



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

23 ноември 2017 година *

„Обжалване — Обществено здраве — Защита на потребителите — Регламент (ЕО) № 1924/2006 — Здравни претенции за храните — Член 13, параграф 3 — Списък на разрешените здравни претенции за храни — Растителни вещества — Всякакви здравни претенции — Иск за установяване на неправомерно бездействие — Член 265 ДФЕС — Изразяване на становище от Европейската комисия — Правен интерес — Процесуална легитимация“

По съединени дела C-596/15 P и C-597/15 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени на 13 ноември 2015 г.,

Bionorica SE, установено в Ноймаркт (Германия) (C-596/15 P),

и

Diapharm GmbH & Co. KG, установено в Мюнстер (Германия) (C-597/15 P),

за които се явяват M. Weidner, T. Guttat и N. Hußmann, Rechtsanwälte,

жалбоподатели,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, за която се явяват S. Grünheid и M. Wilderspin, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, J. Malenovský, M. Safjan (докладчик), D. Šváby и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: M. Alekseev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 януари 2017 г.,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 април 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбите си Bionorica SE и Diapharm GmbH & Co. KG искат отмяна на определенията на Общия съд на Европейския съюз от 16 септември 2015 г., Bionorica/Комисия (T-619/14, непубликувано, наричано по-нататък „определението по дело T-619/14“, EU:T:2015:723), и от 16 септември 2015 г., Diapharm/Комисия (T-620/14, непубликувано, наричано по-нататък „определението по дело T-620/14“, EU:T:2015:714), с които той отхвърля исковете им за установяване на неправомерно бездействие от страна на Европейската комисия, поради това че тя неправомерно се е въздържала да поиска от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) да извърши оценка на здравните претенции за растителни вещества с оглед на приемането, съгласно член 13, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1924/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно хранителни и здравни претенции за храните (ОВ L 404, 2006 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 244), изменен с Регламент (ЕС) № 109/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. (ОВ L 39, 2008 г., стр. 14) (наричан по-нататък „Регламент № 1924/2006“), на окончателния списък на разрешените здравни претенции.

Правна уредба

Решение 1999/468

- 2 Член 5а от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, 1999 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159), изменено с Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 г. (ОВ L 200, 2006 г., стр. 11; Специално издание на български език, глава 1, том 6, стр. 163, наричано по-нататък „Решение 1999/468“), урежда процедурата по регулиране с контрол.
- 3 Решение 1999/468 е отменено по силата на член 12, първа алинея от Регламент № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 2011 г., стр. 13). Независимо от това съгласно член 12, втора алинея от този регламент действието на член 5а от Решение 1999/468 се запазва за целите на съществуващите основни актове, които съдържат позоваване на този член.

Регламент (ЕО) № 178/2002

- 4 Член 3 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания към законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за

определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68), озаглавен „Други определения“, предвижда:

„По смисъла на настоящия регламент:

[...]

- 2) „предприятие за производство на храни“ означава всяко предприятие с или без стопанска цел, обществено или частно, което извършва някоя от дейностите, свързани с който и да било етап на производство, преработка и разпространение на храни;
- 3) „стопански субект в хранителната промишленост“ означава физическо или юридическо лице, което отговаря за гарантиране на спазването на изискванията на законодателството в областта на храните в рамките на контролираното от него предприятие за производство на храни;

[...]“.

Регламент № 1924/2006

- 5 Съгласно съображение 23 от Регламент № 1924/2006, „[р]азрешение за използване на здравни претенции на територията на Общността следва да бъде предоставено след научна оценка при най-висок стандарт. С оглед хармонизиране на научните оценки за тези претенции, [ЕОБХ] следва да направи подобни оценки“.

- 6 Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“, предвижда в параграф 1, буква а) и в параграф 2, точка 5:

„1. За целите на настоящия регламент

- а) прилагат се определенията за [...] „ръководител на хранително предприятие“, [...] предвидени в [...] член 3, [точка 3 от Регламент № 178/2002];

[...]

2. Прилагат се и следните определения:

[...]

- 5) „здравна претенция“ означава претенция, която заявява, създава впечатление или внушава, че съществува връзка между дадена категория храна, отделна храна или една от нейните съставки и здравето;

[...]“.

- 7 Член 3 от Регламент № 1924/2006, озаглавен „Общи принципи за всички претенции“, предвижда във втора алинея, буква а), че използването на хранителните и здравните претенции не трябва да „бъде фалшиво, двузначно или подвеждащо“.

- 8 Член 6 от този регламент, озаглавен „Научно потвърждение на претенциите“, предвижда в параграф 1:

„Хранителните и здравните претенции се основават и потвърждават от общоприети научни доказателства“.

- 9 Член 10 от посочения регламент, озаглавен „Специфични условия“ предвижда в параграф 1:

„Здравните претенции се забраняват, освен ако не отговарят на общите изисквания от глава II и специфичните изисквания от настоящата глава и не са разрешени в съответствие с настоящия регламент и включени в списъците на разрешени претенции по членове 13 и 14“.

- 10 Член 13 от същия регламент, озаглавен „Здравни претенции, различни от тези, които се отнасят до намаляване на риска от заболяване и развитието и здравето на децата“, посочва:

„1. Здравните претенции, описващи или позоваващи се на:

- a) ролята на дадено хранително вещество или друго вещество за растежа, развитието и функцията на организма; или
- b) психологични и поведенчески функции; или
- в) без да се накърняват разпоредбите на Директива 96/8/ЕО [на Комисията от 26 февруари 1996 година относно храни, предназначени за използване при нискокалорични хранителни режими за намаляване на телесното тегло (ОВ L 55, 1996 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 97)], отслабването или контрола на теглото, или намаляването на [усещането] на глад, или на увеличение на [усещането] на пресита, или на намаление на енергията, получавана от диетата,

които са посочени в списъка, предвиден в параграф 3, могат да се използват, без да е необходимо да бъдат подложени на процедурите по членове 15—19, ако:

- i) се основават на общоприети научни доказателства; [и]
- ii) са лесноразбираеми за средностатистическия потребител.

2. Държавите членки предоставят на Комисията списъци на претенциите, както са предвидени в параграф 1, в срок не по-късно от 31 януари 2008 г., заедно с условията, които се прилагат по отношение на тях, и с позоваване на съответните научни обосновки.

3. След консултиране с [ЕОБХ], Комисията приема [...] списък на Общността, предназначен да измени несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му, на разрешените претенции, посочени в параграф 1, и на всички необходими условия за използване на тези претенции най-късно до 31 януари 2010 г.

4. Всички промени в списъка, посочен в параграф 3, които се извършват въз основа на всеобщо приети научни доказателства и са предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му, се приемат [...] след консултиране с [ЕОБХ], по инициатива на Комисията или по искане на държава членка.

5. Добавяне на претенции към списъка по параграф 3 въз основа на нови научни доказателства [...] се приемат след изпълнение на процедурата по член 18, с изключение на претенции, отнасящи се до развитието и здравето на децата [...].“

- 11 Член 17 от Регламент № 1924/2006, озаглавен „Разрешение от Комисията“, гласи в параграф 5:
- „Здравните претенции, включени в списъците по членове 13 и 14, могат да се използват в съответствие с условията, които се прилагат за тях от всеки ръководител на хранително предприятие [...]“.
- 12 Член 25 от този регламент, озаглавен „Процедура на комитета“ предвижда в параграф 3:
- „При позоваване на настоящия параграф се прилагат член 5а, параграфи 1—4 и член 7 от Решение [1999/468], като се вземат предвид разпоредбите на член 8 от него“.
- 13 Член 28 от същия регламент, озаглавен „Преходни мерки“, предвижда в параграфи 5 и 6:
- „5. Здравни претенции по член 13, параграф 1, буква а) могат да бъдат предявени от датата на влизане в сила на настоящия регламент до приемането на списъка по член 13, параграф 3, за което отговорност носят бизнес операторите на храни, при условие че отговарят на изискванията на настоящия регламент и на касаещите ги национални разпоредби и без да се накърнява приемането на защитните мерки по член 24.
6. Здравни претенции, различни от посочените в член 13, параграф 1, буква а) и в член 14, параграф 1, буква а), които са били използвани в съответствие с националните разпоредби преди датата на влизане в сила на настоящия регламент, подлежат на следното:
- а) здравни претенции, които са подлежали на оценка и разрешение от държава членка, се разрешават, както следва:
- i) в срок не по-късно от 31 януари 2008 г. държавите членки съобщават на Комисията за подобни претенции заедно с доклад, в който се прави оценка на научните данни в подкрепа на претенцията;
 - ii) след консултиране с [ЕОБХ], [...] Комисията приема решение относно разрешените по този ред здравни претенции, което е предназначено да измени несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му.
- Здравни претенции, които не са били разрешени с тази процедура, могат да продължават да се използват в рамките на шест месеца след приемането на решението;
- б) здравните претенции, които не са подлежали на оценка и разрешаване в държава членка: тези претенции могат да продължават да се използват, при условие че бъде подадено заявление, предвидено в настоящия регламент, в срок не по-късно от 19 януари 2008 г.; здравните претенции, които не са били разрешени с процедурата, могат да продължат да се използват за период шест месеца след вземане на решението по член 17, параграф 3“.

Регламент (ЕС) № 432/2012

- 14 Съгласно съображения 10 и 11 от Регламент (ЕС) № 432/2012 на Комисията от 16 май 2012 година за създаване на списък на разрешените здравни претенции за храни, различни от претенциите, които се отнасят до намаляване на риска от заболяване и до развитието и здравето на децата (ОВ L 136, 2012 г., стр. 1):
- „(10) Комисията установи известен брой представени за оценка претенции, които се отнасят до въздействието на растителни или билкови субстанции, по-известни като „ботанически“ субстанции, за които [ЕОБХ] все още трябва да извърши научна оценка. Освен това някои здравни претенции трябва да бъдат подложени на допълнителна оценка, преди Комисията да може да се произнесе относно тяхното включване в списъка на разрешените

претенции, а за други оценката е приключила, но поради основателни причини Комисията все още не е могла да се произнесе. Освен това съгласно същото съображение някои здравни претенции е трябвало да бъдат подложени на допълнителна оценка, преди самата Комисия да може да се произнесе по включването им в списъка с разрешени претенции, а за други оценката е приключила, но поради основателни причини тя все още не е могла да се произнесе.

- 11) Претенциите, които все още не са оценени от [ЕОБХ] или по които Комисията все още не се е произнесла, ще бъдат публикувани на уебсайта на Комисията и могат да продължат да се използват съгласно член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент [№ 1924/2006]“.
- 15 Член 2 от този регламент, озаглавен „Влизане в сила и прилагане“, гласи в трета алинея, че посоченият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки.

Обстоятелства, предхождащи спора

- 16 Обстоятелствата, предхождащи спора, които са от значение за делата, така както са изложени в определенията по дела T-619/14 и T-620/14, могат да бъдат предадени накратко, както следва.
- 17 Bionorica е предприятие, което произвежда и търгува с фармацевтични продукти и хранителни добавки на европейския пазар и което на това основание използва здравни претенции, прикрепени върху стоките му и в рекламата за тях.
- 18 Diapharm е предприятие, което доставя в международен план интегрирана гама услуги в здравната индустрия. Важна част от дейността му се състои в консултирането на предприятия в областта на здравните претенции за храните, по-специално относно хранителните добавки.
- 19 След приемането на Регламент № 1924/2006, Комисията получава общо около 44 000 здравни претенции от страна на държавите членки, на основание на член 13, параграф 2 от този регламент. Въз основа на тези национални листи със здравни претенции Комисията изготвя консолидиран списък на тези претенции.
- 20 На 24 юли 2008 г. Комисията формално предава на ЕОБХ искане за научно становище относно посочените претенции, съгласно член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006. По този повод Комисията предоставя на ЕОБХ първата част от консолидирания списък на здравните претенции. Останалите части от този списък са предадени на ЕОБХ през ноември и декември 2008 г., както и, под формата на допълнение — през март 2010 г., като окончателният брой на здравните претенции е 4637. В периода между октомври 2009 г. и юли 2011 г. ЕОБХ извършва научна оценка на предадените от Комисията здравни претенции.
- 21 На 27 септември 2010 г. Комисията публикува на интернет сайта си съобщение за медиите, в което обявява, че с оглед на големия брой здравни претенции и на забавянето на разглеждането им, тя подкрепя идеята за въвеждането на процедура, позволяваща прогресивно приемане на списъка на разрешените здравни претенции в Европейския съюз. Освен това според Комисията предефинирането на приоритетите на процедурата за приемане на този списък е било мотивирано от съобщеното напрежение във връзка с разглеждането на растителните съставки въз основа на правната уредба относно здравните претенции и тази относно традиционни растителни лечебни продукти, както и от необходимостта да се продължи размисълът относно съгласуваното третиране на тези съставки. В резултат на това Комисията приканва ЕОБХ да спре временно оценката на здравните претенции за растителните вещества и да съсредоточи анализа си върху всички останали предадени претенции, за да приеме списък на тези претенции

в най-кратък срок. В този контекст Комисията обяснява, че най-напред ще бъде направен анализът на здравните претенции относно веществата, различни от растителните, а този на претенциите за растителните вещества ще бъде разгледан на второ място.

- 22 На 16 май 2012 г. Комисията приема Регламент № 432/2012. В този регламент Комисията разрешава частичен списък с 222 здравни претенции, съответстващи на 497 вписвания от консолидирания списък, за които ЕОБХ по същество приема, че на базата на представените данни е установена причинно-следствена връзка между категория храни, определена храна или някоя от съставките ѝ и твърдяното действие.
- 23 На същата дата Комисията изготвя списък с над 2000 здравни претенции, чиято оценка не е завършена от ЕОБХ или по които самата тя все още не се е произнесла, и публикува посочения списък на интернет сайта си. Според Комисията тези претенции, отнасящи се главно до действието на растителните вещества, остават висящи и следователно използването им може да продължи съгласно преходния режим, предвиден в член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006. Докато частичният списък на разрешените здравни претенции, утвърден с Регламент № 432/2012, впоследствие е актуализиран от Комисията, здравните претенции за растителните вещества остават висящи.
- 24 С писма от 22 и 24 април 2014 г., съответно Bionorica и Diapharm приканват Комисията да възобнови оценката на здравните претенции за растителните вещества, и по-конкретно да поиска от ЕОБХ да продължи без забавяне тази оценка, така че да може да бъде приет пълен списък на здравните претенции, съгласно изискването на член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006. Те обявяват също така намерението си да сезират Общия съд в случай на бездействие от страна на Комисията.
- 25 С писма от 19 юни 2014 г. (наричани по-нататък „писмата от 19 юни 2014 г.“) Комисията отговаря на поканата за предприемане на действие на Bionorica и Diapharm, като посочва следното:

„Както знаете, Комисията започна размисъл във връзка със здравните претенции за т.нар. „растителни вещества“, след като редица държави членки и заинтересовани страни изразиха загриженост относно различното третиране на съдържащите такива вещества изделия съгласно законодателството относно здравните претенции за храни, от една страна, и от друга — законодателството относно традиционните растителни лекарствени продукти.

В очакване на изхода от размисъла Комисията поиска от Европейския орган за безопасност на храните [ЕОБХ] да спре извършването на научна оценка на здравните претенции за растителни вещества. Комисията признава значението на този сложен въпрос както за потребителите, така и за стопанските субекти. За да определи обаче най-подходящите необходими действия, Комисията се нуждае от време и от необходимия за целта контекст“.

Производството пред Общия съд и определенията по дела Т-619/14 и Т-620/14

- 26 С исковите си молби, постъпили в секретариата на Общия съд на 19 август 2014 г., Bionorica и Diapharm искат от Общия съд да установи неправомерно бездействие от страна на Комисията, поради това че тя неправомерно не е разпоредила на ЕОБХ да извърши оценка на здравните претенции за целите на приемането на окончателния списък на разрешените здравни претенции съгласно процедурата, предвидена в член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006.
- 27 С отделни молби, постъпили в секретариата на Общия съд на 20 ноември 2014 г., Комисията повдига възражения за недопустимост, по които Bionorica и Diapharm излагат становищата си на 19 декември 2014 г., искайки от Общия съд да ги отхвърли и да се произнесе по същество.

- 28 С определенията по дела T-619/14 и T-620/14 Общият съд отхвърля съответно исквете на Bionorica и на Diapharm и ги осъжда да заплатят съдебните разноски.
- 29 На първо място Общият съд разглежда дали исквете за установяване на неправомерно бездействие на Bionorica и на Diapharm съответно отговарят на предвидените в член 265 ДФЕС условия и в точка 26 от определенията по дела T-619/14 и T-620/14 обявява исквете за недопустими поради неспазване на тези условия.
- 30 По-точно, след като припомня в точки 19 и 20 от тези определения, че условията за допустимост на иск за установяване на неправомерно бездействие, определени в член 265 ДФЕС, не са изпълнени, когато приканената да извърши действие институция е изразила становище по тази покана преди подаването на иска, Общият съд приема в точка 23 от посочените определения, че писмата от 19 юни 2014 г., разгледани заедно, доколкото описват причината, поради която е било договорено спиране на процедурата за оценка на разглежданите претенции и информират Bionorica и Diapharm, че за разглеждането на последния въпрос на Комисията са необходими повече време и по-точен контекст, са достатъчно експлицитни и точни, за да им позволят да се запознаят със становището на Комисията по отношение на исканията им, а именно че тя няма да разпорежи на ЕОБХ да извърши исканата оценка.
- 31 В резултат на това Общият съд квалифицира в точка 24 от същите определения посочените писма като изразяване на становище по смисъла на член 265, втора алинея ДФЕС, преустановяващо бездействието на Комисията.
- 32 Общият съд отбелязва по този повод в точка 25 от определенията по дела T-619/14 и T-620/14, че фактът, че отговорът на Комисията не удовлетворява Bionorica и Diapharm, е без значение в това отношение. Всъщност член 265 ДФЕС има предвид неправомерно бездействие, което се изразява в неприемане на решение или неизразяване на становище, но не и приемането на акт, различен от този, който заинтересованите лица са искали.
- 33 На второ място за изчерпателност Общият съд разглежда повдигнатото от Комисията основание за недопустимост, извлечено от липсата на правен интерес на Bionorica и на Diapharm, и в точка 56 от определението по дело T-619/14 и точка 55 от определението по дело T-620/14 обявява исквете им за установяване на неправомерно бездействие за недопустими и поради липсата на правен интерес.
- 34 В това отношение Общият съд е стигнал до извода, изложен в точки 39 и 55 от определението по дело T-619/14 и в точки 39 и 54 от определението по дело T-620/14, че нито Bionorica, нито Diapharm са предоставили доказателства, установяващи в достатъчна степен по какъв начин възобновяването от ЕОБХ на оценките на здравните претенции за растителните вещества и приемането на окончателния списък на разрешените здравни претенции би им било от полза.
- 35 Първо, Общият съд приема в точки 38, 42 и 43 от определението по дело T-619/14 и в точки 38, 41 и 42 от определението по дело T-620/14, че от текста на член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006 следва, че прилагането на преходни мерки е предвидено, след приемането на този регламент, за здравните претенции, които са в процес на оценка и за които не е било прието никакво решение от Комисията. При тези обстоятелства засегнатите от висящите здравни претенции предприятия биха могли да продължат да ги използват при спазване на преходния режим, предвиден в член 28, параграфи 5 и 6 от посочения регламент. В резултат на това според Общия съд член 17, параграф 5 от Регламент № 1924/2006, който разрешава по принцип всеки ръководител на хранително предприятие да използва разрешените здравни претенции, фигуриращи в посочения окончателен списък, поставя тези претенции в същото положение като висящите здравни претенции, тоест в положението да могат да бъдат използвани при търговията с храни.

36. Нещо повече, Общият съд констатира в точки 44 и 45 от определението по дело T-619/14 и в точки 43 и 44 от определението по дело T-620/14, че при всяко положение, дори да могат да бъдат установени последици, засягащи правното положение на Bionorica и на другите ръководители на хранително предприятие съгласно член 17, параграф 5 от Регламент № 1924/2006 във връзка с преходния режим в член 28, параграфи 5 и 6 от този регламент, такава полза би почивала по дефиниция на предпоставката висящите здравни претенции, които ги засягат да бъдат разрешени след оценката от ЕОБХ и с окончателното решение на Комисията. Все пак Общият съд отбелязва, че тази предпоставка към съответния момент не е конкретна и по тази причина не може да отговори на изискванията на практиката му, според която, ако интересът, на който се позовава страна жалбоподател, се отнася до бъдещо правно положение, тя трябва да установи, че засягането на това положение вече е сигурно. В това отношение Общият съд припомня, че с Регламент № 432/2012, който установява частичен списък на разрешените здравни претенции, Комисията е разрешила само 222 здравни претенции, от общо над 2000 разгледани претенции, така че преходният режим би могъл да се окаже по-благоприятен за стопанските субекти, отколкото окончателният списък на разрешените здравни претенции.
37. Второ, Общият съд отхвърля в точки 47 и 48 от определението по дело T-619/14 и в точки 46 и 47 от определението по дело T-620/14 доводите на Bionorica и Diapharm, че фактът, че някои здравни претенции са били предмет на оценка от ЕОБХ и че други претенции остават висящи, създава неравни конкурентни условия на пазара, приемайки, че такова положение на неравенство може да засегне само интересите на производителите, чиито здравни претенции са били отхвърлени след приемането на Регламент № 432/2012, а не тези на производителите, чиито здравни претенции остават висящи.
38. Трето, Общият съд не е уважил претенциите на Bionorica и Diapharm, че те били силно засегнати от правната несигурност, царяща на пазара поради липсата на окончателно и пълно решение на Комисията относно разрешаването на здравните претенции. Общият съд подчертава в това отношение, в точки 51 и 52 от определението по дело T-619/14 и в точки 50 и 51 от определението по дело T-620/14, че принципът на правна сигурност изисква правните норми да бъдат ясни и точни, а последиците им — предвидими. Според Общия съд обаче правилата, приложими както към разрешените или отхвърлените здравни претенции, от една страна, така и към висящите здравни претенции, от друга страна, отговарят на тези условия. По-специално правилата, на които са подчинени висящите здравни претенции, произтичали изрично от Регламент № 1924/2006, и по-конкретно от член 28, параграфи 5 и 6 от него, който излагал приложимия режим, считано от приемането на този регламент, към здравните претенции в очакване на оценка и на окончателно решение.
39. Четвърто, в точка 54 от определението по дело T-619/14 и в точка 53 от определението по дело T-620/14 Общият съд отхвърля твърденията на Bionorica и на Diapharm относно финансовите вреди, които двете са претърпели в резултат на бездействието на Комисията, изтъквайки, че те не са обяснили нито как са настъпили тези вреди, нито как биха могли да бъдат отстранени, ако Комисията разпореди на ЕОБХ да продължи оценката на висящите здравни претенции.
40. Най-сетне, на трето място, Общият съд разглежда и уважава, единствено по дело T-620/14, основанията за недопустимост, наведено от Комисията изведено от липсата на процесуална легитимация на Bionorica и на Diapharm. Общият съд приема в това отношение, в точка 56 от определението по дело T-620/14, че Diapharm, което е дружество, предоставящо консултантски услуги и услуги за подкрепа на предприятия в здравната индустрия, включително в областта на здравните претенции за храните, не произвежда, нито търгува с този тип продукти на пазара на Съюза. Поради този факт според Общия съд дейността на Diapharm не е достатъчно свързана с последните дейности, за да може да се счита за пряко засегната от акта, който следва да приеме Комисията след установяването на евентуално неправомерно бездействие на последната.

Искания на страните и производство пред Съда

- 41 С жалбите си Bionorica и Diapharm искат от Съда съответно:
- да отмени съответно определението по дело T-619/14 и определението по дело T-620/14 и
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 42 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбите като явно неоснователни и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.
- 43 С определение на председателя на Съда от 21 януари 2016 г. дела C-596/15 P и C-597/15 P са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение в съответствие с член 54 от Процедурния правилник на Съда.

По жалбите

- 44 В подкрепа на жалбите си Bionorica и Diapharm навеждат по три основания, които се припокриват частично.

По второто основание по дело C-596/15 P и по първото основание по дело C-597/15 P

Доводи на страните

- 45 С второто и първото си основание съответно Bionorica и Diapharm упрекуват Общия съд, накратко, че е допуснал грешка в правото, като е приел в точка 24 от определенията по дело T-619/14 и по дело T-620/14, че писмата от 19 юни 2014 г. представляват изразяване на становище по смисъла на член 265, втора алинея ДФЕС, преустановяващо бездействието на Комисията.
- 46 Според жалбоподателите констатацията на Общия съд в точка 23 от определенията по дело T-619/14 и по дело T-620/14, че писмата от 19 юни 2014 г., „прочетен[и] в [тяхната] цялост, са [били] достатъчно експлицитн[и] и точн[и], за да позволят [на Bionorica и на Diapharm] да узнаят становището на Комисията по отношение на [исканията им], в частност, фактът, че тя няма да разпорежи на ЕОБХ да започне исканата оценка, както и съображенията, мотивиращи такова становище“ свидетелства именно че Общият съд не е извършил прецизна преценка на съдържанието на тези писма.
- 47 В това отношение Bionorica и Diapharm изтъкват, че в първите две изречения от тези писма Комисията се е задоволила да изложи съществуващото статукво по отношение на оценката на здравните претенции за растителните вещества. Жалбоподателите вече били резюмирали това положение в писмата си, приканващи Комисията да предприеме действие. Освен това те поддържат, че процесът на размисъл, на който Комисията се позовава в писмата от 19 юни 2014 г., в рамките на който на държавите членки е бил изпратен консултативен документ относно продължаването на оценката на тези претенции, е бил започнат от тази институция през юли 2012 г. и е приключил в края на 2012 г. с произнасяне на мнозинството от държавите членки в полза на продължаването на оценката съгласно прилагания до този момент научен подход, включително и на висящите здравни претенции. Според Bionorica и Diapharm писмата от 19 юни 2014 г. са най-малкото нееднозначни, доколкото се позовават потенциално на нов процес на размисъл.

- 48 Bionorica и Diapharm отбелязват също така, че в третото изречение от писмата от 19 юни 2014 г. Комисията просто е признала, що се отнася до оценката на здравните претенции за растителните вещества, значението „на този сложен проблем“ както за потребителите, така и за икономическите субекти. В четвъртото и последно изречение Комисията се била задоволила да обясни, че трябва да разполага с необходимите време и контекст, за да определи „изискуемата оптимална линия на поведение“, без обаче да обяснява какво счита за необходимо в случая.
- 49 В резултат на това било невъзможно да се направи извод от писмата от 19 юни 2014 г. становището, което Комисията е приела относно отправените ѝ покани за предприемане на действие, и по-специално дали и, ако случаят е такъв, в кой момент тя е предвиждала да поиска от ЕОБХ да продължи оценката си на здравните претенции за растителните вещества. В съответствие с решението на Съда от 22 май 1985 г., Парламент/Съвет (13/83, EU:C:1985:220, т. 25), такъв уклончив отговор не можел да е достатъчен, за да се счита за изразяване на становище, преустановяващо бездействието.
- 50 Комисията поддържа, че Общият съд е приел с основание, че писмата от 19 юни 2014 г. позволяват на Bionorica и на Diapharm да разберат, че тази институция няма да уважи искането им за преустановяване на спирането на оценката на здравните претенции за растителните вещества. Всъщност според Комисията контекстът, в който тези писма се вписват, предоставя на жалбоподателите информация относно факта, че тя е преразгледала приоритетите си и е запазила спирането на оценката на здравните претенции относно тези вещества, за да разгледа най-напред здравните претенции за вещества, различни от растителните. Следователно от писмата от 19 юни 2014 г. и от техния контекст било видно, че към момента, в който е изпратила тези писма до Bionorica и до Diapharm, Комисията е приела, че обстоятелствата не оправдават уважаването на поканите им за предприемане на действие.

Съображения на Съда

- 51 Съгласно член 265, втора алинея ДФЕС искът за установяване на неправомерно бездействие е допустим само ако съответната институция, орган, служба или агенция преди това е поканена да действа. Ако след изтичане на срок от два месеца от тази покана съответната институция, орган, служба или агенция не се е произнесла, този иск може да бъде заведен в нов двумесечен срок.
- 52 Съгласно практиката на Съда член 265 ДФЕС има предвид неправомерно бездействие, което се изразява в неприемане на решение или неизразяване на становище (решения от 13 юли 1971 г., Deutscher Komponistenverband/Комисия, 8/71, EU:C:1971:82, т. 2 и от 19 ноември 2013 г., Комисия/Съвет, C-196/12, EU:C:2013:753, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 53 В това отношение искът за установяване на неправомерно бездействие може да бъде предявен не само при пропуск да бъде приет акт, пораждащ задължително правно действие, което може да засегне интересите на ищеца, като измени съществено правното му положение, но и при пропуск да бъде приет подготвителен акт, ако той представлява необходимата предпоставка за развитието на производство, което трябва да приключи с акт, пораждащ задължително правно действие (вж. в този смисъл решение от 27 септември 1988 г., Парламент/Съвет, 302/87, EU:C:1988:461, т. 16).
- 54 Що се отнася до поканата към дадена институция за предприемане на действие, тя трябва да бъде достатъчно експлицитна и точна, за да ѝ позволи да узнае конкретното съдържание на решението, което се иска тя да вземе, и трябва също така да разкрива ясно намерението тази институция да бъде задължена да изрази становище (вж. по аналогия решение от 10 юни 1986 г., Usinor/Комисия, 81/85 и 119/85, EU:C:1986:234, т. 15 и определение от 18 ноември 1999 г., Pescados Congelados Jogamar/Комисия, C-249/99 P, EU:C:1999:571, т. 18).

- 55 Освен това следва да се припомни, че дадената от Общия съд правна квалификация на факт или на акт, какъвто е писмото, е правен въпрос, който може да бъде повдигнат в рамките на обжалване (вж. в този смисъл решение от 1 юни 2006 г., Р & О European Ferries (Vizcaya) и Diputación Foral de Vizcaya/Комисия, C-442/03 Р и C-471/03 Р, EU:C:2006:356, т. 90 и цитираната съдебна практика). Следователно въпросът дали дадено писмо, изпратено от институция в отговор на покана за предприемане на действие, е преустановило или не твърдяното бездействие на тази институция е правен въпрос, който може да бъде разгледан на стадия на обжалването.
- 56 В настоящия случай е безспорно, че съгласно член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 Комисията е била длъжна да консултира ЕОБХ, за да приеме след това окончателния списък на разрешените здравни претенции в определения в него срок, а именно най-късно до 31 януари 2010 г., и че този списък е бил приет само частично с Регламент № 432/2012, на 16 май 2012 г. Не се оспорва също и че с писмата си съответно от 22 и от 24 април 2014 г., посочени в точка 24 от настоящото решение, Bionorica и Diapharm надлежно са поканили Комисията да предприеме действие, тоест да поиска от ЕОБХ да възобнови без отлагане оценката на здравните претенции за растителните вещества с цел приемане на окончателния списък на разрешените здравни претенции и че в отговор на тези писма Комисията се е ограничила да заключи, в писмата от 19 юни 2014 г., посочени в точка 25 от настоящото решение, че „за да определи изискуемата оптимална линия на поведение, [тя] би трябвало да разполага с необходимите за тази цел време и контекст“.
- 57 В това отношение е важно да се отбележи, че описвайки, най-напред, съществуващото статукво по отношение на оценката на здравните претенции за растителните вещества след съобщението ѝ от 27 септември 2010 г., посочено в точка 21 от настоящото решение, и позовавайки се, по-нататък, на необходимите време и контекст, без при това да уточнява какво счита за необходимо за продължаване на разглеждания процес на оценка, Комисията не е посочила по нееднозначен начин дали има намерение да възложи на ЕОБХ да продължи тази оценка.
- 58 С други думи, Комисията нито е пристъпила към консултиране на ЕОБХ, както са искали от нея Bionorica и Diapharm, нито е посочила в писмата си от 19 юни 2014 г. по еднозначен начин дали и кога ще пристъпи към такова консултиране, което отговаря на хипотезите, посочени в точка 52 от настоящото решение.
- 59 От изложеното по-горе следва, че Общият съд е допуснал грешка в правото, като е приел, в точка 24 от определенията по дело T-619/14 и по дело T-620/14, че писмата от 19 юни 2014 г. са преустановили бездействието на Комисията.
- 60 В резултат на това второто основание по дело C-596/15 Р и първото основание по дело C-597/15 Р трябва да бъдат уважени.
- 61 Все пак следва да се припомни, че Общият съд е анализирал, за пълнота, наличието на правен интерес на Bionorica и на Diapharm и, след като е приел, че такъв липсва и за двете предприятия, е заключил, че съответните им искове трябва да бъдат отхвърлени като недопустими и с този мотив. Следователно, преди да бъде извършена отмяна на определенията по дела T-619/14 и T-620/14, ако е необходима такава, следва да се разгледат съответните основания по дела C-596/15 Р и C-597/15 Р, които се отнасят до частта на тези определения относно правния интерес.

По първото и третото основание по дело C-596/15 P и второто основание по дело C-597/15 P

- 62 Доколкото съответно първото и третото основание по дело C-596/15 P и второто основание по дело C-597/15 P са насочени по същество срещу констатацията на Общия съд за липса на правен интерес на Bionorica и Diapharm, тези основания следва да се разгледат заедно.

Доводи на страните

– По първото основание по дело C-596/15 P

- 63 С първото си основание Bionorica упреква Общия съд, че е допуснал процесуална грешка, като се е позовал частично на неточни факти и в резултат на това го е квалифицирал погрешно, в точки 1 и 48 от определението по дело T-619/14, като предприятие, което произвежда и търгува с хранителни добавки или храни на европейския пазар. Като последица от това според Bionorica Общият съд е стигнал до неправилно решение срещу него, приемайки, че то не е било засегнато от висящите здравни претенции и че съществуването на неравни конкурентни условия следователно е нямало да може да обоснове правния му интерес в случая.
- 64 От исковата му молба пред Общия съд обаче било видно, че то е един от първите световни производители на растителни лекарствени продукти, сред които цитираните като пример в исковата му молба, съдържащи вещества с терапевтичен ефект, за които са поискани здравни претенции, които са висящи.
- 65 Комисията оспорва доводите на Bionorica.
- 66 Както следвало от сравнението между приложените документи по делото с определението по дело T-619/14, оспорените от Bionorica фактически констатации, които фигурират в точки 1 и 48 от обжалваното определение, не са в никакъв случай грешни, дори са по-скоро благоприятни за него, след като Общият съд е приел, без да го поставя под съмнение, простото твърдение на това дружество, че то е имало намерение да използва здравните претенции за растителните вещества в качеството на стопански субект в областта на храните. Комисията посочва, че тази констатация съответства на данните, съдържащи се в исковата молба.

– По третото основание по дело C-596/15 P и второто основание по дело C-597/15 P

- 67 С третото и второто си основание съответно Bionorica и Diapharm упрекуват Общия съд, че е допуснал грешка в правото, като е приел, за пълнота, в точки 55 и 56 от определението по дело T-619/14 и в точки 54 и 55 от определението по дело T-620/14, че исковете им за установяване на неправомерно бездействие са недопустими поради липса на правен интерес, с мотива че те не биха могли да извлекат никаква сигурна полза от приемането на окончателния списък на разрешените здравни претенции.
- 68 Bionorica и Diapharm изтъкват, на първо място, че използването на разрешените здравни претенции и използването на висящите здравни претенции са подчинени на различни изисквания и следователно не могат да бъдат поставени в едно и също положение. Те посочват в това отношение, че член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006 не позволява безусловното използване на висящите здравни претенции, а подчинява използването им на условия, като тези претенции трябва по-конкретно да „отговарят на изискванията на [този] регламент и на касаещите ги национални разпоредби“.

- 69 Това означавало по-конкретно че в съответствие с Регламент № 1924/2006 висящите здравни претенции не бива да бъдат заблуждаващи и трябва да се основават на общоприети научни данни. В това отношение въпросът дали тези условия са изпълнени, или купувачите са въведени в грешка, бил подложен, освен на контрола, осъществяван от компетентните държавни органи в областта на контрола на храните, и на преценка за всеки случай поотделно, от националните юрисдикции, сезирани от другите субекти на пазара. В германската практика обаче такъв съдебен контрол, който може да доведе до незабавно спиране на продажбите на територията на Германия, се осъществявал в рамките на кратък преглед, който не води систематично до материално оправдани резултати, които освен това можели да се различават радикално за една и съща здравна претенция при различните юрисдикции, най-вече в контекста на непрецизния правен критерий на общоприетите научни данни, предоставящ значителна свобода на тълкуване.
- 70 Следователно в никакъв момент не съществувала каквато и да е правна сигурност, нито за Bionorica и Diapharm, нито за останалите предприятия, относно факта, че оставащите висящи здравни претенции биха могли също да бъдат законно използвани. За сметка на това положението било различно за разрешените здравни претенции, включени в позитивен и изчерпателен списък, който щял да сложи край на преценките за всеки случай поотделно. Освен това Bionorica и Diapharm поддържат в това отношение, че законодателят на Съюза не е предвидил изрично преходни мерки за периода след 31 януари 2010 г., а именно след фиксираната в член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 дата за приемането на списъка на разрешените здравни претенции.
- 71 В отговор на констатацията на Общия съд, направена в точка 45 от определението по дело T-619/14 и в точка 44 от определението по дело T-620/14, че прилагането на преходни мерки би могло да бъде по-благоприятно, отколкото отхвърлянето на здравните претенции, Bionorica и Diapharm излагат, че с оглед на правната сигурност, към която те се стремят при използването на здравни претенции, и следователно на тяхната полза, окончателно разрешените здравни претенции представляват също толкова надежден идентификатор, колкото и окончателно отхвърлените.
- 72 На второ място Bionorica и Diapharm поддържат, че приемайки в точки 47 и 48 от определението по дело T-619/14 и в точки 46 и 47 от определението по дело T-620/14, че неравни конкурентни условия не могат да възникнат само по отношение на производителите, чиито здравни претенции са били отхвърлени след приемането на Регламент № 432/2012 в сравнение с тези, чиито здравни претенции са били разрешени съгласно този регламент, а не по отношение на производителите, чиито здравни претенции остават висящи, Общият съд се е основал на грешното тълкуване, че разрешените и висящите здравни претенции трябва да се разглеждат по един и същи начин. Докато обаче било ясно, в случаите, съответно, на разрешените и на отхвърлените здравни претенции, че те могат или не могат да бъдат използвани, същата правна сигурност не съществувала в случая на висящите здравни претенции.
- 73 Най-сетне, на трето място, Bionorica и Diapharm отбелязват, позовавайки се на точки 51—53 от определението по дело T-619/14 и в точки 50—52 от определението по дело T-620/14, че Общият съд неправилно е приел, че приложимите правила както по отношение на разрешените и отхвърлените здравни претенции, така и по отношение на висящите такива, са достатъчно ясни и точни и че произтичащите от тях последици са достатъчно предвидими. Всъщност преходните мерки, приложими към висящите здравни претенции, които включват, за всеки случай поотделно, от една страна нов анализ, ползващ се що се отнася до преценката на научните доказателства, от значителна свобода на преценка и които, от друга страна, могат да стигнат до много различни, дори противоречиви резултати, по-специално в съдебната практика в Германия, не пораждали достатъчно предвидими правни последици.

- 74 Комисията изтъква, че доколкото нито Bionorica, нито Diapharm упражняват производствена дейност като предприятие в хранителния сектор към момента на подаването на исковете, никое от двете предприятия не би могло да извлече сигурна полза от окончателното разрешаване на здравните претенции за храните, като се има предвид, че самите те не биха били ангажирани в производството и търговията с храни, които да могат да бъдат рекламирани посредством претенции от този тип.
- 75 Най-напред, на довода на Bionorica и на Diapharm, че Общият съд е поставил, погрешно, в едно и също положение разрешените и висящите здравни претенции, Комисията възразява, че Общият съд се е задоволил да отбележи, съответно в точки 43 и 42 от определенията по дела T-619/14 и T-620/14, че използването здравни претенции е разрешено в два случая. Според Комисията тази констатация е правилна от правна гледна точка в светлината на разпоредбите на член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006. За сметка на това, само по себе си било ясно, че законното използване на здравни претенции, независимо дали са разрешени или висящи, предполага условията, поставени за тази цел от законодателя на Съюза, да бъдат изпълнени във всеки случай. Освен това съображенията на жалбоподателите относно твърдените отрицателни последици на запазването на действието на действащото национално право били насочени по същество не срещу Общия съд, а срещу германския законодател и германските юрисдикции, от една страна, и от друга страна, срещу законодателя на Съюза, който е приел съответните преходни разпоредби.
- 76 По-нататък, в отговор на довода на жалбоподателите, че Общият съд е счел погрешно, че те биха могли да извлекат само бъдеща и несигурна полза от разрешаването на висящите здравни претенции, Комисията отбелязва, че жалбоподателите не оспорват, в този контекст, че Общият съд е счел с право, че разрешаването на здравните претенции за растителните вещества, е обстоятелство, което все още не се е конкретизирало и което не може следователно да отговори на критериите на постоянната съдебна практика, според която ако интересът, на който се позовава страна жалбоподател, се отнася до бъдещо правно положение, тя трябва да установи, че засягането на това положение вече е сигурно.
- 77 Bionorica и Diapharm считали, че дори отказ за разрешаване на здравни претенции за растителни вещества би могъл да им предостави предимство. Според Комисията този довод, който в никакъв случай не може да идва от предприятие от хранителния сектор, желаещо да използва дадена здравна претенция, показва именно, че жалбоподателите придават значение не на разрешаването на здравните претенции за растителните вещества, а единствено на съществуването на някакъв списък, който, разбира се, би могъл да има последици за правното положение на други предприятия, но който с оглед на търговската дейност на жалбоподателите може да засегне само фактическото им положение.
- 78 В случая на Bionorica такъв отказ би означавал, че предприятията от хранителния сектор вече не биха имали право да използват тези претенции, което би позволило на Bionorica, в качеството му на производител на растителните лекарствени продукти, да държи на разстояние нежеланите конкуренти от хранителния сектор. Що се отнася до Diapharm, отказът или разрешаването, или още запазването на действието на спирането на здравните претенции за растителните вещества би било също така без никакви правни последици за правното положение, като се има предвид, че това дружество може да упражнява консултантските си дейности във всички хипотези.
- 79 Най-сетне, Комисията отправя искане за отхвърляне на доводите на жалбоподателите, изведени от твърдяната правна несигурност поради факта на прилагане на преходни разпоредби, изтъквайки, че валидността на констатациите на Общия съд по повод на правната сигурност, оспорени от жалбоподателите, е напълно потвърдена от съдебната практика в материята.

Съображения на Съда

– По първото основание по дело C-596/15 P

- 80 От определението по дело T-619/14 следва, че макар при преценката си относно правния интерес на Bionorica Общият съд да е изходил от предпоставката, че то е производител на хранителни вещества, той не се е позовал на това твърдяно качество на Bionorica, за да направи извода, че то няма правен интерес.
- 81 При тези условия следва да се отбележи, че доколкото последиците, които Bionorica извлича от изопачаването от Общия съд на фактите, които се отнасят до него, произтичат от погрешен прочит на определението по дело T-619/14, изложените от последното доводи в това отношение трябва да бъдат отхвърлени, тъй като не могат да доведат до отмяна на това определение (вж. в този смисъл решения от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 87 и 88, както и от 26 юли 2017 г., AGC Glass Europe и др./Комисия, C-517/15 P, непубликувано, EU:C:2017:598, т. 63—65).
- 82 Следователно първото основание по дело C-596/15 P следва да бъде отхвърлено по същество.

– По третото основание по дело C-596/15 P и второто основание по дело C-597/15 P

- 83 Като начало следва да се припомни, че жалбоподателят е този, който трябва да представи доказателства за правния си интерес, който представлява съществена и основна предпоставка за всяко обжалване по съдебен ред (вж. в този смисъл определение от 31 юли 1989 г., S./Комисия, 206/89 R, EU:C:1989:333, т. 8 и решение от 4 юни 2015 г., Andechser Molkerei Scheitz/Комисия, C-682/13 P, непубликувано, EU:C:2015:356, т. 27).
- 84 Правният интерес на жалбоподателя трябва да е възникнал и все още съществуващ и не може да е свързан с бъдещо несигурно събитие. Този интерес трябва да е налице с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима, и да продължава да съществува до обявяването на съдебния акт, тъй като иначе няма да има основание за произнасяне по същество (решение от 17 септември 2015 г., Могу и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 56 и 57 и цитираната съдебна практика).
- 85 Съществуването на правен интерес на жалбоподателя предполага жалбата или искът да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която го/я е подала (решения от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 42 и цитираната съдебна практика, от 17 април 2008 г., Flaherty и др./Комисия, C-373/06 P, C-379/06 P и C-382/06 P, EU:C:2008:230, т. 25 и от 4 юни 2015 г., Andechser Molkerei Scheitz/Комисия, C-682/13 P, непубликувано, EU:C:2015:356, т. 25). За сметка на това правен интерес липсва, когато уважаването на жалбата не би могло само по себе си да удовлетвори жалбоподателя (вж. по аналогия решение от 9 юни 2011 г., Evropaiki Dynamiki/ЕЦБ, C-401/09 P, EU:C:2011:370, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 86 В настоящия случай, на първо място, в точки 38—43 и 45 от определението по дело T-619/14 и в точки 38—42 и 44 от определението по дело T-620/14, Общият съд уважава довода на Комисията, че Bionorica и Diapharm не биха извели никаква полза от приемането на окончателния списък на признатите здравни претенции, доколкото по същество приложимият преходен режим вече поставя спрените здравни претенции в положение, което е също толкова благоприятно, колкото на разрешените здравни претенции.
- 87 Тази констатация за еквивалентност на преходния и на окончателния режим обаче не може да бъде приета. В това отношение, макар да е вярно, както приема Общият съд, съответно в точка 43 от определението по дело T-619/14 и в точка 42 от определението по дело T-620/14,

че разрешените и висящите здравни претенции могат по принцип да бъдат използвани за търговията с храни, все пак тези две категории здравни претенции са подчинени на различни изисквания и не се ползват от едни и същи условия.

- 88 Всъщност, докато член 17, параграф 5 от Регламент № 1924/2006 разрешава, по принцип, на всеки ръководител на хранително предприятие да използва разрешените здравни претенции, включени в посочения окончателен и единен списък за Съюза, висящите здравни претенции, подчинени на преходния режим, трябва по-конкретно да съответстват, съгласно член 28, параграфи 5 и 6 от този регламент, на последния, както и на приложими към тях национални разпоредби.
- 89 Това предполага по-специално, от една страна, че съгласно член 3, втора алинея, буква а) и член 6, параграф 1 от Регламент № 1924/2006 здравните претенции не трябва да бъдат фалшиви, двузначни или подвеждащи и трябва да се основават на общоприети научни доказателства. От друга страна, висящите здравни претенции трябва да отговарят също, във всяка държава членка, на изискванията на собствения им национален режим. В резултат на това преценката им във всеки случай поотделно носи риска от разминаващи се резултати от националните административни и съдебни производства във връзка с такива претенции, не само между различните държави членки, но и в рамките на една и съща държава членка.
- 90 В това отношение Комисията посочва по време на заседанието пред Съда, че националните разпоредби на държавите членки се различават по-конкретно по въпроса дали дадено растително вещество е сигурно.
- 91 Важно е обаче да се отбележи, че такова преходно положение, продължено по неопределен начин отвъд периода, който трябва да приключи, съгласно член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, най-късно до 31 януари 2010 г., не отговаря на изискванията на последния регламент, формулирани в съображение 23 от него, според които, за да се гарантират хармонизирани научни оценки при най-висок стандарт на здравните претенции, подобни оценки следва да се правят от ЕОБХ (вж. в този смисъл решение от 14 юли 2016 г., *Verband Sozialer Wettbewerb*, C-19/15, EU:C:2016:563, т. 41).
- 92 С оглед на съображенията, изложени в точки 87—91 от настоящото решение, следва да се отбележи, че в точки 47 и 48 от определението по дело T-619/14 и в точки 46 и 47 от определението по дело T-620/14 Общият съд основава разсъжденията си на погрешната предпоставка за еквивалентност на преходния и окончателния режим и стига, погрешно, до извода, че неравните конкурентни условия могат да засегнат единствено интересите на производителите, чиито здравни претенции са били отхвърлени след приемането на Регламент № 432/2012, в сравнение с тези, чиито здравни претенции са били разрешени на основание на него, а не тези на производителите, чиито здравни претенции са останали висящи.
- 93 Що се отнася до констатацията, направена от Общия съд в точка 45 от определението по дело T-619/14 и в точка 44 от определението по дело T-620/14, че е срещу признаването на правен интерес на Bionorica и Diapharm обстоятелството, че преходният режим може да бъде по-благоприятен, отколкото окончателното отхвърляне на здравна претенция, предвид факта, че с Регламент № 432/2012, който установява частичен списък на разрешените здравни претенции, Комисията е разрешила само 222 претенции сред общо повече от 2000 разгледани претенции, следва да се отбележи, че е то е опорочено от грешки.
- 94 Всъщност да се възприеме такъв подход би означавало да се приеме, както отбелязва генералният адвокат в точка 67 от заключението си, че жалбоподателят би имал интерес да подаде иск за установяване на незаконно бездействие само ако най-благоприятният потенциален изход от тази жалба е по-благоприятен от актуалното положение.

- 95 Следва обаче да се отбележи, че съгласно цитираната в точка 85 от настоящото решение съдебна практика правен интерес липсва само когато уважаването на жалбата не би било от естество при всички обстоятелства да удовлетвори жалбоподателя.
- 96 В това отношение, дори отхвърлянето на здравна претенция може да осигури полза, от гледна точка на правната сигурност, за икономическия субект, който планира да влезе на пазара на храни или на хранителни добавки. Всъщност еднозначно определяне на правния статут на здравните претенции, които до настоящия момент са висящи, би позволило по този начин на такъв субект да адаптира търговската си стратегия.
- 97 При тези условия, с оглед на правните грешки, допуснати от Общия съд, констатирани в точки 87—96 от настоящото решение, следва да се уважи третото основание по дело C-596/15 P. В резултат на това жалбата по дело C-596/15 P следва да бъде уважена.
- 98 Що се отнася до второто основание по дело C-597/15 P, както следва от представените от Diapharm документи в производството пред Общия съд, последното е консултантско предприятие, включително в областта на здравните претенции за хранителните добавки или храните. В жалбата си то поддържа, че участва още на стадия на замислянето и създаването на съответните стоки, и че предоставя на клиентите си рецепти за продукти, готови за прилагане, предложения за опаковки и етикетирание, помощ относно правните въпроси на интелектуалната собственост, както и пълни промоционални стратегии.
- 99 За сметка на това, както Diapharm потвърждава пред Съда, дейността му не включва нито производството, нито търговията с хранителни добавки или храни.
- 100 В жалбата си Diapharm твърди, че неприемането от Комисията на списъка на претенции за растителни вещества има отрицателни последици за него, като намалява търсенето на услугите му, което води до значителна загуба на приходи. Всъщност при липсата на такъв списък Diapharm не е в състояние да предоставя надеждни съвети относно евентуалните възможности за търговия с хранителни добавки или храни.
- 101 В настоящия случай не може да се приеме, че Diapharm е доказало правния си интерес, доколкото не може да извлече, съгласно цитираната в точка 85 от настоящото решение съдебна практика, никаква лична полза от възобновяването от ЕОБХ на оценката на здравните претенции за растителните вещества и последващото приемане на окончателен списък на разрешените здравни претенции.
- 102 Всъщност, в качеството си на икономически субект, който действа в началния етап на процеса на производство или търговия с хранителни добавки или храни, самото Diapharm няма да бъде в състояние да използва разглежданите здравни претенции, нито ще се намира в пряка конкуренция със субектите, използващи тези претенции.
- 103 С оглед на предходните съображения следва да се приеме, че след като в точка 55 от определението по дело T-620/14 беше прието, че искът за установяване на неправомерно бездействие от Diapharm трябва да бъде отхвърлен и поради липсата на правен интерес, Общият съд не е допуснал грешка в правото.
- 104 При тези условия второто основание по дело C-597/15 P следва да се отхвърли по същество.

По третото основание по дело C-597/15 P

- 105 С третото си основание Diapharm упреква Общия съд, че е преценил неправилно, че дейността му като консултантско предприятие не разкрива достатъчна връзка с производството на съответните хранителни продукти, поради което не отговаря на условието за пряко засягане, определящо процесуалната му легитимация.
- 106 В това отношение следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда правният интерес и процесуалната легитимация са две отделни условия за допустимост, които трябва да са налице кумулативно, за да бъде допустимо да се предяви иск за установяване на неизпълнение на задължение на основание член 265, трета алинея ДФЕС (вж. по аналогия решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 62).
- 107 С оглед на отговора на второто основание по дело C-597/15 P обаче, съгласно което Общият съд не е допуснал грешка в правото, като е приел, че Diapharm няма правен интерес, не е необходимо разглеждане на третото основание.
- 108 В резултат на това жалбата по дело C-597/15 P следва да се отхвърли.

По жалбата пред Общия съд

- 109 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.
- 110 Съдът счита, че в случая разполага с необходимите факти и доказателства, за да се произнесе с окончателно решение по възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията в производството пред първата инстанция по дело T-619/14.
- 111 Комисията изтъква по същество три основания за недопустимост, а именно липса на законен предмет на иска, липса на правен интерес и липса на процесуална легитимация на Bionorica.
- 112 Следва да се разгледа, на първо място, повдигнатото от Комисията основание за недопустимост, изведено от липсата на правен интерес на Bionorica.
- 113 В това отношение, както следва от обстоятелствата, изложени от Bionorica пред Общия съд по-специално в точки 13 и 29 от исковата му молба, както и в приложения 8 и 9 към нея, и както то заявява пред Съда, в момента на подаването на иска си то не е извършвало дейност като производител на пазара на хранителни продукти или на хранителни добавки на Съюза. Всъщност Bionorica е било производител на растителни лекарствени продукти, които не са посочени в разпоредбите на Регламент №1924/2006, който се отнася само за здравните претенции за храните.
- 114 Разбира се, Bionorica поддържа, че предвид присъствието си на пазара на растителните лекарствени продукти, съдържащи същите растителни вещества като посочените от спрените здравни претенции, то е готово да влезе на пазара на хранителни добавки, ако разглежданите здравни претенции бъдат уважени.

- 115 Все пак обикновеното деклариране на намерение, доколкото се отнася до бъдещо и несигурно положение, не е достатъчно, съгласно цитираната в точка 84 от настоящото решение съдебна практика, за установяване на възникнал и съществуващ правен интерес на Bionorica (вж. в този смисъл и решение от 20 юни 2013 г., Sañas/Комисия, C-269/12 P, непубликувано, EU:C:2013:415, т. 16 и 17).
- 116 Следователно, без да е необходимо да се разглеждат другите основания за недопустимост, повдигнати от Комисията, искът на Bionorica по дело T-619/14 следва да бъде отхвърлен като недопустим.

По съдебните разноски

- 117 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 2 от този правилник, приложим по силата на член 184, параграф 1 от него към производството по обжалване, когато има няколко загубили делото страни, Съдът взема решение по разпределянето на съдебните разноски.
- 118 Тъй като жалбата на Bionorica е уважена, но искът му за установяване на неправомерно бездействие е отхвърлен, Bionorica и Комисията понасят съдебните разноски, направени от тях както пред първата инстанция, така и при обжалването.
- 119 Тъй като Комисията е направила искане за осъждането на Diapharm и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати разноските в производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

- 1) Отменя определението на Общия съд на Европейския съюз от 16 септември 2015 г., Bionorica/Комисия (T-619/14, непубликувано, EU:T:2015:723).**
- 2) Обявява иска на Bionorica SE за установяване на неправомерно бездействие по дело T-619/14 за недопустим.**
- 3) Отхвърля жалбата по дело C-597/15 P.**
- 4) Bionorica SE и Европейската комисия понасят съдебните разноски, направени от тях както пред първата инстанция по дело T-619/14, така и при обжалването по дело C-596/15 P.**
- 5) Осъжда Diapharm GmbH & Co. KG да заплати съдебните разноски по обжалването по дело C-597/15 P.**

Подписи