



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 12. septembra 2019¹

Zadeva C-524/18

Dr. Willmar Schwabe GmbH & Co. KG
proti
Queisser Pharma GmbH & Co. KG

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Javno zdravje – Informacije in varstvo potrošnikov – Uredba (ES) št. 1924/2006 – Zdravstvene trditve v zvezi z živili – Člen 10(1) in (3) – Pojem ‚priloženosti‘ posebne zdravstvene trditve – Sklicevanje na splošne, ne posebej opredeljene ugodne učinke – Obveznost predložitve znanstvenih dokazov – Področje uporabe“

1. Ali je v primeru, ko so na sprednji strani ovojnine prehranskega dopolnila navedene splošne zdravstvene trditve, mogoče reči, da proizvajalec izpolnjuje zahtevo iz člena 10(3) Uredbe št. 1924/2006², v skladu s katero se je na takšne trditve mogoče „sklic[evati] le, če se doda posebna zdravstvena trditev, vključena v seznam iz členov 13 ali 14“, pod pogojem, da je takšna posebna zdravstvena trditev navedena na hrbtni strani navedene ovojnine? To je v bistvu glavno vprašanje, ki ga mora Sodišče zdaj preučiti na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija).

2. Vprašanje glede znanstvenih dokazov je bilo obravnavano v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Nelsons (C-177/15)³. Glede na navedeno v skladu z zahtevo Sodišča predlagam, da se ti sklepni predlogi omejijo le na vprašanje v zvezi z razlago člena 10(3). Pred tem je treba opredeliti upošteven zakonodajni okvir.

Zakonodajni okvir

Pravo Unije

3. V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 1924/2006 je navedeno, da „[v] Skupnosti obstaja vedno večje število živil, ki so označena in oglaševana s prehranskimi in zdravstvenimi trditvami. Da bi zagotovili visoko raven varstva potrošnikov in olajšali njihovo izbiro, morajo biti izdelki, ki so dani v promet, varni in ustrezno označeni.“

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Uredba (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih (UL 2006, L 404, str. 9), nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije (EU) 2019/343 z dne 28. februarja 2019. Dejansko stanje v obravnavani zadevi je zajeto s prečiščeno različico te uredbe, objavljeno 13. decembra 2014 kot dokument 02006R1924-20141213.

³ EU:C:2016:474. Sodišče v sodbi z dne 23. novembra 2016, Nelsons (C-177/15, EU:C:2016:888), tega vprašanja ni obravnavalo.

4. V uvodni izjavi 16 je dalje navedeno, da je „[p]omembno [...], da potrošnik razume trditve na živilih ter da se vse potrošnike primerno zaščiti pred zavajajočimi trditvami. Vendar se je Sodišču [Evropske unije] od uzakonitve Direktive Sveta 84/450/EGS z dne 10. septembra 1984 o zavajajočem oglaševanju pri razsojanju o primerih v zvezi z oglaševanjem, zdelo nujno, da preuči učinek na fiktivnega, tipičnega potrošnika. V skladu z načelom sorazmernosti se v tej uredbi zaradi učinkovite uporabe zaščitnih ukrepov, ki so v njej predvideni, kot merilo uporablja povprečni potrošnik, ki je razmeroma dobro obveščen in razmeroma dovolj pazljiv ter razsoden, obenem pa se upoštevajo družbeni, kulturni in jezikovni dejavniki v skladu z razlago Sodišča, vendar je poskrbljeno tudi za preprečevanje izkoriščanja tistih potrošnikov, ki so zaradi svojih značilnosti še posebno nezaščiteni pred zavajajočimi trditvami.“
5. V uvodni izjavi 23 je navedeno, da bi „[z]dravstvene trditve [...] morale biti za uporabo v Skupnosti odobrene samo na osnovi znanstvene ocene na najvišji ravni. Da se zagotovi usklajeno znanstveno oceno teh trditev, bi morala ta ocenjevanja izvajati Evropska agencija za varno hrano.“
6. Člen 2(2)(1) določa, da trditev „pomeni vsako sporočilo ali predstavitev, ki ni obvezna v okviru zakonodaje Skupnosti ali nacionalne zakonodaje, vključno s slikovno predstavitevjo, grafično predstavitevjo ali predstavitevjo s simboli v kakršni koli obliki, s katero se navaja, domneva ali namiguje, da ima živilo posebne lastnosti“.
7. Člen 2(2)(5) dalje določa, da zdravstvena trditev „pomeni 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 strani“.
8. Člen 5(1)(a) določa, da je „[u]poraba prehranskih in zdravstvenih trditev [...] dovoljena le, če so izpolnjeni naslednji pogoji: (a) dokazan ugoden hranilni ali fiziološki učinek glede na splošno sprejete znanstvene dokaze v zvezi s prisotnostjo, odsotnostjo ali zmanjšano vsebnostjo hranila ali druge snovi v živilu ali kategoriji živil, na katero se trditve sklicujejo“.
9. Člen 6(1) določa, da „[p]rehranske in zdravstvene trditve temeljijo na in so utemeljene s splošno sprejetimi znanstvenimi dokazi“.
10. Člen 10(1) določa, da so „[p]repovedane [...] zdravstvene trditve, ki niso v skladu s splošnimi zahtevami iz poglavja II in s posebnimi zahtevami iz tega poglavja ter niso odobrene v skladu s to uredbo in vključene v sezname dovoljenih trditev iz členov 13 in 14“.
11. Člen 10(3) določa, da se „[n]a splošne, ne posebej opredeljene prednosti, ki jih ima hranilo ali živilo za splošno dobro zdravje ali z zdravjem povezano dobro počutje, [...] lahko sklicuje le, če se doda posebna zdravstvena trditev, vključena v seznam iz členov 13 ali 14“.
12. Člen 13(1) določa, da se „[z]dravstvene trditve, ki opisujejo ali se sklicujejo na: (a) vlogo hranila ali druge snovi pri rasti, razvoju in telesnih funkcijah, ali (b) psihične in vedenjske funkcije, [...] ki so označene v seznamu iz odstavka 3, [...] lahko oblikujejo brez opravljenih postopkov iz členov 15 do 19, če: (i) temeljijo na splošno sprejetih znanstvenih dokazih in (ii) jih povprečni potrošnik dobro razume“.
13. Člen 13(3) določa, da „Komisija po posvetovanju z [Evropsko agencijo za varno hrano] in v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 25(3) sprejme [...] seznam Skupnosti, ki je namenjen spreminjanju nebitvenih določb te uredbe z njeno dopolnitvijo, z dopustnimi trditvami iz odstavka 1 in vse pogoje, potrebne za uporabo teh trditev“.

14. Uredba Komisije št. 432/2012⁴ v členu 1(1) in (2) določa, da je „seznam zdravstvenih trditev, ki se lahko navedejo na živilih, kakor je navedeno v členu 13(3) Uredbe (ES) št. 1924/2006, [...] določen v Prilogi k tej uredbi. Zdravstvene trditve iz odstavka 1 se lahko navedejo na živilih pod pogoji iz Priloge.“

15. Priloga vključuje vitamin B v oblikah B6 in B12, za kateri je med drugim mogoče navesti trditev, da „prispeva[ta] k sproščanju energije pri presnovi“, in cink, za katerega je med drugim mogoče navesti trditev, da „ima vlogo pri kognitivnih funkcijah“.

16. V Prilogi je dalje določeno, da se navedene trditve lahko navedejo le na živilu, ki je vsaj vir vitaminov B6 in B12 oziroma cinka, kot je navedeno v Prilogi k Uredbi št. 1924/2006 pod naslovom „vir [ime vitamina/vitaminov] in/ali [ime minerala/mineralov]“.

17. Pod tem naslovom je v Prilogi k Uredbi št. 1924/2006 določeno, da je „[t]rditev, da je živilo vir vitaminov in/ali mineralov, in katera koli trditev s podobnim pomenom za potrošnika [...] dopustna samo, kadar jih izdelek vsebuje vsaj v znatni količini, določeni v Prilogi Direktive 90/496/EGS, ali v količini, določeni z odstopanji, odobrenimi v členu 6 Uredbe (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 [o dodajanju vitaminov in mineralov ter nekaterih drugih snovi živilom]“.

18. Nazadnje so bile z Izvedbenim sklepom Komisije 2013/63/EU⁵ sprejete smernice za izvajanje posebnih pogojev za zdravstvene trditve iz člena 10 Uredbe št. 1924/2006 (v nadaljevanju: Smernice).

19. V oddelku 3, prvi odstavek, Smernic je določeno, da „[č]len 10(3) dovoljuje uporabo preprostih, privlačnih izjav, ki se sklicujejo na splošne, ne posebej opredeljene prednosti živila za splošno dobro zdravje ali z zdravjem povezano dobro počutje, brez predhodnega dovoljenja, če se upoštevajo posebni pogoji. Take izjave bi lahko bile koristne za potrošnike, saj bi bila njihova vsebina potrošnikom bolj prijazna. Vendar pa bi jih lahko potrošniki zlahka napačno razumeli in/ali si jih razlagali ter bi lahko živilu pripisali druge/boljše lastnosti za zdravje od dejanskih. Zato je pri sklicevanju na splošne, ne posebej opredeljene prednosti za zdravje takim sklicevanjem treba dodati posebne zdravstvene trditve s seznamov dovoljenih zdravstvenih trditev v registru Unije. Za namene te uredbe se mora odobrena posebna zdravstvena trditev, ki je priložena izjavi s sklicevanjem na splošne, ne posebej opredeljene prednosti za zdravje, navesti zraven take izjave ali za njo.“

20. Dalje, v oddelku 3, drugi odstavek, je določeno, da se morajo „[p]osebne trditve s seznamov dovoljenih zdravstvenih trditev [...] navezovati na splošna sklicevanja. Ko to sklicevanje postane bolj splošno, na primer ‚za krepitev zdravja‘, se mu lahko doda več dovoljenih zdravstvenih trditev s seznamov. Še vedno pa morajo biti nosilci dejavnosti pozorni na to, da člen 10 določa pravila glede okoliščin, v katerih se uporabljajo zdravstvene trditve, in glede na to, da se člen 10 izrecno sklicuje na pravila iz poglavij II in IV, morajo nosilci dejavnosti upoštevati tudi navedena pravila, če želijo delovati v skladu z zahtevami iz člena 10(3). Da se prepreči zavajanje potrošnikov, so nosilci živilskih dejavnosti odgovorni za to, da dokažejo povezavo med sklicevanji na splošne, ne posebej opredeljene prednosti živila in posebno dovoljeno zdravstveno trditvijo, ki spremlja živilo.“

4 Uredba 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 2012, L 136, str. 1), nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije 2017/1407. Dejansko stanje v obravnavani zadevi je zajeto s prečiščeno različico te uredbe, objavljeno 13. maja 2014 kot dokument 02012R0432-20140513.

5 Izvedbeni sklep Komisije z dne 24. januarja 2013 o sprejetju smernic za izvajanje posebnih pogojev za zdravstvene trditve iz člena 10 Uredbe (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta (2013/63/EU) (UL 2013, L 22, str. 25).

21. Nazadnje, v oddelku 3, tretji odstavek, je določeno, da so bile „[n]ekatere trditve, ki so bile v okviru znanstvene ocene predložene v odobritev, [...] ocenjene kot preveč splošne ali nespecifične za ocenjevanje. Teh trditev ni bilo mogoče odobriti, zato so na seznamu neodobrenih prehranskih in zdravstvenih trditev registra Unije. To pa ne pomeni, da zanje ne veljajo določbe iz člena 10(3), saj jih je mogoče zakonito uporabiti, če se jim v skladu z navedenim členom priloži posebna trditev s seznama dovoljenih zdravstvenih trditev.“

22. Evropska komisija objavlja register prehranskih in zdravstvenih trditev Unije.⁶ Ta vsebuje 40 neodobrenih trditev, ki se nanašajo na vitamin B, od katerih se jih pet nanaša na vitamin B2 in šest na vitamin B12, ter sedem neodobrenih trditev, ki se nanašajo na cink. Zdi se, da nobena od neodobrenih trditev ne ustreza trditvam iz obravnavane zadeve.

Nacionalno pravo

23. Člen 3(1) Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (zakon o preprečevanju nelojalne konkurence, v nadaljevanju: UWG)⁷ določa, da so „[n]epoštena poslovne prakse [...] nezakonite, če lahko občutno vplivajo na interese konkurentov, potrošnikov ali drugih udeležencev na trgu“.

24. Člen 5(1)(1) UWG določa, da „vsaka zavajajoča tržna praksa pomeni dejanje nelojalne konkurence. Poslovna praksa je zavajajoča, če vključuje nenatančne ali druge zavajajoče trditve v zvezi z enim ali več od naslednjih elementov: (1) bistvene značilnosti blaga ali storitev, kot so njihova razpoložljivost, narava, izvedba, prednosti, tveganja, sestava, pritikline, postopek in datum izdelave, dostave ali zagotavljanja, uporabnost, možnosti uporabe, količina, lastnosti, poprodajne storitve in obravnavanje reklamacij, geografsko ali tržno poreklo, rezultati, ki jih lahko pričakujemo od njihove uporabe, ter rezultati in glavne značilnosti testov, opravljenih na blagu ali storitvah.“

25. Člen 11(1) Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch (zakonik o živilih, potrošniškem blagu in krmi, v nadaljevanju: LFGB)⁸ določa, da je „prepovedano trženje živil pod zavajajočim imenom ali z zavajajočo predstavitevjo oziroma njihovo oglaševanje na splošno ali v posebnih primerih s predstavitvami ali drugimi zavajajočimi izjavami. Za zavajanje gre predvsem: (1) če se za živilo uporabljajo imena, navedbe, predstavitve, opisi ali druge izjave, ki bi lahko bile zavajajoče glede njegovih značilnosti, zlasti glede vrste, kakovosti, sestave, količine, roka trajanja, porekla, izvora ali načina proizvodnje ali pridelave.“

Dejansko stanje, postopek in predloženi vprašanji

26. Družba Dr. Willmar Schwabe GmbH & Co. KG, tožeča stranka, proizvaja in prodaja rastlinska zdravila z izvlečki ginkovih listov, ki imajo dovoljenje za simptomatsko zdravljenje možgansko pogojenih motenj miselnih sposobnosti, med katere sodijo zlasti motnje spomina in koncentracije.

27. Družba Queisser Pharma GmbH & Co. KG, tožena stranka, prodaja prehransko dopolnilo „Doppelherz aktiv Ginkgo + B-Vitamine + Cholin“ (Doppelherz aktivni ginkgo + vitamini B + holin), ki vsebuje skupaj osem sestavin, med njimi holin, cink, izvleček ginkovih listov ter vitamine B1 (tiamin), B2, B5 (pantotenska kislina) in B12.

28. Na sprednji strani zunanje ovojnine je trditev „B-Vitamine und Zink für Gehirn, Nerven, Konzentration und Gedächtnis“ (vitamini B in cink za možgane, živce, koncentracijo in spomin).

⁶ Glej http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/public/.

⁷ V različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari.

⁸ V različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari.

29. Na hrbtni strani zunanje ovojnine je navedenih več trditev, pri čemer se na vitamine B in cink v povezavi z možgani, živci, koncentracijo in spominom nanašajo te:

„Vitamin B1 in vitamin B12 sta pomembna za normalno sproščanje energije pri presnovi ter normalno delovanje živčevja in psihe.

Vitamin B2 je, tako kot vitamin B1, pomemben za normalno sproščanje energije pri presnovi in normalno delovanje živčevja. Poleg tega ščiti celice pred oksidativnim stresom.

Mineral cink je pomemben za normalno kognitivno delovanje in celice ščiti pred oksidativnim stresom.“

30. Na hrbtni strani ovojnine so navedene tudi dodatne trditve glede vitaminov B, ki niso v povezavi z možgani, živci, koncentracijo in spominom, ter dodatne trditve glede drugih sestavin.

31. Tožeča stranka je vložila tožbo pri Landgericht Düsseldorf (deželno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija), v kateri je zatrjevala, da se s trditvijo na sprednji strani zunanje ovojnine kršijo členi 5(1)(a), 6(1) in 10(1) Uredbe št. 1924/2006 ter člen 5(1) UWG in člen 11(1) LFGB. Landgericht Düsseldorf (deželno sodišče v Düsseldorfu) je s sodbo z dne 28. avgusta 2014 tožbo zavrnilo.

32. Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) je v sodbi z dne 30. junija 2016 pritožbo tožeče stranke zavrnilo z obrazložitvijo, da se s trditvijo na sprednji strani zunanje ovojnine ne kršita ne člen 10(1) ne člen 10(3) Uredbe.

33. Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) je ugotovilo, da je trditev splošna, ne posebej opredeljena zdravstvena trditev, ki so ji na hrbtni strani zunanje ovojnine priložene posebne zdravstvene trditve, med drugim trditve v zvezi z vitamini B1, B5 in B12 ter s cinkom. Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) je poleg tega ugotovilo, da člen 10(3) ne določa posebnih zahtev glede načina, kako je treba posebne trditve priložiti splošni trditvi.

34. Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) je dalje ugotovilo, da če bi se trditev na sprednji strani zunanje ovojnine štela za posebno zdravstveno trditev, bi izpolnjevala zahteve iz člena 10(1), saj bi bili na hrbtni strani zunanje ovojnine navedeni dokazi za posamezne posebne trditve. Vendar pa je Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) menilo, da je za posebno zdravstveno trditev mogoče šteti samo trditev v zvezi s konkretnimi funkcijami organizma, kar pa trditev v obravnavani zadevi ni.

35. Kar zadeva pritožbeni razlog v zvezi s členom 5(1) UWG in členom 11(1) LFGB, je Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) ugotovilo, da glede na njegovo ugotovitev v zvezi z Uredbo teh določb ni treba obravnavati.

36. Tožeča stranka je nato vložila revizijo pri predložitvenem sodišču, Bundesgerichtshof (zvezno sodišče, Nemčija), po posebnem postopku, omejenem na pravna vprašanja. Predložitveno sodišče je na splošno potrdilo razlago Oberlandesgericht Düsseldorf (višje deželno sodišče v Düsseldorfu) glede člena 10(3) Uredbe, podredna obravnava člena 10(1) pa po njegovem mnenju ni potrebna.

37. Vendar pa je predložitveno sodišče ugotovilo, da način, kako je treba posebne trditve priložiti splošni trditvi, dejansko odpira vprašanja glede razlage Uredbe, zlasti ker se zdi, da različne jezikovne različice in tudi obstoječa sodna praksa predložitvenega sodišča zahtevajo neposredno povezavo med splošnimi in posebnimi trditvami, kakršno na primer zagotavlja zvezdica, ki bralca napotuje z ene trditve na drugo.

38. Predložitveno sodišče je ugotovilo tudi, da je rešitev obravnavane zadeve odvisna tudi od tega, ali mora splošna zdravstvena trditev poleg tega, da ji je priložena posebna zdravstvena trditev, tudi sama temeljiti na znanstvenih dokazih, čeprav so takšne splošne zdravstvene trditve v smislu člena 10(3) izvzete iz postopkov odobritve, ki jih določa Uredba.

39. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče predložilo ti vprašanji:

„1. Ali so posebne zdravstvene trditve, vključene v seznam iz členov 13 ali 14 Uredbe (ES) št. 1924/2006, ‚priložene‘ izjavi s sklicevanjem na splošne, ne posebej opredeljene prednosti, povezane z zdravjem, v smislu člena 10(3) te uredbe že v primeru, če je izjava s sklicevanjem na sprednji strani, dovoljene trditve pa na hrbtni strani zunanje ovojnine, in je v skladu z običajno tržno prakso sicer jasno, da se trditve z vsebinskega vidika nanašajo na izjavo s sklicevanjem, vendar izjava ne vsebuje jasnega napotila na trditve na hrbtni strani, na primer z uporabo oznake z zvezdico?

2. Ali je treba tudi v primeru sklicevanja na splošne, ne posebej opredeljene prednosti v smislu člena 10(3) Uredbe (ES) št. 1924/2006 predložiti dokaze v smislu členov 5(1)(a) in 6(1) te uredbe?“

40. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, tožena stranka in Komisija, ki so podale tudi ustne navedbe na obravnavi.

Presoja

Uvodne opombe

41. Tožeča stranka je opozorila, da se vprašanji predložitvenega sodišča osredotočata na razlago člena 10(3) Uredbe, medtem ko sama Sodišču predlaga, naj se loti tudi razlage člena 10(1).

42. Komisija je predlagala tudi, da bi Sodišče moralo zavzeti stališče o tem, ali se za splošne zdravstvene trditve, ki se sklicujejo na skupni učinek več sestavin, zahteva odobritev na podlagi Uredbe.

43. Naj kot izhodišče navedem, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko v skladu s členom 267 PDEU „vprašanja oblikujejo zgolj nacionalna sodišča in stranke ne morejo spremeniti njihovega besedila“.⁹

44. Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da Sodišče lahko obravnava dodatna vprašanja, kadar meni, da bi to lahko koristilo predložitvenemu sodišču.¹⁰

45. Menim, da bo v obravnavani zadevi za odgovor na prvo vprašanje predložitvenega sodišča treba najprej pojasniti razliko med splošnimi in posebnimi trditvami, čeprav nacionalno sodišče ni izrecno postavilo tega vprašanja.

46. Kar zadeva vprašanje skupnega učinka splošnih zdravstvenih trditev, ki pokrivajo več sestavin, je to povezano z drugim vprašanjem predložitvenega sodišča. Kot sem že pojasnil, je Sodišče zahtevalo, da se ti sklepni predlogi omejijo na prvo vprašanje.

⁹ Sodba z dne 6. marca 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, točka 40 in navedena sodna praksa).

¹⁰ Glej sodbo z dne 17. decembra 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, točka 33 in navedena sodna praksa), ter sodbo z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 34).

Prvo vprašanje

47. Prvo vprašanje v bistvu zadeva način, kako morajo biti splošnim zdravstvenim trditvam priložene posebne zdravstvene trditve, vendar, kot je navedeno zgoraj, menim, da je treba najprej določiti merila za razlikovanje med splošnimi in posebnimi zdravstvenimi trditvami.

Posebne in splošne zdravstvene trditve

48. Člen 2(2), točka 5, Uredbe št. 1924/2006, ki opredeljuje zdravstvene trditve, ne določa razlikovanja med posebnimi in splošnimi trditvami. Prav tako ni razlikovanja v členu 5(1), ki zahteva znanstvene dokaze za zdravstvene trditve, ali členu 10(1), ki zahteva uporabo odobrenega besedila za zdravstvene trditve, kot je določeno v Prilogi k Uredbi Komisije št. 432/2012.

49. Uporaba splošnih zdravstvenih trditev pa je izrecno določena v členu 10(3), v katerem so te poleg tega poimenovane kot „ne posebej opredeljene“ in je zahtevano, da jim morajo biti dodane oziroma priložene „posebne“ zdravstvene trditve. Glede na navedeno je jasno, da so posebne in splošne trditve medsebojno dopolnjujoči se deli zdravstvenih trditev, tako da mora biti vsaka trditev bodisi posebna bodisi splošna.

50. Temu v prid govori stališče generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Nelsons, v katerem je ta navedel, da se s členom 10(3) ne „opredeljuje nova drugačna vrsta navedb na izdelkih, temveč se priznavata dve posebni vrsti zdravstvenih trditev – splošne in posebne – ki jih je treba obravnavati različno“.¹¹

51. To razumevanje dodatno potrjujejo Smernice iz Izvedbenega sklepa Komisije 2013/63 o sprejetju smernic za izvajanje posebnih pogojev za zdravstvene trditve iz člena 10 Uredbe (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta, v katerih je v oddelku 3, tretji odstavek, določeno, da so bile „[n]ekatere trditve, ki so bile v okviru znanstvene ocene predložene v odobritev, ocenjene kot preveč splošne ali nespecifične za ocenjevanje“. V zvezi s takšnimi trditvami je v tem oddelku dalje določeno, da to „ne pomeni, da zanje ne veljajo določbe iz člena 10(3), saj jih je mogoče zakonito uporabiti, če se jim v skladu z navedenim členom priloži posebna trditev s seznama dovoljenih zdravstvenih trditev“.

52. Ob tem se postavlja vprašanje, ali bi bilo smiselno določiti opredeljitvena merila za razlikovanje med posebnimi in splošnimi zdravstvenimi trditvami. Posebne zdravstvene trditve morajo biti „odobrene“, da bi bile „zakonite“, njihovo besedilo pa mora biti vključeno v objavljeni seznam. Zdravstvena trditev, za katero se ugotovi, da je preveč splošna, ni odobrena, vendar se kljub temu lahko uporabi kot splošna zdravstvena trditev, če ji je priložena zakonita posebna trditev.

53. Za praktično izvajanje Uredbe št. 1924/2006 v zvezi s tem bi bilo zato treba preučiti samo dve vprašanji. Prvo vprašanje je, ali je zdravstvena trditev zakonita posebna trditev, ki je na seznamu odobrenih trditev, in če to ni tako, je drugo vprašanje, ali so zdravstveni trditvi priložene in jo podpirajo zakonite posebne trditve.

54. To, ali je zdravstvena trditev v obravnavani zadevi zakonita posebna trditev ali podprta splošna trditev, mora presoditi nacionalno sodišče glede na dejansko stanje zadeve. Presoja posebnih trditev je manj zapletena, saj temelji na primerjavi s seznamom odobrenih trditev. Presoja splošnih trditev pa je nekoliko bolj zapletena, saj zahteva primerjavo teh trditev s posebnimi trditvami, s katerimi naj bi bile splošne trditve podprte.

¹¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Nelsons GmbH/Ayonnax Nutripharm GmbH in Bachblütentreff Ltd (C-177/15, EU:C:2016:474, točka 56).

55. Niti v Uredbi niti v dodatnih ukrepih, ki jih je sprejela Komisija, ni navedena raven podpore, ki jo je treba dokazati, čeprav je v oddelku 3, drugi odstavek, Smernic določeno, da „so nosilci živilskih dejavnosti odgovorni za to, da dokažejo povezavo med sklicevanji na splošne, ne posebej opredeljene prednosti živila in posebno dovoljeno zdravstveno trditvijo, ki spremlja živilo“.

56. Zdi se, da je v obravnavani zadevi splošna trditev delno podprta z odobreno posebno trditvijo v zvezi s cinkom, medtem ko je raven podpore z odobrenimi posebnimi trditvami v zvezi z vitamini B nekoliko težje oceniti. Vendar, kot sem pravkar navedel, mora o tem presoditi nacionalno sodišče glede na dejansko stanje zadeve in upoštevne znanstvene ali druge dokaze, ki se jih stranke lahko odločijo uporabiti.

Priložene trditve

57. Tožena stranka zagovarja široko razlago pojma „priloženosti“, saj je treba predpostavljati, da potrošnik bere tudi hrbtno stran ovojnine, medtem ko tožeča stranka in Komisija zagovarjata ozko razlago tega pojma, saj člen 10(3) določa izjemo od glavnega pravila iz člena 10(1), ki zahteva odobritev zdravstvenih trditev. Trdita tudi, da so v obravnavani zadevi posebne zdravstvene trditve, s katerimi naj bi bila podprta splošna zdravstvena trditev, združene v daljši seznam različnih trditev, zaradi česar je težko presoditi, katere naj bi bile navedene podporne trditve.

58. Smernice v oddelku 3, prvi odstavek, določajo, da se mora „[z]a namene te uredbe [...] odobrena posebna zdravstvena trditev, ki je priložena izjavi s sklicevanjem na splošne, ne posebej opredeljene prednosti za zdravje, navesti zraven take izjave ali za njo“.¹²

59. Če bi bilo treba besedilo Smernic („zraven“ ali „za“) razlagati dobesedno, bi pomenilo, da mora biti posebna zdravstvena trditev navedena neposredno ob splošni zdravstveni trditvi, da bi bila izpolnjena zahteva po „doda[anju]“ (oziroma priloženosti) iz člena 10(3) Uredbe. Čeprav drži, da je v členu 10(4) določeno, da se lahko sprejmejo smernice, katerih namen je v skladu z uvodno izjavo 2 Izvedbenega sklepa Komisije 2013/63, da bi se zagotovila „večja doslednost pri uporabi navedenih določb“ in „gospodarskim subjektom [...] zagotovilo več jasnosti in gotovosti“, je samoumevno, da v Uniji, ki temelji na spoštovanju pravne države, zaradi takšnih smernic ni mogoče spremeniti, dopolniti ali kako drugače razširiti samega besedila člena 10(3) Uredbe.

60. Iz tega zato izhaja, da je treba o tem vprašanju presoditi izključno na podlagi samega besedila člena 10(3). Najsi bo razlika še tako neznatna, je beseda „priložiti“ oziroma „dodati“ vseeno nekoliko splošnejša in širša kot besedi „zraven“ in „za“, kot sta uporabljeni v Smernicah. V vsakdanjem govoru bi tako na primer lahko govorili o pismu, ki je „priloženo“ darilu, čeprav je morda zaprto v ovojnici, samo darilo pa je zavito posebej.

61. Menim, da beseda „priložiti“, uporabljena v tem okviru, pomeni, da je dovolj, da so posebne zdravstvene trditve, ki jih zahteva člen 10(3), vidno navedene drugje na ovojnici. Posebnih zdravstvenih trditev ni treba navesti zraven, za ali neposredno ob splošnih zdravstvenih trditvah, ki so v obravnavani zadevi na sprednji strani ovojnine. Prav tako člen 10(3) ne vsebuje zahteve, da morajo biti splošne in posebne zdravstvene trditve kakor koli povezane, na primer z zvezdico. Zadostuje, da so posebne zdravstvene trditve dovolj vidne, da so dostopne potrošniku in jih ta lahko prebere.

¹² Enako izhaja iz nemške različice Smernic, v kateri je navedeno, da „für die Zwecke der Verordnung sollte die dem Verweis auf allgemeine, nichtspezifische Vorteile für die Gesundheit beigefügte zugelassene spezielle gesundheitsbezogene Angabe neben oder unter diesem Verweis angebracht werden“.

62. Če se šteje, ker je takšna razlaga sodišča, da je člen 10(3) pomanjkljiv ali ne zagotavlja primerne varstva interesov potrošnikov, mora to pomanjkljivost seveda odpraviti zakonodajalec Unije. V skladu s sedanjim stanjem prava pa je treba priznati, da je glede na vsakdanji govor mogoče reči, da je trditev na hrbtni strani potrošniške ovojnine „priložena“ trditvi na sprednji strani te ovojnine.

63. To stališče je podprto s sodbo Neptune (C-157/14)¹³, v kateri je Sodišče potrdilo, da je „zakonodajalec Unije s sprejetjem določb Uredbe št. 1924/2006 in Direktive 2009/54 presodil, da je nujno zagotoviti, da imajo potrošniki primerne in pregledne informacije“.

64. Poleg tega iz sodbe Teekanne (C-195/14)¹⁴ izhaja, da „je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je priznано, da potrošniki, ki se odločijo za nakup nekega proizvoda predvsem ob upoštevanju sestave proizvodov, ki jih je mogoče kupiti, najprej preberejo seznam sestavin“.

65. Menim, da je merila, ki so bila upoštevana v navedeni sodni praksi, po analogiji mogoče uporabiti v obravnavani zadevi, tako da je mogoče pričakovati, da bo potrošnik, ki prebere splošno zdravstveno trditev na sprednji strani ovojnine živila, prebral tudi nadaljnje informacije na hrbtni strani ovojnine, ki lahko poleg seznama sestavin vključujejo tudi niz posebnih zdravstvenih trditev, s katerimi je podprta splošna zdravstvena trditev.

66. Tako po mojem mnenju ni mogoče splošno zahtevati, da se uporabi posebno povezovalno orodje, kot je zvezdica, da bi potrošnika vodilo s sprednje strani ovojnine na hrbtno. Vendar pa je položaj bolj zapleten, če informacije na hrbtni strani ovojnine vsebujejo skupek trditev, od katerih samo nekatere podpirajo splošno zdravstveno trditev na sprednji strani embalaže, kot navajata tožeča stranka in Komisija.

67. To, ali je splošna zdravstvena trditev dejansko podprta s posebnimi zdravstvenimi trditvami na način, ki je za potrošnika dovolj jasen, da jih lahko oceni, mora preučiti nacionalno sodišče glede na dejansko stanje zadeve.

68. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi Teekanne (C-195/14)¹⁵ poudarilo, da se mora „[n]acionalno sodišče [...] v glavnem opreti na domnevno pričakovanje, ki ga ima v zvezi s tem označevanjem povprečni potrošnik, ki je normalno obveščen ter razumno pozoren in preudaren“.

69. Naj poleg tega omenim, da je v obravnavani zadevi morda še ena težava, saj se zdi, da več trditev v zvezi z vitaminom B na hrbtni strani ovojnine ne ustreza seznamu odobrenih posebnih zdravstvenih trditev. Vendar mora tudi o tem presoditi nacionalno sodišče.

Drugo vprašanje

70. Kot je navedeno zgoraj, so ti sklepni predlogi omejeni na obravnavo prvega vprašanja.

71. V zadevi Nelsons (C-177/15)¹⁶ je generalni pravobranilec M. Bobek menil, da „ni nujno zagotoviti neposrednih znanstvenih dokazov za splošne zdravstvene trditve. Dopolniti pa jih je treba s posebnimi zdravstvenimi trditvami, ki so podprte s takimi dokazi. Tako je splošna trditev podkrepljena s posrednimi dokazi.“

72. S tem mnenjem se moram strinjati.

¹³ Sodba z dne 17. decembra 2015 (EU:C:2015:823, točka 51).

¹⁴ Sodba z dne 4. junija 2015, Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361, točka 37).

¹⁵ Sodba z dne 4. junija 2015 (EU:C:2015:361, točka 36).

¹⁶ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Nelsons GmbH/Ayonnax Nutripharm GmbH in Bachblütentreff Ltd (C-177/15, EU:C:2016:474, točka 71).

Predlog

73. Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Bundesgerichtshof (zvezno vrhovno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Člen 10(1) in (3) Uredbe (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih je treba razlagati tako, da se besedna zveza „posebne zdravstvene trditve“ nanaša na trditve, ki so odobrene na podlagi te uredbe, medtem ko se besedna zveza „splošne zdravstvene trditve“ nanaša na trditve, ki so jim posebne zdravstvene trditve lahko priložene.
2. Člen 10(3) Uredbe št. 1924/2006 je treba razlagati tako, da je treba pri oceni, ali so splošnim zdravstvenim trditvam priložene posebne zdravstvene trditve, presoditi, prvič, ali so posebne zdravstvene trditve odobrene, drugič, ali so s posebnimi zdravstvenimi trditvami podprte splošne zdravstvene trditve in, tretjič, ali lahko povprečni potrošnik, ki je razmeroma dobro obveščen ter razmeroma dovolj pazljiv in razsoden, prepozna povezavo med splošnimi in posebnimi trditvami.
3. V izhodišču je navedba splošnih zdravstvenih trditev na sprednji strani ovojnine in navedba posebnih zdravstvenih trditev na hrbtni strani ovojnine dovolj za vzpostavitev povezave med trditvami, da je mogoče reči, da so splošnim zdravstvenim trditvam s tem „priložene“ posebne zdravstvene trditve v smislu člena 10(3). Vendar pa mora nacionalno sodišče presoditi, ali lahko povezava zaradi navajanja drugih informacij na ovojnini postane premalo jasna za povprečnega potrošnika, ki je razmeroma dobro obveščen ter razmeroma dovolj pazljiv in razsoden.