Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 25 kwietnia 2017 r.[1]

Sprawy połączone C-596/15 P i C-597/15 P

Bionorica SE (C-596/15 P),
Diapharm GmbH & Co. KG (C-597/15 P)
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Zdrowie publiczne – Oświadczenia zdrowotne dotyczące substancji botanicznych – Zaniechanie przez Komisję Europejską zlecania Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności przeprowadzania oceny oświadczeń zdrowotnych dotyczących substancji botanicznych

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1924/2006[2] (zwanym dalej „rozporządzeniem") w terminie do dnia 31 stycznia 2010 r. Komisja Europejska miała przyjąć wykaz dopuszczalnych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności po zasięgnięciu opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (zwanego dalej „EFSA"). Jednak we wrześniu 2010 r. Komisja zawiesiła przeprowadzanie przez EFSA ocen oświadczeń dotyczących żywności na bazie substancji roślinnych (zwanych „botanicznymi"). Zawieszenie to trwa do dziś.

2. Spółki Bionorica SE (zwana dalej „Bionoricą" lub „spółką Bionorica") oraz Diapharm GmbH (zwana dalej „Diapharmem" lub „spółką Diapharm") (zwane dalej łącznie „wnoszącymi odwołania") wniosły odwołania od postanowień Sądu w sprawach T-619/14 i T-620/14 (zwanych dalej „zaskarżonymi postanowieniami")[3]. W zaskarżonych postanowieniach skargi wnoszących odwołania na bezczynność Komisji zostały oddalone jako niedopuszczalne. Bezczynność Komisji miała polegać na zaniechaniu zlacenia EFSA przeprowadzania oceny oświadczeń zdrowotnych dotyczących substancji botanicznych w celu przyjęcia wykazu dopuszczalnych oświadczeń (zwanego dalej „wykazem oświadczeń dotyczących substancji botanicznych").

3. Sąd orzekł o niedopuszczalności skarg z uwagi na to, że Komisja zakończyła ewentualną bezczynność, odpowiadając wnoszącym odwołania na wezwanie do działania, tym samym „zajmując stanowisko". Ponadto Sąd uznał, że ani Bionorica, ani Diapharm nie miały interesu we wniesieniu skargi. Wreszcie, stwierdził też, że akt nie dotyczył bezpośrednio spółki Diapharm, co jest wymagane, aby mogła ona wnieść skargę.

1 Język oryginału angielski

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.U. 2006, L 404, s. 9).

3 Postanowienia: z dnia 16 września 2015 r., Bionorica/Komisja (T-619/14, niepublikowane, EU:T:2015:723); z dnia 16 września 2015 r., Diapharm/Komisja (T-620/14, niepublikowane, EU:T:2015:714).

4. W badanych odwołaniach podniesiono szereg istotnych i skomplikowanych kwestii dotyczących dopuszczalności. Na początek Trybunał musi szczegółowo rozważyć znaczenie pojęcia „interesu prawnego", w szczególności wyjaśnić, jak należy odróżnić owo pojęcie od pojęć „aktu podlegającego zaskarżeniu" oraz „bezpośredniego oddziaływania". Postępowania odwoławcze wymagają także zastosowania pojęcia „bezpośredniego oddziaływania" w kontekście zaniechania działania, a stąd do przyszłej sytuacji wnoszących odwołania, gdyby żądaniom skargi stało się zadość. Wreszcie, wnoszące odwołania podnoszą kwestię utrzymującej się po przyjęciu traktatu z Lizbony analogii między warunkami dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności i skarg na bezczynność.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1924/2006

5. Oświadczenie zdrowotne zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 1924/2006 jako „każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem".

6. Zgodnie z art. 13 rozporządzenia państwa członkowskie dostarczają Komisji wykazy oświadczeń wraz warunkami ich stosowania. Po zasięgnięciu opinii EFSA Komisja – w terminie do dnia 31 stycznia 2010 r. – zobowiązana była przyjąć, zgodnie z mającą zastosowanie procedurą komitetową, wykaz dopuszczalnych oświadczeń oraz wszelkie niezbędne warunki stosowania tych oświadczeń. Wszelkie zmiany w wykazie po tej dacie przyjmuje się zgodnie z procedurą określoną w dalszych przepisach rozporządzenia.

7. Stosowanie oświadczeń zdrowotnych bez udzielonego w odniesieniu do nich zezwolenia jest zabronione na mocy art. 10 rozporządzenia.

8. Artykuł 17 ust. 5 stanowi, że „[o]świadczenia zdrowotne zawarte w wykazach, o których mowa w art. 13 i 14, mogą być stosowane zgodnie z dotyczącymi ich warunkami, przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym […]".

9. Artykuł 28 ust. 5 i 6 przewiduje reżim przejściowy do czasu przyjęcia wykazu oświadczeń zdrowotnych:

„5. Oświadczenia zdrowotne, o których mowa w art. 13 ust. 1 lit. a), mogą być stosowane od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia do dnia przyjęcia wykazu, o którym mowa w art. 13 ust. 3, na odpowiedzialność podmiotów działających na rynku spożywczym pod warunkiem, że są one zgodne z niniejszym rozporządzeniem i mającymi do nich zastosowanie istniejącymi przepisami krajowymi i bez uszczerbku dla zastosowanych środków bezpieczeństwa, o których mowa w art. 24.

6. Oświadczenia zdrowotne inne niż określone w art. 13 ust. 1 lit. a) oraz art. 14 ust. 1 lit. a), które były stosowane zgodnie z przepisami krajowymi przed datą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, podlegają następującym wymogom:

a) w odniesieniu do oświadczeń zdrowotnych, które były przedmiotem oceny i zezwolenia w państwie członkowskim, zezwolenia są wydawane w sposób następujący:

   (i) państwa członkowskie informują Komisję w terminie do 31 stycznia 2008 r. o oświadczeniach zdrowotnych przedstawiając sprawozdanie oceniające naukowe uzasadnienie oświadczenia;

(ii) po konsultacji z Urzędem Komisja, zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 25 ust. 3, przyjmuje decyzję w sprawie oświadczeń zdrowotnych, na których stosowanie wydano w taki sposób zezwolenie. Decyzje takie mają na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie.

Oświadczenia żywieniowe, na których stosowanie nie zostało wydane zezwolenie zgodnie z powyższą procedurą, mogą być w dalszym ciągu stosowane przez okres sześciu miesięcy od przyjęcia takiej decyzji;

b) oświadczenia zdrowotne, które nie były przedmiotem oceny i zezwolenia w państwie członkowskim: oświadczenia takie mogą w dalszym ciągu być stosowane pod warunkiem złożenia wniosku zgodnie z niniejszym rozporządzeniem przed 19 stycznia 2008 r., a oświadczenia zdrowotne, na których stosowanie nie wydano zezwolenia zgodnie z powyższą procedurą, mogą być w dalszym ciągu stosowane przez okres sześciu miesięcy od wydania decyzji zgodnie z art. 17 ust. 3".

III. Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

10. Według opisu okoliczności faktycznych przedstawionego w zaskarżonych postanowieniach Bionorica jest spółką, której działalność polega na produkcji i sprzedaży produktów farmaceutycznych oraz suplementów diety w Europie. Na etykietach i w reklamach swoich produktów umieszcza ona pewne oświadczenia zdrowotne. Spółka Diapharm świadczy szereg usług o zasięgu międzynarodowym, w tym doradztwo dotyczące stosowania oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, w szczególności suplementów diety [4].

11. Artykuł 13 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że Komisja w terminie do dnia 31 stycznia 2010 r. przyjmuje wykaz dopuszczalnych oświadczeń dotyczących żywności. Aby móc to uczynić, Komisja musi wpierw uzyskać od państw członkowskich propozycje oświadczeń oraz zlecić EFSA przeprowadzenie ich oceny. Komisja zleciła EFSA przeprowadzenie wymaganych ocen. Następnie jednak – we wrześniu 2010 r. – Komisja zawiesiła prace nad oświadczeniami dotyczącymi substancji botanicznych, a w drodze rozporządzenia (UE) nr 432/2012 przyjęła wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących innej żywności [5].

12. W dniu 22 kwietnia 2014 r. Bionorica i Diapharm skierowały do Komisji pismo zawierające wezwanie do zlecenia EFSA niezwłocznego przeprowadzenia oceny oświadczeń zdrowotnych objętych zawieszeniem w celu przyjęcia wykazu przewidzianego w art. 13 ust. 3 rozporządzenia. W dniu 19 czerwca 2014 r. Komisja udzieliła wnoszącym odwołania następującej odpowiedzi (zwanej dalej „pismem Komisji"):

„Jak Państwu wiadomo, Komisja rozpoczęła analizę oświadczeń zdrowotnych dotyczących tzw. substancji botanicznych w następstwie wątpliwości podniesionych przez pewną liczbę państw członkowskich i zainteresowanych stron, odnoszących się do zróżnicowanego traktowania produktów zawierających takie substancje na mocy prawodawstwa w sprawie oświadczeń zdrowotnych i w sprawie tradycyjnych ziołowych produktów leczniczych.

W oczekiwaniu na wynik analizy Komisja zwróciła się do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) o wstrzymanie naukowej oceny oświadczeń zdrowotnych dotyczących substancji botanicznych. Komisja zdaje sobie sprawę z istotności tej złożonej kwestii zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorców. Jednakże w celu ustalenia najlepszego kierunku wymaganych działań Komisja potrzebuje czasu i właściwego kontekstu".

4 Zobacz pkt 1 zaskarżonych postanowień.

5 Rozporządzenie Komisji z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiające wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz.U. 2012, L 136, s. 1).

IV. Postępowanie przed Sądem i sporne postanowienia

13. W dniu 19 sierpnia 2014 r. Bionorica i Diapharm wniosły do Sądu skargi na bezczynność przeciwko Komisji (odpowiednio, sprawy T-619/14 i T-620/14).

14. W dniu 20 listopada 2014 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skarg, na który wnoszące odwołania odpowiedziały w dniu 19 grudnia 2014 r.

15. Postanowieniami z dnia 16 września 2015 r. Sąd oddalił skargi jako niedopuszczalne.

16. Sąd orzekł, że pismo Komisji oznacza, iż instytucja ta zajęła stanowisko, co zakończyło jej ewentualną bezczynność.

17. Ponadto Sąd orzekł w drugim rzędzie, że żadna z wnoszących odwołania nie miała interesu prawnego. W związku z powyższym poczynił cztery uwagi.

18. Po pierwsze, do czasu przyjęcia przez Komisję wykazu oświadczeń na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia mają zastosowanie środki przejściowe przewidziane w art. 28 ust. 5 i 6. Oznacza to, że można stosować oświadczenia, pod warunkiem że są one zgodne z rozporządzeniem i mającymi do nich zastosowanie przepisami krajowymi [6]. Zatem w razie przyjęcia wykazu wnoszące odwołania mogłyby liczyć co najwyżej na utrzymanie prawa do stosowania odnośnych oświadczeń. W istocie ich sytuacja może ulec pogorszeniu w razie przyjęcia wykazu, gdyż ich oświadczenia mogłyby nie zostać dopuszczone [7].

19. Po drugie, nieprzyjęcie wykazu nie stwarza nierównych warunków konkurencji. Reżim przejściowy dopuszcza dalsze stosowanie oświadczeń. Wszelkie nierówności wynikające z zaniechania przyjęcia wykazu godzą jedynie w interesy tych podmiotów gospodarczych, których oświadczenia zostały już poddane ocenie i odrzucone. Wnoszące odwołania nie mogą zatem twierdzić, że mają interes w przyjęciu wykazu. Ponadto Diapharm nie jest nawet producentem środków spożywczych objętych oświadczeniami, o których mowa w niniejszej sprawie [8].

20. Po trzecie, brak przyjęcia wykazu nie skutkuje niepewnością prawa (a tak składające odwołania argumentowały swój interes we wniesieniu skargi), ponieważ było jasne, jakie przepisy miały zastosowanie w reżimie przejściowym. Ponadto, tak jak w wypadku rozporządzenia nr 432/2012, Komisja może przewidywać dalsze przepisy przejściowe nawet w ostatecznym wykazie, który przyjmuje [9].

21. Po czwarte, ani Bionorica, ani Diapharm nie udowodniły, że z powodu bezczynności Komisji poniosły szkodę finansową, ani nie wykazały, w jaki sposób przyjęcie wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych miałoby położyć kres owej szkodzie [10].

22. Ponadto Sąd orzekł, że oprócz tego, iż spółka Diapharm nie miała interesu prawnego, akt Komisji nie dotyczył jej bezpośrednio, gdyż ani nie produkuje ona, ani nie sprzedaje środków spożywczych na rynku europejskim [11].

6 Zobacz pkt 34–38 zaskarżonych postanowień.

7 Zobacz pkt 40–45 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-619/14 i pkt 40–44 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

8 Punkty 46–48 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-619/14 i pkt 45–47 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

9 Punkty 49–53 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-619/14 i pkt 48–52 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

10 Punkt 54 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-619/14 i pkt 53 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

11 Punkt 56 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

V. Postępowanie przed Trybunałem

23. W odwołaniu wnoszące odwołania żądają od Trybunału uchylenia postanowień Sądu w sprawach T-619/14 i T-620/14 oraz zasądzenia od Komisji poniesionych przez nie kosztów postępowania.

24. Na poparcie swojego odwołania Bionorica podnosi dwa zarzuty. Po pierwsze, Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że Komisja zajęła stanowisko. Po drugie, Sąd naruszył prawo, uznając, że wnosząca odwołanie nie miała interesu prawnego. Diapharm również podnosi te dwa zarzuty i dodaje zarzut trzeci: że Sąd niesłusznie stwierdził, iż akt Komisji nie dotyczył bezpośrednio spółki Diapharm [12].

25. Komisja odrzuca te argumenty. Utrzymuje, że zajęła stanowisko i że w każdym razie żadna z wnoszących odwołania nie miała interesu prawnego. Komisja podnosi też, że akt nie dotyczył bezpośrednio spółki Diapharm. Wreszcie, Komisja odrzuca jakiekolwiek analogie między skargami o stwierdzenie nieważności a skargą na bezczynność w kontekście zaniechania przyjęcia „aktu regulacyjnego", który „nie wymaga środków wykonawczych" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

26. Wnoszące odwołania i Komisja złożyły pisma procesowe oraz przedstawiły swoje argumenty podczas rozprawy w dniu 19 stycznia 2017 r.

VI. Ocena

A. Wprowadzenie

27. W obu zaskarżonych postanowieniach Sąd uznał, że skargi były niedopuszczalne z uwagi na a) okoliczność, że Komisja zajęła stanowisko, oraz b) brak interesu prawnego w przypadku zarówno spółki Bionorica, jak i spółki Diapharm. Jeżeli chodzi o spółkę Diapharm, Sąd ponadto orzekł niedopuszczalność jej skargi ze względu na to, że akt Komisji nie dotyczy jej bezpośrednio.

28. Z powodów przedstawionych poniżej uważam, że w dwóch pierwszych aspektach – zajęcia stanowiska i interesu prawnego – oba postanowienia Sądu naruszają prawo.

29. Moim zdaniem powinno to skutkować uchyleniem postanowienia Sądu w sprawie Bionorica. Ponadto proponuję, by Trybunał orzekł w kwestii ogólnej dopuszczalności skargi spółki Bionorica, a w razie uznania skargi za dopuszczalną przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd co do istoty.

30. Choć postanowienie Sądu w sprawie Diapharm również naruszało prawo, jak wskazała spółka Diapharm w pierwszych dwóch zarzutach odwołania, skargę tę należy ostatecznie oddalić jako niedopuszczalną z uwagi na brak interesu prawnego – jakkolwiek z innych powodów – bez potrzeby rozpatrywania zarzutu trzeciego, jakoby akt Komisji nie dotyczył bezpośrednio spółki Diapharm.

B. Pierwszy zarzut odwołania: naruszenie art. 265 TFUE

31. W pierwszym zarzucie odwołania wnoszące odwołania podnoszą, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż pismo Komisji było równoznaczne z zajęciem przez nią stanowiska.

32. Zgadzam się z tym zarzutem.

12 Wnoszące odwołania nie ponumerowały swoich zarzutów w powyższy sposób. Czynię to na potrzeby przejrzystości wywodu.

33. Jak da się zauważyć w pkt 12 powyżej, akapit pierwszy pisma Komisji jest zwykłym opisem status quo. Pierwsze zdanie akapitu drugiego wskazuje, że Komisja poleciła EFSA zawiesić prace do czasu uzyskania wyniku analizy Komisji. W drugim zdaniu akapitu drugiego Komisja przyznaje, że sytuacja jest skomplikowana. W trzecim zdaniu tego akapitu oznajmia przy tym wprost, że potrzebuje czasu i kontekstu, aby móc zdecydować o dalszych działaniach.

34. Podsumowując, z akapitu drugiego wynika, że trwa badanie tej skomplikowanej kwestii i że Komisja nie może podjąć natychmiastowych działań. Innymi słowy, każe ona wnoszącym odwołania czekać. Na pewno nie twierdzi, że odmawia podjęcia działania.

35. Z orzecznictwa wynika jasno, że zwrócenie się do podmiotu gospodarczego o to, by zachował cierpliwość lub czekał, kiedy instytucja pracuje nad sprawą, nie stanowi zajęcia stanowiska [13]. Pismo Komisji bez wątpienia zawiera ów rodzaj odraczającej odpowiedzi. Nie jest ono zatem równoznaczne z zajęciem stanowiska.

36. Komisja podnosi, iż zważywszy na kontekst, nie ulega wątpliwości, że stanowiskiem Komisji była odmowa podjęcia działania na wezwanie wnoszących odwołania.

37. Nie zgadzam się z tym. Treść pisma Komisji jest co najwyżej niejednoznaczna. Niejednoznaczności co do zajęcia stanowiska wynikające z pisma Komisji należy zaś rozstrzygnąć na korzyść skarżącego. Od skarżącego nie można wymagać odgadywania znaczenia komunikatu Komisji z niuansów kontekstowych i w efekcie rozumienia treści pisma na jego własną niekorzyść. Komunikat Komisji, z uwagi na sam charakter jego funkcji, zapewne nigdy nie osiągnie biblijnego ideału jasności „[n]iech wasza mowa będzie: tak, tak; nie, nie” [14]. Ale Komisja na pewno powinna być bardziej bezpośrednia i jednoznaczna w treści swojej korespondencji, jeżeli faktycznie zamierzała zająć „jasne” stanowisko instytucjonalne.

38. Mając powyższe na względzie, uważam pierwszy zarzut wnoszących odwołania za zasadny.

C. Zarzut drugi: interes prawny

39. W drugim zarzucie odwołania wnoszące odwołania podnoszą, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż nie posiadały one wystarczającego interesu we wniesieniu skargi (interesu prawnego). W tym względzie kwestionują one ustalenia Sądu dotyczące: a) porównywalności sytuacji oświadczeń dopuszczalnych i oświadczeń objętych reżimem przejściowym; b) niewystąpienia niekorzystnych warunków konkurencji; oraz c) braku niepewności prawa [15].

40. Ponadto Bionorica podnosi, że Sąd dokonał błędnych ustaleń faktycznych, stwierdzając, iż spółka ta jest producentem suplementów diety. Bionorica utrzymuje, że wskutek tego błędu Sąd nie uznał, iż spółka ta ma interes prawny [16].

41. Najpierw zajmę się kwestią zarzucanego przez spółkę Bionorica uchybienia w ustaleniach faktycznych (1); następnie ogólnie prześledzę treść orzecznictwa dotyczącego interesu prawnego i warunków materialnych (2); na końcu odniosę to do badanych odwołań (3).

13 Wyroki: z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220, pkt 25); z dnia 15 września 1998 r., Gestevisión Telecinco/Komisja (T-95/96, EU:T:1998:206, pkt 88); z dnia 7 marca 2002 r., Intervet International/Komisja (T-212/99, EU:T:2002:63, pkt 61).

14 Mt 5,37, Biblia Tysiąclecia.

15 Zobacz pkt 18–20 niniejszej opinii.

16 Zarzut ten przedstawiła jednak oddzielnie od kwestii interesu we wniesieniu skargi, w części opatrzonej tytułem „Błędy w zakresie ustaleń faktycznych”.

1) Zarzucany błąd w ustaleniach faktycznych

42. Sąd jest wyłącznie właściwy do dokonywania ustaleń faktycznych. Trybunał przeprowadza swoją kontrolę jedynie w zakresie, w jakim doszło do przeinaczenia dowodów lub w jakim z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika istotna nieścisłość ustaleń Sądu [17].

43. W swoim postanowieniu w sprawie T-619/14 Sąd stwierdza, że Bionorica jest przedsiębiorstwem prowadzącym produkcję i sprzedaż produktów farmaceutycznych oraz suplementów diety na rynku europejskim i że jest „producentem środków spożywczych" [18]. Z akt Sądu wynika jednak jasno, że Bionorica jest przedsiębiorstwem prowadzącym produkcję i sprzedaż produktów farmaceutycznych, a nie suplementów diety ani, ogólniej, środków spożywczych. Bionorica potwierdziła to w swoich przedstawionych przed Sądem uwagach ustnych i uwagach na piśmie.

44. Niewątpliwie w postanowieniu Sądu w sprawie T-619/14 występuje zatem w tym względzie istotna nieścisłość.

45. Inna rzecz, czy owa nieścisłość stawia pod znakiem zapytania słuszność ustalenia Sądu w kwestii interesu prawnego. Istotnie, jak słusznie zauważa Komisja, zapewne łatwiej byłoby spółce Bionorica określić swój status w tej sprawie, gdyby faktycznie prowadziła działalność na rynku suplementów diety.

46. Nim rozważę kwestię interesu prawnego w tej konkretnej sprawie, pokrótce przypomnę główne tezy orzecznictwa dotyczące tej problematyki.

2) Interes prawny

47. Interes prawny stanowi zasadniczą przesłankę wniesienia bezpośredniej skargi do Trybunału [19]. Przesłanka ta ma ogólnie służyć zapewnieniu, by Trybunału nie obciążano sprawami o wydanie opinii prawnej w kwestiach o charakterze ogólnym lub hipotetycznym [20]. Przyjęcie (lub stwierdzenie nieważności) aktu musi wiązać się z *uzyskaniem jakiejś przewagi* lub *korzyści* przez skarżącego [21]. Owa przewaga lub korzyść muszą również mieć charakter *indywidualny*. Innymi słowy, nie można wnosić skargi w interesie osoby trzeciej lub w interesie ogólnym (to jest actio popularis) [22].

48. „Interes" wymaga zatem uzyskania pewnej korzyści przez skarżącego, jeżeli jego skarga zostanie uwzględniona. Natomiast gdyby rozstrzygnięcie sprawy było dla skarżącego zbędne lub niekorzystne, wówczas nie miałby on interesu prawnego [23].

17 Wyroki: z dnia 1 czerwca 1994 r., Komisja/Brazzelli Lualdi i in. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, pkt 49); z dnia 15 czerwca 2000 r., Dorsch Consult/Rada i Komisja (C-237/98 P, EU:C:2000:321, pkt 35, 36).

18 Punkty 1 i 48 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-619/14.

19 Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 27); postanowienie z dnia 31 lipca 1989 r., S./Komisja (206/89 R, EU:C:1989:333, pkt 8). Orzecznictwo to dotyczy głównie skarg o stwierdzenie nieważności. Co zaś się tyczy skarg na bezczynność, zob. wyroki: z dnia 27 czerwca 1995 r., Guérin automobiles/Komisja (T-186/94, EU:T:1995:114, pkt 25); z dnia 7 marca 2002 r., Intervet International/Komisja (T-212/99, EU:T:2002:63, pkt 53).

20 S. Van Raepenbusch, L'Intérêt à agir dans le contentieux communautaire, w: *Mélanges en hommage à Georges Vandersanden*, Bruyant, Brussels 2008, s. 381.

21 Wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja (C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 42); postanowienie z dnia 8 kwietnia 2008 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-503/07 P, EU:C:2008:207, pkt 48); wyroki: z dnia 17 kwietnia 2008 r., Flaherty i in./Komisja (C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, EU:C:2008:230, pkt 25); z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 25).

22 Wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., DEFI/Komisja (282/85, EU:C:1986:316, pkt 18); postanowienie z dnia 25 czerwca 2003 r., Pérez Escolar/Komisja (T-41/01, EU:T:2003:175, pkt 35, 36), podtrzymane wydanym w postępowaniu odwoławczym postanowieniem z dnia 1 października 2004 r., Pérez Escolar/Komisja (C-379/03 P, niepublikowanym, EU:C:2004:580). A contrario zob. wyrok z dnia 4 kwietnia 2001 r., Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisja (T-288/97, EU:T:2001:115, pkt 49).

23 Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r., ATM/Komisja (T-178/94 , EU:T:1997:210, pkt 59–62), w którym orzeka się, że ani podtrzymanie, ani stwierdzenie nieważności decyzji w żaden sposób nie wpłynie na interesy skarżącego, zatem nie ma interesu prawnego.

49. Czy na potrzeby wykazania interesu prawnego korzyść indywidualna może mieć charakter *faktyczny*, czy też winna mieć charakter *prawny* (w znaczeniu pozytywnych następstw pod względem praw i obowiązków skarżącego)? Moim zdaniem korzyść ta może mieć zarówno ten pierwszy, jak i ten drugi charakter, jak również charakter mieszany. W każdym razie jedna z dwóch postaci korzyści niewątpliwie wystarczy. Przykładowo źródła interesu we wniesieniu skargi można upatrywać w ewentualnej poprawie pozycji konkurencyjnej skarżącego w wyniku stwierdzenia nieważności aktu.

50. Zważywszy jednak na dotychczasowe orzecznictwo, przydałoby się, aby Trybunał stwierdził to wyraźnie. Rzecz w tym, że istnieje szereg wyroków, w których, jak się wydaje, do wykazania interesu prawnego wymaga się stwierdzenia wpływu na sytuację prawną skarżącego [24]. W niektórych postanowieniach posłużono się nawet pojęciami korzyści i skutków prawnych jako alternatywnymi sposobami wyrażenia tego samego wymogu [25].

51. Bliższa analiza tych wyroków generalnie ujawnia jednak, że Trybunał po prostu przedstawia w tym samym zdaniu lub akapicie warunki występowania „aktu podlegającego zaskarżeniu" i „interesu prawnego" [26]. Aby dany akt mógł być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na bezczynność, musi, rzecz jasna, wywoływać wiążące skutki prawne [27]. Z rozstrzygnięciem sprawy winna też iść w parze ewentualność doprowadzenia do konsekwencji prawnych polegających na usunięciu danego aktu z porządku prawnego Unii lub wprowadzeniu aktu do porządku prawnego Unii. Ale nie jest to tożsame z interesem prawnym [28].

52. Ponadto konkluzję tę potwierdza orzecznictwo uznające za dopuszczalne skargi, wobec których wiadomo, że ich ewentualne rozstrzygnięcie po myśli skarżącego nie wpłynie na jego sytuację prawną. Jako oczywisty przykład można wskazać, że dopuszczalne są wniesione przez konkurencję skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zatwierdzających fuzję przedsiębiorstw [29].

53. Treść orzecznictwa potwierdza też, że interes musi być istniejący i aktualny [30]. Nie wystarczy zatem interes hipotetyczny [31]. Interes musi istnieć na etapie wnoszenia skargi i trwać do chwili wydania ostatecznego orzeczenia [32]. Jeżeli interes, na który powołuje się strona skarżąca, dotyczy przyszłej sytuacji prawnej, skarżący musi wykazać, że pogorszenie tej sytuacji prawnej jest już pewne [33].

24 Wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisja (53/85, EU:C:1986:256, pkt 16): „konieczne jest ustalenie, czy […] sporny akt stanowi środek wywołujący takie skutki prawne, które wpływają na interes skarżącego, wyraźnie zmieniając jego sytuację prawną". Zobacz też przykładowo postanowienie z dnia 3 września 2014 r., Schutzgemeinschaft Milch und Milcherzeugnisse/Komisja (T-112/11, EU:T:2014:752, pkt 22); wyroki: z dnia 19 września 2001 r., Procter & Gamble/OHIM (Tablette rectangulaire avec incrustation) (T-129/00, EU:T:2001:231, pkt 12); z dnia 7 marca 2002 r., Intervet International/Komisja (T-212/99, EU:T:2002:63, pkt 43); z dnia 3 kwietnia 2008 r., Kongra-Gel i in./Rada (T-253/04, niepublikowany, EU:T:2008:88, pkt 82–85).

25 Zobacz przykładowo postanowienie z dnia 15 października 2013 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (T-13/12, niepublikowane, EU:T:2013:567, pkt 31), podtrzymane w postępowaniu odwoławczym, oraz wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 25).

26 Wyroki te „wydają się mieszać [wymóg posiadania interesu] z wymogiem zaskarżalności aktu", zob. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 356, przypis 528.

27 Jeżeli chodzi o skargi na bezczynność, ów *ostatecznie* oczekiwany akt musi być zaskarżalny w sensie wywoływania przezeń skutków prawnych. Jednakże konkretnym przedmiotem skargi może być zaniechanie przyjęcia aktu *przygotowawczego*, będącego elementem pośrednim. Zobacz na przykład wyrok z dnia 26 września 2013 r., Pioneer Hi-Bred International/Komisja (T-164/10, niepublikowany, EU:T:2013:503).

28 Podobnie istnieją wyroki zestawiające ze sobą pojęcia interesu we wniesieniu skargi i bezpośredniego oddziaływania. Zobacz na przykład postanowienie z dnia 3 września 2014 r., Schutzgemeinschaft Milch und Milcherzeugnisse/Komisja (T-112/11, EU:T:2014:752, pkt 24–31). Stanowią one jednak odrębne warunki.

29 Zobacz przykładowo wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., easyJet/Komisja (T-177/04, EU:T:2006:187, pkt 41).

30 Postanowienie z dnia 5 marca 2009 r., Komisja/Provincia di Imperia (C-183/08 P, niepublikowane, EU:C:2009:136, pkt 26).

31 Wyrok z dnia 21 stycznia 1987 r., Stroghili/Trybunał Obrachunkowy (204/85, EU:C:1987:21, pkt 11).

32 Wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja (C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 42); z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja (C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 57).

33 Wyrok z dnia 17 września 1992 r., NBV i NVB/Komisja (T-138/89, EU:T:1992:95, pkt 33).

54. Gwoli ścisłości, precedensy te nie sugerują, że aby móc stwierdzić istnienie interesu, wszystkie odpowiednie zdarzenia przyszłe muszą być pewne. Dopuszcza się w szczególności, że skarga rozstrzygnięta po myśli skarżącego przyniesie mu korzyść rozumianą głównie jako stworzenie *szansy* lub *możliwości*. Istnienie szansy ma być pewne, natomiast rezultat nie musi być pewny. Jeżeli skarżącemu dopisze szczęście, korzyść może być ogromna, ale gwarancji nie ma.

55. Dobre przykłady można znaleźć z dziedzinie zamówień publicznych. Skarżący, który odwołuje się od decyzji o udzieleniu zamówienia podmiotowi konkurencyjnemu, nie ma gwarancji, że w razie pomyślnego rozpatrzenia odwołania to jemu zostanie udzielone zamówienie. Zapewne jednak zyska taką szansę – i w tym należy upatrywać jego interesu w unieważnieniu decyzji o udzieleniu zamówienia. Jeżeli natomiast z jakiegoś względu byłby takiej szansy pozbawiony, wówczas nie miałby interesu we wniesieniu odwołania [34].

56. Wyroki Trybunału w sprawach Flaherty i in./Komisja [35] i Gordon/Komisja [36] zawierają kolejne przykłady „korzyści lub szansy" tego rodzaju bądź też interesu polegającego na otwartej możliwości. W sprawie Flaherty i in./Komisja wnoszący odwołanie domagali się możności powiększenia zdolności połowowej ich flot. Komisja podniosła, że jedna grupa wnoszących odwołanie nie miała interesu prawnego, gdyż nie rozpoczęła ona jeszcze budowy statków, natomiast druga grupa przystąpiła już do budowy statków. Trybunał orzekł, że obie grupy miały interes prawny, nawet jeśli interes jednej z tych grup był pilniejszy [37]. W sprawie Gordon/Komisja wnoszący odwołanie zaskarżył sprawozdanie z przebiegu kariery zawodowej. I choć przeszedł na rentę inwalidzką z powodu całkowitej i trwałej niezdolności do pełnienia służby, przywrócenie na stanowisko wciąż było możliwe, zatem zachował interes w zaskarżeniu sprawozdania [38].

57. Podsumowując, interes prawny istnieje wówczas, gdy przyjęcie aktu będącego przedmiotem skargi niesie ze sobą *indywidualną korzyść* faktyczną lub prawną dla skarżącego. Co do zasady owa korzyść powinna być *istniejąca i aktualna*, a przynajmniej powinna istnieć wyraźna *szansa* lub *możliwość* uzyskania takiej korzyści. Natomiast pogląd zakładający wyłączenie interesu prawnego z uwagi na to, że korzyść jest jedynie „faktyczna" bądź istnieje zaledwie „szansa uzyskania korzyści" zamiast bezwzględnej pewności i niezależnie od przyszłych zdarzeń, zwyczajnie nie odzwierciedlałby linii orzecznictwa Trybunału.

3) Zastosowanie do badanej sprawy

58. Stosując pojęcie „interesu prawnego" w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie, wyjaśnię, dlaczego uważam, że Bionorica w istocie ma interes prawny. W tym aspekcie postanowienie Sądu w sprawie T-619/14 narusza prawo. Natomiast Diapharm jako przedsiębiorstwo działające na rynku wyższego szczebla nie ma interesu prawnego i postanowienie Sądu w sprawie T-620/14 należy zatem podtrzymać.

59. Występują rozmaite aspekty tego problemu, które zasługują na szczegółowe omówienie. Ogólne porównanie między reżimem przejściowym przewidzianym w art. 28 rozporządzenia a reżimem stałym (to jest przyjęciem wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych) jest kluczowe w rozumowaniu Sądu. Zacznę zatem od rozważenia, jaką „przewagę" lub „korzyść" można generalnie

34 Wyrok z dnia 9 czerwca 2011 r., Evropaïki Dynamiki/EBC (C-401/09 P, EU:C:2011:370, pkt 49).

35 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2008 r., Flaherty i in./Komisja (C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, EU:C:2008:230).

36 Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Gordon/Komisja (C-198/07 P, EU:C:2008:761).

37 Wyrok z dnia 17 kwietnia 2008 r., Flaherty i in./Komisja (C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, EU:C:2008:230, pkt 32).

38 Wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Gordon/Komisja (C-198/07 P, EU:C:2008:761, pkt 41–53).

uzyskać z przejścia z reżimu przejściowego na reżim „stały”, to jest przyjęcie wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych (i). Następnie rozważę kwestię pewności prawa jako podstawy interesu prawnego (ii). Na koniec przeanalizuję konkretną sytuację spółek Bionorica (iii) i Diapharm (iv).

i) Korzyści wynikające z reżimu stałego względem reżimu przejściowego

60. W pkt 39 zaskarżonych postanowień Sąd stwierdził, że wnoszące odwołania nie uzyskają żadnych korzyści z przyjęcia wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych. W istocie Sąd uznał tak, bo do czasu przyjęcia wykazu obowiązuje reżim przejściowy. Zdaniem Sądu w praktyce sytuacja dotycząca danego oświadczenia w reżimie przejściowym jest tak samo korzystna, jak byłaby po uznaniu oświadczenia za dopuszczalne. A w razie niedopuszczenia oświadczenia sytuacja na gruncie reżimu przejściowego byłaby nawet korzystniejsza.

61. Nie zgadzam się z tym.

62. Rozumując w kategoriach prawnych, reżim przejściowy i dopuszczenie nie są równoważne. Jak podniosły wnoszące odwołania, sytuacja na gruncie reżimu przejściowego jest obiektywnie mniej korzystna aniżeli dopuszczenie, gdyż oczywiście dalsze stosowanie oświadczeń zdrowotnych na podstawie przepisów przejściowych podlega warunkom określonym w prawie krajowym [39], czyli 28 potencjalnie odmiennym systemom prawnym. Nie dotyczy to jednak oświadczeń dopuszczonych przepisami prawa Unii [40]. W takim sensie zasadniczo korzyść z dopuszczenia będzie oczywista w porównaniu z sytuacją objętą reżimem przejściowym [41].

63. Sąd stwierdził, że reżim przejściowy byłby zapewne korzystniejszy niż *odmowa* dopuszczenia oświadczenia. Nie uważam jednak, by sama ewentualność odmowy dopuszczenia wystarczała do tego, by pozbawić wnoszące odwołania interesu prawnego.

64. Po pierwsze, odniosę się w tym względzie do wyżej przytoczonego przykładu z dziedziny zamówień publicznych. W takich przypadkach skarżący spodziewają się nie tyle gwarancji korzyści, ile szansy na jej osiągnięcie. Taka potencjalna korzyść z pewnością występuje również w badanej sprawie [42].

65. Po drugie, co jest być może ważniejsze, badana sprawa jest nieco inna. W zamówieniach publicznych możliwe rozstrzygnięcia są na pierwszy rzut oka albo pozytywne (unieważnienie decyzji, skarżący ubiega się o udzielenie mu zamówienia), albo neutralne (unieważnienie decyzji, skarżący znów nie zostaje wybrany). W badanej sprawie wydaje się, że możliwe rozstrzygnięcia są na pierwszy rzut oka albo pozytywne (przyjęcie wykazu, dopuszczenie oświadczeń), albo negatywne (przyjęcie wykazu, niedopuszczenie oświadczeń). W obu przypadkach istnieje jednak wyraźna szansa na korzyść stanowiącą o interesie prawnym.

66. Po trzecie, uważam też, że uznanie odmowy dopuszczenia za rozstrzygnięcie negatywne jest zbytnim uproszczeniem. Również odmowa dopuszczenia oświadczenia może nieść ze sobą wyraźne korzyści. Przykładowo bowiem, jak argumentuje Bionorica, może to przekładać się na zwiększenie pewności prawa dla przedsiębiorcy: konkretne oświadczenie zdrowotne może nie zostać dopuszczone, ale oznacza to również, że przedsiębiorca ów wie, jak dostosować swą strategię biznesową na przyszłość. Lub, mówiąc nieco bardziej cynicznie, odmowa może utrudnić życie także konkurencji zamierzającej stosować takie oświadczenia. We wszystkich tych przypadkach po stronie przedsiębiorcy istnieje faktyczna korzyść o charakterze indywidualnym.

39 Zobacz art. 28 ust. 5 i 6 rozporządzenia.

40 Zobacz art. 17 ust. 5 rozporządzenia.

41 W pkt 87–90 i 97 niniejszej opinii wrócę do kwestii, czy taka korzyść będzie mieć charakter indywidualny dla każdej z wnoszących odwołania.

42 Zobacz pkt 55 powyżej.

67. Jednak bardziej zasadniczo rzecz ujmując, dostrzegam pewne poważne problemy w podejściu Sądu, gdyby przyjąwszy je, dojść do pełnej logicznej konkluzji. Zgodnie z owym podejściem *możliwość* odmowy dopuszczenia oświadczenia, a tym samym postawienia skarżącego w potencjalnie gorszej sytuacji aniżeli na gruncie reżimu przejściowego, wystarczy, by zaprzeczyć istnieniu interesu prawnego po stronie skarżącego. Wydaje mi się, że gdyby przyjąć takie podejście, skarżący miałby interes we wniesieniu skargi na bezczynność jedynie wówczas, gdyby *najgorsze możliwe rozstrzygnięcie było i tak lepsze aniżeli status quo*.

68. Takie twierdzenie uważam za wątpliwe na różnych poziomach. Szczególnie niepokojące są jego dwa praktyczne następstwa.

69. Po pierwsze, nie tylko Bionorica, ale żaden przedsiębiorca w ogóle nie mógłby w istocie nijak wykazać, że wskutek przyjęcia ostatecznego wykazu zawsze znalazłby się w sytuacji korzystniejszej. A podążając tym torem rozumowania do jego logicznej konkluzji, należałoby stwierdzić, że żaden przedsiębiorca nie mógłby nigdy wnieść skargi na bezczynność.

70. Po drugie, takie podejście umożliwiłoby Komisji blokowanie bez końca przyjęcia ostatecznych aktów w przypadkach, w których dysponuje ona przynajmniej pewną swobodą uznania co do rezultatu [43]. Jak podniosły wnoszące odwołania w pierwotnej skardze wniesionej do Sądu, wpłynęłoby to niekorzystnie na sytuację skarżącego w razie bezczynności, gdyż nie mógłby on wówczas wnieść żadnej skargi [44].

71. Uważam również, że byłoby to nazbyt wąskie rozumienie pojęcia interesu prawnego, bo jest to przede wszystkim narzędzie służące do odsiewania skarg błahych lub pozornych, a także skarg wnoszonych w interesie ogólnym. W najbardziej podstawowym ujęciu mieć interes oznacza mieć w czymś udział. Oznacza to mieć coś do wygrania lub stracenia, zależnie od rozstrzygnięcia sprawy. Zrozumiałe jest, dlaczego Trybunał w swoim orzecznictwie wymaga, by skarga była w stanie przynieść korzyść skarżącemu. Jeżeli rozstrzygnięcie może być jedynie niekorzystne, interes nie istnieje.

72. Wymogu korzyści nie należy jednak wypaczać, tworząc stan, w którym wymaga się korzyści z każdego możliwego do przewidzenia rozstrzygnięcia. Takie podejście może jedynie służyć pozbawieniu możliwości wniesienia skargi na bezczynność przewidzianej w art. 265 TFUE.

73. Wreszcie, orzecznictwo dotyczące skarg na bezczynność jest skromne, a jeszcze skromniejsze jest orzecznictwo w sprawach o zaniechanie przyjęcia aktów przygotowawczych [45]. O ile mi wiadomo, nie istnieje orzeczenie Trybunału zawierające szczegółowe omówienie pojęcia interesu prawnego w kontekście tego typu skarg. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy „interes prawny" dotyczy ostatecznego środka regulacyjnego (w tym przypadku wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych) czy też etapów przygotowawczych (w tym przypadku zlecenia EFSA przeprowadzenia oceny oświadczeń) [46].

43 W swoich postanowieniach Sąd zauważa, że skorzystanie z tej swobody uznania oznacza, iż w praktyce oświadczenia mają znikomą szansę na dopuszczenie. Nie uważam, by to, czy szansa powodzenia wynosi 10%, 50% czy też 90%, było istotne dla stwierdzenia interesu prawnego. Niewłaściwe byłoby bowiem uzależnianie pojęcia interesu prawnego od ogólnej statystyki dotyczącej historycznych wyborów organu wykonawczego w różnych sprawach.

44 Zobacz podobnie między innymi wyrok z dnia 26 września 2013 r., Pioneer Hi-Bred International/Komisja (T-164/10, niepublikowany, EU:T:2013:503, pkt 35). Kwestia interesu prawnego nie została zbadana szczegółowo. Warto przy tym jednak wspomnieć, że Sąd uznał za dopuszczalną skargę na zaniechanie przez Komisję przekazania Radzie wniosku o zatwierdzenie GMO, choć w pełni rozpoznano, iż wniosek ten mógł zostać odrzucony przez Radę, ale również mógł zostać przyjęty.

45 Zobacz wyroki: z dnia 27 czerwca 1995 r., Guérin automobiles/Komisja (T-186/94, EU:T:1995:114, pkt 25); z dnia 7 marca 2002 r., Intervet International/Komisja (T-212/99, EU:T:2002:63, pkt 61); z dnia 26 września 2013 r., Pioneer Hi-Bred International/Komisja (T-164/10, niepublikowany, EU:T:2013:503).

46 W wyrokach Sądu w sprawach Intervet International/Komisja oraz Pioneer Hi-Bred International/Komisja (przytoczonych w przypisie 45) w praktyce rozważano istnienie interesu prawnego z punktu widzenia interesu w ostatecznym wyniku procedury legislacyjnej. Aspekt ów nie został jednak szczegółowo omówiony w tych wyrokach.

74. W przedstawionym tu rozumowaniu skupiono się na interesie w przyjęciu *ostatecznego* środka. Uznano, że w badanej sprawie ostateczny wykaz mógłby być korzystny (dopuszczenie) lub niekorzystny (odmowa) [47].

75. Jednakże w skargach na bezczynność mających na celu przyjęcie aktów przygotowawczych, gdy ostateczny akt może okazać się pozytywny lub negatywny, bez wątpienia musi istnieć akt przygotowawczy, *aby zaistniała jakakolwiek szansa* na przyjęcie ostatecznego korzystnego aktu. W takim sensie bezpośredni „interes prawny" w sprawach tego typu wiąże się z posunięciem naprzód procesu regulacyjnego. Alternatywą, moim zdaniem również zasadną, byłoby więc rozważenie kwestii interesu prawnego w kontekście skarg na zaniechanie przyjęcia aktu przygotowawczego. To również dobrze wpisywałoby się w logikę przyjętą przez Trybunał w kilku dotychczasowych sprawach dotyczących skarg na bezczynność, takich jak Pioneer Hi-Bred International/Komisja, gdzie rezultat procesu decyzyjnego był niewiadomy, niemniej Sąd uznał, że istniała legitymacja do wniesienia skargi na zaniechanie przyjęcia aktu przygotowawczego, a tym samym posunięcia sprawy naprzód [48].

ii) Pewność prawa

76. Wnoszące odwołania kilkakrotnie podnosiły przed Sądem i Trybunałem, że przyjęcie wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych zwiększyłoby pewność prawa. W związku z tym odniosły się one na przykład do mnożenia rozmaitych podejść krajowych i doraźnych postępowań przed sądami krajowymi o niepewnych rozstrzygnięciach, co w istocie ma służyć uniemożliwianiu przedsiębiorcom stosowania oświadczeń zdrowotnych.

77. Moim zdaniem *ogólne* odniesienia do korzystnych skutków pewności prawa nie mogą same w sobie stanowić ważnej podstawy interesu prawnego. Jak wyjaśniłem w pkt 47 powyżej, interes prawny musi mieć charakter indywidualny. A to co do zasady wyklucza opieranie interesu prawnego na ogólnej trosce o rządy prawa, hipotetycznych sporach, akademickiej pasji czy czystej ciekawości.

78. Istnieje jednak oczywista różnica między takimi ogólnymi obawami a sytuacjami, w których długotrwałe, bezterminowe stosowanie reżimu przejściowego tworzy niepewność prawa mającą przełożenie na *indywidualną* pozycję konkurencyjną strony oraz jej *własne* strategie handlowe i inwestycyjne. Takich przypadków nie należy po prostu oddalać jako przypadków „actio popularis". Można w nich bowiem upatrywać *indywidualnego* interesu. Kwestia, czy takie interesy stanowią interes prawny w kontekście badanych odwołań, została omówiona w kolejnych punktach – w odniesieniu do każdej z wnoszących odwołania z osobna.

iii) Sprawa C-596/15 P Bionorica

79. Bionorica produkuje i wprowadza do obrotu w Unii produkty farmaceutyczne. Jak wyjaśniono w pkt 43 powyżej, wbrew stwierdzeniom zawartym w zaskarżonym postanowieniu, Bionorica obecnie nie prowadzi działalności na rynku suplementów diety w Unii. W takim układzie interes spółki Bionorica miałby zatem związek z jej potencjalnym wejściem na rynek suplementów diety na bazie substancji roślinnych, których dotyczą oświadczenia zdrowotne.

47 Jak wspomniałem wyżej w pkt 66, jest to myślenie skrótowe. Uważam taką dwubiegunową koncepcję dopuszczenie – dobrze/odmowa – źle za (potencjalnie wprowadzające w błąd) nadmierne uproszczenie. Jak podniosły wnoszące odwołania, odmowa zapewne przyniosłaby korzyści pod względem uzyskania pewności prawa. Z drugiej strony dopuszczenie niekoniecznie byłoby bezwarunkowe. Może na przykład zostać obłożone warunkami, które przedsiębiorcy uznają za bardziej uciążliwe aniżeli istniejące na gruncie reżimu przejściowego.

48 Zobacz przypis 44 powyżej. W sprawie tej nawet nie kwestionowano istnienia interesu.

80. Bionorica działa jednak na sąsiednim rynku produktów farmaceutycznych pochodzenia roślinnego, które – jak twierdzi – stanowią produkty konkurencyjne względem suplementów diety. W szczególności w treści skargi wniesionej do Sądu Bionorica wymieniła szereg wprowadzanych przez siebie do obrotu produktów farmaceutycznych, które zawierają substancje aktywne a) stosowane również w suplementach diety oraz b) będące tymi samymi substancjami aktywnymi co substancje aktywne, wobec których oczekuje się przyjęcia wykazu oświadczeń zdrowotnych na podstawie rozporządzenia.

81. W istocie Bionorica podnosi, że bez względu na rezultat procedury legislacyjnej – jakim może być dopuszczenie bądź odmowa dopuszczenia oświadczeń – Bionorica odniesie korzyść.

82. Bionorica twierdzi, że w przypadku dopuszczenia oświadczeń będzie mogła wejść na rynek suplementów diety zawierających badane substancje i opatrzonych stosownymi dopuszczonymi oświadczeniami. Będzie mogła wówczas prowadzić sprzedaż produktów bezpośrednio konkurujących z produktami farmaceutycznymi, które obecnie sprzedaje, ale unikając przy tym wielu kosztów powiązanych na przykład z badaniami klinicznymi czy nadzorem nad bezpieczeństwem farmakoterapii. Jeżeli zaś oświadczenia nie zostaną dopuszczone, spółka ta przynajmniej zyska pewność prawa w tym względzie i będzie mogła odpowiednio się dostosować. Ponadto w świetle argumentacji spółki Bionorica nasuwa się oczywisty wniosek, że w razie odmowy dopuszczenia oświadczeń skorzysta również na tym, że jej obecni konkurenci prowadzący sprzedaż suplementów diety nie będą już mogli stosować tych oświadczeń w celu promowania swoich produktów.

83. W swoim ustaleniu, że Bionorica nie ma interesu prawnego, Sąd skupia się na ogólnym twierdzeniu, że co do zasady reżim przejściowy jest co najmniej tak korzystny, jak sytuacja, w której istnieje wykaz dopuszczonych oświadczeń. W rezultacie ani Bionorica, ani żaden inny podmiot nie mogą odnieść żadnej korzyści [49] wskutek przyjęcia wykazu dopuszczonych oświadczeń dotyczących substancji botanicznych.

84. Rozumowanie Sądu w tym aspekcie uważam za mylne. Jeżeli chodzi o wpływ na konkurencję, Sąd zauważa, że w ewentualnym niekorzystnym położeniu znajdą się te podmioty gospodarcze, których wnioski o dopuszczenie oświadczeń zostały odrzucone, stąd też nie mogą ich stosować. Natomiast podmioty gospodarcze, których wnioski zostały zawieszone, a oświadczenia wciąż mogą być stosowane, nie odczują żadnych niekorzystnych warunków konkurencji. Takie rozumowanie jednak znów opiera się na chybionym porównaniu korzyści i niedogodności reżimu przejściowego i stałego.

85. Z wyżej wymienionych względów uważam, że pojęcie interesu prawnego należy rozumieć jako dotyczące sytuacji, w których skarżący *indywidualnie* spodziewa się *korzyści faktycznej lub prawnej* na skutek stwierdzenia nieważności lub przyjęcia danego aktu.

86. Wbrew ustaleniom Sądu jestem zdania, że Bionorica przedstawiła dostateczne okoliczności w celu wykazania takiej indywidualnej korzyści i interesu prawnego.

87. Po pierwsze, Bionorica podnosi, że jej produkty farmaceutyczne konkurują z suplementami diety i niektóre z nich zawierają takie same substancje jak jej własne produkty, a ocena oświadczeń zdrowotnych dotyczących tych substancji została zawieszona. Ów stosunek konkurencji nie został zakwestionowany [50].

49 W istocie rozumowanie Sądu w tym względzie jest oderwane od konkretnej sytuacji każdej z wnoszących odwołania.

50 W odróżnieniu od sytuacji w sprawie Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356). W sprawie tej skarżący podnosił, że znalazł się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, ponieważ jego produkty (ekologiczne jogurty) konkurowały z jogurtami innymi niż ekologiczne. Zaskarżone rozporządzenie dopuszczało stosowanie substytutu cukru – stewiolu – jako *dodatku* w jogurtach niebędących jogurtami ekologicznymi, ale nie dopuszczało wprost stosowania stewiolu jako *składnika* jogurtów ekologicznych. Trybunał orzekł, że wnoszący odwołanie w tej sprawie nie wykazał interesu prawnego, ponieważ stosunek konkurencji między produktami ekologicznymi i pozostałymi był jedynie przypuszczalny i nieudowodniony.

88. Po drugie, Bionorica podnosi, że z racji obecności na rynku produktów farmaceutycznych zawierających te same substancje jest gotowa wejść na rynek suplementów diety, jeżeli badane oświadczenia zostaną dopuszczone. To potencjalne wejście na rynek nie zostało zakwestionowane [51].

89. Po trzecie, Bionorica wykazała, że reżim przejściowy cechuje mniejsza pewność prawa niż reżim stały, i podniosła, że owa względna niepewność uniemożliwia jej wejście na rynek. Innymi słowy, brak pewności prawa wpływa na jej *własne* decyzje dotyczące konkurencji i inwestycji.

90. Podsumowując, uważam, że powyższe czynniki – w szczególności obecność spółki Bionorica na sąsiadujących rynkach produktów, w których stosuje się te identyczne substancje – pozwalają stwierdzić, że Bionorica spodziewa się *indywidualnej korzyści*, a tym samym ma interes prawny w badanej sprawie. Ponadto konkluzji tej bez wątpienia nie podważa ustalenie Sądu, że Bionorica nie wykazała istnienia szkody materialnej. Choć wykazanie istnienia takiej szkody niewątpliwie pomogłoby w ustaleniu interesu, nie ma obowiązku jej wykazywania [52].

91. Sąd naruszył zatem prawo, orzekając, że Bionorica nie miała interesu prawnego. Zarzut drugi podniesiony przez spółkę Bionorica jest zasadny.

iv) Sprawa C-597/15 P Diapharm

92. Działalność spółki Diapharm obejmuje doradztwo dla przedsiębiorstw w zakresie oświadczeń zdrowotnych, między innymi dotyczących środków spożywczych, w szczególności suplementów diety. Spółka Diapharm sama nie prowadzi działalności na rynku środków spożywczych ani na rynkach sąsiednich. Obecna jest raczej na rynku wyższego szczebla.

93. Diapharm podnosi w istocie, że zaniechanie przez Komisję przyjęcia wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych niekorzystnie wpływa na sytuację tej spółki, gdyż zmniejsza popyt na jej usługi, co powoduje znaczącą utratę przychodów. Zdaniem spółki Diapharm ograniczona pewność prawa w kwestii stosowania oświadczeń zdrowotnych sprawia, że rynek produktów leczniczych na bazie roślin traci na atrakcyjności. Dzieje się tak za sprawą wysokich kosztów wejścia na ten rynek, a przedsiębiorstwa mogą wejść na rynek suplementów diety i korzystać z reżimu przejściowego, by stosować oświadczenia po niższych kosztach, a tym samym unikać kosztów związanych z obrotem produktami leczniczymi.

94. Spółka Diapharm podniosła również przed Sądem, że była ściśle zaangażowana w czynności zrzeszenia branżowego, których efektem było przedłożenie niemieckim organom wykazu oświadczeń zdrowotnych do dopuszczenia, następnie przekazanego Komisji w celu dopuszczenia na podstawie rozporządzenia. W związku z tym spółka Diapharm zawarła w swojej skardze do Sądu wykaz substancji, co do których zapewnia, iż zaproponowała zrzeszeniu branżowemu treść oświadczeń zdrowotnych, które następnie zostały przekazane Komisji za pośrednictwem władz niemieckich.

95. Uznając, że spółka Diapharm nie ma interesu prawnego, Sąd posłużył się tokiem myślenia niemal identycznym jak w sprawie Bionorica. Z tych samych powodów, co wskazane w ppkt (i), uważam owo rozumowanie za mylne.

96. Niemniej zgadzam się z ostatecznym wnioskiem Sądu, że spółka Diapharm nie wykazała dostatecznych okoliczności pozwalających na wykazanie interesu prawnego w tej sprawie, choć z innego powodu. Interes spółki Diapharm jest po prostu zbyt odległy, a zatem nie spełnia warunków istnienia indywidualnej korzyści dla skarżącego.

51 Istotnie, jak opisałem w pkt 42–46 powyżej przy okazji zarzutu pierwszego, Sąd nawet uznał (błędnie), że to już nastąpiło.

52 Należy podkreślić, że rozpatrywana tu kwestia jest kwestią proceduralną dotyczącą interesu prawnego, a nie kwestią materialną dotyczącą odszkodowania.

97. Interes prawny wymaga upatrywania *indywidualnej* korzyści. Prawdą jest, że spółka Diapharm była ściśle zaangażowana w czynności, które doprowadziły do przedłożenia Komisji wykazu proponowanych oświadczeń. Uważam, że to ważny element, jakkolwiek nie może on służyć wykazaniu *indywidualnego* interesu w formie *korzyści* osiąganej przez samą spółkę Diapharm wskutek przyjęcia wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych. Niezależnie od poziomu zaangażowania spółki Diapharm, uczestniczyła ona jedynie pośrednio w przedłożeniu wykazu oświadczeń niemieckim władzom. Spółka ta sama nie będzie stosować tych oświadczeń (ani konkurować z przedsiębiorcami je stosującymi). Argumenty spółki Diapharm dotyczące zwiększonej pewności prawa, która co do zasady przyniesie korzyść przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na odnośnym rynku lub rynkach konkurencyjnych, również są zbyt słabe i zbyt pośrednie, by cokolwiek zmienić.

98. Dochodząc to takiego wniosku, mam też na względzie ustalenie Sądu, że spółka Diapharm nie przytoczyła dostatecznych dowodów do stwierdzenia szkody materialnej wynikającej z bezczynności Komisji [53]. Owo ustalenie faktyczne, którego nie może ponownie badać Trybunał, jest moim zdaniem istotne, ponieważ szkoda materialna związana z utratą przychodów była istotnym elementem argumentacji spółki Diapharm. Zaznaczam przy tym, że spółka Diapharm nie miała obowiązku wykazywania szkody materialnej w celu wykazania korzyści wynikającej z przyjęcia aktu, a tym samym w celu wykazania interesu prawnego. Gdyby jednak uczyniła to w niniejszej sprawie, prawdopodobnie byłoby jej łatwiej wykazać istnienie interesu prawnego.

99. Tytułem konkluzji warto wspomnieć o jednym elemencie natury praktycznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału to skarżący winien wykazać interes prawny [54]. W związku z tym uważam, że warto przypomnieć o potrzebie zachowania praktyczności i proporcjonalności, jeżeli chodzi o liczbę dowodów, których przytoczenia oczekuje się od skarżącego. Oczekiwanie zatem, że na etapie wnoszenia skargi zostanie wykazany wpływ na handel, na przykład za pomocą przedstawienia obszernych sprawozdań ekonomicznych lub finansowych, moim zdaniem ani nie jest realistyczne z perspektywy skarżącego (zwłaszcza pod względem kosztów, a także ograniczeń dotyczących dopuszczalnej liczby stron), ani nie służy skuteczności postępowania przed Trybunałem. Jeśli jednak zajdzie potrzeba, dalsze dowody można przytoczyć na etapie repliki bądź – jeżeli będą faktycznie kluczowe dla uzasadnienia Sądu – mogą one zostać uzyskane przez Sąd w drodze zarządzenia środków dowodowych.

100. W świetle powyższych rozważań uważam, że Sąd, mimo uchybień w rozumowaniu, nie naruszył prawa, orzekając, że spółka Diapharm nie miała interesu prawnego. Drugi zarzut podniesiony przez spółkę Diapharm należy zatem uznać za bezskuteczny i należy podtrzymać postanowienie Sądu w odniesieniu do kwestii braku interesu prawnego.

101. W związku z tym nie ma potrzeby rozpatrywania ustalenia Sądu dotyczącego niedopuszczalności skargi spółki Diapharm z uwagi na to, że akt Komisji nie dotyczył bezpośrednio tej spółki.

D. Inne przesłanki dopuszczalności

102. Ponieważ obie podstawy niedopuszczalności w postanowieniu Sądu w sprawie Bionorica są błędne pod względem prawnym, Trybunał może uchylić to postanowienie i przekazać sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Bionorica będzie zatem musiała udowodnić przez Sądem, że inne przesłanki dopuszczalności skargi zostały spełnione, a jeśli zdoła to uczynić, dopiero wtedy będzie mogła podnieść zarzuty co do istoty sprawy [55].

53 Punkt 53 zaskarżonego postanowienia w sprawie T-620/14.

54 Zobacz na przykład wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja (C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 27).

55 Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 47, 48).

103. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala.

104. Na tym etapie postępowania w badanej sprawie Trybunał nie jest jednak w stanie orzec co do istoty w sprawie skargi wniesionej do Sądu. Komisja nie przedstawiła argumentów co do istoty sprawy.

105. Uważam jednak, że Trybunał dysponuje całym potrzebnym materiałem, aby móc wydać orzeczenie oddalające wstępny zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w pierwszej instancji. W interesie skuteczności i ekonomiki procesowej oraz w celu zapewnienia, by Bionorica terminowo otrzymała odpowiedź na pytanie, czy sprawa będzie rozpoznawana co do istoty, proponuję, by Trybunał obrał taką drogę.

1) Warunki dopuszczalności skarg na bezczynność

106. W drodze odwołania Bionorica ostatecznie zabiega o przyjęcie rozporządzenia zawierającego wykaz dopuszczalnych oświadczeń.

107. Zgodnie z istniejącym orzecznictwem skarżący może wnieść skargę na zaniechanie przyjęcia aktu, którego jest adresatem lub który dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie [56].

108. Bionorica nie podnosi argumentu, że byłaby adresatem wykazu oświadczeń dotyczących substancji botanicznych. Musi zatem wykazać, że owo uregulowanie będzie jej dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie.

109. Ta druga, alternatywna przesłanka dopuszczalności nie jest przewidziana wprost w treści art. 265 TFUE. Wywodzi się z popartej orzecznictwem analogii do art. 263 TFUE, który umożliwia nieuprzywilejowanym skarżącym zaskarżanie aktów dotyczących ich bezpośrednio i indywidualnie. Na potwierdzenie tej analogii przesłanek w obu przepisach traktatowych Trybunał orzekł w wyroku T. Port, że „możliwość dochodzenia swoich praw przez jednostki nie powinna zależeć od tego, czy dana instytucja podjęła działanie, czy zaniechała działania” [57].

110. W badanej sprawie nasuwa się wątpliwość, czy na analogię tę wpływa wprowadzona traktatem z Lizbony zmiana brzmienia art. 263 TFUE. W istocie, od czasu przyjęcia traktatu z Lizbony art. 263 akapit czwarty TFUE stanowi, że strona skarżąca może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności także „aktów regulacyjnych, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują [nie wymagają] środków wykonawczych”.

111. Czy zmiana ta, w połączeniu z linią orzecznictwa przyjętą w ww. wyroku T. Port, oznacza również, że odtąd skarżący mogą także wnosić skargi na zaniechanie przyjęcia aktu regulacyjnego, który dotyczy ich bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych?

112. Podczas rozprawy Komisja oznajmiła, że odpowiedź na owo pytanie powinna brzmieć „nie”. Podtrzymała pogląd, że celem traktatu z Lizbony było wyeliminowanie konkretnej i szczególnej luki w systemie ochrony prawnej, która istniała na gruncie dawnego art. 230 akapit czwarty TWE. Jednakże przy pełnej świadomości analogii przyjętej w orzecznictwie Trybunału zmiana dotyczyła jedynie poprzedniego art. 230 akapit czwarty TWE (obecnie art. 263 akapit czwarty TFUE), podczas gdy poprzedni art. 232 TWE (obecnie art. 265 TFUE) pozostawiono bez zmian.

56 Wyrok z dnia 26 listopada 1996 r., T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, pkt 59); postanowienie z dnia 1 października 2004 r., Pérez Escolar/Komisja (C-379/03 P, nieopublikowane, EU:C:2004:580, pkt 15).

57 Wyrok z dnia 26 listopada 1996 r., C-68/95, EU:C:1996:452, pkt 59.

113. Nie zgadzam się z tym. Moim zdaniem odpowiedź na wyżej postawione pytanie powinna brzmieć „tak” – z trzech następujących powodów.

114. Po pierwsze, przedlizbońska analogia między warunkami art. 263 i 265 TFUE wynikała z troski o zachowanie spójności systemu środków prawnych, a nie z brzmienia art. 265 TFUE. Zatem argument Komisji dotyczący niezmienionego brzmienia art. 265 TFUE nie należy do najbardziej przekonujących, gdyż nawet w okresie poprzedzającym traktat z Lizbony główny argument przemawiający za stosowaniem analogii był inny. Jednocześnie ów główny argument, jak również troska, które spowodowały, że Trybunał odszedł od ścisłego brzmienia art. 265 TFUE, utrzymują się bez zmian po przyjęciu traktatu z Lizbony.

115. Po drugie, zmiany w art. 263 akapit czwarty TFUE wprowadzone traktatem z Lizbony miały na celu poszerzenie dostępu do sądów Unii, jeżeli chodzi o określone rodzaje aktów[58], zwłaszcza w kontekście orzecznictwa w wyrokach Komisja/Jégo-Quéré[59] i Unión de Pequeños Agricultores/Rada[60]. Ograniczenie dostępu na podstawie art. 265 TFUE poprzez zaprzeczenie analogii pomiędzy obiema rodzajami skarg jest moim zdaniem oczywiście sprzeczne z głównym celem i duchem tych zmian w traktacie.

116. Po trzecie, zasadniczo cel skargi na bezczynność jest względnie prosty: zwalczanie sklerozy instytucjonalnej. W przeciwieństwie do skargi o stwierdzenie nieważności nie sugeruje się, że działanie było złe, a raczej że nie było żadnego działania. Celem skargi na bezczynność nie jest spowolnienie procesu, a raczej przyspieszenie go zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez instytucje Unii. Gdyby zatem uznać argument Komisji, powstałaby dość paradoksalna sytuacja, w której przesłanki legitymacji na podstawie art. 265 TFUE byłyby węższe aniżeli na podstawie art. 263 TFUE. Istotnie, gdyby kiedykolwiek odejść od analogii pomiędzy tymi oboma przepisami, wykładnia podążyłaby moim zdaniem w zgoła przeciwnym kierunku: szersza byłaby legitymacja do wniesienia skargi na bezczynność aniżeli do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

117. Z wyżej wymienionych powodów przyjęta przez Trybunał analogia między art. 263 i 265 TFUE w mojej opinii powinna zostać utrzymana. W związku z tym skargi na bezczynność wnoszone przez nieuprzywilejowanych skarżących powinny być dopuszczalne w trzech sytuacjach, mianowicie kiedy ostateczny akt, którego przyjęcia żąda skarżący:

– byłby adresowany do skarżącego; lub

– dotyczyłby skarżącego indywidualnie i bezpośrednio; lub

– byłby aktem regulacyjnym dotyczącym skarżącego bezpośrednio i niewymagającym środków wykonawczych.

58 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 57); opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, pkt 19, 20).

59 Wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., Komisja/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210), uchylający wyrok z dnia 3 maja 2002 r., Jégo-Quéré/Komisja (T-177/01, EU:T:2002:112).

60 Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462).

2) Indywidualne oddziaływanie oraz akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych

118. Nie ulega raczej wątpliwości, że akt, którego przyjęcia się żąda, nie będzie dotyczył indywidualnie spółki Bionorica w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. Nic bowiem nie wyróżnia tej spółki od innych podmiotów gospodarczych, na których sytuację ów akt miałby wpłynąć [61]. W szczególności nie podniesiono, że to właśnie konkretnie Bionorica wnioskowała o dopuszczenie którychkolwiek z oświadczeń, których ocena została zawieszona [62].

119. Czy zakładając, że Trybunał utrzyma przyjętą w orzecznictwie analogię z art. 263 TFUE, żądany akt kwalifikuje się jako „akt regulacyjny", który „nie wymaga środków wykonawczych"?

120. Moim zdaniem tak. Badany akt nie byłby aktem ustawodawczym, ale aktem przyjętym przez Komisję w procedurze komitetowej [63]. Jako taki byłby zatem aktem regulacyjnym w rozumieniu orzecznictwa [64].

121. Jeżeli zaś chodzi o brak środków wykonawczych, zwracam tylko uwagę, że przyjęcie żądanego aktu będzie skutkować powstaniem bezpośredniego prawa do stosowania dopuszczonych oświadczeń wobec środków spożywczych, z zastrzeżeniem ewentualnych warunków szczególnych ich stosowania, bądź, w razie odmowy dopuszczenia oświadczeń, automatycznym zakazem ich stosowania. Żadne działanie ze strony państw członkowskich lub instytucji w celu usankcjonowania tych praw lub wprowadzenia w życie zakazów nie jest wymagane. Do podobnego wniosku doszedł Sąd, kiedy orzekł, że rozporządzenie nr 432/2012 nie wymaga żadnych środków wykonawczych [65].

122. Zatem żądany akt zalicza się do aktów regulacyjnych, które nie wymagają środków wykonawczych. Pozostaje zatem kwestia, czy taki akt regulacyjny będzie bezpośrednio dotyczył spółki Bionorica.

61 Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17, pkt 107).

62 Wyrok przeciwny z dnia 30 kwietnia 2014 r., Hagenmeyer i Hahn/Komisja (T-17/12, EU:T:2014:234, pkt 61).

63 Zobacz art. 13 ust. 3 i art. 24 ust. 2 rozporządzenia.

64 Wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625). W wyroku z dnia 12 czerwca 2015 r., Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja (T-296/12, EU:T:2015:375, pkt 37), Sąd uznał, że rozporządzenie nr 432/2012 jest aktem regulacyjnym.

65 Wyrok z dnia 12 czerwca 2015 r., Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja (T-296/12, EU:T:2015:375, pkt 50).

3) Bezpośrednie oddziaływanie

123. Wymogiem dopuszczalności skargi na bezczynność jest także wykazanie przez skarżącego, że akt dotyczy go bezpośrednio. Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie formułą [66] „warunek, by akt dotyczył bezpośrednio jednostki", nakazuje, aby sporny akt wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej jednostki i nie pozostawiał żadnej uznaniowości swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samych przepisów Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich [67].

124. Jeżeli chodzi o *drugą* część testu – automatyzm lub brak uznaniowości – badana sprawa nie nastręcza żadnych szczególnych trudności. Podobnie jak uznał Sąd w odniesieniu do rozporządzenia nr 432/2012 [68], uważam, że nie ulega wątpliwości, iż w badanej sprawie wykonanie aktu faktycznie będzie mieć charakter automatyczny i nie pozostawi żadnej uznaniowości po stronie państw członkowskich.

125. Odnośnie do *pierwszej* części testu – bezpośredniego oddziaływania na sytuację prawną skarżącego – Bionorica podnosi zasadniczo, że wystąpiłoby bezpośrednie oddziaływanie na jej sytuację prawną, ponieważ żądany akt przyznałby prawo do stosowania określonych oświadczeń względem suplementów diety albo też zakazywałby zarówno jej, jak i konkurentom stosowania takich oświadczeń.

126. Zakazanie konkurentom stosowania oświadczeń może mieć bezpośrednie oddziaływanie na sytuację prawną konkurentów, ale nie na sytuację prawną spółki Bionorica.

127. Pozostała część tej argumentacji jest bardziej skomplikowana. Trudno moim zdaniem zaprzeczyć, by Bionorica miała nabyć prawo do stosowania oświadczeń dopuszczonych na skutek przyjęcia żądanego aktu [69] bądź przynajmniej otrzymać zakaz stosowania innych oświadczeń. Takie prawo wykonywałaby bezpośrednio Bionorica. Taki zakaz byłby w tym względzie bezpośrednio skuteczny. Doszłoby zatem do bezpośrednich zmian jej sytuacji prawnej.

128. Wobec takiego rozumowania można jednak podnieść jedno zastrzeżenie, mianowicie że Bionorica obecnie nie prowadzi działalności na rynku środków spożywczych, a przynajmniej nie prowadziła jej w chwili wniesienia skargi.

66 Wyroki: z dnia 5 maja 1998 r., Glencore Grain/Komisja (C-404/96 P, EU:C:1998:196, pkt 41); z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 47); z dnia 2 lipca 2009 r., Bavaria i Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, pkt 43). Zobacz także wyroki: z dnia 5 maja 1998 r., Dreyfus/Komisja (C-386/96 P, EU:C:1998:193, pkt 43); z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane/Komisja (C-445/07 P i C-455/07 P, EU:C:2009:529, pkt 45). Zwracam uwagę, że w sprawie Dreyfus Trybunał po raz pierwszy posłużył się wypracowaną w orzecznictwie formułą odnoszącą się do aktów bezpośrednio oddziałujących na „sytuację prawną" skarżącego. Chociaż w pkt 43 tego wyroku odniesiono się do szeregu precedensów przemawiających za konkretnym wnioskiem, to żaden z tych precedensów nie ukazuje w istocie takiego bezpośredniego wpływu na sytuację prawną skarżącego jak przesłanek bezpośredniego oddziaływania (także w sprawie Dreyfus Trybunał uznał ostatecznie, że zaskarżony akt wpływał bezpośrednio na sytuację prawną skarżącego, uchylając odnoszące się do tej kwestii orzeczenie Sądu.

67 Niemniej podzielam wyrażone już gdzie indziej wątpliwości co do tego, czy owa stosowana przez Trybunał formuła istotnie w pełni odzwierciedla niezliczone niuanse „bezpośredniego oddziaływania" (zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 71). W szczególności, co się tyczy pierwszej części testu, często uznaje się, że bezpośrednie oddziaływanie występuje, kiedy skutki danego aktu dla skarżącego nie mają charakteru prawnego, lecz zaledwie faktyczny, gdyż przykładowo wpływają na jego możliwości jako uczestnika rynku konkurującego z innymi uczestnikami rynku. Orzecznictwo dotyczące skarg w dziedzinie pomocy państwa i decyzji zatwierdzających fuzje zawiera wyraźne przykłady tego zjawiska. Jeżeli chodzi o pomoc państwa, zob. wyrok z dnia 12 lipca 1990 r., Cofaz i in./Komisja (C-169/84, EU:C:1990:301, pkt 9), w którym dopuszczalność skargi została uznana za bezsprzeczną. Zobacz także wyrok z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, pkt 31, 35–38). Jeśli chodzi o bardziej aktualny przykład, zob. wyrok z dnia 15 września 2016 r., Ferracci/ Komisja (T-219/13, EU:T:2016:485, pkt 44). Co się zaś tyczy kontroli fuzji przedsiębiorstw, zob. wyroki: z dnia 3 kwietnia 2003 r., BaByliss/Komisja (T-114/02, EU:T:2003:100, pkt 89); z dnia 30 września 2003 r., ARD/Komisja (T-158/00,EU:T:2003:246, pkt 60).

68 Wyrok z dnia 12 czerwca 2015 r., Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja (T-296/12, EU:T:2015:375, pkt 50).

69 Zobacz jednak pkt 137–139 powyżej.

129. Wzmianka o wymogu rzeczywistej obecności na danym rynku pojawiła się w precedensowym orzecznictwie dotyczącym bezpośredniego oddziaływania [70]. Nie ma ono jednak charakteru systematycznego. Istnienie bezpośredniego oddziaływania stwierdzono na przykład w przypadku potencjalnego (zapewne teoretycznego) wejścia [71] na rynek *wyższego* szczebla i obecności na nim [72].

130. Co do zasady jednak uznaję, że taki wymóg nie wynika z samego pojęcia bezpośredniego oddziaływania. Przypisywanie owego wymogu do tego pojęcia istotnie nasuwa wątpliwości z co najmniej dwóch powodów: praktycznego i systemowego.

131. Po pierwsze, od strony praktycznej wysoce niejasne pozostaje, co aktualna obecność na rynku w istocie oznacza w sytuacji takiej jak zaistniała w badanej sprawie. Czy oznacza to faktyczne stosowanie danych oświadczeń dotyczących środków spożywczych wprowadzanych do obrotu w chwili wniesienia skargi na bezczynność (lub o stwierdzenie nieważności)? A co jeśli takich oświadczeń nie można stosować w praktyce wskutek obowiązujących przepisów prawa krajowego (co byłoby możliwe na gruncie reżimu przejściowego)? A może oznaczałoby to pewną formę obecności na rynku środków spożywczych zawierających składniki lub substancje, do których odnoszą się oświadczenia, bez konieczności faktycznego stosowania samych oświadczeń? Co jeśli, owszem, prowadzona jest sprzedaż produktów (z wykorzystaniem oświadczeń), ale działalność ta ma charakter sporadyczny bądź zaprzestano jej na pewien czas? Co jeśli wejście na rynek nastąpi wkrótce, ale jeszcze nie nastąpiło? Co jeśli wejście na rynek i stosowanie oświadczeń ma sens jedynie po wyjaśnieniu sytuacji prawnej i dopuszczeniu oświadczeń, co uzasadniałoby konieczne inwestycje (tak brzmi zasadniczo jeden z argumentów podniesionych przez spółkę Bionorica)?

132. Ogólniej rzecz ujmując, w przypadku skarg na bezczynność, jak odnieść się do faktu, że czysto hipotetyczna jest dyskusja o bezpośrednim oddziaływaniu na sytuację prawną, która tylko potencjalnie nastąpi w odległej przyszłości, lecz którą odnosi się do obecnie istniejących okoliczności faktycznych?

133. Niuanse towarzyszące pojęciu obecności na rynku (aktualna obecność? sporadyczna obecność? minimalna obecność? rychła obecność?) mogą być istotne na przykład dla kwestii interesu prawnego. W rzeczy samej, są one moim zdaniem decydujące, jeżeli chodzi Diapharm – podmiot obecny na rynku wyższego szczebla. Nie mogą one jednak według mnie stanowić formalnej przesłanki bezpośredniego oddziaływania.

134. Po drugie, uważam, że takie podejście byłoby wewnętrznie sprzeczne z systemowego punktu widzenia. Akt stwarza prawa lub zakazy bezpośrednio stosowane do jednostki, albo też nie. Stwierdzenie bezpośredniego oddziaływania według formuły przedstawionej w orzecznictwie wymaga zbadania, jakie prawa lub zakazy mają zastosowanie do jednostki, a nie czy *jednostka czynnie wykonuje owe prawa bądź jest objęta zakazami w konkretnym punkcie w czasie*. I znów, konkretna sytuacja faktyczna skarżącego w chwili wniesienia skargi może być istotna dla ustalenia jego interesu prawnego [73], ale nie jest decydująca w kontekście bezpośredniego oddziaływania.

70 Wyrok z dnia 12 czerwca 2015 r., Health Food Manufacturers' Association i in./Komisja (T-296/12, EU:T:2015:375, pkt 40, 41).

71 Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Hagenmeyer i Hahn/Komisja (T-17/12, EU:T:2014:234). Skarżącym w tej sprawie był profesor uniwersytetu, który złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na oświadczenie wychwalające dobroczynne właściwości wody. Jego skarga o stwierdzenie nieważności odmowy Komisji udzielonej w formie rozporządzenia (UE) nr 1170/2011 [rozporządzenie Komisji z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na niektóre oświadczenia zdrowotne dotyczące żywności i odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby (Dz.U. 2011, L 299, s. 1)] została uznana przez Sąd za dopuszczalną.

72 W wyroku z dnia 25 października 2011 r., Microban International i Microban (Europe)/Komisja (T-262/10, EU:T:2011:623), skarżący zaskarżył zakaz stosowania triclosanu w materiałach opakowaniowych przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Skarżący – będący producentem i sprzedawcą dodatków – wystąpił o włączenie triclosanu do wykazu dodatków dopuszczonych na mocy dyrektywy 90/128/EWG [dyrektywy Komisji z dnia 23 lutego 1990 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi (Dz.U. 1990, L 75, s. 19)]. Zakaz miał wyraźnie oddziaływać na jego sytuację *handlową* [zob. pkt 28 wyroku Microban International i Microban (Europe)/Komisja]. Podmiot ten nie był jednak obecny na rynku niższego szczebla – rynku opakowań do żywności.

73 Zobacz rozważania powyżej dotyczące interesu prawnego (część C).

135. Wart podkreślenia jest ponadto jeszcze jeden argument systemowy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału obecność na rynku uznaje się za kompletnie nieistotną przy ocenie konkretnej sytuacji skarżącego na potrzeby ustalenia *indywidualnego* oddziaływania. W sprawach tych powtarzano, że teoretycznie każdy może wejść na dowolny rynek w dowolnym czasie. Wydaje mi się dziwne, że właśnie ten sam czynnik – faktyczna obecność na rynku – pomijany jako nieistotny w kontekście jednej przesłanki dopuszczalności, nagle staje się decydujący w na pozór bardziej obiektywnej ocenie praw i obowiązków skarżącego, na potrzeby ustalenia *bezpośredniego* oddziaływania.

136. Podsumowując, nie uważam, by wymóg obecności na rynku wpisywał się w pojęcie bezpośredniego oddziaływania.

137. Czy wymóg obecności na rynku nie wynika zatem z samego rozporządzenia?

138. Co do zasady rozporządzenie może oczywiście przewidywać ograniczenia w odniesieniu do osób, którym przyznaje prawa lub na które nakłada obowiązki. W niniejszej sprawie i w wypadku tego konkretnego rozporządzenia nie istnieje jednak żaden ograniczający wymóg dotyczący obecności na rynku w tym znaczeniu.

139. Przewidziany w art. 10 rozporządzenia zakaz używania oświadczeń ma powszechne zastosowanie. Oznacza to, że nie jest on ograniczony do żadnej konkretnej grupy. Na każdy podmiot, który sprzedaje produkty spożywcze zawierające określone składniki lub zamierza je sprzedawać, oddziałuje bezpośredni zakaz prawny posługiwania się określonymi oświadczeniami zdrowotnymi. Rzeczywista obecność na rynku nie ma przy tym znaczenia.

140. Co się tyczy kwestii dopuszczania oświadczeń, art. 17 ust. 5 rozporządzenia stanowi, że „[o]świadczenia zdrowotne zawarte w wykazach, o których mowa w art. 13 i 14, mogą być stosowane […] *przez każdy podmiot działający na rynku spożywczym* […]”[74]. Czy oznacza to, że akt żądany przez wnoszące odwołania przyznaje prawa do stosowania oświadczeń jedynie ograniczonej grupie osób, definiowanej w konkretnej chwili („podmiotom działającym na rynku spożywczym”)?

141. Taka w istocie mogłaby być wykładnia tego przepisu. Nie uważam jednak, aby była ona prawidłowa. Termin „podmiot działający na rynku spożywczym” został zdefiniowany jako „osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą”[75]. Jest to nie tyle jasna definicja, ile opis szerokiej i wysoce eklektycznej grupy, obejmującej każdego, począwszy od dostawców kalafiorów, poprzez wytwórców aminokwasów wykorzystywanych w suplementach diety, po producentów napojów energetycznych. Co więcej, grupa ta jest otwarta, a jej skład nieustannie się zmienia. Dlatego, jak wyjaśniłem w pkt 134 i 135 powyżej, wykaz dozwolonych lub zakazanych oświadczeń zdrowotnych będzie mieć bezpośrednie zastosowanie do każdego, kto uczestniczy w takiej działalności, ze względu na sam fakt tego uczestnictwa[76].

74 Wyróżnienie moje.

75 Zobacz art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia oraz art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1).

76 Kolejne kwestie powstają także w odniesieniu do działalności w sektorze spożywczym wykonywanej sporadycznie lub tymczasowo, co zasygnalizowałem już w pkt 131 powyżej.

142. W efekcie po prostu nielogiczna jest próba dokonywania jednoznacznego rozróżnienia pomiędzy zamkniętą grupą podmiotów, które czerpią uprawnienia bezpośrednio z tego przepisu, a wszystkimi innymi podmiotami [77].

143. Okoliczność, że zawarte w art. 17 ust. 5 odniesienie do „podmiotu działającego na rynku spożywczym" nie służy zdefiniowaniu zamkniętej grupy podmiotów korzystającej z określonych uprawnień, z wyłączeniem wszystkich innych podmiotów, ilustrują także, a contrario, sprawy, w których podejście takie zostało przyjęte. I tak, przykładowo w wyroku T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja [78] Trybunał oddalił skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia w sektorze cukru, które przyznawało prawa producentom cukru – bardzo ściśle zdefiniowanej i zamkniętej grupie, określonej poprzez odniesienie do procedury udzielania zezwoleń [79] – ponieważ skarżący nie byli członkami tej grupy, a zatem rozporządzenie nie wpływało na ich sytuację prawną [80].

144. Podsumowując, uważam, że akt, którego przyjęcia ostatecznie żądają skarżący – czyli wykaz oświadczeń dotyczących substancji botanicznych – bezpośrednio dotyczy spółki Bionorica, jako że bezpośrednio wpływa na jej sytuację prawną.

4) Podsumowanie

145. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał uznał, że skarga na bezczynność wniesiona przez spółkę Bionorica jest dopuszczalna.

146. Wniosek ów nie wymaga żadnych zmian w wykładni istniejących przesłanek dopuszczalności. Zachęca jednak do potwierdzającego objaśnienia istniejących przesłanek i powiązań między nimi. Wymaga w szczególności ponownego potwierdzenia różnic między pojęciami *interesu prawnego* i *bezpośredniego oddziaływania*, które w niektórych sprawach mogą wydawać się nieco nieostre [81].

147. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem interes prawny wymaga istnienia *indywidualnej korzyści* skarżącego lub przynajmniej istnienia wyraźnej szansy lub możliwości uzyskania takiej korzyści wskutek przyjęcia (lub stwierdzenia nieważności) danego aktu [82]. Taka korzyść może mieć charakter *prawny* lub *faktyczny*.

148. Bezpośrednie oddziaływanie istnieje, gdy dany akt „wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i nie pozostawia żadnej uznaniowości swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter automatyczny i musi wynikać z samego aktu Unii, bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich" [83].

77 Przyjęcie stanowiska przeciwnego byłoby w istocie równoznaczne z przyznaniem, że wnoszące odwołanie w niniejszej sprawie mogły ewentualnie „zorganizować" istnienie bezpośredniego oddziaływania, podejmując na pewien czas uboczną i zupełnie niezwiązaną z ich profilem działalność w sektorze spożywczym, aby uzyskać status „podmiotu działającego na rynku spożywczym". Przypisywanie takich konsekwencji prawnych uczestnictwu w marginalnej części szerokiego spektrum działalności w przemyśle spożywczym, a jednocześnie uznawanie za pozbawioną znaczenia obecności na rynkach ściśle powiązanych nie byłoby ani wiarygodne, ani spójne.

78 Wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

79 W wyroku z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 34), stwierdzono, że „wnioskodawcami mogą być wyłącznie przedsiębiorstwa produkujące cukier buraczany lub trzcinowy, lub izoglukozę, które zostały zatwierdzone zgodnie z art. 57 rozporządzenia nr 1234/2007 i którym przydzielono kwoty produkcyjne na ów rok gospodarczy".

80 Wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 37).

81 Przypis 26 powyżej.

82 Zobacz powyżej pkt 50 niniejszej opinii.

83 Wyrok z dnia 5 maja 1998 r., Dreyfus/Komisja (C-386/96 P, EU:C:1998:193, pkt 43). Zobacz inne orzecznictwo przytoczone w przypisie 66 powyżej. Zobacz także przypis 71 powyżej. W badanej sprawie kwestia „faktycznego" bezpośredniego oddziaływania nie wymaga jednak analizy.

149. Rzecz jasna, przesłanki interesu prawnego oraz bezpośredniego oddziaływania do pewnego stopnia pokrywają się ze sobą. Mają one jednak inną treść i służą innym celom, zatem wymagają rozróżnienia. Nie jest to zadanie czysto teoretyczne. Ma ono wyraźny wymiar praktyczny, zwłaszcza wobec skarżących, od których zgodnie z orzecznictwem Trybunału wymaga się wykazania istnienia obu tych przesłanek pod rygorem odrzucenia skargi.

150. Interes prawny dotyczy sytuacji faktycznej lub prawnej skarżącego oraz wpływu, jaki będzie miało na nią rozstrzygniecie skargi. Będąc przesłanką dopuszczalności skargi, służy wyeliminowaniu skarg wnoszonych w interesie ogólnym i skarg, które nie miałyby skutków dla skarżącego. Stąd wymóg istnienia *indywidualnej korzyści*. W pewien sposób ową przesłankę można postrzegać jako narzędzie pierwszego odsiewu skarg, zapewne o niższych wymaganiach pod względem indywidualnego wpływu aniżeli przesłanki „bezpośredniego oddziaływania" i „indywidualnego oddziaływania".

151. Natomiast przesłanka bezpośredniego oddziaływania skupia się przede wszystkim na charakterze spornego aktu prawnego oraz na rodzaju praw i obowiązków z niego wywodzonych. Bierze pod uwagę uznaniowość autora aktu oraz istnienie ewentualnych aktów pośrednich, które mogą przerwać więź między aktem prawa Unii a skarżącym. Skoro przesłanka bezpośredniego oddziaływania wymaga bezpośredniego wpływu na sytuację prawną skarżącego [84], powstaje kwestia, czy dany akt tworzy prawa lub obowiązki, na które skarżący może się powołać lub które mogą ograniczać jego działania. I nie jest w tym względzie rozstrzygające, czy według okoliczności faktycznych sprawy skarżący czynnie korzysta z tych praw w chwili wniesienia skargi.

VII. Wnioski

152. Proponuję, aby Trybunał:

1) w odniesieniu do sprawy C-596/15 P:

   – uchylił postanowienie Sądu Unii Europejskiej w sprawie T-619/14 i uznał za dopuszczalną wniesioną w tej sprawie przez wnoszącą odwołanie skargę na bezczynność;

   – przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi w celu wydania orzeczenia co do istoty;

   – orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie;

2) w odniesieniu do sprawy C-597/15 P:

   – oddalił odwołanie jako bezzasadne;

   – obciążył wnoszącą odwołanie w tej sprawie własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez Komisję.

84 Zobacz przypis 67 powyżej.