Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

23. november 2017*

Apellatsioonkaebus – Rahvatervis – Tarbijakaitse – Määrus (EÜ) nr 1924/2006 – Toidu kohta esitatavad tervisealased väited – Artikli 13 lõige 3 – Toidu kohta esitatavate tervisealaste väidete nimekiri – Taimsed ained – Tervisealased väited, mille hindamine on peatatud – Tegevusetushagi – ELTL artikkel 265 – Euroopa Komisjoni seisukoha määratlemine – Põhjendatud huvi – Õigus esitada hagi

Liidetud kohtuasjades C-596/15 P ja C-597/15 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 13. novembril 2015 esitatud kaks apellatsioonkaebust,

Bionorica SE, asukoht Neumarkt (Saksamaa) (C-596/15 P),

ja

Diapharm GmbH & Co. KG, asukoht Münster (Saksamaa) (C-597/15 P),

esindajad: *Rechtsanwalt* M. Weidner, *Rechtsanwalt* T. Guttau ja *Rechtsanwalt* N. Hußmann,

hagejad,

teine menetlusosaline:

Euroopa Komisjon, esindajad: S. Grünheid ja M. Wilderspin,

kostja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, kohtunikud J. Malenovský, M. Safjan (ettekandja), D. Šváby ja M. Vilaras,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikku menetlust ja 19. jaanuari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 25. aprilli 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: saksa.

otsuse

1 Apellatsioonkaebustes paluvad Bionorica SE ja Diapharm GmbH & Co. KG tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 16. septembri 2015. aasta määrus kohtuasjas Bionorica *vs.* komisjon (T-619/14, ei avaldata, edaspidi „määrus kohtuasjas T-619/14“, EU:T:2015:723) ja 16. septembri 2015. aasta määrus kohtuasjas Diapharm *vs.* komisjon (T-620/14, ei avaldata, edaspidi „määrus kohtuasjas T-620/14“, EU:T:2015:714), millega Üldkohus jättis rahuldamata nende hagid Euroopa Komisjoni tegevusetuse tuvastamiseks, sest komisjon oli õigusvastaselt jätnud Euroopa Toiduohutusametilt (EFSA) nõudmata, et EFSA hindaks taimsete ainete kohta esitatud tervisealaseid väiteid, et võtta kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1924/2006 toidu kohta esitatavate toitumis- ja tervisealaste väidete kohta (ELT 2006, L 404, lk 9, ja parandus ELT 2007, L 12, lk 3), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 109/2008 (ELT 2008, L 39, lk 14) (edaspidi „määrus nr 1924/2006“), artikli 13 lõikega 3 vastu lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri.

Õiguslik raamistik

Otsus 1999/468

2 Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsuse 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT 1999, L 184, lk 23), muudetud nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ (ELT 2006, L 200, lk 11), (edaspidi „otsus 1999/468“) artiklis 5a on käsitletud kontrolliga regulatiivmenetlust.

3 Otsus 1999/468 tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrusega (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes (ELT 2011, L 55, lk 13), artikli 12 esimese lõiguga. Siiski säilitatakse selle määruse artikli 12 teise lõigu kohaselt otsuse 1999/468 artiklile 5a viitavate kehtivate põhiõigusaktide tõttu kõnealuse artikli toime.

Määrus (EÜ) nr 178/2002

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463), artiklis 3 „Muud mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

2. *toidukäitlemisettevõtja* – avalik või eraõiguslik kasumit taotlev või kasumitaotluseta juriidiline isik, kes on seotud toidu ükskõik millisel tootmis-, töötlemis- või turustusetapil toimuva mis tahes tegevusega;

3. *toidukäitleja* – füüsiline või juriidiline isik, kelle ülesandeks on tagada toidualaste õigusnormide nõuete täitmine tema kontrollitavas toidukäitlemisettevõttes;

[…]“

Määrus nr 1924/2006

5 Määruse nr 1924/2006 põhjenduses 23 on märgitud, et „[t]ervisealaste väidete kasutamist ühenduses tuleks lubada vaid pärast kõrgeimal tasemel teaduslikku hindamist. Selleks et oleks tagatud nende väidete ühtlustatud teaduslik hindamine, peaks nimetatud hindamised tegema [EFSA].“

6 Määruse artikli 2 „Mõisted“ lõike 1 punktis a ja lõike 2 punktis 5 on sätestatud:

„1. Käesolevas määruses kasutatakse

a) [määruse nr 178/2002] artikli 3 [punktis 3] sätestatud mõisteid […] „toidukäitleja“ […];

[…]

2. Samuti kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

5) *tervisealane väide* – mis tahes väide, mis väidab, viitab või annab mõista, et toidugrupi, toidu või ühe selle koostisosa ja tervise vahel on seos;

[…]“

7 Määruse nr 1924/2006 artikli 3 „Üldpõhimõtted kõikide väidete jaoks“ teise lõigu punktis a on ette nähtud, et toitumis- ja tervisealaste väidete kasutamine ei tohi olla „vale, mitmeti mõistetav või eksitav“.

8 Määruse artikli 6 „Väidete teaduslik põhjendatus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Toitumis- ja tervisealased väited peavad põhinema üldtunnustatud teaduslikel tõenditel ja on viimastega tõendatud.“

9 Nimetatud määruse artikli 10 „Eritingimused“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Tervisealaste väidete esitamine on keelatud, välja arvatud siis, kui need vastavad II peatükis toodud üldnõuetele ja käesolevas peatükis toodud erinõuetele ning kui nad on vastavalt käesolevale määrusele lubatud ning need väited on loetletud artiklites 13 ja 14 sätestatud lubatavate väidete nimekirjas.“

10 Sama määruse artiklis 13 „Tervisealased väited, välja arvatud haigestumise riski vähendamisele ning laste arengule ja tervisele viitavad väited“ on sätestatud:

„1. Tervisealaseid väiteid, mis kirjeldavad:

a) toitaine või muu aine tähtsust kasvamisele, arengule ja organismi funktsioonidele;

b) psühholoogilisi ja käitumuslikke funktsioone või

c) ilma et see piiraks [komisjoni 26. veebruari 1996. aasta] direktiivi 96/8/EÜ [kehakaalu alandamiseks ette nähtud vähendatud energiasisaldusega dieetides kasutatavate toiduainete kohta (EÜT 1996, L 55, lk 22; ELT eriväljaanne 13/15, lk 454)] kohaldamist, salenemist või kehakaalu jälgimist või näljatunde vähendamist või küllastustunde suurenemist või toidust saadava energia vähenemist,

või viitavad eeltoodule ning on osutatud lõikes 3 sätestatud nimekirjas, võib esitada ilma artiklites 15–19 osutatud menetlusi läbimata, kui need väited:

i) põhinevad üldtunnustatud teaduslikel tõenditel ja

ii) on keskmisele tarbijale hästi mõistetavad.

2. Liikmesriigid edastavad lõikes 1 märgitud väidete nimekirjad komisjonile hiljemalt 31. jaanuariks 2008 koos neile kohaldatavate tingimustega ja koos viidetega asjakohasele teaduslikule põhjendusele.

3. Pärast [EFSA-ga] konsulteerimist võtab komisjon […] hiljemalt 31. jaanuariks 2010 vastu lõikes 1 osutatud väidetest koosneva ühenduse nimekirja, mille eesmärk on muuta käesoleva määruse vähem olulisi sätteid, täiendades seda, ning kõik vajalikud tingimused nende väidete kasutamiseks.

4. Lõikes 3 osutatud nimekirja tehtavad mis tahes muudatused, mis põhinevad üldtunnustatud teaduslikel tõenditel ning mille eesmärk on muuta käesoleva määruse vähem olulisi sätteid, täiendades seda, võetakse vastu pärast [EFSA-ga] konsulteerimist […] komisjoni enda algatusel või liikmesriigi taotlusel.

5. Lõikes 3 nimetatud väidete nimekirja, mis põhineb uutel teaduslikel tõenditel […], võetakse mis tahes täiendusi vastu artiklis 18 sätestatud korras, välja arvatud laste arengule ja tervisele viitavad väited […].“

11 Määruse nr 1924/2006 artikli 17 „Ühenduse luba“ lõikes 5 on sätestatud:

„Artiklites 13 ja 14 sätestatud nimekirjades loetletud tervisealaseid väiteid võivad kasutada kooskõlas nende suhtes kohaldatavate tingimustega kõik toidukäitlejad […]“.

12 Määruse artikli 25 „Komiteemenetlus“ lõikes 3 on ette nähtud:

„Käesolevale lõikele viitamisel kohaldatakse otsuse 1999/468[…] artikli 5a lõikeid 1 kuni 4 ja artiklit 7, võttes arvesse selle otsuse artikli 8 sätteid.“

13 Nimetatud määruse artikli 28 „Üleminekumeetmed“ lõigetes 5 ja 6 on sätestatud:

„5. Artikli 13 lõike 1 punktis a osutatud tervisealaseid väiteid võib esitada toidukäitlejate vastutusel alates käesoleva määruse jõustumiskuupäevast kuni artikli 13 lõikes 3 osutatud nimekirja vastuvõtmiseni tingimusel, et need väited on kooskõlas käesoleva määrusega ning nende suhtes kohaldatavate olemasolevate liikmesriigi sätetega ja ilma et see piiraks artiklis 24 osutatud kaitsemeetmete vastuvõtmist.

6. Muude tervisealaste väidete suhtes, mida on kasutatud vastavalt liikmesriigi sätetele enne käesoleva määruse jõustumise kuupäeva, välja arvatud artikli 13 lõike 1 punktis a ja artikli 14 lõike 1 punktis a osutatud väited, kohaldatakse järgmisi sätteid:

a) tervisealastele väidetele, mida liikmesriigis on hinnatud ning millele seal on luba antud, antakse luba alljärgnevalt:
   i) liikmesriigid edastavad komisjonile hiljemalt 31. jaanuariks 2008 teabe selliste toitumisalaste väidete kohta koos nende väidete aluseks olevaid teaduslikke andmeid hindava aruandega;
   ii) pärast [EFSA-ga] konsulteerimist võtab komisjon kõnealusel viisil lubatud tervisealaste väidete kohta […] vastu otsuse, mille eesmärk on muuta käesoleva määruse vähem olulisi sätteid, täiendades seda.

Kõnealuse korra kohaselt mittelubatud tervisealaste väidete kasutamist võib jätkata kuus kuud pärast otsuse vastuvõtmist;

b) tervisealaste väidete, mida liikmesriigis ei ole hinnatud ja millele ei ole liikmesriigis luba antud, kasutamist võib jätkata tingimusel, et vastavalt käesolevale määrusele esitatakse taotlus enne 19. jaanuari 2008; nimetatud korra kohaselt mittelubatud tervisealaste väidete kasutamist võib jätkata kuus kuud pärast otsuse vastuvõtmist vastavalt artikli 17 lõikele 3.“

Määrus (EL) nr 432/2012

14 Komisjoni 16. mai 2012. aasta määruse (EL) nr 432/2012, millega kehtestatakse nimekiri tervisealastest väidetest, mida on lubatud esitada toidu kohta, välja arvatud haigestumise riski vähendamisele ning laste arengule ja tervisele viitavad väited (ELT 2012, L 136, lk 1), põhjendustes 10 ja 11 on märgitud:

„(10) Komisjon on kindlaks teinud mitu hindamiseks esitatud väidet, mis osutavad sellise taimse materjali või taimsete ainete mõjule, mida üldiselt tuntakse „botaaniliste“ ainete nimetuse all ning mille kohta ei ole [EFSA-l] teaduslik hinnang veel valminud. Lisaks on veel mitu tervisealast väidet, mida tuleb täiendavalt hinnata enne, kui komisjon saab otsustada, kas need lubatud väidete nimekirja lisada või välja jätta, või mida on juba hinnatud, kuid mille kohta ei saa komisjon praegu muudel asjakohastel põhjustel otsust teha.

(11) Väited, mille hindamine [EFSA] poolt või käsitlemine komisjoni poolt ei ole veel lõpule viidud, avaldatakse komisjoni veebilehel […] ja nende kasutamist võib jätkata kooskõlas määruse […] nr 1924/2006 artikli 28 lõigetega 5 ja 6.“

15 Määruse artikli 2 „Jõustumine ja kohaldamine“ kolmandas lõigus on ette nähtud, et kõnealune määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Vaidluste taust

16 Vaidluste tausta võib kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määrustes sisalduvate kirjelduste alusel võtta kokku järgmiselt.

17 Bionorica on äriühing, kes toodab ja müüb Euroopa turul farmaatsiatooteid ja toidulisandeid ning sellega seoses kasutab oma toodete etikettidel ja neid reklaamides tervisealaseid väiteid.

18 Diapharm on äriühing, kes osutab rahvusvaheliselt tervishoiusektoris erinevaid omavahel seotud teenuseid. Märkimisväärne osa Diapharmi tegevusest seisneb äriühingute nõustamises toidu kohta käivate tervisealaste väidete teemal, iseäranis seoses toidulisanditega.

19 Pärast määruse nr 1924/2004 vastuvõtmist sai komisjon liikmesriikidelt määruse artikli 13 lõike 2 alusel kokku umbes 44 000 tervisealast väidet. Neist liikmesriikide tervisealaste väidete nimekirjadest lähtudes koostas komisjon terviseväidete konsolideeritud nimekirja.

20 Komisjon edastas 24. juulil 2008 EFSA-le määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõike 3 alusel ametliku taotluse nende väidete kohta teadusliku arvamuse saamiseks. Sellega seoses edastas komisjon EFSA-le terviseväidete konsolideeritud nimekirja esimese osa. Nimekirja ülejäänud osad edastati EFSA-le 2008. aasta novembris ja detsembris ning lisana 2010. aasta märtsis, kontrollitavate tervisealaste väidete lõplik arv kasvas seejuures 4637-ni. EFSA hindas komisjoni edastatud tervisealaseid väiteid teaduslikult 2009. aasta oktoobrist 2011. aasta juulini.

21 Komisjon avaldas 27. septembril 2010 oma veebilehel pressiteate, milles oli märgitud, et tervisealaste väidete suure hulga ja viivituste tõttu nende töötlemisel eelistab ta menetlust, mis võimaldab Euroopa Liidus lubatud tervisealaste väidete nimekirja vastuvõtmist järk-järgult. Komisjoni sõnul on nimekirja vastuvõtmise menetluse prioriteetide uuesti määratlemine põhjendatud eelkõige sellega, et talle oli teada antud, et taimseid koostisosi koheldakse tervisealaseid väiteid käsitlevate õigusaktide kohaselt üht- ja traditsioonilisi taimseid ravimeid käsitlevate õigusaktide kohaselt teistmoodi, samuti sellega, et on vaja nende koostisosade ühesuguse kohtlemise üle mõtteid vahetada. Seetõttu palus komisjon EFSA-l peatada ajutiselt taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamine ja keskenduda oma analüüsis kõigile teistele edastatud väidetele, et võtta kõiki neid hõlmav nimekiri vastu võimalikult kiiresti. Kõnealuses kontekstis selgitas komisjon, et terviseväidete analüüsi käigus käsitletakse esmalt muid aineid kui taimseid aineid puudutavaid tervisealaseid väiteid, ning teisena hinnatakse taimseid aineid käsitlevaid väiteid.

22 Komisjon võttis 16. mail 2012 vastu määruse nr 432/2012. Määruses lubas komisjon esitada 222 tervisealast väidet, mis olid kirjas osalises nimekirjas ja mis vastasid 497 kandele tervisealaste väidete konsolideeritud nimekirjas, mille kohta EFSA oli sisuliselt jõudnud esitatud andmete alusel järeldusele, et on tõestatud põhjuslik seos toidugrupi, toidu või ühe selle koostisosa ja väidetava mõju vahel.

23 Samal kuupäeval koostas komisjon nimekirja enam kui 2000 tervisealasest väitest, mille hindamine EFSA poolt või käsitlemine komisjoni poolt ei ole veel lõpule viidud, ning avaldas selle nimekirja oma veebilehel. Komisjoni sõnul on nende, peamiselt taimsete ainete mõju käsitlevate väidete hindamine endiselt peatatud ja nende kasutamist võib seega jätkata kooskõlas määruse nr 1924/2006 artikli 28 lõigetes 5 ja 6 esitatud üleminekukorraga. Hiljem kaasajastas komisjon määrusega nr 432/2012 lubatud tervisealaste väidete osalist nimekirja, taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamine on samas ikka veel peatatud.

24 Bionorica ja Diapharm kutsusid komisjoni vastavalt 22. ja 24. aprillil 2014 üles taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamist jätkama ja eelkõige nõudma EFSA-lt, et ta jätkaks viivitamata hindamist, et saaks võtta vastu määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõikes 3 nõutud tervisealaste väidete täielik nimekiri. Samuti märkisid nad, et kui komisjon tegevusse ei asu, on neil kavatsus esitada Üldkohtusse hagi.

25 Komisjon vastas Bionorica ja Diapharmi üleskutsetele hakata tegutsema 19. juunil 2014 saadetud kirjades, märkides eelkõige nii:

„Nagu teate, algatas komisjon mõttevahetuse nn taimseid või botaanilisi aineid käsitlevate tervisealaste väidete kohta pärast seda, kui mitu liikmesriiki ja huvitatud ringkonnad olid väljendanud muret, et niisuguseid aineid sisaldavaid tooteid koheldakse tervisealaseid väiteid käsitlevate õigusaktide kohaselt üht- ja traditsioonilisi taimseid ravimeid käsitlevate õigusaktide kohaselt teistmoodi.

Kuni selle mõttevahetuse tulemuse selgumiseni on komisjon palunud [EFSA-l] peatada teadusliku hinnangu andmine taimseid aineid käsitlevate tervisealaste väidete kohta. Komisjon mõistab selle keeruka küsimuse tähtsust nii tarbijate kui ka ettevõtjate jaoks. Siiski peaks komisjonile jääma parima tegevussuuna kindlakstegemiseks vajalik aeg ja kontekst.“

Menetlus Üldkohtus ja määrused kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14

26 Bionorica ja Diapharm esitasid 19. augustil 2014 Üldkohtu kantseleisse hagid, milles palusid Üldkohtul tuvastada komisjoni tegevusetus, sest komisjon on jätnud õigusvastaselt EFSA-lt nõudmata, et EFSA jätkaks taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamisega, et võtta määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõikes 3 ette nähtud menetluse kohaselt vastu lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri.

27 Komisjon esitas 20. novembril 2014 Üldkohtule eraldi dokumentides vastuvõetamatuse vastuväited; Bionorica ja Diapharm esitasid vastuväidete kohta oma seisukohad 19. detsembril 2014, paludes Üldkohtul vastuväited tagasi lükata ja teha asjades sisulised otsused.

28 Üldkohus jättis määrusega kohtuasjas T-619/14 rahuldamata Bionorica hagi ja määrusega kohtuasjas T-620/14 Diapharmi hagi ning mõistis neilt välja kohtukulud.

29 Esiteks hindas Üldkohus seda, kas Bionorica ja Diapharmi esitatud tegevusetusehagid vastavad ELTL artiklis 265 ette nähtud tingimustele ning leidis kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määruste punktides 26, et need hagid on kõnealuste tingimuste täitmata jätmise tõttu vastuvõetamatud.

30 Täpsemalt leidis Üldkohus pärast seda, kui ta oli kohtumääruste punktides 19 ja 20 osundanud ELTL artiklis 265 kindlaks määratud tegevusetusehagi vastuvõetavuse tingimustele, et need ei ole täidetud, sest institutsioon, keda kutsuti üles tegutsema, esitas üleskutse peale oma seisukoha enne hagi esitamist; samuti asus Üldkohus nende määruste punktides 23 seisukohale, et – kuivõrd 19. juuni 2014. aasta kirjades kirjeldati põhjuseid, miks komisjon otsustas katkestada kõnealuste väidete hindamise menetluse, ja anti Bionoricale ja Diapharmile teada, et komisjonil on viimati nimetatud küsimuse hindamiseks vaja rohkem aega ja täpsemat konteksti – olid need tervikuna võttes piisavalt selged ja täpsed, et võimaldada hagejatel saada teada komisjoni seisukohta nende nõuete suhtes, nimelt et ta ei nõua, et EFSA jätkaks palutud hindamisega.

31 Üldkohus käsitas seega nendesamade määruste punktides 24 kõnealuseid kirju kui seisukoha määratlemist ELTL artikli 265 teise lõigu tähenduses, mis lõpetas komisjoni tegevusetuse.

32 Üldkohus märkis sellega seoses kohtuasjas T-619/14 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruste punktides 25, et asjaolu, et komisjoni vastus Bionoricat ja Diapharmi ei rahuldanud, ei ole oluline. ELTL artiklis 265 on tema hinnangul peetud silmas tegevusetust, mis väljendub otsuse vastu võtmata jätmises või seisukoha esitamata jätmises, mitte olukorda, kus vastu on võetud akt, mis erineb sellest, mida puudutatud isikud oleks soovinud.

33 Teiseks hindas Üldkohus täiendavalt komisjoni esile toodud hagi läbivaatamist takistava asjaolu olemasolu, nimelt seda, et Bionorical ja Diapharmil puudub põhjendatud huvi hagi esitamiseks ja asus kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktis 56 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 55 seisukohale, et hagejate tegevusetusehagid on vastuvõetamatud ka põhjendatud huvi puudumise tõttu.

34 Sellega seoses jõudis Üldkohus järeldusele (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 39 ja 55 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 39 ja 54), et ei Bionorica ega Diapharm ole esitanud tõendeid, mis oleksid piisavalt tõendanud, et see, kui EFSA alustab uuesti taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamisega ja võetakse vastu lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri, võib neile kindlat kasu tuua.

35 Esmalt leidis Üldkohus (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 38, 42 ja 43 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 38, 41 ja 42), et määruse nr 1924/2006 artikli 28 lõigete 5 ja 6 sõnastusest ilmneb, et alates selle määruse vastuvõtmisest tuleb üleminekumeetmeid kohaldada tervisealaste väidete suhtes, mida hetkel hinnatakse ja mille kohta ei ole komisjon otsust teinud. Neil asjaoludel võivad ettevõtjad, keda puudutab tervisealaste väidete hindamise peatamine, jätkata nende kasutamist vastavalt selle määruse artikli 28 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud üleminekukorrale. Määruse nr 1924/2006 artikli 17 lõikes 5, mis lubab põhimõtteliselt kõigil toidukäitlejatel kasutada lõplikus nimekirjas loetletud tervisealaseid väiteid, on nimekirjas olevad väited Üldkohtu hinnangul järelikult seatud samasugusesse olukorda, nagu need tervisealased väited, mille hindamine on peatatud – see tähendab olukorras, kus neid võib toiduainete turustamisel kasutada.

36 Peale selle tegi Üldkohus kindlaks (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 44 ja 45 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 43 ja 44), et isegi kui määruse nr 1924/2006 artikli 17 lõikes 5 alusel on võimalik kindlaks teha nii Bionorica kui ka muude toidukäitlejate õiguslikku seisundit mõjutavaid tagajärgi, mis erinevad määruse nr 1924/2006 artikli 28 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud üleminekukorrast, põhineb niisugune kasu määratluse kohaselt eeldusel, et tervisealastele väidetele, mille hindamine on peatatud, antakse EFSA ja komisjoni lõpliku otsuse tulemusena luba. Samas märkis Üldkohus, et see eeldus ei ole hetkel konkreetne ja seetõttu ei vasta kohtupraktikas esitatud nõuetele, mille kohaselt peab hageja juhul, kui tema poolt väidetav huvi on seotud tulevase õigusliku olukorraga, tõendama, et selle kahjustamine on juba praegu kindel. Siinkohal osundab Üldkohus sellele, et määrusega nr 432/2012 (millega kehtestati lubatud tervisealaste väidete osaline nimekiri), lubas komisjon kasutada pelgalt 222 tervisealast väidet rohkem kui 2000 kontrollitud tervisealase väite hulgast, nii et üleminekukord võib osutuda ettevõtjatele palju soodsamaks kui lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri.

37 Teiseks lükkas Üldkohus kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 47 ja 48 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 46 ja 47 tagasi Bionorica ja Diapharmi argumendid, mille kohaselt loob asjaolu, et EFSA on teatavaid tervisealaseid väiteid hinnanud ja teiste väidete hindamine on peatatud, turul ebavõrdsed konkurentsitingimused; Üldkohus leidis, et niisugune ebavõrdsus võib mõjutada üksnes nende tootjate huve, kellele tervisealased väited on määruse nr 432/2012 vastuvõtmise tulemusena tagasi lükatud, aga mitte nende tootjate huve, kelle tervisealaste väidete hindamine on peatatud.

38 Kolmandaks lükkas Üldkohus tagasi Bionorica ja Diapharmi väited, mille kohaselt mõjutab neid märkimisväärselt turul valitsev õiguslik ebakindlus, mis tuleneb sellest, et puudub komisjon lõplik ja ammendav otsus lubatud tervisealaste väidete kohta. Üldkohus rõhutas siinkohal (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 51 ja 52 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 50 ja 51), et õiguskindluse põhimõte nõuab õigusnormide selgust, täpsust ja õigusnormide tagajärgede ettenähtavust. Kuid ühelt poolt nii lubatud kui ka tagasilükatud tervisealaste väidete ja teiselt poolt tervisealaste väidete, mille hindamine on peatatud, suhtes kohaldatavad eeskirjad vastavad Üldkohtu hinnangul neile tingimustele. Eelkõige nähtuvad eeskirjad, mida kohaldatakse terviseväidete suhtes, mille hindamine on peatatud, otsesõnu määrusest nr 1924/2006 ja iseäranis selle artikli 28 lõigetest 5 ja 6, mis sisaldavad alates selle määruse vastuvõtmisest korda, mida kohaldatakse tervisealaste väidete suhtes, mis ootavad hindamise läbiviimist ja lõpliku otsuse tegemist.

39 Neljandaks lükkas Üldkohus kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktis 54 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 53 tagasi Bionorica ja Diapharmi väited, mis käsitlesid neile komisjoni tegevusetusest tulenenud rahalist kahju; Üldkohus rõhutas, et Bionorica ja Diapharm ei ole selgitanud seda, kuidas see kahju tekkis, ega seda, kuidas see kahju kaoks, kui komisjon annaks EFSA-le korralduse jätkata nende tervisealaste väidete hindamist, mille hindamine on hetkel peatatud.

40 Viimaks analüüsis Üldkohus – küll üksnes kohtuasjas T-620/14 – komisjoni esile toodud hagi läbivaatamist takistava asjaolu olemasolu, milleks oli väide, et Bionorical ja Diapharmil puudus õigus esitada hagi, ning nõustus sellega. Üldkohus leidis kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 56, et Diapharm on äriühing, kes osutab tervishoiusektori ettevõtjatele nõustamis- ja tugiteenuseid, kaasa arvatud toidu kohta esitatavate tervisealaste väidete valdkonnas, ja kes ise ei tooda ega turusta liidu turul seda liiki tooteid. Seetõttu ei ole Diapharmi tegevus Üldkohtu hinnangul piisavalt seotud viimati nimetatud tegevusega, et saaks asuda seisukohale, et Diapharm on piisavalt otseselt puudutatud aktist, mille komisjon peaks vastu võtma – juhul, kui tuvastatakse komisjoni võimalik tegevusetus.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

41 Oma apellatsioonkaebustes paluvad Bionorica ja Diapharm Euroopa Kohtul

– tühistada vastavalt määrus kohtuasjas T-619/14 ja määrus kohtuasjas T-620/14 ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

42 Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebused ilmselge põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja mõista kohtukulud välja apellantidelt.

43 Euroopa Kohtu presidendi 21. jaanuari 2016. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-596/15 P ja C-597/15 P Euroopa Kohtu kodukorra artikli 54 kohaselt menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides.

Apellatsioonkaebused

44 Apellatsioonkaebustes esitavad Bionorica ja Diapharm kumbki kolm väidet, mis osaliselt kattuvad.

Teine väide kohtuasjas C-596/15 P ja esimene väide kohtuasjas C-597/15 P

Poolte argumendid

45 Bionorica heidab oma teises ja Diapharm esimeses väites Üldkohtule sisuliselt ette, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kui ta asus kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määruste punktides 24 seisukohale, et 19. juuni 2014. aasta kirjad kujutasid endast seisukoha määratlemist ELTL artikli 265 teise lõigu tähenduses, mis lõpetas komisjoni tegevusetuse.

46 Apellantide sõnul tõendab Üldkohtu seisukoht (kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määruste punktides 23), mille kohaselt olid 19. juuni 2014. aasta kirjad „tervikuna võttes piisavalt selged ja täpsed, et võimaldada [Bionorical ja Diapharmil] saada teada komisjoni seisukohta nende nõuete suhtes, [eelkõige asjaolu suhtes] et ta ei nõua, et EFSA jätkaks [poolte] soovitud hindamisega, ja selle seisukoha põhjendusi]“, eelkõige seda, et Üldkohus ei analüüsinud põhjalikult nende kirjade sisu.

47 Siinkohal väidavad Bionorica ja Diapharm, et nende kirjade kahes esimeses lauses piirdus komisjon sellega, et selgitas taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamise hetkeseisu. Apellandid olid enda sõnul juba teinud olukorra kohta kokkuvõtte kirjades, milles nad kutsusid komisjoni üles tegutsema. Peale selle väidavad nad, et niinimetatud mõttevahetuse – millele komisjon viitab 19. juuni 2014. aasta kirjades ja mille raames saadeti liikmesriikidele konsultatsioonidokument nende tervisealaste väidete hindamise jätkamise kohta – algatas komisjon 2012. aasta juulis ja see jõudis lõpule 2012. aasta lõpus; seejuures eelistas suurem osa liikmesriike jätkata hindamist vastavalt seni kasutatud teaduslikule meetodile, kaasa arvatud nende tervisealaste väidete hindamist, mille hindamine on peatatud. Bionorica ja Diapharmi sõnul on 19. juuni 2014. aasta kirjad parimal juhul vähemalt mitmetähenduslikud, sest nad viitavad võimalikule uuele mõttevahetusprotsessile.

48 Bionorica ja Diapharm märgivad samuti, et 19. juuni 2014. aasta kirjade kolmandas lauses tunnistas komisjon taimsete ainete kohta esitatavate tervisealaste väidete hindamise kohta pelgalt, et ta mõistab „selle keeruka küsimuse“ tähtsust nii tarbijate kui ka ettevõtjate jaoks. Neljandas ja viimases lauses piirdus komisjon sellega, et selgitas, et talle peaks jääma „parima tegevussuuna“ kindlakstegemiseks vajalik aeg ja kontekst – ilma selgitamata, mida ta peab käesoleval juhul vajalikuks.

49 Järelikult on 19. juuni 2014. aasta kirjadest võimatu lugeda välja komisjoni seisukohta seoses talle esitatud üleskutsega tegutseda ja eelkõige seda, kas ja millisel hetkel ta kavatseb nõuda EFSA-lt taimsete ainete kohta esitatavate tervisealaste väidete hindamise jätkamist. Euroopa Kohtu 22. mai 1985. aasta otsuse kohaselt kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu (13/83, EU:C:1985:220, punkt 25) ei kujuta niisugune põiklev vastus endast seisukohta, mis oleks piisav tegevusetuse lõpetamiseks.

50 Komisjon väidab, et Üldkohus leidis õigesti, et 19. juuni 2014. aasta kirjad võimaldavad Bionorical ja Diapharmil aru saada, et komisjon ei rahulda nende taotlust jätkata taimsete ainete kohta esitatavate tervisealaste väidete hindamist. Komisjoni sõnul andis nende kirjade kirjutamise kontekst apellantidele teada, et ta määratles oma prioriteedid uuesti ja et taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamine on peatatud jätkuvalt seetõttu, et hinnata esmalt muid kui taimseid aineid käsitlevaid tervisealaseid väiteid. Seega nähtub tema hinnangul 19. juuni 2014. aasta kirjadest ja nende kontekstist, et komisjon leidis sel ajal, kui ta need kirjad Bionoricale ja Diapharmile saatis, et asjaolud ei anna alust nõustuda nende üleskutsega tegutseda.

Euroopa Kohtu hinnang

51 ELTL artikli 265 teise lõigu kohaselt võib tegevusetusehagi esitada ainult juhul, kui eelnevalt on asjassepuutuvat institutsiooni, organit või asutust kutsutud üles toimingut tegema. Kui kahe kuu jooksul sellisest üleskutsest alates ei ole asjassepuutuv institutsioon, organ või asutus oma seisukohta määratlenud, võib hagi esitada järgneva kahe kuu jooksul.

52 Euroopa Kohtu praktika kohaselt peetakse ELTL artiklis 265 silmas tegevusetust, mis väljendub otsuse vastu võtmata jätmises või seisukoha esitamata jätmises (kohtuotsused, 13.7.1971, Deutscher Komponistenverband *vs.* komisjon, 8/71, EU:C:1971:82, punkt 2, ning 19.11.2013, komisjon *vs.* nõukogu, C-196/12, EU:C:2013:753, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Tegevusetusehagi ei saa esitada mitte ainult tegevusetuse peale, mis väljendub niisuguse akti vastu võtmata jätmises, millel on hageja huve riivata võivad siduvad õiguslikud tagajärjed, muutes selgelt tema õiguslikku olukorda, vaid ka tegevusetuse peale, mis seisneb ettevalmistava akti vastuvõtmata jätmises, kui sellise akti eelnev vastuvõtmine on eeltingimus niisuguse menetluse jätkamiseks, mis päädib siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa toova aktiga (vt selle kohta kohtuotsus, 27.9.1988, parlament *vs.* nõukogu, 302/87, EU:C:1988:461, punkt 16).

54 Institutsioonile esitatud üleskutse tegutseda peab olema piisavalt sõnaselge ja täpne, et institutsioonile oleks konkreetselt teada otsuse sisu, mille vastuvõtmist temalt nõutakse, samuti peab sellest nähtuma, et eesmärk on kohustada institutsiooni seisukohta võtma (vt analoogia alusel kohtuotsus, 10.6.1986, Usinor *vs.* komisjon, 81/85 ja 119/85, EU:C:1986:234, punkt 15, ja kohtumäärus, 18.11.1999, Pescados Congelados Jogamar *vs.* komisjon, C-249/99 P, EU:C:1999:571, punkt 18).

55 Lisaks tuleb osundada, et faktilise asjaolu või akti, nagu selleks on kiri, õiguslik kvalifitseerimine Üldkohtu poolt on õigusküsimus, mille võib tõstatada apellatsioonimenetluses (vt selle kohta kohtuotsus, 1.6.2006, P & O European Ferries (Vizcaya) ja Diputación Foral de Vizcaya *vs.* komisjon, C-442/03 P ja C-471/03 P, EU:C:2006:356, punkt 90 ning seal viidatud kohtupraktika). Küsimus, kas institutsiooni poolt tegutsema hakkamise üleskutsele vastuseks saadetud kiri lõpetas institutsioonide väidetava tegevusetuse või mitte, on seega õigusküsimus, mida võib apellatsioonimenetluses hinnata.

56 Käesolevas kohtuasjas ei ole vaidlust selles, et määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõike 3 kohaselt peab komisjon konsulteerima EFSA-ga selleks, et võtta seejärel vastu lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri ette nähtud tähtajaks, see tähendab hiljemalt 31. jaanuariks 2010, ning et see nimekiri võeti üksnes osaliselt vastu määrusega nr 432/2012 16. mail 2012. Peale selle ei ole vaidlustatud, et Bionorica ja Diapharm kutsusid komisjoni oma vastavalt 22. ja 24. aprillil 2014 saadetud kirjades – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 24 – nõuetekohaselt üles tegutsema, see tähendab nõudma EFSA-lt taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamise jätkamist viivitamata, et saaks võtta vastu lubatud tervisealaste väidete lõpliku nimekirja, ja et komisjon märkis neile vastates 19. juuni 2014. aasta kirjades (millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 25) üksnes, et talle peaks „jääma parima tegevussuuna kindlakstegemiseks vajalik aeg ja kontekst“.

57 Siinkohal on oluline tõdeda, et kui komisjon kirjeldas esmalt *status quo*'d, mis valitses taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamisel alates tema 27. septembri 2010. aasta teatest (millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 21), ja osundas seejärel vajalikule ajale ja kontekstile – täpsustamata, mida ta peab vajalikuks kõnealuse hindamismenetluse jätkamiseks – ei teatanud ta üheselt mõistetavalt oma kavatsusest nõuda või mitte nõuda EFSA-lt hindamise jätmist.

58 Teisisõnu ei konsulteerinud komisjon EFSA-ga (nagu seda nõudsid talt Bionorica ja Diapharm) ega teatanud 19. juuni 2014. aasta kirjades ühetähenduslikult, kas ja millal ta konsulteerida kavatseb, nii et tegemist on ühe juhtumiga eespool käesoleva kohtuotsuse punktis 52 nimetatutest.

59 Eeltoodu alusel tuleb teha järeldus, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta asus kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määruste punktides 24 seisukohale, et 19. juuni 2014. aasta kirjade saatmisega lõppes komisjoni tegevusetus.

60 Järelikult tuleb kohtuasjas C-596/15 P esitatud teise väitega ja kohtuasjas C-597/15 P esitatud esimese väitega nõustuda.

61 Olgu siiski meenutatud, et Üldkohus analüüsis täiendavalt Bionorica ja Diapharmi põhjendatud huvi olemasolu ning – jõudnud järeldusele, et neil kahel ettevõtjal see puudub – leidis, et nende vastavad hagid tuleb ka seetõttu vastuvõetamatutena rahuldamata jätta. Seega enne, kui tühistada vajaduse korral määrused kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14, tuleb kontrollida väiteid – vastavalt kohtuasjades C-596/15 P ja C-597/15 P –, mis käsitlevad neis määrustes sisalduvaid seisukohti põhjendatud huvi olemasolu kohta.

Esimene ja kolmas väide kohtuasjas C-596/15 P ning teine väide kohtuasjas C-597/15 P

62 Kuna kohtuasjas C-596/15 P esitatud esimeses ja kolmandas väites ning kohtuasjas C-597/15 P esitatud teises väites vaidlustavad Bionorica ja Diapharm sisuliselt Üldkohtu seisukoha, et neil puudub põhjendatud huvi hagi esitamiseks, tuleb neid väiteid analüüsida koos.

Poolte argumendid

– Esimene väide kohtuasjas C-596/15 P

63 Esimeses väites heidab Bionorica Üldkohtule ette, et Üldkohus tegi menetlusvea, tuginedes osaliselt ebatäpsetele asjaoludele, ning samuti sellega, et ta kvalifitseeris kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 1 ja 48 Bionorica ekslikult ettevõtjaks, kes toodab ja turustab Euroopa turul toidulisandeid või toiduaineid. Seetõttu tegi Üldkohus Bionorica sõnul tema kahjuks eksliku otsuse leides, et tervisealased väited, mille hindamine on peatatud, Bionoricasse ei puutunud ja et seetõttu ei saanud ta käesoleval juhul oma huvi hagi esitamiseks põhjendada ebavõrdsete konkurentsitingimuste olemasoluga.

64 Bionorica leiab, et tema poolt Üldkohtule esitatud hagiavaldusest nähtub aga, et Bionorica on üks maailma juhtivatest taimsete ravimite tootjatest; muu hulgas toodab ta neid ravimeid, mida ta on hagiavalduses näitena nimetanud ja mis sisaldavad ravitoimega aineid, mille kohta käivad taotletavad tervisealased väited, mille hindamine on peatatud.

65 Komisjon vaidleb Bionorica argumentidele vastu.

66 Nagu komisjoni sõnul nähtub toimikus olevate dokumentide võrdlusest kohtuasjas T-619/14 tehtud määrusega, ei ole faktiliste asjaolude tuvastamine vaidlustatud kohtumääruse punktides 1 ja 48 – mille Bionorica vaidlustas – kuidagi ekslik, vaid pigem on seda tehtud Bionorica jaoks soodsalt, sest

Üldkohus lähtus Bionorica pelgast kinnitusest (seda kahtluse alla seadmata), et tal on kavatsus kasutada taimsete ainete kohta esitatud tervisealaseid väiteid toiduainetesektori ettevõtjana. Komisjon märgib, et see tõdemus on kooskõlas hagiavalduses esitatud andmetega.

– Kolmas väide kohtuasjas C-596/15 P ja teine väide kohtuasjas C-597/15 P

67 Bionorica ja Diapharm heidavad Üldkohtule ette – vastavalt kolmandas ja teises väites –, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kui ta tegi kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 55 ja 56 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 54 ja 55 täiendavalt kindlaks, et nende tegevusetusehagid on vastuvõetamatud põhjendatud huvi puudumise tõttu, sest kõnealused äriühingud ei saa mingit konkreetset kasu lubatud tervisealaste väidete lõpliku nimekirja vastuvõtmisest.

68 Bionorica ja Diapharm väidavad esiteks, et lubatud tervisealaste väidete kasutamisele ja niisuguste tervisealaste väidete kasutamisele, mille hindamine on peatatud, kohaldatakse erinevaid nõudeid ja seega ei saa neid panna samasugusesse olukorda. Nad märgivad, et määruse nr 1924/2006 artikli 28 lõiked 5 ja 6 ei võimalda niisuguseid tervisealaseid väiteid, mille hindamine on peatatud, kasutada tingimusteta, vaid nende kasutamine on lubatud ainult tingimuslikult, eelkõige peavad need väited olema „kooskõlas [selle] määrusega ning nende suhtes kohaldatavate olemasolevate liikmesriigi sätetega“.

69 See tähendab eelkõige, et vastavalt määrusele nr 1924/2006 ei tohi tervisealased väited, mille hindamine on peatatud, olla eksitavad ja need peavad põhinema üldtunnustatud teaduslikel tõenditel. Küsimust, kas need tingimused on täidetud või kas ostjaid on eksitatud, peavad muude turuosaliste nõuete alusel hindama juhtumipõhiselt liikmesriigi kohtud – välja arvatud kontroll, mida viivad läbi riigi pädevad toidukontrolliasutused. Selline kohtulik kontroll – mis võib kaasa tuua kohese müügi peatamise Saksamaa territooriumil – viiakse aga Saksamaal praktikas läbi lihtsustatud menetluses, nii et tulemused ei ole alati sisuliselt põhjendatud ning võivad ühe ja sama tervisealase väite puhul erinevates kohtutes märkimisväärselt erineda, eelkõige sellise ebatäpse õigusliku kriteeriumi puhul nagu üldtunnustatud teaduslikud andmed, mis annab väga laiad tõlgendusvõimalused.

70 Järelikult ei ole Bionorical, Diapharmil ega teistel ettevõtjatel ühelgi hetkel õiguskindlust, et nad võivad õiguspäraselt kasutada tervisealaseid väiteid, mille hindamine on peatatud. Teisiti on see lubatud tervisealaste väidete puhul, mis sisalduvad nn positiivses ja ammendavas nimekirjas, mis lõpetab juhtumipõhise hindamise. Lisaks väidavad Bionorica ja Diapharm, et liidu seadusandja ei ole ajavahemikuks pärast 31. jaanuari 2010, see tähendab määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõikes 3 kindlaks määratud tähtaega, sätestanud lubatud tervisealaste väidete nimekirja vastuvõtmiseks otsesõnu mingeid üleminekumeetmeid.

71 Vastuseks Üldkohtu seisukohale (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktis 45 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 44), mille järgi võib üleminekumeetmete kohaldamine olla palju soodsam kui tervisealaste väidete tagasilükkamine, väidavad Bionorica ja Diapharm, et õiguskindluse seisukohast – mille poole nad tervisealaste väidete kasutamisel püüdlevad ja mis seega on neile kasulik – on lõplikult lubatud tervisealased väited niisama usaldusväärne kriteerium kui lõplikult tagasi lükatud väited.

72 Teiseks väidavad Bionorica ja Diapharm, et kui Üldkohus leidis (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 47 ja 48 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 46 ja 47), et ebavõrdsed konkurentsitingimused võivad tekkida üksnes niisuguste tootjate vahel, kelle tervisealased väited on määruse nr 432/2012 vastuvõtmise tulemusena tagasi lükatud, ja nende tootjate vahel, kelle tervisealaseid väiteid sama määruse alusel lubati kasutada, aga mitte niisuguste tootjate vahel, kelle tervisealaste väidete hindamine on peatatud, põhines see Üldkohtu valel tõlgendusel, mille kohaselt tuleb lubatud tervisealaseid väiteid ja väiteid, mille hindamine on peatatud, kohelda ühtemoodi. Samas

kui lubatud ja tagasi lükatud tervisealaste väidete puhul vastavalt on selge, kas neid võib kasutada või neid ei või kasutada, puudub niisugune õiguskindlus tervisealaste väidete puhul, mille hindamine on peatatud.

73 Kolmandana märgivad Bionorica ja Diapharm – viidates kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktidele 51–53 ja kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktidele 50–52 –, et Üldkohus leidis ekslikult, et nii lubatud ja tagasi lükatud tervisealastele väidetele kui ka neile väidetele, mille hindamine on peatatud, kohaldatavad õigusnormid on piisavalt selged ja täpsed ning nende kohaldamise tagajärjed piisavalt ettenähtavad. Tervisealastele väidetele, mille hindamine on peatatud, kohaldatavad üleminekumeetmed tähendavad igal üksikul juhul uut analüüsi – mille raames on teaduslike tõendite hindamisel märkimisväärne kaalutlusruum – ja teiseks võivad need kaasa tuua väga erinevad, isegi vastandlikud tulemused, iseäranis Saksamaa kohtupraktikas; seega ei ole nende meetmete õiguslikud tagajärjed piisavalt ettenähtavad.

74 Komisjon väidab, et kuivõrd ei Bionorica ega Diapharm ei tegelenud hagi esitamise ajal toidukäitlemisettevõtjana tootmisega, ei saa kumbki neist ettevõtjatest kindlat kasu toidu kohta esitatud ja taimsete ainetega seotud tervisealaste väidete lõplikust lubamisest, arvestades, et nad ise ei tooda ega turusta toiduaineid, mida võidakse reklaamida seda liiki väidetega.

75 Kõigepealt vaidleb komisjon vastu Bionorica ja Diapharmi argumendile, et Üldkohus seadis ekslikult sarnasesse olukorda lubatud tervisealased väited ja sellised, mille hindamine on peatatud, ning leiab, et Üldkohus piirdus üksnes märkega (kohtuasjades T-619/14 ja T-620/14 tehtud määruste punktides 43 ja 42 vastavalt), et tervisealaste väidete kasutamist lubati kahel juhul. Komisjoni hinnangul on see tõdemus arvestades määruse nr 1924/2006 artikli 28 lõigete 5 ja 6 sätteid õiguslikult korrektne. Seevastu on tema sõnul iseenesest mõistetav, et nii lubatud terviseväidete kui ka nende, mille hindamine on peatatud, õiguspärane kasutamine eeldab, et liidu seaduseandja poolt kehtestatud tingimused on igal üksikul juhul täidetud. Pealegi on apellantide väited kehtiva siseriikliku õiguse jätkuva kohaldamise negatiivse mõju kohta esitatud sisuliselt mitte Üldkohtu vastu, vaid ühelt poolt Saksa seadusandja ja Saksa kohtute vastu ja teiselt poolt liidu seadusandja vastu, kes võttis kõnealused üleminekusätted vastu.

76 Vastuseks apellantide argumendile, mille kohaselt asus Üldkohus ekslikult seisukohale, et apellandid saavad sellest, kui antakse luba tervisealastele väidetele, mille hindamine on peatatud, kasu üksnes tulevikus ja seegi on ebakindel, märgib komisjon, et apellandid ei vaidle siinkohal vastu sellele, et Üldkohus leidis õigusega, et taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete lubamine on veel konkretiseerimata asjaolu ja seega ei vasta see väljakujunenud kohtupraktika kriteeriumidele, mille kohaselt juhul, kui hageja väidetav huvi puudutab tulevikus tekkivat õiguslikku olukorda, peab hageja tõendama, et selle olukorra kahjustumine on juba praegu kindel.

77 Bionorica ja Diapharm on aga komisjoni sõnul seisukohal, et isegi taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete kasutamise keelamine võib neile kasu tuua. Komisjoni hinnangul näitab see argument – mida ei esitaks mingilgi juhul toidukäitlemisettevõtja, kes soovib tervisealast väidet kasutada – täpselt, et apellandid ei ole huvitatud mitte taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete lubamisest, vaid üksnes mis tahes kujul vastu võetud nimekirja olemasolust, mis võib kindlasti avaldada mõju teiste ettevõtjate õiguslikule olukorrale, kuid apellantide äritegevust silmas pidades puudutab üksnes nende faktilist olukorda.

78 Bionorica puhul tähendab niisugune keeldumine komisjoni sõnul seda, et toidukäitlemisettevõtjatel ei ole enam õigust neid väiteid kasutada ja see lubaks Bionoricал kui taimsete ravimite toojal hoida eemal soovimatuid, toiduainetesektoris tegutsevaid ettevõtjaid. Ka Diapharmi puhul ei mõjuta taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete kasutamise keelamine või selle lubamine või ka nende hindamise jätkuv peatatud olek tema õiguslikku olukorda, sest see äriühing võib nõustamisteenuseid osutada igal neist juhtudest.

79 Viimaks palub komisjon tagasi lükata apellantide argumendid, mis on seotud üleminekusätetest tuleneva võimaliku õigusliku ebakindlusega, ja leiab, et Üldkohtu õiguskindlust käsitlevate seisukohtade õigsust, mida apellandid vaidlustavad, kinnitab täielikult vastava valdkonna kohtupraktika.

Euroopa Kohtu hinnang

– Esimene väide kohtuasjas C-596/15 P

80 Kohtuasjas T-619/14 tehtud määrusest nähtub, et kuigi Üldkohus lähtus Bionorica põhjendatud huvi hinnates eeldusest, et Bionorica oli toiduainete tootja, ei tuginenud ta sellele – Bionorica poolt vaidlustatud omadusele – tehes järeldust selle kohta, et Bionoricalil puudub põhjendatud huvi.

81 Kirjeldatud tingimustel tuleb asuda seisukohale, et kuivõrd tagajärjed, milleni Bionorica jõuab, leides, et Üldkohus on moonutanud asjaolusid, põhinevad kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse valestimõistmisel, tuleb Bionorica poolt sellega seoses esitatud argumendid edututena tagasi lükata, sest need ei saa kaasa tuua kõnealuse määruse tühistamist (vt selle kohta kohtuotsused, 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro *vs.* komisjon, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punktid 87 ja 88, ning 26.7.2017, AGC Glass Europe jt *vs.* komisjon, C-517/15 P, ei avaldata, EU:C:2017:598, punktid 63–65).

82 Järelikult tuleb esimene väide kohtuasjas C-596/15 P tagasi lükata.

– Kolmas väide kohtuasjas C-596/15 P ja teine väide kohtuasjas C-597/15 P

83 Esmalt tuleb osundada, et hageja on see, kes peab tõendama põhjendatud huvi hagi esitamiseks ning põhjendatud huvi olemasolu on peamine ja esimene tingimus, mis peab olema täidetud iga kohtule esitatava hagi puhul (vt selle kohta kohtumäärus, 31.7.1989, S. *vs.* komisjon, 206/89 R, EU:C:1989:333, punkt 8, ja kohtuotsus, 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz *vs.* komisjon, C-682/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:356, punkt 27).

84 Hageja põhjendatud huvi peab olema tekkinud ja olemasolev ning see ei tohi puudutada tulevikus võib-olla tekkivat olukorda. See huvi peab hagi eset arvestades olema hagi esitamise hetkeks tekkinud, vastasel juhul on hagi vastuvõetamatu, ning see peab säilima kuni kohtuotsuse kuulutamiseni, vastasel juhul langeb otsuse tegemise vajadus ära (vt kohtuotsus, 17.9.2015, Mory jt *vs.* komisjon, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punktid 56 ja 57 ning seal viidatud kohtupraktika).

85 Hageja põhjendatud huvi olemasolu eelduseks on, et hagi esitamise tulemus võib hagi esitanud menetluspoolele tuua isiklikku kasu (kohtuotsused, 7.6.2007, Wunenburger *vs.* komisjon, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika; 17.4.2008, Flaherty jt *vs.* komisjon, C-373/06 P, C-379/06 P ja C-382/06 P, EU:C:2008:230, punkt 25, ja 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz *vs.* komisjon, C-682/13 P, ei avaldata, EU:C:2015:356, punkt 25). Põhjendatud huvi puudub seevastu juhul, kui hagejale edukaks osutuv hagi ei ole ühelgi juhul selline, mis teda rahuldaks (vt analoogia alusel kohtuotsus, 9.6.2011, Evropaïki Dynamiki *vs.* Euroopa Keskpank, C-401/09 P, EU:C:2011:370, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 Käesolevas kohtuasjas nõustus Üldkohus (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 38–43 ja 45 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 38–42 ja 44) esmalt komisjoni argumendiga, mille kohaselt Bionorica ja Diapharm ei saa mingit konkreetset kasu lubatud tervisealaste väidete lõpliku nimekirja vastuvõtmisest sisuliselt seetõttu, et kohaldatav üleminekukord seab need tervisealased väited, mille hindamine on peatatud, juba sama soodsasse olukorda, kui lubatud tervisealased väited.

87 Selle seisukohaga, mille kohaselt on üleminekukord ja lõplik kord võrdväärsed, ei saa aga nõustuda. Kuigi on tõsi see, mida Üldkohus on (vastavalt kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktis 43 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 42) märkinud, et nii lubatud tervisealaseid väiteid kui ka väiteid, mille hindamine on peatatud, võib toiduainete turustamisel kasutada, kehtivad samas neile kahele terviseväidete liigile erinevad nõuded ja need peavad vastama erinevatele tingimustele.

88 Kui määruse nr 1924/2006 artikli 17 lõike 5 kohaselt võivad põhimõtteliselt kõik toidukäitlejad kasutada lubatud tervisealaseid väiteid, mis sisalduvad liidu jaoks kehtestatud lõplikus ja ühtses nimekirjas, kuulub niisuguste tervisealaste väidete suhtes, mille hindamine on peatatud, kohaldamisele üleminekukord, ja kõnealuse määruse artikli 28 lõigete 5 ja 6 kohaselt peavad need väited olema kooskõlas selle määrusega ning nende suhtes kohaldatavate liikmesriigi sätetega.

89 See tähendab täpsemalt seda, et esiteks ei tohi tervisealased väited määruse nr 1924/2006 artikli 3 teise lõigu punkti a ja artikli 6 lõike 1 kohaselt olla mitmetimõistetavad või eksitavad ja peavad põhinema üldtunnustatud teaduslikel tõenditel. Teiseks peavad tervisealased väited, mille hindamine on peatatud, vastama igas liikmesriigis selle liikmesriigi enda õiguskorrast tulenevatele nõuetele. Seetõttu tähendab nende üksikjuhtumipõhine analüüs ohtu, et nende väidete lubamiseks läbiviidavate riigisiseste halduse- ja kohtumenetluste tulemused võivad erineda mitte ainult eri liikmesriikides, vaid ka ühe ja sama liikmesriigi siseselt.

90 Selle kohta märkis komisjon Euroopa Kohtus toimunud kohtuistungil, et liikmesriikide riigisisesed õigusnormid erinevad eelkõige küsimuses, kas taimne aine on ohutu.

91 Tuleb aga tõdeda, et niisugune üleminekuolukord, mida pikendati määramata ajaks pärast seda, kui üleminekuperiood pidi määruse nr 1924/2006 artikli 13 lõike 3 kohaselt lõppema hiljemalt 31. jaanuaril 2010, ei vasta määruses kehtestatud nõuetele, mis on sõnastatud põhjenduses 23 ja mille kohaselt selleks, et oleks tagatud tervisealaste väidete ühtlustatud teaduslik hindamine, ja et see toimuks kõrgeimal tasemel, peaks hindamised tegema EFSA (vt selle kohta kohtuotsus, 14.7.2016, Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, punkt 41).

92 Käesoleva kohtuotsuse punktides 87–91 esitatud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et Üldkohus tugines kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktides 47 ja 48 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktides 46 ja 47 oma seisukohta põhjendades valele eeldusele, et üleminekukord ja lõplik kord on võrdväärsed, ning jõudis ekslikult järeldusele, et ebavõrdsed konkurentsitingimused võivad tekkida üksnes niisuguste tootjate puhul, kelle tervisealased väited on määruse nr 432/2012 vastuvõtmise tulemusena tagasi lükatud – erinevalt nendest tootjatest, kelle tervisealaseid väiteid sama määruse alusel lubati kasutada –, aga ei mõjuta niisuguseid tootjaid, kelle tervisealaste väidete hindamine on peatatud.

93 Samuti tuleb asuda seisukohale, et ekslik on Üldkohtu tuvastatu (kohtuasjas T-619/14 tehtud määruse punktis 45 ning kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 44), et Bionorica ja Diapharmi põhjendatud huvi tunnustamise vastu räägib asjaolu, et üleminekukord võib olla palju soodsam kui tervisealase väite lõplik tagasilükkamine – eriti pidades silmas, et määrusega nr 432/2012 (millega kehtestati lubatud tervisealaste väidete osaline nimekiri) lubas komisjon kasutada pelgalt 222 tervisealast väidet rohkem kui 2000 kontrollitud tervisealase väite hulgast.

94 Nagu märkis ka kohtujurist ettepaneku punktis 67, tähendab sellise lähenemisviisiga nõustumine seda, et hagejal saab olla põhjendatud huvi tegevusetusehagi esitamiseks üksnes juhul, kui selle hagi halvim võimalik tulemus oleks parem kui eelnenud olukord.

95 Meenutagem aga, et käesoleva kohtuotsuse punktis 85 viidatud kohtupraktika kohaselt puudub põhjendatud huvi üksnes juhul, kui hagejale edukaks osutuv hagi ei ole ühelgi juhul selline, mis hagejat rahuldaks.

96 Ettevõtja jaoks, kes plaanib siseneda toiduainete või toidulisandite turule, võib isegi tervisealase väite tagasilükkamine tuua õiguskindluse seisukohast kasu. Nende tervisealaste väidete, mille hindamine oli seni peatatud, õigusliku staatuse ühene kindlaksmääramine võimaldab sellisel ettevõtjal kohandada oma äristrateegiat.

97 Neil asjaoludel ja arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 87–96 tuvastatud õigusnormide rikkumisi, mille Üldkohus on toime pannud, tuleb kohtuasjas C-596/15 P esitatud kolmas väide tunnistada põhjendatuks. Järelikult tuleb kohtuasjas C-596/15 P esitatud apellatsioonkaebus rahuldada.

98 Kohtuasjas C-597/15 P esitatud teise väitega seoses tuleb märkida – nagu ilmneb ka Üldkohtu menetluses Diapharmi poolt esitatud dokumentidest –, et Diapharm on nõustamise, sealhulgas toidulisandite ja toiduainete tervisealaste väidete nõustamise valdkonnas tegutsev äriühing. Oma apellatsioonkaebuses väidab ta, et ta osaleb juba asjaomaste toodete väljatöötamise ja loomise staadiumis ning pakub oma klientidele eelkõige tootmiskõlblike toodete retsepte, pakendite ja märgiste näidiseid, intellektuaalomandiõiguse küsimustega seotud abi ning valmis turustus- ja reklaamistrateegiaid.

99 Nagu Diapharm Euroopa Kohtus kinnitas, ei ole tema tegevus aga seotud ei toidulisandite ega toiduainete tootmise ega turustamisega.

100 Apellatsioonkaebuses väidab Diapharm sisuliselt, et taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete nimekirja vastu võtmata jätmine komisjoni poolt on tekitanud talle kahju, sest seetõttu on vähenenud nõudlus tema teenuste järele, millest on saamata jäänud märkimisväärselt palju tulu. Niisuguse nimekirja puudumise tõttu ei saa Diapharm anda usaldusväärset nõu toidulisandite või toiduainete võimalike turustamisviiside kohta.

101 Käesolevas kohtuasjas ei saa nõustuda sellega, et Diapharm on tõendanud oma põhjendatud huvi hagi esitamiseks, kuivõrd käesoleva kohtuotsuse punktis 85 osundatud kohtupraktika kohaselt ei saa ta isiklikku kasu sellest, kui EFSA alustaks uuesti taimsete ainete kohta esitatud tervisealaste väidete hindamist ja seejärel sellest, et lubatud tervisealaste väidete lõplik nimekiri vastu võetaks.

102 Ettevõtjana, kes tegutseb toidulisandite või toiduainete tootmis- või turustamisprotsessi alguses, ei saa Diapharm ise neid väiteid kasutada ja ta ei konkureeri ka otseselt ettevõtjatega, kes neid väiteid kasutavad.

103 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb asuda seisukohale, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta leidis kohtuasjas T-620/14 tehtud määruse punktis 55, et Diapharmi tegevusetusehagi tuleb samuti põhjendatud huvi puudumise tõttu jätta rahuldamata.

104 Neid asjaolusid arvestades tuleb teine väide kohtuasjas C-597/15 P põhjendamatuna tagasi lükata.

Kolmas väide kohtuasjas C-597/15 P

105 Kolmandas väites heidab Diapharm Üldkohtule ette, et Üldkohus asus ekslikult seisukohale, et Diapharmi tegevus nõustava ettevõtjana ei ole piisavalt seotud asjaomaste toiduainete tootmisega, nii et ta ei täida seetõttu otsese puutumuse tingimust, mis on tema hagi esitamise õiguse jaoks määrava tähtsusega.

106 Siinkohal olgu osundatud, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on põhjendatud huvi ja hagi esitamise õigus vastuvõetavuse kaks eraldi tingimust, mis mõlemad koos peavad füüsilise või juriidilise isiku puhul olema täidetud, et ta saaks esitada tegevusetusehagi ELTL artikli 265 kolmanda lõigu alusel (vt analoogia alusel kohtuotsus, 17.9.2015, Mory jt *vs*. komisjon, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 62).

107 Võttes aga arvesse kohtuasjas C-597/15 P esitatud teisele väitele antud vastust, mille kohaselt Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta leidis, et Diapharmil puudub põhjendatud huvi, ei ole kolmandat väidet vaja analüüsida.

108 Kohtuasjas C-597/15 P esitatud apellatsioonkaebus tuleb seega rahuldamata jätta.

Hagimenetlus Üldkohtus

109 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

110 Käesoleval juhul leiab Euroopa Kohus, et tal on vajalik teave selleks, et teha lõplik otsus komisjoni poolt kohtuasja T-619/14 esimese kohtuastme menetluses esitatud vastuvõetamatuse vastuväite kohta.

111 Komisjon esitas sisuliselt kolm asja läbivaatamist takistavat asjaolu: nimelt, et hagil puudub õiguspärane ese, et Bionorical puudub põhjendatud huvi ja et tal puudub õigus esitada hagi.

112 Esiteks tuleb hinnata seda komisjoni poolt esile toodud asja läbivaatamist takistavat asjaolu, mis puudutab Bionorica põhjendatud huvi.

113 Nagu nähtub Bionorica poolt Üldkohtule esitatust (eelkõige hagiavalduse punktidest 13 ja 29 ning hagiavalduse lisadest 8 ja 9) ja samuti Euroopa Kohtus märgitust, ei tegutsenud Bionorica hagiavalduse esitamise ajal liidu turul toiduainete või toidulisandite tootjana. Bionorica tootis taimseid ravimeid, mida ei ole määruse nr 1924/2006 sätetes silmas peetud, sest nendes käsitletakse üksnes toidu kohta esitatud tervisealaseid väiteid.

114 Bionorica väidab küll, et arvestades tema tegutsemist selliste taimsete ravimite turul, mis sisaldavad neidsamu taimseid aineid, millele viidatakse tervisealastes väidetes, mille hindamine on peatatud, on ta valmis sisenema ka toidulisandite turule, kui kõnealustele väidetele antakse luba.

115 Siiski ei piisa käesoleva kohtuotsuse punktis 84 viidatud kohtupraktika kohaselt pelgalt tulevikus tekkivat ja ebakindlat olukorda käsitleva kavatsuse deklareerimisest, et saaks tõendada Bionorica tekkinud ja olemasoleva põhjendatud huvi olemasolu (vt selle kohta kohtuotsus, 20.6.2013, Cañas *vs.* komisjon, C-269/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:415, punktid 16 ja 17).

116 Seega tuleb Bionorica hagi kohtuasjas T-619/14 vastuvõetamatuna rahuldamata jätta, ilma et oleks vaja hinnata teisi komisjoni esitatud asja läbivaatamist takistavaid asjaolusid.

Kohtukulud

117 Kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, otsustab ta kohtukulude jaotamise. Kodukorra artikli 138 lõige 2, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluse suhtes, sätestab, et kui kaotanud poolel on mitu isikut, otsustab Euroopa Kohus kohtukulud jagada.

118 Kuna Bionorica apellatsioonkaebus rahuldati, aga tema tegevusetusehagi jäeti rahuldamata, kannavad Bionorica ja komisjon ise nii oma esimese kohtuastme kui ka apellatsiooniastme kohtukulud.

119 Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Diapharm on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb apellatsioonkaebusega seotud kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 16. septembri 2015. aasta määrus Bionorica *vs.* komisjon (T-619/14, ei avaldata, EU:T:2015:723).**

2. **Jätta Bionorica SE kohtuasjas T-619/14 esitatud tegevusetusehagi vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata.**

3. **Jätta apellatsioonkaebus kohtuasjas C-597/15 P rahuldamata.**

4. **Jätta nii esimeses kohtuastmes (kohtuasi T-619/14) kui ka apellatsioonimenetluses (kohtuasi C-596/15 P) Bionorica SE ja Euroopa Komisjoni kantud kohtukulud nende endi kanda.**

5. **Mõista kohtuasjas C-597/15 P esitatud apellatsioonkaebusega seotud kohtukulud välja Diapharm GmbH & Co. KG-lt.**

Allkirjad