Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

23 noiembrie 2017*

„Recurs – Sănătate publică – Protecția consumatorilor – Regulamentul (CE) nr. 1924/2006 – Mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare – Articolul 13 alineatul (3) – Lista mențiunilor de sănătate autorizate înscrise pe produsele alimentare – Substanțe vegetale – Mențiuni de sănătate suspendate – Acțiune în constatarea abținerii de a acționa – Articolul 265 TFUE – Luare de poziție a Comisiei Europene – Interesul de a exercita acțiunea – Calitate procesuală activă”

În cauzele conexate C-596/15 P și C-597/15 P,

având ca obiect două recursuri formulate în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introduse la 13 noiembrie 2015,

Bionorica SE, cu sediul în Neumarkt (Germania) (C-596/15 P),

și

Diapharm GmbH & Co. KG, cu sediul în Münster (Germania) (C-597/15 P),

reprezentate de M. Weidner, de T. Guttau și de N. Hußmann, Rechtsanwälte,

recurente,

cealaltă parte din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de S. Grünheid și de M. Wilderspin, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul L. Bay Larsen, președinte de cameră, domnii J. Malenovský, M. Safjan (raportor), D. Šváby și M. Vilaras, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 ianuarie 2017,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 25 aprilie 2017,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Prin recursurile formulate, Bionorica SE și Diapharm GmbH & Co. KG solicită anularea Ordonanțelor Tribunalului Uniunii Europene din 16 septembrie 2015, Bionorica/Comisia (T-619/14, nepublicată, denumită în continuare „ordonanța în cauza T-619/14”, EU:T:2015:723) și Diapharm/Comisia (T-620/14, nepublicată, denumită în continuare „ordonanța în cauza T-620/14”, EU:T:2015:714), prin care Tribunalul le-a respins acțiunile având ca obiect constatarea abținerii de a acționa a Comisiei Europene în măsura în care aceasta s-ar fi abținut în mod nelegal de la a solicita Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară (EFSA) să evalueze mențiunile de sănătate privind substanțele vegetale în vederea adoptării, în conformitate cu articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1924/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind mențiunile nutriționale și de sănătate înscrise pe produsele alimentare (JO 2006, L 404, p. 9, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 244, rectificare în JO 2007, L 12, p. 3), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 109/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 ianuarie 2008 (JO 2008, L 39, p. 14) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1924/2006”), a listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate.

Cadrul juridic

Decizia 1999/468

2 Articolul 5a din Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO 1999, L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159), astfel cum a fost modificată prin Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 (JO 2006, L 200, p. 11, Ediție specială, 01/vol. 6, p. 163) (denumită în continuare „Decizia 1999/468”), guvernează procedura de reglementare cu control.

3 Decizia 1999/468 a fost abrogată în temeiul articolului 12 primul paragraf din Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie (JO 2011, L 55, p. 13). Cu toate acestea, conform articolului 12 al doilea paragraf din regulamentul menționat, efectele articolului 5a din Decizia 1999/468 se mențin în scopul actelor de bază existente care fac trimitere la articolul respectiv.

Regulamentul (CE) nr. 178/2002

4 Articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO 2002, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68), intitulat „Alte definiții”, prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[…]

2. «întreprindere cu profil alimentar» înseamnă orice întreprindere, indiferent dacă are sau nu drept scop obținerea de profit și indiferent dacă este publică sau privată, care desfășoară oricare dintre activitățile legate de orice etapă de producție, prelucrare și distribuție a produselor alimentare;

3. «operator în sectorul alimentar» înseamnă persoanele fizice sau juridice care răspund de îndeplinirea cerințelor legislației alimentare în cadrul întreprinderii cu profil alimentar aflate sub controlul lor;

[…]”

Regulamentul nr. 1924/2006

5 Potrivit considerentului (23) al Regulamentului nr. 1924/2006, „[u]tilizarea mențiunilor de sănătate nu ar trebui să fie autorizată în Comunitate decât după o evaluare științifică la cele mai înalte standarde posibile. Pentru a asigura o evaluare științifică armonizată a acestor mențiuni, [EFSA] ar trebui să efectueze astfel de evaluări”.

6 Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, prevede la alineatul (1) litera (a) și la alineatul (2) punctul 5:

„(1) În sensul prezentului regulament:

(a) se aplică definițiile termenilor […] «operator în sectorul alimentar» […] prevăzute la […] [articolul] 3 [punctul 3 din Regulamentul nr. 178/2002];

[…]

(2) Se aplică, de asemenea, următoarele definiții:

[…]

5. «mențiune de sănătate» înseamnă orice mențiune care declară, sugerează sau implică că există o relație între o categorie de produse alimentare, un produs alimentar sau unul din constituenții săi și sănătate;

[…]”

7 Articolul 3 din Regulamentul nr. 1924/2006, intitulat „Principii generale aplicabile tuturor mențiunilor”, prevede la al doilea paragraf litera (a) că folosirea mențiunilor nutriționale și de sănătate nu trebuie „să fie falsă, ambiguă sau înșelătoare”.

8 Articolul 6 din acest regulament, intitulat „Justificarea științifică a mențiunilor”, prevede la alineatul (1):

„Mențiunile nutriționale și de sănătate se bazează pe dovezi științifice general acceptate și se justifică prin acestea.”

9 Articolul 10 din regulamentul menționat, intitulat „Condiții specifice”, prevede la alineatul (1):

„Mențiunile de sănătate sunt interzise cu excepția cazului în care acestea respectă cerințele generale din capitolul II și cerințele specifice din prezentul capitol și sunt autorizate în conformitate cu prezentul regulament și incluse în listele de mențiuni autorizate prevăzute la articolele 13 și 14.”

10 Articolul 13 din același regulament, intitulat „Mențiuni de sănătate altele decât cele care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire și la sănătatea și dezvoltarea copiilor”, prevede:

„(1) Mențiunile de sănătate care descriu sau se referă la:

(a) rolul unui nutrient sau al unei alte substanțe în creșterea, dezvoltarea și funcțiile organismului sau

(b) funcțiile psihologice și comportamentale sau

(c) fără a aduce atingere Directivei 96/8/CE [a Comisiei din 26 februarie 1996 privind produsele alimentare utilizate în dietele hipocalorice pentru scăderea în greutate (JO 1996, L 55, p. 22, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 97)], slăbirea sau controlul greutății, sau reducerea senzației de foame, creșterea senzației de sațietate sau reducerea valorii energetice a alimentației,

și care sunt indicate în lista prevăzută la alineatul (3) pot fi formulate fără a fi supuse procedurilor stabilite la articolele 15-19, dacă sunt:

(i) bazate pe dovezi științifice general acceptate și

(ii) bine înțelese de consumatorul mediu.

(2) Statele membre furnizează Comisiei până la 31 ianuarie 2008 liste cu mențiuni astfel cum sunt prevăzute la alineatul (1), însoțite de condiții aplicabile acestora și de trimiteri la justificările științifice relevante.

(3) După consultarea [EFSA], Comisia adoptă, până la 31 ianuarie 2010 […] o listă comunitară destinată să modifice elemente neesențiale ale prezentului regulament prin completarea acestuia, a declarațiilor autorizate prevăzute la alineatul (1), precum și toate condițiile necesare pentru utilizarea acestor declarații.

(4) Orice modificări ale listei menționate la alineatul (3), care se bazează pe dovezi științifice general acceptate și care sunt destinate să modifice elemente neesențiale ale prezentului regulament prin completarea acestuia, se adoptă […] după consultarea [EFSA], la inițiativa Comisiei sau ca urmare a unei cereri din partea unui stat membru.

(5) Orice adăugare de mențiuni la lista menționată la alineatul (3) care se bazează pe dovezi științifice recent stabilite […] este adoptată în conformitate cu procedura stabilită la articolul 18, cu excepția mențiunilor privind dezvoltarea și sănătatea copiilor […]”

11 Articolul 17 din Regulamentul nr. 1924/2006, intitulat „Autorizație comunitară”, prevede la alineatul (5):

„Mențiunile de sănătate incluse în listele prevăzute la articolele 13 și 14 pot fi folosite, cu respectarea condițiilor aplicabile acestora, de către orice operator în sectorul alimentar […]”

12 Articolul 25 din acest regulament, intitulat „Procedura comitetului”, prevede la alineatul (3):

„Atunci când se face trimitere la prezentul alineat, se aplică articolul 5a alineatele (1)-(4) și articolul 7 din Decizia [1999/468], având în vedere dispozițiile articolului 8 din respectiva decizie.”

13 Articolul 28 din regulamentul menționat, intitulat „Măsuri tranzitorii”, prevede la alineatele (5) și (6):

„(5) Mențiunile nutriționale menționate la articolul 13 alineatul (1) litera (a) pot fi făcute de la data intrării în vigoare a prezentului regulament până la adoptarea listei menționate la articolul 13 alineatul (3), sub rezerva responsabilității operatorilor în sectorul alimentar, cu condiția ca acestea să fie conforme cu prezentul regulament și cu dispozițiile de drept intern existente aplicabile acestora, și fără a aduce atingere adoptării măsurilor de salvgardare menționate la articolul 24.

(6) Mențiunile de sănătate, altele decât cele menționate la articolul 13 alineatul (1) litera (a) și la articolul 14 alineatul (1) litera (a), care au fost folosite în conformitate cu dispozițiile naționale înainte de data intrării în vigoare a prezentului regulament, fac obiectul următoarelor cerințe:

(a) mențiunile de sănătate care au făcut obiectul unei evaluări și al unei autorizări într-un stat membru sunt autorizate după cum urmează:
   (i) Comisiei îi sunt comunicate de către statele membre, până la 31 ianuarie 2008, aceste mențiuni însoțite de un raport de evaluare a datelor științifice care vin în sprijinul mențiunii;
   (ii) după consultarea [EFSA], Comisia adoptă […] o decizie privind declarațiile [a se citi «mențiunile»] de sănătate autorizate în acest mod și destinată să modifice elemente neesențiale ale prezentului regulament prin completarea acestuia.

   Mențiunile de sănătate care nu sunt autorizate în temeiul prezentei proceduri pot fi folosite în continuare timp de șase luni de la adoptarea deciziei;

(b) mențiunile de sănătate care nu au făcut obiectul unei evaluări și autorizări într-un stat membru: aceste mențiuni pot fi folosite în continuare cu condiția să se prezinte o cerere în temeiul prezentului regulament înainte de 19 ianuarie 2008; mențiunile de sănătate care nu sunt autorizate în temeiul prezentei proceduri pot fi folosite în continuare timp de șase luni de la luarea unei decizii în conformitate cu articolul 17 alineatul (3).”

Regulamentul (UE) nr. 432/2012

14 Potrivit considerentelor (10) și (11) ale Regulamentului (UE) nr. 432/2012 al Comisiei din 16 mai 2012 **de stabilire a unei liste de mențiuni de sănătate permise, înscrise pe produsele alimentare, altele decât cele care se referă la reducerea riscului de îmbolnăvire și la dezvoltarea și sănătatea copiilor** (JO 2012, L 136, p. 1):

„(10) Comisia a identificat o serie de mențiuni prezentate spre evaluare, făcând referire la efectele substanțelor vegetale sau pe bază de plante, cunoscute în general sub denumirea de substanțe «botanice», pentru care [EFSA] trebuie încă să finalizeze o evaluare științifică. În plus, există o serie de mențiuni de sănătate pentru care este necesară o evaluare suplimentară înainte ca includerea sau neincluderea acestora pe lista de mențiuni permise să poată fi luată în considerare de către Comisie sau care au fost evaluate, dar nu pot fi finalizate de către Comisie în acest moment din cauza altor factori legitimi.

(11) Mențiunile a căror evaluare de către [EFSA] sau a căror luare în considerare de către Comisie nu a fost încă finalizată vor fi publicate pe site-ul web al Comisiei […] și pot fi utilizate, în continuare, în temeiul articolului 28 alineatele (5) și (6) din Regulamentul (CE) [nr. 1924/2006].”

15 Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Intrare în vigoare și aplicare”, prevede la al treilea paragraf că regulamentul menționat este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în toate statele membre.

Istoricul litigiilor

16 Istoricul pertinent al litigiilor, astfel cum a fost prezentat în ordonanțele în cauzele T-619/14 și T-620/14, poate fi rezumat după cum urmează.

17 Bionorica este o întreprindere care produce și comercializează produse farmaceutice și suplimente alimentare pe piața europeană și care, în această calitate, utilizează mențiuni de sănătate aplicate pe produsele sale și în publicitatea pe care o face pentru acestea.

18 Diapharm este o întreprindere care furnizează, la scară internațională, o gamă integrată de servicii pentru industria sănătății. O parte semnificativă a activității sale constă în a oferi consultanță unor întreprinderi în materie de mențiuni de sănătate înscrise pe produse alimentare, în special în ceea ce privește suplimentele alimentare.

19 În urma adoptării Regulamentului nr. 1924/2006, Comisia a primit, în temeiul articolului 13 alineatul (2) din acest regulament, un total de aproximativ 44 000 de mențiuni de sănătate din partea statelor membre. Pe baza acestor liste naționale de mențiuni de sănătate, Comisia a constituit o listă consolidată a acestora.

20 La 24 iulie 2008, Comisia a transmis în mod formal EFSA o cerere de aviz științific pentru respectivele mențiuni, în conformitate cu articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006. Cu această ocazie, Comisia a comunicat EFSA o primă parte a listei consolidate a mențiunilor de sănătate. Părțile restante ale acestei liste au fost transmise EFSA în lunile noiembrie și decembrie ale anului 2008, precum și, prin intermediul unui addendum, în luna martie a anului 2010, numărul final al mențiunilor de sănătate care trebuiau examinate ajungând la 4 637. Între luna octombrie a anului 2009 și luna iulie a anului 2011, EFSA a efectuat evaluarea științifică a mențiunilor de sănătate transmise de Comisie.

21 La 27 septembrie 2010, Comisia a publicat pe site-ul său internet un comunicat de presă prin care a anunțat că, având în vedere numărul mare de mențiuni de sănătate și întârzierea în prelucrarea acestora, era de acord cu instituirea unui proces care să permită o adoptare progresivă a listei mențiunilor de sănătate autorizate în Uniunea Europeană. Pe de altă parte, potrivit Comisiei, redefinirea priorităților procesului de adoptare a acestei liste era în special motivată de tensiunile semnalate în ceea ce privește prelucrarea ingredientelor vegetale potrivit legislației privind mențiunile de sănătate și în temeiul celei privind medicamentele tradiționale pe bază de plante, precum și de necesitatea de a continua reflecția asupra prelucrării coerente a acestor ingrediente. În consecință, Comisia a invitat EFSA să suspende temporar evaluarea mențiunilor de sănătate care vizează substanțele vegetale și să își concentreze analiza pe toate celelalte mențiuni transmise în scopul de a adopta cât mai repede o listă care să le cuprindă. În acest context, Comisia a explicat că analiza mențiunilor de sănătate care vizează celelalte substanțe decât substanțele vegetale ar fi abordată într-o primă etapă, în timp ce mențiunile care privesc substanțele vegetale ar fi examinată într-o a doua etapă.

22 La 16 mai 2012, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 432/2012. În acest regulament, Comisia a autorizat o listă parțială cu 222 de mențiuni de sănătate, care corespundeau celor 497 de intrări înscrise în lista consolidată a mențiunilor de sănătate cu privire la care EFSA ajunsese la concluzia că datele prezentate permiteau să se stabilească o legătură de la cauză la efect între o categorie de produse alimentare, un aliment sau unul dintre compușii acestuia și efectul invocat.

23 La aceeași dată, Comisia a identificat o listă cu mai mult de 2 000 de mențiuni de sănătate a căror evaluare nu a fost încheiată de EFSA sau cu privire la care ea însăși nu s-a pronunțat încă și a publicat această listă pe site-ul său internet. Potrivit Comisiei, aceste mențiuni, care priveau în principal efectele substanțelor vegetale, rămâneau suspendate și puteau fi, prin urmare, utilizate în continuare în conformitate cu regimul tranzitoriu prevăzut la articolul 28 alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 1924/2006. În timp ce lista parțială a mențiunilor de sănătate autorizate instituită de Regulamentul nr. 432/2012 a fost ulterior actualizată de Comisie, mențiunile de sănătate privind substanțele vegetale au rămas suspendate.

24 Prin scrisorile din 22 și, respectiv, din 24 aprilie 2014, Bionorica și Diapharm au invitat Comisia să reia evaluarea mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale și, în special, să solicite EFSA să continue fără întârziere această evaluare pentru a putea fi adoptată lista completă a mențiunilor de sănătate, astfel cum se impune la articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006. Acestea și-au anunțat de asemenea intenția de a sesiza Tribunalul în cazul unei inacțiuni din partea Comisiei.

25 Prin scrisorile din 19 iunie 2014 (denumite în continuare „scrisorile din 19 iunie 2014”), Comisia a răspuns la respectivele solicitări de a acționa ale Bionorica și Diapharm, arătând în special următoarele:

„După cum știți, Comisia a inițiat o reflecție asupra mențiunilor de sănătate privind «substanțele vegetale» după ce mai multe state membre și părți interesate și-au exprimat preocuparea legată de tratamentul diferențiat aplicat produselor care conțin respectivele substanțe potrivit legislației referitoare la mențiunile de sănătate și la medicamentele tradiționale pe bază de plante.

În așteptarea rezultatelor acestei reflecții, Comisia a solicitat [EFSA] să își întrerupă evaluarea științifică a mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale. Comisia recunoaște importanța acestei probleme complexe atât pentru consumatori, cât și pentru operatorii economici. Totuși, pentru identificarea celui mai bun mod de acțiune necesar, Comisia ar trebui să dispună de timpul și de contextul necesar în acest scop.”

Procedura în fața Tribunalului și ordonanțele în cauzele T-619/14 și T-620/14

26 Prin cererile introductive depuse la grefa Tribunalului la 19 august 2014, Bionorica și Diapharm au solicitat Tribunalului să constate abținerea de a acționa a Comisiei, întrucât aceasta ar fi omis în mod ilegal să dispună EFSA să efectueze evaluarea mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale în vederea adoptării listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006.

27 Prin acte separate depuse la grefa Tribunalului la 20 noiembrie 2014, Comisia a ridicat excepții de inadmisibilitate, cu privire la care Bionorica și Diapharm și-au prezentat observațiile la 19 decembrie 2014, solicitând Tribunalului să le respingă și să se pronunțe pe fond.

28 Prin ordonanța în cauza T-619/14 și prin ordonanța în cauza T-620/14, Tribunalul a respins acțiunile formulate de Bionorica și, respectiv, de Diapharm și le-a obligat la plata cheltuielilor de judecată.

29 În primul rând, Tribunalul a examinat dacă acțiunile în constatarea abținerii de a acționa formulate de Bionorica și de Diapharm respectau condițiile prevăzute la articolul 265 TFUE și a declarat aceste acțiuni inadmisibile, la punctul 26 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, din ordonanța în cauza T-620/14, din cauza nerespectării acestor condiții.

30 Mai precis, după ce a amintit, la punctele 19 și 20 din aceste ordonanțe, că nu sunt îndeplinite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în constatarea abținerii de a acționa, stabilite la articolul 265 TFUE, atunci când instituția căreia i s-a solicitat să acționeze a luat poziție cu privire la această solicitare înainte de introducerea acțiunii, Tribunalul a considerat, la punctul 23 din ordonanțele menționate, că scrisorile din 19 iunie 2014, citite în ansamblul lor, în măsura în care în acestea din urmă a fost descris motivul pentru care se convenise întreruperea procedurii de evaluare a mențiunilor în cauză, iar Bionorica și Diapharm au fost informate că, pentru examinarea acestei din urmă chestiuni, Comisia avea nevoie de mai mult timp și de un context mai precis, erau suficient de explicite și de precise pentru a permite acesteia să cunoască poziția Comisiei cu privire la cererile lor, și anume că nu ar dispune EFSA să procedeze la evaluarea solicitată.

31 În consecință, Tribunalul a calificat, la punctul 24 din aceleași ordonanțe, respectivele scrisori ca reprezentând o luare de poziție în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE prin care s-a pus capăt abținerii de a acționa a Comisiei.

32 Tribunalul a arătat cu această ocazie, la punctul 25 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, din ordonanța în cauza T-620/14, că faptul că răspunsul Comisiei nu oferă satisfacție Bionorica și Diapharm era, în această privință, lipsit de relevanță. Astfel, articolul 265 TFUE ar avea în vedere abținerea de a acționa manifestată prin omisiunea de a hotărî sau de a lua poziție, iar nu adoptarea unui act diferit de cel pe care persoanele interesate l-ar fi dorit.

33 În al doilea rând, Tribunalul a examinat, cu titlu suplimentar, cauza de inadmisibilitate invocată de Comisie, întemeiată pe lipsa interesului de a exercita acțiunea al Bionorica și al Diapharm, și a declarat, la punctul 56 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctul 55 din ordonanța în cauza T-620/14, inadmisibile acțiunile lor în constatarea abținerii de a acționa și pentru lipsa interesului de a exercita acțiunea.

34 În această privință, Tribunalul a ajuns la concluzia, enunțată la punctele 39 și 55 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 39 și 54 din ordonanța în cauza T-620/14, că nici Bionorica, nici Diapharm nu furnizaseră elemente care să demonstreze corespunzător în ce mod reluarea de către EFSA a evaluărilor mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale și adoptarea listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate le-ar fi putut procura un beneficiu cert.

35 *Primo*, Tribunalul a considerat, la punctele 38, 42 și 43 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 38, 41 și 42 din ordonanța în cauza T-620/14, că din modul de redactare a articolului 28 alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 1924/2006 rezultă că aplicarea măsurilor tranzitorii este prevăzută, de la adoptarea acestui regulament, pentru mențiunile de sănătate care sunt în curs de evaluare și pentru care Comisia nu a adoptat nicio decizie. În aceste împrejurări, întreprinderile vizate de mențiuni de sănătate suspendate ar putea continua să le utilizeze cu respectarea regimului tranzitoriu prevăzut la articolul 28 alineatele (5) și (6) din regulamentul menționat. În consecință, potrivit Tribunalului, articolul 17 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1924/2006, care permite, în principiu, oricărui operator din sectorul alimentar să utilizeze mențiunile de sănătate autorizate care sunt incluse în respectiva listă definitivă, plasează aceste mențiuni în aceeași situație cu cea a mențiunilor de sănătate suspendate, cu alte cuvinte în situația în care acestea pot fi utilizate pentru comercializarea produselor alimentare.

36 În plus, Tribunalul a constatat, la punctele 44 și 45 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 43 și 44 din ordonanța în cauza T-620/14, că, în orice caz, chiar dacă, în temeiul articolului 17 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1924/2006, ar putea fi constatate consecințe care afectează situația juridică a Bionorica și a celorlalți operatori din sectorul alimentar, în special în raport cu regimul tranzitoriu prevăzut la articolul 28 alineatele (5) și (6) din acest regulament, un astfel de beneficiu s-ar întemeia, prin definiție, pe premisa că mențiunile de sănătate suspendate care le vizează ar fi autorizate în urma evaluării EFSA și a deciziei finale a Comisiei. Tribunalul a arătat însă că această premisă nu era la acel moment concretă și nu putea îndeplini, din acest motiv, cerințele impuse de jurisprudența sa, potrivit căreia, dacă interesul de care se prevalează reclamanta privește o situație juridică viitoare, aceasta trebuie să dovedească faptul că prejudiciul cauzat de situația respectivă este deja cert. În această privință, Tribunalul a amintit că, prin Regulamentul nr. 432/2012, care a stabilit lista parțială a mențiunilor de sănătate autorizate, Comisia autorizase numai 222 de mențiuni de sănătate dintr-un total de mai mult de 2 000 de mențiuni examinate, astfel încât regimul tranzitoriu s-ar putea dovedi mai avantajos pentru operatori decât lista definitivă a mențiunilor de sănătate autorizate.

37 *Secundo*, Tribunalul a respins, la punctele 47 și 48 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 46 și 47 din ordonanța în cauza T-620/14, argumentele Bionorica și Diapharm potrivit cărora faptul că anumite mențiuni de sănătate au făcut obiectul unei evaluări de către EFSA și că alte mențiuni rămân suspendate crea condiții inegale de concurență pe piață, statuând că o asemenea situație de inegalitate putea afecta numai interesele producătorilor ale căror mențiuni de sănătate au fost respinse în urma adoptării Regulamentului nr. 432/2012, iar nu pe cele ale producătorilor ale căror mențiuni de sănătate rămâneau suspendate.

38 *Tertio*, Tribunalul nu a admis afirmațiile făcute de Bionorica și de Diapharm potrivit cărora acestea erau puternic afectate de insecuritatea juridică ce domnea pe piață din cauza inexistenței unei decizii definitive și complete a Comisiei cu privire la autorizarea mențiunilor de sănătate. Tribunalul a subliniat în această privință, la punctele 51 și 52 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 50 și 51 din ordonanța în cauza T-620/14, că principiul securității juridice impune ca normele de drept să fie clare și precise și ca consecințele lor să fie previzibile. Or, potrivit Tribunalului, normele aplicabile atât, pe de o parte, mențiunilor de sănătate autorizate sau respinse, cât și, pe de altă parte, mențiunilor de sănătate suspendate îndeplineau asemenea condiții. Mai precis, normele cărora le erau supuse mențiunile de sănătate suspendate ar reieși în mod expres din Regulamentul nr. 1924/2006 și în special din articolul 28 alineatele (5) și (6) din acesta, care ar prezenta regimul aplicabil, de la adoptarea acestui regulament, mențiunilor de sănătate în așteptarea unei evaluări și a unei decizii definitive.

39 *Quarto*, la punctul 54 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctul 53 din ordonanța în cauza T-620/14, Tribunalul a înlăturat susținerile Bionorica și ale Diapharm cu privire la prejudiciile financiare pe care acestea le-ar fi suferit ca urmare a inacțiunii Comisiei, arătând că nu explicaseră nici în ce mod s-ar fi produs respectivele prejudicii, nici în ce mod ar putea să dispară dacă Comisia ar dispune EFSA să continue evaluarea mențiunilor de sănătate suspendate.

40 În sfârșit, în al treilea rând, Tribunalul a examinat și a admis cauza de inadmisibilitate invocată de Comisie numai în cauza T-620/14, întemeiată pe lipsa calității procesuale active a Bionorica și a Diapharm. Tribunalul a apreciat în această privință, la punctul 56 din ordonanța în cauza T-620/14, că Diapharm, care este o societate care furnizează servicii de consultanță și de suport întreprinderilor din industria sănătății, inclusiv în materie de mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare, nu produce și nici nu comercializează acest tip de produse pe piața Uniunii. Ca urmare a acestui fapt, potrivit Tribunalului, activitatea desfășurată de Diapharm nu este suficient de legată de aceste din urmă activități pentru a se putea considera că actul care urma să fie adoptat de Comisie în urma constatării eventualei abțineri de a acționa a acesteia din urmă o privea în mod direct.

Concluziile părților și procedura în fața Curții

41 Prin recursurile formulate, Bionorica și, respectiv, Diapharm solicită Curții:

– anularea ordonanței în cauza T-619/14 și, respectiv, a ordonanței în cauza T-620/14 și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

42 Comisia solicită Curții respingerea recursurilor ca vădit nefondate și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată.

43 Prin decizia președintelui Curții din 21 ianuarie 2016, cauzele C-596/15 P și C-597/15 P au fost conexate pentru buna desfășurare a fazelor scrise și orale ale procedurii, precum și în vederea pronunțării hotărârii, conform articolului 54 din Regulamentul de procedură al Curții.

Cu privire la recursuri

44 În susținerea recursurilor formulate, Bionorica și Diapharm invocă, fiecare, trei motive, care se suprapun în parte.

Cu privire la al doilea motiv în cauza C-596/15 P și la primul motiv în cauza C-597/15 P

Argumentele părților

45 Prin intermediul celui de al doilea și, respectiv, al primului motiv, Bionorica și Diapharm reproșează în esență Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a statuat, la punctul 24 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, din ordonanța în cauza T-620/14, că scrisorile din 19 iunie 2014 constituiau o luare de poziție în sensul articolului 265 al doilea paragraf TFUE care punea capăt abținerii de a acționa a Comisiei.

46 Potrivit recurentelor, constatarea făcută de Tribunal la punctul 23 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, din ordonanța în cauza T-620/14, potrivit căreia scrisorile din 19 iunie 2014, „citit[e] în ansamblul [lor], era[u] suficient de explicit[e] și de precis[e] pentru a permite [Bionorica și Diapharm] să cunoască poziția Comisiei cu privire la [cererile lor], în special, faptul că nu ar dispune EFSA să înceapă evaluarea solicitată, precum și motivele care stăteau la baza unei astfel de poziții”, atestă în special că Tribunalul nu a efectuat o examinare precisă a conținutului acestor scrisori.

47 În această privință, Bionorica și Diapharm arată că, în primele două paragrafe ale acestor scrisori, Comisia s-a limitat la a exprima statu-quoul care exista în privința evaluării mențiunilor de sănătate pentru substanțele vegetale. Recurentele ar fi rezumat deja ele însele această situație în scrisorile prin care invitau Comisia să acționeze. În plus, ele susțin că procesul de reflecție la care se referă Comisia în scrisorile din 19 iunie 2014, în cadrul căruia un document consultativ referitor la ceea ce urma să fie făcut după evaluarea acestor susțineri a fost trimis statelor membre, a fost inițiat de această instituție în luna iulie a anului 2012 și s-a încheiat la finalul anului 2012 cu majoritatea statelor membre pronunțându-se în favoarea continuării evaluării potrivit abordării științifice aplicate până atunci, inclusiv a mențiunilor de sănătate suspendate. Potrivit Bionorica și Diapharm, scrisorile din 19 iunie 2014 sunt cel puțin ambigue în măsura în care se referă potențial la un nou proces de reflecție.

48 Bionorica și Diapharm arată totodată că, în a treia frază din scrisorile din 19 iunie 2014, Comisia a recunoscut pur și simplu, referitor la evaluarea mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale, importanța „acestei probleme complexe” atât pentru consumatori, cât și pentru operatorii economici. În a patra și ultima frază, Comisia s-ar fi limitat să explice că trebuia să dispună de timpul și de contextul necesare pentru a stabili „linia de conduită optimă impusă”, fără a explica însă ce considera necesar în speță.

49 În consecință, ar fi imposibil ca din scrisorile din 19 iunie 2014 să se deducă poziția pe care Comisia a adoptat-o cu privire la solicitările de a acționa care i-au fost adresate, în special dacă și, eventual, în ce moment intenționa să ceară EFSA să își continue evaluarea mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale. În conformitate cu Hotărârea Curții din 22 mai 1985, Parlamentul/Consiliul (13/83, EU:C:1985:220, punctul 25), un astfel de răspuns evaziv nu ar fi de natură să constituie o luare de poziție suficientă care să pună capăt abținerii de a acționa.

50 Comisia susține că Tribunalul a statuat în mod întemeiat că scrisorile din 19 iunie 2014 permiteau Bionorica și Diapharm să înțeleagă că această instituție nu le-ar admite cererea de a pune capăt suspendării evaluării mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale. Astfel, potrivit Comisiei, prin contextul în care se înscriau aceste scrisori, recurentele erau informate cu privire la faptul că aceasta își reevaluase prioritățile și suspendase evaluarea mențiunilor de sănătate referitoare la aceste substanțe pentru a examina mai întâi mențiunile de sănătate privind alte substanțe decât cele vegetale. Prin urmare, din scrisorile din 19 iunie 2014 și din contextul lor ar reieși că, la momentul la care Comisia a adresat Bionorica și Diapharm respectivele scrisori, aceasta aprecia că împrejurările nu justificau acceptarea solicitărilor de a acționa.

Aprecierea Curții

51 În temeiul articolului 265 al doilea paragraf TFUE, acțiunea în constatarea abținerii de a acționa este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul, oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze. În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni.

52 Conform jurisprudenței Curții, articolul 265 TFUE are în vedere abținerea de a acționa manifestată prin omisiunea de a hotărî sau de a lua poziție (Hotărârea din 13 iulie 1971, Deutscher Komponistenverband/Comisia, 8/71, EU:C:1971:82, punctul 2, și Hotărârea din 19 noiembrie 2013, Comisia/Consiliul, C-196/12, EU:C:2013:753, punctul 22, precum și jurisprudența citată).

53 În această privință, acțiunea în constatarea abținerii de a acționa poate fi formulată nu numai împotriva omisiunii de a adopta un act care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, ci și împotriva omisiunii de a adopta un act pregătitor, dacă acesta constituie documentul prealabil necesar derulării unei proceduri la finalul căreia trebuie să rezulte un act care produce efecte juridice obligatorii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 1988, Parlamentul European/Consiliul, 302/87, EU:C:1988:461, punctul 16).

54 În ceea ce privește solicitarea de a acționa adresată unei instituții, ea trebuie să fie suficient de explicită și de precisă pentru a-i permite să cunoască în mod concret conținutul deciziei pe care i se cere să o adopte și trebuie de asemenea să reflecte faptul că intenționează să constrângă această instituție să ia poziție (a se vedea prin analogie Hotărârea din 10 iunie 1986, Usinor/Comisia, 81/85 și 119/85, EU:C:1986:234, punctul 15, și Ordonanța din 18 noiembrie 1999, Pescados Congelados Jogamar/Comisia, C-249/99 P, EU:C:1999:571, punctul 18).

55 Trebuie amintit că, pe de altă parte, calificarea juridică a unui fapt sau a unui act, cum este o scrisoare, efectuată de Tribunal este o problemă de drept care poate fi ridicată în cadrul unui recurs [a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) și Diputación Foral de Vizcaya/Comisia, C-442/03 P și C-471/03 P, EU:C:2006:356, punctul 90, precum și jurisprudența citată]. Prin urmare, aspectul dacă o scrisoare trimisă de o instituție ca răspuns la o solicitare de a acționa a pus sau nu a pus capăt abținerii invocate de această instituție este o problemă de drept care poate fi examinată în stadiul recursului.

56 În speță, este cert că, în temeiul articolului 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006, Comisia avea obligația să consulte EFSA în scopul de a adopta ulterior lista definitivă a mențiunilor de sănătate autorizate în termenul acordat, și anume cel târziu la 31 ianuarie 2010, și că această listă a fost adoptată numai parțial prin Regulamentul nr. 432/2012, la data de 16 mai 2012. Nu se contestă nici că Bionorica și Diapharm, prin scrisorile lor din 22 și, respectiv, din 24 aprilie 2014, menționate la punctul 24 din prezenta hotărâre, au solicitat în mod corespunzător Comisiei să acționeze, cu alte cuvinte să ceară EFSA să reia imediat evaluarea mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale în scopul adoptării listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate și că, în răspunsul la aceste scrisori, Comisia s-a limitat la a concluziona, în scrisorile din 19 iunie 2014, menționate la punctul 25 din prezenta hotărâre, că, „pentru a stabili linia de conduită optimă impusă, [ea] ar trebui să dispună de timpul și de contextul necesar în acest scop.”

57 În această privință, trebuie să se observe că, prin faptul că a descris, mai întâi, statu-quoul care exista în privința evaluării mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale de la comunicatul său din 27 septembrie 2010, menționat la punctul 21 din prezenta hotărâre, și prin faptul că a făcut referire, în continuare, la timpul și la contextul necesar, fără a preciza însă ce anume considera necesar pentru a

continua procesul de evaluare în cauză, Comisia nu a indicat, într-un mod lipsit de ambiguitate, intenția sa cu privire la faptul de a însărcina sau de a nu însărcina EFSA cu continuarea acestei evaluări.

58 Cu alte cuvinte, Comisia nici nu s-a consultat cu EFSA, cum îi solicitau Bionorica și Diapharm, nici nu a indicat în scrisorile sale din 19 iunie 2014, în mod univoc, dacă și când ar efectua o asemenea consultare, ceea ce se înscrie în ipotezele indicate la punctul 52 din prezenta hotărâre.

59 Din cele ce precedă reiese că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a statuat, la punctul 24 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, din ordonanța în cauza T-620/14, că scrisorile din 19 iunie 2014 puseseră capăt abținerii de a acționa a Comisiei.

60 În consecință, al doilea motiv în cauza C-596/15 P și primul motiv în cauza C-597/15 P trebuie admise.

61 Cu toate acestea, trebuie amintit că Tribunalul a analizat, cu titlu suplimentar, existența unui interes de a exercita acțiunea al Bionorica și al Diapharm și, întrucât a considerat că cele două întreprinderi nu aveau un astfel de interes, a concluzionat că acțiunile lor trebuiau respinse ca inadmisibile pentru acest motiv. Prin urmare, înainte de a putea proceda, dacă este cazul, la anularea ordonanțelor în cauzele T-619/14 și T-620/14, este necesar să se examineze motivele din cauzele C-596/15 P și, respectiv, C-597/15 P, care privesc acel aspect al ordonanțelor referitor la interesul de a exercita acțiunea.

Cu privire la primul și la al treilea motiv în cauza C-596/15 P și la al doilea motiv în cauza C-597/15 P

62 În măsura în care primul și al treilea motiv în cauza C-596/15 P și, respectiv, al doilea motiv în cauza C-597/15 P sunt îndreptate în esență împotriva constatării, făcute de Tribunal, a lipsei interesului de a exercita acțiunea al Bionorica și al Diapharm, aceste motive trebuie examinate împreună.

Argumentația părților

– În ceea ce privește primul motiv în cauza C-596/15 P

63 Prin intermediul primului motiv, Bionorica reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de procedură, întrucât s-a întemeiat în parte pe fapte inexacte și că a calificat-o astfel în mod eronat, la punctele 1 și 48 din ordonanța în cauza T-619/14, drept întreprindere care producea și comercializa complemente alimentare sau produse alimentare pe piața europeană. În consecință, potrivit Bionorica, Tribunalul a ajuns la o decizie eronată în defavoarea sa prin faptul că a statuat că nu era vizată de mențiunile de sănătate suspendate și că existența unor condiții concurențiale inegale nu ar fi putut, în consecință, să stea la baza interesului său de a exercita acțiunea în speță.

64 Or, din cererea sa introductivă la Tribunal ar reieși că aceasta era unul dintre primii producători mondiali de medicamente pe bază de plante, dintre care cele citate cu titlu de exemplu în cererea sa introductivă conțineau substanțe dotate cu efecte terapeutice pentru care fuseseră solicitate mențiunile de sănătate suspendate.

65 Comisia contestă argumentele Bionorica.

66 Astfel cum ar reieși dintr-o comparare a înscrisurilor de la dosar cu ordonanța în cauza T-619/14, constatările de fapt contestate de Bionorica, care figurează la punctele 1 și 48 din ordonanța atacată, nu sunt nicidecum eronate, ci chiar mai degrabă favorabile acesteia, întrucât Tribunalul a reținut, fără

a o pune la îndoială, simpla afirmație a acestei societăți că avea intenția de a utiliza mențiunile de sănătate privind substanțele vegetale ca operator în sectorul alimentar. Comisia arată că această constatare este conformă cu indicațiile care figurează în cererea introductivă.

– În ceea ce privește al treilea motiv în cauza C-596/15 P și al doilea motiv în cauza C-597/15 P

67 Prin intermediul celui de al treilea și, respectiv, al celui de al doilea motiv, Bionorica și Diapharm reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a declarat, cu titlu suplimentar, la punctele 55 și 56 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 54 și 55 din ordonanța în cauza T-620/14, inadmisibile acțiunile lor în constatarea abținerii de a acționa din cauza lipsei interesului de a exercita acțiunea, pentru motivul că acestea nu pot obține niciun beneficiu cert din adoptarea listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate.

68 Bionorica și Diapharm arată, în primul rând, că utilizarea mențiunilor de sănătate autorizate și utilizarea mențiunilor de sănătate suspendate sunt supuse unor cerințe diferite și, în consecință, nu pot fi plasate pe aceeași poziție. Ele indică, în această privință, că alineatele (5) și (6) ale articolului 28 din Regulamentul nr. 1924/2006 nu permit utilizarea necondiționată a mențiunilor de sănătate suspendate, ci le condiționează utilizarea, aceste mențiuni trebuind în special să fie „conforme [cu acest] regulament și cu dispozițiile naționale existente care le sunt aplicabile”.

69 Acest lucru ar implica în special că, în conformitate cu Regulamentul nr. 1924/2006, mențiunile de sănătate suspendate nu trebuie să fie înșelătoare și trebuie să se întemeieze pe date științifice general acceptate. În această privință, aspectul dacă aceste condiții sunt îndeplinite sau dacă cumpărătorii sunt induși în eroare ar fi supus, pe lângă controlul efectuat de autoritățile statale competente în materie de control al produselor alimentare, examinării de la caz la caz de către instanțele naționale, sesizate de ceilalți operatori de pe piață. Or, în practica germană, un astfel de control judiciar, care poate conduce la o întrerupere imediată a vânzărilor pe teritoriul Germaniei, s-ar efectua în cadrul unei examinări sumare, care nu dă în mod sistematic rezultate care pot fi justificate material, care, în plus, ar putea să difere în mod radical, pentru aceeași mențiune de sănătate, de la o instanță la alta, mai ales în contextul criteriului juridic imprecis al datelor științifice general acceptate, oferind o marjă de interpretare considerabilă.

70 În consecință, nu ar exista în niciun moment vreo securitate juridică, nici pentru Bionorica și Diapharm, nici pentru alte întreprinderi, în ceea ce privește faptul că mențiunile de sănătate rămase suspendate pot fi utilizate în mod legal. În schimb, acest lucru ar fi diferit în ceea ce privește mențiunile de sănătate autorizate incluse pe o listă pozitivă și exhaustivă care ar pune capăt unor examinări de la caz la caz. Pe de altă parte, Bionorica și Diapharm susțin, în această privință, că legiuitorul Uniunii nu a prevăzut în mod explicit măsuri tranzitorii pentru perioada de după 31 ianuarie 2010, și anume după termenul fixat la articolul 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006 pentru adoptarea listei mențiunilor de sănătate autorizate.

71 Ca răspuns la constatarea Tribunalului, făcută la punctul 45 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctul 44 din ordonanța în cauza T-620/14, potrivit căreia aplicarea unor măsuri tranzitorii ar putea fi mai benefică decât respingerea mențiunilor de sănătate, Bionorica și Diapharm arată că, în termeni de securitate juridică la care acestea aspiră prin utilizarea mențiunilor de sănătate și prin urmare a beneficiului care rezultă din acestea, mențiunile de sănătate autorizate definitiv constituie un indicator la fel de fiabil precum cele respinse definitiv.

72 În al doilea rând, Bionorica și Diapharm susțin că, prin faptul că a apreciat, la punctele 47 și 48 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 46 și 47 din ordonanța în cauza T-620/14, că se pot crea condiții inegale de concurență numai față de producătorii ale căror mențiuni de sănătate au fost respinse în urma adoptării Regulamentului nr. 432/2012 în raport cu cei ale căror mențiuni de sănătate au fost autorizate în temeiul acestuia, iar nu față de producătorii ale căror mențiuni de

sănătate au rămas suspendate, Tribunalul s-a întemeiat pe falsa interpretare potrivit căreia mențiunile de sănătate autorizate și cele suspendate ar trebui să beneficieze de același tratament. Or, atât timp cât, în cazul mențiunilor de sănătate autorizate și, respectiv, al celor respinse, ar fi clar că acestea pot sau nu pot fi utilizate, aceeași securitate juridică nu ar exista în cazul mențiunilor de sănătate suspendate.

73 În sfârșit, în al treilea rând, Bionorica și Diapharm arată, făcând referire la punctele 51-53 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 50-52 din ordonanța în cauza T-620/14, că Tribunalul a considerat în mod eronat că normele aplicabile atât mențiunilor de sănătate autorizate și respinse, cât și celor suspendate sunt suficient de clare și de precise și că consecințele care rezultă de aici sunt suficient de previzibile. Astfel, măsurile tranzitorii aplicabile mențiunilor de sănătate suspendate care, pe de o parte, implică, în fiecare caz, o nouă analiză care beneficiază, în ceea ce privește aprecierea unor probe științifice, de o marjă de apreciere considerabilă și care, pe de altă parte, pot conduce la rezultate foarte diverse, chiar contradictorii, în special în practica judiciară din Germania, nu ar produce consecințe juridice suficient de previzibile.

74 Comisia arată că, în măsura în care nici Bionorica, nici Diapharm nu desfășurau o activitate de producție ca întreprinderi din sectorul alimentar la momentul introducerii acțiunilor, niciuna dintre aceste două întreprinderi nu poate obține un beneficiu cert din autorizarea definitivă a unor mențiuni de sănătate înscrise pe produsele alimentare care privesc substanțele vegetale, dat fiind că acestea nu ar fi ele însele implicate în producerea sau în comercializarea unor produse alimentare care pot fi promovate prin intermediul unor mențiuni de acest tip.

75 Mai întâi, la argumentul invocat de Bionorica și de Diapharm, potrivit căruia Tribunalul plasase, în mod eronat, în aceeași situație mențiunile de sănătate autorizate și pe cele care au rămas suspendate, Comisia obiectează că Tribunalul s-a limitat la a arăta, la punctul 43 și, respectiv, la punctul 42 din ordonanțele în cauzele T-619/14 și T-620/14, că utilizarea unor mențiuni de sănătate era autorizată în ambele cazuri. Potrivit Comisiei, această constatare este corectă în drept în lumina dispozițiilor articolului 28 alineatele (5) și (6) din Regulamentul nr. 1924/2006. În schimb, ar fi de la sine înțeles că utilizarea licită a unor mențiuni de sănătate, indiferent că acestea sunt autorizate sau suspendate, presupune că condițiile stabilite în acest scop de legiuitorul Uniunii sunt îndeplinite în fiecare caz. Pe de altă parte, considerațiile recurentelor cu privire la efectele negative invocate ale menținerii aplicării dreptului național în vigoare ar fi îndreptate, pe fond, nu împotriva Tribunalului, ci, pe de o parte, împotriva legiuitorului german și a instanțelor germane și, pe de altă parte, împotriva legiuitorului Uniunii care a adoptat dispozițiile tranzitorii în cauză.

76 În continuare, ca răspuns la argumentul recurentelor potrivit căruia Tribunalul a considerat în mod eronat că acestea nu puteau obține numai un beneficiu viitor și incert din autorizarea mențiunilor de sănătate suspendate, Comisia observă că recurentele nu contestă, în acest context, că Tribunalul a considerat în mod întemeiat că autorizarea mențiunilor de sănătate privind substanțe vegetale era o împrejurare care nu se concretizase încă și care nu putea să îndeplinească, așadar, criteriile unei jurisprudențe constante potrivit căreia, atunci când interesul pe care îl invocă un reclamant privește o situație juridică viitoare, revine acestuia sarcina să dovedească faptul că prejudiciul cauzat de situația respectivă este deja cert.

77 Or, Bionorica și Diapharm ar aprecia că fie și un refuz al autorizării mențiunilor de sănătate privind substanțe vegetale le-ar putea conferi un avantaj. Potrivit Comisiei, acest argument, care nu ar putea proveni în niciun caz de la o întreprindere din sectorul alimentar care dorește să utilizeze o mențiune de sănătate, demonstrează tocmai că recurentele acordă importanță nu autorizării mențiunilor de sănătate privind substanțe vegetale, ci numai existenței vreunei liste, care ar putea avea desigur efecte asupra situației juridice a altor întreprinderi, dar care, în lumina activităților comerciale ale recurentelor, poate privi numai situația lor de fapt.

78 În cazul Bionorica, un astfel de refuz ar însemna că întreprinderile din sectorul alimentar nu ar mai avea dreptul de a utiliza aceste mențiuni, ceea ce ar permite Bionorica, în calitate de producător de medicamente pe bază de plante, să țină la distanță concurenți indezirabili din sectorul alimentar. Cât privește Diapharm, nici refuzul sau autorizarea ori menținerea suspendării mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale nu ar avea niciun efect asupra situației sale juridice, dat fiind că această societate își poate desfășura în toate cazurile activitățile de consultanță.

79 În sfârșit, Comisia solicită respingerea argumentelor recurentelor întemeiate pe o pretinsă insecuritate juridică drept urmare a aplicării unor dispoziții tranzitorii, arătând că validitatea constatărilor Tribunalului cu privire la securitatea juridică, contestate de recurente, este pe deplin confirmată de jurisprudența în materie.

Aprecierea Curții

– În ceea ce privește primul motiv în cauza C-596/15 P

80 Din ordonanța în cauza T-619/14 reiese că, deși, în aprecierea interesului Bionorica de a exercita acțiunea, Tribunalul a plecat de la premisa potrivit căreia aceasta era un producător de produse alimentare, el nu s-a întemeiat pe această calitate invocată de Bionorica pentru a concluziona că aceasta nu avea un interes de a exercita acțiunea.

81 În aceste condiții, trebuie să se constate că, în măsura în care consecințele pe care Bionorica le deduce din denaturarea, de către Tribunal, a faptelor care o privesc decurg dintr-o lectură eronată a ordonanței în cauza T-619/14, argumentele prezentate de ea în această privință trebuie înlăturate ca inoperante, întrucât nu pot conduce la anularea ordonanței menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctele 87 și 88, precum și Hotărârea din 26 iulie 2017, AGC Glass Europe și alții/Comisia, C-517/15 P, nepublicată, EU:C:2017:598, punctele 63-65).

82 În consecință, primul motiv în cauza C-596/15 P trebuie respins.

– În ceea ce privește al treilea motiv în cauza C-596/15 P și al doilea motiv în cauza C-597/15 P

83 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că revine reclamantului sarcina de a face dovada interesului său de a exercita acțiunea care constituie condiția esențială și primordială a oricărei acțiuni în justiție (a se vedea în acest sens Ordonanța din 31 iulie 1989, S./Comisia, 206/89 R, EU:C:1989:333, punctul 8, și Hotărârea din 4 iunie 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Comisia, C-682/13 P, nepublicată, EU:C:2015:356, punctul 27).

84 Interesul unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să fie născut și actual și nu poate privi o situație viitoare și ipotetică. În raport cu obiectul acțiunii, interesul menționat trebuie să existe la momentul introducerii acesteia, sub sancțiunea inadmisibilității, și trebuie să continue să existe, până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului (Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctele 56 și 57, precum și jurisprudența citată).

85 Existența unui interes al reclamantului de a exercita acțiunea presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a intentat-o (Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctul 42, precum și jurisprudența citată, Hotărârea din 17 aprilie 2008, Flaherty și alții/Comisia, C-373/06 P, C-379/06 P și C-382/06 P, EU:C:2008:230, punctul 25, și Hotărârea din 4 iunie 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Comisia, C-682/13 P, nepublicată, EU:C:2015:356, punctul 25). În schimb, interesul de a exercita acțiunea

lipsește atunci când admiterea unei acțiuni nu ar fi, în orice caz, de natură să îi dea reclamantului câștig de cauză (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 iunie 2011, Evropaïki Dynamiki/BCE, C-401/09 P, EU:C:2011:370, punctul 49 și jurisprudența citată).

86 În speță, în primul rând, la punctele 38-43 și 45 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 38-42 și 44 din ordonanța în cauza T-620/14, Tribunalul a admis argumentul Comisiei potrivit căruia Bionorica și Diapharm nu pot obține niciun beneficiu cert din adoptarea listei definitive a mențiunilor de sănătate autorizate, întrucât, în esență, regimul tranzitoriu aplicabil plasează deja mențiunile de sănătate suspendate într-o situație la fel de benefică precum cea a mențiunilor de sănătate autorizate.

87 Or, o asemenea constatare a echivalenței regimurilor tranzitoriu și definitiv nu poate fi admisă. În această privință, deși este adevărat, astfel cum a statuat Tribunalul la punctul 43 din ordonanța în cauza T-619/14 și, respectiv, la punctul 42 din ordonanța în cauza T-620/14, că mențiunile de sănătate autorizate și mențiunile de sănătate suspendate pot fi, în principiu, utilizate pentru comercializarea produselor alimentare, aceste două categorii de mențiuni de sănătate sunt supuse totuși unor cerințe diferite și nu beneficiază de aceleași condiții.

88 Astfel, în timp ce articolul 17 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1924/2006 permite, în principiu, oricărui operator din sectorul alimentar să utilizeze mențiunile de sănătate autorizate, care figurează pe respectiva listă definitivă și unică pentru Uniune, mențiunile de sănătate suspendate supuse regimului tranzitoriu trebuie să fie în special conforme, în temeiul articolului 28 alineatele (5) și (6) din acest regulament, cu acesta din urmă, precum și cu dispozițiile naționale care le sunt aplicabile.

89 Acest lucru implică, printre altele, pe de o parte, că, potrivit articolului 3 al doilea paragraf litera (a) și articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1924/2006, toate mențiunile de sănătate trebuie să nu fie ambigue sau înșelătoare și trebuie să se bazeze pe dovezi științifice general acceptate. Pe de altă parte, mențiunile de sănătate suspendate trebuie să îndeplinească și ele, în fiecare stat membru, cerințele propriului regim național. În consecință, examinarea lor de la caz la caz presupune un risc de a genera rezultate divergente la finalul procedurilor administrative și judiciare naționale referitoare la autorizarea unor astfel de mențiuni nu numai de la un stat membru la altul, ci și în cadrul aceluiași stat membru.

90 În această privință, Comisia a arătat, în ședința din fața Curții, că dispozițiile naționale ale statelor membre diferă în special în privința aspectului dacă o substanță vegetală este sigură.

91 Or, trebuie să se observe că o astfel de situație tranzitorie, prelungită în mod indefinit dincolo de perioada care trebuia să se încheie, în temeiul articolului 13 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1924/2006, cel târziu la 31 ianuarie 2010, nu îndeplinește cerințele acestui din urmă regulament, formulate în considerentul (23) al acestuia, potrivit cărora, pentru a asigura o evaluare științifică armonizată și la cele mai înalte standarde posibile a acestor mențiuni, EFSA ar trebui să efectueze astfel de evaluări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 2016, Verband Sozialer Wettbewerb, C-19/15, EU:C:2016:563, punctul 41).

92 Având în vedere considerațiile prezentate la punctele 87-91 din prezenta hotărâre, este necesar să se arate că, la punctele 47 și 48 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctele 46 și 47 din ordonanța în cauza T-620/14, Tribunalul și-a întemeiat raționamentul pe premisa eronată a echivalenței regimurilor tranzitoriu și definitiv și a ajuns în mod eronat la concluzia că condiții inegale de concurență pot fi create numai în privința producătorilor ale căror mențiuni de sănătate au fost respinse în urma adoptării Regulamentului nr. 432/2012 în raport cu cei ale căror mențiuni de sănătate au fost autorizate în temeiul acestuia, iar nu în privința producătorilor ale căror mențiuni de sănătate au rămas suspendate.

93 Cât privește constatarea făcută de Tribunal la punctul 45 din ordonanța în cauza T-619/14 și la punctul 44 din ordonanța în cauza T-620/14, potrivit căreia împotriva recunoașterii interesului Bionorica și al Diapharm de a exercita acțiunea pledează împrejurarea că regimul tranzitoriu poate fi mai avantajos decât respingerea definitivă a unei mențiuni de sănătate având în vedere că, prin Regulamentul nr. 432/2012, care a stabilit o listă parțială a mențiunilor de sănătate autorizate, Comisia autorizase numai 222 de mențiuni dintr-un total de peste 2 000 de mențiuni examinate, trebuie să se arate că aceasta este afectată de erori.

94 Astfel, a reține o asemenea abordare ar însemna să se accepte, după cum a subliniat avocatul general la punctul 67 din concluzii, că un reclamant ar avea interesul de a formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa numai dacă soluționarea potențială cea mai defavorabilă a acestei acțiuni ar fi mai benefică decât situația actuală.

95 Or, trebuie amintit că, conform jurisprudenței citate la punctul 85 din prezenta hotărâre, interesul de a exercita acțiunea lipsește numai atunci când rezultatul favorabil al unei acțiuni nu ar fi, în orice caz, de natură să ofere satisfacție reclamantului.

96 În această privință, chiar și respingerea unei mențiuni de sănătate poate genera un beneficiu, în termeni de securitate juridică, unui operator economic ce își planifică intrarea pe piața produselor alimentare sau a complementelor alimentare. Într-adevăr, o determinare univocă a statutului juridic al mențiunilor de sănătate până în acel moment suspendate ar permite astfel unui asemenea operator să își adapteze strategia comercială.

97 În aceste condiții, având în vedere erorile de drept săvârșite de Tribunal, constatate la punctele 87-96 din prezenta hotărâre, al treilea motiv în cauza C-596/15 P trebuie declarat fondat. În consecință, recursul în cauza C-596/15 P trebuie admis.

98 În ceea ce privește al doilea motiv în cauza C-597/15 P, astfel cum reiese din înscrisurile depuse de Diapharm în cadrul procedurii din fața Tribunalului, aceasta este o întreprindere de consultanță, inclusiv în materie de mențiuni de sănătate referitoare la complemente alimentare sau la produse alimentare. În recursul formulat, ea susține că intervine deja în stadiul conceperii și al creării produselor în cauză și că furnizează clienților săi în special rețete pentru produse gata să fie aplicate, propuneri de ambalare și de etichetare, ajutor în problemele de dreptul proprietății intelectuale, precum și strategii comerciale și promoționale complete.

99 În schimb, astfel cum Diapharm a confirmat în fața Curții, activitatea sa nu include nici producerea, nici comercializarea de complemente alimentare sau de produse alimentare.

100 În recursul formulat, Diapharm afirmă că neadoptarea de către Comisie a listei definitive a mențiunilor de sănătate privind substanțele vegetale o afectează prin reducerea cererii pentru serviciile sale, care determină o pierdere semnificativă de venituri. Astfel, în lipsa acestei liste, Diapharm nu ar fi în măsură să ofere consultanță fiabilă cu privire la eventuale posibilități de comercializare de complemente alimentare sau de produse alimentare.

101 În speță, nu se poate admite că Diapharm a demonstrat interesul său de a exercita acțiunea în măsura în care, conform jurisprudenței citate la punctul 85 din prezenta hotărâre, nu poate obține niciun beneficiu personal din preluarea de către EFSA a evaluării mențiunilor de sănătate privind produsele vegetale și a adoptării ulterioare a unei liste definitive de mențiuni de sănătate autorizate.

102 Astfel, în calitatea sa de operator economic ce se situează în amontele procesului de producere sau de comercializare de complemente alimentare sau de produse alimentare, Diapharm nu va fi în măsură să utilizeze ea însăși mențiunile în cauză și cu atât mai mult nu va fi în concurență directă cu operatori care utilizează aceste mențiuni.

103 În lumina considerațiilor care precedă, este necesar să se constate că, prin faptul că a statuat, la punctul 55 din ordonanța în cauza T-620/14, că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa formulată de Diapharm trebuie respinsă și pentru lipsa interesului de a exercita acțiunea, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept.

104 În aceste condiții, al doilea motiv în cauza C-597/15 P trebuie declarat nefondat.

Cu privire la al treilea motiv în cauza C-597/15 P

105 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Diapharm reproșează Tribunalului că a statuat în mod eronat că activitatea sa în calitate de întreprindere de consultanță nu prezenta o legătură suficientă cu producerea produselor alimentare în cauză, astfel încât aceasta nu îndeplinea condiția afectării directe, care determina calitatea sa procesuală activă.

106 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, interesul de a exercita acțiunea și calitatea procesuală activă constituie condiții de admisibilitate distincte pe care o persoană fizică sau juridică trebuie să le îndeplinească cumulativ pentru a formula o acțiune în constatarea abținerii de a acționa admisibilă în temeiul articolului 265 al treilea paragraf TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 62).

107 Or, în lumina răspunsului dat la al doilea motiv invocat în cauza C-597/15 P, potrivit căruia Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept prin faptul că a statuat că Diapharm nu avea interesul de a exercita acțiunea, nu este necesar să se examineze al treilea motiv.

108 În consecință, recursul în cauza C-597/15 P trebuie respins.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

109 În temeiul articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului. În acest caz, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

110 În speță, Curtea apreciază că dispune de elementele necesare pentru a soluționa în mod definitiv excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie în cursul procedurii în primă instanță în cauza T-619/14.

111 Comisia a invocat în esență trei cauze de inadmisibilitate, întemeiate pe faptul că acțiunea nu ar avea un obiect licit, pe lipsa interesului de a exercita acțiunea și pe lipsa calității procesuale active a Bionorica.

112 Trebuie să se examineze, în primul rând, cauza de inadmisibilitate invocată de Comisie întemeiată pe lipsa interesului de a exercita acțiunea al Bionorica.

113 În această privință, astfel cum rezultă din elementele prezentate de Bionorica în fața Tribunalului, în special din cuprinsul punctelor 13 și 29 din cererea sa introductivă, precum și din anexele 8 și 9 la aceasta, și astfel cum a declarat Bionorica în fața Curții la momentul introducerii acțiunii sale, ea nu desfășura nicio activitate de producător pe piața produselor alimentare sau a complementelor alimentare a Uniunii. Astfel, Bionorica era un producător de medicamente pe bază de plante, care nu sunt vizate de dispozițiile Regulamentului nr. 1924/2006, care se referă numai la mențiunile de sănătate privind produsele alimentare.

114 Desigur, Bionorica susține că, ținând seama de prezența sa pe piața medicamentelor pe bază de plante care conțin aceleași substanțe vegetale cu cele vizate de mențiunile de sănătate suspendate, ea este gata să intre pe piața complementelor alimentare dacă mențiunile de sănătate în cauză sunt autorizate.

115 Cu toate acestea, o simplă declarație de intenție, în măsura în care privește o situație viitoare și incertă, nu poate fi suficientă, conform jurisprudenței citate la punctul 84 din prezenta hotărâre, pentru a demonstra interesul de a exercita acțiunea născut și actual al Bionorica (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 20 iunie 2013, Cañas/Comisia, C-269/12 P, nepublicată, EU:C:2013:415, punctele 16 și 17).

116 În consecință, fără a fi necesar să se examineze celelalte cauze de inadmisibilitate invocate de Comisie, recursul Bionorica în cauza T-619/14 trebuie respins ca inadmisibil.

Cu privire la cheltuielile de judecată

117 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (2) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, în cazul în care mai multe părți cad în pretenții, Curtea decide asupra împărțirii cheltuielilor de judecată.

118 Întrucât recursul Bionorica a fost admis, dar acțiunea sa în constatarea abținerii de a acționa a fost respinsă, Bionorica și Comisia vor suporta, fiecare, propriile cheltuieli de judecată efectuate atât în primă instanță, cât și cu ocazia recursului.

119 Întrucât Comisia a solicitat obligarea Diapharm la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) Anulează Ordonanța Tribunalului Uniunii Europene din 16 septembrie 2015, Bionorica/Comisia (T-619/14, nepublicată, EU:T:2015:723).

2) Respinge ca inadmisibilă acțiunea în constatarea abținerii de a acționa formulată de Bionorica SE în cauza T-619/14.

3) Respinge recursul în cauza C-597/15 P.

4) Bionorica SE și Comisia Europeană suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată efectuate atât în primă instanță în cauza T-619/14, cât și cu ocazia recursului în cauza C-596/15 P.

5) Obligă Diapharm GmbH & Co. KG la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului în cauza C-597/15 P.

Semnături