



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 12. junija 2015\*

„Varstvo potrošnikov — Uredba (EU) št. 432/2012 — Zdravstvene trditve na živilih — Ničnostna tožba — Predpis, ki ne zajema izvedbenih ukrepov — Neposredno nanašanje — Dopustnost — Kršitev členov 13 in 28 Uredbe (ES) št. 1924/2006 — Načelo dobrega upravljanja — Prepoved diskriminacije — Napačna ocenjevalna merila — Uredba št. 1924/2006 — Ugovor nezakonitosti — Pravica do izjave — Pravna varnost — Nerazumno prehodno obdobje — Seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena“

V zadevi T-296/12,

**The Health Food Manufacturers' Association**, s sedežem v East Moleseyju (Združeno kraljestvo),

**Quest Vitamins Ltd**, s sedežem v Birminghamu (Združeno kraljestvo),

**Natures Aid Ltd**, s sedežem v Kirkhamu (Združeno kraljestvo),

**Natuur-& gezondheidsProducten Nederland**, s sedežem v Ermelu (Nizozemska),

**New Care Supplements B V**, s sedežem v Oisterwijk (Nizozemska),

ki jih zastopajo B. Kelly in G. Castle, solicitors, in P. Bogaert, odvetnik,

tožeče stranke,

ob intervenciji

**FederSalus**, s sedežem v Rimu (Italija),

**Medestea biotech SpA**, s sedežem v Torinu (Italija),

in

**Naturando Srl**, s sedežem v Osiu Sottu (Italija),

ki jih zastopata E. Valenti in D. Letizia, odvetnika,

intervenienti,

proti

\* Jezik postopka: angleščina

**Evropski komisiji**, ki jo zastopata L. Flynn in S. Grünheid, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Francoske republike**, ki sta jo sprva zastopala D. Colas in S. Menez, nato M. Colas in S. Ghiandoni, zastopniki,

in

**Evropskega parlamenta**, ki ga zastopata J. Rodrigues in L. Visaggio, zastopnika,

in

**Sveta Evropske unije**, ki ga zastopata I. Šulce in M. Moore, zastopnika,

in

**Evropske potrošniške organizacije (BEUC)**, s sedežem v Bruslju (Belgija), ki jo zastopa S. Pappas, odvetnik,

intervenienti,

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti Uredbe Komisije (EU) št. 432/2012 z dne 16. maja 2012 o seznamu dovoljenih zdravstvenih trditev na živilih, razen trditev, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok (UL L 136, str. 1) in domnevne odločbe Komisije, s katero je bil sestavljen seznam zdravstvenih trditev, „katerih uporaba je začasno prekinjena“.

#### SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi M. Kančeva (poročevalka), v funkciji predsednice, C. Wetter in E. Bieliūnas, sodnika,

sodna tajnica: S. Spiropoulos, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. oktobra 2014

izreka naslednjo

### Sodbo

#### Dejansko stanje

- 1 Tožeče stranke, družbe The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur- & gezondheidsProducten Nederland in New Care Supplements BV, imajo sedež v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem in so, prvič, podjetja, ki na evropskem trgu proizvajajo in tržijo prehranska dopolnila in dietetična živila, in drugič, poklicna združenja, ki zastopajo interese podjetij, ki opravljajo to vrsto dejavnosti. Slednja vsakodnevno uporabljajo zdravstvene trditve pri označevanju in oglaševanju svojih proizvodov.

- 2 Tožeče stranke so po sprejetju Uredbe (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih (UL L 404, str. 9) zdravstvene trditve predložile organom svoje države članice za namene postopka izdaje dovoljenja iz člena 13, od (1) do (3), te uredbe. Komisija Evropskih skupnosti je nato v skladu s členom 13(2) navedene uredbe prejela sezname držav članic z več kot 44.000 zdravstvenimi trditvami. Na podlagi teh zdravstvenih trditev je Komisija naredila konsolidirani seznam za preprečitev podvajanja in ponavljanja ter sistem označevanja, objavljen na spletu, zaradi – po njenem mnenju – zagotovitve dosledne obravnave nacionalnih seznamov ter opredelitve navedenih trditev z uporabo števil „ID“.
- 3 Komisija je 24. julija 2008 Evropski agenciji za varnost hrane (v nadaljevanju: EFSA) uradno poslala zahtevo za znanstveno mnenje v skladu s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006 (v nadaljevanju: zahteva za znanstveno mnenje). Komisija je ob tej priložnosti EFSA poslala prvi del konsolidiranega seznama. Drugi deli tega seznama so bili poslani novembra in decembra 2008, po posvetovanju z državami članicami, ter nato, z dodatkom, marca 2010, s katerim je bilo končno število zdravstvenih trditev, ki jih je bilo treba preučiti, zmanjšano na 4637.
- 4 Med oktobrom 2009 in julijem 2011 je EFSA opravila znanstveno oceno zdravstvenih trditev, ki jih je posredovala Komisija.
- 5 Komisija je 16. maja 2012 v skladu s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006 sprejela Uredbo (EU) št. 432/2012 o seznamu dovoljenih zdravstvenih trditev na živilih, razen trditev, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok (UL L 136, str. 1). Komisija je v tej uredbi dovolila delni seznam 222 zdravstvenih trditev, ki je ustrezal 497 vnosom s konsolidiranega seznama, za katere je EFSA v bistvu ugotovila, da je na podlagi predloženih podatkov med kategorijo živila, živilom ali njegovo sestavino in zatrjevanim učinkom mogoče ugotoviti vzročno-posledično povezavo (v nadaljevanju: seznam dovoljenih trditev). Navedene trditve in druge trditve, ki so bile zavrnjene, so bile prav tako vpisane v register Unije v zvezi s prehranskimi in zdravstvenimi trditvami na živilih, ki ga je v skladu s členom 20(1), (c) in (d), Uredbe št. 1924/2006 vzpostavila Komisija. Komisija je poleg tega ugotovila, da je treba Uredbo št. 432/2012 začeti uporabljati šest mesecev po začetku njene veljavnosti, in sicer od 14. decembra 2012, da se nosilcem živilske dejavnosti omogoči prilagoditev njenim zahtevam, zlasti prepovedi iz člena 10(1) Uredbe št. 1924/2006 tistih zdravstvenih trditev, v zvezi s katerimi je EFSA opravila dokončne ocene in jih Komisija še ni obravnavala.
- 6 Komisija je isti dan pripravila seznam več kot dva tisoč trditev, v zvezi s katerimi EFSA še ni opravila dokončne ocene in jih tudi še ni obravnavala, ter ta seznam objavila na svoji spletni strani (v nadaljevanju: seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena). Po mnenju Komisije te zdravstvene trditve, ki se med drugim nanašajo na učinke rastlinskih snovi ali snovi rastlinskega izvora, splošno znanih kot „botanične“ snovi, se začasno ne uporabljajo in bi se torej lahko še naprej uporabljale v skladu s prehodno ureditvijo iz člena 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006.

### **Postopek in predlogi strank**

- 7 Tožeče stranke so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. julija 2012 vložile to tožbo.
- 8 Češka republika je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 25. septembra 2012 vložila vlogo, s katero je predlagala intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 9 Svet Evropske unije je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 26. septembra 2012 vložil vlogo, s katero je predlagal intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 10 Evropska potrošniška organizacija (v nadaljevanju: BEUC) je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. septembra 2012 vložila vlogo, s katero je, predlagala intervencijo v podporo predlogom Komisije.

- 11 Združenje FederSalus ter družbi Medestea biotech SpA in Naturando Srl so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 28. septembra 2012 vložili vlogo, s katero so, predlagali intervencijo v podporo predlogov tožečih strank.
- 12 Evropski parlament je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. oktobra 2012 vložil vlogo, s katero je predlagal intervencijo v podporo predlogom Komisije.
- 13 Francoska republika je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 3. oktobra 2012 vložila vlogo, s katero je predlagala intervencijo v podporo predlogom Komisije v tem postopku.
- 14 Tožeče stranke so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 24. oktobra 2012 vložile dopise, s katerimi so predlagale, da se v skladu s členom 116(2) Poslovnika Splošnega sodišča nekateri zaupni podatki izključijo iz prilog k tožbi, posredovanih intervenientkam, če jim bo dovoljena intervencija v sporu. Tožeče stranke so za namene tega posredovanja predložile nezaupno različico zadevnega akta.
- 15 S sklepi z dne 16. januarja 2013 je predsednik prvega senata Splošnega sodišča ugodil predlogom za intervencijo Češke republike, Sveta, Parlamenta, Francoske republike in BEUC v podporo predlogom Komisije ter predlogom za intervencijo FederSalus, Medestea Biotech in Naturando v podporo predlogom tožečih strank. Predsednik prvega senata Splošnega sodišča je poleg tega pridržal odločitev o utemeljenosti predloga za zaupno obravnavanje in začasno posredovanje procesnih aktov navedenim strankam omejil na nezaupno različico v pričakovanju morebitnih pripomb na zahtevo za zaupno obravnavanje.
- 16 BEUC je v dopisu, vložnem v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 7. februarja 2013, izjavila, da nasprotuje zahtevku tožečih strank za zaupno obravnavo.
- 17 Češka republika je z vlogo, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 3. aprila 2013, Splošno sodišče obvestila, da odstopa od intervencije v podporo predlogom Komisije.
- 18 S sklepom z dne 5. julija 2013 je bila Češka republika izbrisana iz vpisnika kot intervenientka v obravnavani zadevi.
- 19 Po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v osmi senat, ki mu je bila zato dodeljena obravnavana zadeva.
- 20 Ker predsednik osmega senata ni mogel odločati, je predsednik Splošnega sodišča po vrstnem redu iz člena 6 Poslovnika določil enega sodnika za nadomeščanje in na podlagi člena 32(3) Poslovnika drugega sodnika, da dopolni senat.
- 21 Tožeče stranke so 22. aprila 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča kot nov dokaz v podporo svojim trditvam predložile poročilo zdravstvenega ministrstva Združenega kraljestva z dne 16. aprila 2014.
- 22 S sklepom predsednika osmega senata Splošnega sodišča z dne 5. maja 2014 je bilo zadevno poročilo priloženo spisu in določen je bil rok, v katerem so lahko druge stranke v zvezi s tem podale svoja mnenja. Stranke so stališča predstavile v predpisanem roku.
- 23 S sklepom z dne 4. septembra 2014 je predsednik osmega senata Splošnega sodišča ugodil zahtevi tožečih strank za zaupno obravnavo in pridržal odločitev o stroških.
- 24 Splošno sodišče (osmi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo izvedlo ustni postopek, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 64 Poslovnika, prvič, tožeče stranke pozvalo, naj mu predložijo seznam zdravstvenih trditev, ki so se nanašale nanje, ter natančno navedejo stanje navedenih trditev, in sicer, ali so bile te po sprejetju Uredbe št. 432/2012 dovoljene,

zavrjnene oziroma ali je bila njihova uporaba začasno prekinjena. Drugič, Splošno sodišče je stranke pozvalo, naj pojasnijo, ali je Uredba št. 432/2012 po njihovem mnenju predpis, ki se na tožeče stranke neposredno nanaša, a ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu tretje predpostavke člena 263, četrta odstavka, PDEU. Stranke so to zahtevo izpolnile v določenem roku.

- 25 Stranke so na obravnavi 22. oktobra 2014 podale ustne navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 26 Tožeče stranke ob intervenciji družb FederSalus, Medestea biotech in Naturando Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
- Uredbo št. 432/2012 razglasi za nično;
  - odločbo Komisije, s katero je ta sprejela seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, razglasi za nično;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 27 Komisija ob intervenciji Sveta, Parlamenta, Francoske republike in BEUC Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
  - tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

## Pravo

- 28 Najprej je treba poudariti, da čeprav tožeče stranke v okviru prvega tožbenega predloga Splošnemu sodišču predlagajo, naj Uredbo št. 432/2012 razglasi za nično, je iz tožbe razvidno, da naj bi ta predlog za razglasitev ničnosti delno temeljil na nezakonnosti akta, ki je bil podlaga za navedeno uredbo. V teh okoliščinah je treba šteti, da se predlog – podredno in na podlagi člena 277 PDEU – nanaša tudi na razglasitev, v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti, nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006. Tožeče stranke poleg tega predlagajo razglasitev ničnosti domnevne odločbe Komisije, s katero je ta sprejela seznam trditev, katerih uporaba se začasno prekine. Te tri predloge je treba preučiti ločeno.

### 1. Predlog za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012

#### *Dopustnost*

- 29 Komisija, ob intervenciji Sveta, Parlamenta, Francoske republike in BEUC, ne da bi se formalno sklicevala na ugovor nedopustnosti v skladu s členom 114 Poslovnika, trdi, da je predlog za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012 nedopusten. Trdi zlasti, da tudi če bi Uredbo št. 432/2012 šteli za akt, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrta odstavka, PDEU, tožeče stranke niso dokazale, da se je navedena uredba nanje neposredno nanašala.
- 30 Tožeče stranke izpodbijajo trditve Komisije v zvezi z nedopustnostjo tožbe. Najprej trdijo, da je Uredba št. 432/2012 predpis v smislu člena 263, četrta odstavka, PDEU, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov. Trdijo tudi, da se v skladu s sodno prakso ta uredba nanje neposredno nanaša, ker ima, prvič, izpodbijani ukrep neposredne učinke na njihov pravni položaj, in drugič, ker naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice.

- 31 V skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbo zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.
- 32 V obravnavanem primeru ni sporno, da Uredba št. 432/2012 ni bila naslovljena na tožeče stranke, ki torej niso naslovnice tega akta. Tožeče stranke lahko v teh okoliščinah v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU tožbo za razglasitev ničnosti navedenega akta vložijo le, če je ta akt predpis, ki se nanje nanaša neposredno, a ne potrebuje izvedbenih ukrepov, ali če se nanje nanaša neposredno in posamično.
- 33 Tako je treba na prvem mestu preveriti, ali je Uredba št. 432/2012 predpis v smislu tretje predpostavke člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 34 V skladu s sodno prakso je treba pojem „predpis“ razumeti tako, da se nanaša na vse splošne akte, razen na zakonodajne (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, ZOdl., EU:C:2013:625, točka 60).
- 35 V obravnavanem primeru je, prvič, pravna podlaga Uredbe št. 432/2012 člen 13(3) Uredbe št. 1924/2006, s katerim je bilo Komisiji podeljeno pooblastilo, da v skladu s postopkom iz člena 25(3) te uredbe sprejme seznam dovoljenih zdravstvenih trditev na živilih, razen trditev, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok. Člen 25(3) Uredbe št. 1924/2006 napotuje na člen 5a Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124), ki se nanaša na sprejetje ukrepov za spreminjanje nebitvenih določb temeljnega akta, sprejetega v skladu s postopkom soodločanja. To pomeni, da je Komisija Uredbo št. 432/2012 sprejela z izvrševanjem izvedbenih pooblastil v okviru regulativnega postopka s pregledom, in da zato ni zakonodajni akt v smislu sodne prakse, ki izhaja iz zgoraj v točki 34 navedene sodbe Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (EU:C:2013:625).
- 36 Drugič, ker se Uredba št. 432/2012 v povezavi s členom 1(2) Uredbe št. 1924/2006 uporablja za vse živilske dejavnosti, ki uporabljajo zdravstvene trditve na živilih, razen tistih, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok, je treba poudariti, da gre za splošni ukrep, ker se uporablja za objektivno določene položaje in ima zavezujoče pravne učinke za kategorijo oseb, ki so določene splošno in abstraktno (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2011, Microban International in Microban (Europe)/Komisija, T-262/10, ZOdl., EU:T:2011:623, točka 23).
- 37 Iz tega sledi, da je Uredba št. 432/2012 predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 38 Kar zadeva, na drugem mestu, pojem neposrednega nanašanja, je bilo presojeno, da se s tem pogojem zahteva, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj tožeče stranke, in drugič, da naslovníkom tega ukrepa, ki so zadalženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na sporni ureditvi brez uporabe drugih izvedbenih pravil (sodbi z dne 5. maja 1998, Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, Recueil, EU:C:1998:193, točka 43, in z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P in C-455/07 P, ZOdl., EU:C:2009:529, točka 45).
- 39 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da so učinki, ki izhajajo iz Uredbe št. 432/2012, po eni strani odobritev, v skladu z njenim členom 1, skupno 222 zdravstvenih trditev na živilih, razen tistih, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok. Po drugi strani, kot je navedeno v uvodnih izjavah 12 in 13 Uredbe št. 432/2012, je posledica te uredbe na podlagi njene uporabe v povezavi s členom 10(1) Uredbe št. 1924/2006 prepoved določenega števila

trditve iste vrste, katerih oceno in pregled v skladu s členom 13(3) navedene uredbe je opravila EFSA oziroma Komisija, ki sta v bistvu ugotovili, bodisi da te niso bile znanstvene bodisi da niso izpolnjevale splošnih in posebnih zahtev, določenih v tej uredbi.

- 40 Iz tega sledi, da ker tožeče stranke izpodbijajo zakonitost Uredbe št. 432/2012, morajo za to, da dokažejo, da se ta nanje neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, določiti trditve, na katere se nanaša ta uredba, ki posegajo v njihov pravni položaj. Natančneje, če – kot v bistvu izhaja iz njihovih pisanj – dovoljene zdravstvene trditve niso predmet njihove tožbe, ker njihova razglasitev ničnosti za tožeče stranke ne bi imela nobenega pomena, morajo te ob vložitvi tožbe pri Splošnem sodišču dokazati, da so pri komercialnem obveščanju v zvezi s svojimi proizvodi, uporabljale trditve, ki so bile po sprejetju Uredbe št. 432/2012 prepovedane.
- 41 V obravnavanem primeru so tožeče stranke, zlasti druga, tretja in peta tožeča stranka, kot proizvajalke živil v odgovor na vprašanja, zastavljena v okviru ukrepov procesnega vodstva, Splošnemu sodišču predložile seznam zdravstvenih trditve, ki so se nanašale nanje, pri čemer so natančno navedle status navedenih trditve, zlasti ali so bile po sprejetju Uredbe št. 432/2012 zavrnjene. Poleg tega so predložile izjavo, ki so jo podpisali njihovi direktorji, ki je zlasti potrjevala, da so se navedene trditve uporabljale na dan vložitve tožbe, in sicer 2. julija 2014. Ker sta ta dokumenta potrjevala, da so tožeče stranke pri trženju svojih proizvodov uporabljale zdravstvene trditve, ki so bile z Uredbo št. 432/2012 zavrnjene, je treba ugotoviti, da ta lahko vpliva na njihov pravni položaj.
- 42 Dalje, zavreči je treba trditve Komisije, ki jo je ta navedla tako v odgovorih na ukrepe procesnega vodstva kot na obravnavi, da dokumenti, ki so jih predložile tožeče stranke, nimajo dokazne vrednosti. V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso dejavnost Sodišča in Splošnega sodišča ureja načelo proste presoje dokazov in da je edino merilo za presojo vrednosti predloženih dokazov njihova verodostojnost. Poleg tega je treba za oceno dokazne vrednosti posameznega dokumenta preveriti verjetnost podatkov, ki jih vsebuje, in zlasti upoštevati izvor dokumenta, okoliščine njegove izdelave in njegovega naslovnika ter se vprašati, ali se glede na njegovo vsebino zdi razumen in zanesljiv (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2012, Shell Petroleum in drugi/Komisija T-343/06, ZOdl., EU:T:2012:478, točka 161 in navedena sodna praksa). V obravnavanem primeru, prvič, so dokumenti, ki so jih predložile tožeče stranke, izjave, ki so jih podpisali njihovi direktorji, ki bi lahko zagotavljali natančne navedbe v zvezi z zahtevanimi podatki, drugič, predložile so jih na izrecno zahtevo Splošnega sodišča, in tretjič, predložene so bile prek odvetnika, ki zastopa tožeče stranke v zvezi z njihovo tožbo in ki mora, kot sodelavec pravosodja in zaradi njegovih deontoloških obveznosti, zagotoviti pristnost in resničnost navedenih dokumentov. Splošno sodišče v teh okoliščinah meni, da je verodostojnost teh dokumentov zadostno dokazana. Poleg tega, čeprav Komisija v celoti izpodbija verodostojnost teh ugotovitev, ne navaja nobenega indica, na podlagi katerega bi lahko sklepali, da so ravno podatki s seznama, ki so ga v okviru ukrepov procesnega vodstva predložile tožeče stranke, napačni.
- 43 Poleg tega, kar zadeva prvo in četrto tožečo stranko, ki kot združenji proizvajalcev prehranskih dopolnil po mnenju Komisije v obravnavani zadevi nista imeli procesnega upravičenja, je treba ugotoviti, da ker so tožeče stranke vložile le eno tožbo, za katero je bilo v zvezi z drugo, tretjo in peto tožečo stranko ugotovljeno, da je dopustna, zaradi ekonomičnosti postopka ni treba preučiti dopustnosti tožbe, kar zadeva prvo in četrto tožečo stranko (glej v tem smislu sodbo z dne 29. novembra 2012, Thesing in Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, EU:T:2012:635, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 44 Nazadnje je treba ugotoviti, da Uredba št. 432/2012 naslovnikom ne dopušča nobene diskrecijske pravice v smislu sodne prakse, navedene v točki 38 zgoraj, ker je odobritev, določena v navedeni uredbi, očitno povsem samodejna in temelji izključno na sporni ureditvi, brez uporabe drugih izvedbenih pravil. V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da je v skladu s členom 2 Uredbe št. 432/2012 ta v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

- 45 Iz tega sledi, da je treba šteti, da se Uredba št. 432/2012 na tožeče stranke neposredno nanaša.
- 46 Tretjič, kar zadeva vprašanje, ali Uredba št. 432/2012 potrebuje izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU ali ne, je treba najprej opozoriti, da je treba v skladu s sodno prakso pojem „predpisi [...], ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“ razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz poteka njenega nastanka, v preprečevanju tega, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi lahko imel dostop do sodišča (sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija C-274/12 P, ZOdl., EU:C:2013:852, točka 27).
- 47 Za presojo vprašanja, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, je treba upoštevati položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi tretjega primera iz člena 263, četrti odstavek, PDEU. Vprašanje, ali zadevni akt potrebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih posameznikov, torej ni upoštevno (zgoraj v točki 46 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 30).
- 48 Za ugotovitev, ali izpodbijani akt potrebuje izvedbene ukrepe, se je treba omejiti izključno na predmet tožbe, in če tožeča stranka predlaga le razglasitev ničnosti dela akta, je treba, glede na okoliščine primera, upoštevati le izvedbene ukrepe, ki jih ta del akta morebiti potrebuje (zgoraj v točki 46 navedena sodba Telefónica/Komisija, EU:C:2013:852, točka 31).
- 49 V obravnavanem primeru zadostuje opozoriti, da se Uredba št. 432/2012 po definiciji samodejno uporablja za tožeče stranke in da se za njeno uporabo ne zahteva noben ukrep nacionalnih ali evropskih javnih organov.
- 50 Iz tega sledi, da Uredba št. 432/2012 ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 51 Ker je Uredba št. 432/2012 predpis, ki se neposredno nanaša na tožeče stranke in ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija, zavrniti, ne da bi bilo treba preučiti morebitno posamično nanašanje na tožeče stranke.

### *Utemeljenost*

- 52 Tožeče stranke v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012 navajajo dva tožbena razloga. Prvi se nanaša na neobstoje pravne podlage ter na kršitev načel pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije ob sprejetju sklepa o razdelitvi postopka za odobritev zdravstvenih trditev na več faz. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načel dobrega upravljanja in pravne varnosti ter na kršitev dolžnosti sodelovanja z nacionalnimi organi za živila ter obveznosti obrazložitve ob ne vključitvi številnih zdravstvenih trditev na seznam dovoljenih trditev.

Prvi tožbeni razlog: neobstoje pravne podlage in kršitev načel pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije ob sprejetju sklepa o razdelitvi postopka za odobritev zdravstvenih trditev na več faz

- 53 Prvi tožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov.

– Prvi del: neobstoje pravne podlage in kršitev načela pravne varnosti

- 54 Tožeče stranke s prvim delom prvega tožbenega razloga navajajo tri očitke.



- 55 Prvi se nanaša na to, da ukrep, določen z Uredbo št. 432/2012 in katerega vsebina je razdelitev postopka za odobritev zdravstvenih trditvev na več faz, nima pravne podlage, saj naj bi se člen 13 Uredbe št. 1924/2004 nanašal le na sprejetje enega samega končnega seznama o dovolitvi za vse zdravstvene trditve, navedene v odstavkih od 1 do 3, tako da naj ne bi omogočal priprave navedenega seznama, kot je to delno in postopoma storila Komisija. Tožeče stranke poleg tega poudarjajo, da Komisija ni spoštovala roka, ki je z Uredbo št. 1924/2006 določen za sprejetje seznama dovoljenih trditvev.
- 56 Drugi očitek se nanaša na to, da naj s členom 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006 Komisiji ne bi bila podeljena potrebna pristojnost za določitev dodatnih prehodnih ukrepov za trditve, za katere je ta institucija odločila, da se njihova uporaba začasno prekine.
- 57 Tretji očitek se nanaša na kršitev načela pravne varnosti, ker naj ne bi bilo mogoče jasno in natančno opredeliti trditvev, ki se – po mnenju Komisije – začasno ne uporabljajo, zlasti kar zadeva zavrjene trditve.
- 58 Komisija ob intervenciji med drugim Francoske republike in BEUC izpodbija trditve tožečih strank, ki po njenem mnenju temeljijo na napačni razlagi zadevnih določb. Dodaja, da je bila odločitev o razdelitvi postopka za odobritev trditvev na več faz utemeljena z okoliščinami obravnavanega primera.
- 59 Na prvem mestu, kar zadeva očitek, ki se nanaša na domnevni neobstoj pravnega temelja, ki bi dovoljeval razdelitev postopka za odobritev zdravstvenih trditvev na več faz, je treba najprej opozoriti, da je zakonodajalec Unije s členom 13 Uredbe št. 1924/2006 Komisiji podelil pooblastilo, da na ravni Unije sprejme seznam dovoljenih zdravstvenih trditvev na živilih, razen trditvev, ki se nanašajo na zmanjšanje tveganja za nastanek bolezni ter na razvoj in zdravje otrok. V skladu z navedenim členom bi moral seznam zajemati zlasti zdravstvene trditve, ki poleg tega da spadajo v eno od treh kategorij, naštetih v odstavku 1, temeljijo na splošno sprejetih znanstvenih dokazih, ki jih je povprečen potrošnik lahko dobro razumel. Poleg tega iz člena 13(2) in (3) Uredbe št. 1924/2006 v bistvu izhaja, da je morala Komisija sprejeti seznam dovoljenih trditvev po postopku iz člena 25(3) te uredbe po eni strani, potem ko so države članice poslale sezname zdravstvenih trditvev, ki so jih uporabljale na svojih trgih, in po drugi strani po posvetovanju z EFSA najpozneje do 31. januarja 2010.
- 60 Ugotoviti pa je treba, da v besedilu člena 13 Uredbe št. 1924/2006 ni pojasnjeno, ali je treba seznam dovoljenih trditvev sprejeti enkrat, kot zahtevajo tožeče stranke, ali pa se lahko nasprotno ta seznam sprejme v več fazah, s čimer bi se tako Komisiji omogočilo, da odloži dovolitev zdravstvenih trditvev, katerih ocena, tako pred EFSA kot pred njo samo, ni bila končana. Preveriti je torej treba, ali je Komisija storila napako s tem, da je presodila, da ji je navedena določba omogočala postopno sprejetje seznama dovoljenih trditvev.
- 61 Splošno sodišče poudarja, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej sodbo z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, ZOdl., EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 62 Ker dobresedna in zgodovinska razlaga uredbe in še posebno ene od njenih določb ne omogočata presoje njenega natančnega obsega, je treba zadevno ureditev razlagati v skladu z njenim namenom in splošno sistematiko (glej sodbo z dne 10. oktobra 2012, Gem-Year in Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Svet, T-172/09, EU:T:2012:532, točka 106 in navedena sodna praksa).
- 63 Poleg tega je izrek akta neločljivo povezan z njegovo obrazložitvijo, zato ga je treba razlagati, če je treba, ob upoštevanju razlogov, ki so vodili do njegovega sprejetja (glej sodbo z dne 11. septembra 2014, Gold East Paper in Gold Huasheng Paper/Svet, T-443/11, ZOdl., EU:T:2014:774, točka 118 in navedena sodna praksa).

- 64 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da kot izhaja tako iz njenih uvodnih izjav 1 in 2 kot iz njenega člena 1, je namen Uredbe št. 1924/2006 odprava ovir za trgovino v Uniji, ki so posledica različnih nacionalnih predpisov v zvezi s komercialnim posredovanjem trditev, ki se uporabljajo pri označevanju in oglaševanju živil, ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov, tako da se olajša njihova izbira, s tem da so izdelki, ki so dani v promet, varni in ustrezno označeni. Natančneje, v skladu z uvodno izjavo 14 iste uredbe je treba zagotoviti, da je za snovi, na katere se trditev nanaša, dokazan pozitiven hranilni ali fiziološki učinek. V uvodni izjavi 23 Uredbe št. 1924/2006 je poleg tega navedeno, da je treba znanstvene trditve za uporabo v Skupnosti odobriti samo na podlagi znanstvene ocene na najvišji ravni ter da bi to morala opraviti EFSA.
- 65 Ob upoštevanju ciljev, navedenih v točki 64 zgoraj, pa je treba najprej člen 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006 razložiti tako, da vsebuje le obveznost rezultata Komisije, in sicer da po posvetovanju z EFSA sprejme seznam dovoljenih trditev na podlagi nacionalnih seznamov, ki jih predložijo države članice. Nič v besedilu tega člena ali uvodnih izjav Uredbe št. 1924/2006 namreč ne kaže na to, da je zakonodajalec Unije Komisiji skušal odvzeti možnost, da postopno pripravi navedeni seznam in da ga zlasti ustrezno dopolni, tako da EFSA opravi tehnične ocene in da Komisija preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz navedene uredbe. Nasprotno, ker člen 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006 ne določa postopkov, na podlagi katerih mora Komisija opraviti svojo nalogo, je v skladu s to določbo določitev – ob upoštevanju načel, določenih z Uredbo št. 1924/2006, in prava Unije – postopka, ki mora voditi do sprejetja seznama dovoljenih trditev, predmet proste presoje. V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisiji ob upoštevanju zapletenih tehničnih ocenjevanj, ki jih mora opraviti, priznati široko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, da lahko učinkovito sledi cilju, ki ji je bil določen (glej v tem smislu sodbi z dne 9. septembra 2008, Bayer CropScience in drugi/Komisija, T-75/06, ZOdl., EU:T:2008:317, točki 81 in 82, in z dne 19. januarja 2012, Xeda International in Pace International/Komisija, T-71/10, EU:T:2012:18, točka 69).
- 66 Dalje, zgornjo razlago potrjuje – kot med drugim poudarja Francoska republika – tudi dejstvo, da je, kot je razvidno iz člena 13(4) in (5) Uredbe št. 1924/2006, zakonodajalec predvidel možnost spremembe seznama dovoljenih trditev bodisi na podlagi splošno sprejetih znanstvenih dokazov bodisi na podlagi novo ugotovljenih znanstvenih dokazov. Zato je treba šteti, da zakonodajalec ni nasprotoval temu, da se ta seznam dopolni postopno, in posledično temu, da se ob upoštevanju znanstveno dostopnih podatkov dopolnjuje.
- 67 Nazadnje, medtem ko tožeče stranke trdijo, da se uvodna izjava 26 Uredbe št. 1924/2006 sklicuje na „določen“ seznam dovoljenih zdravstvenih trditev in da se člen 5 te uredbe prav tako sklicuje na „ta“ seznam dovoljenih zdravstvenih trditev, je treba ugotoviti, da ta okoliščina ne vpliva na možnost, da se ta seznam sprejme postopno. Poudariti je namreč treba – kot je to storila Komisija – da pristop, ki temelji na sprejetju seznama dovoljenih trditev v več fazah, ne vodi do sprejetja različnih seznamov, kot trdijo tožeče stranke, temveč do sprejetja enega sama seznama, ki se postopno dopolnjuje.
- 68 Iz tega sledi, da besedila Uredbe št. 1924/2006, zlasti njenega člena 13, od (1) do (3), ni mogoče razlagati tako, da Komisiji prepoveduje, da v več fazah sprejme seznam dovoljenih trditev.
- 69 Posledično je treba ugotoviti, da Komisija ni storila napake, s tem ko je presodila, da ji je navedena določba omogočala, da je postopoma sprejemala seznam dovoljenih trditev.
- 70 Zgornje ugotovitve ni mogoče ovreči z drugimi trditvami, ki jih tožeče stranke navajajo v okviru tega prvega očitka.
- 71 Prvič, čeprav je res, kot navajajo tožeče stranke, da je Komisija v skladu s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006 morala sprejeti popoln seznam dovoljenih trditev najpozneje do 31. januarja 2010 in da je bil navedeni seznam z Uredbo št. 432/2012 16. maja 2012 sprejet le delno, je treba opozoriti na sodno prakso, v skladu s katero ob neobstoju določbe, ki bi izrecno ali implicitno določala posledice

prekoračitve procesnega roka, kot je ta v obravnavani zadevi, zadevna prekoračitev ne more povzročiti razveljavitve akta – v celoti ali delno – katerega postopek sprejemanja vključuje zadevni rok, razen če bi bilo dokazano, da bi bila, če ne bi bilo te nepravilnosti, vsebina navedenega akta drugačna (glej sodbo z dne 30. aprila 2014, Hagenmeyer in Hahn/Komisija, T-17/12, ZOdl., EU:T:2014:234, točka 160 in navedena sodna praksa).

- 72 V obravnavanem primeru tožeče stranke poleg ugotovitve prekoračitve zgoraj navedenega roka v okviru navedenega očitka ne navajajo nobene trditve, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, da bi bila vsebina Uredbe št. 432/2012 drugačna, če bi bila sprejeta pred 31. januarjem 2010. Zato Uredbe št. 432/2012 ni mogoče razglasiti za nično zgolj zato, ker je bila sprejeta po izteku roka, določenega s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006.
- 73 Drugič, če je treba očitek tožečih strank razumeti tako, da se z njim predlaga, naj se ugotovi, da odločitev o delitvi postopka dovolitve vsekakor ni bila utemeljena, je treba najprej spomniti, da se ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 65 zgoraj, priznana tej instituciji, nadzor sodišča Unije nad utemeljenostjo presoje Komisije na zapletenem področju omeji na preučitev, ali se pri izvrševanju pristojnosti institucij Unije ni zgodila očitna napaka, ali ni prišlo do zlorabe pooblastil in ali niso očitno prekoračile svoje diskrecijske pravice (sodbi z dne 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia in drugi, C-236/01, Recueil, EU:C:2003:431, točka 135, in z dne 15. oktobra 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, ZOdl., EU:C:2009:635, točka 47).
- 74 V obravnavanem primeru pa je treba ugotoviti, da je Komisija upravičeno lahko presodila, da je bila odločitev o razdelitvi postopka o dovolitvi zdravstvenih trditev in odložitvi ocene nekaterih navedenih trditev potrebna zaradi boljše uresničitve različnih ciljev Uredbe št. 1924/2006, zlasti ob upoštevanju posebnih težav, ki so se pojavile med navedenim postopkom, in čeprav bi to pomenilo, kot trdijo tožeče stranke, spremembo glede na prvotno usmeritev.
- 75 Poudariti je namreč treba, da so zlasti število – ki presega 44.000 – zdravstvenih trditev, navedenih na nacionalnih seznamih, ki so jih države članice predložile v skladu s členom 13(2) Uredbe št. 1924/2006, pomanjkanje natančnih informacij od nekaterih od navedenih držav pri tej predložitvi ter potreba po pripravi konsolidiranega seznama in sistema označevanja zaradi zagotovitve opredelitve trditev, ki jih je treba preučiti, Komisijo prisilili, da je sprejela drugačen pristop, ki je zlasti namenjen ohranitvi ravnotežja med cilji, da se trg naredi preglednejši, in zaščite potrošnika. V zvezi s tem je treba poudariti, kot je to storila Komisija, da bi odločitev, da se seznam dovoljenih trditev sprejme po koncu ocene vseh zdravstvenih trditev, ki so jih predložile države članice, pomenila dodatno zamudo pri izvajanju ciljev Uredbe št. 1924/2006.
- 76 Poleg tega, kar zadeva trditev tožečih strank, da nujno ukrepanje ni bilo potrebno, zlasti ob upoštevanju splošnih določb s področja označevanja, ki so med drugim določene z Direktivo 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 75), je treba opozoriti, da je namen navedene direktive le splošna prepoved uporabe informacij, ki bi kupca zavedle ali živilom pripisovale zdravilne lastnosti. Nasprotno, kot izhaja iz uvodne izjave 3 Uredbe št. 1924/2006, je njen namen in posledično namen Uredbe št. 432/2012 dopolnjevanje splošnih načel v Direktivi 2000/13/ES in določanje posebnih pogojev glede uporabe prehranskih in zdravstvenih trditev na živilih, namenjenih potrošniku.
- 77 Iz tega sledi, da ni mogoče ugotoviti nobene očitne napake pri presoji Komisije v zvezi z odločitvijo o razdelitvi postopka za dovolitev zdravstvenih trditev na več faz.
- 78 Prvi očitek je torej treba zavrnil.

- 79 Na drugem mestu, kar zadeva očitek, ki se nanaša na kršitev prehodnih ukrepov člena 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006, je treba najprej poudariti, da kot izhaja iz uvodnih izjav 10 in 11 Uredbe št. 432/2012, je Komisija dejansko pojasnila, da bi se trditve, ki so se začasno prenehale uporabljati, zlasti ker EFSA ni naredila znanstvene ocene ali zaradi drugih upravičenih dejavnikov, zaradi katerih se Komisija na tej stopnji še ne more izreči o njihovi dovolitvi, lahko še uporabljale v skladu s prehodnimi ukrepi, določenimi v zgoraj navedenih členih.
- 80 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi z dne 10. aprila 2014 v zadevi Ehrmann (C-609/12, ZOdl., EU:C:2014:252) pojasnilo, da člen 28 Uredbe št. 1924/2006 določa prehodne ukrepe, katerih namen je, kot je navedeno v uvodni izjavi 35 te uredbe, omogočiti nosilcem živilske dejavnosti, da se prilagodijo zahtevam navedene uredbe. V zvezi z zdravstvenimi trditvami so ti prehodni ukrepi določeni v členu 28(5) in (6) te uredbe (zgoraj navedena sodba Ehrmann, EU:C:2014:252, točka 31).
- 81 Tako se po eni strani v skladu s členom 28(5) Uredbe št. 1924/2006 lahko zdravstvene trditve iz člena 13(1)(a) te uredbe uporabljajo od datuma začetka veljavnosti navedene uredbe do sprejetja seznama iz člena 13(3) iste uredbe, in sicer na odgovornost nosilcev živilske dejavnosti, in če so v skladu z navedeno uredbo in obstoječimi nacionalnimi predpisi, ki se zanje uporabljajo, ter brez poseganja v sprejetje zaščitnih ukrepov iz člena 24 te uredbe. Tako iz besedila člena 28(5) Uredbe št. 1924/2006 izhaja, da bi nosilec živilske dejavnosti lahko na lastno odgovornost in pod opredeljenimi pogoji zdravstvene trditve uporabljal v obdobju od začetka veljavnosti te uredbe do sprejetja seznama iz člena 13 iste uredbe (zgoraj v točki 80 navedena sodba Ehrmann, EU:C:2014:252, točki 32 in 33).
- 82 Po drugi strani, kar zadeva zdravstvene trditve, ki so določene zlasti v členu 13(1)(b) in (c) Uredbe št. 1924/2006, velja, da so predmet prehodnega ukrepa iz člena 28(6) navedene uredbe. Ta določba se nanaša na zdravstvene trditve, ki so se v skladu z nacionalnimi določbami uporabljale pred datumom začetka veljavnosti Uredbe št. 1924/2006, torej pred 19. januarjem 2007 (glej v tem smislu zgoraj v točki 80 navedeno sodbo Ehrmann, EU:C:2014:252, točki 34 in 35), in dovoljuje, da se te, če je to primerno, uporabljajo v obdobju šestih mesecev po sprejetju odločbe po postopkih, določenih v navedeni določbi.
- 83 Iz besedila člena 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006 je razvidno, da je uporaba prehodnih ukrepov določena za zdravstvene trditve, ki so v postopku ocenjevanja in glede katerih Komisija ni sprejela nobene odločitve. V teh okoliščinah in ne glede na njihovo uvrstitev znotraj treh kategorij, določenih v členu 13(1) te uredbe, ni ovir za to, da se za trditve, v zvezi s katerimi je bila odločitev odložena, dokler jih EFSA ne oceni ali jih Komisija ne preuči, ne bi mogli uporabljati prehodni ukrepi, določeni z navedeno uredbo.
- 84 Iz tega sledi, da v nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, Komisija ni določila dodatnih prehodnih ukrepov, ki niso določeni v členu 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006, in tudi ni kršila navedenega člena s tem, ko je pojasnila, da so se zdravstvene trditve, katerih uporaba je začasno prekinjena, lahko še naprej uporabljale.
- 85 Drugi očitek je treba torej zavrni.
- 86 Tretjič, kar zadeva očitek, ki se nanaša na kršitev načela pravne varnosti, je treba najprej poudariti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso zahtevata jasnost in natančnost pravnih pravil, njihova uporaba pa mora biti predvidljiva (glej sodbo z dne 15. septembra 2005, Irska/Komisija, C-199/03, ZOdl., EU:C:2005:548, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 87 Čeprav tožeče stranke v obravnavanem primeru trdijo, da akterji na trgu ne morejo brez težav ugotoviti, glede katerih trditve še ni bila sprejeta nobena odločitev, zato ne morejo vedeti, katere so trditve, ki se lahko še uporabljajo v skladu s členom 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006, zlasti glede na tiste, ki so bile zavrnjene, je treba ugotoviti, da uvodni izjavi 4 in 11 Uredbe št. 432/2012 napotujeta na

spletne strani EFSA in Komisije, na katerih je javnosti na voljo, prvič, konsolidiran seznam vseh ID kot zdravstvenih trditev, ki so jih v skladu s členom 13(2) Uredbe št. 1924/2006 predložile države članice, in drugič, seznam, v katerem so našteje ID-kode, ki se nanašajo na zdravstvene trditve, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, ter seznam ID-kod, ki se nanašajo na zdravstvene trditve, ki so bile zavrnjene. V tem okviru je treba poudariti, da do določitve zdravstvenih trditev, ki so v postopku ocenjevanja in katerih uporaba je začasno prekinjena, pride na podlagi preučitve konsolidiranega seznama ob upoštevanju ID-kod, ki jih je predložila Komisija. Čeprav bi bilo zaželeno, da Komisija, kar zadeva trditve, glede katerih odločitev še ni bila sprejeta, sprejme seznam v podobni obliki, kot je seznam dovoljenih trditev, priložen Uredbi št. 432/2012, z namenom, da se zainteresiranim strankam olajša naloga opredelitve, okoliščina, da je Komisija v obravnavanem primeru ravnala drugače, ne more zadostovati za utemeljitev očitka tožečih strank, ki se nanaša na neobstoje jasnosti in natančnosti v zvezi s tem.

- 88 Tožeče stranke so Splošnemu sodišču poleg tega kot nov dokaz v podporo njihovi trditvi, da seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, ni jasen, predložile poročilo zdravstvenega ministrstva Združenega kraljestva z dne 16. aprila 2014, v katerem naj bi bilo poudarjeno, da so organi te države članice menili, da je bilo iskanje po seznamu trditev, glede katerih odločitev še ni bila sprejeta, „zahtevna naloga“.
- 89 V zvezi s tem najprej zadostuje poudariti, da to, da organi Združenega kraljestva menijo, da iskanje zdravstvenih trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, pomeni težavo, samo zase ni dovolj za to, da se Komisiji očita nenatančnost in nejasnost, ker, kot izhaja iz točke 87 zgoraj, se lahko trditve, glede katerih še ni bila sprejeta odločitev, najdejo s pregledom dokumentov, ki sta jih Komisija in EFSA dala na voljo javnosti. Dalje, čeprav poročilo zdravstvenega ministrstva Združenega kraljestva z dne 16. aprila 2014 bralce napotuje na razpredelnico trditev, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, ki jo je pripravilo navedeno ministrstvo in ki vsebuje preprostejšo različico seznama navedenih trditev, ni mogoče šteti, da odločitev nacionalnih organov, da proizvajalcem živil predlaga instrument za pomoč, kaže na napako Uredbe št. 432/2012, ki bi lahko povzročila njeno razglasitev ničnosti, temveč prej mehanizem pomoči, ki so ga navedeni organi na lastno pobudo sprejeli v okviru svojih pristojnosti. Nazadnje, medtem ko tožeče stranke ob upoštevanju navedenega poročila trdijo, da se lahko o nejasnosti seznama trditev, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, sklepa tudi na podlagi neobstoja pojasnil v zvezi z jezikom, v katerih se te trditve lahko uporabljajo, pa je treba podobno kot Komisija ugotoviti, da tožeče stranke te trditve niso navedle v okviru svojih pisanj, temveč ob predložitvi novega dokaza, tako da jo je treba zavreči kot nedopustno, ker je prepozna.
- 90 Iz tega sledi, da tožečim strankam ni uspelo dokazati kršitve načela pravne varnosti s strani Komisije v zvezi z določitvijo trditev, glede katerih odločitev še ni bila sprejeta.
- 91 Tretji očitek je torej treba zavrniti.
- 92 Glede na navedeno je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti.
- Drugi del: kršitev načel dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije
- 93 Tožeče stranke z drugim delom prvega tožbenega razloga navajajo dva očitka.
- 94 Prvi se nanaša na to, da je z odločbo o razdelitvi postopka dovolitve na več faz kršeno načelo dobrega upravljanja, kot je določeno s členom 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Tožeče stranke Komisiji zlasti očitajo, da ni obvestila več različnih strank, ki jih ta odločba zadeva, in se z njimi ni posvetovala ter da te odločbe ni dovolj obrazložila.

- 95 Drugi očitke se nanaša na kršitev načela enakosti in prepovedi diskriminacije, ker bi nekateri gospodarski subjekti prehranskega sektorja med prehodnim obdobjem, ki je dodeljeno za zdravstvene trditve, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, nadaljevali pogovore z državami članicami in torej izkoristili dodatne možnosti za pridobitev dovoljenja v zvezi s trditvami, ki jih zadevajo.
- 96 Komisija ob intervenciji zlasti Francoske republike in BEUC izpodbija trditve tožečih strank.
- 97 Najprej, kar zadeva očitke, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, je treba spomniti, da v skladu s členom 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah pravica do dobrega upravljanja vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.
- 98 Sodišče je v zvezi s tem pojasnilo, da se pravica do dobrega upravljanja, kot izhaja iz navedene določbe, ne nanaša na postopek sprejemanja splošnih ukrepov (sodba z dne 17. marca 2011, AJD Tuna, C-221/09, ZOdl., EU:C:2011:153, točka 49). Pravice do izjave v upravnem postopku, ki se nanaša na neko osebo, namreč ni mogoče prenesti v okvir postopka, ki vodi do sprejetja splošnih ukrepov (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 11. decembra 1996, Atlanta in drugi/CE, T-521/93, Recueil, EU:T:1996:184, točki 70 in 71, po pritožbi potrjena s sodbo z dne 14. oktobra 1999, Atlanta/Communauté européenne, C-104/97 P, Recueil, EU:C:1999:498, točke od 31 do 40).
- 99 Ker je Splošno sodišče v točki 36 zgoraj ugotovilo, da je Uredba št. 432/2012 splošni ukrep, zadostuje ugotoviti, da člena 41 Listine o temeljnih pravicah v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti.
- 100 Poleg tega in v vsakem primeru je treba ugotoviti, da člen 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006 kot pravna podlaga za sprejetje Uredbe št. 432/2012 ne določa, da se mora Komisija v okviru postopka sprejetja seznama dovoljenih trditev posvetovati s proizvajalci prehranskega sektorja ter drugimi zainteresiranimi strankami. Iz člena 13(2) navedene uredbe je namreč razvidno, da lahko samo države članice Komisiji posredujejo sezname nacionalnih zdravstvenih trditev, ki služijo kot podlaga za pripravo seznama dovoljenih trditev. Tožeče stranke se v teh okoliščinah v svojo korist ne morejo sklicevati na to, da je Komisija, kar zadeva odločbo, da se seznam dovoljenih trditev sprejme v več fazah, kršila pravico do posvetovanja iz člena 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006.
- 101 Dalje, če je treba trditve tožečih strank razumeti tako, da se želi z njimi dokazovati nepregledno delovanje Komisije, je treba ugotoviti, da ta očitke ni podprt z dejstvi v zadevi.
- 102 Namreč, prvič, Komisija je s sporočilom za javnost, objavljenim 14. julija 2009, zainteresirane stranke, vključno s proizvajalci prehranskega sektorja, obvestila, da namerava zlasti ob upoštevanju težav in okoliščin, opisanih v točki 75 zgoraj, seznam dovoljenih trditev sprejeti postopno. Drugič, v odgovor na dopis, s katerim so nekatera združenja proizvajalcev dietetičnih in rastlinskih proizvodov na ravni Unije, katerega članice so tudi tožeče stranke, zahtevala ponovno presojo tega ukrepa, je Komisija z dopisom z dne 11. novembra 2009 ponovila svoj namen, da bo seznam dovoljenih trditev sprejela postopno. Tretjič, Komisija je 27. septembra 2010 in 28. julija 2011 z dvema obvestiloma za javnost napovedala pregled postopkov sprejetja seznama dovoljenih trditev v skladu s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006, pri čemer je pojasnila, da bodo zdravstvene trditve, ki se nanašajo na snovi, ki niso tiste, ki se imenujejo rastlinske, obravnavane najprej, medtem ko bodo trditve, ki se nanašajo na rastlinske snovi, preučene pozneje.
- 103 Iz tega sledi, da je Komisija odločbo, da bo seznam dovoljenih trditev sprejet v več fazah, sprejela pregledno, zlasti kar zadeva proizvajalce tega sektorja.
- 104 Nazadnje, kar zadeva očitke tožečih strank, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve, je treba poudariti, da se v skladu s členom 296, drugi odstavek, PDEU pravni akti, ki jih sprejmejo institucije Unije, obrazložijo.

- 105 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, predpisana s členom 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta, ugotovitve institucije, ki je akt izdala, pa izražene tako jasno in nedvoumno, da se lahko zadevne osebe seznanijo z razlogi za sprejeti ukrep. V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh upoštevni dejanskih in pravnih okoliščin, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev izpolnjuje zahteve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU, presojati ne le glede na besedilo tega člena, ampak tudi glede na njegov okvir (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2009, Francija/Svet, C-479/07, EU:C:2009:131, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 106 Splošno sodišče v obravnavanem primeru poudarja, prvič, da je iz obvestila za javnost, ki je bilo objavljeno 27. septembra 2010 in ki je navedeno v točki 102 zgoraj, razvidno, da je Komisija pojasnila, da je EFSA pozvala, naj začasno prekine oceno zdravstvenih trditev, ki se nanašajo na rastlinske substance, ter se nasprotno osredotoči na oceno vseh drugih trditev v skladu s členom 13(1) Uredbe št. 1924/2006, za čimprejšnje končanje preizkusa. Komisija je poleg tega navedla, da je s tem skušala pospešiti postopek za pripravo seznama dovoljenih trditev, obenem pa imeti možnost, da skrbno preuči in presodi posebnosti trditev, ki se nanašajo na rastlinske snovi in zlasti morebitne napetosti med Uredbo št. 1924/2006 in Direktivo 2004/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o spremembi Direktive 2001/83/ES o Kodeksu Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini glede tradicionalnih zdravil rastlinskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 313).
- 107 Drugič, v uvodni izjavi 10 Uredbe št. 432/2012 je Komisija potrdila, da med postopkom dopustitve iz člena 13(3) Uredbe št. 1924/2006 v zvezi z določenim številom trditev, ki so bile posredovane za oceno in ki so se nanašale na rastlinske snovi ali snovi rastlinskega izvora, EFSA še ni dokončala znanstvene ocene. Poleg tega se je v skladu z isto uvodno izjavo za več zdravstvenih trditev zahtevalo nadaljnje ocenjevanje, preden se Komisija lahko odloči ali ne odloči o njihovi uvrstitvi na seznam odobrenih trditev, ali pa so bile že ocenjene in jih Komisija zaradi drugih upravičenih dejavnikov ni mogla pravočasno dokončno obravnavati.
- 108 Tretjič, Komisija je v uvodni izjavi 11 Uredbe št. 432/2012 navedla, kot je bilo to preučeno v točkah od 79 do 84 zgoraj, da se zdravstvene trditve, katerih uporaba je začasno prekinjena, lahko še naprej uporabljajo v skladu s členom 28(5) in (6) Uredbe (ES) št. 1924/2006, in da se torej za trditve, ki jih je treba še oceniti, še naprej uporablja prehodna ureditev navedene uredbe.
- 109 Iz tega sledi, da je Komisija jasno predstavila razlogovanje v okviru odločitve, da bo seznam dovoljenih trditev sprejela v več fazah, s čimer je zainteresiranim strankam omogočila, da se seznanijo tako z dokazi v podporo navedene odločbe kot s posledicami, ki iz nje izhajajo.
- 110 Poleg tega, medtem ko tožeče stranke Komisiji v bistvu očitajo, da ni še natančneje pojasnila razlogov, ki utemeljujejo odločbo o odlogu ocene trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, zlasti ocene trditev, ki se nanašajo na rastlinske snovi, pa je treba opozoriti, da je obseg obveznosti obrazložitve odvisen od narave zadevnega akta in okoliščin, v katerih je bil ta sprejet. Natančneje, glede splošnih aktov, kakršen je Uredba št. 432/2012, se obrazložitev lahko omeji na navedbo, po eni strani, celotnega položaja, ki je privedel do njegovega sprejetja, in po drugi strani, splošnih ciljev, ki se skušajo doseči. Glede tega je Sodišče večkrat pojasnilo, da bi bilo pretirano zahtevati posebno obrazložitev različnih tehničnih odločitev, če izpodbijani akt sledi bistvenemu cilju, ki ga želi doseči institucija (sodbi z dne 22. novembra 2001, Nizozemska/Svet, C-301/97, Recueil, EU:C:2001:621, točka 188, in z dne 21. julija 2011, Etimine, C-15/10, ZOdl., EU:C:2011:504, točka 115).
- 111 Komisija je torej spoštovala obveznost obrazložitve, ki ji je naložena v skladu s členom 296, drugi odstavek, PDEU.
- 112 Prvi očitek je zato treba zavrniti.

- 113 Na drugem mestu, kar zadeva očitek, ki se nanaša na kršitev načela enakega obravnavanja, je treba spomniti, da navedeno načelo v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, C-127/07, ZOdl., EU:C:2008:728, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 114 Tožeče stranke v bistvu trdijo, da bodo lahko nekateri gospodarski subjekti prehranskega sektorja med prehodnim obdobjem, ki velja za zdravstvene trditve, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, nadaljevali pogovore z državami članicami in Komisijo ter torej izkoristili dodatne možnosti za pridobitev dovoljenja v zvezi z njimi.
- 115 Vendar te trditve ni mogoče sprejeti. Poleg tega, da je splošna, se namreč z njo v bistvu skuša uveljavljati, da bi Komisija gospodarske subjekte, ki jih trditve, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, zadevajo, obravnavala prednostno.
- 116 Toda, najprej, tožeče stranke ne pojasnijo, kako bi Komisija lahko za proizvajalce, ki jih zadevajo trditve, katerih uporaba je bila začasno prekinjena, zaradi intervencije držav članic izdala ugodnejšo odločbo.
- 117 Dalje, kot je bilo navedeno v točki 100 zgoraj, se Komisiji v okviru postopka sprejetja seznama dovoljenih trditev ni treba posvetovati s proizvajalci prehranskega sektorja ali drugimi zainteresiranimi strankami, tako da ugodnejše obravnave s strani te institucije vsekakor ni mogoče preveriti.
- 118 Drugi očitek je tako treba zavrniti.
- 119 Glede na zgoraj navedeno je treba drugi del prvega tožbenega razloga zavrniti in s tem prvi tožbeni razlog v celoti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja, načela pravne varnosti in dolžnosti sodelovanja z nacionalnimi organi za živila ter obveznosti obrazložitve ob ne vključitvi številnih zdravstvenih trditev na seznam dovoljenih trditev

- 120 Drugi pritožbeni razlog se deli na tri dele.

– Prvi del: uporaba napačnih meril za pripravo seznama dovoljenih trditev

- 121 Tožeče stranke s prvim delom navajajo dva očitka.
- 122 Prvi očitek se nanaša na to, da je bila zahteva za znanstveno mnenje, ki jo je Komisija poslala EFSA za oceno zdravstvenih trditev iz člena 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006, zaradi pretiranih zahtev neustrezna. Tožeče stranke zlasti menijo, da člen 13(3) navedene uredbe od EFSA ni zahteval izčrpnih in dokazovalnih znanstvenih mnenj, temveč zgolj posvetovanje. Poleg tega poudarjajo, da naj bi ta določba zahtevala drugačno oceno, zlasti kar zadeva posebne in bolj zavezujoče postopke, namenjene potrditvi zdravstvenih trditev na podlagi členov 13(5) in 14 te uredbe.
- 123 Drugi očitek se nanaša na to, da tudi ob predpostavki, da bi preizkus na podlagi člena 13(1) Uredbe št. 1924/2006 lahko bil celovit preizkus, ki temelji na splošno sprejetih znanstvenih dokazih, pa so bila merila, ki sta jih Komisija in EFSA uporabili za znanstvene dokaze, napačna.
- 124 Komisija ob intervenciji Francoske republike in BEUC izpodbija trditve tožečih strank.



- 125 Glede prvega očitka je treba najprej poudariti, da je, kot trdi Francoska republika, namen trditev tožečih strank dokazati, da bi morala biti zahtevana raven znanstvene utemeljitve za dopustitev zdravstvenih trditev na podlagi člena 13(1) Uredbe št. 1924/2006 manj zahtevna od tiste, ki jo Komisija zahteva za znanstveno mnenje, in zlasti manj stroga od tiste, ki se uporablja za dopustitev zdravstvenih trditev iz členov 13(5) in 14 te uredbe.
- 126 V zvezi s tem je Splošno sodišče najprej poudarilo, da je v uvodni izjavi 17 Uredbe št. 1924/2006 navedeno, da mora biti znanstvena utemeljitev glavni vidik, ki se upošteva pri uporabi prehranskih in zdravstvenih trditev, in da morajo nosilci živilske dejavnosti uporabo takih trditev utemeljiti. Trditve bi morala biti znanstveno utemeljena ob upoštevanju vseh razpoložljivih znanstvenih podatkov in tehtanju dokazov. Poleg tega je v uvodni izjavi 23 iste uredbe navedeno, da bi morale biti zdravstvene trditve za uporabo v Uniji odobrene samo na podlagi znanstvene ocene na najvišji ravni in da bi morala zaradi zagotovitve usklajene znanstvene ocene teh trditev ta ocenjevanja izvajati EFSA.
- 127 Dalje, člen 5 Uredbe št. 1924/2006, naslovljen „Splošni pogoji“, v bistvu določa, da je uporaba prehranskih in zdravstvenih trditev v Uniji dovoljena le, če je – poleg izpolnitve drugih pogojev – na podlagi splošno sprejetih znanstvenih podatkov dokazano, prvič, da ima snov, na katero se trditve sklicujejo, zatrjevani ugodni učinek, drugič, da je snov, na katero se trditve sklicujejo, vsebovana v končnem proizvodu v količini, ki bo omogočala, da se doseže zatrjevani ugodni učinek, ali pa je v končnem proizvodu ni, in tretjič, da pričakovana količina zaužitega izdelka vsebuje znatno količino snovi, na katero se trditev nanaša, ki omogoča, da se doseže zatrjevani učinek.
- 128 Nazadnje, v skladu s členom 6 Uredbe št. 1924/2006, naslovljenim „Znanstvena utemeljitev trditev“, morajo biti zdravstvene trditve utemeljene s splošno sprejetimi znanstvenimi podatki. Poleg tega mora nosilec živilske dejavnosti, ki oblikuje zdravstveno trditev, uporabo te trditve utemeljiti.
- 129 Iz povezane razlage zgoraj navedenih določb je razvidno, da Uredba št. 1924/2006 zahteva, prvič, da se lahko v Uniji uporabljajo le znanstveno utemeljene zdravstvene trditve, in drugič, da se te trditve lahko dovolijo le potem, ko EFSA opravi usklajeno znanstveno oceno na najvišji ravni. Ta ugotovitev se v nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, lahko uporabi tudi za postopek dovolitve, določen v členu 13, od (1) do (3), Uredbe št. 1924/2006, v okviru katerega Komisija od EFSA ne more zahtevati manj stroge znanstvene ocene glede na trditve iz člena 13(5) te uredbe ali njenega člena 14. V zvezi s tem je treba – tako kot Komisija – ugotoviti, da nobena od navedenih določb ne uvaja drugačnih pogojev, kar zadeva znanstveno oceno zdravstvenih trditev glede na določbo, ki se zanje uporabi.
- 130 Poleg tega je treba poudariti, da v skladu s sodno prakso znanstvena ocena tveganj, izvedena tako temeljito, kot je to mogoče, na podlagi znanstvenih mnenj, ki temeljijo na načelih odličnosti, preglednosti in neodvisnosti, pomeni pomembno procesno jamstvo za zagotovitev znanstvene objektivnosti ukrepov in preprečitev sprejetja samovoljnih ukrepov (glej v tem smislu sodbi z dne 11. septembra 2002, Pfizer Animal Health/Svet, T-13/99, Recueil, EU:T:2002:209, točka 172, in z dne 9. septembra 2011, Francija/Komisija, T-257/07, ZOdl., EU:T:2011:444, točka 89).
- 131 Nazadnje je treba zavrniti trditev tožečih strank, da je treba člen 13(1) Uredbe št. 1924/2006 razlagati tako, da določa uporabo splošne domneve v korist zdravstvenih trditev, ki obstajajo na trgu, za katere je treba šteti, da temeljijo na splošno sprejetih znanstvenih podatkih. Šteti je namreč treba, da, kot poudarja Francoska republika, bi bila uporaba splošne domneve, kakor predlagajo tožeče stranke, v nasprotju s členom 6 Uredbe št. 1924/2006, ki temelji na ugotovitvi, navedeni v uvodni izjavi 14 te uredbe, da številne trditve, ki se uporabljajo na trgu, z znanstvenega vidika niso bile utemeljene.
- 132 Iz tega sledi, da Komisija ni kršila člena 13 Uredbe št. 1924/2006 ob opredelitvi zahteve za znanstveno mnenje, naslovljene na EFSA za oceno zdravstvenih trditev.
- 133 Prvi očitek je torej treba zavrniti.

- 134 Tožeče stranke z drugim očitkom v bistvu trdijo, da so bila merila za oceno, ki sta jih za znanstvene dokaze uporabili Komisija in EFSA, kot izhajajo zlasti iz zahteve za znanstveno mnenje, napačna.
- 135 Tako trdijo, prvič, da je zahteva, da bi moral biti ugodni učinek vnosa živil, na katere se nanašajo znanstvene trditve, „znaten“, presegala splošno merilo, ki se zahteva s členom 5 Uredbe št. 1924/2006, v skladu s katerim bi zadostoval „neki“ ugoden fiziološki učinek.
- 136 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da kljub temu – kot poudarjajo tožeče stranke – da je Komisija v okviru zahteve za mnenje ugotovila, da bi moral biti zatrjevani ugoden učinek znaten, pa ni navedla, da je namen te zahteve zadovoljivo dokazati, da bi navedeni učinek ugodno vplival na posamezne telesne funkcije, za to, da bi bil lahko pomemben za zdravje. Taka zahteva pa pomeni pogoj, ki ga je mogoče izpeljati iz člena 5(1)(b) in (d) Uredbe št. 1924/2006. Kot je namreč poudarjeno v točki 127, ta določba kot pogoje za dopustitev zdravstvenih trditev določa, na eni strani, da mora biti snov, na katero se nanaša trditev, neobstoječa ali prisotna v količini, ki bo omogočala, da se doseže zatrjevani ugodni učinek, in na drugi strani, da pričakovana količina zaužitega izdelka vsebuje znatno količino snovi, na katero se trditev nanaša, ki omogoča, da se doseže zatrjevani učinek. Zahteva po znatnem ugodnem učinku, kot je navedena v zahtevi za znanstveno mnenje, je torej določena kot jamstvo za to, da potrošniki ob nakupu živil, glede katerih se zatrjuje, da vsebujejo snovi, ki povzročajo tak učinek, ne bi bili zavedeni. V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da zahteva za znanstveno mnenje presega splošne pogoje za uporabo, določene v Uredbi št. 1924/2006.
- 137 Drugič, tožeče stranke kritizirajo zahtevo za znanstveno mnenje, ki jo je Komisija naslovila na EFSA, ker naj bi bila z njo precenjena vloga vzročne povezave.
- 138 Vendar pa te kritike ni mogoče sprejeti. Obveznost dokazovanja obstoja vzročne zveze med živilom, na katero se trditev nanaša, in zatrjevanim učinkom namreč izhaja iz Uredbe št. 1924/2006. Tako zadostuje ugotoviti, da člen 2(2), točka 5, Uredbe št. 1924/2006 opredeljuje zdravstvene trditve kot vsako trditev, ki navaja, domneva ali namiguje, da obstaja povezava med kategorijo živil, živilom ali eno od njegovih sestavin na eni strani in zdravjem na drugi. Zato je treba ugotoviti, da je bilo treba za ugotovitev, ali je zdravstvena trditev utemeljena na podlagi navedene uredbe, ugotoviti obstoj vzročne zveze med živilom in izrecno navedenimi funkcijami.
- 139 Tretjič, tožeče stranke trdijo, da je bil dan s pooblastilom prevelik pomen označbi živil.
- 140 Kot trdi Komisija, pa je označba živila, na katero se trditev nanaša, bistveni sestavni del ocene. V zvezi s tem je treba šteti, da lahko EFSA le ob upoštevanju natančne označbe živila ali ene od njegovih sestavin, na katero se trditev nanaša, ugotovi, ali je znanstvena utemeljitev trditve upoštevana. Označba živila, na katero se trditev nanaša, zagotavlja, da bo ta uporabljena le za živila, katerih vpliv na posebno funkcijo organizma je bil dokazan.
- 141 Četrtrič, tožeče stranke trdijo, da Komisija pogoja, določenega v členu 13(1)(ii) Uredbe št. 1924/2006, v skladu s katerim morajo biti zdravstvene trditve take, da jih „povprečni potrošnik dobro razume“, ni pravilno preučila, ker je dopustila trditve, oblikovane v zapletenem znanstvenem jeziku. Toda v zvezi s tem zadostuje ugotoviti, da se ta kritika nanaša le na seznam dovoljenih trditev, ki je – kot so tožeče stranke večkrat navedle v svojih vlogah – izključen iz njihove zahteve za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012. V teh okoliščinah je treba njihovo trditev zavrniti kot brezpredmetno.
- 142 Iz tega sledi, da tožečim strankam ni uspelo dokazati, da so bila merila za oceno, ki sta jih pri ocenjevanju zdravstvenih trditev uporabili Komisija in EFSA, napačna.
- 143 Ob upoštevanju navedenega je treba drugi očitek tožečih strank ter prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti.

– Drugi del: kršitev načel dobrega upravljanja in pravne varnosti

- 144 Tožeče stranke z drugim delom navajajo dva očitka.
- 145 Prvi očitek se nanaša na to, da je bilo s preizkusom zdravstvenih trditev, ki ga je opravila EFSA, kršeno načelo pravne varnosti, ker, po eni strani, merila, ki jih je treba uporabiti pri navedenem preizkusu, niso bila natančno določena s smernicami v času priprave nacionalnih seznamov zdravstvenih trditev v skladu s členom 13(2) Uredbe št. 1924/2006, temveč v času, ko se je postopek ocenjevanja že začel, po drugi strani pa naj bi EFSA sprejela nedosledna in protislovna znanstvena mnenja.
- 146 Drugi očitek se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, ker naj ocenjevalni postopek ne bi zagotavljal, da bo EFSA preučila vse podatke, ki jih predložijo zainteresirane stranke, in ker naj bi bila poleg tega mnenja EFSA objavljena, ne da bi imele zainteresirane stranke možnost podati pripombe.
- 147 Komisija ob intervenciji zlasti Francoske republike in BEUC izpodbija trditve tožečih strank.
- 148 Prvič, kar zadeva očitek, ki se nanaša na kršitev načela pravne varnosti in zlasti na trditev tožečih strank, da zadevni postopek odobritve ni bil prilagojen, je treba glede na to, da ni bilo posebnih določb v zvezi z znanstveno oceno, ki jo opravi EFSA, najprej ugotoviti, da poglavje III Uredbe (ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi EFSA in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463) podrobno ureja način dela in delovanje EFSA.
- 149 Dalje, poudariti je treba, da v nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, niti Uredba št. 1924/2006 niti Uredba št. 178/2002 za Komisijo ali EFSA ne določa obveznosti, da morata pred začetkom postopka ocenjevanja iz člena 13(3) Uredbe št. 1924/2006 predložiti znanstvene smernice v zvezi z načinom, kako želi EFSA oceniti vloge za odobritev trditev. Okoliščina, da je EFSA, kot navajajo tožeče stranke, pozneje, in sicer 11. novembra 2009 in 25. marca 2011, sprejela take smernice, na podlagi izkušenj, ki jih je pridobila med prvimi opravljenimi ocenjevanji, ne more dokazati, da je bila ogrožena pravna varnost. Ravno nasprotno, kot trdi Komisija, je treba šteti, da sprejetje navedenih smernic prispeva k okrepitvi pravne varnosti v zvezi z zadevnimi strankami.
- 150 Nazadnje, medtem ko tožeče stranke Komisiji očitajo, da pri pripravi nacionalnih seznamov zdravstvenih trditev ni pojasnila, da bodo v zvezi s temi veljale enake zahteve po znanstvenem dokazu kot za trditve, navedene v členih 13(5) in 14 Uredbe št. 1924/2006, kot naj bi izhajalo iz smernic, ki jih je pozneje sprejela EFSA, je treba ugotoviti, da ta očitek ni bil podprt z dejstvi obravnavanega primera.
- 151 Poudariti je namreč treba, tako kot Komisija, da je bilo vprašanje v zvezi z znanstvenim dokazom trditev, na katere se nanašata člena 13 in 14 Uredbe št. 1924/2006, zastavljeno v okviru dokumenta, ki ga je Komisija sprejela 14. decembra 2007 in ki je dostopen na njeni spletni strani pod naslovom Guidance on the implementation of regulation n° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods – Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health (Smernice za izvajanje Uredbe št. 1924/2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih – Ugotovitve Stalnega odbora za prehranjevalno verigo in zdravje živali). Konkretno je iz točke III.2.3 navedenega dokumenta, naslovljene „Vpliv na uvrstitev v člen 13 ali v člen 14“, izrecno razvidno, da uvrstitev zdravstvenih trditev v okvir teh določb ni vplivalo na raven znanstvene utemeljitve, ki se zahteva za namene njihove odobritve.
- 152 Iz tega sledi, da tožečim strankam ni uspelo dokazati, da je bilo s postopkom pred EFSA kršeno načelo pravne varnosti, kar zadeva merila za znanstveno oceno.
- 153 Prvi očitek je zato treba zavrniti.

- 154 Drugič, kar zadeva očitek, ki se nanaša na kršitev načela dobrega upravljanja, v delu, v katerem to načelo napotuje na pravico do izjave, je treba spomniti, da se v skladu z besedilom člena 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah ter sodne prakse Sodišča, navedene v točki 98 zgoraj, tako načelo ne uporabi za sprejetje aktov, ki se splošno uporabljajo.
- 155 V obravnavanem primeru zadostuje ponovno opozoriti, da ker je v točki 36 zgoraj Splošno sodišče ugotovilo, da je bila Uredba št. 432/2012 akt, ki se splošno uporablja, člena 41 Listine o temeljnih pravicah ni mogoče uporabiti.
- 156 Glede na navedeno je torej treba drugi očitek tožečih strank in drugi del drugega tožbenega razloga zavrnil.

– Tretji del: kršitev obveznosti sodelovanja z nacionalnimi organi in obveznosti obrazložitve

- 157 Tožeče stranke s tretjim delom trdijo, na eni strani, da je bila obveznost sodelovanja z nacionalnimi organi za prehrano, kot je izhajala iz člena 30(4) Uredbe št. 178/2002, kršena, ker EFSA ni podrobno preučila preizkusov, ki so jih opravili nacionalni organi in ki so se nanašali na zdravstvene trditve s seznamov, pripravljenih na podlagi člena 13(2) Uredbe št. 1924/2006. Po drugi strani trdijo, da tudi ob predpostavki, da je prišlo do pogovorov z nacionalnimi organi, v obravnavanem primeru prav tako ni bila spoštovana obveznost obrazložitve, ker vsebina in obseg navedenih pogovorov nista bila povzeta v uvodnih izjavah Uredbe št. 432/2012.
- 158 Komisija ob intervenciji zlasti Francoske republike trditve tožečih strank izpodbija.
- 159 Najprej je treba poudariti, da člen 30, od (1) do (3), Uredbe št. 178/2002, naslovljen „Razlike v znanstvenih mnenjih“, v bistvu določa, da je EFSA v stalni pripravljenosti, da v zgodnji fazi ugotovi vse mogoče vire razhajanj med znanstvenimi mnenji agencije in drugih služb, ki izvajajo podobne naloge. Poleg tega je v odstavku 4 istega člena pojasnjeno, da če gre za znatno razhajanje glede znanstvenih vprašanj in če gre za zadevno službo države članice, morata EFSA in nacionalna služba sodelovati, da razrešita razhajanja ali pripravita skupni dokument, ki pojasnjuje sporna znanstvena vprašanja in opredeljuje ustrezne nezanesljivosti v podatkih. Ta dokument se objavi.
- 160 Iz sistema, vzpostavljenega z Uredbo št. 178/2002, zlasti iz člena 30 navedene uredbe, pa izhaja, da je ta uredba glede predpisov, ki urejajo postopek sprejetja znanstvenih mnenj, predpis, ki dopolnjuje Direktivo 1924/2006, katere uporaba je izključena, če predpisi Unije, kot je navedena direktiva, vsebujejo posebne določbe za odobritev zdravstvenih trditev (glej po analogiji sodbo z dne 9. junija 2005, HLH Warenvertrieb in Orthica, C-211/03, C-299/03 in od C-316/03 do C-318/03, ZOdl., EU:C:2005:370, točki 38 in 39).
- 161 Ker v obravnavanem primeru člen 13(3) Uredbe št. 1924/2006 izrecno določa, da EFSA lahko opravi usklajeno znanstveno oceno seznamov trditev, ki jih predložijo države članice v skladu s členom 13(2) te uredbe, je treba šteti, tako kot Komisija in Francoska republika, da se člen 30(4) Uredbe št. 178/2002 v tej zadevi ne uporablja, tako da EFSA ni bila niti dolžna niti začeti pogovorov z nacionalnimi organi niti objaviti dokumentov priloženih tem pogovorom v okviru opravljenega ocenjevanja.
- 162 Poleg tega, kar zadeva trditve tožečih strank, da naj bi bil obstoj razlik med EFSA in nacionalnimi agencijami za prehrano glede nekaterih zdravstvenih trditev očiten ob upoštevanju mnenj, naštetih v prilogah k njihovi tožbi, zadostuje opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti za dopustnost tožbe potrebno, da bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih ta temelji, vsaj na kratko, a dosledno in razumljivo izhajajo iz besedila tožbe. Glede tega velja, da čeprav je jedro besedila tožbe glede posamičnih vprašanj lahko podprto in dopolnjeno s sklicevanjem na povzetke dokumentov, ki so ji priloženi, pa splošno sklicevanje na druga pisanja, tudi če so priložena tožbi, ne more nadomestiti pomanjkanja bistvenih

elementov pravnega utemeljevanja, ki morajo biti, v skladu z zgoraj navedenimi določbami, v tožbi (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2005, *General Electric/Komisija*, T-210/01, ZOdl., EU:T:2005:456, točka 592). Zato je treba to trditev zavreči kot nedopustno.

- 163 Iz tega sledi, da pri ocenjevanju zdravstvenih trditev, predloženih EFSA, nista bili kršena niti člen 30(4) Uredbe št. 178/2002 niti obveznost obrazložitve.
- 164 Ob upoštevanju navedenega je treba tretji del drugega tožbenega razloga in tako drugi tožbeni razlog v celoti zavrniti.
- 165 Zato je treba predlog za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012 zavrniti.

## *2. Predlog za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006*

### *Dopustnost*

- 166 Komisija in Svet menita, da je predlog, ki so ga tožeče stranke vložile dodatno in katerega namen je razglasitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006 na podlagi člena 277 PDEU, nedopusten, ker naj tudi tožba v glavni stvari zoper Uredbo št. 432/0212 ne bi bila dopustna. Poleg tega poudarjata, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obseg ugovora nezakonnosti omejen na to, kar je nujno za rešitev spora.
- 167 Tožeče stranke te trditve izpodbijajo.
- 168 V skladu s členom 277 PDEU lahko, ne glede na iztek roka iz šestega odstavka člena 263, vsaka stranka v sporu, v katerem gre za pravni akt, ki se splošno uporablja in ga je sprejela institucija, organ, urad ali agencija Unije, pred Sodiščem Evropske unije uveljavlja, da se ta akt iz razlogov, navedenih v drugem odstavku člena 263, ne uporablja.
- 169 V skladu z ustaljeno sodno prakso možnost sklicevanja na nezakonnost splošnega akta, dana s členom 277 PDEU, ni samostojno pravno sredstvo in se lahko uveljavlja le dodatno, tako da nedopustnost glavne tožbe povzroči nedopustnost ugovora nezakonnosti (glej v tem smislu sklep z dne 17. junija 2008, *Dow AgroSciences/EFSA*, T-397/06, EU:T:2008:208, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 170 Ugovor nedopustnosti, ki je bil ob glavnem ugovoru, s katerim se izpodbija zakonitost nekega akta, dodatno naveden v skladu s členom 277 PDEU, je dopusten le, če obstaja vzročna povezava med spornim aktom in pravnim pravilom, na katerega domnevno nezakonnost se sklicuje. Ker cilj člena 277 PDEU ni omogočiti stranki, da s katerim koli pravnim sredstvom izpodbija uporabo katerega koli splošnega akta, mora biti obseg ugovora nezakonnosti omejen na to, kar je nujno za rešitev spora. Iz tega izhaja, da mora biti splošni akt, katerega zakonitosti se ugovarja, v zadevi, ki je predmet tožbe, neposredno ali posredno uporaben (glej v tem smislu sodbo z dne 20. novembra 2007, *Ianniello/Komisija*, T-308/04, RecFP, EU:T:2007:347, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 171 Splošno sodišče v obravnavanem primeru poudarja, prvič, da ker je tožba tožečih strank v zadevi v glavni stvari uperjena zoper Uredbo št. 432/2012 in, dodatno, zoper Uredbo št. 1924/2006, je dopustnost tožbe, vložene na podlagi člena 277 PDEU, odvisna, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 169 zgoraj, od dopustnosti tožbe za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012. Ob upoštevanju ugotovitve, navedene v točki 51 zgoraj v zvezi z dopustnostjo tožbe za razglasitev ničnosti Uredbe št. 432/2012, je treba ugovor nezakonnosti razglasiti za dopusten.

- 172 Drugič, ker Uredba št. 1924/2006 in zlasti njen člen 13(3) pomenita temelj, na podlagi katerega je bila sprejeta Uredba št. 432/2012, se lahko ugotovi dovolj tesna povezava med dvema aktoma v smislu sodne prakse, navedene v točki 170 zgoraj. V zvezi s tem je treba šteti, da se na obstoj take povezave med drugim lahko sklepa na podlagi ugotovitve, da akt, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, v veliki meri temelji na določbi, katere zakonitost se izpodbija (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2006, Carius/Komisija, T-173/04, RecFP, EU:T:2006:333, točka 46, in zgoraj v točki 170 navedeno sodbo Ianniello/Komisija, EU:T:2007:347, točka 33; glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 4. marca 1998, De Abreu/Sodišče, T-146/96, RecFP, EU:T:1998:50, točki 25 in 29).
- 173 Iz tega sledi, da je treba trditve, ki sta jih Komisija in Svet navedla z namenom, da bi bil ugovor nedopustnosti, ki so ga tožeče stranke navedle v zvezi z Uredbo št. 1924/2006, razglašen za nedopusten, zavriniti.
- 174 Poleg tega je treba poudariti, da tožeče stranke izpodbijajo le zakonitost člena 13, od (1) do (3) Uredbe št. 1924/2006 ter prehodnih obdobij, določenih v členu 28(5) in (6) te uredbe. V teh okoliščinah se lahko ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 170 zgoraj, ugovor nezakonitosti na podlagi člena 277 PDEU nanaša le na navedene določbe. Splošno sodišče bo zato preizkus v okviru te tožbe omejilo na te določbe.

#### *Vsebinska presoja*

- 175 Tožeče stranke navajajo dva tožbena razloga v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006, ki se nanašata na kršitev pravice do izjave in načela pravne varnosti.
- Prvi tožbeni razlog v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006: kršitev pravice do izjave
- 176 Tožeče stranke trdijo, da se s členom 13(3) Uredbe št. 1924/2006 krši njihova pravica do izjave, določena v členu 41 Listine o temeljnih pravicah. Konkretno menijo, da tako kot člena 13(5) in 14 Uredbe št. 1924/2006, bi moral tudi postopek odobritve zdravstvenih trditev, določenih v členu 13(3) navedene uredbe, nosilec živilske dejavnosti omogočiti, da podajo pripombe, zlasti pred EFSA, v zvezi s trditvami, ki se nanje nanašajo. Tožeče stranke navajajo sodbo z dne 17. septembra 1998, Primex Produkte Import-Export in drugi/Komisija (T-50/96, Recueil, EU:T:1998:223, točke od 58 do 61), v kateri naj bi bilo v bistvu ugotovljeno, da morajo imeti stranke, ki jih neki javni ukrep neposredno zadeva, možnost, da so zaslišane ob sprejetju tega ukrepa, tudi če v zvezi s tem ni posebne ureditve.
- 177 Komisija ob intervenciji Sveta, BEUC, Parlamenta in Francoske republike te trditve izpodbija.
- 178 Najprej, kar zadeva trditve, ki se nanaša na kršitev pravice do dobrega upravljanja, je treba spomniti, kot izhaja iz točke 97 zgoraj, da v skladu s členom 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah pravica do dobrega upravljanja vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene. Vendar pa v obravnavanem primeru, ker člen 13(3) Uredbe št. 1924/2006 vodi – kot je bilo navedeno v točki 36 zgoraj – do sprejetja splošnega ukrepa, trditev za ugotovitev kršitve pravice do izjave, kot je določena z navedeno določbo Listine o temeljnih pravicah, ni mogoče sprejeti.
- 179 Kar med drugim zadeva trditve tožečih strank, ki se nanaša na to, da naj bi člena 13(5) in 14 Uredbe št. 1924/2006 določala postopek, v okviru katerega bi se nosilci dejavnosti ustrezno opredelili, je treba tako kot Parlament in Svet ugotoviti, da je postopek odobritve, ki je določen s tema določbama, drugačen od postopka iz člena 13(3) Uredbe št. 1924/2006, ker se začne na zahtevo posameznikov, ki

torej lahko podajo pripombe na mnenja EFSA in dosežejo izdajo posamične odločbe. Nasprotno pa se člen 13(1) in (3) Uredbe št. 1924/2006 nanaša le na postopek odobritve, ki ga sprožijo države članice, pri čemer torej v korist posameznikov ni določena nobena pravica do izjave.

180 Poleg tega, kar zadeva zgoraj v točki 176 navedeno sodbo Primex Produkte Import-Export in drugi/Komisija, (EU:T:1998:223), na katero se sklicujejo tožeče stranke, je treba ugotoviti, da se je drugače od te zadeve navedena sodba navezovala na posamične upravne ukrepe, sprejete na področju uvoznih dajatev za goveje meso. Le v teh okoliščinah je namreč Splošno sodišče ugotovilo, kot poudarjajo tožeče stranke, da je spoštovanje pravic obrambe v vseh postopkih, sproženih zoper osebo, ki bi lahko škodljivo vplivali na položaj posameznika, eno temeljnih načel prava Skupnosti, ki ga je treba zagotoviti tudi, če postopkovna zakonodaja ne obstaja (zgoraj v točki 176 navedena sodba Primex Produkte Import-Export in drugi/Komisija, EU:T:1998:223, točka 59). Ker pa je Uredba št. 432/2012 akt, ki splošno velja, razlogovanje in ugotovitve navedene sodbe za obravnavani primer niso upoštevni.

181 Vsekakor, tudi če bi rešitve iz te sodbe Splošnega sodišča, na katero se sklicujejo tožeče stranke, lahko prenesli na obravnavani primer, je treba opozoriti, da, kot priznavajo tožeče stranke v okviru svoje tožbe, je bila pred sprejetjem Uredbe št. 432/2012 opravljena faza javnega posvetovanja, med katero so zainteresirane stranke, vključno s tožečimi strankami, imele možnost predložiti pripombe. Šteti je torej treba, da je bil postopek, ki ga je uporabila Komisija, v skladu z ugotovitvami Splošnega sodišča iz v točki 176 navedene sodbe Primex Produkte Import-Export in drugi/Komisija, (EU:T:1998:223). Poleg tega, kot poudarja Parlament, so imeli nosilci živilske dejavnosti v okviru postopka sprejetja uredbe iz člena 25 Uredbe št. 1924/2006 na voljo možnost, da se izjavijo v okviru stalnih stikov, ki so jih Komisija, Parlament in Svet ter tudi organi držav članic imeli z zadevnimi akterji.

182 Iz tega sledi, da tožeče stranke ne morejo učinkovito trditi, da Uredba št. 1924/2006, zlasti njen člen 13(3), krši pravico do dobrega upravljanja in zlasti pravico do izjave.

183 Ob upoštevanju navedenega je treba prvi tožbeni razlog v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006 zavrniti.

Drugi tožbeni razlog v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006: kršitev načela pravne varnosti

184 Drugi tožbeni razlog tožečih strank v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006 se deli na dva očitka.

185 Tožeče stranke s prvim očitkom trdijo, da Uredba št. 1924/2006 krši načelo pravne varnosti, ker njen člen 28 ne določa razumnih prehodnih obdobij za uskladitev z določbami te uredbe. Tožeče stranke v bistvu grajajo, da je po začetku veljavnosti Uredbe št. 432/2012 obveljala obveznost umika iz distribucijske verige živil, ki so bila zakonito dana na trg pred letom 2012.

186 Tožeče stranke z drugim očitkom trdijo, da obseg preizkusa, ki se zahteva za odobritev zdravstvenih trditev na podlagi člena 13(3) Uredbe št. 1924/2006, ni bil jasno opredeljen.

187 Komisija ob intervenciji Sveta, BEUC, Parlamenta in Francoske republike ta dva očitka izpodbija.

188 Najprej je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 86 zgoraj, načelo pravne varnosti zahteva jasnost in natančnost pravnih pravil, njihova uporaba pa mora biti predvidljiva.

- 189 Kar zadeva, prvič, očitke, ki se nanaša na nerazumno kratko prehodno obdobje, določeno v Uredbi št. 1924/2006, zlasti za namene uskladitve z Uredbo št. 432/2012, je treba ugotoviti, da čeprav tožeče stranke Svetu in Parlamentu očitajo, da sta določila prekratka prehodna obdobja za prilagoditev, pa v zvezi s tem navajajo le nejasne trditve in v svojih pisanjih nikakor ne trdijo, da so navedena prehodna obdobja ustvarila negotovost zaradi njihove morebitne nejasnosti.
- 190 Vsekakor, kar zadeva trditev, da bi moralo za prehranska dopolnila in dietetična živila, ki imajo dolg rok trajanja od dveh do treh let, veljati daljše prehodno obdobje, se zdi, da šest mesecev, ki so z Uredbo št. 432/2012 dodeljeni za prilagoditev njihovih označb ter njihovega oglaševanja, zadostuje, pri čemer tožeče stranke na primer niso niti pojasnile, kakšno bi bilo po njihovem mnenju razumno trajanje, ki bi ga morala v navedeni uredbi določiti Komisija. V zvezi s tem je treba spomniti, da namen Uredbe št. 432/2012 ni prepoved trženja proizvodov tožečih strank kot takih, temveč le umik zdravstvenih trditev, ki so bile navedene na njihovih označbah in ki niso bile v skladu z Uredbo št. 1924/2006.
- 191 Iz tega sledi, da Uredba št. 1924/2006 ne krši načela pravne varnosti v zvezi s prehodnimi obdobji, ki so določena v njenem členu 28.
- 192 Prvega očitka torej ni mogoče sprejeti.
- 193 Kar zadeva, drugič, očitke, ki se nanaša na nejasnost Uredbe št. 1924/2006, je treba poudariti, da je bil pravni okvir, ki se uporablja za zdravstvene trditve na podlagi navedene uredbe, jasen, njegove posledice za nosilce živilske dejavnosti pa so bile predvidljive, v smislu sodne prakse ni mogoče ugotoviti nobene kršitve načela pravne prakse. Namreč, po eni strani naj bi namreč člen 10(1) v povezavi s členom 13 Uredbe št. 1924/2006 dopuščal, da se razume, da so prepovedane zdravstvene trditve, razen če so, prvič, v skladu s splošnimi zahtevami in s posebnimi zahtevami, ki jih je določala navedena uredba, ter drugič, so odobrene v skladu z navedeno uredbo. Po drugi strani naj bi člen 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006, ki se nanaša na prehodne odločbe, omogočal uporabo zdravstvenih trditev do sprejetja seznama dovoljenih trditev, kot je to pojasnjeno v točkah od 80 do 83 zgoraj.
- 194 Tožeče stranke poleg tega trdijo, da postopek posvetovanja z EGSA ni bil podrobno urejen v Uredbi št. 1924/2006 in da zlasti znanstvena merila, ki bi jih ta organ moral uporabiti pri oceni zdravstvenih trditev, niso bila podrobneje določena.
- 195 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da merila znanstvene presoje, ki jih je treba uporabiti na podlagi Uredbe št. 1924/2006, niso povzročala nobenega dvoma ob upoštevanju določb navedene uredbe. Namreč, najprej, kot je bilo že poudarjeno v točkah 135 in 138 zgoraj, člen 2(2), točka 5, Uredbe št. 1924/2006 določa, da je treba za ugotovitev, ali je zdravstvena trditev utemeljena na podlagi navedene uredbe, ugotoviti obstoj vzročne zveze med živilom in izrecno navedenimi funkcijami. Dalje, člen 5 Uredbe št. 1924/2006 kot pogoje za odobritev zdravstvenih trditev določa, na eni strani, da mora biti snov, na katero se nanaša trditev, vsebovana v količini, ki bo omogočala, da se doseže zatrjevani ugodni učinek ali pa je ni, in na drugi strani, da pričakovana količina zaužitega izdelka vsebuje znatno količino snovi, na katero se trditev nanaša, ki omogoča, da se doseže ta učinek. Nazadnje, v skladu s členom 6 Uredbe št. 1924/2006, če ga razlagamo ob upoštevanju uvodnih izjav 17 in 23 te uredbe, navedenih v točki 126 zgoraj, morajo biti zdravstvene trditve utemeljene s splošno sprejetimi znanstvenimi podatki.
- 196 Iz tega sledi, da je treba trditev tožečih strank v zvezi z neobstojem podrobnejših določb, kar zadeva uporabo meril EFSA, ki so določena v členu 13(1) Uredbe št. 1924/2006, če se je treba v okviru postopka iz člena 13(3) te uredbe z njo posvetovati, zavrnilo.
- 197 Zato je treba drugi očitke tožeče stranke zavrnilo.



198 Glede na navedeno je treba drugi tožbeni razlog v podporo predlogu za ugotovitev nemožnosti uporabe Uredbe št. 1924/2006 zavrni tako kot navedeni predlog v celoti.

*3. Predlog za razglasitev ničnosti trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena*

199 Komisija ob intervenciji zlasti Francoske republike in BEUC trdi, da je predlog za razglasitev ničnosti seznama, na katerem so navedene trditve, katerih uporaba je začasno prekinjena, nedopusten. Po njenem mnenju namreč ta seznam ne more biti predmet tožbe v smislu 263 PDEU, saj gre le za vmesni akt, ki nima vsebine predpisa ali odločbe in ki torej ne more spremeniti pravnega položaja tožečih strank. Komisija poleg tega trdi, da na podlagi tožbe ni mogoče ugotoviti, katere očitke tožeče stranke navajajo v podporo zahtevku v glavni stvari.

200 Tožeče stranke izpodbijajo ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija. V bistvu menijo, da je seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, izpodbojni akt, glede na to, da med drugimi pravnimi učinki določa, da se za trditve, katerih uporaba je začasno prekinjena, uporabljajo prehodne določbe iz člena 28 Uredbe št. 1924/2006. Tožeče stranke glede vsebine trdijo, da je seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, nezakonit in bi moral biti razglašen za ničen „glede na to, da za njegovo pripravo [...] ni pravnega temelja in so bila kršena načela pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije“, ter „iz istih tožbenih razlogov, kot so navedeni v poglavju V [...] tožbe“.

201 V skladu z ustaljeno sodno prakso so akti ali odločbe, zoper katere je mogoče vložiti ničnostne tožbe, v smislu člena 263 PDEU ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da izrazito spremenijo njen pravni položaj (sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija, 60/81, Recueil, EU:C:1981:264, točka 9; z dne 31. marca 1998, Francija in drugi/Komisija, C-68/94 in C-30/95, Recueil, EU:C:1998:148, točka 62, in z dne 4. marca 1999, Assicurazioni Generali in Unicredito/Komisija, T-87/96, Recueil, EU:T:1999:37, točka 37). Da se ugotovi, ali ima akt ali odločba take pravne učinke, je treba preučiti njegovo oziroma njeno vsebino (sklep z dne 13. junija 1991, Sunzest/Komisija, C-50/90, Recueil, EU:C:1991:253, točka 12, in zgoraj navedena sodba Francija in drugi/Komisija, EU:C:1998:148, točka 63).

202 Poleg tega iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da ko gre za akte ali odločbe, sprejete v večstopenjskem postopku, je načeloma mogoče izpodbijati le ukrepe, ki na koncu tega postopka dokončno določajo stališče institucije, ne pa vmesnih ukrepov, katerih cilj je priprava končne odločbe (sodba z dne 18. decembra 1992, Cimenteries CBR in drugi/Komisija, od T-10/92 do T-12/92 in T-15/92, Recueil, EU:T:1992:123, točka 28).

203 V obravnavanem primeru je treba šteti, da seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjenaustavljena, ni izpodbojni akt. Sprejetje seznama, katerega edini namen je pregled zdravstvenih trditev, v zvezi s katerimi še poteka presoja in glede katerih se Komisija še ni dokončno izrekla, je namreč le vmesni ukrep, katerega namen je priprava vključitve ali, nasprotno, ne vključitve vseh teh trditev na seznam dovoljenih trditev, ki ostaja končna odločba.

204 Poleg tega, medtem ko je, kot poudarjajo tožeče stranke, Komisija navedla, da za trditve, katerih uporaba je začasno prekinjena, še naprej veljajo prehodne določbe iz člena 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006, je treba ugotoviti, da ta navedba nima nobenega elementa odločanja in zgolj poudarja posledice, ki iz navedene uredbe izhajajo za trditve, ki so v postopku ocenjevanja.

205 Iz tega sledi, da je treba predlog za razglasitev ničnosti seznama trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, zavreči kot nedopusten.

- 206 Še več, tudi ob predpostavki, da se lahko seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, šteje za izpodbojni akt, v smislu, ki so ga navedle tožeče stranke, je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba fizične ali pravne osebe dopustna le takrat, ko ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pravni interes tožeče stranke predpostavlja, da bi lahko razglasitev ničnosti izpodbijanega akta sama po sebi imela pravne posledice, da bi torej rezultat tožbe lahko prinesel korist stranki, ki jo je vložila, in da ta utemeljuje obstoječ in dejanski interes za razglasitev ničnosti navedenega akta (glej sodbo z dne 19. junija 2009, Socratec/Komisija, T-269/03, EU:T:2009:211, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 207 V skladu s sodno prakso mora svoj pravni interes dokazati tožeča stranka. Če se interes, ki ga uveljavlja tožeča stranka, nanaša na bodoč pravni položaj, mora ta dokazati, da je poseg v ta položaj že gotov. Zato tožeča stranka svojega interesa za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta ne more utemeljiti s sklicevanjem na bodoče in negotove položaje (glej zgoraj v točki 71 navedeno sodbo Hagenmeyer in Hahn/Komisija, EU:T:2014:234, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 208 Splošno sodišče v obravnavanem primeru poudarja, da kot je navedeno v uvodnih izjavah 10 in 11 Uredbe št. 432/2012, za trditve, katerih uporaba je prekinjena, še naprej velja pravna ureditev, ki se je zanje uporabljala pred sprejetjem Uredbe št. 432/2012. Zato podjetja, na katera se te trditve nanašajo, te še naprej lahko uporabljajo v okviru svojih dejavnosti trženja živil v skladu s členom 28(5) in (6) Uredbe št. 1924/2006. V teh okoliščinah razglasitev ničnosti seznama trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, ne prinaša ugodnosti. Poleg tega je treba opozoriti, da tožecim strankam, ko jim je Splošno sodišče v zvezi s tem zastavilo vprašanje, te ugodnosti ni uspelo utemeljiti.
- 209 Vsekakor je treba prav tako opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso na podlagi člena 44(1)(c) Poslovnika, da bi bil predlog za razglasitev ničnosti dopusten, tožba vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov, pri čemer morajo biti ti elementi dovolj jasni in natančni, da lahko tožena stranka pripravi obrambo in da lahko Splošno sodišče o tožbi po potrebi presodi tudi brez dodatnih podatkov. V tožbi mora biti pojasnjena vsebina tožbenega razloga, na katerem temelji tožba, tako da zgolj z njegovo abstraktno navedbo zahteve iz Poslovnika Splošnega sodišča niso izpolnjene (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2012, Nynäs Petroleum in Nynas Belgium/Komisija, T-347/06, ZOdl., EU:T:2012:480, točka 107).
- 210 V obravnavanem primeru je treba šteti, da je razlogovanje, navedeno v podporo predlogu za razglasitev ničnosti, s katerim se v bistvu trdi, po eni strani, da je seznam trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena in ki bi ga bilo treba razglasiti za ničnega, glede na to, da je bil sestavljen brez pravnega temelja in krši načela pravne varnosti, dobrega upravljanja in prepovedi diskriminacije, in po drugi strani, napotuje na tožbene razloge, navedene v okviru poglavja V tožbe, očitno nezadostno, da bi omogočilo jasno opredelitev očitkov, ki jih tožeče stranke navajajo zoper Komisijo kot avtorico navedenega seznama.
- 211 Zato je treba predloge tožeče stranke za razglasitev ničnosti seznama trditev, katerih uporaba je začasno prekinjena, zavreči kot nedopustne.
- 212 Glede na navedeno je treba tožbo v celoti zavrni.

### **Stroški**

- 213 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeče stranke niso uspele, se jim naloži plačilo lastnih stroškov in stroškov Komisije.

<sup>214</sup> V skladu s členom 87(4) Poslovnika države članice in institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške, pri čemer lahko Splošno sodišče intervenientom naloži, da nosijo svoje stroške. V obravnavanem primeru Francoska republika, Svet, Parlament, BEUC, FederSalus, Medestea biotech in Naturando nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland in New Care Supplements B V se naloži plačilo lastnih stroškov in stroškov Evropske komisije.**
- 3. Francoska republika, Evropski parlament, Svet Evropske unije, Evropska potrošniška organizacija (BEUC), FederSalus, Medestea biotech SpA in Naturando Srl nosijo svoje stroške.**

Kančeva

Wetter

Bieliūnas

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 12. junija 2015.

Podpisi