



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

12 juni 2015\*

„Bescherming van de consument — Verordening (EU) nr. 432/2012 — Gezondheidsclaims voor levensmiddelen — Beroep tot nietigverklaring — Regelgevingshandeling die geen uitvoeringshandelingen met zich meebrengt — Rechtstreeks geraakt — Ontvankelijkheid — Schending van de artikelen 13 en 28 van verordening (EG) nr. 1924/2006 — Beginsel van behoorlijk bestuur — Non-discriminatie — Onjuiste evaluatiecriteria — Verordening nr. 1924/2006 — Exceptie van onwettigheid — Recht om te worden gehoord — Rechtszekerheid — Redelijke overgangsperiode — Lijst van hangende claims”

In zaak T-296/12,

**The Health Food Manufacturers’ Association**, gevestigd te East Molesey (Verenigd Koninkrijk),

**Quest Vitamins Ltd**, gevestigd te Birmingham (Verenigd Koninkrijk),

**Natures Aid Ltd**, gevestigd te Kirkham (Verenigd Koninkrijk),

**Natuur- & gezondheidsProducten Nederland**, gevestigd te Ermelo (Nederland),

**New Care Supplements BV**, gevestigd te Oisterwijk (Nederland),

vertegenwoordigd door B. Kelly en G. Castle, solicitors, en P. Bogaert, advocaat,

verzoeksters,

ondersteund door

**FederSalus**, gevestigd te Rome (Italië),

**Medestea biotech SpA**, gevestigd te Turijn (Italië),

en

**Naturando Srl**, gevestigd te Osio Sotto (Italië),

vertegenwoordigd door E. Valenti en D. Letizia, advocaten,

interveniëntes,

tegen

\* Procestaal: Engels.

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door L. Flynn en S. Grünheid als gemachtigden,

verweester,

ondersteund door

**Franse Republiek**, aanvankelijk vertegenwoordigd door D. Colas en S. Menez, vervolgens door Colas en S. Ghiandoni als gemachtigden,

door

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door J. Rodrigues en L. Visaggio als gemachtigden,

door

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door I. Šulce en M. Moore als gemachtigden,

en door

**Europees bureau van consumentenverenigingen (BEUC)**, gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door S. Pappas, advocaat,

intervenienten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van verordening (EU) nr. 432/2012 van de Commissie van 16 mei 2012 tot vaststelling van een lijst van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan (PB L 136, blz. 1) alsook van de vermeende beslissing van de Commissie om een lijst van hangende gezondheidsclaims vast te stellen,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: M. Kancheva (rapporteur), waarnemend voor de president, C. Wetter en E. Bieliūnas, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 oktober 2014,

het navolgende

## Arrest

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoeksters, The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur- & gezondheidsProducten Nederland en New Care Supplements BV, zijn in het Verenigd Koninkrijk en Nederland gevestigd als ondernemingen die op de Europese markt

voedingssupplementen en dieetvoeding produceren en verkopen, respectievelijk beroepsverenigingen die de belangen van ondernemingen met dat soort activiteit behartigen. Deze ondernemingen gebruiken dagelijks gezondheidsclaims op de etikettering van hun producten en in de reclame ervoor.

- 2 Na de vaststelling van verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PB L 404, blz. 9) hebben verzoeksters de autoriteiten van hun respectieve lidstaten gezondheidsclaims met het oog op de vergunningsprocedure van artikel 13, leden 1 tot en met 3, van deze verordening voorgelegd. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft vervolgens van de lidstaten in totaal ongeveer 44 000 gezondheidsclaims krachtens artikel 13, lid 2, van deze verordening ontvangen. De Commissie heeft op basis van deze gezondheidsclaims een geconsolideerde lijst opgesteld om doublures en herhalingen te voorkomen alsook een op internet gepubliceerd coderingssysteem om volgens haar de coherente verwerking van de nationale lijsten en de identificatie van deze claims te waarborgen door het gebruik van „ID”-nummers.
- 3 Op 24 juli 2008 heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) verzocht om een wetenschappelijk advies overeenkomstig artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 (hierna: „verzoek om wetenschappelijk advies”). Daarbij deelde de Commissie de EFSA een eerste deel van de geconsolideerde lijst mee. De overige delen van deze lijst zijn meegedeeld in november en december 2008 na raadpleging van de lidstaten en vervolgens in maart 2010 via een addendum, waarbij het definitieve aantal te onderzoeken gezondheidsclaims op 4 637 kwam.
- 4 De EFSA evalueerde de door de Commissie meegedeelde gezondheidsclaims wetenschappelijk tussen oktober 2009 en juli 2011.
- 5 Op 16 mei 2012 stelde de Commissie krachtens artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 verordening (EU) nr. 432/2012 tot vaststelling van een lijst van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan (PB L 136, blz. 1) vast. In die verordening keurde zij een gedeeltelijke lijst van 222 gezondheidsclaims goed die overeenkwamen met 497 vermeldingen van de geconsolideerde lijst, waarvoor de EFSA in wezen tot de conclusie was gekomen dat op grond van de ingediende gegevens een oorzakelijk verband kon worden vastgesteld tussen een levensmiddelen categorie, een levensmiddel of een van de bestanddelen ervan en het geclaimde effect (hierna: „lijst van de toegestane claims”). Naast andere claims, die waren afgewezen, zijn die claims eveneens opgenomen in het Unierepertorium van voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen, dat de Commissie overeenkomstig artikel 20, lid 2, onder c) en d), van verordening nr. 1924/2006 heeft opgesteld. Voorts stelde de Commissie vast dat verordening nr. 432/2012 toepasselijk werd zes maanden na haar inwerkingtreding, namelijk met ingang van 14 december 2012, teneinde de exploitanten van levensmiddelenbedrijven in staat te stellen zich aan de voorschriften van die verordening aan te passen, inclusief het bij artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 ingestelde verbod van gezondheidsclaims waarvan de EFSA de evaluatie had beëindigd en waarover de Commissie zich had uitgesproken.
- 6 Dezelfde dag stelde de Commissie een lijst van meer dan 2000 claims op, waarvan de evaluatie door de EFSA nog niet ten einde was of waarover zijzelf zich nog niet had uitgesproken, en zij publiceerde deze lijst op haar internetsite (hierna: „lijst van hangende claims”). Volgens de Commissie bleven deze gezondheidsclaims inzake met name de effecten van planten- en kruidensubstanties, de zogenaamde „botanische substanties”, hangende en mochten zij daarom verder worden gebruikt overeenkomstig de overgangsregeling van artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006.

## Procedure en conclusies van partijen

- 7 Bij op 2 juli 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld.
- 8 Bij op 25 september 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Tsjechische Republiek verzocht te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie.
- 9 Bij op 26 september 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Raad van de Europese Unie verzocht te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie.
- 10 Bij op 28 september 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft het Europees bureau van consumentenverenigingen (hierna: „BEUC”) verzocht te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie.
- 11 Bij op 28 september 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben FederSalus, Medestea biotech SpA en Naturando Srl verzocht om toelating tot interventie aan verzoeksters' zijde.
- 12 Bij op 2 oktober 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft het Europees Parlement verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 13 Bij op 3 oktober 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Franse Republiek verzocht te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie.
- 14 Bij op 24 oktober 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegde brieven hebben verzoeksters overeenkomstig artikel 116, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht bepaalde vertrouwelijke gegevens uit te sluiten van de mededeling van de bijlagen bij het verzoekschrift aan interveniënten, ingeval zij tot interventie werden toegelaten. Verzoeksters legden met het oog op die mededeling een niet-vertrouwelijke versie van de betrokken akte over.
- 15 Bij beschikkingen van 16 januari 2013 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de interventieverzoeken van de Tsjechische Republiek, de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, de Franse Republiek en het BEUC aan de zijde van de Commissie alsook die van FederSalus, Medestea biotech en Naturando aan verzoeksters' zijde ingewilligd. Voorts heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht de beslissing over de gegrondheid van het verzoek om vertrouwelijke behandeling aangehouden en de mededeling van de procedurehandelingen aan deze partijen voorlopig beperkt tot een niet-vertrouwelijke versie in afwachting van eventuele opmerkingen over het verzoek om vertrouwelijke behandeling.
- 16 Bij brief, ingekomen ter griffie van het Gerecht op 7 februari 2013, heeft het BEUC bezwaar gemaakt tegen het verzoeksters' vraag om vertrouwelijke behandeling.
- 17 Bij op 3 april 2013 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Tsjechische Republiek het Gerecht meegedeeld dat zij afzag van haar interventie aan de zijde van de Commissie.
- 18 Bij beschikking van 5 juli 2013 is de Tsjechische Republiek doorgehaald in het register als interveniënte in de onderhavige zaak.
- 19 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Achtste kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

- 20 Omdat de president van de Achtste kamer verhinderd was, heeft de president van het Gerecht volgens de in artikel 6 van het Reglement voor de procesvoering neergelegde rangorde een eerste rechter aangewezen ter vervanging, en overeenkomstig artikel 32, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering een andere rechter aangewezen ter aanvulling van de kamer.
- 21 Op 22 april 2014 hebben verzoeksters ter griffie van het Gerecht als nieuwe bewijsaanbieding tot staving van hun argumenten een bulletin van het ministerie van Volksgezondheid van het Verenigd Koninkrijk van 16 april 2014 neergelegd.
- 22 Bij beslissing van de president van de Achtste kamer van het Gerecht van 5 mei 2014 is het betrokken bulletin bij het dossier gevoegd en is een termijn voor standpuntbepaling daarover door de andere partijen gesteld. Zij hebben hun opmerkingen tijdig ingediend.
- 23 Bij beschikking van 4 september 2014 heeft de president van de Achtste kamer van het Gerecht verzoeksters' vraag om vertrouwelijke behandeling ingewilligd en de beslissing over de kosten aangehouden.
- 24 Op rapport van de rechter rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) beslist de mondelinge behandeling te openen en in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering heeft het Gerecht verzoeksters gevraagd om, ten eerste, de lijst van de hen betreffende gezondheidsclaims mee te delen en duidelijk de status van deze claims aan te geven, namelijk of zij na de vaststelling van verordening nr. 432/2012 waren toegestaan of afgewezen dan wel de behandeling ervan was opgeschorst. Ten tweede verzocht het Gerecht partijen te verduidelijken of verordening nr. 432/2012 volgens hen een regelgevingshandeling vormde die verzoeksters rechtstreeks raakte en die geen uitvoeringshandelingen in de zin van het derde geval van artikel 263, vierde alinea, VWEU met zich meebracht. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken voldaan.
- 25 Partijen zijn ter terechtzitting van 22 oktober 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 26 Verzoeksters, ondersteund door FederSalus, Medestea biotech en Naturando, vorderen:
- nietigverklaring van verordening nr. 432/2012;
  - nietigverklaring van de beslissing van de Commissie waarbij de hangende claims zijn vastgesteld;
  - verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 27 De Commissie, ondersteund door de Raad, het Parlement, de Franse Republiek en het BEUC, vordert:
- verwerping van het beroep;
  - verwijzing van verzoeksters in de kosten.

### **In rechte**

- 28 Vooraf zij opgemerkt dat hoewel verzoeksters' eerste vordering strekt tot nietigverklaring door het Gerecht van verordening nr. 432/2012, zij blijkens het verzoekschrift gedeeltelijk berust op de onwettigheid van de handeling die als rechtsgrondslag voor deze verordening diende. Derhalve strekt die vordering incidenteel en op basis van artikel 277 VWEU ook tot de vaststelling, ter ondersteuning van de vorderingen tot nietigverklaring, dat verordening nr. 1924/2006 niet toepasselijk is. Bovendien

vorderen verzoeksters nietigverklaring van de beweerde beslissing van de Commissie waarbij zij de lijst van hangende claims heeft vastgesteld. Deze drie vorderingen dienen afzonderlijk te worden onderzocht.

1. *Vordering tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012*

*Ontvankelijkheid*

- 29 De Commissie, ondersteund door de Raad, het Parlement, de Franse Republiek en het BEUC, stelt, zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering op te werpen, dat de vordering tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012 niet-ontvankelijk is. In het bijzonder stelt zij dat verzoeksters, ook al wordt verordening nr. 432/2012 beschouwd als een regelgevingshandeling die geen uitvoeringshandelingen in de zin van het derde geval van artikel 263, vierde alinea, VWEU met zich meebrengt, niet hebben aangetoond door deze verordening rechtstreeks te worden geraakt.
- 30 Verzoeksters betwisten de argumenten van de Commissie over de niet-ontvankelijkheid van het beroep. Zij stellen allereerst dat verordening nr. 432/2012 een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringshandelingen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Vervolgens stellen zij dat deze verordening hen volgens de rechtspraak rechtstreeks raakt, want zij heeft ten eerste rechtstreeks gevolgen voor hun rechtspositie en zij laat ten tweede geen enkele beoordelingsbevoegdheid aan degenen tot wie zij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast.
- 31 Ingevolge artikel 263, vierde alinea, VWEU kan elke natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 32 In casu staat vast dat verordening nr. 432/2012 niet is gericht tot verzoeksters, die dus geen adressaten ervan zijn. Zij kunnen derhalve overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU slechts nietigverklaring ervan vorderen indien deze verordening ofwel een regelgevingshandeling vormt die hen rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengt, ofwel hen rechtstreeks en individueel raakt.
- 33 In de eerste plaats dient dus te worden nagegaan of verordening nr. 432/2012 een regelgevingshandeling in de zin van het derde geval van artikel 263, vierde alinea, VWEU is.
- 34 Volgens de rechtspraak moet het begrip „regelgevingshandeling” aldus worden begrepen dat het ziet op handelingen van algemene strekking, met uitsluiting van wetgevingshandelingen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, Jurispr., EU:C:2013:625, punt 60).
- 35 Ten eerste heeft verordening nr. 432/2012 in casu als rechtsgrondslag artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006, dat de Commissie opdraagt volgens de in artikel 25, lid 3, van laatstgenoemde verordening bedoelde procedure een lijst vast te stellen van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan. Artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 verwijst op zijn beurt naar besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23), dat is voorbehouden aan de vaststelling van maatregelen tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een volgens de medebeslissingsprocedure vastgesteld basisbesluit. Daaruit volgt dat verordening nr. 432/2012 door de Commissie is vastgesteld in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden in het kader van de



regelgevingsprocedure met toetsing en bijgevolg geen wetgevingshandeling is in de zin van de in het arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (EU:C:2013:625, punt 34 supra) ontwikkelde rechtspraak.

- 36 Ten tweede heeft verordening nr. 432/2012, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2, van verordening nr. 1924/2006, aangezien zij van toepassing is op alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven die gebruikmaken van gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan, een algemene strekking voor zover zij van toepassing is op objectief omschreven situaties en bindende rechtsgevolgen heeft voor een algemeen en in abstracto omschreven categorie van personen [zie in die zin arrest van 25 oktober 2011, Microban International en Microban (Europe)/Commissie, T-262/10, Jurispr., EU:T:2011:623, punt 23].
- 37 Bijgevolg vormt verordening nr. 432/2012 een regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.
- 38 In de tweede plaats is met betrekking tot het begrip rechtstreekse geraaktheid geoordeeld dat aan deze voorwaarde is voldaan indien de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoeker en bovendien geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, omdat die uitvoering zuiver automatisch is en alleen uit de bestreden regeling voortvloeit zonder dat andere, nadere regels moeten worden toegepast (arresten van 5 mei 1998, Dreyfus/Commissie, C-386/96 P, Jurispr., EU:C:1998:193, punt 43, en 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville Vesuviane en Ente per le Ville Vesuviane/Commissie, C-445/07 P en C-455/07 P, Jurispr., EU:C:2009:529, punt 45).
- 39 In casu zij allereerst opgemerkt dat het gevolg van verordening nr. 432/2012 erin bestaat dat krachtens artikel 1 ervan in totaal 222 gezondheidsclaims voor levensmiddelen worden toegestaan die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan. Daarnaast heeft verordening nr. 432/2012, zoals uiteengezet in de overwegingen 12 en 13 ervan, tot gevolg dat krachtens die verordening juncto artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 een aantal soortgelijke claims wordt verboden waarvan de EFSA respectievelijk de Commissie de evaluatie en het onderzoek op grond van artikel 13, lid 3, van laatstgenoemde verordening heeft afgesloten en daarbij in wezen tot de slotsom is gekomen dat die claims ofwel niet wetenschappelijk waren onderbouwd ofwel niet voldeden aan de algemene of specifieke voorschriften van verordening nr. 1924/2006.
- 40 Bijgevolg dienen verzoeksters, die de wettigheid van verordening nr. 432/2012 betwisten, tot bewijs dat zij rechtstreeks worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aan te geven welke van de door deze verordening bestreken claims hen rechtstreeks raken en hun rechtspositie aantasten. Meer bepaald moeten verzoeksters, voor zover hun beroep, zoals in wezen blijkt uit hun schrifturen, niet ziet op toegestane gezondheidsclaims op grond dat zij geen enkel belang hebben bij nietigverklaring ervan, aantonen dat zij bij de instelling van het beroep bij het Gerecht in de commerciële mededelingen voor hun producten gebruikmaakten van claims die na de vaststelling van verordening nr. 432/2012 waren verboden.
- 41 In casu bezorgden verzoeksters, met name de tweede, de derde en de vijfde verzoekster, als levensmiddelenproducenten in antwoord op het verzoek in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang het Gerecht de lijst van de hen betreffende gezondheidsclaims, waarbij zij nauwkeurig de status van deze claims aangaven, in het bijzonder of zij na de vaststelling van verordening nr. 432/2012 waren afgewezen. Bovendien legden zij een door hun respectieve directeurs ondertekende verklaring over, die met name bevestigde dat deze claims op de datum van instelling van het beroep, namelijk 2 juli 2014, werden gebruikt. Voor zover deze stukken aantonen dat verzoeksters bij de verkoop van hun producten de bij verordening nr. 432/2012 afgewezen gezondheidsclaims gebruikten, kan deze verordening gevolgen hebben voor hun rechtspositie.

- 42 Vervolgens kan niet worden ingestemd met het zowel in haar antwoorden op de maatregelen tot organisatie van de procesgang als ter terechtzitting door de Commissie gestelde dat de door verzoeksters overgelegde documenten bewijskracht missen. Dienaangaande passen het Hof en het Gerecht volgens vaste rechtspraak het beginsel van de vrije bewijswaardering toe en geldt als enig criterium tot beoordeling van de waarde van het gevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan. Bovendien moet bij de beoordeling van de bewijswaarde van een stuk worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt (zie in die zin arrest van 27 september 2012, Shell Petroleum e.a./Commissie, T-343/06, Jurispr., EU:T:2012:478, punt 161 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In casu zijn de door verzoeksters verstrekte stukken in de eerste plaats de door hun directeurs ondertekende verklaringen, die worden geacht nauwkeurige aanwijzingen te kunnen geven over de gevraagde inlichtingen, zijn zij in de tweede plaats op uitdrukkelijk verzoek van het Gerecht overgelegd en zijn zij in de derde plaats ingediend via de advocaat die verzoeksters in het geding vertegenwoordigt, die als medewerker van het gerecht en wegens de op hem rustende deontologische plichten moet zorgen voor de authenticiteit en de echtheid van deze stukken. Derhalve is het Gerecht van oordeel dat de geloofwaardigheid van deze stukken voldoende bewezen is. Bovendien stelt de Commissie, hoewel zij de echtheid van deze verklaringen in hun geheel betwist, niets waaruit blijkt dat de nauwkeurige inlichtingen in de in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesvoering door verzoeksters meegedeelde lijst vals zijn.
- 43 Voorts volstaat het, wat de eerste en de vierde verzoekster betreft, die als verenigingen van producenten van voedingssupplementen volgens de Commissie in de onderhavige zaak geen procesbelang hebben, op te merken dat, voor zover verzoeksters een enkel en hetzelfde beroep hebben ingesteld waarvan de ontvankelijkheid voor de tweede, de derde en de vijfde verzoekster is vastgesteld, om redenen van proceseconomie niet hoeft te worden ingegaan op de ontvankelijkheid van het beroep voor de eerste en de vierde verzoekster (zie in die zin arrest van 29 november 2012, Thesing en Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, EU:T:2012:635, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Ten slotte is van belang dat verordening nr. 432/2012 haar adressaten geen enkele beoordelingsbevoegdheid in de zin van de in punt 38 hierboven aangehaalde rechtspraak laat, daar de vergunning in de zin van deze verordening duidelijk zuiver automatisch is en alleen uit de bestreden regeling voortvloeit zonder toepassing van andere, nadere regels. Dienaangaande volstaat het op te merken dat verordening nr. 432/2012 volgens artikel 2 ervan verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat.
- 45 Bijgevolg moeten verzoeksters worden geacht rechtstreeks te worden geraakt door verordening nr. 432/2012.
- 46 In de derde plaats dient aangaande de vraag of verordening nr. 432/2012 al dan niet uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU met zich meebrengt, allereerst het begrip „regelgevingshandelingen [...] die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen” volgens vaste rechtspraak te worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling, die, zoals uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt, beoogt te vermijden dat een particulier gedwongen is om het recht te schenden om toegang tot de rechter te krijgen (arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, Jurispr., EU:C:2013:852, punt 27).
- 47 De vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet worden beschouwd uit het oogpunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van het derde geval van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Het is dus irrelevant of de betrokken handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor andere justitiabelen (arrest Telefónica/Commissie, punt 46 supra, EU:C:2013:852, punt 30).



- 48 Bij de beoordeling of de bestreden handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet uitsluitend worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep. Indien een verzoekende partij slechts gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling vordert, moeten enkel de uitvoeringsmaatregelen die het betrokken deel van de handeling eventueel met zich meebrengt, in voorkomend geval in aanmerking worden genomen (arrest Telefónica/Commissie, punt 46 supra, EU:C:2013:852, punt 31).
- 49 In casu volstaat het op te merken dat verordening nr. 432/2012 per definitie automatisch van toepassing is jegens verzoeksters en dat de nationale of Europese autoriteiten geen maatregelen hoeven te nemen voor toepassing ervan.
- 50 Bijgevolg brengt verordening nr. 432/2012 geen uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU met zich mee.
- 51 Aangezien verordening nr. 432/2012 een regelgevingshandeling is die verzoeksters rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, dient bijgevolg het middel van niet-ontvankelijkheid van de Commissie te worden afgewezen zonder dat hoeft te worden onderzocht of verzoeksters eventueel individueel worden geraakt.

### *Ten gronde*

- 52 Verzoeksters baseren hun vordering tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012 op twee middelen. Het eerste middel betreft het ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de beginselen van rechtszekerheid, behoorlijk bestuur en non-discriminatie bij de vaststelling van de beslissing om de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims in verschillende fasen op te splitsen. Het tweede middel betreft schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en rechtszekerheid alsook niet-nakoming van de plicht tot medewerking met de nationale voedseldiensten en van de motiveringsplicht bij de weigering tot opname van een groot aantal gezondheidclaims in de lijst van de toegestane claims.

Eerste middel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de beginselen van rechtszekerheid, behoorlijk bestuur en non-discriminatie bij de vaststelling van de beslissing om de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims in verschillende fasen op te splitsen.

- 53 Het eerste middel bestaat uit twee onderdelen.

– Eerste onderdeel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van het beginsel van rechtszekerheid

- 54 Het eerste onderdeel van verzoeksters' eerste middel omvat drie grieven.

- 55 Volgens de eerste grief ontbreekt voor de maatregel in de zin van verordening nr. 432/2012 om de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims in verschillende fasen op te splitsen een rechtsgrondslag, daar artikel 13 van verordening nr. 1924/2006 slechts ziet op de vaststelling van één enkele definitieve vergunningslijst voor alle in de leden 1 tot en met 3 bedoelde gezondheidsclaims, zodat deze lijst, anders dan de Commissie deed, niet gedeeltelijk en geleidelijk kon worden opgesteld. Voorts, aldus verzoeksters, heeft de Commissie de termijn van verordening nr. 1924/2006 voor de vaststelling van de lijst van de toegestane claims niet in acht genomen.

- 56 Volgens de tweede grief verleende artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 de Commissie niet de noodzakelijke bevoegdheid om te voorzien in bijkomende overgangsmatregelen voor de claims die deze instelling heeft beslist hangende te houden.

- 57 De derde grief betreft schending van het beginsel van rechtszekerheid daar de claims die volgens de Commissie hangende blijven, met name in vergelijking met claims die zijn afgewezen, niet duidelijk en nauwkeurig kunnen worden geïdentificeerd.
- 58 De Commissie, op dit punt met name ondersteund door de Franse Republiek en het BEUC, betwist verzoeksters' argumenten die volgens haar berusten op een onjuiste uitlegging van de betrokken bepalingen. Zij voegt daaraan toe dat de beslissing om de vergunningsprocedure in verschillende fasen op te splitsen in de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd was.
- 59 In de eerste plaats zij aangaande de grief dat er geen rechtsgrondslag is op basis waarvan de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims in verschillende fasen kon worden opgesplitst, vooraf opgemerkt dat de Uniewetgever de Commissie bij artikel 13 van verordening nr. 1924/2006 heeft belast met de vaststelling op Unieniveau van een geharmoniseerde lijst van toegestane gezondheidsclaims die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan. In het bijzonder, aldus dat artikel, moet de lijst de gezondheidsclaims bevatten die naast het feit dat zij behoren tot een van de drie in lid 1 ervan genoemde categorieën, zijn gebaseerd op algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs en door de gemiddelde consument goed begrepen worden. Voorts blijkt in wezen uit artikel 13, leden 2 en 3, van verordening nr. 1924/2006 dat de lijst van toegestane claims door de Commissie moest worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 25, lid 3, van deze verordening na toezending door de lidstaten van de op hun respectieve markten gebruikte gezondheidsclaims en bovendien na raadpleging van de EFSA, uiterlijk op 31 januari 2010.
- 60 De tekst van artikel 13 van verordening nr. 1924/2006 preciseert niet of de lijst van de toegestane claims, zoals verzoeksters stellen, in één enkele keer moest worden vastgesteld dan wel fasegewijs kon worden vastgesteld, dus met de mogelijkheid voor de Commissie om de vergunning van gezondheidsclaims uit te stellen waarvan de evaluatie hetzij bij de EFSA, hetzij bij haar zelf nog niet was afgesloten. Nagegaan moet dus worden of sprake is van een onjuiste beoordeling door de Commissie doordat zij de lijst van de toegestane claims op basis van deze bepaling geleidelijk meende te mogen vaststellen.
- 61 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie arrest van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, Jurispr., EU:C:2005:362, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Een verordening en inzonderheid één van de bepalingen ervan, waarvan de exacte draagwijdte niet aan de hand van een letterlijke en historische uitlegging kan worden vastgesteld, moet dus worden uitgelegd aan de hand van haar doel en haar algemene opzet [zie arrest van 10 oktober 2012, Gem-Year en Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Raad, T-172/09, EU:T:2012:532, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 63 Voorts is het dispositief van een handeling onlosmakelijk verbonden met de motivering ervan, zodat het, indien nodig, moet worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (zie arrest van 11 september 2014, Gold East Paper en Gold Huasheng Paper/Raad, T-443/11, Jurispr., EU:T:2014:774, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Verordening nr. 1924/2006 strekt blijkens zowel de overwegingen 1 en 2 als artikel 1 ervan tot opheffing van de belemmeringen voor het handelsverkeer in de Unie als gevolg van verschillen tussen de nationale bepalingen inzake de commerciële mededelingen van claims in de etikettering en reclame van levensmiddelen teneinde een hoog niveau van consumentenbescherming te verwezenlijken en hun keuze te vergemakkelijken door veilige en naar behoren geëtiketteerde producten op de markt te brengen. Meer bepaald moet volgens overweging 14 van deze verordening ervoor worden gezorgd dat de stoffen waarvoor een claim wordt gedaan, een bewezen heilzaam nutritioneel of fysiologisch effect

hebben. Bovendien, aldus overweging 23 van verordening nr. 1924/2006, mag het gebruik van gezondheidsclaims in de Unie pas na een volgens de strengst mogelijke normen door de EFSA te verrichten wetenschappelijke evaluatie worden toegestaan.

- 65 In het licht van de in het vorige punt vermelde doelstellingen dient artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 allereerst aldus te worden uitgelegd dat het slechts een resultaatsverbintenis voor de Commissie behelst om na raadpleging van de EFSA de lijst van de toegestane claims vast te stellen op basis van de door de lidstaten verstrekte nationale lijsten. Niets in de tekst van dat artikel of van de overwegingen van verordening nr. 1924/2006 wijst erop dat de Uniewetgever de Commissie de mogelijkheid heeft willen ontnemen om deze lijst geleidelijk vast te stellen en in het bijzonder aan te vullen naargelang van de voortgang van de technische evaluaties door de EFSA en het onderzoek door de Commissie zelf of is voldaan aan de door deze verordening gestelde voorwaarden. De Commissie kan, daar artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 niet bepaalt hoe zij haar taak moet verrichten, daarentegen met inachtneming van de beginselen van verordening nr. 1924/2006 en het Unierecht vrij het tempo voor de vaststelling van de lijst van de toegestane claims bepalen. Dienaangaande moet de Commissie volgens vaste rechtspraak een ruime beoordelingsbevoegdheid worden verleend om de haar gestelde doelstellingen doeltreffend na te kunnen streven en gelet als in casu op de door haar te verrichten complexe technische beoordelingen (zie in die zin arrest van 9 september 2008, Bayer CropScience e.a./Commissie, T-75/06, Jurispr., EU:T:2008:317, punten 81 en 82, en 19 januari 2012, Xeda International en Pace International/Commissie, T-71/10, EU:T:2012:18, punt 69).
- 66 Vervolgens wordt, zoals met name de Franse Republiek stelt, de voorgaande uitlegging ook bevestigd doordat de wetgever, zoals volgt uit artikel 13, leden 4 en 5, van verordening nr. 1924/2006, heeft voorzien in de mogelijkheid om de lijst van de toegestane claims te wijzigen ofwel op basis van algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs ofwel op basis van nieuw wetenschappelijk bewijs. De wetgever verzette zich dus niet ertegen dat deze lijst, gelet op de beschikbare wetenschappelijke gegevens, geleidelijk wordt bijgewerkt en dus fasegewijs tot stand komt.
- 67 Hoewel verzoeksters stellen dat overweging 26 van verordening nr. 1924/2006 verwijst naar „een” lijst van toegestane gezondheidsclaims en artikel 28, lid 5, van dezelfde verordening ook verwijst naar „de” lijst van toegestane gezondheidsclaims, laat deze omstandigheid de mogelijkheid om deze lijst geleidelijk aan te passen ten slotte onverlet. Zoals de Commissie heeft gedaan, dient namelijk erop te worden gewezen dat de benadering op basis van de fasegewijze vaststelling van de lijst van toegestane claims niet, zoals verzoeksters beweren, leidt tot de vaststelling van verschillende lijsten, maar tot de vaststelling van één enkele lijst die geleidelijk aan wordt vervolledigd.
- 68 Daaruit volgt dat de tekst van verordening nr. 1924/2006, in het bijzonder van artikel 13, leden 1 tot en met 3, ervan, niet kan worden uitgelegd als een verbod voor de Commissie om de lijst van toegestane claims fasegewijs vast te stellen.
- 69 Bijgevolg luidt de conclusie dat geen sprake is van een onjuiste beoordeling door de Commissie doordat zij op basis van de betrokken bepaling meende de lijst van de toegestane claims geleidelijk te mogen vaststellen.
- 70 Verzoeksters' andere argumenten in deze eerste grief laten deze conclusie onverlet.
- 71 Ten eerste was de Commissie, zoals verzoeksters opmerken, krachtens artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 weliswaar gehouden de volledige lijst van toegestane claims uiterlijk op 31 januari 2010 vast te stellen en is deze lijst eerst op 16 mei 2012 gedeeltelijk vastgesteld bij verordening nr. 432/2012, maar gelet op de rechtspraak volgens welke zonder bepaling die de gevolgen van de overschrijding van procedurele termijnen als in casu expliciet of impliciet regelt, kan deze overschrijding slechts leiden tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van de handeling waarvan het besluitvormingsproces in deze

termijn voorziet, indien vaststaat dat deze handeling zonder deze onregelmatigheid mogelijkwijs een andere inhoud had kunnen hebben (zie arrest van 30 april 2014, Hagenmeyer en Hahn/Commissie, T-17/12, Jurispr., EU:T:2014:234, punt 160 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 72 Verzoeksters voeren in casu, naast de vaststelling van voormelde termijnoverschrijding door de Commissie, in de onderhavige grief geen enkel argument aan tot vaststelling dat verordening nr. 432/2012 een andere inhoud had gehad indien zij vóór 31 januari 2010 was vastgesteld. Bijgevolg kan verordening nr. 432/2012 niet nietig worden verklaard op de enkele grond dat zij na de bij artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 vastgestelde termijn is vastgesteld.
- 73 Ten tweede dient, voor zover verzoeksters' grief aldus moet worden opgevat dat zij beogen te doen vaststellen dat de beslissing om de vergunningsprocedure op te splitsen hoe dan ook niet gerechtvaardigd was, van meet af aan eraan te worden herinnerd dat de toetsing door de Unierechter van de gegrondheid van de beoordelingen van de Commissie op een complex gebied, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid die de in punt 65 hierboven aangehaalde rechtspraak aan deze instelling toekent, met name beperkt is tot de vraag of de Unie-instellingen hun bevoegdheden hebben uitgeoefend zonder kennelijk onjuiste beoordeling, misbruik van bevoegdheid of kennelijke overschrijding van de grenzen van hun beoordelingsbevoegdheid [arresten van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, Jurispr., EU:C:2003:431, punt 135, en 15 oktober 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, Jurispr., EU:C:2009:635, punt 47].
- 74 In casu kon de Commissie legitiem oordelen dat de beslissing om de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims op te splitsen en de beoordeling van een aantal van deze claims uit te stellen noodzakelijk was om de verschillende doelstellingen van verordening nr. 1924/2006 beter te verwezenlijken gelet op met name de in de loop van deze procedure gebleken bijzondere moeilijkheden en hoewel daarbij, zoals verzoeksters stellen, van de oorspronkelijke oriëntatie is afgeweken.
- 75 Verschillende omstandigheden, met name het aantal van meer dan 44 000 gezondheidsclaims die voorkomen op de krachtens artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1924/2006 door de lidstaten meegedeelde nationale lijsten, het gebrek aan nauwkeurige informatie van bepaalde lidstaten bij deze mededeling en de behoefte om een geconsolideerde lijst en een coderingssysteem vast te stellen tot identificatie van de te onderzoeken claims, dwongen de Commissie in casu tot een alternatieve benadering tot behoud in het bijzonder van het evenwicht tussen de doelstellingen om klaarheid op de markt te scheppen en de consument te beschermen. Dienaangaande dient, zoals de Commissie doet, te worden opgemerkt dat een beslissing om te wachten op de voltooiing van de evaluatie van alle door de lidstaten meegedeelde gezondheidsclaims om de lijst van de toegestane claims vast te stellen, de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening nr. 1924/2006 verder had vertraagd.
- 76 Bovendien zij met betrekking tot verzoeksters' argument dat er geen spoedeisendheid was, in het bijzonder gelet op de algemene bepalingen inzake etikettering met name van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109, blz. 29), opgemerkt dat deze richtlijn alleen strekt tot een algemeen verbod van het gebruik van informatie die de koper misleidt of heilzame werking aan de levensmiddelen toeschrijft. Verordening nr. 1924/2006, blijkens overweging 3 ervan, en bijgevolg verordening nr. 432/2012 strekken evenwel tot aanvulling van de algemene beginselen van richtlijn 2000/13 en tot vaststelling van specifieke bepalingen voor het gebruik van gezondheidsclaims voor levensmiddelen die als zodanig zijn bestemd voor levering aan de consument.
- 77 Bijgevolg kan geen enkele kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie bij de beslissing om de procedure tot vergunning van de gezondheidsclaims in verschillende fasen op te splitsen worden vastgesteld.



- 78 De eerste grief moet dus worden afgewezen.
- 79 In de tweede plaats zij aangaande de grief inzake schending van de overgangsmaatregelen van artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 van meet af aan opgemerkt dat de Commissie blijkens de overwegingen 10 en 11 van verordening nr. 432/2012 daadwerkelijk heeft verklaard dat de claims die hangende bleven omdat met name de EFSA ze niet wetenschappelijk had geëvalueerd of omdat andere legitieme factoren de Commissie hadden belet zich in dat stadium over de vergunning ervan uit te spreken, verder konden worden gebruikt overeenkomstig de overgangsmaatregelen van voormelde artikelen.
- 80 Dienaangaande preciseerde het Hof in zijn arrest van 10 april 2014, Ehrmann (C-609/12, Jurispr., EU:C:2014:252), dat artikel 28 van verordening nr. 1924/2006 voorziet in maatregelen die zoals blijkt uit overweging 35 ervan ertoe strekken om de exploitanten van levensmiddelenbedrijven in staat te stellen zich aan de eisen van deze verordening aan te passen. De voor de gezondheidsclaims geldende overgangsmaatregelen zijn vastgesteld in artikel 28, leden 5 en 6, van die verordening (arrest Ehrmann, reeds aangehaald, EU:C:2014:252, punt 31).
- 81 Volgens artikel 28, lid 5, van verordening nr. 1924/2006 konden de in artikel 13, lid 1, onder a), van deze verordening bedoelde gezondheidsclaims dus vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening tot de vaststelling van de in artikel 13, lid 3, van deze verordening vermelde lijst onder de verantwoordelijkheid van bedrijfsexploitanten worden gedaan, mits zij strookten met deze verordening en met de daarop toepasselijke nationale bepalingen, onverminderd de vaststelling van de in artikel 24 van deze verordening bedoelde vrijwaringsmaatregelen. Uit de bewoordingen van artikel 28, lid 5, van verordening nr. 1924/2006 volgt derhalve dat een exploitant van een levensmiddelenbedrijf onder zijn verantwoordelijkheid en onder de vastgestelde voorwaarden gezondheidsclaims kon gebruiken in de periode tussen de inwerkingtreding van deze verordening en de vaststelling van de in artikel 13 van deze verordening bedoelde lijst (arrest Ehrmann, punt 80 supra, EU:C:2014:252, punten 32 en 33).
- 82 Bovendien regelt de in artikel 28, lid 6, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde overgangsmaatregel de met name in artikel 13, lid 1, onder b) en c), van die verordening bedoelde gezondheidsclaims. Die bepaling ziet op gezondheidsclaims die vóór de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1924/2006, dat wil zeggen vóór 19 januari 2007, zijn gebruikt overeenkomstig de nationale bepalingen (zie in die zin arrest Ehrmann, punt 80 supra, EU:C:2014:252, punten 34 en 35) en staat in voorkomend geval gebruik van deze claims toe gedurende zes maanden na de vaststelling van een besluit overeenkomstig de bij die bepaling vastgestelde procedures.
- 83 Uit de tekst van artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 volgt dat de overgangsmaatregelen worden toegepast voor de gezondheidsclaims waarvan de evaluatie aan de gang is en waarover de Commissie geen enkele beslissing heeft genomen. Derhalve belet niets dat claims die hangende blijven, hoewel zij onder de drie categorieën van artikel 13, lid 1, van die verordening zijn ingedeeld, in afwachting van evaluatie ervan door de EFSA of onderzoek ervan door de Commissie in aanmerking kunnen komen voor de overgangsmaatregelen van deze verordening.
- 84 Anders dan verzoeksters stellen, heeft de Commissie dus geen bijkomende overgangsmaatregelen genomen waarin artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 niet voorziet en heeft zij dat artikel dus evenmin geschonden door te preciseren dat de gezondheidsclaims die hangende bleven verder konden worden gebruikt.
- 85 De tweede grief moet dus worden afgewezen.
- 86 In de derde plaats dient aangaande de grief inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel vooraf eraan te worden herinnerd dat vaste rechtspraak eist dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en de gevolgen ervan voorzienbaar zijn (zie arrest van 15 september 2005, Ierland/Commissie, C-199/03, Jurispr., EU:C:2005:548, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



- 87 Terwijl verzoeksters stellen dat de hangend gebleven claims niet gemakkelijk te identificeren zijn door de marktdeelnemers, die dus niet weten welke claims overeenkomstig artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 kunnen worden gebruikt ten opzichte van met name de afgewezen claims, verwijzen de overwegingen 4 en 11 van verordening nr. 432/2012 naar de internetsites van de EFSA respectievelijk de Commissie, waarop de geconsolideerde lijst met alle ID-codes van de krachtens artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1924/2006 door de lidstaten meegedeelde gezondheidsclaims en ook de lijst met de ID-codes betreffende de hangend gebleven gezondheidsclaims alsook de lijst van de ID-codes betreffende de afgewezen gezondheidsclaims ter beschikking van het publiek worden gesteld. In deze context zij opgemerkt dat identificatie van de gezondheidsclaims waarvan de evaluatie aan de gang is en die hangende blijven, voortvloeit uit raadpleging van de geconsolideerde lijst aan de hand van de door de Commissie verstrekte ID-codes. Hoewel het wenselijk was geweest dat de Commissie, zowel voor de hangende als voor de afgewezen claims, een lijst op een soortgelijk formaat als de aan verordening nr. 432/2012 gehechte lijst van toegestane claims had vastgesteld om de identificatietaak van de belanghebbenden te vergemakkelijken, kan de omstandigheid dat de Commissie in casu anders te werk is gegaan, niet volstaan om verzoeksters' grief inzake het gebrek aan duidelijkheid en nauwkeurigheid in dit verband te staven.
- 88 Verzoeksters hebben het Gerecht bovendien als nieuwe bewijsaanbieding tot staving van hun argument dat de lijst van hangende claims duidelijkheid miste, een bulletin van het ministerie van Volksgezondheid van het Verenigd Koninkrijk van 16 april 2014 meegedeeld, waarin wordt benadrukt dat zoeken in de lijst van hangende claims volgens de autoriteiten van de lidstaten een „moeilijke taak” was.
- 89 Allereerst volstaat het dienaangaande evenwel op te merken dat het feit dat volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk zoeken naar de hangende gezondheidsclaims in zekere mate een moeilijk taak is, op zich niet volstaat om de Commissie gebrek aan nauwkeurigheid of duidelijkheid te verwijten, daar de hangende claims blijkens punt 87 hierboven kunnen worden gevonden door raadpleging van de door de Commissie en de EFSA ter beschikking van het publiek gestelde documenten. Vervolgens leidt het bulletin van het ministerie van Volksgezondheid van het Verenigd Koninkrijk van 16 april 2014 de lezers weliswaar ook naar een door dat ministerie opgestelde tabel van hangende claims, die de lijst van deze claims eenvoudiger weergeeft, maar de beslissing van de nationale autoriteiten om de levensmiddelenproducenten een hulpinstrument aan te bieden kan niet wijzen op een gebrek van verordening nr. 432/012 dat grond voor nietigverklaring ervan kan zijn; die tabel is evenwel veeleer een hulpinstrument die deze autoriteiten in de uitoefening van hun bevoegdheden op eigen initiatief hebben beslist vast te stellen. Ten slotte moet, zoals de Commissie doet, worden vastgesteld dat verzoeksters, hoewel zij in het licht van dat bulletin stellen dat het gebrek aan nauwkeurigheid van de lijst van hangende claims ook kan worden afgeleid uit het gebrek aan preciseringen over de taal waarin deze claims kunnen worden gebruikt, dat argument niet aanvoerden in hun schrifturen, maar bij de mededeling van de nieuwe bewijsaanbieding, zodat het wegens tardiviteit niet-ontvankelijk moet worden verklaard.
- 90 Bijgevolg zijn verzoeksters niet erin geslaagd schending van het rechtszekerheidsbeginsel door de Commissie met betrekking tot de identificatie van de hangende claims aan te tonen.
- 91 De derde grief moet dus worden afgewezen.
- 92 Mitsdien moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.
- Tweede onderdeel: schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en non-discriminatie
- 93 Het tweede onderdeel van verzoeksters' eerste middel omvat twee grieven.

- 94 Volgens de eerste grief schendt de beslissing om de vergunningsprocedure in verschillende fasen op te splitsen het beginsel van behoorlijk bestuur in de zin van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder verwijten verzoeksters de Commissie de verschillende belanghebbenden bij deze beslissing niet te hebben ingelicht en geraadpleegd, en de beslissing evenmin te hebben gemotiveerd.
- 95 De tweede grief betreft schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel doordat bepaalde levensmiddelenbedrijven in de voor de hangend gebleven gezondheidsclaims toegekende overgangperiode in gesprek met de lidstaten kunnen blijven en dus bijkomende mogelijkheden tot vergunning van de hen betreffende claims kunnen krijgen.
- 96 De Commissie, ondersteund door met name de Franse Republiek en het BEUC, betwist verzoeksters' argumenten.
- 97 Wat in de eerste plaats de grief inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur betreft, behelst het recht op behoorlijk bestuur volgens artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten met name het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.
- 98 Dienaangaande preciseerde het Hof dat het recht op behoorlijk bestuur, zoals blijkt uit deze bepaling, niet ziet op het proces van totstandkoming van handelingen van algemene strekking (arrest van 17 maart 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, *Jurispr.*, EU:C:2011:153, punt 49). Het recht te worden gehoord in een administratieve procedure betreffende een bepaalde persoon mag namelijk niet worden getransponeerd in de context van een procedure die leidt tot vaststelling van algemene maatregelen (zie in die zin en naar analogie arrest van 11 december 1996, *Atlanta e.a./CE*, T-521/93, *Jurispr.*, EU:T:1996:184, punten 70 en 71, in hogere voorziening bevestigd bij arrest van 14 oktober 1999, *Atlanta/Europese Gemeenschap*, C-104/97 P, *Jurispr.*, EU:C:1999:498, punten 31-40).
- 99 Daar het Gerecht in punt 36 hierboven heeft vastgesteld dat verordening nr. 432/2012 een maatregel van algemene strekking is, volstaat in casu op te merken dat artikel 41 van het Handvest geen toepassing kan vinden.
- 100 Voorts vereist artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 als rechtsgrondslag voor de vaststelling van verordening nr. 432/2012 in geen geval dat de Commissie de levensmiddelenbedrijven en de andere belanghebbenden raadpleegt in de procedure tot vaststelling van de lijst van de toegestane claims. Blijkens artikel 13, lid 2, van deze verordening mochten namelijk alleen de lidstaten bij de Commissie de nationale lijsten van gezondheidsclaims indienen op basis waarvan de lijst van toegestane claims wordt vastgesteld. Derhalve kunnen verzoeksters zich niet beroepen op schending door de Commissie van het recht om te worden gehoord op basis van artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 inzake de beslissing tot fasegewijze vaststelling van de lijst van toegestane claims.
- 101 Vervolgens dient, voor zover verzoeksters' betoog aldus moet worden opgevat dat zij de Commissie gebrek aan transparantie verwijten, te worden vastgesteld dat dit verwijt niet wordt gestaafd door de feiten van de zaak.
- 102 Ten eerste deelde de Commissie de belanghebbenden, waaronder de levensmiddelenproducenten, bij perscommuniqué van 14 juli 2009 namelijk mee dat zij, gelet op met name de in punt 75 hierboven beschreven moeilijkheden en omstandigheden, voornemens was de lijst van de toegestane claims geleidelijk vast te stellen. Ten tweede herhaalde de Commissie bij brief van 11 november 2009 haar voornemen om de lijst van de toegestane claims geleidelijk vast te stellen in antwoord op een brief waarbij bepaalde verenigingen van fabrikanten van dieetproducten en botanische producten op Europees niveau, waarvan verzoeksters deel uitmaken, verzochten om die benaderingswijze te herzien. Ten derde kondigde de Commissie op 27 september 2010 en 28 juli 2011 bij twee perscommuniqués

aan dat het proces tot vaststelling van de lijst van de toegestane claims overeenkomstig artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 zou worden herzien en legde zij uit dat eerst de gezondheidsclaims voor niet-botanische substanties zouden worden onderzocht terwijl de claims betreffende botanische substanties vervolgens zouden worden onderzocht.

- 103 Bijgevolg heeft de Commissie de beslissing tot fasegewijze vaststelling van de lijst van toegestane claims met name jegens de levensmiddelenbedrijven op transparante wijze genomen.
- 104 Ten slotte moet aangaande verzoeksters' grief inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht in herinnering worden gebracht dat de rechtshandelingen van de Unie-instellingen, aldus artikel 296, tweede alinea, VWEU, met redenen worden omkleed.
- 105 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft gesteld, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context (zie in die zin arrest van 5 maart 2009, Frankrijk/Raad, C-479/07, EU:C:2009:131, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 106 In casu merkt het Gerecht ten eerste op dat de Commissie blijkens het in punt 102 hierboven vermelde perscommuniqué van 27 september 2010 heeft uitgelegd dat zij de EFSA had verzocht de evaluatie van de gezondheidsclaims voor botanische substanties voorlopig op te schorten en zich daarentegen toe te spitsen op de evaluatie van alle andere claims in de zin van artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 om het onderzoek ervan zo spoedig mogelijk te kunnen afsluiten. De Commissie wees ook erop dat zij de procedure tot vaststelling van de lijst van de toegestane claims zo wenste te bespoedigen en daarbij de mogelijkheid wilde hebben de bijzonderheden van de claims voor botanische substanties en in het bijzonder de mogelijke tegenspraak tussen verordening nr. 1924/2006 en richtlijn 2004/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot wijziging, wat traditionele kruidengeneesmiddelen betreft, van richtlijn 2001/83/EG tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB L 136, blz. 85) zorgvuldig te onderzoeken en te beoordelen.
- 107 Ten tweede herhaalde de Commissie in overweging 10 van verordening nr. 432/2012 dat de EFSA in de loop van de vergunningsprocedure in de zin van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006, geen wetenschappelijke evaluatie had uitgevoerd van een aantal voor evaluatie ingediende claims, die betrekking hadden op de effecten van planten- of kruidensubstanties. Bovendien, aldus deze overweging, is voor bepaalde gezondheidsclaims een verdere evaluatie vereist voordat de Commissie in staat is om zich over de eventuele opname in de lijst van toegestane claims uit te spreken, terwijl andere zijn geëvalueerd zonder dat de Commissie zich op dat ogenblik wegens andere rechtmatige factoren kon uitspreken.
- 108 Ten derde heeft de Commissie in overweging 11 van verordening nr. 432/2012 aangegeven dat zoals blijkt uit de punten 79 tot en met 84 hierboven, de hangende gezondheidsclaims verder mogen worden gebruikt overeenkomstig artikel 28, leden 5 en 6, van verordening (EG) nr. 1924/2006, zodat de overgangsregeling van deze verordening van toepassing bleef voor de claims die op evaluatie wachtten.
- 109 Bijgevolg heeft de Commissie de bij haar beslissing tot fasegewijze vaststelling van de lijst van de toegestane claims gevolgde redenering duidelijk toegelicht, zodat de belanghebbenden zowel de aan deze beslissing ten grondslag liggende rechtvaardigingen als de daaruit voortvloeiende gevolgen konden kennen.

- 110 Terwijl verzoeksters de Commissie in wezen verwijten niet nog meer in detail te zijn ingegaan op de redenen tot rechtvaardiging van de beslissing tot uitstel van de evaluatie van de hangende claims, met name die van de claims betreffende botanische substanties, volstaat het voorts eraan te herinneren dat de omvang van de motiveringsplicht afhangt van de aard van de betrokken handeling. Inzake in het bijzonder handelingen van algemene strekking zoals verordening nr. 432/2012, kan in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. Dienaangaande oordeelde het Hof herhaaldelijk dat het overdreven zou zijn een specifieke motivering van de verschillende technische keuzes te eisen indien de betwiste handeling in wezen het doel van de instelling weergeeft (arresten van 20 november 2001, Nederland/Raad, C-301/97, Jurispr., EU:C:2001:621, punt 188, en 21 juli 2011, Etimine, C-15/10, Jurispr., EU:C:2011:504, punt 115).
- 111 De Commissie kwam de krachtens artikel 296, tweede alinea, VWEU op haar rustende motiveringsplicht dus na.
- 112 Mitsdien moet de eerste grief worden afgewezen.
- 113 Wat in de tweede plaats de grief inzake schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak dit beginsel vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr., EU:C:2008:728, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 114 Verzoeksters stellen in wezen dat bepaalde levensmiddelenbedrijven in de voor de hangende claims toepasselijke overgangperiode verdere besprekingen met de lidstaten en de Commissie zullen kunnen voeren en dus meer mogelijkheden zullen hebben om een vergunning ervoor te verkrijgen.
- 115 Dit argument kan echter niet slagen. Afgezien van de algemeenheid ervan, stelt het namelijk in wezen dat de Commissie de door de hangende claims betrokken marktdeelnemers gunstiger zou kunnen behandelen.
- 116 Allereerst verklaren verzoeksters evenwel niet in hoeverre de Commissie door toedoen van de lidstaten gunstiger zou beslissen voor de door de hangende claims betrokken producenten.
- 117 Vervolgens is de Commissie, zoals blijkt uit punt 100 hierboven, niet gehouden de producenten van de betrokken sector of de andere belanghebbenden te raadplegen in de procedure tot vaststelling van de lijst van de toegestane claims zodat in geen geval kan blijken van een bevoorrechte behandeling door deze instelling.
- 118 De tweede grief dient derhalve te worden afgewezen.
- 119 Gelet op het voorgaande moeten het tweede onderdeel van het eerste middel en het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en van het rechtszekerheidsbeginsel alsook niet-nakoming van de plicht tot medewerking met de nationale voedseldiensten en van de motiveringsplicht bij de weigering tot opname van een groot aantal claims in de lijst van toegestane claims

- 120 Het tweede middel bestaat uit drie onderdelen.



– Eerste onderdeel: toepassing van onjuiste criteria voor de vaststelling van de lijst van de toegestane claims

- 121 Met dit eerste onderdeel voeren verzoeksters twee grieven aan.
- 122 Volgens de eerste grief is het verzoek van de Commissie om wetenschappelijk advies van de EFSA voor de evaluatie van de in artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde gezondheidsclaims niet adequaat daar daarbij te veel is geëist. In het bijzonder, aldus verzoeksters, eist artikel 13, lid 3, van deze verordening geen volledige en beslissende wetenschappelijke adviezen, maar een gewone raadpleging van de EFSA. Bovendien wijzen zij erop dat deze bepaling een ander soort evaluatie vereiste met name wat de specifieke en dwingendere procedures tot goedkeuring van de gezondheidsclaims krachtens artikel 13, lid 5, en artikel 14 van deze verordening betreft.
- 123 Volgens de tweede grief pasten de Commissie en de EFSA onjuiste criteria op het wetenschappelijke bewijs toe, ook al zou het onderzoek krachtens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 een volledig onderzoek op basis van algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs kunnen zijn.
- 124 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek en het BEUC, betwist verzoeksters' argumenten.
- 125 Aangaande de eerste grief dient vooraf te worden opgemerkt, zoals de Franse Republiek doet, dat verzoeksters' betoog ertoe strekt aan te tonen dat het vereiste niveau van wetenschappelijke rechtvaardiging voor de vergunning van de gezondheidsclaims krachtens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 minder veeleisend had moeten zijn dan de Commissie in het verzoek om wetenschappelijk advies verlangde, en in het bijzonder minder streng dan het niveau dat geldt voor de vergunning van gezondheidsclaims in de zin van artikel 13, lid 5, en artikel 14 van deze verordening.
- 126 Dienaangaande merkt het Gerecht allereerst op dat, aldus overweging 17 van verordening nr. 1924/2006, de wetenschappelijke onderbouwing bij het gebruik van voedings- en gezondheidsclaims op de eerste plaats dient te komen en de exploitanten van levensmiddelenbedrijven die claims gebruiken, deze moeten onderbouwen. Een claim wetenschappelijk onderbouwen dient te gebeuren door rekening te houden met alle beschikbare wetenschappelijke gegevens en door de bewijzen af te wegen. Voorts mag het gebruik van gezondheidsclaims in de Unie volgens overweging 23 van deze verordening pas na een wetenschappelijke beoordeling volgens de strengst mogelijke normen worden toegestaan. Met het oog op een geharmoniseerde wetenschappelijke evaluatie van die claims dient de EFSA daarmee te worden belast.
- 127 Vervolgens bepaalt artikel 5 van verordening nr. 1924/2006, „Algemene voorwaarden”, in wezen dat gezondheidsclaims in de Unie alleen mogen worden gebruikt indien onder meer volgens algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs vaststaat ten eerste dat de stof waarvoor de claim wordt gedaan, het geclaimde heilzame effect bewerkstelligt, ten tweede dat de stof waarvoor de claim wordt gedaan, aanwezig is in het eindproduct in een hoeveelheid die het geclaimde heilzaam effect kan bewerkstelligen, dan wel daaruit afwezig is, en ten derde dat de hoeveelheid van het product die redelijkerwijs kan worden geconsumeerd, een significante hoeveelheid van de door de claim bedoelde stof bijbrengt die het geclaimde heilzame effect kan bewerkstelligen.
- 128 Ten slotte moeten de gezondheidsclaims volgens artikel 6 van verordening nr. 1924/2006, „Wetenschappelijke onderbouwing van claims”, berusten op en algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs en daardoor onderbouwd zijn. Voorts moet de exploitant van een levensmiddelenbedrijf die een gezondheidsclaim doet, het gebruik van deze claim rechtvaardigen.
- 129 Lezing van voormelde bepalingen in hun onderlinge samenhang leert dat verordening nr. 1924/2006 vereist dat enerzijds alleen de wetenschappelijk onderbouwde gezondheidsclaims in de Unie kunnen worden gebruikt en anderzijds deze claims eerst na een aan de strengste vereisten beantwoordende geharmoniseerde wetenschappelijke evaluatie door de EFSA worden toegestaan. Deze overweging is,



anders dan verzoeksters stellen, ook van toepassing op de bij artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde vergunningsprocedure, waarin de Commissie de EFSA niet om een minder strenge wetenschappelijke evaluatie kan verzoeken dan voor de claims in de zin van artikel 13, lid 5, of artikel 14 van deze verordening. Dienaangaande moet, zoals de Commissie doet, worden vastgesteld dat geen enkele van voormelde bepalingen met betrekking tot de te verrichten wetenschappelijke evaluatie onder de gezondheidsclaims verschillende voorwaarden invoert naargelang van de erop toepasselijke bepaling.

- 130 Voorts is een zo grondig mogelijke wetenschappelijke evaluatie van de risico's op grond van wetenschappelijke adviezen, gebaseerd op de beginselen van deskundigheid, doorzichtigheid en onafhankelijkheid, volgens vaste rechtspraak een belangrijke procedurele waarborg om de wetenschappelijke objectiviteit van de maatregelen te garanderen en te vermijden dat arbitraire maatregelen worden genomen (zie in die zin arrest van 11 september 2002, Pfizer Animal Health/Raad, T-13/99, Jurispr., EU:T:2002:209, punt 172, en 9 september 2011, Frankrijk/Commissie, T-257/07, Jurispr., EU:T:2011:444, punt 89).
- 131 Ten slotte kan niet worden ingestemd met verzoeksters' argument dat artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een algemeen vermoeden geldt voor de op de markt aanwezige gezondheidsclaims, die moeten worden beschouwd als gebaseerd op algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs. Zoals de Franse Republiek opmerkt, dient namelijk te worden aangenomen dat de toepassing van een algemeen beginsel in de door verzoeksters gebruikte bewoordingen in strijd zou zijn met artikel 6 van verordening nr. 1924/2006, dat berust op de vaststelling in overweging 14 van deze verordening dat vele diverse claims op de markt wetenschappelijk ongerechtvaardigd waren.
- 132 Bijgevolg heeft de Commissie artikel 13 van verordening nr. 1924/2006 niet geschonden bij de definitie van het verzoek om wetenschappelijk advies aan de EFSA met het oog op evaluatie van de gezondheidsclaims.
- 133 De eerste grief moet dus worden afgewezen.
- 134 Met hun tweede grief voeren verzoeksters in wezen aan dat de door de Commissie en de EFSA op het wetenschappelijk bewijs toegepaste evaluatiecriteria, zoals zij blijken uit met name het verzoek om wetenschappelijk advies, in wezen onjuist zijn.
- 135 Zo stellen zij ten eerste dat de eis dat het heilzame effect van de inname van levensmiddelen waarvoor een gezondheidsclaim wordt gedaan, „significant” is, verder ging dan het in artikel 5 van verordening nr. 1924/2006 gestelde algemene criterium dat „een” heilzaam fysiologisch effect volstaat.
- 136 Dienaangaande moet van meet af aan worden vastgesteld dat, ook al heeft de Commissie, zoals verzoeksters opmerken, bij het verzoek om advies vastgesteld dat het geclaimde heilzame effect significant moet zijn, deze eis volgens haar definitie niettemin moet strekken tot voldoende bewijs dat dit effect heilzaam is voor de aangegeven lichaamsfuncties zodat het effect voor de gezondheid een verschil uitmaakt. Een dergelijke eis is evenwel een voorwaarde die kan worden afgeleid uit artikel 5, lid 1, onder b) en d), van verordening nr. 1924/2006. Zoals in herinnering is gebracht in punt 127 hierboven, stelt deze bepaling namelijk als voorwaarde voor de vergunning van de gezondheidsclaims dat enerzijds de stof waarvoor de claim wordt gedaan, aanwezig is in een significante hoeveelheid die het geclaimde heilzaam effect kan bewerkstelligen, dan wel daaruit afwezig is, en anderzijds de hoeveelheid van het product die redelijkerwijs kan worden geconsumeerd, een significante hoeveelheid bijbrengt die het geclaimde heilzame effect kan bewerkstelligen. De in het verzoek om wetenschappelijk advies vermelde eis van een significant heilzaam effect waarborgt dus dat de consumenten niet worden misleid bij de aankoop van levensmiddelen waarvan wordt geclaimd dat zij stoffen bevatten die een dergelijk effect hebben. Derhalve kan het verzoek om wetenschappelijk advies niet worden geacht verder te gaan dan de bij verordening nr. 1924/2006 gestelde algemene gebruiksvoorwaarden.

- 137 Ten tweede kritiseren verzoeksters het door de Commissie tot de EFSA gerichte verzoek om wetenschappelijk advies, omdat zij de rol van het oorzakelijk verband overschatte.
- 138 Die kritiek kan evenwel niet worden aanvaard. De verplichting tot bewijs van een oorzakelijk verband tussen het levensmiddel waarvoor de claim wordt gedaan, en het geclaimde effect vloeit namelijk voort uit verordening nr. 1924/2006 zelf. Zo volstaat het erop te wijzen dat in artikel 2, lid 2, punt 5, van verordening nr. 1924/2006 het begrip gezondheidsclaim is omschreven als een claim die stelt, de indruk wekt of impliceert dat er een verband bestaat tussen een levensmiddelen­categorie, een levensmiddel of een bestanddeel daarvan en de gezondheid. Tot vaststelling of een gezondheidsclaim volgens die verordening gerechtvaardigd is, was het dus noodzakelijk een oorzakelijk verband tussen het levensmiddel en de specifieke bedoelde functies vast te stellen.
- 139 Ten derde stellen verzoeksters dat in de opdracht te veel belang werd gehecht aan de karakterisering van de levensmiddelen.
- 140 Zoals de Commissie stelt, is de karakterisering van het levensmiddel waarvoor de claim wordt gedaan, een essentieel bestanddeel van de evaluatie. De EFSA kan slechts aan de hand van de nauwkeurige karakterisering van het levensmiddel of van een van de bestanddelen ervan waarvoor een claim wordt gedaan, bepalen of de wetenschappelijke rechtvaardiging van de claim relevant is. De karakterisering van het levensmiddel waarvoor de claim wordt gedaan, waarborgt dus dat deze claim slechts zal worden gebruikt voor de levensmiddelen waarvan de invloed op een specifieke functie van het organisme is bewezen.
- 141 Ten vierde heeft de Commissie, aldus verzoeksters, niet correct nagetrokken of is voldaan aan de bij artikel 13, lid 1, onder ii), van verordening nr. 1924/2006 gestelde voorwaarde dat de gezondheidsclaims „door de gemiddelde consument goed begrepen worden”, daar zij in een ingewikkelde wetenschappelijke taal gestelde claims heeft toegestaan. Hier volstaat evenwel erop te wijzen dat deze kritiek slechts de lijst van de toegestane claims betreft die, zoals verzoeksters in hun schrifturen herhaaldelijk hebben aangegeven, buiten het voorwerp valt van hun verzoek tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012. Derhalve kan dat argument niet slagen.
- 142 Bijgevolg zijn verzoeksters niet erin geslaagd aan te tonen dat de bij de evaluatie van de gezondheidsclaims door de Commissie en de EFSA toegepaste evaluatiecriteria onjuist waren.
- 143 Gelet op het voorgaande moeten verzoeksters' tweede grief en het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.
- Tweede onderdeel: schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en rechtszekerheid
- 144 Verzoeksters' tweede onderdeel omvat twee grieven.
- 145 Volgens de eerste grief is bij het onderzoek van de gezondheidsclaims door de EFSA het rechtszekerheidsbeginsel geschonden doordat de bij dat onderzoek toe te passen criteria niet nader door richtsnoeren werden gespecificeerd ten tijde van de opstelling van de nationale lijsten van gezondheidsclaims krachtens artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1924/2006, maar nadat de evaluatieprocedure reeds was aangevat, en bovendien doordat de EFSA incoherente en tegenstrijdige wetenschappelijke adviezen heeft uitgebracht.
- 146 Volgens de tweede grief is het beginsel van behoorlijk bestuur geschonden doordat de evaluatieprocedure niet garandeert dat alle door de belanghebbenden verstrekte gegevens door de EFSA zijn onderzocht en bovendien doordat de adviezen van de EFSA openbaar zijn gemaakt zonder dat de belanghebbenden daarover opmerkingen konden maken.

- 147 De Commissie, ondersteund door met name de Franse Republiek en het BEUC, betwist verzoeksters' argumenten.
- 148 In de eerste plaats dient aangaande de grief inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en in het bijzonder verzoeksters' argument dat de betrokken vergunningsprocedure niet was aangepast daar specifieke bepalingen betreffende de door de EFSA verrichte wetenschappelijke evaluatie ontbraken, van meet af aan te worden opgemerkt dat hoofdstuk III van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1) de werkwijze en de werking van de EFSA nader regelt.
- 149 Vervolgens legt verordening nr. 1924/2006 noch verordening nr. 178/2002 de Commissie of de EFSA, anders dan verzoeksters stellen, enige verplichting op om vóór de aanvang van de in artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde evaluatieprocedure specifieke wetenschappelijke richtsnoeren te verstrekken betreffende de wijze waarop de EFSA de verzoeken om vergunning van claims voornemens is te evalueren. Dat de EFSA, zoals verzoeksters opmerken, op 11 november 2009 en 25 maart 2011 naderhand dergelijke richtsnoeren heeft vastgesteld in het licht van haar ervaring bij de eerste evaluaties, toont geen aantasting van de rechtszekerheid aan. Zoals de Commissie stelt, dient de vaststelling van deze richtsnoeren daarentegen te worden geacht de rechtszekerheid jegens met name de belanghebbenden mede te versterken.
- 150 Ten slotte wordt deze grief niet gestaafd door de feiten van de zaak, ook al verwijten verzoeksters de Commissie bij de vaststelling van de nationale lijsten van gezondheidsclaims niet te hebben gepreciseerd dat deze claims zijn onderworpen aan hetzelfde vereiste niveau van wetenschappelijk bewijs als de claims in de zin van artikel 13, lid 5, en artikel 14 van verordening nr. 1924/2006, zoals blijkt uit de vervolgens door de EFSA vastgestelde richtsnoeren.
- 151 In navolging van de Commissie, moet namelijk worden opgemerkt dat een op 14 december 2007 door de Commissie vastgesteld document, dat toegankelijk is op haar internetsite onder het opschrift „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” (Leidraad voor de uitvoering van verordening nr. 1924/2006 betreffende voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen – Conclusies van het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid) inging op de vraag over het wetenschappelijk bewijs van de claims waarop de artikelen 13 en 14 van verordening nr. 1924/2006 betrekking hebben. In het bijzonder blijkt uit punt III.2.3 van dat document, met het opschrift „Invloed van de indeling onder artikel 13 of artikel 14” uitdrukkelijk dat de indeling van claims onder deze bepalingen geen enkele invloed had op het niveau van het voor vergunning ervan vereiste wetenschappelijk bewijs.
- 152 Bijgevolg zijn verzoeksters niet erin geslaagd aan te tonen dat de procedure voor de EFSA het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden wat de wetenschappelijke evaluatiecriteria betrof.
- 153 De eerste grief moet dus worden afgewezen.
- 154 In de tweede plaats dient aangaande de grief inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur wat de verwijzing in dat beginsel naar het recht te worden gehoord betreft, eraan te worden herinnerd dat dit beginsel volgens de tekst van artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten en de in punt 98 hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof geen toepassing vindt bij de vaststelling van handelingen van algemene strekking.
- 155 In casu volstaat het andermaal erop te wijzen dat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten geen toepassing kan vinden daar het Gerecht in punt 36 hierboven heeft vastgesteld dat verordening nr. 432/2012 een maatregel van algemene strekking was.

- 156 Mitsdien moeten verzoeksters' tweede grief en het tweede onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.
- Derde onderdeel: niet-nakoming van de plicht tot samenwerking met de nationale autoriteiten en van de motiveringsplicht
- 157 Volgens verzoeksters' derde onderdeel is de plicht tot samenwerking met de nationale voedseldiensten, zoals die plicht blijkt uit artikel 30, lid 4, van verordening nr. 178/2002, niet nagekomen daar de EFSA het door de nationale diensten voorheen verrichte onderzoek inzake de gezondheidsclaims in de krachtens artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1924/2006 vastgestelde lijsten niet nader heeft onderzocht. Bovendien stellen zij dat, ook al zouden besprekingen met de nationale autoriteiten hebben plaatsgevonden, de motiveringsplicht in casu evenmin is nagekomen daar de overwegingen van verordening nr. 432/2012 de inhoud en de draagwijdte van deze besprekingen niet weergeven.
- 158 De Commissie, ondersteund door met name de Franse Republiek, betwist verzoeksters' argumenten.
- 159 Van meet af aan dient te worden opgemerkt dat, aldus artikel 30, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 178/2002, met het opschrift „Uiteenlopende wetenschappelijke adviezen”, de EFSA de nodige waakzaamheid betracht om iedere mogelijke bron van verschillen tussen haar wetenschappelijke adviezen en de door andere, met soortgelijke taken belaste instanties uitgebrachte wetenschappelijke adviezen vroegtijdig te onderkennen. Wanneer substantiële verschillen op wetenschappelijk vlak zijn geconstateerd en de betrokken instantie een instantie van de lidstaat is, zijn voorts, aldus lid 4 van hetzelfde artikel, de EFSA en de nationale instantie verplicht om samen te werken teneinde de verschillen weg te nemen of een gezamenlijk document op te stellen waarin de wetenschappelijke geschilpunten worden toegelicht en de onzekerheden daaromtrent in de gegevens worden aangegeven. Dat document wordt openbaar gemaakt.
- 160 Uit het bij verordening nr. 178/2002 opgezette stelsel, met name artikel 30 ervan, volgt dat deze verordening voor de voorschriften betreffende de procedure voor de vaststelling van wetenschappelijke adviezen een aanvullende regelgeving op verordening nr. 1924/2006 vormt, die geen toepassing vindt wanneer een Unieregeling, zoals deze verordening, specifieke bepalingen voor de vergunning van gezondheidsclaims bevat (zie naar analogie arrest van 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb en Orthica, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, Jurispr., EU:C:2005:370, punten 38 en 39).
- 161 Aangezien artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 uitdrukkelijk bepaalt dat de EFSA de geharmoniseerde wetenschappelijke evaluatie kan verrichten van de overeenkomstig artikel 13, lid 2, van deze verordening door de lidstaten ingediende lijsten van gezondheidsclaims, dient in casu, zoals de Commissie en de Franse Republiek doen, te worden aangenomen dat artikel 30, lid 4, van verordening nr. 178/2002 in casu niet van toepassing is zodat de EFSA geen besprekingen met de nationale autoriteiten hoefde te voeren of de in het kader van de verrichte evaluaties bij deze besprekingen gevoegde documenten openbaar hoefde te maken.
- 162 Aangaande verzoeksters' argument dat in het licht van de in de bijlagen bij hun verzoekschrift genoemde adviezen manifest blijkt van verschillen tussen de EFSA en de nationale voedseldiensten inzake bepaalde gezondheidsclaims, volstaat het overigens op te merken dat het volgens vaste rechtspraak tot waarborging van de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling voor de ontvankelijkheid van een beroep vereist is dat de essentiële elementen, feitelijk en rechtens, waarop het berust, althans bondig, maar coherent en begrijpelijk blijken uit de tekst van het verzoekschrift zelf. Ofschoon het verzoekschrift op specifieke punten kan worden vervolledigd en aangevuld met verwijzingen naar passages in bijgevoegde stukken, kan een algemene verwijzing naar andere geschriften, ook al zijn die bij het verzoekschrift gevoegd, in dat verband geen alternatief zijn voor de vermelding van de essentiële elementen van het betoog rechtens, die volgens voornoemde bepalingen



in het verzoekschrift moeten staan (zie in die zin arrest van 14 december 2005, General Electric/Commissie, T-210/01, Jurispr., EU:T:2005:456, punt 592). Dat argument moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 163 Bijgevolg is noch artikel 30, lid 4, van verordening nr. 178/2002 geschonden noch de motiveringsplicht niet nagekomen bij de evaluatie van de bij de EFSA ingediende gezondheidsclaims.
- 164 Mitsdien moeten het derde onderdeel van het tweede middel en het tweede middel in zijn geheel worden afgewezen.
- 165 Het verzoek tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012 moet dus worden afgewezen.

## *2. Verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren*

### *Ontvankelijkheid*

- 166 Volgens de Commissie en de Raad is verzoeksters' incidentele verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren krachtens artikel 277 VWEU niet-ontvankelijk omdat het primaire beroep tegen verordening nr. 432/2012 zelf niet-ontvankelijk is. Voorts wijzen zij erop dat de draagwijdte van een exceptie van niet-ontvankelijkheid overeenkomstig vaste rechtspraak hoe dan ook moet worden beperkt tot hetgeen onontbeerlijk is voor de oplossing van het geschil.
- 167 Verzoeksters betwisten deze argumenten.
- 168 Volgens artikel 277 VWEU kan iedere partij, ook na het verstrijken van de in artikel 263, zesde alinea, VWEU bedoelde termijn, naar aanleiding van een geschil waarbij een door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie vastgestelde handeling van algemene strekking in het geding is, de in artikel 263, tweede alinea, bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie van de Europese Unie de niet-toepasselijkheid van deze handeling in te roepen.
- 169 De door artikel 277 VWEU geboden mogelijkheid om zich te beroepen op de onwettigheid van een handeling van algemene strekking vormt volgens vaste rechtspraak geen autonoom vorderingsrecht en kan slechts incidenteel worden benut, zodat niet-ontvankelijkheid van de primaire vordering tot niet-ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid leidt (zie in die zin beschikking van 17 juni 2008, Dow AgroSciences/EFSA, T-397/06, EU:T:2008:208, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 170 Een naar aanleiding van de primaire betwisting van de wettigheid van een andere handeling krachtens artikel 277 VWEU incidenteel opgeworpen exceptie van onwettigheid is slechts ontvankelijk indien er een samenhang is tussen deze handeling en de regel waartegen onwettigheid wordt aangevoerd. Aangezien artikel 277 VWEU niet tot doel heeft, het een partij mogelijk te maken bij de behandeling van ieder door haar ingesteld beroep de toepasselijkheid van welke handeling van algemene strekking dan ook te betwisten, moet de draagwijdte van een exceptie van onwettigheid worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil. Daaruit volgt dat de handeling van algemene strekking waarvan onwettigheid wordt gesteld, direct of indirect moet kunnen worden toegepast op de in het beroep behandelde zaak (zie in die zin arrest van 20 november 2007, Ianniello/Commissie, T-308/04, JurAmbt, EU:T:2007:347, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 171 In de eerste plaats wijst het Gerecht in casu erop dat, aangezien verzoeksters' beroep primair tegen verordening nr. 432/2012 en incidenteel tegen verordening nr. 1924/2006 is gericht, de ontvankelijkheid van het verzoek op basis van artikel 277 VWEU, zoals blijkt uit de in punt 169 hierboven aangehaalde rechtspraak, afhangt van de ontvankelijkheid van het beroep tot



nietigverklaring van verordening nr. 432/2012. Gelet op de conclusie in punt 51 hierboven betreffende de ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring van verordening nr. 432/2012, dient de exceptie van onwettigheid ontvankelijk te worden verklaard.

- 172 In de tweede plaats kan aangezien verordening nr. 1924/2006, met name artikel 13, lid 3, ervan, de rechtsgrondslag voor de vaststelling van verordening nr. 432/2012 vormt, een voldoende nauw verband worden vastgesteld tussen de twee handelingen in de zin van de in punt 170 hierboven aangehaalde rechtspraak. Of dienaangaande sprake is van een dergelijk verband, kan met name worden afgeleid uit de vaststelling dat de primair bestreden handeling wezenlijk berust op een bepaling van de handeling waarvan de wettigheid wordt betwist (zie in die zin arresten van 25 oktober 2006, Carius/Commissie, T-173/04, JurAmbt, EU:T:2006:333, punt 46, en Ianniello/Commissie, punt 170 supra, EU:T:2007:347, punt 33; zie in die zin en naar analogie arrest van 4 maart 1998, De Abreu/Hof van Justitie, T-146/96, JurAmbt, EU:T:1998:50, punten 25 en 29).
- 173 Bijgevolg moeten de argumenten van de Commissie en de Raad tot niet-ontvankelijkverklaring van verzoeksters' exceptie van onwettigheid, wat verordening nr. 1924/2006 betreft, worden afgewezen.
- 174 Voorts betwisten verzoeksters alleen de wettigheid van artikel 13, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1924/2006 en van de bij artikel 28, leden 5 en 6, van deze verordening vastgestelde overgangsperiodes. Derhalve kan gelet op de in punt 170 hierboven aangehaalde rechtspraak alleen tegen deze bepalingen een exceptie van onwettigheid krachtens artikel 277 VWEU worden aangevoerd. Bijgevolg zal het Gerecht zijn onderzoek in het onderhavige verzoek daartoe beperken.

#### *Ten gronde*

- 175 Verzoeksters baseren hun verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren op twee middelen inzake schending van het recht te worden gehoord en schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Eerste middel ter ondersteuning van het verzoek om van verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren wegens schending van het recht te worden gehoord

- 176 Volgens verzoeksters schendt artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 hun in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten neergelegd recht te worden gehoord. In het bijzonder had de procedure tot vergunning van de bij artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde claims, zoals artikel 13, lid 5, en artikel 14 ervan, de exploitanten van levensmiddelenbedrijven huns inziens in de gelegenheid moeten stellen met name voor de EFSA opmerkingen te maken over de hen betreffende claims. Verzoeksters verwijzen naar het arrest van 17 september 1998, Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie (T-50/96, Jurispr., EU:T:1998:223, punten 58-61), volgens hetwelk de door een overheidsmaatregel rechtstreeks geraakte partijen bij de vaststelling ervan zelfs zonder specifieke regeling daartoe in de gelegenheid moeten worden gesteld te worden gehoord.
- 177 De Commissie, ondersteund door de Raad, het BEUC, het Parlement en de Franse Republiek, betwist deze argumenten.
- 178 Wat allereerst het argument inzake schending van het recht op behoorlijk bestuur betreft, volstaat het eraan te herinneren dat artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten, zoals blijkt uit punt 97 hierboven, met name het recht van eenieder behelst te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. In casu kunnen de argumenten tot vaststelling van schending van het recht te worden gehoord in de zin van deze bepaling van het Handvest van de grondrechten niet worden aanvaard, daar artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006, zoals blijkt uit punt 36 hierboven, leidt tot de vaststelling van een maatregel van algemene strekking.

- 179 Wat vervolgens verzoeksters' argument betreft dat artikel 13, lid 5, en artikel 14 van verordening nr. 1924/2006 voorzien in een procedure waarbij de exploitanten van levensmiddelenbedrijven naar behoren worden gehoord, dient, zoals het Parlement en de Raad doen, te worden opgemerkt dat de bij deze twee artikelen bedoelde vergunningsprocedure verschilt van die van artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006, doordat zij in gang wordt gezet op verzoek van particulieren, die dus opmerkingen over de adviezen van de EFSA kunnen maken en een individuele beslissing kunnen verkrijgen. Artikel 13, leden 1 en 3, van verordening nr. 1924/2006 betreft evenwel uitsluitend een door de lidstaten in gang gezette vergunningsprocedure, zodat particulieren geen recht hebben te worden gehoord.
- 180 Aangaande het door verzoeksters aangehaalde arrest Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie (EU:T:1998:223, punt 176 supra), zij voorts vastgesteld dat dit arrest, anders dan de onderhavige zaak, op het gebied van de invoerrechten voor rundvlees vastgestelde individuele administratieve maatregelen betref. Alleen in die context heeft het Gerecht, zoals verzoeksters eraan herinneren, namelijk vastgesteld dat de rechten van verdediging in iedere tegen een persoon ingeleide procedure die voor hem tot een bezwarend besluit kan leiden, gelden als een grondbeginsel van Unierecht dat zelfs bij ontbreken van iedere regeling inzake de betrokken procedure in acht moet worden genomen (arrest Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie, punt 176 supra, EU:T:1998:223, punt 59). Aangezien verordening nr. 432/2012 een handeling van algemene strekking vormt, zijn de redenering en de conclusies van dat arrest irrelevant voor de onderhavige zaak.
- 181 Ook al zouden de oplossingen van dat door verzoeksters aangehaalde arrest van het Gerecht op de onderhavige zaak kunnen worden toegepast, aan de vaststelling van verordening nr. 432/2012, zoals verzoeksters in hun verzoekschrift erkennen, ging hoe dan ook een fase van openbare raadpleging vooraf waarin de belanghebbenden, waaronder verzoeksters, opmerkingen konden maken. De door de Commissie gevolgde procedure moet dus worden geacht te beantwoorden aan de conclusies van het Hof in het arrest Primex Produkte Import-Export e.a./Commissie (EU:T:1998:223, punt 176 supra). Bovendien, aldus het Parlement, zijn de exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de context van de procedure tot vaststelling van de verordening in de zin van artikel 25 van verordening nr. 1924/2006 in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord in geregelde contacten die de Commissie, het Parlement en de Raad alsook de autoriteiten van de lidstaten met de betrokkenen hebben onderhouden.
- 182 Daaruit volgt dat verzoeksters niet op goede grond kunnen stellen dat verordening nr. 1924/2006, met name artikel 13, lid 3, ervan, het recht op behoorlijk bestuur en in het bijzonder het recht te worden gehoord schendt.
- 183 Mitsdien moet het eerste middel ter ondersteuning van het verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren worden afgewezen.
- Tweede middel tot ondersteuning van het verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren wegens schending van het rechtszekerheidsbeginsel
- 184 Verzoeksters' tweede middel tot ondersteuning van het verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren omvat twee grieven.
- 185 Volgens verzoeksters' eerste grief schendt verordening nr. 1924/2006 het rechtszekerheidsbeginsel doordat artikel 28 ervan niet voorziet in redelijke overgangperiodes om de bepalingen ervan na te leven. Zij kritiseren in wezen de verplichting om na de inwerkingtreding van verordening nr. 432/2012 vóór 2012 legaal op de markt gebrachte levensmiddelen uit de distributieketen te halen.

- 186 Volgens verzoeksters' tweede middel was de draagwijdte van het voor de vergunningen van de gezondheidsclaims krachtens artikel 13, lid 3, van verordening nr. 1924/2006 vereiste onderzoek niet duidelijk gedefinieerd.
- 187 De Commissie, ondersteund door de Raad, het BEUC, het Parlement en de Franse Republiek, betwist deze twee grieven.
- 188 Vooraf zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel volgens de in punt 86 hierboven aangehaalde rechtspraak eist dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en de gevolgen ervan voorzienbaar zijn.
- 189 Aangaande in de eerste plaats de grief dat de overgangperiode van verordening nr. 1924/2006 onredelijk kort is, met name om zich aan te passen aan verordening nr. 432/2012, verwijten verzoeksters de Raad en het Parlement weliswaar zeer korte overgangperiodes voor aanpassing te hebben vastgesteld, maar zij blijven dienaangaande bij vage beweringen en zij stellen nergens in hun schrifturen dat deze overgangperiodes bij hen onzekerheid hebben gecreëerd wegens een eventueel gebrek aan duidelijkheid.
- 190 Wat het argument betreft dat voor voedingssupplementen of dieetvoeding met een lange bewaartijd van twee à drie jaar in een langere overgangperiode had moeten worden voorzien, lijken de bij verordening nr. 432/2012 vastgestelde zes maanden hoe dan ook te volstaan voor de aanpassing van de etikettering ervan en de reclame ervoor, daar verzoeksters bijvoorbeeld zelfs niet preciseerden wat huns inziens de redelijke termijn is waarin de Commissie in deze verordening had moeten voorzien. Dienaangaande had verordening nr. 432/2012 niet tot doel de handel van verzoeksters' producten als zodanig te verbieden, maar alleen de met verordening nr. 1924/2006 onverenigbare gezondheidsclaims van hun etikettering weg te nemen.
- 191 Daaruit volgt dat verordening nr. 1924/2006 niet het rechtszekerheidsbeginsel schendt wat de overgangperiodes van artikel 28 ervan betreft.
- 192 De eerste grief kan derhalve niet worden aanvaard.
- 193 Aangaande in de tweede plaats de grief inzake gebrek aan duidelijkheid van verordening nr. 1924/2006 zij opgemerkt dat het krachtens deze verordening op gezondheidsclaims toepasselijke rechtskader duidelijk was en de gevolgen ervan voor de levensmiddelenbedrijven voorzienbaar waren zonder dat schending van het rechtszekerheidsbeginsel in de zin van de rechtspraak kan worden vastgesteld. Enerzijds blijkt uit de artikelen 10, lid 1, en 13 van verordening nr. 1924/2006, gelezen in hun onderlinge samenhang, namelijk dat de gezondheidsclaims verboden waren tenzij zij in de eerste plaats verenigbaar waren met de algemene voorschriften en de specifieke eisen van deze verordening en in de tweede plaats overeenkomstig deze verordening waren toegestaan. Anderzijds staat artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006, dat overgangsbepalingen betreft, het gebruik van gezondheidsclaims toe tot de vaststelling van de lijst van toegestane claims zoals is uitgelegd in de punten 80 tot en met 83 hierboven.
- 194 Verzoeksters stellen bovendien dat verordening nr. 1924/2006 niet nader inging op de raadplegingsperiode van de EFSA en in het bijzonder niet nader inging op de wetenschappelijke criteria die de EFSA bij de evaluatie van gezondheidsclaims moest toepassen.
- 195 Dienaangaande laten de krachtens verordening nr. 1924/2006 toe te passen wetenschappelijke evaluatiecriteria evenwel geen enkele twijfel in het licht van de bepalingen van deze verordening. Artikel 2, lid 2, punt 5, van verordening nr. 1924/2006 preciseert namelijk allereerst dat voor de vaststelling of een gezondheidsclaim gerechtvaardigd is, een samenhang tussen het betrokken levensmiddel en de specifiek bedoelde functies moet worden vastgesteld. Vervolgens gelden als voorwaarden voor de vergunning van gezondheidsclaims volgens artikel 5 van verordening

nr. 1924/2006 dat enerzijds de stof waarvoor de claim wordt gedaan, aanwezig of afwezig is in een significante hoeveelheid om het geclaimde effect te bewerkstelligen en anderzijds de hoeveelheid van het product dat redelijkerwijs kan worden geconsumeerd een significante hoeveelheid bijbrengt om dat effect te bewerkstelligen. Ten slotte moeten de gezondheidsclaims overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1924/2006, gelezen in samenhang met de in punt 126 hierboven aangehaalde overwegingen 17 en 23 van deze verordening, zijn gebaseerd op en onderbouwd door algemeen aanvaarde wetenschappelijke gegevens.

196 Bijgevolg kan niet worden ingestemd met verzoeksters' argument dat er geen nadere bepaling is inzake de toepassing door de EFSA van de bij artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1924/2006 bedoelde criteria, wanneer deze autoriteit wordt geraadpleegd in de procedure in de zin van artikel 13, lid 3, van deze verordening.

197 Verzoeksters' tweede grief kan dus niet slagen.

198 Mitsdien moet het tweede middel ter ondersteuning van het verzoek om verordening nr. 1924/2006 niet-toepasselijk te verklaren en dus het verzoek in zijn geheel worden afgewezen.

### 3. Verzoek tot nietigverklaring van de lijst van hangende claims

199 De Commissie, ondersteund door met name de Franse Republiek en het BEUC, stelt dat het verzoek tot nietigverklaring van de lijst van hangende claims niet-ontvankelijk is. Haars inziens is deze lijst namelijk niet vatbaar voor beroep in de zin van artikel 263 VWEU, daar het slechts een tussenhandeling zonder regelgevende of beslissende inhoud betreft die verzoeksters' rechtspositie dus niet kan wijzigen. Voorts, aldus de Commissie, is het gelet op het verzoekschrift niet mogelijk verzoeksters' grieven tot ondersteuning van haar verzoek ten gronde te identificeren.

200 Verzoeksters betwisten het door de Commissie gestelde middel van niet-ontvankelijkheid. Zij menen in wezen dat de lijst van hangende claims een voor beroep vatbare handeling is, aangezien zij naast andere rechtsgevolgen de hangende claims onderwerpt aan de overgangsbepalingen van artikel 28 van verordening nr. 1924/2006. Ten gronde stellen verzoeksters dat de lijst van hangende claims onwettig is en nietig moet worden verklaard „daar [zij] [...] geen rechtsgrondslag heeft en het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van goed bestuur en van non-discriminatie schendt” alsook „uit hoofde van dezelfde als de in hoofdstuk V van het verzoekschrift geïdentificeerde middelen”.

201 Volgens vaste rechtspraak zijn als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr., EU:C:1981:264, punt 9; 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr., EU:C:1998:148, punt 62, en 4 maart 1999, Assicurazioni Generali en Unicredito/Commissie, T-87/96, Jurispr., EU:T:1999:37, punt 37). Om uit te maken of een handeling of besluit dergelijke gevolgen sorteert, moet te rade worden gegaan met de wezenlijke inhoud ervan (beschikking van 13 juni 1991, Sunzest/Commissie, C-50/90, Jurispr., EU:C:1991:253, punt 12, en arrest Frankrijk e.a./Commissie, reeds aangehaald, EU:C:1998:148, punt 63).

202 Voorts zijn ook volgens vaste rechtspraak handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen, wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; daartoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van de eindbeschikking (arrest van 18 december 1992, Cimenteries CBR e.a./Commissie, T-10/92–T-12/92 en T-15/92, Jurispr., EU:T:1992:123, punt 28).



- 203 In casu is de lijst van hangende claims geen voor beroep vatbare handeling. De vaststelling van een lijst die alleen strekt tot inventarisering van de gezondheidsclaims waarvan de evaluatie aan de gang is en waarover de Commissie zich nog niet definitief heeft uitgesproken, vormt namelijk slechts een tussenmaatregel waarvan het doel is elk van deze claims al dan niet in de lijst van de toegestane claims op te nemen; de beslissing een claim al dan niet in de lijst op te nemen vormt de eindbeslissing.
- 204 Hoewel de Commissie, zoals verzoeksters stellen, erop heeft gewezen dat de hangende claims onderworpen bleven aan de overgangsbepalingen van artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006, wordt daarbij niets beslist en alleen herinnerd aan de uit deze verordening zelf voortvloeiende gevolgen voor de claims waarvan de evaluatie aan de gang is.
- 205 Bijgevolg moet het verzoek tot nietigverklaring van de lijst van hangende claims niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 206 Ten overvloede zij eraan herinnerd dat, ook al zou de lijst van hangende claims kunnen worden beschouwd als een voor beroep vatbare handeling in de door verzoeksters uiteengezette zin, volgens vaste rechtspraak een beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is voor zover de verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een procesbelang van een verzoeker veronderstelt dat de nietigverklaring van de bestreden handeling op zich rechtsgevolgen kan hebben, dat de uitslag van een beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld en deze een bestaand en actueel belang bij nietigverklaring van deze handeling kan aantonen (zie arrest van 19 juni 2009, Socratec/Commissie, T-269/03, EU:T:2009:211, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 207 Volgens de rechtspraak moet de verzoeker zijn procesbelang aantonen. Wanneer het door de verzoeker aangevoerde belang betrekking heeft op een toekomstige rechtssituatie, moet hij aantonen dat de aantasting van die situatie nu al zeker is. Een verzoeker kan zich dus niet beroepen op toekomstige en onzekere situaties tot rechtvaardiging van zijn belang om nietigverklaring van de bestreden handeling te vragen (zie arrest Hagenmeyer en Hahn/Commissie, punt 71 supra, EU:T:2014:234, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 208 In casu merkt het Gerecht op dat, zoals blijkt uit de overwegingen 10 en 11 van verordening nr. 432/2012, de hangende claims blijven vallen onder de rechtsregeling die er vóór de vaststelling van verordening nr. 432/2012 op van toepassing was. Bijgevolg kunnen ondernemingen waarvoor deze claims van belang zijn, deze claims bij hun verkoop van levensmiddelen overeenkomstig artikel 28, leden 5 en 6, van verordening nr. 1924/2006 blijven gebruiken. Derhalve kan de nietigverklaring van de lijst van hangende claims geen enkel voordeel opleveren. Voorts konden verzoeksters desgevraagd ter terechtzitting door het Gerecht een dergelijk voordeel niet aantonen.
- 209 Ingevolge artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering moet het verzoekschrift voor ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring volgens vaste rechtspraak hoe dan ook een summier uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze elementen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Gerecht op het beroep kan beslissen, zonder dat het in voorkomend geval andere inlichtingen hoeft in te winnen. Het verzoekschrift moet daarom duidelijk laten uitkomen, op welke middelen het beroep is gebaseerd, zodat de blote opsomming daarvan niet voldoet aan de vereisten van het Reglement voor de procesvoering (zie in die zin arrest van 27 september 2012, Nynäs Petroleum en Nynäs Belgium/Commissie, T-347/06, Jurispr., EU:T:2012:480, punt 107).
- 210 In casu is het ter ondersteuning van verzoeksters' vordering tot nietigverklaring gevoerde betoog dat enerzijds alleen stelt dat de lijst van hangende claims onwettig is en nietig moet worden verklaard daar voor de vaststelling ervan een rechtsgrondslag ontbrak en daarbij de beginselen van rechtszekerheid, behoorlijk bestuur en non-discriminatie zijn geschonden, en anderzijds alleen verwijst



naar de in hoofdstuk V van het verzoekschrift uiteengezette middelen, kennelijk onvoldoende tot nauwkeurige identificatie van verzoeksters' grieven en verwijten aan de Commissie als auteur van deze lijst.

- 211 Bijgevolg moet verzoeksters' vordering tot nietigverklaring van de lijst van hangende claims niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 212 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

### **Kosten**

- 213 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij worden verwezen in hun eigen kosten, alsook in die van de Commissie.
- 214 Volgens artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten en kan het Gerecht ook bepalen dat een andere interveniërende partij haar eigen kosten draagt. In casu zullen de Franse Republiek, de Raad, het Parlement, het BEUC, FederSalus, Medestea biotech en Naturando hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **The Health Food Manufacturers' Association, Quest Vitamins Ltd, Natures Aid Ltd, Natuur- & gezondheidsProducten Nederland en New Care Supplements BV worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**
- 3) **De Franse Republiek, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, het Europees bureau van consumentenverenigingen (BEUC), FederSalus, Medestea biotech SpA en Naturando Srl zullen hun eigen kosten dragen.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juni 2015.

ondertekeningen