrów, w odniesieniu do których na podstawie powszechnie przyjętych zaleceń [opinii] naukowych organy krajowe i międzynarodowe informują konsumentów, że ich spożycie powinno zostać zmniejszone [zalecają zmniejszenie spożycia]. W związku z powyższym oświadczenie to nie jest zgodne z art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia [...] nr 1924/2006, który przewiduje, że stosowanie oświadczeń nie może być niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd. Ponadto nawet gdyby to oświadczenie zdrowotne miało być dopuszczone tylko w szczególnych warunkach użycia lub uzupełnione dodatkowymi stwierdzeniami lub ostrzeżeniami, nie byłoby to wystarczające, by zmniejszyć dezorientację konsumentów, i w związku z tym nie należy udzielić zezwolenia na stosowanie przedmiotowych oświadczeń”.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 lutego 2015 r. skarżąca wniosła będącą przedmiotem niniejszego postępowania skargę.
- 15 W piśmie z dnia 24 września 2015 r. skarżąca wniosła o przeprowadzenie rozprawy zgodnie z art. 106 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 16 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania.
- 17 Na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 listopada 2015 r., wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 18 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 19 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 20 Na poparcie swojej skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty: pierwszy dotyczący naruszenia art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, drugi dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, trzeci dotyczący naruszenia zasady równego traktowania i czwarty dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006

- 21 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jako że odmówiła, mimo pozytywnych opinii naukowych EFSA, włączenia objętych wnioskami pięciu oświadczeń zdrowotnych do wykazu dopuszczonych oświadczeń, o którym mowa w art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 22 Zarzut pierwszy składa się zasadniczo z pięciu części. Część pierwsza dotyczy nieprzestrzegania określonych w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 przesłanek odmowy włączenia danego oświadczenia zdrowotnego do wykazu dopuszczonych oświadczeń. Część druga dotyczy dokonanej przez Komisję oceny zgodności spornych oświadczeń zdrowotnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. W części trzeciej skarżąca podnosi, iż Komisja błędnie uznała, że stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych niesłoby ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów. W ramach części czwartej skarżąca twierdzi, że – w przeciwieństwie do tego, co uważa Komisja – sporne oświadczenia zdrowotne nie były ani niejednoznaczne, ani wprowadzające w błąd. Wreszcie część piąta dotyczy kwestii, czy Komisja uchybiła ciężącemu na niej obowiązkowi zbadania, czy sporne oświadczenia zdrowotne mogły zostać dopuszczone w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi wyjaśnieniami lub ostrzeżeniami.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej nieprzestrzegania określonych w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 przesłanek odmowy włączenia danego oświadczenia zdrowotnego do wykazu dopuszczonych oświadczeń

- 23 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jako że odmówiła ona włączenia spornych oświadczeń zdrowotnych do wykazu dopuszczonych oświadczeń mimo pozytywnych opinii naukowych EFSA. Co do zasady oświadczenie, względem którego EFSA wydała pozytywną opinię, powinno zostać dopuszczone. Zdaniem skarżącej z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 nie da się wywnioskować, jakie są zasadne i istotne czynniki, które Komisja może wziąć pod uwagę, rozstrzygając wniosek o włączenie danego oświadczenia zdrowotnego. W niniejszej sprawie ani przepisy prawa Unii, ani zasadne i istotne czynniki nie mogą uzasadnić odmowy dopuszczenia spornych oświadczeń zdrowotnych pomimo pozytywnych opinii EFSA, tym bardziej że Komisja udzieliła zezwolenia na stosowanie tych oświadczeń zdrowotnych na sześciomiesięczny okres przejściowy. Zdaniem skarżącej w szczególności przytoczone w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia względy nie wykazują istotnego lub zasadnego charakteru tłumaczącego nieuwzględnienie wniosków skarżącej.
- 24 Zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jeżeli w następstwie oceny naukowej EFSA pozytywnie zaopiniuje włączenie oświadczenia do wykazu, o którym mowa w art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia, Komisja podejmuje decyzję w sprawie wniosku, uwzględniając opinię EFSA, odpowiednie przepisy prawa Unii i inne zasadne czynniki istotne dla przedmiotowej sprawy, po skonsultowaniu się z państwami członkowskimi, w terminie dwóch miesięcy od otrzymania opinii EFSA.
- 25 W pierwszej kolejności, odnosząc się do argumentu, że oświadczenie, co do którego EFSA wydała pozytywną opinię, powinno zostać co do zasady dopuszczone, należy zauważyć, iż z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 wynika, że podejmując decyzję w sprawie wniosku dotyczącego oświadczenia zdrowotnego, Komisja powinna uwzględnić trzy elementy, a mianowicie, po pierwsze,

ocenę naukową zawartą w opinii EFSA, po drugie, odpowiednie przepisy prawa Unii i, po trzecie, inne zasadne czynniki istotne dla przedmiotowej sprawy. Jak wynika z art. 18 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia, opinia EFSA nie zawiera wyżej wspomnianych elementów drugiego i trzeciego. Zgodnie z tymi przepisami EFSA w celu wydania opinii weryfikuje bowiem, czy oświadczenie zdrowotne jest potwierdzone danymi naukowymi i czy sformułowanie oświadczenia zdrowotnego odpowiada kryteriom określonym w rozporządzeniu nr 1924/2006. W szczególności zgodnie z art. 6 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia EFSA musi zagwarantować, że pod względem merytorycznym oświadczenia zdrowotne opierają się na ogólnie przyjętych dowodach naukowych i są przez nie potwierdzone. W konsekwencji nie ma powodów do stwierdzenia, że Komisja była zobowiązana do włączenia spornych oświadczeń zdrowotnych do wykazu dopuszczonych oświadczeń ze względu na sam fakt wydania przez EFSA pozytywnych opinii. Mimo że zgodnie z motywem 17 rozporządzenia nr 1924/2006 głównym aspektem branym pod uwagę przy stosowaniu oświadczeń zdrowotnych jest potwierdzenie naukowe, to jednak przy podejmowaniu decyzji zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 na Komisji spoczywa obowiązek uwzględnienia także odpowiednich przepisów prawa Unii i innych zasadnych czynników istotnych dla przedmiotowej sprawy. Ponadto twierdzenie, że Komisja nie jest zobowiązana do kierowania się decyzją EFSA, znajduje potwierdzenie w art. 18 ust. 5 rozporządzenia nr 1924/2006, na podstawie którego to przepisu udzielenie zezwolenia na stosowanie danego oświadczenia zdrowotnego jest również możliwe w przypadku negatywnej opinii EFSA na temat włączenia tego oświadczenia do wykazu, o którym mowa w art. 13 ust. 3 tego rozporządzenia. Argumentacji skarżącej nie można zatem uwzględnić.

- 26 Argumentacji skarżącej nie można przyjąć również w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi w tym względzie, że ani przepisy prawa Unii, ani zasadne i istotne czynniki nie mogą tłumaczyć odmowy dopuszczenia do stosowania spornych oświadczeń zdrowotnych wbrew pozytywnym opiniom EFSA, tym bardziej że Komisja zezwoliła na stosowanie tych oświadczeń przez sześciomiesięczny okres przejściowy. Prawdą jest bowiem, że na mocy art. 1 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia sporne oświadczenia zdrowotne, stosowane przed wejściem w życie tego rozporządzenia, mogły być mimo to nadal stosowane przez okres nieprzekraczający sześciu miesięcy od daty wejścia w życie owego rozporządzenia. Niemniej z motywu 16 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że Komisja ustanowiła taki okres przejściowy w celu umożliwienia podmiotom działającym na rynku spożywczym oraz właściwym organom krajowym dostosowania się do zakazu stosowania tych oświadczeń. Fakt ustanowienia okresu przejściowego nie podważa więc w żaden sposób decyzji Komisji o odmowie udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych.
- 27 W drugiej kolejności skarżąca kwestionuje istotny i zasadny charakter zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu podstaw odmowy włączenia. Zdaniem skarżącej z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 nie da się wywnioskować, jakie są zasadne i istotne czynniki, które Komisja może wziąć pod uwagę, podejmując decyzję w sprawie wniosku o włączenie danego oświadczenia zdrowotnego, chociaż takie czynniki zostały również wspomniane w motywie 30 i art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia. Sam motyw 19 rozporządzenia nr 178/2002 wskazywał w szczególności czynniki społeczne, gospodarcze, związane z tradycją, etyczne i środowiskowe, a także możliwość kontroli. Niemniej aspekty te nie mają żadnego wpływu na decyzję o odmowie.
- 28 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, iż choć skarżąca podniosła, że z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 nie da się wywnioskować, jakie są zasadne i istotne czynniki, które Komisja może wziąć pod uwagę, podejmując decyzję w sprawie wniosku o włączenie danego oświadczenia zdrowotnego, to nie podniosła ona zarzutu niezgodności z prawem tego przepisu. Z jej argumentacji wynika bowiem, że w ramach zarzutu pierwszego powołuje się ona wyłącznie na naruszenie art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006.
- 29 Ponadto nawet przy założeniu, że skarżąca chciała podnieść zarzut niezgodności z prawem art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jej argumentacja zostałaby uznana za niedopuszczalną z powodu braku jakiegokolwiek wskazania w zakresie rzekomo naruszonej normy prawnej. Należy bowiem przypomnieć, że na podstawie art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja

1991 r. skarga powinna zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Wskazanie to powinno być wystarczająco jasne i dokładne, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie swojej obrony, a Sądowi wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi. Nawet jeśli prawdą jest, że skarżąca nie jest zobowiązana wyraźnie wskazać konkretnej normy prawa, na której opiera swój zarzut, niemniej jednak pozostaje faktem, iż jej argumentacja powinna być wystarczająco jasna, tak aby strona przeciwna i sąd Unii mogły bez trudności określić tę normę [zob. wyrok z dnia 20 lutego 2013 r., Caventa/OHIM – Anson’s Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, pkt 14, 15 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 30 Po drugie, w odniesieniu do argumentu, według którego zawarte w zaskarżonym rozporządzeniu podstawy odmowy włączenia nie mają istotnego i zasadnego charakteru, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 Komisja podejmuje decyzję w sprawie wniosku, uwzględniając, poza opinią EFSA, odpowiednie przepisy prawa Unii i inne zasadne czynniki istotne dla badanej sprawy. Jak wynika z motywu 30 rozporządzenia nr 1924/2006, powtórnego w motywie 3 zaskarżonego rozporządzenia, w niektórych przypadkach naukowa ocena ryzyka nie może dostarczyć wszystkich informacji, na których powinna opierać się decyzja dotycząca zarządzania ryzykiem; należy zatem wziąć pod uwagę inne zasadne czynniki, istotne dla badanej sprawy. W związku z powyższym Komisji należy przyznać szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w dziedzinie, która wymaga od niej dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., Alliance for Natural Health i in., C-154/04 i C-155/04, Zb.Orz., EU:C:2005:449, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 czerwca 2015 r., Health Food Manufacturers’ Association i in./Komisja, T-296/12, Zb.Orz., EU:T:2015:375, pkt 65 i przywołane tam orzecznictwo).
- 31 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy organy Unii dysponują szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych dotyczących w szczególności oceny – w celu określenia rodzaju i zakresu stosowania przyjmowanych przez nie środków – wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, kontrola sądu Unii musi ograniczać się do zbadania, czy korzystanie z takich uprawnień nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy instytucje te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im zakresu uprawnień dyskrecyjnych. W takim kontekście sąd Unii nie może zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny przeprowadzonej przez instytucje Unii, które są jedynymi organami, którym TFUE powierzył to zadanie (wyroki: z dnia 9 września 2003 r., Monsanto Agricoltura Italia i in., C-236/01, Rec, EU:C:2003:431, pkt 135; z dnia 21 lipca 2011 r., Etimine, C-15/10, Zb.Orz., EU:C:2011:504, pkt 60; ww. w pkt 30 wyrok Health Food Manufacturers’ Association i in./Komisja, EU:T:2015:375, pkt 73).
- 32 Z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że Komisja odmówiła udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych, stwierdzając, iż nie należy stosować oświadczeń zdrowotnych niezgodnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Według Komisji stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych mogłoby nieść ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów, ponieważ zachęcałoby do spożywania cukrów, w odniesieniu do których – na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych – organy krajowe i międzynarodowe zalecają konsumentom zmniejszenie spożycia. Komisja uznała zatem, że sporne oświadczenia zdrowotne nie są zgodne z art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006, który to przepis przewiduje, że stosowanie oświadczeń nie może być niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd.
- 33 Argumentacja skarżącej nie dowodzi, że uwzględnione przez Komisję czynniki, zgodnie z motywem 14 zaskarżonego rozporządzenia, nie mają zasadnego i istotnego dla badanej sprawy charakteru. Prawdą jest, że prawodawca Unii nie wskazał zasadnych i istotnych czynników, o których mowa w art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006. Motyw 30 i art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia również ograniczają się do wskazania obowiązku uwzględnienia innych zasadnych czynników istotnych dla badanej sprawy. Jako że prawodawca Unii nie udzielił żadnych wyjaśnień w zakresie tych czynników, należy je zatem dookreślać w każdym rozpatrywanym przypadku, uwzględniając w szczególności cel

rozporządzenia nr 1924/2006 wskazany w jego motywie 36, a mianowicie zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

34 W niniejszej sprawie nie można skutecznie kwestionować tego, że ogólnie przyjęte zasady żywieniowe i zdrowotne, które zostały uwzględnione przez Komisję, stanowią zasadny czynnik istotny dla rozstrzygnięcia kwestii, czy sporne oświadczenia zdrowotne mogą zostać dopuszczone. Uwzględnienie tych zasad służy bowiem zagwarantowaniu konsumentom wysokiego poziomu ochrony. Znaczenie ogólnie przyjętych zasad żywieniowych i zdrowotnych dla badania kwestii, czy dane oświadczenie zdrowotne może zostać dopuszczone, zostało ponadto wyraźnie zaznaczone przez prawodawcę Unii w motywie 18 rozporządzenia nr 1924/2006, zgodnie z którym to motywem oświadczenie zdrowotne nie powinno być zamieszczane, jeżeli nie jest zgodne z tymi zasadami.

35 W konsekwencji część pierwszą badanego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej błędu w zakresie oceny zgodności spornych oświadczeń zdrowotnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi

36 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jako że instytucja ta niesłusznie uznała, iż poszczególne sporne oświadczenia zdrowotne są niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Zdaniem skarżącej w przypadku wystąpienia niezgodności EFSA nie wydałaby pozytywnych opinii. Według skarżącej relacje, jakie ustanawia ona w swych oświadczeniach zdrowotnych pomiędzy składnikiem pokarmowym, czyli glukozą, a zdrowiem są naukowo udowodnione. Odwołując się do wydanej przez EFSA opinii naukowej dotyczącej wartości odżywczych w odniesieniu do spożywania węglowodanów i błonnika pokarmowego, skarżąca zauważa, że zarówno znaczenie węglowodanów w diecie, jak i szczególne znaczenie glukozy dla odżywiania się człowieka są ogólnie przyjęte na płaszczyźnie naukowej.

37 Zgodnie z motywem 14 zaskarżonego rozporządzenia Komisja uznała, że nie można stosować oświadczeń zdrowotnych niezgodnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Rzeczona instytucja zauważyła, iż pomimo stwierdzenia przez EFSA, że wykazano związek przyczynowo-skutkowy między spożywaniem glukozy a wpływem na metabolizm energetyczny, stosowanie takiego oświadczenia zdrowotnego mogłoby nieść ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów, ponieważ zachęcałoby do spożywania cukrów, w odniesieniu do których – na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych – organy krajowe i międzynarodowe zalecają zmniejszenie spożycia.

38 W pierwszej kolejności argumentację skarżącej, zgodnie z którą treść poszczególnych spornych oświadczeń zdrowotnych nie jest niezgodna z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi, należy oddalić jako pozbawioną znaczenia dla sprawy. Z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia wynika bowiem, że Komisja nie odmówiła udzielenia zezwolenia na stosowanie poszczególnych spornych oświadczeń zdrowotnych ze względu na fakt, że ich treść jako taka była niezgodna z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Zdaniem Komisji sprzeczne z tymi zasadami jest to, że stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych zachęcałoby do spożywania cukrów, jako że zgodnie z tymi zasadami spożycie cukrów powinno zostać zmniejszone.

39 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą EFSA nie wydałaby pozytywnych opinii dotyczących spornych oświadczeń zdrowotnych, gdyby były one niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi, po pierwsze, należy zauważyć, że przeprowadzane przez EFSA badanie ma jedynie ograniczony charakter. Jak zostało już stwierdzone (zob. pkt 25 powyżej), na mocy art. 18 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z art. 16 ust. 3 tegoż rozporządzenia w celu wydania opinii EFSA weryfikuje jedynie, czy oświadczenie zdrowotne jest potwierdzone danymi naukowymi i czy sformułowanie oświadczenia zdrowotnego

odpowiada kryteriom określonym w rozporządzeniu nr 1924/2006. W szczególności zgodnie z art. 6 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia EFSA musi zagwarantować, że pod względem merytorycznym oświadczenia zdrowotne opierają się na ogólnie przyjętych dowodach naukowych i są przez nie potwierdzone. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 5 i art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006 taka przeprowadzona przez EFSA ocena naukowa ryzyka powinna odnosić się do kwestii, czy oświadczenie zdrowotne, którego dotyczy wnioszek, słusznie wykazuje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy spożyciem danej kategorii żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a deklarowanym korzystnym działaniem fizjologicznym.

- 40 Po drugie, jak twierdzi Komisja, od przeprowadzanej przez EFSA oceny naukowej ryzyka należy odróżnić wykonywane przez Komisję zarządzanie ryzykiem. Motyw 30 rozporządzenia nr 1924/2006 stanowi w tym względzie, że w niektórych przypadkach naukowa ocena ryzyka nie może dostarczyć wszystkich informacji, na których powinna opierać się decyzja dotycząca zarządzania ryzykiem, i że należy zatem wziąć pod uwagę inne zasadne czynniki istotne dla badanej sprawy.
- 41 Po trzecie, jak wynika z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia, Komisja nie zakwestionowała opinii EFSA dotyczących spornych oświadczeń zdrowotnych, zgodnie z którymi to opiniami pomiędzy spożywaniem glukozy a prawidłowym funkcjonowaniem metabolizmu energetycznego został wykazany związek przyczynowo-skutkowy. Niemniej zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 Komisja powinna uwzględnić, poza oceną naukową EFSA, wszystkie odpowiednie przepisy prawa Unii oraz inne zasadne czynniki istotne dla badanej sprawy. Komisja uwzględniła zatem między innymi ogólnie przyjęte zasady żywieniowe i zdrowotne, które nie zostały zawarte w dokonanej przez EFSA ocenie. Okoliczność, że według opinii EFSA sporne oświadczenia zdrowotne są naukowo potwierdzone, nie pozwala więc twierdzić, iż Komisja błędnie uznała, że stosowanie oświadczenia zdrowotnego zachęcającego do spożywania cukrów jest niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi.
- 42 W trzeciej kolejności, odnosząc się do wydanej przez EFSA opinii naukowej dotyczącej wartości odżywczych w odniesieniu do spożywania węglowodanów i błonnika pokarmowego, skarżąca twierdzi, że sporne oświadczenia żywieniowe nie są niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi, ponieważ zarówno znaczenie węglowodanów w diecie, jak i szczególne znaczenie glukozy dla odżywiania się człowieka są ogólnie przyjęte na płaszczyźnie naukowej.
- 43 Po pierwsze, należy stwierdzić, że z powodu nieprzedstawienia Sądowi owych opinii naukowych EFSA ta argumentacja skarżącej mogłaby wykazać jedynie, iż Komisja niesłusznie uznała, że stosowanie oświadczenia zdrowotnego zachęcającego do spożywania cukrów jest niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi.
- 44 Dodatkowo, nawet jeżeli rzeczywiście, jak twierdzi skarżąca, glukoza ma znaczenie dla odżywiania się człowieka, fakt ten nie może podważyć twierdzenia zawartego w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, że na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych organy krajowe i międzynarodowe zalecają zmniejszenie spożycia cukrów oraz że w konsekwencji stosowanie oświadczenia zdrowotnego zachęcającego do spożywania cukrów jest niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi.
- 45 Po drugie, nie można również uwzględnić argumentacji skarżącej w zakresie, w jakim podnosi ona w replice, że nie można poprzez uogólnienie odnieść do glukozy danych, na których oparła się Komisja i które dotyczą wysokiego spożycia cukrów dodanych, słodczy i napojów słodzonych, spożycia napojów słodzonych przez dzieci lub żywności o wysokiej zawartości cukru dodanego i mają tylko częściowo znaczenie.
- 46 W celu stwierdzenia, że na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych zaleca się zmniejszenie spożycia cukrów, Komisja wskazała bowiem w swoich pismach, że oparła się na konsensusie panującym na szczeblach międzynarodowym, unijnym i krajowym co do konieczności zmniejszenia spożycia cukru

jako takiego i cukrów dodawanych do żywności. W tym względzie należy zauważyć, że uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia jest wystarczające dla zbadania zgodności spornych oświadczeń zdrowotnych z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi, co zresztą nie jest kwestionowane przez skarżącą, w związku z czym Sąd może uwzględnić te doprecyzowania uzasadnienia rozpatrywanego aktu przedstawione w toku postępowania spornego (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2015 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja*, C-398/13 P, Zb.Orz., EU:C:2015:535, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 47 Na szczeblu międzynarodowym Komisja odniosła się do sprawozdania Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) z 1989 r. w sprawie sposobu odżywiania się, żywienia i zapobiegania przewlekłym chorobom, zgodnie z którym to sprawozdaniem należy zachęcać do prowadzenia rozmów w kwestii opracowania produktów spożywczych ubogich w tłuszcze, rafinowane cukry proste i sól. Ponadto Komisja odwołała się do wytycznych WHO z 2015 r. w sprawie spożycia cukrów u dorosłych i dzieci, które to wytyczne zawierają zalecenia dotyczące spożycia wolnych cukrów w celu zmniejszenia ryzyka zapadalności na choroby przewlekłe. Zgodnie z zawartą w tych wytycznych definicją przez „wolne cukry” należy rozumieć monosacharydy i disacharydy dodane do żywności i napojów przez producenta, kucharza lub konsumenta, a także cukry naturalnie występujące w miodzie, syropach, sokach owocowych i koncentratkach soków owocowych. Dodatkowo Komisja odniosła się do europejskiego planu działania WHO w dziedzinie żywności i żywienia 2015–2020, zgodnie z którym to planem zaleca się podjęcie zdecydowanych działań ograniczających ogólny wpływ na dzieci wszelkich form marketingu żywności o wysokiej zawartości kalorii, tłuszczów nasyconych, tłuszczów trans, cukru i soli.
- 48 Na szczeblu Unii Komisja wspomniała w szczególności o przyjęciu przez grupę wysokiego szczebla ds. odżywiania i aktywności fizycznej ram Unii dotyczących krajowych inicjatyw odnoszących się do wybranych substancji odżywczych. Ramy te zmierzają do ograniczenia ilości żywności wysokokalorycznej, takiej jak żywność zawierająca cukry dodane. Ponadto Komisja odwołała się do konkluzji Rady w sprawie odżywiania i aktywności fizycznej (Dz.U. 2014, C 213, s. 1), które dotyczą zmniejszenia spożycia żywności zawierającej cukry dodane.
- 49 Wreszcie na szczeblu krajowym Komisja odniosła się w szczególności do stanowiska Deutsche Gesellschaft für Ernährung (niemieckiego towarzystwa do spraw żywienia, DGE) z 2011 r. w przedmiocie orientacyjnych wartości energetycznych dla węglowodanów i tłuszczów, zgodnie z którym to stanowiskiem ze względu na to, że w Niemczech znaczącą część spożycia węglowodanów stanowi spożycie monosacharydów i disacharydów wykorzystywanych często w słodzonych i napojach słodzonych, konieczne jest spożywanie produktów pełnoziarnistych. Ponadto Komisja wspomniała o krajowym programie Republiki Francuskiej „Nutrition Santé” (żywienie i zdrowie) 2011–2015, w którym zaleca się zwiększenie spożycia węglowodanów złożonych i zmniejszenie spożycia cukrów, a także o zaleceniach z 2014 r. mających na celu zmniejszenie spożycia cukrów, zatytułowanych „Sugar reduction: Responding to the challenge” (zmniejszenie spożycia cukru: w odpowiedzi na to wyzwanie), sformułowanych przez niezależną agencję wykonawczą Public Health England, ustanowioną przez ministerstwo zdrowia Zjednoczonego Królestwa. Wreszcie Komisja odniosła się do zaleceń rady ministrów nordyckich z 2004 r., mających zastosowanie w Danii, Finlandii i Szwecji, które to zalecenia przewidują maksymalną wartość spożycia cukrów dodanych.
- 50 W związku z powyższym nie można skutecznie podnosić, że na szczeblach międzynarodowym, unijnym i krajowym nie panuje żaden konsensus co do konieczności zmniejszenia spożycia cukru. Przedstawione przez Komisję okoliczności faktyczne wskazane w pkt 47–49 powyżej pokazują, że taki konsensus istnieje co do zmniejszenia spożycia zarówno cukrów dodanych, jak i cukru jako takiego. Jako że skarżąca nie zakwestionowała tego, że zasadniczo zaleca się zmniejszenie spożycia cukrów dodawanych, nie może ona skutecznie twierdzić, iż takie zalecenie nie dotyczy spożycia cukru jako takiego. Ponadto prawdą jest, że produkty skarżącej nie stanowią ani żywności o wysokiej zawartości ukrytego cukru dodanego, ani napojów słodzonych dla dzieci. Niemniej należy przypomnieć, że sporne oświadczenia zdrowotne dotyczą konkretnie glukozy jako takiej, która jest cukrem (zob. pkt 2 powyżej),

i że dopuszczone przez Komisję oświadczenia zdrowotne mogą być stosowane, zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 1924/2006, przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym. Dodatkowo należy stwierdzić, iż produkty skarżącej składają się prawie wyłącznie z glukozy.

51 Wobec powyższego część drugą badanego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej błędnego ustalenia w zakresie sprzecznego i niejasnego przesłania

52 Skarżąca uważa, iż Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, jako że uznała ona, że stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych niesłoby ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, sporne oświadczenia zdrowotne nie zachęcałyby do spożywania cukrów. Oświadczenia te opisują jedynie działania glukozy w kontekście aktywności sportowej. W trzech z pięciu spornych oświadczeń zdrowotnych mężczyźni i kobiety, którzy są dobrze wyćwiczeni, zostali wyraźnie wskazani jako grupa docelowa. Dla nich spożycie cukru nabiera innego znaczenia niż na przykład dla grup szczególnie wrażliwych konsumentów. Zdaniem skarżącej zwykle zalecenie organów, aby zmniejszyć spożycie cukru, nie zmienia faktu, że glukoza posiada korzystne właściwości dla zdrowia, o których mowa w spornych oświadczeniach zdrowotnych, niezależnie od tego, że zdaniem organów niektóre osoby spożywają za dużo cukru. Ponadto skarżąca jest obecna na rynku od ponad siedemdziesięciu lat, a zatem korzystne działanie jej produktów na zdrowie jest powszechnie uznane. Konsumentom nie zrozumieliby niewłaściwie znaczenia spornych oświadczeń zdrowotnych ani nie przyjęliby z ich powodu zachowań potencjalnie niepożądanych, takich jak nadmierne spożycie. Zdaniem skarżącej przeciętny konsument właściwie poinformowany, dostatecznie uważny i rozsądny wie, że nie można spożywać za dużo cukru. Jeśli podążać za logiką Komisji, nie powinna ona była udzielić zezwolenia na stosowanie także dwóch pozostałych oświadczeń dotyczących napojów zawierających glukozę.

53 Należy przypomnieć, że Komisja uznała w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, iż stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych mogłoby nieść ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów, ponieważ zachęcałoby do spożywania cukrów, w odniesieniu do których na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych organy krajowe i międzynarodowe zalecają zmniejszenie spożycia.

54 Argumentacja skarżącej nie wykazuje, że twierdzenie to jest błędne.

55 Otóż, po pierwsze, Komisja nie popełniła żadnego błędu, stwierdzając, że stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych zachęcałoby do spożywania cukrów. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006 akt ten znajduje zastosowanie do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych zawartych w przekazach komercyjnych, zarówno w etykietowaniu, przy prezentacji, jak i w reklamach żywności przeznaczonej dla konsumentów końcowych. Jak stwierdzono w motywie 10 rozporządzenia nr 1924/2006, żywność, która jest promowana przy użyciu odpowiednich oświadczeń, może być postrzegana przez konsumentów jako artykuł o korzystniejszych właściwościach odżywczych, fizjologicznych lub zdrowotnych niż podobne lub inne artykuły, do których takie składniki odżywcze i inne substancje nie zostały dodane. Może to skłonić konsumentów do podejmowania decyzji, które wpłyną bezpośrednio na całkowitą ilość spożywanych przez nich poszczególnych składników odżywczych lub innych substancji w sposób, który jest niezgodny z zaleceniami naukowymi (wyrok z dnia 6 września 2012 r., *Deutsches Weintor*, C-544/10, Zb.Orz., EU:C:2012:526, pkt 37). Jak wynika z motywu 19 rozporządzenia nr 1924/2006, przyznanie oświadczenia żywieniowego lub zdrowotnego nadaje danej żywności pozytywny wizerunek. Ponieważ stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych przez podmiot działający na rynku spożywczym nadaje jego produktom pozytywne skojarzenie, przedstawiając korzyść i kreując pozytywny wizerunek, nie

można uznać, że stosowanie to nie zachęca konsumentów do spożywania tych produktów, które według opinii naukowych EFSA (zob. pkt 7, 8 powyżej) muszą stanowić znaczące źródło glukozy, aby móc korzystać z tych oświadczeń.

- 56 W tym względzie, w odniesieniu do argumentu skarżącej, że przez lata stosowała ona szczególne deklaracje zdrowotne o glukozie bez istotnego wpływu na wielkość sprzedaży, należy przypomnieć, po pierwsze, iż argument ten nie został poparty żadnym dowodem. Po drugie, jak twierdzi Komisja, fakt, że obszary rynku, na których działa skarżąca, rozwijały się zdaniem tej ostatniej w sposób ciągły, pozwala raczej na stwierdzenie, że deklaracje skarżącej dotyczące działania glukozy mogły wywierać skutek na sprzedaż jej produktów glukozowych.
- 57 Argument skarżącej, iż to grupa docelowa jest ważna do oceny spornych oświadczeń zdrowotnych, jako że trzy z pięciu wniosków wskazują wyraźnie jako grupę docelową mężczyzn i kobiety, którzy są dobrze wyćwiczeni, również nie może zostać uwzględniony. Z opinii naukowych EFSA dotyczących trzech spornych wniosków wynika bowiem, że deklarowane skutki odnoszą się, bez rozróżniania, do udziału glukozy w metabolizmie energetycznym wszystkich aktywnych fizycznie osób. Według tych opinii metabolizm energetyczny jest niezbędny do funkcjonowania organizmu i do aktywności fizycznej, w tym do ćwiczeń fizycznych i do prawidłowego funkcjonowania mięśni. Sporne oświadczenia zdrowotne mogą być zatem również stosowane dla produktów glukozowych przeznaczonych do całej populacji ogólnie, tym bardziej iż stwierdzono już, że dopuszczone przez Komisję oświadczenia zdrowotne mogą być stosowane, zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 1924/2006, przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym (zob. pkt 50 powyżej).
- 58 Po drugie, z analizy drugiej części badanego zarzutu (zob. pkt 36–51 powyżej) wynika, że skarżąca nie wykazała, iż Komisja niesłusznie uznała w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, że na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych organy krajowe i międzynarodowe zalecają zmniejszenie spożycia cukrów i że w konsekwencji stosowanie oświadczenia zdrowotnego zachęcającego do spożywania cukrów jest niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Należy przy tym zauważyć, że Komisja nie popełniła błędu, stwierdzając, iż stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych, które zachęcałyby do spożywania cukrów, mimo że taka zachęta jest niezgodna z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi, niosłoby ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów. Jest tak tym bardziej, że zgodnie z opiniami naukowymi EFSA, aby móc korzystać z tych oświadczeń zdrowotnych, dane produkty muszą stanowić znaczące źródło glukozy (zob. pkt 55 powyżej). W tym względzie należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1924/2006 stosowanie oświadczeń żywieniowych lub zdrowotnych jest dozwolone jedynie w przypadkach, gdy składnik odżywczy lub wszelka inna substancja, której dotyczy oświadczenie, zawarta jest w produkcie końcowym w znaczącej ilości określonej w przepisach Unii lub – gdy nie istnieją takie przepisy – w ilości, która ma zgodne z oświadczeniem działanie odżywcze lub fizjologiczne, co potwierdzają ogólnie uznane dane naukowe.
- 59 W tym względzie argument skarżącej, że przeciętny konsument właściwie poinformowany, dostatecznie uważny i rozsądny nie spożyje więcej cukru z powodu oświadczeń zdrowotnych, ponieważ wie, iż nie można spożywać zbyt dużo cukrów, należy również oddalić.
- 60 Po pierwsze bowiem, nawet gdyby tak było, nie pozbawia to przesłania, które niosą sporne oświadczenia zdrowotne, sprzecznego i niejasnego charakteru, jaki został opisany w pkt 58 powyżej. Po drugie, rzeczywiście, jak twierdzi skarżąca, zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. l) i art. 30 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) rozporządzenia nr 1169/2011 żywność musi co do zasady zawierać informację o wartości odżywczej, która powinna uwzględniać w szczególności ilość cukrów, i że zgodnie z art. 32 ust. 4 tego rozporządzenia ilość cukrów może też być wyrażona jako wartość procentowa referencyjnych wartości spożycia określonych w części B załącznika XIII do tego rozporządzenia, który wskazuje 90 g cukru dla przeciętnej osoby dorosłej (8400 kilodżuli/2000 kilokalorii). Niemniej, jak przyznaje skarżąca, nie każda żywność musi zawierać informację o wartości odżywczej. Pominięcie takiej informacji dla niektórych rodzajów żywności zostało w szczególności przewidziane w art. 16 rozporządzenia nr 1169/2011.

Ponadto na mocy art. 32 ust. 2 i 4 tego rozporządzenia nie trzeba wyrażać ilości cukrów jako wartości procentowej referencyjnych wartości spożycia; ilość ta może być wyrażona w przeliczeniu na 100 g. Nawet gdyby przeciętny konsument właściwie poinformowany, dostatecznie uważny i rozsądny, którego należy uważać za osobę referencyjną (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Teekanne, C-195/14, Zb.Orz., EU:C:2015:361, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo), wiedział, że nie można spożywać zbyt dużo cukrów, mogłoby to prowadzić w konsekwencji – ze względu na sporne oświadczenia zdrowotne – do zwiększonego spożycia cukrów, tym bardziej że zgodnie z opiniami naukowymi EFSA dane produkty, aby móc korzystać ze spornych oświadczeń zdrowotnych, muszą stanowić znaczące źródło glukozy (zob. pkt 55, 58 powyżej). Co więcej, w odniesieniu do produktów skarżącej należy stwierdzić, że spożycie klasycznego opakowania zawierającego osiem pastylek o całkowitej wadze 48 g (zob. pkt 1 powyżej) dostarcza już ponad połowę ilości cukru określonej jako referencyjna wartość spożycia dla przeciętnej osoby dorosłej w części B załącznika XIII do rozporządzenia nr 1169/2011.

- 61 Po trzecie, w zakresie, w jakim skarżąca odwołuje się do udzielenia zezwolenia na stosowanie dwóch pozostałych oświadczeń dotyczących napojów zawierających glukozę, jej argumentacja dotyczy zasadniczo podnoszonego naruszenia zasady równego traktowania i w związku z tym zostanie zbadana w ramach zarzutu trzeciego (zob. pkt 113, 114 poniżej).
- 62 Wobec powyższego część trzecią badanego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części czwartej, dotyczącej błędu w zakresie uznania spornych oświadczeń zdrowotnych za niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd.

- 63 Skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, uznając, że sporne oświadczenia zdrowotne są niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd w rozumieniu art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006. Ten ostatni przepis ma na celu zapobiec temu, aby konsumenci stali się ofiarami wprowadzających w błąd oświadczeń zdrowotnych. Jedynym pytaniem, jakie się nasuwa w zakresie zastosowania tego przepisu, jest to, czy konkretne odniesienie do zdrowia zawarte w danym oświadczeniu zdrowotnym stanowi wprowadzenie w błąd konsumentów. Podnoszona sprzeczność, o której wspomina Komisja, jest zatem nieistotna w kontekście zastosowania art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006. Ponadto skarżąca podnosi, że nie jest ona zobowiązana do wskazywania nieznanych zaleceń wydanych przez organy. W konsekwencji również i brak wzmianki o danym zaleceniu nie może stanowić wprowadzenia w błąd.
- 64 Należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 14 zaskarżonego rozporządzenia Komisja uznała, iż oświadczenie zdrowotne, które zachęcałoby do spożycia cukrów, których zmniejszone spożycie jest rekomendowane przez organy krajowe i międzynarodowe na podstawie powszechnie przyjętych zaleceń naukowych, jest niezgodne z art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006, stanowiącym, że oświadczenia nie mogą być ani niejednoznaczne, ani wprowadzające w błąd.
- 65 Zgodnie z art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006, który znajduje się w rozdziale II tegoż rozporządzenia, dotyczącym ogólnych zasad, bez uszczerbku dla dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz.U. L 109, s. 29) i dyrektywy Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd (Dz.U. L 250, s. 17), oświadczenia żywieniowe i zdrowotne nie mogą być nieprawdziwe, niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd.
- 66 W odniesieniu do wykładni wyrażenia „niejednoznaczne lub wprowadzające w błąd” w rozumieniu art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006 orzeczono już, że oświadczenie dotyczące napoju alkoholowego – przy założeniu, iż treść tego oświadczenia można uznać za zasadniczo

prawdziwą – które jest niekompletne i podkreśla jedynie pewną właściwość danego produktu, przy czym zagrożenia związane ze spożyciem tego produktu nie zostały w żaden sposób wskazane, jest niejednoznaczne lub nawet wprowadzające w błąd (ww. w pkt 55 wyrok *Deutsches Weintor*, EU:C:2012:526, pkt 50–52). Jak wynika z motywu 16 rozporządzenia nr 1924/2006, w celu rozstrzygnięcia kwestii, czy dane oświadczenie wprowadza w błąd, należy odnieść się do przypuszczalnych oczekiwań przeciętnego konsumenta, właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego, co do tej informacji (zob. podobnie ww. w pkt 60 wyrok *Teekanne*, EU:C:2015:361, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 67 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że sporne oświadczenia zdrowotne prawidłowo opisują korzystne oddziaływanie na metabolizm energetyczny, jak stwierdziła to Komisja w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia. Niemniej z analizy części drugiej badanego zarzutu (zob. pkt 36–51 powyżej) wynika, że skarżąca nie wykazała, iż Komisja niesłusznie uznała, że na podstawie powszechnie przyjętych opinii naukowych organy krajowe i międzynarodowe zalecają zmniejszenie spożycia cukrów oraz że w konsekwencji stosowanie oświadczenia zdrowotnego zachęcającego do spożywania glukozy jest niezgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Ponadto zaznaczono już (zob. pkt 60 powyżej), że stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych mogłoby zachęcać przeciętnego, właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta do nadmiernego spożycia cukrów, pomimo opartych na powszechnie przyjętych opiniach naukowych zaleceniach zmniejszenia spożycia cukrów.
- 68 W konsekwencji sporne oświadczenia zdrowotne podkreślają pewną cechę charakterystyczną mogącą poprawiać metabolizm energetyczny, jednak nie wspominają nic o tym, że – niezależnie od prawidłowego funkcjonowania metabolizmu energetycznego – zagrożenia związane z nadmiernym spożyciem cukrów nie są w żaden sposób wykluczone czy choćby ograniczone. Uwydatniając jedynie korzystne oddziaływanie na metabolizm energetyczny, sporne oświadczenia zdrowotne mogą zachęcać do spożywania cukrów i ostatecznie prowadzić do wzrostu zagrożenia dla zdrowia konsumentów, związanego z nadmiernym spożyciem cukrów. W świetle powyższego należy stwierdzić, że sporne oświadczenia zdrowotne są niekompletne, a zatem niejednoznaczne i wprowadzające w błąd, i to nawet w przypadku, gdy zamieszczone informacje są prawdziwe (zob. podobnie opinie: rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie *Gut Springenheide i Tusky*, C-210/96, Rec, EU:C:1998:102, pkt 86–90; rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie *Neptune Distribution*, C-157/14, Zb.Orz., EU:C:2015:460, pkt 52).
- 69 Prawdą jest, że w ww. w pkt 55 wyroku *Deutsches Weintor* (EU:C:2012:526, pkt 50–52) Trybunał badał niejednoznaczny i wprowadzający w błąd charakter oświadczenia zdrowotnego dotyczącego napoju alkoholowego, którego spożycie samo w sobie niesie zagrożenia dla każdego człowieka, zaś spożycie pewnych ilości cukru nie stanowi ryzyka dla każdego człowieka. Jak już stwierdzono (zob. pkt 44 powyżej), glukoza ma znaczenie w odżywianiu się człowieka. Niemniej należy przypomnieć, iż gdyby sporne oświadczenia zdrowotne zostały dopuszczone, mogłyby być one stosowane zgodnie z dotyczącymi ich warunkami przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym, o ile ich stosowanie nie byłoby ograniczone przepisami art. 21 rozporządzenia nr 1924/2006 dotyczącymi ochrony danych (zob. pkt 50 powyżej). Jak wynika z opinii naukowych EFSA dotyczących trzech spornych wniosków, deklarowane skutki odnoszą się, bez rozróżniania, do udziału glukozy w metabolizmie energetycznym wszystkich aktywnych fizycznie osób (zob. pkt 57 powyżej). O ile dla trzech z pięciu oświadczeń zdrowotnych, których dotyczą wnioski skarżącej, prawdą jest, że grupę docelową stanowią aktywni mężczyźni i aktywne kobiety o dobrym stanie zdrowia i o dobre wyćwiczonej kondycji (zob. pkt 3 powyżej), o tyle faktem pozostaje, iż oświadczenia zdrowotne dotyczące glukozy jako takie mogą również być stosowane dla produktów glukozowych przeznaczonych dla całej populacji ogółem. W ramach badania niejasnego i wprowadzającego w błąd charakteru spornych oświadczeń zdrowotnych należy zatem odnieść się do przeciętnego konsumenta, co wynika także z motywu 16 rozporządzenia nr 1924/2006. Ze względu na to, że zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi przeciętny konsument powinien zmniejszyć spożycie cukrów, Komisja nie popełniła żadnego błędu, stwierdzając, iż sporne oświadczenia zdrowotne, które

podkreślają jedynie korzystne działanie dla metabolizmu energetycznego, przy czym milczą o zagrożeniach związanych z nadmiernym spożyciem cukrów, są niejednoznaczne i wprowadzające w błąd.

- 70 W uzupełnieniu należy również stwierdzić, że w świetle ustaleń prawodawcy znajdujących się w motywie 10 rozporządzenia nr 1924/2006 (zob. pkt 55 powyżej) stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych mogłoby prowadzić właściwego konsumenta do uznania, że związek przyczynowo-skutkowy istnieje jedynie pomiędzy spożyciem glukozy a prawidłowym funkcjonowaniem metabolizmu energetycznego, zaś taki związek istnieje również pomiędzy innymi węglowodanami a prawidłowym funkcjonowaniem metabolizmu energetycznego.
- 71 Wreszcie w odniesieniu do argumentu skarżącej, że oparte na powszechnie przyjętych opiniach naukowych zalecenia krajowych i międzynarodowych organów w zakresie zmniejszenia spożycia cukrów były jej nieznanne, należy zauważyć, iż dla stwierdzenia, że sporne oświadczenia zdrowotne są niejednoznaczne i wprowadzają w błąd, kwestia, czy skarżąca знаła dane zalecenia, nie ma żadnego znaczenia (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Severi, C-446/07, Zb.Orz., EU:C:2009:530, pkt 62). Jak zostało już stwierdzone (zob. pkt 66 powyżej), należy odnieść się do przypuszczalnych oczekiwań przeciętnego konsumenta, właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego, co do danej informacji. Ustalenie wprowadzającego w błąd charakteru w rozumieniu art. 3 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1924/2006 nie zależy od kwestii, czy skarżąca działała ze świadomością takiego charakteru lub nawet umyślnie.
- 72 Wobec powyższego część czwartą badanego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części piątej, dotyczącej braku zbadania szczególnych warunków użycia lub dodatkowych wyjaśnień lub ostrzeżeń

- 73 Skarżąca uważa, że Komisja naruszyła art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006, ponieważ instytucja ta uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi zbadania, czy sporne oświadczenia zdrowotne mogą zostać dopuszczone w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi wyjaśnieniami lub ostrzeżeniami. Zaskarżone rozporządzenie nie pozwala ustalić, jakie szczególne warunki użycia można byłoby wziąć pod uwagę ani jakie dodatkowe wyjaśnienia lub ostrzeżenia mogłyby sprawić, że przesłanie byłoby mniej mylące dla konsumentów. Zdaniem skarżącej dodanie obowiązkowej informacji mającej na celu przekazanie zalecenia organów międzynarodowych do zmniejszenia lub monitorowania spożycia cukrów byłoby – zgodnie z zasadą proporcjonalności – wystarczające, aby uniknąć mylącego dla konsumentów przesłania. Jak w przypadku innych oświadczeń zdrowotnych, w celu uniknięcia podnoszonego prawdopodobieństwa wprowadzenia w błąd Komisja mogła również wymagać, aby skarżąca dodała informację, zgodnie z którą zwiększenie spożycia cukru może stanowić zagrożenie dla zdrowia.
- 74 Po pierwsze, nie można zgodzić się z argumentacją, zgodnie z którą Komisja uchybiła spoczywającemu na niej obowiązkowi zbadania, czy sporne oświadczenia zdrowotne mogły zostać dopuszczone w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi wyjaśnieniami lub ostrzeżeniami. Komisja wskazała bowiem w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, że nawet gdyby sporne oświadczenia zdrowotne miały zostać dopuszczone tylko w szczególnych warunkach użycia lub uzupełnione dodatkowymi stwierdzeniami lub ostrzeżeniami, nie byłoby to wystarczające, by zmniejszyć dezorientację konsumentów, i w związku z tym nie należy udzielić zezwolenia na stosowanie tych oświadczeń. W konsekwencji Komisja zbadała możliwość dopuszczenia spornych oświadczeń zdrowotnych w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi stwierdzeniami lub ostrzeżeniami.

- 75 W tym względzie w odniesieniu do argumentu skarżącej, że zaskarżone rozporządzenie nie pozwala ustalić, jakie szczególne warunki użycia można było wziąć pod uwagę ani jakie dodatkowe wyjaśnienia lub ostrzeżenia mogły sprawić, iż przesłanie byłoby mniej mylące dla konsumentów, wystarczy zauważyć, że zgodnie z wymogami prawa z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zdaniem Komisji nie jest możliwe sformułowanie szczególnych warunków użycia lub dodatkowych stwierdzeń lub ostrzeżeń w sposób umożliwiający uniknięcie w stopniu wystarczającym tego, by konsumenci nie zostali wprowadzeni w błąd.
- 76 Po drugie, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, że Komisja błędnie uznała, iż sporne oświadczenia zdrowotne nie mogą zostać dopuszczone w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi stwierdzeniami lub ostrzeżeniami, argumentacja ta dotyczy w istocie przestrzegania zasady proporcjonalności, a zatem zostanie zbadana w ramach zarzutu drugiego (zob. pkt 87–91 poniżej). W zakresie, w jakim skarżąca podnosi, że w wielu przypadkach Komisja przewidywała poddanie dopuszczenia oświadczeń zdrowotnych dotyczących produktów spożywczych pewnym warunkom, takim jak obowiązkowe ostrzeżenia, należy stwierdzić, że okoliczność ta nie została podważona przez Komisję, lecz nie ma ona żadnego znaczenia dla badania kwestii, czy Komisja błędnie uznała, że sporne oświadczenia zdrowotne ściśle dotyczące glukozy nie mogły zostać dopuszczone w szczególnych warunkach użycia lub gdyby zostały uzupełnione dodatkowymi stwierdzeniami lub ostrzeżeniami.
- 77 W związku z powyższym należy oddalić część piątą, a zatem także zarzut pierwszy w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

- 78 Skarżąca podnosi, że wydając zaskarżone rozporządzenie, Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności. Jej zdaniem decyzja o odmowie nie była ani właściwa, ani niezbędna do osiągnięcia celu rozporządzenia nr 1924/2006, to znaczy stosowania oświadczeń zdrowotnych w wystarczającym stopniu potwierdzonych naukowo. W przypadku całkowitego zakazu reklamy należy dokonać ścisłej kontroli proporcjonalności, uwzględniając fakt, że rozporządzenie nr 1924/2006 przewiduje odrzucanie wniosków ze względów innych niż naukowe jedynie wyjątkowo, i to na solidnych podstawach. Zasada jest dostosowanie decyzji o udzieleniu zezwolenia do wyników naukowego postępowania kontrolnego, które jest niezmiernie długie i kosztowne. Zdaniem skarżącej sporne oświadczenia zdrowotne powinny zostać dopuszczone przynajmniej wraz z towarzyszącymi im warunkami ograniczającymi lub po uzupełnieniu ich stwierdzeniami, co stanowiłoby środki łagodniejsze. Ponadto Komisja mogła zmienić lub uzupełnić treść oświadczeń zdrowotnych, których dotyczyły wnioski, w ramach swoich uprawnień dyskrecjonalnych, w taki sposób, aby zachowując ich wydźwięk, uniknąć podnoszonej mylącej treści. Co więcej, skarżąca podnosi naruszenie jej praw przewidzianych w art. 6 i 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Według skarżącej decyzja o odmowie jest również niezgodna z celem rozporządzenia nr 1924/2006, na mocy którego to rozporządzenia należy zapewnić ochronę konsumentów przed wprowadzającymi w błąd oświadczeniami poprzez stosowanie wyłącznie wystarczająco uzasadnionych naukowo oświadczeń zdrowotnych. Wreszcie decyzja Komisji jest nieproporcjonalna, jako że uniemożliwia ona przekazanie konsumentom niepodważalnych informacji merytorycznych.
- 79 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności wymaga, aby działania instytucji Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym ma służyć dane uregulowanie, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować rozwiązania najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do założonych celów (zob. wyrok z dnia 9 marca 2006 r., Zuid-Hollandse Milieufederatie i Natuur en Milieu, C-174/05, Zb.Orz., EU:C:2006:170, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 80 W pierwszej kolejności w odniesieniu do kontroli sądowej wskazanych w powyższym punkcie przesłanek należy przypomnieć, że zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006 Komisja podjęła decyzję w sprawie wniosków skarżącej, uwzględniając, poza opiniami EFSA, wszystkie odpowiednie przepisy prawa Unii oraz pozostałe zasadne czynniki istotne dla badanej sprawy. Jak już zostało stwierdzone (zob. pkt 30 powyżej), w dziedzinie wymagającej od Komisji dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji instytucji tej należy przyznać szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych. Jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki właściwa instytucja zamierza osiągnąć, może mieć wpływ na legalność takiego środka (zob. podobnie ww. w pkt 30 wyroki: Alliance for Natural Health i in., EU:C:2005:449, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja, EU:T:2015:375, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Z orzecznictwa wynika również, że zakres uprawnień dyskrejonalnych przysługujący uprawnionym organom przy wyznaczaniu środka równowagi między wolnością słowa a celem polegającym na ochronie zdrowia jest zmienny w zależności od celu uzasadniającego ograniczenie tego prawa oraz charakteru wchodzących w grę działań (wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, Zb.Orz., EU:C:2006:772, pkt 155; zob. także wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r., Damgaard, C-421/07, Zb.Orz., EU:C:2009:222, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo). Na podstawie tego orzecznictwa należy przyznać Komisji szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych w odniesieniu do, w szczególności, korzystania z wolności wyrażania opinii do celów komercyjnych, zwłaszcza w komunikatach o charakterze reklamowym (zob. podobnie ww. w pkt 68 opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Neptune Distribution, EU:C:2015:460, pkt 55).
- 82 W odniesieniu w tym względzie do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą w przypadku całkowitego zakazu reklamy należy dokonać ścisłej kontroli proporcjonalności, rzeczywiście na mocy art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006 oświadczenia zdrowotne są zabronione, o ile nie są one zgodne z ogólnymi wymaganiami zawartymi w rozdziale II tego rozporządzenia i wymaganiami szczególnymi zawartymi w rozdziale IV wspomnianego rozporządzenia oraz o ile nie zostało udzielone w odniesieniu do nich zezwolenie zgodnie z tym rozporządzeniem i nie figurują w wykazie dozwolonych oświadczeń zawartym w art. 13 i 14 tegoż rozporządzenia. Niemniej, wbrew twierdzeniom skarżącej, wprowadzenie przez rozporządzenie nr 1924/2006 zasady zakazu stosowania tych oświadczeń zdrowotnych, któremu towarzyszy możliwość udzielenia zezwolenia, nie stanowi całkowitego zakazu reklamy. Co więcej, istnieją już oświadczenia zdrowotne, które skarżąca może stosować. W szczególności rozporządzenie Komisji (UE) nr 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.U. L 136, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/7 z dnia 6 stycznia 2015 r. (Dz.U. L 3, s. 3), przewiduje dopuszczone oświadczenia zdrowotne dotyczące roztworów węglowodanowo-elektrolitowych, jak też wpływu węglowodanów na przywrócenie prawidłowego funkcjonowania mięśni po wyczerpanym wysiłku.
- 83 Odnosząc się w tym kontekście do powołania się przez skarżącą na art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/13 i na wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Douwe Egberts (C-239/02, Zb.Orz., EU:C:2004:445), należy zauważyć, iż w pkt 36 tego wyroku Trybunał uznał, że art. 2 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2000/13 zakazuje umieszczania wszelkich informacji odnoszących się do chorób ludzi, bez względu na to, czy mogą one wprowadzić konsumenta w błąd czy nie, jak również informacji, które choć nie zawierają żadnych odniesień do chorób, lecz raczej na przykład do zdrowia, to jednak wprowadzają w błąd. W ww. wyroku Douwe Egberts (EU:C:2004:445, pkt 43) Trybunał orzekł również, że całkowity zakaz umieszczania na etykietach środków spożywczych pewnych informacji dotyczących odchudzania lub zaleceń lekarskich bez zbadania, dla każdego przypadku oddzielnie, rzeczywistej możliwości wprowadzenia przez nie nabywcy w błąd doprowadziłby do niemożności swobodnej sprzedaży w danym państwie członkowskim środków spożywczych opatrzonych takimi informacjami, nawet gdyby informacje te nie wprowadzały w błąd. Mając na uwadze, że w tym przypadku słusznie uznano,

iż sporne oświadczenia zdrowotne są niejednoznaczne i wprowadzające w błąd, argument skarżącej dotyczący art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2000/13 i ww. wyroku Douwe Egberts (EU:C:2004:445) nie pozwala uznać, że należy dokonać szerszej kontroli proporcjonalności niż ta wskazana w pkt 80 powyżej.

- 84 Ponadto wbrew temu, co twierdzi skarżąca, jakkolwiek prawdą jest, że zgodnie z motywem 17 rozporządzenia nr 1924/2006 naukowe uzasadnienie jest głównym aspektem brany pod uwagę przy stosowaniu oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, niemniej faktem pozostaje, iż owo rozporządzenie nie przewiduje odrzucenia wniosku ze względów innych niż naukowe jedynie w wyjątkowych sytuacjach i rzadko, co wynika w szczególności z art. 18 ust. 4 tego rozporządzenia. Zostało już bowiem stwierdzone (zob. pkt 25 powyżej), że z tego przepisu wynika, iż podejmując decyzję w sprawie wniosku o oświadczeniu zdrowotnym, Komisja powinna uwzględnić trzy elementy, a mianowicie, po pierwsze, ocenę naukową zawartą w opinii EFSA, po drugie, odpowiednie przepisy prawa Unii i, po trzecie, inne zasadne czynniki istotne dla przedmiotowej sprawy.
- 85 W drugiej kolejności, co się tyczy celów realizowanych przez zaskarżone rozporządzenie, należy stwierdzić, że podstawą prawną tego rozporządzenia jest art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006. Z art. 1 ust. 1 i z motywów 1 i 36 rozporządzenia nr 1924/2006 wynika, że celem tego aktu jest zapewnienie skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Jak wynika z motywów 1 i 18 rozporządzenia nr 1924/2006, ochrona zdrowia jest jednym z głównych celów tego rozporządzenia (ww. w pkt 55 wyrok w sprawie Deutsches Weintor, EU:C:2012:526, pkt 45). Zgodnie z motywem 9 tegoż rozporządzenia ustalone w tym akcie zasady powinny zapewniać konsumentom wysoki poziom ochrony, dostarczać im wiedzy niezbędnej do dokonania wyboru z pełną znajomością faktów, jak również stworzyć dla branży spożywczej równe warunki konkurencji. Motyw 16 rozporządzenia nr 1924/2006 stanowi, że ważne jest, by oświadczenia dotyczące żywności były zrozumiałe dla konsumenta, oraz właściwe jest zapewnienie wszystkim konsumentom ochrony przed oświadczeniami wprowadzającymi w błąd. W tym kontekście to właśnie w celu ochrony konsumentów przed niejednoznacznymi lub wprowadzającymi w błąd oświadczeniami Komisja odmówiła udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych, co wynika z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia.
- 86 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że argumentacja skarżącej nie dowodzi, iż zaskarżone rozporządzenie jest oczywiście niewłaściwe w stosunku do tych celów.
- 87 Po pierwsze, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą sporne oświadczenia zdrowotne powinny zostać dopuszczone przynajmniej wraz z towarzyszącymi im warunkami ograniczającymi lub po uzupełnieniu ich stwierdzeniami stanowiącymi środki łagodniejsze, należy bowiem zauważyć, iż skarżąca nie wykazała, że Komisja błędnie uznała w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, że nie było to możliwe, ponieważ przesłanie spornych oświadczeń zdrowotnych nie byłoby przez to mniej mylące dla konsumentów, i w związku z tym nie należało udzielić zezwolenia na stosowanie tych oświadczeń. Jak twierdzi Komisja, dopuszczenie spornych oświadczeń zdrowotnych zachęcających do spożywania cukrów wraz z obowiązkową informacją zalecającą w istocie zmniejszenie spożycia cukrów lub monitorowanie ilości spożytego cukru niosłoby ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów. Informacja o pułapach ilościowych lub ostrzeżeniach na produkcie będącym istotnym źródłem cukru, noszącym jednocześnie oświadczenie zdrowotne nadające temu produktowi pozytywny wizerunek i odbieranym zatem przez konsumentów jako artykuł o korzystnych właściwościach odżywczych, fizjologicznych lub zdrowotnych, jest sama w sobie sprzeczna i nie może zagwarantować przestrzegania ogólnie przyjętych zasad żywieniowych i zdrowotnych mających na celu zmniejszenie spożycia cukrów.

- 88 Co się tyczy w szczególności argumentu skarżącej, że to do Komisji należy ustalenie, iż w danym przypadku żaden warunek, stwierdzenie lub ostrzeżenie nie mogą zagwarantować wystarczającej ochrony konsumentów, należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 18 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z art. 15 ust. 3 lit. f) tego rozporządzenia skarżąca mogła zaproponować w swoich wnioskach szczególne warunki użycia, czego jednak nie uczyniła.
- 89 Po drugie, również argumentacja skarżącej w zakresie, w jakim powołuje się ona na orzecznictwo Trybunału (wyroki: z dnia 24 listopada 1993 r., *Keck i Mithouard*, C-267/91 i C-268/91, Rec, EU:C:1993:905; z dnia 9 lutego 1999 r., *van der Laan*, C-383/97, Rec, EU:C:1999:64; ww. w pkt 83 wyrok *Douwe Egberts*, EU:C:2004:445), które stanowi, że w przypadku krajowego zakazu reklamy ochrona konsumentów może być wystarczająco zagwarantowana przez odpowiedni obowiązek oznakowania, taki jak etykietowanie zapewniające przejrzystość ofert składanych konsumentom, nie może zostać uwzględniona.
- 90 Orzecznictwo to dotyczy bowiem niezharmonizowanych przepisów krajowych. Tymczasem w niniejszej sprawie należy przypomnieć, że podstawą prawną zaskarżonego rozporządzenia jest art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 1924/2006. To ostatnie rozporządzenie jest oparte na art. 95 WE, zgodnie z którym prawodawca przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Należy podkreślić w tym względzie, że art. 168 ust. 1 akapit pierwszy TFUE stanowi, iż przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, a art. 95 ust. 3 WE i, podobnie, art. 114 ust. 3 TFUE wymagają w sposób wyraźny, aby w ramach dokonywanej harmonizacji został zagwarantowany wysoki poziom ochrony zdrowia osób (zob. ww. w pkt 30 wyrok *Alliance for Natural Health i in.*, EU:C:2005:449, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Po trzecie, skarżąca podnosi, że Komisja powinna była, korzystając ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych, zmienić treść zaproponowanych spornych oświadczeń zdrowotnych. Jej zdaniem niezbędne byłoby jedynie utrzymanie istoty oświadczenia dotyczącego zdrowia przy uwzględnieniu podstawy naukowej. W tym względzie z jednej strony należy zauważyć, że skarżąca nie wskazała żadnego sformułowania spornych oświadczeń zdrowotnych, które Komisja mogłaby zbadać. Z drugiej strony, zgodnie z motywem 14 zaskarżonego rozporządzenia, to właśnie sedno spornych oświadczeń zdrowotnych nie było zgodne z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi. Argumentacji skarżącej nie można zatem uwzględnić.
- 92 Po czwarte, jeśli chodzi o argumentację skarżącej, zgodnie z którą zaskarżone rozporządzenie narusza wolności ustanowione w art. 6 i 16 karty praw podstawowych, dotyczących prawa do wolności i bezpieczeństwa oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej, należy wskazać, że skarżąca poprzestała na abstrakcyjnym wyliczeniu naruszeń tych przepisów w ramach niniejszego zarzutu. Tymczasem naruszenie art. 6 i 16 karty praw podstawowych stanowi zarzut odrębny i niezależny od niniejszego zarzutu, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności. Zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do postępowania przez Sądem na mocy art. 53 akapit pierwszy tegoż statutu i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r., skarga powinna zawierać w szczególności zwięzłe przedstawienie podnoszonych zarzutów. Skarga powinna zatem wyraźnie wskazywać, na czym polega zarzut, na którym jest oparta, wobec czego samo jego abstrakcyjne powołanie nie spełnia wymogów statutu Trybunału i regulaminu postępowania (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., *Hagenmeyer i Hahn/Komisja*, T-17/12, Zb.Orz., EU:T:2014:234, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo). Z powyższego wynika, że argumentację skarżącej dotyczącą art. 6 i 16 karty praw podstawowych należy odrzucić jako niedopuszczalną.
- 93 W każdym razie należy zauważyć, że choć prawdą jest, iż zakaz używania spornych oświadczeń zdrowotnych wiąże się z nałożeniem pewnych ograniczeń na prowadzenie przez skarżącą działalności zawodowej w pewnym szczególnym aspekcie, poszanowanie tych wolności pozostaje jednak

zapewnione w ich istotnych aspektach. Nie zakazując wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów skarżącej ani ich reklamowania, zaskarżone rozporządzenie ogranicza się bowiem, na mocy art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1924/2006, do ustanowienia ram etykietowania, prezentacji i reklamowania przedmiotowych środków spożywczych w celu ochrony zdrowia publicznego, co stanowi leżący w interesie ogólnym cel uzasadniający ograniczenie jednej z podstawowych wolności (zob. ww. w pkt 55 wyrok *Deutsches Weintor*, EU:C:2012:526, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym odmowa udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych w żaden sposób nie narusza istoty wolności przewidzianych w art. 6 i 16 karty praw podstawowych i powinna być uznawana za zgodną z wymogami mającymi na celu pogodzenie poszczególnych wchodzących w grę praw podstawowych oraz zapewnienie odpowiedniej równowagi między nimi (zob. podobnie ww. w pkt 55 wyrok *Deutsches Weintor*, EU:C:2012:526, pkt 56–59).

- 94 Po piąte, w zakresie, w jakim skarżąca podnosi, że nieuwzględnienie jej wniosku jest nieproporcjonalne, ponieważ uniemożliwia przekazanie konsumentom niepodważalnych informacji merytorycznych dotyczących aktywności fizycznej i działania mięśni, należy przypomnieć, iż zgodnie z motywem 9 rozporządzenia nr 1924/2006 ustalone w nim zasady powinny zapewniać konsumentom wysoki poziom ochrony, dostarczać im wiedzy niezbędnej do dokonania wyboru z pełną znajomością faktów, jak również stworzyć dla branży spożywczej równe warunki konkurencji. Tymczasem zostało już stwierdzone, że z jednej strony sporne oświadczenia zdrowotne dają jedynie niepełne informacje, nie pozwalając właśnie przeciętnemu konsumentowi, właściwie poinformowanemu, dostatecznie uważnemu i rozsądnemu, na dokonanie świadomego wyboru, i z drugiej strony, że zezwolenie na stosowanie oświadczenia zdrowotnego dotyczącego wpływu węglowodanów na przywrócenie prawidłowego funkcjonowania mięśni po wyczerpanym wysiłku zostało już udzielone (zob. pkt 82 powyżej). Argumentacji skarżącej nie można zatem uwzględnić.
- 95 Jako że w replice skarżąca powołuje się na prawo do informacji chronione na mocy art. 11 karty praw podstawowych, należy zauważyć z jednej strony, że naruszenie tego przepisu nie zostało podniesione w skardze i że zarzut dotyczący takiego naruszenia należy zatem, wobec braku jakiegokolwiek uzasadnienia w ramach repliki, odrzucić jako niedopuszczalny zgodnie z art. 48 § 2 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. Z drugiej strony możliwość otrzymania przez konsumenta informacji w zakresie działania glukozy nie zależy od stosowania spornych oświadczeń zdrowotnych stanowiących przedmiot rozpatrywanej skargi.
- 96 Po szóste, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą odmowa udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych nie była właściwa, ponieważ nie przyczynia się do zmniejszenia spożycia cukrów, zostało już stwierdzone (zob. pkt 55 powyżej), że żywność, która jest promowana przy użyciu odpowiednich oświadczeń, może być postrzegana przez konsumentów jako artykuł o korzystniejszych właściwościach odżywczych, fizjologicznych lub zdrowotnych niż podobne lub inne artykuły, do których takie składniki odżywcze i inne substancje nie zostały dodane. Może to skłonić konsumentów do podejmowania decyzji, które wpłyną bezpośrednio na całkowitą ilość spożywanych przez nich poszczególnych składników odżywczych lub innych substancji w sposób, który jest niezgodny z zaleceniami naukowymi. Nie można zatem zgodzić się z tą argumentacją.
- 97 W rezultacie zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania

- 98 Skarżąca podnosi, że odmawiając udzielenia zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych, Komisja naruszyła zasadę równego traktowania. Zdaniem skarżącej Komisja udzieliła już zezwolenia na stosowanie podobnych oświadczeń dotyczących udziału witamin i soli mineralnych w metabolizmie energetycznym bez wskazania pułapów ilościowych lub ostrzeżeń. Ponadto Komisja miała udzielić zezwolenia na stosowanie innych oświadczeń odnoszących się do żywności, której nadmierne spożycie jest niezalecane, jak na przykład mięso i ryby, fruktoza, laktoza, czy też polifenole

obecne w oliwie z oliwek. Co więcej, Komisja zawarła w wykazie dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dwa oświadczenia zdrowotne dotyczące roztworów węglowodanowo-elektrolitowych, a także inne oświadczenie dotyczące węglowodanów. Wreszcie skarżąca podnosi, że Komisja udzieliła zezwolenia na dwa oświadczenia zdrowotne dla glukomannanu (konjac mannan), chociaż spożycie tego środka spożywczego może powodować zadławienie skutkujące nagłą śmiercią.

- 99 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada równego traktowania wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. ww. w pkt 30 wyroki: Alliance for Natural Health i in., EU:C:2005:449, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo; Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja, EU:T:2015:375, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 W pierwszej kolejności, odnosząc się do oświadczeń dotyczących udziału witamin i soli mineralnych w metabolizmie energetycznym, prawdą jest, że jak twierdzi skarżąca, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012, zawierającym wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych, Komisja udzieliła zezwolenia – bez określenia warunków stosowania żywności i bez nałożenia ograniczeń tego stosowania, i bez wymagania dodatkowych informacji czy ostrzeżeń – na stosowanie oświadczeń zdrowotnych dotyczących faktu, że kwas pantenowy, biotyna, wapń, miedź, żelazo, jod, magnez, mangan, niacyna, fosfor, ryboflawina (witamina B2), tiamina, witamina B6, witamina B12 i witamina C przyczyniają się do utrzymania prawidłowego metabolizmu energetycznego.
- 101 Niemniej skarżąca nie wykazała, w jakim stopniu udzielenie zezwolenia na stosowanie oświadczeń zdrowotnych dotyczących tych witamin i minerałów jest porównywalne do przypadku rozpatrywanego w niniejszej sprawie. Sama okoliczność, że w dwóch przypadkach oświadczenie zdrowotne dotyczy udziału danej substancji w prawidłowym metabolizmie energetycznym, nie wystarcza w tym zakresie. Jak twierdzi Komisja, glukoza jest składnikiem odżywczym innym niż witaminy i minerały. Chociaż można uznać, że prawidłowo zbilansowana dieta dostarcza witamin i minerałów tylko w ograniczonych ilościach, glukoza jest z natury podstawową substancją zawartą w dużej liczbie środków spożywczych i jest wchłaniana przez organizm w następstwie rozpadu węglowodanów. Jeśli chodzi o twierdzenie skarżącej, że nadmierne spożycie witamin i minerałów może w niektórych przypadkach wywierać negatywne skutki dla zdrowia, skarżąca w żaden sposób nie określiła tych przypadków, a zatem nie wykazała zaistnienia porównywalnej sytuacji w niniejszej sprawie.
- 102 Dodatkowo w odniesieniu do argumentu skarżącej, że dopuszczone oświadczenia zdrowotne dotyczące witamin i minerałów są również stosowane dla żywności zawierającej cukier, wystarczy wskazać, że oświadczenia te nie dotyczą skutków wywieranych przez cukier, co oznacza, iż w niniejszym przypadku nie mamy do czynienia z sytuacją porównywalną.
- 103 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentacji skarżącej w przedmiocie dopuszczenia poszczególnych oświadczeń odnoszących się do żywności, której nadmierne spożycie jest niezalecane, po pierwsze, skarżąca podnosi, że Komisja dopuściła oświadczenie zdrowotne dotyczące mięsa i ryb, mimo iż powszechnie przyjmuje się, że konsumenci Unii spożywają za dużo mięsa i że nie należy jeść go codziennie.
- 104 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na stosowanie oświadczenia zdrowotnego, według którego mięso i ryby, spożywane wraz z inną żywnością zawierającą żelazo, pomagają w przyswajaniu żelaza. Oświadczenie to może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do żywności zawierającej co najmniej 50 g mięsa lub ryb na określoną ilościowo porcję. Aby oświadczenie mogło być stosowane, podaje się informację dla konsumenta, że korzystne działanie występuje w przypadku spożywania 50 g mięsa lub ryb wraz z żywnością zawierającą żelazo niehemowe.

- 105 Swoją argumentacją skarżąca nie wykazuje, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania. Z jednej strony skarżąca nie przytacza bowiem nic na poparcie swojego twierdzenia o istnieniu zaleceń wzywających zasadniczo do niespożywania zbyt dużej ilości mięsa czy też ryb. Mimo że w replice skarżąca odnosi się do pewnych badań, należy zauważyć, iż nie zostały one przedłożone. Z drugiej strony trzeba stwierdzić, że podczas gdy glukoza jest składnikiem odżywczym, mięso i ryby, których dotyczy dopuszczone oświadczenie zdrowotne, są, jak twierdzi Komisja, żywnością bogatą w składniki odżywcze, a zatem są one zupełnie odmienne od glukozy. W świetle powyższego w niniejszym przypadku porównywalna sytuacja nie występuje.
- 106 Po drugie, odnosząc się do argumentacji skarżącej dotyczącej fruktozy, należy stwierdzić, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na oświadczenie zdrowotne, według którego spożywanie żywności zawierającej fruktozę prowadzi do mniejszego wzrostu poziomu cukru we krwi niż spożywanie żywności zawierającej sacharozę lub glukozę. Oświadczenie to może być stosowane dla żywności lub napojów słodzonych, w których glukoza lub sacharoza zostały zastąpione fruktozą, tak aby obniżenie zawartości glukozy lub sacharozy w tej żywności lub w tych napojach wynosiło przynajmniej 30%.
- 107 Argumentacja ta nie wykazuje, że zasada równego traktowania została naruszona. Jak bowiem twierdzi Komisja, dopuszczone oświadczenie zdrowotne dotyczące fruktozy odnosi się do zastąpienia glukozy lub sacharozy poprzez fruktozę w celu zmniejszenia wzrostu poziomu cukru we krwi. Jako że chodzi o zastąpienie cukru przez inny cukier, którego działanie polega na ograniczeniu wzrostu poziomu cukru we krwi, nie prowadzi to do powstania ryzyka ogólnie zwiększonego spożycia cukrów w związku z dopuszczeniem tego oświadczenia. W niniejszym przypadku nie występuje zatem porównywalna sytuacja.
- 108 Po trzecie, jeśli chodzi o argumentację skarżącą dotyczącą laktulozy, należy stwierdzić, iż zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na oświadczenie zdrowotne, według którego laktuloza przyczynia się do przyspieszenia pasażu jelitowego. Oświadczenie to może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do żywności zawierającej 10 g laktulozy na określoną ilościowo pojedynczą porcję. Aby oświadczenie mogło być stosowane, podaje się informację dla konsumenta, że korzystne działanie występuje w przypadku spożywania jednorazowo dawki 10 g laktulozy dziennie.
- 109 Również ta argumentacja nie wykazuje, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania. Jak bowiem twierdzi Komisja, dopuszczone oświadczenie zdrowotne dotyczące laktulozy odnosi się do działania przeczyszczającego tego syntetycznego disacharydu spożytego w ograniczonych ilościach. Oświadczenie to zostało dopuszczone wyłącznie dla określonej dawki laktulozy niezbędnej do uzyskania tego działania, o czym konsumenci powinni również zostać poinformowani. Zważywszy na to działanie przeczyszczając uzyskane nawet przy spożyciu ograniczonych ilości laktulozy, w niniejszym przypadku nie występuje porównywalna sytuacja.
- 110 Po czwarte, w odniesieniu do argumentacji skarżającej dotyczącej polifenolu w oliwie z oliwek należy stwierdzić, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na oświadczenie zdrowotne, według którego polifenole w oliwie z oliwek pomagają w ochronie lipidów we krwi przed stresem oksydacyjnym. Oświadczenie to może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do oliwy z oliwek zawierającej przynajmniej 5 mg hydroksytyrozolu i jego pochodnych (np. kompleksu oleuropeiny i tyrozolu) na 20 g oliwy z oliwek. Aby oświadczenie mogło być stosowane, podaje się informację dla konsumenta, że korzystne działanie występuje w przypadku spożywania 20 g oliwy z oliwek dziennie.
- 111 Argumentacja skarżającej nie dowodzi, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania poprzez potraktowanie porównywalnych sytuacji w odmienny sposób bez obiektywnego uzasadnienia. Otóż z jednej strony skarżąca nie wykazała w żaden sposób, że zmniejszenie spożycia polifenolu w oliwie z oliwek jest na podstawie ogólnie przyjętych opinii naukowych zalecane, tak jak w przypadku spożycia

cukrów. Z drugiej strony wprawdzie, jak twierdzi skarżąca, 20 g oliwy z oliwek stanowi około 30% całkowitej referencyjnej wartości spożycia tłuszczów wskazanej w części B załącznika XIII do rozporządzenia nr 1169/2011, wynoszącej 70 g, niemniej taki argument nie wykazuje istnienia porównywalnych sytuacji w niniejszej sprawie.

- 112 W trzeciej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania, zawierając w wykazie dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dwa oświadczenia dotyczące roztworów węglowodanowo-elektrolitowych, a także inne oświadczenie dotyczące węglowodanów.
- 113 Po pierwsze, w odniesieniu do dwóch oświadczeń zdrowotnych dotyczących roztworów węglowodanowo-elektrolitowych należy stwierdzić, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na oświadczenie zdrowotne, według którego roztwory węglowodanowo-elektrolitowe pomagają utrzymać wytrzymałość podczas długotrwałych ćwiczeń wytrzymałościowych, oraz oświadczenie zdrowotne, według którego roztwory te zwiększają wchłanianie wody podczas ćwiczeń fizycznych. Aby oświadczenie mogło być stosowane, roztwory węglowodanowo-elektrolitowe powinny zawierać 80–350 kilokalorii z węglowodanów na litr, a co najmniej 75% energii powinno pochodzić z węglowodanów wywołujących silną odpowiedź glikemiczną, takich jak glukoza, polimery glukozy i sacharoza. Co więcej, zawartość sodu w tych napojach powinna wahać się między 20 milimoli na litr (460 mg na litr) a 50 milimoli na litr (1150 mg na litr), a ich osmolalność powinna wynosić 200–330 miliosmoli na kilogram wody.
- 114 W tym względzie z jednej strony należy stwierdzić, że dwa dopuszczone oświadczenia zdrowotne nie dotyczą glukozy jako takiej, lecz roztworów węglowodanowo-elektrolitowych, które są szczególnymi produktami używanymi w ramach długotrwałego treningu wytrzymałościowego i podczas ćwiczeń fizycznych. Z drugiej strony, o ile prawdą jest, że dla trzech z pięciu oświadczeń zdrowotnych objętych wnioskami skarżącej grupę docelową stanowią aktywni mężczyźni i aktywne kobiety o dobrym stanie zdrowia i o dobrze wyćwiczonej kondycji (zob. pkt 3 powyżej), o tyle faktem pozostaje, iż dopuszczone przez Komisję oświadczenia zdrowotne dotyczące glukozy jako takiej mogą również być stosowane przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym dla produktów glukozowych przeznaczonych dla całej populacji ogółem zgodnie z art. 17 ust. 5 rozporządzenia nr 1924/2006. W tym względzie trzeba stwierdzić, iż z przedstawionej przez Komisję reklamy skarżącej dotyczącej jej produktów wynika, że również dzieci i uczniowie stanowią część grupy docelowej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że skarżąca może stosować te dwa dopuszczone oświadczenia zdrowotne dla swoich produktów, o ile spełnione są warunki użycia. W świetle powyższego nie można uznać, że nastąpiło odmienne potraktowanie porównywalnych sytuacji. Argumentacji skarżącej nie można zatem uwzględnić.
- 115 Po drugie, co się tyczy oświadczenia zdrowotnego dotyczącego węglowodanów, należy zauważyć, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na oświadczenie zdrowotne, według którego węglowodany przyczyniają się do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania mięśni (skurczu) po bardzo wyczerpanym lub długotrwałym wysiłku fizycznym prowadzącym do zmęczenia mięśni i wyczerpania zapasów glikogenu w mięśniach szkieletowych. Oświadczenie może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do żywności zawierającej węglowodany przyswajalne przez organizm człowieka (z wyłączeniem polioli). Należy podać informację dla konsumenta, że korzystne działanie występuje w przypadku spożywania węglowodanów, ze wszystkich źródeł, przy łącznym spożyciu wynoszącym 4 g na kilogram masy ciała, w dawkach przyjmowanych w ciągu pierwszych czterech godzin po bardzo wyczerpanym lub długotrwałym wysiłku fizycznym prowadzącym do zmęczenia mięśni i wyczerpania zapasów glikogenu w mięśniach szkieletowych i nie później niż sześć godzin po takim wysiłku. Oświadczenie może być stosowane wyłącznie w odniesieniu do żywności przeznaczonej dla osób dorosłych, które podjęły bardzo wyczerpany lub długotrwały wysiłek fizyczny prowadzący do zmęczenia mięśni i wyczerpania zapasów glikogenu w mięśniach szkieletowych.
- 116 Jakkolwiek, jak twierdzi skarżąca, glukoza jest węglowodanem, niemniej jednak oświadczenia zdrowotne objęte wnioskami skarżącej odnoszą się do prawidłowego metabolizmu energetycznego podczas wysiłku fizycznego bez określania intensywności czy czasu trwania tego wysiłku czy też

opisania szczególnych procesów fizjologicznych metabolizmu u sportowców, w przeciwieństwie do dopuszczonego oświadczenia zdrowotnego dotyczącego węglowodanów. Jak już stwierdzono (zob. pkt 88 powyżej), w swoim wniosku o udzielenie zezwolenia skarżąca mogła zaproponować szczególne warunki użycia dla oświadczeń zdrowotnych, których dotyczył dany wniosek, czego jednak nie uczyniła. Dodatkowo należy zaznaczyć, że skarżąca może stosować to dopuszczone oświadczenie zdrowotne dla swoich produktów, o ile spełnione są warunki użycia. W konsekwencji wobec braku porównywalnych sytuacji nie można uznać, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania.

- 117 W czwartej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja udzieliła zezwolenia na stosowanie dwóch oświadczeń zdrowotnych dla glukomannanu (konjac mannan), chociaż spożycie tego środka spożywczego może powodować zadławienie skutkujące nagłą śmiercią.
- 118 Należy stwierdzić, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 432/2012 Komisja udzieliła zezwolenia na stosowanie oświadczenia zdrowotnego, według którego glukomannan (konjac mannan) pomaga w utrzymaniu prawidłowego poziomu cholesterolu we krwi, oraz oświadczenia, według którego spożywany w ramach diety niskokalorycznej glukomannan (konjac mannan) pomaga w utracie wagi. Prawdą jest, że stosowanie tych oświadczeń zdrowotnych zostało dopuszczone przez Komisję wyłącznie z ostrzeżeniem przed ryzykiem zadławienia się w przypadku osób mających trudności z połykaniem lub w przypadku spożycia z niewystarczającą ilością płynu. Zaleca się spożycie z dużą ilością wody celem zagwarantowania, że substancja dotrze do żołądka. Niemniej ponieważ z opinii EFSA dotyczącej tej substancji wynika, że substancja ta nie występuje naturalnie w środkach spożywczych, lecz stanowi dodatek do żywności stosowany jako emulgator i zagęszczacz, oraz że substancja ta jest spożywana także w postaci suplementów żywnościowych, co nie zostało zakwestionowane przez skarżącą, nie można uznać, iż nastąpiło odmienne potraktowanie porównywalnych sytuacji.
- 119 W piątej kolejności należy odrzucić przedstawioną podczas rozprawy argumentację skarżącej dotyczącą projektu rozporządzenia w sprawie oświadczenia odnoszącego się do kofeiny. Otóż, po pierwsze, skarżąca nie wykazała, że projekt ten został przyjęty przez Komisję. Po drugie, wobec braku przedłożenia owego projektu skarżąca nie wykazała w żaden sposób zaistnienia w niniejszym przypadku porównywalnej sytuacji.
- 120 Wreszcie należy zauważyć, iż z motywu 12 rozporządzenia nr 432/2012 wynika, że Komisja odmówiła udzielenia zezwolenia na stosowanie oświadczenia dotyczącego wpływu tłuszczów na prawidłowe wchłanianie witamin rozpuszczalnych w tłuszczach oraz innego oświadczenia dotyczącego wpływu sodu na utrzymanie prawidłowego funkcjonowania mięśni co do zasady z tych samych powodów jak te wskazane w motywie 14 zaskarżonego rozporządzenia, dotyczącym oświadczeń zdrowotnych objętych wnioskami skarżącej. Ponadto w odniesieniu do podejścia Komisji do kwestii cukrów należy stwierdzić, iż z załącznika do rozporządzenia nr 432/2012 wynika, że oświadczenie zdrowotne dotyczące węglowodanów może zostać dopuszczone wyłącznie po dodaniu szczególnych warunków użycia ograniczających stosowanie tego oświadczenia dla żywności, która spełnia wymogi stosowania oświadczeń żywieniowych „niska zawartość cukrów” lub „bez dodatku cukrów” zdefiniowanych w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006. W tym względzie należy uznać, że zgodnie z motywem 18 rozporządzenia nr 432/2012 środki przewidziane w tym rozporządzeniu nie spotkały się ze sprzeciwem Parlamentu Europejskiego ani Rady, czyli instytucji, które przyjęły rozporządzenie nr 1924/2006.
- 121 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 122 Skarżąca podnosi, że Komisja nie spełniła w sposób wystarczający ciężącego na niej obowiązku uzasadnienia. Zaskarżone rozporządzenie nie określa ani argumentów zawartych w uwagach przedstawionych przez skarżącą i przez BSNA, ani tego, w jakiej formie Komisja je uwzględniła. Czysto formalna odmowa sugerowałaby, że Komisja nie wzięła ich pod uwagę. Ponadto z zaskarżonego rozporządzenia nie wynika, że Komisja dokonała rozróżnienia poszczególnych grup docelowych. Zdaniem skarżącej zaskarżone rozporządzenie przemawia raczej za tym, że Komisja nie zbadała wystarczająco i w sposób niezależny uwag przedstawionych przez skarżącą i przez BSNA. Niepełne uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia nie pozwala zrozumieć, jak Komisja odniosła się do przedstawionych w tychże uwagach argumentów. Co więcej, Komisja nie wyjaśniła powodów, dla których udzielenie zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych uzupełnionych o szczególne warunki bądź o dodatkowe wyjaśnienia lub ostrzeżenia nie stanowiłoby środka łagodniejszego.
- 123 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętego środka, a właściwemu sądowi dokonać jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit drugi TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. W szczególności Komisja nie musi zajmować stanowiska wobec wszystkich argumentów zainteresowanych stron, wystarczy bowiem przedstawić fakty i względy prawne o zasadniczym znaczeniu dla decyzji (zob. ww. w pkt 92 wyrok Hagenmeyer i Hahn/Komisja, EU:T:2014:234, pkt 173 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 124 Po pierwsze, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia nie określa ani argumentów zawartych w uwagach przedstawionych przez skarżącą i przez BSNA, ani tego, w jakiej formie Komisja je uwzględniła, należy zauważyć, że motyw 17 zaskarżonego rozporządzenia wskazuje, iż przy ustanawianiu środków przewidzianych w zaskarżonym rozporządzeniu uwzględniono uwagi skarżącej oraz przedstawicieli opinii publicznej przekazane Komisji zgodnie z art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1924/2006. Uzasadnienie to spełnia wymogi ustanowione we wskazanym powyżej w pkt 123 orzecznictwie. Z orzecznictwa tego wynika, iż Komisja nie musi zajmować stanowiska wobec wszystkich argumentów zainteresowanych podmiotów, wystarczy bowiem przedstawienie faktów i względów prawnych o zasadniczym znaczeniu dla decyzji (zob. podobnie ww. w pkt 92 wyrok Hagenmeyer i Hahn/Komisja, EU:T:2014:234, pkt 179). W niniejszej sprawie podstawy nieuwzględnienia wniosków o udzielenie zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych znajdują się w motywach 4–14 zaskarżonego rozporządzenia, w których to motywach przedstawiono wnioski skarżącej, opinię EFSA w kwestii poszczególnych spornych oświadczeń zdrowotnych, a także uwagi dotyczące zarządzania ryzykiem, ze względu na które to ryzyko zezwolenia nie zostały ostatecznie udzielone, pomimo pozytywnych opinii EFSA. Uzasadnienie to pozwoliło skarżącej poznać podstawy uzasadniające przyjęty środek, a Sądowi dokonać jego kontroli.
- 125 Po drugie, odnosząc się do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą Komisja nie zbadała wystarczająco i w sposób niezależny uwag przedstawionych przez skarżącą i przez BSNA, należy zauważyć, że obowiązek uzasadnienia jest kwestią odrębną od kwestii zasadności podstaw uzasadnienia zaskarżonego aktu. Argument dotyczący niewystarczającego zbadania uwag przedstawionych przez skarżącą i zainteresowane podmioty trzecie dotyczy merytorycznej zgodności z prawem zaskarżonego rozporządzenia i wobec tego nie może się na nim opierać naruszenie obowiązku uzasadnienia (zob. podobnie ww. w pkt 92 wyrok Hagenmeyer i Hahn/Komisja, EU:T:2014:234, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo). W każdym razie okoliczności, że Komisja uznała, iż uwagi skarżącej mają charakter

naukowy, oraz że Komisja przekazała te uwagi EFSA w celu zajęcia stanowiska przez ten urząd (zob. pkt 9 powyżej), przy czym nie przekazała ona EFSA uwag przedstawionych przez BSNA, pozwalają – wobec braku jakichkolwiek istotnych dowodów na poparcie argumentacji skarżącej – stwierdzić, że Komisja wystarczająco zbadała wszystkie uwagi otrzymane na podstawie art. 16 ust. 6 rozporządzenia nr 1924/2006.

- 126 Po trzecie, oddalić należy również argumentację skarżącej w zakresie, w jakim podnosi ona zarzut naruszenia obowiązku uzasadnienia, ponieważ z zaskarżonego rozporządzenia nie wynika, że Komisja dokonała rozróżnienia poszczególnych grup docelowych. Otóż motywy 5, 7, 9, 11 i 13 zaskarżonego rozporządzenia powołują się na opinie naukowe EFSA dotyczące spornych oświadczeń zdrowotnych, które to opinie uwzględniają grupę docelową wskazaną przez skarżącą dla każdego oświadczenia zdrowotnego objętego jej wnioskami. Ponadto z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że poszczególne grupy docelowe wskazane przez skarżącą w jej wnioskach o udzielenie zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych nie mają zasadniczego znaczenia dla decyzji Komisji o odmowie.
- 127 Po czwarte, skarżąca podnosi, że Komisja nie wyjaśniła powodów, dla których udzielenie zezwolenia na stosowanie spornych oświadczeń zdrowotnych uzupełnionych o szczególne warunki bądź o dodatkowe wyjaśnienia lub ostrzeżenia nie mogłoby stanowić środka łagodniejszego. Argumentacja ta powinna także zostać oddalona. Z motywu 14 zaskarżonego rozporządzenia wynika w sposób wystarczający pod względem prawnym, że zdaniem Komisji udzielenie zezwolenia na stosowanie oświadczeń zdrowotnych objętych wnioskami skarżącej niosłoby ze sobą sprzeczne i niejasne przesłanie dla konsumentów.
- 128 W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić.
- 129 W świetle wszystkich powyższych rozważań skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 130 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę należy, zgodnie z żądaniem Komisji, obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Spółka Dextro Energy GmbH & Co. KG zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 marca 2016 r.

Podpisy