



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

12. juni 2015 *

»Forbrugerbeskyttelse — forordning (EU) nr. 432/2012 — sundhedsanprisninger af fødevarer — annullationsøgsmål — regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger — umiddelbart berørt — formaliteten — tilsidesættelse af artikel 13 og 28 i forordning (EF) nr. 1924/2006 — princippet om god forvaltningsskik — forbud mod forskelsbehandling — forkerte bedømmelseskriterier — forordning nr. 1924/2006 — ulovlighedsindsigelse — ret til kontradiktion — retssikkerhed — urimelig overgangsperiode — liste over udestående anprisninger«

I sag T-296/12,

The Health Food Manufacturers' Association, East Molesey (Det Forenede Kongerige),

Quest Vitamins Ltd, Birmingham (Det Forenede Kongerige),

Natures Aid Ltd, Kirkham (Det Forenede Kongerige),

Natuur-& gezondheidsProducten Nederland, Ermelo (Nederlandene),

New Care Supplements B V, Oisterwijk (Nederlandene),

ved solicitors B. Kelly og G. Castle og advokat P. Bogaert,

sagsøgere,

støttet af:

FederSalus, Rom (Italien),

Medestea biotech SpA, Torino (Italien),

og

Naturando Srl, Osio Sotto (Italien),

ved advokaterne E. Valenti og D. Letizia,

intervenienter,

mod

* Processprog: engelsk.

Europa-Kommissionen ved L. Flynn og S. Grünheid, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik først ved D. Colas og S. Menez, derefter ved D. Colas og S. Ghiandoni, som befuldmægtigede,

af

Europa-Parlamentet ved J. Rodrigues og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

af

Rådet for Den Europæiske Union ved I. Šulce og M. Moore, som befuldmægtigede,

og af

Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), Bruxelles (Belgien) ved advokat S. Pappas,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 432/2012 af 16. maj 2012 om fastlæggelse af en liste over andre tilladte sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed (EUT L 136, s. 1), samt Kommissionens påståede beslutning om vedtagelse af en liste over såkaldte »udestående« anprisninger,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af dommerne M. Kancheva (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, C. Wetter og E. Bieliūnas,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. oktober 2014,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Sagsøgerne, The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland og New Care Supplements BV, er hjemmehørende i Det Forenede Kongerige og Nederlandene og er dels virksomheder, der fremstiller og markedsfører kosttilskud og diætfødevarer på det europæiske marked, dels erhvervssammenslutninger, der varetager interesser for virksomheder med denne type aktivitet. Disse sidstnævnte anvender dagligt sundhedsanprisninger i etiketter på deres varer og i reklamerne for dem.

- 2 Efter vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer (EUT L 404, s. 9) indgav sagsøgerne sundhedsanprisninger til myndighederne i deres respektive medlemsstater med henblik på godkendelsesproceduren i denne forordnings artikel 13, stk. 1-3. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber modtog herefter i alt ca. 44 000 sundhedsanprisninger fra medlemsstaterne i henhold til den nævnte forordnings artikel 13, stk. 2. På grundlag af disse sundhedsanprisninger oprettede Kommissionen en konsolideret liste, der havde til formål at undgå overlapninger og gentagelser, samt et kodesystem, der blev offentliggjort på internettet, for ifølge Kommissionen at sikre en sammenhængende behandling af de nationale lister og en identifikation af de nævnte anprisninger ved brug af »ID«-numre.
- 3 Den 24. juli 2008 fremsendte Kommissionen formelt en anmodning om en videnskabelig udtalelse til Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA) i henhold til artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 (herefter »anmodningen om videnskabelig udtalelse«). Ved denne lejlighed fremsendte Kommissionen den første del af den konsoliderede liste til EFSA. De resterende dele af denne liste blev fremsendt i november og december 2008 efter høring af medlemsstaterne, derefter i marts 2010 i form af et tillæg, som bragte det endelige antal af sundhedsanprisninger, der skulle vurderes, op på 4 637.
- 4 Mellem oktober 2009 og juli 2011 foretog EFSA en videnskabelig vurdering af de af Kommissionen fremsendte sundhedsanprisninger.
- 5 Den 16. maj 2012 vedtog Kommissionen – i medfør af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 – forordning (EU) nr. 432/2012 om fastlæggelse af en liste over andre tilladte sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed (EUT L 36, s. 1). I denne forordning godkendte Kommissionen en ikke-udtømmende liste over 222 sundhedsanprisninger, der svarede til 497 angivelser indskrevet på den konsoliderede liste, for hvilke EFSA i det væsentlige var kommet til den konklusion, at de fremlagte data gjorde det muligt at fastslå en årsagssammenhæng mellem en fødevarerkategori, en fødevarer eller en af dens bestanddele og den anpriste virkning (herefter »listen over tilladte anprisninger«). De nævnte anprisninger og de andre anprisninger, der var blevet afvist, blev ligeledes indskrevet i Unionens register over ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer, der er oprettet af Kommissionen i henhold til artikel 20, stk. 2, litra c) og d), i forordning nr. 1924/2006. Derudover fastsatte Kommissionen, at forordning nr. 432/2012 vil finde anvendelse seks måneder efter dens ikrafttrædelse, dvs. fra den 14. december 2012, med henblik på at give fødevarerproducenter mulighed for at tilpasse sig forordningens bestemmelser, herunder forbuddet i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006 mod sundhedsanprisninger, som EFSA har afsluttet sin vurdering af, og som Kommissionen har taget stilling til.
- 6 Den samme dag opstillede Kommissionen en liste med mere end 2 000 anprisninger, som EFSA endnu ikke havde afsluttet vurderingen af, eller som Kommissionen endnu ikke selv havde taget stilling til, og den offentliggjorde denne liste på sit websted (herefter »listen over udestående anprisninger«). Ifølge Kommissionen var disse sundhedsanprisninger, som bl.a. henviste til virkningerne af stoffer fra planter eller urter også kendt som »botaniske stoffer«, udestående og kunne derfor fortsat anvendes i overensstemmelse med overgangsordningen i artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juli 2012 har sagsøgerne anlagt denne sag.
- 8 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 25. september 2012 har Den Tjekkiske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

- 9 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 26. september 2012 har Rådet for Den Europæiske Union fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 10 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 28. september 2012 har Bureau européen des unions de consommateurs (Den Europæiske Forbrugerorganisation, BEUC) fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 11 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 28. september 2012 har FederSalus, Medestea biotech SpA og Naturando Srl fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgernes påstande.
- 12 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 2. oktober 2012 har Europa-Parlamentet fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 13 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 3. oktober 2012 har Den Franske Republik fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 14 Ved skrivelse indgået til Rettens Justitskontor den 24. oktober 2012 anmodede sagsøgerne om, at bestemte fortrolige oplysninger i medfør af artikel 116, stk. 2, i Rettens procesreglement blev udelukket fra de bilag til stævningen, der blev forkyndt for intervenienterne, i tilfælde af at disse fik tilladelse til at intervenere. Sagsøgerne har med henblik på denne forkyndelse indgivet en ikke-fortrolig version af den pågældende akt.
- 15 Ved kendelse af 16. januar 2013 imødekom formanden for Rettens Første Afdeling interventionsbegæringerne indgivet af Den Tjekkiske Republik, Rådet, Parlamentet, Den Franske Republik og BEUC til støtte for Kommissionens påstande såvel som interventionsbegæringerne fra FederSalus, Medestea Biotech og Naturando til støtte for sagsøgernes påstande. I øvrigt har formanden for Rettens Første Afdeling udsat afgørelsen vedrørende anmodningen om fortrolig behandling og har midlertidigt begrænset forkyndelsen af sagsakterne for de nævnte parter til en ikke-fortrolig version, imens denne afventer eventuelle bemærkninger til anmodningen om fortrolig behandling.
- 16 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 7. februar 2013 har BEUC erklæret, at denne havde indsigelser over for sagsøgernes begæring om fortrolig behandling.
- 17 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 3. april 2013, meddelte den Tjekkiske Republik Retten, at den afstod fra sin intervention til støtte for Kommissionen.
- 18 Ved kendelse af 5. juli 2013 blev Den Tjekkiske Republik slettet af Rettens register i sin egenskab af intervenient i den foreliggende sag.
- 19 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Ottende Afdeling, og den foreliggende sag er følgelig blevet henvist til denne afdeling.
- 20 Da formanden for Ottende Afdeling har haft forfald, har Rettens præsident i henhold til rangfølgen i procesreglementets artikel 6 udpeget en første dommer til at afløse ham og i henhold til procesreglementets artikel 32, stk. 3, en anden dommer, for at afdelingen kunne blive beslutningsdygtig.
- 21 Den 22. april 2014 indleverede sagsøgerne til Rettens Justitskontor som et nyt bevis til støtte for deres argumenter en meddelelse fra sundhedsministeriet i Det Forenede Kongerige dateret den 16. april 2014.

- 22 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Ottende Afdeling den 5. maj 2014 blev den omtalte meddelelse tilført sagens akter, og der blev fastsat en frist således, at de andre parter kunne fremsætte bemærkninger desangående. Parterne har fremsat deres bemærkninger inden for den fastsatte frist.
- 23 Ved kendelse af 4. september 2014 tog formanden for Rettens Ottende Afdeling sagsøgernes anmodning om fortrolig behandling til følge og udsatte afgørelsen om sagens omkostninger.
- 24 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i de foranstaltninger, der er fastsat i procesreglementets artikel 64 med henblik på sagens tilrettelæggelse, dels opfordret sagsøgerne til at fremsende Retten listen med de sundhedsanprisninger, som vedrørte dem, og til nøjagtigt at angive de nævnte anprisningers status, dvs. om disse var blevet godkendt, afvist eller var udestående efter vedtagelsen af forordning nr. 432/2012. Dels har Retten opfordret parterne til at angive, om forordning nr. 432/2012 ifølge dem udgjorde en regelfastsættende retsakt, som berørte sagsøgerne umiddelbart, og som ikke indeholdt gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i den tredje mulighed i artikel 263, stk. 4, TEUF. Parterne har efterkommet disse opfordringer inden for den fastsatte frist.
- 25 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 22. oktober 2014.
- 26 Sagsøgerne har med støtte fra FederSalus, Medestea Biotech og Naturando nedlagt følgende påstande:
- Forordning nr. 432/2012 annulleres.
 - Kommissionens afgørelse om at vedtage listen over udestående anprisninger annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 27 Kommissionen har med støtte fra Rådet, Parlamentet, Den Franske Republik og BEUC nedlagt følgende påstande:
- Kommissionen frifindes.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 28 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at det, imens sagsøgerne i forbindelse med deres første påstand har anmodet Retten om at annullere forordning nr. 432/2012, fremgår af stævningen, at denne annullationspåstand delvist er støttet på ulovligheden af den retsakt, der blev anvendt som retsgrundlag for den nævnte forordning. Under disse omstændigheder bør det fastslås, at påstanden - subsidiært og på grundlag af artikel 277 TEUF – ligeledes tilsigtede, at det til støtte for annullationspåstandene fastslås, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse. I øvrigt har sagsøgerne fremsat påstand om, at Kommissionens påståede beslutning om at vedtage listen over udestående anprisninger annulleres. Disse tre påstande skal derfor undersøges særskilt.

1. Påstanden om annullation af forordning nr. 432/2012

Formaliteten

- 29 Kommissionen, der støttes af Rådet, Parlamentet, Den Franske Republik og BEUC, har – uden formelt at gøre en formalitetsindsigelse gældende i henhold til procesreglementets artikel 114 – anført, at påstanden om annullation af forordning nr. 432/2012 skal afvises fra realitetsbehandling. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at selv hvis det antages, at forordning nr. 432/2012 er en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, har sagsøgerne ikke påvist, at de var umiddelbart berørt af nævnte forordning.
- 30 Sagsøgerne har anfægtet Kommissionens argumenter hvad angår sagens afvisning fra realitetsbehandling. Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at forordning nr. 432/2012 er en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Dernæst har de anført, at i overensstemmelse med retspraksis berører denne forordning dem umiddelbart, da den dels umiddelbart har indvirkning på deres retsstilling, dels ikke overlader et skøn til de adressater, som skal gennemføre den.
- 31 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på de betingelser, der er omhandlet i artiklens stk. 1 og 2, indbringe en klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 32 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at forordning nr. 432/2012 ikke er rettet til sagsøgerne, som derfor ikke er adressater for denne retsakt. Under disse omstændigheder kan sagsøgerne i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF derfor kun indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af den nævnte retsakt, hvis den enten udgør en regelfastsættende retsakt, som berører dem umiddelbart, og som ikke omfatter nogen gennemførelsesforanstaltninger, eller hvis den berører dem umiddelbart og individuelt.
- 33 Således skal det for det første efterprøves, om forordning nr. 432/2012 udgør en regelfastsættende retsakt som omhandlet i den tredje mulighed i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 34 Ifølge retspraksis skal begrebet »regelfastsættende retsakt« forstås således, at det omfatter almengyldige retsakter, bortset fra lovgivningsmæssige retsakter (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, Sml., EU:C:2013:625, præmis 60).
- 35 Dels er retsgrundlaget for forordning nr. 432/2012 i det foreliggende tilfælde artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, som giver Kommissionen mandat til – i overensstemmelse med proceduren i samme forordnings artikel 25, stk. 3 – at vedtage en liste over andre tilladte sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed. Artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 henviser igen til artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), som er forbeholdt vedtagelsen af foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en basisretsakt, der er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure. Heraf følger, at forordning nr. 432/2012 er blevet vedtaget af Kommissionen under udøvelsen af gennemførelsesbeføjelserne som led i forskriftsproceduren med kontrol, og at den følgelig ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i den retspraksis, der følger af dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (EU:C:2013:625, nævnt i præmis 34 ovenfor).

- 36 Dels skal det bemærkes, at eftersom forordning nr. 432/2012, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006, finder anvendelse på alle fødevarerivirksomhedsledere, der anvender andre sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed, er denne almenyldig, eftersom den finder anvendelse på objektive bestemte situationer og har bindende retsvirkninger for en generelt og abstrakt angivet kreds af personer (jf. i denne retning dom af 25.10.2011, *Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen*, T-262/10, Sml., EU:T:2011:623, præmis 23).
- 37 Heraf følger, at forordning nr. 432/2012 er en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 38 Hvad for det andet angår begrebet umiddelbart berørt er det blevet fastslået, at denne betingelse for det første kræver, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på en sagsøgers retsstilling, og dernæst at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til foranstaltningens adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af den anfægtede forordning uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 5.5.1998, *Dreyfus mod Kommissionen*, C-386/96 P, Sml., EU:C:1998:193, præmis 43, og af 10.9.2009, *Kommissionen mod Ente per le Ville Vesuviane og Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen*, C-445/07 P og C-455/07 P, Sml., EU:C:2009:529, præmis 45).
- 39 I nærværende sag bemærkes først og fremmest, at de virkninger, der følger af forordning nr. 432/2012, dels består i godkendelsen i medfør af forordningens artikel 1 af i alt 222 andre sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed. Dels medfører forordning nr. 432/2012, således som det er beskrevet i 12. og 13. betragtning til denne sidstnævnte – i medfør af dens anvendelse kombineret med artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006 – et forbud mod en række anprisninger af samme art, hvis vurdering og godkendelse i henhold til nævnte forordnings artikel 13, stk. 3, er blevet afsluttet af henholdsvis EFSA og af Kommissionen med fastslåelse af i det væsentlige, at de enten ikke var videnskabeligt understøttede, eller at de ikke overholdt de generelle eller specifikke krav i den nævnte forordning.
- 40 Heraf følger, at eftersom sagsøgerne som fødevarerivirksomhedsledere har bestridt lovligheden af forordning nr. 432/2012, påhviler det dem – for at påvise, at de er umiddelbart berørt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF – at identificere de anprisninger, som er berørt af den nævnte forordning, og som påvirker deres retsstilling. Sagsøgerne skal navnlig, for så vidt som de tilladte sundhedsanprisninger, således som det i det væsentlige fremgår af sagsøgernes skriftlige indlæg, ikke er genstand for sagsøgernes søgsmål, eftersom sagsøgerne ikke har nogen interesse i, at disse sundhedsanprisninger annulleres, påvise, at de på tidspunktet for sagens anlæg ved Retten i deres kommercielle meddelelser vedrørende deres varer anvendte anprisninger, der var forbudte som følge af vedtagelsen af forordning nr. 432/2012.
- 41 I den foreliggende sag har sagsøgerne – som besvarelse af anmodningen til sagsøgerne i forbindelse med sagens tilrettelæggelse – bl.a. den anden, tredje og femte sagsøger i deres egenskab af fødevarerproducenter – for Retten fremlagt den liste over de sundhedsanprisninger, som vedrørte dem, idet de for de nævnte anprisninger nøjagtigt angav disses status – navnlig hvorvidt de var blevet afvist efter vedtagelsen af forordning nr. 432/2012. Desuden har de fremsat en erklæring undertegnet af deres respektive direktører, der bl.a. bekræfter, at de nævnte anprisninger anvendtes på datoen for stævningens indgivelse – dvs. den. 2. juli 2014. For så vidt som disse beviser dokumenterer, at sagsøgerne i forbindelse med markedsføringen af deres varer anvendte anprisninger, som blev afvist i medfør af forordning nr. 432/2012, skal det konstateres, at dette kan have indvirkning på deres retsstilling.
- 42 Derefter skal Kommissionens påstand, der blev fremsat såvel i dens svar til foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse som under retsmødet, ifølge hvilken de dokumenter, som sagsøgerne havde fremlagt, manglede bevisværdi, forkastes. I henhold til fast retspraksis skal det i

denne forbindelse bemærkes, at der for Domstolens og Rettens virksomhed gælder et princip om fri bevisbedømmelse, og at det alene er de forelagte bevisers troværdighed, der er afgørende for bedømmelsen heraf. Ved vurderingen af et dokumentets bevisværdi skal der i denne henseende derudover tages hensyn til sandsynligheden af den information, dokumentet indeholder, og der må herved navnlig tages hensyn til, fra hvem dokumentet hidrører, under hvilke omstændigheder det er blevet til, dets adressat, og om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt (jf. i denne retning dom af 27.9.2012, Shell Petroleum m.fl. mod Kommissionen, T-343/06, Sml., EU:T:2012:478, præmis 161 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag er de dokumenter, som sagsøgerne har fremlagt, imidlertid for det første erklæringer, der er underskrevet af direktørerne for disse sidstnævnte, der formodes at have kapacitet til at give klare svar i forhold til de ønskede oplysninger, for det andet er disse blevet fremlagt efter udtrykkelig anmodning fra Retten, og for det tredje er de blevet indgivet via den advokat, der repræsenterer sagsøgerne i forbindelse med sagen, der i sin egenskab af en person, der er medvirkende i retsplejen, og på grund af de fagetske forpligtelser, der påhviler ham, er forpligtet til at drage omsorg for bevisernes autenticitet og rigtighed. Under disse omstændigheder finder Retten, at bevisernes troværdighed er tilstrækkeligt godtgjort. Skønt Kommissionen overordnet anfægter rigtigheden af disse udtalelser, fremlægger denne derudover ikke noget indicium for, at bestemte oplysninger indeholdt i den liste, som sagsøgerne har indleveret i forbindelse med foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, er urigtige.

- 43 Hvad i øvrigt angår første og fjerde sagsøger, der i deres egenskab af sammenslutninger af producenter af kosttilskud ifølge Kommissionen ikke har søgsmålskompetence i den foreliggende sag, er det tilstrækkeligt at bemærke, at for så vidt som sagsøgerne har anlagt et fælles søgsmål, der for anden, tredje og femte sagsøgers vedkommende er antaget til realitetsbehandling, er der af procesøkonomiske hensyn ingen grund til at prøve, om sagen for første og fjerde sagsøgers vedkommende kan antages (jf. i denne retning dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, EU:T:2012:635, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Endelig bør det bemærkes, at forordning nr. 432/2012 ikke overlader noget skøn til dens adressater i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den ovenfor i præmis 38 nævnte retspraksis, idet den godkendelse, der er foreskrevet i forordningen, tydeligvis skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af den anfægtede forordning uden anvendelse af andre mellemkommende regler. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne forordning i henhold til artikel 2 i forordning nr. 432/2012 er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.
- 45 Heraf følger det, at sagsøgerne bør anses for at være umiddelbart berørt af forordning nr. 432/2012.
- 46 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 432/2012 omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, skal det først bemærkes, at begrebet »regelfastsættende retsakter, [...] som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«, i henhold til retspraksis skal fortolkes i lyset af formålet med bestemmelsen, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, Sml., EU:C:2013:852, præmis 27).
- 47 Med henblik på at fastslå, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal der tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til den tredje mulighed, der er indeholdt i artikel 263, stk. 4, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne (dom Telefónica mod Kommissionen, nævnt i præmis 46 ovenfor, EU:C:2013:852, præmis 30).
- 48 Med henblik på undersøgelsen af, hvorvidt den anfægtede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal der udelukkende tages udgangspunkt i søgsmålets genstand, og i det tilfælde, hvor sagsøgeren alene nedlægger påstand om delvis annullation af en retsakt, er det alene

de gennemførelsesforanstaltninger, som denne del af retsakten indeholder, der i givet fald skal tages i betragtning (dom Telefónica mod Kommissionen, nævnt i præmis 46 ovenfor, EU:C:2013:852, præmis 31).

- 49 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at bemærke, at forordning nr. 432/2012 pr. definition finder automatisk anvendelse over for sagsøgerne, og at forordningens virkning ikke kræver nogen som helst foranstaltning fra de nationale eller europæiske offentlige myndigheder.
- 50 Heraf følger, at forordning nr. 432/2012 ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 51 Følgelig skal Kommissionens afvisningspåstand, for så vidt som forordning nr. 432/2012 udgør en regelfastsættende retsakt, som berører sagsøgerne umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, forkastes, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgernes eventuelle individuelle berørthed.

Om realiteten

- 52 Til støtte for deres påstand om annullation af forordning nr. 432/2012 har sagsøgerne gjort to anbringender gældende. Det første vedrører manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik, retssikkerhed og ikke-forskelsbehandling i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen om at opdele proceduren for godkendelse af sundhedsanprisninger i flere etaper. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik, retssikkerhedsprincippet og pligten til samarbejde med nationale fødevarermyndigheder samt forpligtelsen til at give fyldestgørende begrundelser i forbindelse med, at et stort antal sundhedsanprisninger ikke blev medtaget på listen over tilladte anprisninger.

Om det første anbringende vedrørende manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik, retssikkerhed og ikke-forskelsbehandling i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen om at opdele proceduren for godkendelse af sundhedsanprisninger i flere etaper

- 53 Det første anbringende er opdelt to led:

– Om første led vedrørende manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

- 54 Med det første anbringendes første led har sagsøgerne påberåbt sig tre klagepunkter.
- 55 Det første klagepunkt går ud på, at den foranstaltning, der følger af forordning nr. 432/2012, der består i at opdele godkendelsesproceduren for sundhedsanprisninger i flere etaper, mangler retligt grundlag, idet artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 alene sigtede til vedtagelsen af én endelig fællesskabsliste over tilladte anprisninger, jf. nærværende artikels stk. 1-3, således at denne bestemmelse ikke tillader, at den nævnte liste, som Kommissionen har gjort det, oprettes delvist eller gradvist. Sagsøgerne har i øvrigt bemærket, at Kommissionen ikke har overholdt den frist, der er fastsat i forordning nr. 1924/2006 for vedtagelsen af listen over tilladte anprisninger.
- 56 Det andet klagepunkt går ud på, at artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006 ikke tildeler Kommissionen den nødvendige kompetence i forhold til at fastsættes supplerende overgangsforanstaltninger for de anprisninger, som Kommissionen har besluttet at lade være udestående.

- 57 Det tredje klagepunkt vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, idet det ikke er muligt klart og præcist at identificere de anprisninger, der ifølge Kommissionen fortsat er udestående – bl.a. i forhold til de anprisninger, der er blevet afvist.
- 58 Kommissionen, der bl.a. støttes af Den Franske Republik og BEUC, har bestridt sagsøgernes argumenter, der ifølge Kommissionen er baseret på en fejlagtig fortolkning af de pågældende bestemmelser. Kommissionen har endvidere tilføjet, at beslutningen om at opdele godkendelsesproceduren i flere etaper var begrundet af omstændighederne i den foreliggende sag.
- 59 Hvad for det første angår det klagepunkt, der vedrører den påståede mangel på et retligt grundlag, der tillader opdelingen af godkendelsesproceduren for sundhedsanprisninger i flere etaper, skal det indledningsvis anføres, at EU-lovgiver i medfør af artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 har givet Kommissionen til opgave i Unionen at oprette en harmoniseret liste over andre tilladte sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed. I medfør af den nævnte artikel skal listen navnlig omfatte de sundhedsanprisninger, der i kraft af, at de tilhører én af de tre kategorier, der er opregnet i artikel 13, stk. 1, er baseret på almindeligt anerkendte videnskabelige evidens og forstås godt af gennemsnitsforbrugeren. I øvrigt fremgår det i det væsentlige af artikel 13, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1924/2006, at listen over tilladte anprisninger senest den 31. januar 2010 skal vedtages af Kommissionen efter proceduren i samme forordnings artikel 25, stk. 3, efter dels, at medlemsstaterne har forelagt lister over de sundhedsanprisninger, der anvendes inden for deres respektive markeder, dels høring af EFSA.
- 60 Det står imidlertid klart, at ordlyden af artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 ikke præciserer, hvorvidt listen over tilladte anprisninger skulle vedtages på én gang, som sagsøgerne hævder, eller hvorvidt denne liste derimod kunne vedtages i flere etaper, for derved at gøre det muligt for Kommissionen at udsætte godkendelsen af de sundhedsanprisninger, hvis bedømmelse ved enten EFSA eller Kommissionen selv ikke var afsluttet. Det skal således undersøges, hvorvidt Kommissionen har begået en fejl ved at finde, at den nævnte bestemmelse gav den kompetence til gradvist at gennemføre vedtagelsen af listen over de tilladte anprisninger.
- 61 Retten bemærker, at der ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten ifølge fast retspraksis ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, Sml., EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Når den nøjagtige rækkevidde ikke kan udledes på grundlag af en fortolkning af ordlyden af eller forhistorien til en forordning og nærmere bestemt af en af dens bestemmelser, må de pågældende bestemmelser fortolkes på grundlag af deres formål og almindelige opbygning (jf. dom af 10.10.2012, Gem-Year og Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang) mod Rådet, T-172/09, EU:T:2012:532, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I øvrigt kan man ikke udskille en retsakts konklusion fra dens betragtninger, hvorfor den om nødvendigt må fortolkes under hensyntagen til de betragtninger, som har ført til dens vedtagelse (dom af 11.9.2014, Gold East Paper og Gold Huasheng Paper mod Rådet, T-443/11, Sml., EU:T:2014:774, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 I den foreliggende sag bør det bemærkes, at forordning nr. 1924/2006, som det fremgår såvel af dennes første og anden betragtning som af dens artikel 1, har til formål at eliminere hindringer for den frie bevægelighed inden for Unionen, der følger af forskelle mellem nationale bestemmelser om kommercielle meddelelser af anprisninger, der anvendes i form af mærkning eller reklame for fødevarer, alt imens den skal sikre forbrugeren et højt beskyttelsesniveau og lette deres valg ved markedsføring af produkter, der er sikre og forsynet med fyldestgørende mærkning. Nærmere bestemt må det ifølge 14. betragtning til samme forordning sikres, at den gavnlige ernæringsmæssige eller

fysiologiske virkning af de stoffer, der er omfattet af en anprisning, er dokumenteret. I 23. betragtning til forordning nr. 1924/2006 anføres desuden, at sundhedsanprisninger kun bør godkendes til anvendelse i Unionen, når der er gennemført en videnskabelig vurdering af den højest mulige standard, som bør forestås af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet.

- 65 Indledningsvis bør artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1924/2006 i lyset af de formål, der er nævnt i præmis 64 ovenfor, fortolkes således, at den alene indeholder en resultatforpligtelse for Kommissionen, der består i efter høring af EFSA at vedtage listen over tilladte anprisninger på grundlag af de nationale lister, som medlemsstaterne har forelagt. Der er nemlig intet i ordlyden af denne artikel eller i betragtningerne til forordning nr. 1924/2006, der indikerer, at EU-lovgiver har ønsket at fratage Kommissionen muligheden for at foretage oprettelsen af den nævnte liste gradvist og navnlig at fuldstændiggøre den i takt med, at de tekniske evalueringer bliver gennemført af EFSA, og at de betingelser, der er fastsat i den nævnte forordning, bliver efterprøvet af Kommissionen selv. Tværtimod, for så vidt som artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006 ikke præciserer den måde, hvorpå Kommissionen skal varetage sin opgave, lader denne bestemmelse defineringen af det tempo, der skal føre til vedtagelsen af listen over tilladte anprisninger, være undergivet institutionens frie skøn under overholdelse af de principper, der er fastsat i forordning nr. 1924/2006 og i EU-retten. I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der bør indrømmes Kommissionen et vidt skøn med henblik på en effektiv opfyldelse af det formål, den skal opfylde, og under hensyn til de komplicerede tekniske vurderinger – som de i hovedsagen foreliggende – den skal foretage (jf. i denne retning dom af 9.9.2008, Bayer CropScience m.fl. mod Kommissionen, T-75/06, Sml., EU:T:2008:317, præmis 81 og 82, og af 19.1.2012, Xeda International og Pace International mod Kommissionen, T-71/10, EU:T:2012:18, præmis 69).
- 66 Den ovennævnte fortolkning bliver endvidere – som bl.a. Den Franske Republik har angivet – underbygget af den omstændighed, at EU-lovgiver, som det følger af artikel 13, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1924/2006, har gjort det muligt at ændre listen over tilladte anprisninger baseret enten på almindeligt anerkendt videnskabelig evidens eller på nyligt udviklet videnskabelig evidens. Det skal derfor bemærkes, at EU-lovgiver ikke har været imod, at denne liste oprettes gradvist, og at denne følgelig har en progressiv karakter under hensyntagen til den tilgængelige videnskabelige dokumentation.
- 67 Endelig, idet sagsøgerne gør gældende, at 26. betragtning til forordning nr. 1924/2006 henviser til »en« liste over tilladte anprisninger, og at samme forordnings artikel 28, stk. 5, ligeledes henviser til »listen« over tilladte sundhedsanprisninger, skal det konstateres, at denne omstændighed ikke har nogen betydning for muligheden for at vedtage denne liste gradvist. Det skal nemlig bemærkes – ligesom Kommissionen har gjort det – at den tilgang, der er baseret på vedtagelsen af listen over tilladte anprisninger i flere etaper, ikke fører til vedtagelsen af flere lister, som sagsøgerne påstår, men til vedtagelsen af én liste, der fuldstændiggøres gradvist.
- 68 Heraf følger det, at ordlyden af forordning nr. 1924/2006 og navnlig dennes artikel 13, stk. 1 og 3, ikke kan fortolkes således, at den forbyder Kommissionen at vedtage listen over tilladte anprisninger i flere etaper.
- 69 Det skal derfor konkluderes, at Kommissionen ikke har begået en fejl ved at finde, at den pågældende bestemmelse gav den kompetence til gradvist at gennemføre vedtagelsen af listen over de tilladte anprisninger.
- 70 Den ovenfor anførte konklusion kan ikke drages i tvivl af de andre argumenter, som sagsøgerne har gjort gældende i forbindelse med deres første klagepunkt.
- 71 Selv om det, som sagsøgerne har anført, er korrekt, at Kommissionen i henhold til artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 havde pligt til at vedtage den komplette liste over tilladte anprisninger senest den 31. januar 2010, og at den nævnte liste kun delvist blev vedtaget ved forordning

nr. 432/2012 den 16. maj 2012, skal der for det første mindes om den retspraksis, i henhold til hvilken den pågældende overskridelse i mangel af en bestemmelse, som enten udtrykkeligt eller indirekte fastsætter konsekvenserne for overskridelsen af processuelle frister såsom fristen i den foreliggende sag, kun kan medføre hel eller delvis annullation af den retsakt, hvis vedtagelsesprocedure indeholder den omhandlede frist, hvis det godtgøres, at den kunne have fået et andet indhold, hvis fejlen ikke var begået (jf. dom af 30.4.2014, Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, T-17/12, Sml., EU:T:2014:234, præmis 160 og den deri nævnte retspraksis).

- 72 I den foreliggende sag har sagsøgerne ud over at konstatere, at Kommissionen har overskredet den ovenfor nævnte frist, ikke i forbindelse med dette klagepunkt fremsat noget argument, der kan føre til, at det fastslås, at forordning nr. 432/2012 ville have fået et andet indhold, hvis den var blevet vedtaget inden den 31. januar 2010. Følgelig kan forordning nr. 432/2012 ikke annulleres alene af den grund, at den er blevet vedtaget efter udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006.
- 73 For så vidt som sagsøgernes klagepunkt for det andet skal forstås således, at det skal føre til, at det fastslås, at beslutningen om at opdele godkendelsesproceduren under alle omstændigheder ikke var lovlig, skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolens kontrol af de af Kommissionen foretagne vurderinger af kompliceret karakter i betragtning af det vide skøn, der tilkommer denne institution, i henhold til den i præmis 65 ovenfor nævnte retspraksis begrænser sig til at undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om institutionerne åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn (dom af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., C-236/01, Sml., EU:C:2003:431, præmis 135, og af 15.10.2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Sml., EU:C:2009:635, præmis 47).
- 74 I den foreliggende sag må det imidlertid konstateres, at Kommissionen lovligt har kunnet skønne, at beslutningen om at opdele godkendelsesproceduren for sundhedsanprisninger og at udsætte evalueringen af visse af de nævnte anprisninger var nødvendig med henblik på bedre at opfylde de forskellige mål i forordning nr. 1924/2006 bl.a. i betragtning af de særlige vanskeligheder, der er opstået i løbet af den nævnte procedure, og også selv om dette, som sagsøgerne har gjort gældende, udgør en ændring i forhold til det oprindelige sigte.
- 75 Det skal bemærkes, at forskellige omstændigheder som bl.a. det antal på over 44 000 sundhedsanprisninger, der figurerer på de nationale lister, som medlemsstaterne har forelagt i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006, manglen på præcise oplysninger fra nogle af de nævnte medlemsstats side i forbindelse med denne forelæggelse og behovet for at oprette en konsolideret liste samt et kodesystem med henblik på at sikre en identifikation af de anprisninger, der skal undersøges, nemlig har tvunget Kommissionen til at anvende en alternativ tilgang, der navnlig skal sikre balancen mellem målene om at skabe klarhed på markedet og beskytte forbrugere. I denne henseende skal det – ligesom Kommissionen har gjort det – bemærkes, at en beslutning, der består i at afvente afslutningen af evalueringen af alle de sundhedsanprisninger, der blev forelagt af medlemsstaterne, inden listen over tilladte anprisninger blev vedtaget, ville have forsinket opfyldelsen af målsætningerne med forordning nr. 1924/2006 yderligere.
- 76 Hvad derudover angår sagsøgernes argument, hvorefter det ikke var nødvendigt at handle hurtigt navnlig i forhold de generelle bestemmelser, der er fastsat vedrørende mærkning bl.a. i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29), skal det bemærkes, at det nævnte direktiv alene har til formål generelt at forbyde anvendelsen af oplysninger, der kan vildlede køberen eller tillægger levnedsmidlerne medicinske egenskaber. Som det fremgår af tredje betragtning til forordning nr. 1924/2006, tilsigter denne samt – som en følge heraf – forordning nr. 432/2012 derimod at

supplere de generelle principper i direktiv 2000/13 og fastsætte særlige bestemmelser for anvendelsen af ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer, der er bestemt til levering til forbrugeren i den givne form.

- 77 Følgelig kan det ikke konstateres, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med dens beslutning om at opdele godkendelsesproceduren for sundhedsanprisninger i flere etaper.
- 78 Det første klagepunkt må herefter forkastes.
- 79 Hvad for det andet angår det klagepunkt, der vedrører tilsidesættelse af overgangsbestemmelserne i artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen, som det fremgår af tiende og ellefte betragtning til forordning nr. 432/2012, rent faktisk har forklaret, at de anprisninger, der er udestående, bl.a. på grund af, at der af EFTA ikke er gennemført en videnskabelig vurdering, eller på grund af tilstedeværelsen af andre legitime forhold, der forhindrer Kommissionen i at tage endelig stilling til godkendelsen af dem på det pågældende tidspunkt, stadig kan anvendes i medfør af de overgangsbestemmelser, der følger af de ovennævnte artikler.
- 80 I denne henseende bør det bemærkes, at Domstolen med sin dom af 10. april 2014, Ehrmann (C-609/12, Sml., EU:C:2014:252), har præciseret, at artikel 28 i forordning nr. 1924/2006 fastsætter overgangsforanstaltninger, der, som det er anført i 35. betragtning til denne forordning, har til formål at gøre det muligt for lederne af fødevarer virksomheder at tilpasse sig kravene i den nævnte forordning. For så vidt angår sundhedsanprisningerne er disse overgangsforanstaltninger fastsat i samme forordnings artikel 28, stk. 5 og 6 (dom Ehrmann, EU:C:2014:252, præmis 31).
- 81 Der kan således i henhold til artikel 28, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006 for det første anvendes sundhedsanprisninger som omhandlet i denne forordnings artikel 13, stk. 1, litra a), fra forordningens ikrafttrædelsesdato og indtil vedtagelsen af den liste, der er omhandlet i samme forordnings artikel 13, stk. 3, under ansvar af fødevarer virksomhedslederne, såfremt de er i overensstemmelse med forordningen og med eksisterende nationale bestemmelser herom, uden at dette dog berører vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i forordningens artikel 24. Det følger således af ordlyden af artikel 28, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006, at en leder af en fødevarer virksomhed under sit ansvar og på de definerede betingelser kan anvende sundhedsanprisninger i perioden mellem samme forordnings ikrafttrædelse og vedtagelsen af den i forordningens artikel 13 omhandlede liste (dom Ehrmann, nævnt i præmis 80 ovenfor, EU:C:2014:252, præmis 32 og 33).
- 82 Hvad for det andet angår andre sundhedsanprisninger end de bl.a. i artikel 13, stk. 1, litra b) og c), i forordning nr. 1924/2006 nævnte, er disse genstand for den overgangsforanstaltning, der er omhandlet i forordningens artikel 28, stk. 6. Denne bestemmelse omhandler sundhedsanprisninger, der er blevet anvendt i overensstemmelse med nationale bestemmelser før ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 1924/2006, dvs. før den 19. januar 2007 (jf. i denne retning dom Ehrmann, nævnt i præmis 80 ovenfor, EU:C:2014:252, præmis 34 og 35), og tillader, at de nævnte anprisninger i givet fald fortsat kan anvendes indtil seks måneder efter vedtagelsen af en beslutning i henhold til de procedurer, der følger af den nævnte bestemmelse.
- 83 Det følger af ordlyden i artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, at der er fastsat anvendelse af overgangsforanstaltninger i forhold til de sundhedsanprisninger, der er udestående, og i forhold til hvilke Kommissionen ikke har truffet beslutning. Under disse omstændigheder er der intet til hinder for, at de anprisninger, der er udestående – uafhængigt af deres klassificering inden for de tre kategorier, der er omhandlet i denne forordnings artikel 13, stk. 1 – kan være omfattet af de overgangsforanstaltninger, der følger af nævnte forordning, mens Kommissionens prøvelse eller EFSA's evaluering af disse afventes.

- 84 Heraf følge det, at Kommissionen i modsætning til det, som sagsøgerne har påstået, ikke har fastsat supplerende overgangsforanstaltninger, der ikke er omhandlet i artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, og at den heller ikke har tilsidesat den nævnte artikel ved at præcisere, at de sundhedsanprisninger, der er udestående, fortsat kan anvendes.
- 85 Det andet klagepunkt skal således forkastes.
- 86 Hvad for det tredje angår det klagepunkt, der vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, skal der indledningsvis mindes om, at det i medfør af fast retspraksis kræves, at retsreglerne skal være klare og præcise, og at deres konsekvenser er forudsigelige (jf. dom af 15.9.2005, Irland mod Kommissionen, C-199/03, Sml., EU:C:2005:548, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 I den foreliggende sag skal det, idet sagsøgerne gør gældende, at de udestående anprisninger ikke med lethed kan identificeres af markedsoperatørerne, der derfor ikke ved, hvilke anprisninger der stadig kan anvendes i medfør af artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, i forhold til – bl.a. – de anprisninger, der er blevet afvist, konstateres, at fjerde og ellefte betragtning til forordning nr. 432/2012 indeholder en henvisning til henholdsvis EFSA's og Kommissionens internetsider, hvor dels den konsoliderede liste, der angiver alle ID-numrene for de sundhedsanprisninger, som medlemsstaterne har forelagt i medfør af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006, dels den liste, der opregner ID-numrene for de sundhedsanprisninger, der er udestående, såvel som listen over de sundhedsanprisninger, der er blevet afvist, er gjort tilgængelige for offentligheden. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at identifikationen af de sundhedsanprisninger, der er under evaluering og stadig er udestående, følger af den konsoliderede liste, sammenholdt med de ID-numre, som Kommissionen har angivet. Selv om det ville have været ønskeligt, at Kommissionen – hvad angår såvel de anprisninger, der er udestående, som de afviste anprisninger – med henblik på at lette de berørte parters identifikationsarbejde vedtager en liste, der har et lignende format som formatet for den liste, der er vedlagt forordning nr. 432/2012 som bilag, er den omstændighed, at Kommissionen i den foreliggende sag har handlet anderledes, ikke tilstrækkelig til at underbygge sagsøgernes klagepunkt om manglen på klarhed eller præcision i forbindelse hermed.
- 88 Sagsøgerne har desuden som et nyt bevis til støtte for deres argument, ifølge hvilket listen over udestående anprisninger mangler klarhed, tilsendt Retten en meddelelse fra sundhedsministeriet i Det Forenede Kongerige, dateret den 16. april 2014, der understreger, at myndighederne i denne medlemsstat var af den opfattelse, at søgning i listen over anprisninger, der er udestående, var en »vanskelig opgave«.
- 89 I denne forbindelse er det imidlertid tilstrækkeligt for det første at bemærke, at den omstændighed, at de britiske myndigheder mener, at søgningen efter udestående sundhedsanprisninger medfører et vist besvær, i sig selv ikke er nok til at kritisere Kommissionen for manglende klarhed eller præcision, for så vidt som de anprisninger, der er udestående – som det fremgår af præmis 87 ovenfor – kan findes ved at henholde sig til de dokumenter, som Kommissionen og EFSA har gjort offentligt tilgængelige. Endvidere, selv om meddelelsen fra sundhedsministeriet i Det Forenede Kongerige, dateret den 16. april 2014, ligeledes henviser læseren til en tabel udarbejdet af det nævnte ministerium over udestående anprisninger, der er en mere enkel version af listen over de nævnte anprisninger, kan de nationale myndigheders beslutning om at tilbyde et hjælpemiddel til lederne af fødevarer virksomheder ikke anses for at afsløre en mangel ved forordning nr. 432/2012, der kan medføre, at denne skal annulleres, men snarere som en hjælpemekanisme, som de nævnte myndigheder af eget initiativ har besluttet at oprette inden for deres kompetencer. Endelig skal det, idet sagsøgerne i lyset af denne meddelelse har gjort gældende, at manglen på klarhed i listen over udestående anprisninger ligeledes kan udledes af manglen på præcision for så vidt angår det sprog, hvori de nævnte anprisninger kan anvendes – lige som Kommissionen har gjort det – konstateres, at et sådant argument ikke er blevet gjort gældende af sagsøgerne i forbindelse med deres skriftlige indlæg, men i forbindelse med fremlæggelsen af det nye bevis, således at det skal afvises, idet det er indgivet for sent.

- 90 Heraf følger det, at det ikke er lykkedes sagsøgerne at påvise en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet fra Kommissionens side for så vidt angår identifikationen af de udestående anprisninger.
- 91 Det tredje klagepunkt bør derfor forkastes.
- 92 På baggrund af det ovenstående skal det første anbringendes første led forkastes.
- Om andet led vedrørende tilsidesættelse af principperne om god forvaltning og om ikke-forskelsbehandling.
- 93 Med andet det led i det første anbringende gør sagsøgerne to klagepunkter gældende.
- 94 Det første klagepunkt vedrører den omstændighed, at beslutningen om at opdele godkendelsesproceduren i flere etaper overtræder princippet om god forvaltning, som knæsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Sagsøgerne har navnlig foreholdt Kommissionen, at denne ikke har oplyst og hørt de forskellige parter, der er berørt af denne beslutning, og at den ikke har begrundet beslutningen tilstrækkeligt.
- 95 Det andet klagepunkt vedrører tilsidesættelsen af princippet om ligestilling og ikke-forskelsbehandling i kraft af den omstændighed, at bestemte ledere af fødevarer virksomheder i løbet af den overgangsperiode, der gælder for udestående sundhedsanprisninger, vil kunne fortsætte drøftelserne med medlemsstaterne og derfor drage fordel af yderligere muligheder for at opnå godkendelse af de anprisninger, som vedrører dem.
- 96 Kommissionen har bl.a. med støtte fra Den Franske Republik og BEUC bestridt sagsøgernes argumenter.
- 97 Hvad for det første angår klagepunktet i forbindelse med tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik skal det bemærkes, at retten til god forvaltning i medfør af artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder bl.a. omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt.
- 98 I denne henseende har Domstolen præciseret, at retten til god forvaltning, som den fremgår af den nævnte bestemmelse, ikke vedrører proceduren for udarbejdelse af generelle retsakter (dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, Sml., EU:C:2011:153, præmis 49). Retten til at blive hørt under en forvaltningssag, der angår en bestemt person, kan nemlig ikke overføres til en lovgivningsprocedure, der fører til, at der træffes generelle foranstaltninger (jf. i denne retning og analogt dom af 11.12.1996, Atlanta m.fl. mod EF, T-521/93, Sml., EU:T:1996:184, præmis 70 og 71, som efter appel blev stadfæstet ved dom 14.10.1999, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, C-104/97 P, Sml., EU:C:1999:498, præmis 31-40).
- 99 I den foreliggende sag er det – idet Retten ovenfor i præmis 36 har konstateret, at forordning nr. 432/2012 udgør en foranstaltning med generel rækkevidde – tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder ikke finder anvendelse.
- 100 I øvrigt skal det under alle omstændigheder bemærkes, at det ikke følger af artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006, som retsgrundlag for vedtagelsen af forordning nr. 432/2012, at Kommissionen er forpligtet til at høre producenterne inden for sektoren og de andre berørte parter i forbindelse med proceduren til vedtagelse af listen over de tilladte anprisninger. Det fremgår nemlig af den nævnte forordnings artikel 13, stk. 2, at det alene var medlemsstaterne, der havde beføjelse til at forelægge Kommissionen de nationale lister over sundhedsanprisninger, der tjener som grundlag for

oprettelsen af listen over tilladte anprisninger. Under disse omstændigheder kan sagsøgerne ikke til deres egen fordel påberåbe sig Kommissionens tilsidesættelse af nogen ret til at blive hørt, der er baseret på artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt angår beslutningen om at vedtage listen over tilladte sundhedsanprisninger i flere etaper.

- 101 Endvidere skal det, for så vidt som sagsøgernes argument skal forstås således, at det tilsigter at gøre en mangel på gennemsigtighed fra Kommissionens side gældende, konstateres, at en sådan kritik ikke er underbygget af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.
- 102 For det første har Kommissionen nemlig ved en pressemeddelelse offentliggjort den 14. juli 2009 meddelt de berørte parter – herunder fødevarerproducenterne, at den i betragtning af bl.a. de vanskeligheder og de omstændigheder, der er beskrevet ovenfor i præmis 75, påtænkte at vedtage listen over tilladte anprisninger gradvist. For det andet har Kommissionen som svar på en skrivelse, i hvilken bestemte sammenslutninger af producenter af kosttilskud og botaniske produkter på europæisk plan, som sagsøgerne tilhører, har anmodet om en revurdering af dette skridt, ved skrivelse af 11. november 2009 gentaget, at den havde til hensigt gradvist at oprette listen over tilladte anprisninger. For det tredje annoncerede Kommissionen den 27. september 2010 og den 28. juli 2011 ved to pressemeddelelser ændringen i processen for vedtagelse af listen over tilladte anprisninger i medfør af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, idet den forklarede, at de sundhedsanprisninger, der vedrørte stoffer, der ikke var botaniske, ville blive behandlet i første omgang, mens de anprisninger, der omhandlede botaniske stoffer, ville blive undersøgt i anden omgang.
- 103 Heraf følger det, at Kommissionens beslutning om at vedtage listen over tilladte anprisninger i flere etaper blev taget på gennemsigtig vis – bl.a. i forhold til producenterne i sektoren.
- 104 Endelig skal det hvad angår sagsøgernes kritik vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten bemærkes, at retsakter, der vedtages af EU-institutionerne, skal begrundes i medfør af artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 105 Ifølge fast praksis skal begrundelsen i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 5.3.2009, Frankrig mod Rådet, C-479/07, EU:C:2009:131, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 I den foreliggende sag bemærker Retten for det første, at det fremgår af den pressemeddelelse, der blev offentliggjort den 27. september 2010, nævnt ovenfor i præmis 102, at Kommissionen forklarede, at den havde opfordret EFSA til midlertidigt at udsætte evalueringen af de sundhedsanprisninger, der vedrørte botaniske stoffer, og til gengæld koncentrere sig om evalueringen af alle de andre anprisninger som omhandlet i forordning 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, med henblik på at afslutte undersøgelsen af disse så hurtigt som muligt. Kommissionen har ligeledes bemærket, at den derved havde til hensigt at fremskynde den procedure, der havde til formål at oprette listen over tilladte anprisninger, alt imens den havde mulighed for med omhu at undersøge og vurdere den særlige karakter ved de anprisninger, der vedrører botaniske stoffer, og navnlig de potentielle spændinger mellem forordning nr. 1924/2006 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/24/EF af 31. marts 2004 om ændring af direktiv 2001/83/EF om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler for så vidt angår traditionelle plantelægemidler (EUT L 136, s. 85).

- 107 For det andet har Kommissionen i tiende betragtning til forordning nr. 432/2012 bekræftet, at en række anprisninger, der var fremlagt til vurdering, og som henviser til virkningerne af stoffer fra planter eller urter, i løbet af den godkendelsesprocedure, der følger af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, endnu ikke havde været genstand for en endelig videnskabelig vurdering fra EFSA's side. Ifølge samme betragtning fandtes der desuden en række sundhedsanprisninger, i forhold til hvilke det var nødvendigt at gennemføre en yderligere vurdering, før Kommissionen selv kunne tage stilling til, om de skulle tilføjes på listen over tilladte anprisninger eller ej, eller som var blevet vurderet, uden at den – på grund af andre legitime forhold – kunne tage endelig stilling til dem på daværende tidspunkt.
- 108 For det tredje har Kommissionen i ellefte betragtning til forordning nr. 432/2012 – som dette er blevet undersøgt ovenfor i præmis 79-84 – anført, at de udestående sundhedsanprisninger fortsat kan anvendes; jf. artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, og at den nævnte forordnings overgangsordning derfor fortsat er gældende over for de anprisninger, der endnu ikke er færdigevalueret.
- 109 Heraf følger det, at Kommissionen på klar og tydelig vis har fremlagt det ræsonnement, der blev fulgt i forbindelse med dens beslutning om at vedtage listen over tilladte anprisninger i etaper, hvorved den gjorde det muligt for de berørte parter at få kendskab til såvel de begrundelser, der ligger til grund for den nævnte beslutning, som de deraf følgende konsekvenser.
- 110 Idet sagsøgerne i øvrigt i det væsentlige har foreholdt Kommissionen, at denne ikke på endnu mere detaljeret vis har angivet de begrundelser, der ligger bag beslutningen om at udsætte evalueringen af de udestående anprisninger – bl.a. de anprisninger, der vedrører botaniske stoffer – er det tilstrækkeligt at bemærke, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om. Navnlig når der er tale om en almengyldig retsakt såsom forordning nr. 432/2012, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde. I denne forbindelse har Domstolen gentagne gange præciseret, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art (dom af 22.11.2001, Nederlandene mod Rådet, C-301/97, Sml., EU:C:2001:621, præmis 188, og af 21.7.2011, Etimine, C-15/10, Sml., EU:C:2011:504, præmis 115).
- 111 Følgelig har Kommissionen opfyldt den begrundelsespligt, der påhviler den i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 112 Det første klagepunkt må derfor forkastes.
- 113 Hvad for det andet angår klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet skal der mindes om, at det nævnte princip i henhold til fast retspraksis fastslår, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., C-127/07, Sml., EU:C:2008:728, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 Sagsøgerne gør i det væsentlige gældende, at bestemte ledere af fødevarer virksomheder i løbet af den overgangsperiode, der gælder for de udestående anprisninger, kan føre yderligere drøftelser med medlemsstaterne og Kommissionen og derfor drage fordel af nye muligheder for at opnå godkendelse af anprisningerne.
- 115 Dette argument kan dog ikke tiltrædes. Ud over dets generelle karakter består det nemlig i – i det væsentlige – at gøre gældende, at Kommissionen kunne give særbehandling til de fødevarer virksomhedsledere, som de udestående anprisninger vedrører.

116 Først og fremmest har sagsøgerne imidlertid ikke forklaret, hvordan de producenter, som de udestående anprisninger vedrører, kan drage fordel af en mere favorabel beslutning fra Kommissionens side takket være medlemsstaternes indgriben.

117 Derudover er Kommissionen, som det er anført ovenfor i præmis 100, ikke forpligtet til at høre producenterne inden for sektoren og de andre berørte parter i forbindelse med proceduren til vedtagelse af listen over de tilladte anprisninger, således at en særbehandling fra Kommissionens side under alle omstændigheder ikke kan efterprøves.

118 Det andet klagepunkt skal således forkastes.

119 I lyset af det ovenstående skal det første anbringendes andet led såvel som det første anbringende som helhed forkastes.

–Om det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, retssikkerhedsprincippet, pligten til at samarbejde med de nationale fødevarermyndigheder og begrundelsespligten i forbindelse med, at et stort antal sundhedsanprisninger ikke blev medtaget på listen over tilladte anprisninger.

120 Det andet anbringende er opdelt i tre led.

– Om første led vedrørende anvendelsen af urigtige kriterier i forbindelse med oprettelsen af listen over tilladte anprisninger

121 Med det første led gør sagsøgerne to klagepunkter gældende.

122 Det første klagepunkt drejer sig om, at den anmodning om videnskabelig udtalelse, som Kommissionen sendte til EFSA med henblik på evalueringen af de sundhedsanprisninger, der er omhandlet i artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006, var mangelfuld i kraft af, at den stillede for mange krav. Sagsøgerne er navnlig af den opfattelse, at den nævnte forordnings artikel 13, stk. 3, ikke opstiller et krav om udtømmende og endelige videnskabelige udtalelser fra EFSA's side, men alene om, at EFSA skal høres. Sagsøgerne har desuden understreget, at denne bestemmelse stiller krav om en anden type evaluering i forhold til bl.a. de specifikke og strengere procedurer til godkendelse af de sundhedsanprisninger, der er omhandlet i samme forordnings artikel 13, stk. 5, og artikel 14.

123 Det andet klagepunkt går ud på, at selv hvis det antages, at den undersøgelse, der foretages i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, kan udgøre en fyldestgørende undersøgelse baseret på almindeligt anerkendt videnskabelig dokumentation, var de kriterier, som Kommissionen og EFSA anvendte over for den videnskabelige dokumentation, urigtige.

124 Kommissionen, der støttes af Den Franske Republik og BEUC, har bestridt sagsøgernes argumenter.

125 Hvad angår det første klagepunkt skal det indledningsvis bemærkes, at sagsøgernes argumentation, således som Den Franske Republik har gjort gældende, tilsigter at påvise, at det niveau for den videnskabelige dokumentation, der kræves med henblik på godkendelse af sundhedsanprisninger i medfør af artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, burde have været mindre krævende end det, som Kommissionen krævede i forbindelse med anmodningen om videnskabelig udtalelse, og navnlig mindre strengt end det, der finder anvendelse på godkendelsen af de sundhedsanprisninger, der er omhandlet i samme forordnings artikel 13, stk. 5, og artikel 14.

126 I denne henseende bemærker Retten for det første, at det i 17. betragtning til forordning nr. 1924/2006 anføres, dels at det primært er videnskabelig dokumentation, der bør tages i betragtning ved anvendelsen af ernærings- og sundhedsanprisninger, dels at de ledere af fødevarer virksomheder, der

anvender anprisninger, bør retfærdiggøre dem. En anprisning bør dokumenteres videnskabeligt under hensyntagen til alle tilgængelige videnskabelige oplysninger og med afvejning af den samlede evidens. I øvrigt fastslår samme forordnings 23. betragtning, at sundhedsanprisninger kun bør godkendes til anvendelse i Unionen, når der er gennemført en videnskabelig vurdering af den højst mulige standard. For at sikre en harmoniseret videnskabelig vurdering af sådanne anprisninger bør EFSA forestå sådanne vurderinger.

- 127 Endvidere bestemmer artikel 5 i forordning nr. 1924/2006 med overskriften »Almindelige betingelser« i det væsentlige, at anvendelsen af sundhedsanprisninger kun tillades i Unionen, hvis for det første det som en af flere andre betingelser ved anerkendt videnskabelig evidens er godtgjort, at det stof, anprisningen vedrører, har den påståede gavnlige virkning, for det andet, at det stof, anprisningen vedrører, forekommer i det færdige produkt i en mængde, der frembringer den anpriste gavnlige virkning, eller ikke forekommer, og for det tredje, at den mængde af produktet, som med rimelighed kan antages at blive indtaget, indeholder en betydelig mængde af det stof, anprisningen vedrører, der frembringer den påståede virkning.
- 128 Endelig skal sundhedsanprisninger i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1924/2006 med overskriften »Videnskabelig dokumentation for anprisninger« være baseret på og dokumenteret med almindeligt anerkendt videnskabelig evidens. I øvrigt skal ledere af fødevarer virksomheder, der anvender en sundhedsanprisning, retfærdiggøre anvendelsen af anprisningen.
- 129 Det fremgår af en samlet læsning af de ovenfor nævnte bestemmelser, at forordning nr. 1924/2006 dels stiller krav om, at alene de sundhedsanprisninger, der er videnskabeligt underbyggede, kan anvendes inden for Unionen, dels om, at disse anprisninger kun kan godkendes efter, at EFSA har gennemført en harmoniseret videnskabelig evaluering af den højst mulige standard. Denne betragtning gælder i modsætning til det, som sagsøgerne har gjort gældende, ligeledes i forhold til godkendelsesproceduren i medfør af artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006, i forbindelse med hvilken Kommissionen ikke kan anmode EFSA om en videnskabelig evaluering, der er en mindre streng videnskabelig evaluering sammenlignet med de anprisninger, der er omfattet af forordningens artikel 13, stk. 5, eller artikel 14. I denne henseende må det – lige som Kommissionen har gjort det – konstateres, at ingen af de førnævnte bestemmelser indfører betingelser for så vidt angår den videnskabelige vurdering, der skal gennemføres, der er forskellige alt efter, hvilken bestemmelse sundhedsanprisningerne er omfattet af.
- 130 Der skal i henhold til retspraksis i øvrigt mindes om, at gennemførelsen af en så vidt muligt udtømmende risikoevaluering på grundlag af en videnskabelig rådgivning, der er baseret på principperne om kompetence, åbenhed og uafhængighed, udgør en vigtig garanti for sagsbehandlingen med henblik på at sikre, at foranstaltningerne er videnskabeligt objektive, og undgå, at der træffes vilkårlige foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 11.9.2002, Pfizer Animal Health mod Rådet, T-13/99, Sml., EU:T:2002:209, præmis 172, og af 9.9.2011, Frankrig mod Kommissionen, T-257/07, Sml., EU:T:2011:444, præmis 89).
- 131 Endelig skal sagsøgernes argument, ifølge hvilket artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, skal fortolkes således, at den fastlægger en generel formodning til gunst for de sundhedsanprisninger, der allerede findes på markedet, hvorefter disse bør anses for at være baseret på almindeligt anerkendt videnskabelig evidens, forkastes. Det skal nemlig bemærkes, at anvendelsen af en generel formodning på de betingelser, der er fremført af sagsøgerne, som Den Franske Republik har anført, ville være i strid med artikel 6 i forordning nr. 1924/2006, der er baseret på den konstatering, som der mindes om i 14. betragtning til forordningen, at der anvendes en lang række forskellige anprisninger på markedet, der ikke ud fra en videnskabelig synsvinkel er retfærdiggjort.
- 132 Heraf følger det, at Kommissionen ikke har tilsidesat artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 i forbindelse med udformningen af den anmodning om videnskabelig udtalelse, der blev rettet til EFSA med henblik på evalueringen af sundhedsanprisningerne.

- 133 Det første klagepunkt må herefter forkastes.
- 134 Hvad angår det andet klagepunkt gør sagsøgerne i det væsentlige gældende, at de evalueringskriterier, som Kommissionen og EFSA anvendte i forhold til de videnskabelige beviser, således som de bl.a. fremgår af anmodningen om videnskabelig udtalelse, var urigtige.
- 135 De gør således for det første gældende, at det krav, ifølge hvilket den gavnlige virkning af at indtage fødevarer, der er genstand for sundhedsanprisninger, skal være »betydelig«, går ud over det generelle kriterium, der følger af artikel 5 i forordning nr. 1924/2006, i medfør af hvilket »en« gavnlig fysiologisk virkning er tilstrækkelig.
- 136 I denne henseende skal det indledningsvis konstateres, at selv om Kommissionen, som sagsøgerne har angivet, i forbindelse med anmodningen om udtalelse har fastslået, at den påståede gavnlige virkning skulle have en væsentlig karakter, har den dog defineret dette krav som sigtende på, at det på tilfredsstillende vis påvises, at den nævnte virkning har en gavnlig indvirkning på bestemte funktioner i kroppen, således at den har betydning for sundheden. Et sådant krav udgør imidlertid en betingelse, der kan udledes af artikel 5, litra b) og d), i forordning nr. 1924/2006. Som bemærket i præmis 127 ovenfor, fastsætter denne bestemmelse nemlig som godkendelsesbetingelser for sundhedsanprisninger, dels at det stof, anprisningen vedrører, ikke forekommer eller forekommer i en betydelig mængde, der frembringer den påståede virkning, dels at den mængde af produktet, som med rimelighed kan antages at blive indtaget, indeholder en betydelig mængde, der frembringer denne virkning. Kravet om den betydelige gavnlige virkning er – som nævnt i anmodning om en videnskabelig udtalelse – derfor opstillet som en garanti for, at forbrugerne ikke bliver vildledt i forbindelse med køb af fødevarer, som hævdes at indeholde stoffer, der frembringer en sådan virkning. Under disse omstændigheder kan anmodningen om videnskabelig udtalelse ikke anses for at række ud over de generelle betingelser for anvendelse, der følger af forordning nr. 1924/2006.
- 137 For det andet har sagsøgerne kritiseret den anmodning om videnskabelig udtalelse, som Kommissionen, som havde overvurderet betydningen af årsagssammenhængen, rettede til EFSA.
- 138 Denne kritik kan imidlertid ikke tiltrædes. Pligten til at påvise, at der er en årsagssammenhæng mellem den fødevarer, som anprisningen vedrører, og den påståede indvirkning, følger nemlig af forordning nr. 1924/2006 selv. Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at sundhedsanprisninger i artikel 2, stk. 2, nr. 5), i forordning nr. 1924/2006 defineres som enhver anprisning, der angiver, indikerer eller antyder, at der er sammenhæng mellem en fødevarekategori, en fødevarer eller en af dens bestanddele og sundhed. Det må derfor konstateres, at det med henblik på at godtgøre, om en sundhedsanprisning er retfærdiggjort som omhandlet i forordningen, er nødvendigt at påvise tilstedeværelsen af en årsagssammenhæng mellem fødevarer og de specifikt omhandlede funktioner.
- 139 For det tredje gør sagsøgerne gældende, at mandatet tillagde karakteriseringen af fødevarer overdreven betydning.
- 140 Som anført af Kommissionen udgør karakteriseringen af den fødevarer, som anprisningen vedrører, imidlertid et væsentligt element af evalueringen. I denne henseende skal det bemærkes, at det alene er i forbindelse med den nøjagtige karakterisering af fødevarer eller en af dens bestanddele, der er genstand for en anprisning, at EFSA kan vurdere, om den videnskabelige dokumentation for anprisningen er relevant. Når det er sagt, garanterer karakteriseringen af den fødevarer, som anprisningen vedrører, at denne alene bliver anvendt i forbindelse med fødevarer, hvis indvirkning på en specifik kropslig funktion er blevet påvist.
- 141 For det fjerde hævder sagsøgerne, at den betingelse, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, nr. ii), i forordning nr. 1924/2006, ifølge hvilken sundhedsanprisninger skal kunne »forstås godt af gennemsnitsforbrugeren«, ikke er blevet behørigt verificeret af Kommissionen, for så vidt som denne har godkendt anprisninger, der er formuleret på et indviklet, videnskabeligt sprog. Det er dog i denne

henseende tilstrækkeligt at bemærke, at denne kritik kun vedrører listen over tilladte anprisninger, der – som sagsøgerne ved flere lejligheder har angivet i forbindelse med deres skrivelser – ikke er omfattet af genstanden for deres påstand om annullation af forordning nr. 432/2012. Under disse omstændigheder skal deres argument forkastes som irrelevant.

142 Heraf følger det, at det ikke er lykkedes sagsøgerne at godtgøre, at de evalueringskriterier, som Kommissionen og EFSA har anvendt i forbindelse med evalueringen af sundhedsanprisningerne, var urigtige.

143 I betragtning af det ovenstående skal sagsøgernes andet klagepunkt såvel som det andet anbringendes første led forkastes.

– Om andet led vedrørende tilsidesættelse af principperne om god forvaltning og retssikkerhedsprincippet.

144 Med det andet led gør sagsøgerne to klagepunkter gældende.

145 Det første klagepunkt drejer sig om, at den undersøgelse af sundhedsanprisningerne, som EFSA har gennemført, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, dels idet de kriterier, der skulle anvendes i forbindelse med den nævnte undersøgelse, ikke var blevet specificeret i detaljer i retningslinjerne på det tidspunkt, hvor de nationale lister over sundhedsanprisninger blev udarbejdet i medfør af artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006, men på det tidspunkt, hvor evalueringsproceduren allerede var påbegyndt, dels idet EFSA havde vedtaget videnskabelige udtalelser, der var usammenhængende og selvmodsigende.

146 Det andet klagepunkt vedrører tilsidesættelsen af princippet om god forvaltningsskik, derved at evalueringsproceduren ikke garanterede, at alle de oplysninger, der var stillet til rådighed af de berørte parter, var blevet undersøgt af EFSA, og at EFSA's udtalelser derudover var blevet gjort offentligt tilgængelige, uden at de berørte parter kunne fremsætte bemærkninger.

147 Kommissionen bestrider, bl.a. med støtte fra Den Franske Republik og BEUC, sagsøgernes argumenter.

148 Hvad for det første angår det klagepunkt, der vedrører tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet, og navnlig sagsøgernes argument, hvorefter den pågældende godkendelsesprocedure ikke var hensigtsmæssig, eftersom der ikke forelå specifikke bestemmelser i forhold til den videnskabelige evalueringen, der blev gennemført af EFSA, skal det indledningsvis bemærkes, at kapitel III i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af EFSA og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed (EFT L 31, s. 1) udførligt regulerer EFSA's arbejdsmetode og funktionsmåde.

149 Derefter skal det bemærkes, at hverken forordning nr. 1924/2006 eller forordning nr. 178/2002 i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, indeholder nogen som helst forpligtelse for Kommissionen eller EFSA til inden påbegyndelsen af godkendelsesproceduren i medfør af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 at stille specifikke videnskabelige retningslinjer, der vedrører den måde, hvorpå EFSA har påtænkt at evaluere anmodningerne om godkendelse af anprisninger, til rådighed. Den omstændighed, at EFSA, således som sagsøgerne har anført, efterfølgende har vedtaget sådanne retningslinjer den 11. november 2009 og den 25. marts 2011 i lyset af den erfaring, som EFSA har opnået i forbindelse med gennemførelsen af de første evalueringer, er ikke egnet til at bevise, at der er sket en underminering af retssikkerheden. Derimod skal det, således som Kommissionen har hævdet, fastslås, at vedtagelsen af de nævnte retningslinjer bl.a. for de berørte parter vedkommende bidrager til at styrke retssikkerheden.

- 150 Endelig skal det, idet sagsøgerne har foreholdt Kommissionen den omstændighed, at denne i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale lister over sundhedsanprisninger ikke har præciseret, at disse sidstnævnte ville være underlagt samme niveau af krav til den videnskabelige evidens som de anprisninger, der er omhandlet i artikel 13, stk. 5, og artikel 14 i forordning nr. 1924/2006, som det fremgik af de retningslinjer, der efterfølgende blev vedtaget af EFSA, konstateres, at dette klagepunkt ikke underbygges af de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.
- 151 Det skal nemlig, som Kommissionen har gjort det, bemærkes, at spørgsmålet om den videnskabelige dokumentation i forhold til de anprisninger, der berøres af artikel 13 og 14 i forordning nr. 1924/2006, var blevet drøftet i forbindelse med et dokument, der blev vedtaget af Kommissionen den 14. december 2007, der er tilgængeligt på Kommissionens webside under overskriften »Guidance on the implementation of regulation n° 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods – Conclusions of the standing committee on the food chain and animal health« (Vejledning vedrørende gennemførelsen af forordning nr. 1924/2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer – Konklusionerne fra den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed). Navnlig fremgår det udtrykkeligt af det nævnte dokument afsnit III.2.3 med overskriften »Betydningen af klassificeringen mellem artikel 13 og artikel 14«, at klassificeringen af anprisningerne inden for disse bestemmelser ikke havde nogen betydning for det niveau for den videnskabelige dokumentation, der kræves for, at de kan godkendes.
- 152 Heraf følger det, at det ikke er lykkedes sagsøgerne at påvise, at proceduren ved EFSA tilsidesatte retssikkerhedsprincippet for så vidt angik de videnskabelige evalueringskriterier.
- 153 Det første klagepunkt må derfor forkastes.
- 154 Hvad for det andet angår klagepunktet om tilsidesættelse af princippet om god forvaltning, for så vidt som dette princip henviser til retten til at blive hørt, skal der mindes om, at et sådant princip i medfør af ordlyden i artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder og den praksis fra Domstolen, som er nævnt ovenfor præmis 98, ikke finder anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af retsakter med generel rækkevidde.
- 155 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt på ny at bemærke, at idet Retten ovenfor i præmis 36 har konstateret, at forordning nr. 432/2012 udgør en foranstaltning med generel rækkevidde, finder artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder ikke anvendelse.
- 156 I betragtning af det ovenstående skal sagsøgernes andet klagepunkt såvel som det andet anbringendes andet led således forkastes.
- Vedrørende tredje led om tilsidesættelse af pligten til at samarbejde med de nationale myndigheder og begrundelsespligten.
- 157 Med det tredje led gør sagsøgerne for det første gældende, at pligten til at samarbejde med de nationale fødevaremyndigheder, således som denne følger af artikel 30, stk. 4, i forordning nr. 178/2002, er blevet tilsidesat, for så vidt som EFSA ikke har foretaget en detaljeret analyse af de undersøgelser, der tidligere er foretaget af de nationale organer, og som vedrører sundhedsanprisninger, der er indeholdt i de lister, der er oprettet i medfør af artikel 13, stk. 2, nr. 1924/2006. For det andet hævder sagsøgerne, at selv hvis det antages, at der havde fundet drøftelser sted med de nationale myndigheder, ville begrundelsespligten heller ikke have været overholdt i den foreliggende sag, fordi indholdet og rækkevidden af de nævnte drøftelser ikke var blevet gengivet i betragtningerne til forordning nr. 432/2012.
- 158 Kommissionen har bl.a. med støtte fra Den Franske Republik bestridt sagsøgernes argumenter.

- 159 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 30, stk. 1-3, i forordning nr. 178/2002, med overskriften »Divergerende ekspertudtalelser«, i det væsentlige bestemmer, at EFSA skal udvise årvågenhed, så den på et tidligt tidspunkt kan identificere potentielle kilder til divergens mellem EFSA's egne ekspertudtalelser og de ekspertudtalelser, der afgives af andre organer med tilsvarende opgaver. I øvrigt præciseres det i samme artikels stk. 4, at såfremt det konstateres, at der eksisterer en alvorlig divergens med hensyn til et videnskabeligt spørgsmål, og det pågældende organ er et organ i en af medlemsstaterne, er EFSA og det nationale organ forpligtet til at samarbejde med henblik på enten at nå til enighed eller at udarbejde et fælles dokument, hvori der redegøres nærmere for de omtvistede videnskabelige spørgsmål og identificeres relevante usikkerhedsmomenter i datamaterialet. Dette dokument offentliggøres.
- 160 Det fremgår imidlertid af den ordning, som er indført ved forordning nr. 178/2002 – bl.a. i medfør af den nævnte forordnings artikel 30 – at forordningen for så vidt angår bestemmelserne om proceduren for antagelse af videnskabelige udtalelser udgør et supplerende regelsæt i forhold til forordning nr. 1924/2006, hvis anvendelse er udelukket, i det omfang EU-lovgivning som den sidstnævnte forordning indeholder specialbestemmelser for godkendelsen af bestemte sundhedsanprisninger (jf. analogt dom af 9.6.2005, HLH Warenvertrieb og Orthica, C-211/03, C-299/03 og C-316/03 – C-318/03, Sml., EU:C:2005:370, præmis 38 og 39).
- 161 I den foreliggende sag skal det, for så vidt som artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 udtrykkeligt bestemmer, at EFSA har mulighed for at gennemføre en harmoniseret videnskabelig vurdering af de lister over anprisninger, der er forelagt af medlemsstaterne i medfør af samme forordnings artikel 13, stk. 2, i lighed med hvad Kommissionen og Den Franske Republik har gjort gældende, bemærkes, at artikel 30, stk. 4, i forordning nr. 178/2002 ikke finder anvendelse i denne sag, således at EFSA hverken var forpligtet til at indlede drøftelser med de nationale myndigheder eller gøre de dokumenter, der var vedlagt de nævnte drøftelser i forbindelse med de foretagne evalueringer, tilgængelige for offentligheden.
- 162 Hvad i øvrigt angår sagsøgernes argument, hvorefter tilstedeværelsen af divergenser mellem EFSA og de nationale fødevareagenturer i forhold til bestemte sundhedsanprisninger er åbenbar i lyset af de udtalelser, der er anført i bilagene til deres stævning, er det tilstrækkeligt at minde om, at det efter fast retspraksis af retssikkerheds- og retsplejehensyn er en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen. Selv om stævningens indhold i denne henseende på særlige punkter kan støttes og udbygges ved henvisninger til afsnit i dokumenter, der vedlægges som bilag til den, kan der ikke ved en generel henvisning til andre dokumenter, herunder også dokumenter, der figurerer som bilag til stævningen, rådes bod på en undladelse af at anføre afgørende dele af den retlige argumentation, der i medfør af ovennævnte bestemmelser skal være indeholdt i stævningen (jf. i denne retning dom af 14.12.2005, General Electric mod Kommissionen, T-210/01, Sml., EU:T:2005:456, præmis 592). Dette argument skal derfor afvises.
- 163 Heraf følger det, at hverken artikel 30, stk. 4, i forordning nr. 178/2002 eller begrundelsespligten er blevet tilsidesat i forbindelse med evalueringen af de sundhedsanprisninger, der af blevet forelagt EFSA.
- 164 På baggrund af det ovenstående bør det andet anbringendes tredje led såvel som det andet anbringende i sin helhed forkastes.
- 165 Følgelig skal påstanden om annullation af forordning nr. 432/2012 forkastes.

2. Påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse

Formaliteten

- 166 Kommissionen og Rådet mener, at den påstand, som sagsøgerne har gjort gældende subsidiært, med henblik på, at forordning nr. 1924/2006 i medfør af artikel 277 TEUF ikke finder anvendelse, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet tvisten i hovedsagen mod forordning nr. 432/2012 selv ikke kan antages. I øvrigt understreger de, at ulovlighedsindsigelsens rækkevidde i henhold til fast retspraksis under alle omstændigheder skal begrænses til det, der er absolut nødvendigt for at afgøre tvisten.
- 167 Sagsøgerne bestrider disse argumenter.
- 168 I medfør af artikel 277 TEUF gælder, at uanset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, kan hver part i en retstvist, der angår en almenyldig retsakt vedtaget af en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen, over for Den Europæiske Unions Domstol påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, nævnte grunde og gøre gældende, at retsakten ikke kan finde anvendelse.
- 169 Ifølge fast retspraksis udgør den mulighed, som artikel 277 TEUF giver for at gøre gældende, at en almenyldig retsakt er ulovlig, ikke en selvstændig søgsmålsrettighed og kan kun påberåbes under en verserende sag, således at afvisningen af hovedsagen medfører afvisning af ulovlighedsindsigelsen (jf. i denne retning kendelse af 17.6.2008, Dow AgroSciences mod EFSA, T-397/06, EU:T:2008:208, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 170 En ulovlighedsindsigelse, der er fremsat subsidiært i medfør af artikel 277 TEUF, når der i hovedsagen anfægtes en tredje retsakts lovlighed, kan kun antages til realitetsbehandling, når der er sammenhæng mellem denne retsakt og den bestemmelse, hvis ulovlighed påberåbes. For så vidt som artikel 277 TEUF ikke har til formål at gøre det muligt for en part at anfægte anvendeligheden af en generel retsakt, uanset hvilket søgsmål der anlægges, skal ulovlighedsindsigelsens rækkevidde begrænses til det, der er absolut nødvendigt for at afgøre tvisten. Det følger heraf, at den generelle retsakt, hvis ulovlighed påberåbes, skal finde direkte eller indirekte anvendelse på den sag, der er genstand for søgsmålet (jf. i denne retning dom af 20.11.2007, Ianniello mod Kommissionen, T-308/04, Sml. Pers., EU:T:2007:347, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 171 I den foreliggende sag bemærker Retten for det første, at antageligheden af den påstand, der er gjort gældende på grundlag af artikel 277 TEUF, for så vidt som søgsmålet primært er rettet mod forordning nr. 432/2012 og subsidiært mod forordning nr. 1924/2006, som det fremgår af den ovenfor i præmis 169 nævnte retspraksis, afhænger af, om søgsmålet om annullation af forordning nr. 432/2012 kan antages til realitetsbehandling. Under hensyntagen til den konklusion, der er anført i ovenfor i præmis 51 i forhold til, hvorvidt påstanden om annullation af forordning nr. 432/2012 kan antages til realitetsbehandling, skal det fastslås, at ulovlighedsindsigelsen kan antages til realitetsbehandling.
- 172 For det andet kan der, for så vidt som bl.a. artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 udgør det retsgrundlag, i henhold til hvilket forordning nr. 432/2012 er blevet vedtaget, konstateres en tilstrækkeligt tæt forbindelse mellem de to retsakter i henhold til den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 170. I denne henseende skal det bemærkes, at tilstedeværelsen af en sådan forbindelse bl.a. kan udledes af det faktum, at den i hovedsagen anfægtede retsakt i det væsentlige hviler på en bestemmelse i den retsakt, hvis lovlighed er blevet anfægtet (jf. i denne retning dom af 25.10.2006, Carius mod Kommissionen, T-173/04, Sml. Pers., EU:T:2006:333, præmis 46, og dom Ianniello mod Kommissionen, nævnt i præmis 170 ovenfor, EU:T:2007:347, præmis 33; jf. analogt, dom af 4.3.1998, De Abreu mod Domstolen, T-146/96, Sml. Pers., EU:T:1998:50, præmis 25 og 29).

- 173 Heraf følger, at Kommissionens og Rådets argumenter, der går ud på, at den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgerne har gjort gældende for så vidt angår forordning nr. 1924/2006, ikke bør antages til realitetsbehandling, skal forkastes.
- 174 I øvrigt skal det bemærkes, at sagsøgerne begrænser sig til at anfægte lovligheden af artikel 13, stk. 1-3, i forordning nr. 1924/2006 og af de overgangsperioder, der er fastlagt i samme forordnings artikel 28, stk. 5 og 6. Under disse omstændigheder kan i lyset af den ovenfor i præmis 170 nævnte retspraksis alene de nævnte bestemmelser være genstand for en ulovlighedsindsigelse i medfør af artikel 277 TEUF. Følgelig vil Retten begrænse sin prøvelse i forbindelse med den foreliggende påstand til disse.

Om realiteten

- 175 Sagsøgerne har gjort to anbringender gældende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, vedrørende tilsidesættelse af retten til at blive hørt og tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Det første anbringende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, vedrørende tilsidesættelse af retten til at blive hørt

- 176 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 tilsidesætter deres ret til at blive hørt som fastsat i artikel 41 i chartret om grundlæggende rettigheder. De er navnlig af den opfattelse, at godkendelsesproceduren for sundhedsanprisninger i medfør af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 ligesom nævnte forordnings artikel 13, stk. 5, og artikel 14 burde have gjort det muligt for fødevarer virksomhedslederne at fremsætte bemærkninger bl.a. til EFSA i forhold til de anprisninger, som vedrører dem. Sagsøgerne henviser til dom af 17.9.1998, Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen (T-50/96, Sml., EU:T:1998:223, præmis 58-61), der i det væsentlige fastslog, at de parter, der berøres umiddelbart af en offentlig foranstaltning, skal have mulighed for at blive hørt i forbindelse med dens vedtagelse, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser desangående.
- 177 Kommissionen, der støttes af Rådet, BEUC, Parlamentet og Den Franske Republik, har bestridt disse argumenter.
- 178 Hvad først og fremmest angår det argument, der vedrører tilsidesættelse af retten til god forvaltning, er det tilstrækkeligt at minde om, at artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder, som det fremgår af præmis 97 ovenfor, bl.a. omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. For så vidt som artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 i den foreliggende sag – således som det er anført i præmis 36 ovenfor – imidlertid fører til vedtagelsen af en foranstaltning af generel rækkevidde, kan de argumenter, der tilsigter, at det fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, som denne er knæsat i den nævnte bestemmelse i chartret om grundlæggende rettigheder, ikke tages til følge.
- 179 Hvad i øvrigt angår sagsøgernes argument om, at artikel 13, stk. 5, og artikel 14 i forordning nr. 1924/2006 fastlægger en procedure, i forbindelse med hvilken lederne af fødevarer virksomheder skal høres fuldt ud, skal det i lighed med, hvad Parlamentet og Rådet har gjort gældende, bemærkes, at den godkendelsesprocedure, der er indeholdt i disse to artikler, er forskellig fra den, der følger af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, derved at den udløses af en anmodning fra private parter, der således kan fremsætte bemærkninger til EFSA's udtalelse og opnå en individuel afgørelse. Derimod vedrører artikel 13, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1924/2006 alene en godkendelsesprocedure, der igangsættes af medlemsstaterne, således at der ikke er fastsat nogen ret for private borgere til at blive hørt.

180 Hvad derudover angår dom Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 176 ovenfor (EU:T:1998:223), som sagsøgerne har påberåbt sig, skal det konstateres, at den nævnte sag til forskel fra den foreliggende sag vedrørte individuelle administrative foranstaltninger, der blev vedtaget på området for importafgifter på oksekød. Det er nemlig alene i denne sammenhæng, at Retten, som sagsøgerne har anført, har fastslået, at retten til kontradiktion under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der er bebyrdende for den pågældende, er et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure (dom Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 176 ovenfor, EU:T:1998:223, præmis 59). For så vidt som forordning nr. 432/2012 udgør en foranstaltning med generel rækkevidde, er ræsonnementet og konklusionerne i den nævnte dom ikke relevante for den foreliggende sag.

181 Under alle omstændigheder skal det, selv hvis det antages, at de konklusioner, der følger af den af Retten afsagte dom, som sagsøgerne har påberåbt sig, kan overføres på den foreliggende sag, bemærkes, at vedtagelsen af forordning nr. 432/2012 – som sagsøgerne i forbindelse med deres søgsmål erkender – fulgte efter en offentlig høringsfase, i løbet af hvilken de berørte parter – herunder sagsøgerne – havde mulighed for at fremsætte bemærkninger. Den procedure, som Kommissionen har fulgt, skal derfor anses for at være i overensstemmelse med de konklusioner, som Retten nåede frem til i dom Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 176 ovenfor (EU:T:1998:223). I forbindelse med proceduren for vedtagelse af forordningen i medfør af artikel 25 i forordning nr. 1924/2006 havde lederne af fødevarermyndigheder derudover, som Parlamentet har anført, mulighed for at udtale sig i forbindelse med den regelmæssige kontakt, som Kommissionen, Parlamentet og Rådet såvel som medlemsstaternes myndigheder har holdt med de berørte parter.

182 Heraf følger det, at sagsøgerne ikke med føje kan gøre gældende, at forordning nr. 1924/2006 – bl.a. dennes artikel 13, stk. 3 – tilsidesætter retten til god forvaltning og navnlig retten til at blive hørt.

183 Henset til alt det ovenstående skal det første anbringende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, forkastes.

Det andet anbringende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

184 Sagsøgernes andet anbringende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, er opdelt i to klagepunkter.

185 Med deres første klagepunkt har sagsøgerne gjort gældende, at forordning nr. 1924/2006 tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, for så vidt som dens artikel 28 ikke fastsætter rimelige overgangsperioder med henblik på at efterkomme forordningens bestemmelser. I det væsentlige kritiserer de forpligtelsen til efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 432/2012 at trække de fødevarer, der lovligt var markedsført inden 2012, ud af distributionskæden.

186 Med deres andet klagepunkt, har sagsøgerne gjort gældende, at omfanget af den undersøgelse, der kræves for at godkende sundhedsanprisninger i medfør af artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, ikke var defineret på en tydelig måde.

187 Kommissionen, der støttes af Rådet, BEUC, Parlamentet og Den Franske Republik, har bestridt disse to klagepunkter.

188 Det bør indledningsvis bemærkes, at det i medfør af retssikkerhedsprincippet, som nævnt i præmis 86 ovenfor, kræves, at retsreglerne skal være klare og præcise, og at deres konsekvenser er forudsigelige.

- 189 Hvad for det første angår det klagepunkt, der vedrører den urimelig korte overgangsperiode, der følger af forordning nr. 1924/2006 bl.a. med henblik på at opfylde kravene i forordning nr. 432/2012, skal det konstateres, at selv om sagsøgerne har foreholdt Rådet og Parlamentet, at disse har fastsat overgangsperioder med henblik på tilpasning, der er meget korte, har sagsøgerne i denne forbindelse kun fremsat vage påstande og gør ingen steder i deres skriftlige indlæg gældende, at de nævnte overgangsperioder har skabt en usikkerhed hos dem på grund af bestemmelsernes eventuelle manglende klarhed.
- 190 Hvad under alle omstændigheder angår det argument, ifølge hvilket de kosttilskud eller diætfødevarer, der har en lang holdbarhed på to til tre år, burde have været omfattet af en længere overgangsperiode, synes de seks måneder, der er tildelt i medfør af forordning nr. 432/2012, at være tilstrækkelige til at tilpasse deres mærkning såvel som deres markedsføring, i hvilken forbindelse sagsøgerne ikke en gang har præciseret, hvad f.eks. ifølge sagsøgerne kunne udgøre den rimelige tidsperiode, som Kommissionen burde have fastsat i den nævnte forordning. I denne henseende skal der mindes om, at forordning nr. 432/2012 ikke havde til formål at forbyde markedsføring af sagsøgernes produkter som sådan, men alene at fjerne de sundhedsanprisninger, der fandtes på disses mærkning, og som ikke var i overensstemmelse med forordning nr. 1924/2006.
- 191 Heraf følger, at forordning nr. 1924/2006 ikke tilsidesætter retssikkerhedsprincippet for så vidt angår de overgangsperioder, der er indeholdt i forordningens artikel 28.
- 192 Det første klagepunkt kan således ikke tages til følge.
- 193 Hvad for det andet angår klagepunktet vedrørende forordning nr. 1924/2006's manglende klarhed skal det bemærkes, at den retlige ramme, der finder anvendelse på sundhedsanprisninger i henhold til den nævnte forordning, var klar, og at dens følger var forudsigelige for fødevarevirksomhedslederne, idet der ikke kan konstateres at foreligge nogen tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet som omhandlet i retspraksis. Sammenholdes artikel 10, stk. 1, og artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 med hinanden, er det nemlig for det første klart, at det er forbudt at anvende sundhedsanprisninger, medmindre de for det første opfylder de generelle krav og de særlige krav, der er fastsat i den nævnte forordning, og for det andet er godkendt i henhold til denne forordning. For det andet gør artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, der omhandler overgangsbestemmelserne, det muligt at anvende sundhedsanprisninger indtil vedtagelsen af listen over tilladte anprisninger, således som dette er forklaret ovenfor i præmis 80-83.
- 194 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at EFSA's høringsprocedure ikke var detaljeret beskrevet i forordning nr. 1924/2006, og at navnlig de videnskabelige kriterier, som EFSA skulle anvende i forbindelse med sin evaluering af sundhedsanprisningerne, ikke var præciseret heri.
- 195 I denne henseende skal det imidlertid konstateres, at de videnskabelige evalueringskriterier, der skal anvendes i medfør af forordning nr. 1924/2006, i lyset af bestemmelserne i den nævnte forordning ikke rejser nogen tvivl. Som det allerede er blevet anført i præmis 135 og 138 ovenfor, præciserer artikel 2, stk. 2, nr. 5), i forordning nr. 1924/2006 nemlig, at det med henblik på at godtgøre, at en sundhedsanprisning er lovlig, er nødvendigt at påvise tilstedeværelsen af en årsagssammenhæng mellem den pågældende fødevarer og de specifikt omhandlede funktioner. Desuden fastsætter artikel 5 i forordning nr. 1924/2006 som godkendelsesbetingelser for sundhedsanprisninger, dels at det stof, anprisningen vedrører, forekommer eller ikke forekommer i det færdige produkt i en mængde, der frembringer den påståede virkning, dels at den mængde af produktet, som med rimelighed kan antages at blive indtaget, indeholder en betydelig mængde af det stof, der frembringer denne virkning. Endelig skal sundhedsanprisninger i medfør af artikel 6 i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med 17. og 23. betragtning til samme forordning, som nævnt ovenfor i præmis 126 være baseret på og dokumenteret med almindeligt anerkendt videnskabelig evidens og skal være retfærdiggjort af en sådan evidens.

- 196 Heraf følger det, at sagsøgernes argument, hvorefter der mangler en mere detaljeret bestemmelse for så vidt angår EFSA's anvendelse af de kriterier, der er indeholdt i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, når EFSA høres i forbindelse med den procedure, der følger af samme forordnings artikel 13, stk. 3, skal forkastes.
- 197 Sagsøgernes andet klagepunkt kan således ikke tages til følge.
- 198 I betragtning af det ovenstående skal det andet anbringende til støtte for påstanden om, at forordning nr. 1924/2006 ikke finder anvendelse, og følgelig den nævnte påstand i sin helhed forkastes.

3. Vedrørende påstanden om annullation af listen over udestående anprisninger

- 199 Kommissionen gør bl.a. med støtte fra Den Franske Republik og BEUC gældende, at påstanden om annullation af listen over udestående anprisninger skal afvises. Ifølge Kommissionen kan denne liste nemlig ikke være genstand for et søgsmål i medfør af artikel 263 TEUF, fordi der alene er tale om en mellemkommende foranstaltning, der ikke har noget regelfastsættende eller afgørelsmæssigt indhold, og som derfor ikke kan have indvirkning på sagsøgernes retsstilling. I øvrigt hævder Kommissionen, at det på baggrund af stævningen ikke er muligt at identificere de klagepunkter, som sagsøgerne har gjort gældende til støtte for det materielle indhold i deres påstand.
- 200 Sagsøgerne har bestridt Kommissionens afvisningspåstand. De er i det væsentlige af den opfattelse, at listen over udestående anprisninger udgør en retsakt, der kan anfægtes, idet den som én blandt andre retsvirkninger lader de udestående anprisninger være omfattet af overgangsbestemmelserne i artikel 28 i forordning nr. 1924/2006. Hvad angår det materielle indhold gør sagsøgerne gældende, at listen over udestående anprisninger er ulovlig og bør annulleres, »idet dens vedtagelse [...] mangler retsgrundlag og tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, principperne om god forvaltning og om ikke-forskelsbehandling« såvel som »af de samme grunde som dem, der identificeres i [...] stævningens kapitel V«.
- 201 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller afgørelser, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling (dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, Sml., EU:C:1981:264, præmis 9, af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, C-68/94 og C-30/95, Sml., EU:C:1998:148, præmis 62, og af 4.3.1999, Assicurazioni Generali og Unicredito mod Kommissionen, T-87/96, Sml., EU:T:1999:37, præmis 37). Ved afgørelsen af, om en retsakt eller en afgørelse har sådanne virkninger, skal der lægges vægt på dens indhold (kendelse af 13.6.1991, Sunzest mod Kommissionen, C-50/90, Sml., EU:C:1991:253, præmis 12, og dom Frankrig m.fl. mod Kommissionen, EU:C:1998:148, præmis 63).
- 202 Ifølge ligeledes fast retspraksis gælder desuden, at retsakter eller afgørelser, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, i princippet kun kan anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på proceduren, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse (dom af 18.12.1992, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, T-10/92 – T-12/92 og T-15/92, Sml., EU:T:1992:123, præmis 28).
- 203 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at listen over udestående anprisninger ikke udgør en retsakt, der kan anfægtes. Vedtagelsen af en liste, hvis eneste formål er at opregne de sundhedsanprisninger, der stadig er under evaluering, og til hvilke Kommissionen endnu ikke har taget endelig stilling, udgør nemlig alene en midlertidig foranstaltning, der har til formål at forberede hver af disse anprisningers optagelse på eller udelukkelse fra listen over tilladte anprisninger, der for sit vedkommende er den endelige afgørelse.

- 204 Når Kommissionen, som sagsøgerne har understreget, har anført, at de anprisninger, der er udestående, fortsat er omfattet af de overgangsbestemmelser, der følger af artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006, må det i øvrigt konstateres, at denne angivelse ikke har nogen karakter af afgørelse og begrænser sig til at minde om de retsvirkninger, der udspringer af selve den nævnte forordning, for de anprisninger, der er under evaluering.
- 205 Heraf følger, at påstanden om annullation af listen over udestående anprisninger skal afvises.
- 206 Det skal for fuldstændighedens skyld bemærkes, at selv hvis det antages, at listen over udestående anprisninger kunne betragtes som en anfægtelig retsakt i den forstand, hvori sagsøgerne har anvendt dette udtryk, bør der mindes om, at et annullationssøgsmål ifølge fast retspraksis kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har en retlig interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sagsøgers søgsmålsinteresse foreligger kun, såfremt en annullation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, såfremt søgsmålet med sit resultat således kan tilføre sagsøgeren en fordel, og såfremt sagsøgeren godtgør, at han har en eksisterende og faktisk interesse i annullation af denne retsakt (jf. dom af 19.6.2009, Socratec mod Kommissionen, T-269/03, EU:T:2009:211, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 207 Det følger af retspraksis, at det påhviler sagsøgeren at føre bevis for sin retlige interesse. Når den interesse, som en sagsøger påstår at have, vedrører en fremtidig retsstilling, skal det endvidere være godtgjort, at indgrebet i retsstillingen allerede aktuelt er sikkert. En sagsøger kan således ikke påberåbe sig fremtidige og uvisse situationer med henblik på at godtgøre sin interesse i at kræve annullation af den anfægtede retsakt (jf. dom Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, nævnt i præmis 71 ovenfor, EU:T:2014:234, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 208 I den foreliggende sag bemærker Retten, at de udestående anprisninger, som det er anført i tiende og ellefte betragtning til forordning nr. 432/2012, fortsat er omfattet af den retsordning, der fandt anvendelse på dem forud for vedtagelsen af forordning 432/2012. Følgelig kan de virksomheder, som disse anprisninger vedrører, fortsætte med at anvende disse i forbindelse med deres markedsføring af fødevarer i medfør af artikel 28, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1924/2006. Under disse omstændigheder opnås der ingen fordel ved, at listen over udestående anprisninger annulleres. Det skal i øvrigt bemærkes, at sagsøgerne i forbindelse med, at de blev udspurgt om dette emne under retsmødet, ikke formåede at godtgøre en sådan fordel.
- 209 Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at stævningen, for at en påstand om annullation kan antages til realitetsbehandling, ifølge fast retspraksis i henhold til procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og denne angivelse skal være så klar og præcis, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar og Retten for at træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden andre oplysninger til støtte herfor. Stævningen skal derfor indeholde udtrykkelige angivelser af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet (jf. i denne retning dom af 27.9.2012, Nynäs Petroleum og Nynäs Belgium mod Kommissionen, T-347/06, Sml., EU:T:2012:480, præmis 107).
- 210 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at den argumentation, der er fremført til støtte for sagsøgernes påstand om annullation, der begrænser sig til dels at hævde, at listen over anprisninger i venteposition er ulovlig og bør annulleres, fordi dens oprettelse savner retsgrundlag og tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, principperne om god forvaltning og om ikke-forskelsbehandling, dels at foretage en henvisning til de anbringender, der blev fremsat i stævningens kapitel V, er klart utilstrækkelig med henblik på at gøre det muligt på nøjagtig vis at identificere de klagepunkter, som sagsøgerne foreholder Kommissionen i dennes egenskab af ophavsmand til den nævnte liste.
- 211 Følgelig skal sagsøgernes argumenter om annullation af listen over udestående anprisninger afvises.
- 212 Under hensyn til de foranstående betragtninger må søgsmålet forkastes i sin helhed.

Sagens omkostninger

- 213 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor pålægges, ud over at bære deres egne omkostninger, at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.
- 214 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag som intervenienter, deres egne omkostninger, og Retten kan i øvrigt bestemme, at en anden intervenient bærer deres egne omkostninger. I den foreliggende sag bærer Den Franske Republik, Rådet, Parlamentet, BEUC, FederSalus, Medestea biotech og Naturando deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur-& gezondheidsProducten Nederland og New Care Supplements BV bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) **Den Franske Republik, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union, Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), FederSalus, Medestea biotech SpA og Naturando Srl bærer hver deres egne omkostninger.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 2015.

Underskrifter