

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

14 aprilie 2011*

În cauza C-327/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Germania), prin decizia din 1 iulie 2009, primită de Curte la 14 august 2009, în procedura

Mensch und Natur AG

împotriva

Freistaat Bayern,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnii E. Juhász (raportor), G. Arestis, J. Malenovský și T. von Danwitz, judecători,

* Limba de procedură: germana.

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 septembrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Mensch und Natur AG, de H. Schmidt, Rechtsanwalt;

- pentru guvernul elen, de doamnele E. Leftheriotou și A. Vasilopoulou, în calitate de agenți;

- pentru guvernul polonez, de domnul M. Dowgielewicz, în calitate de agent;

- pentru guvernul suedez, de doamna A. Falk, de domnul A. Engman și de doamna S. Johannesson, în calitate de agenți;

- pentru Comisia Europeană, de doamna L. Pignataro-Nolin și de domnul T. Scharf, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 23 noiembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 249 al patrulea paragraf CE, a Regulamentului (CE) nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi (JO L 43, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 20, p. 245), precum și a Deciziei 2000/196/CE a Comisiei din 22 februarie 2000 privind refuzul autorizării introducerii pe piață a „*Stevia rebaudiana Bertoni*: plante și frunze uscate” în calitate de aliment nou sau de ingredient alimentar nou în conformitate cu Regulamentul nr. 258/97 (JO L 61, p. 14).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Mensch und Natur AG (denumită în continuare „Mensch und Natur”), pe de o parte, și Freistaat Bayern (Landul Bavaria), pe de altă parte, în legătură cu interzicerea introducerii pe piață, în Germania, a anumitor produse comercializate de societatea respectivă pentru motivul că în compoziția acestor produse se regăsea *Stevia rebaudiana Bertoni* (denumită în continuare „stevia”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul nr. 258/97

- 3 Considerentele (1) și (2) ale Regulamentului nr. 258/97 au următorul cuprins:

„(1) Întrucât diferențele dintre legislațiile interne privind alimentele sau ingredientele alimentare noi pot împiedica libera circulație a alimentelor; întrucât acestea pot crea condiții inegale de concurență afectând prin aceasta direct funcționarea pieței interne;

(2) Întrucât, cu scopul de a proteja sănătatea publică, este necesar să se asigure că alimentele și ingredientele alimentare noi se supun unei evaluări calitative unice realizate printr-o procedură comunitară înainte de introducerea lor pe piață în Comunitate; [...]"

- 4 Articolul 1 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Prezentul regulament se referă la introducerea pe piața comunitară a alimentelor sau a ingredientelor alimentare noi.

(2) Prezentul regulament se aplică introducerii pe piața comunitară a alimentelor și a ingredientelor alimentare care nu au fost utilizate până acum în consumul uman în mod semnificativ în Comunitate și care se împart în următoarele categorii:

[...]

(e) alimente și ingrediente alimentare constând din plante sau separate din plante și ingrediente alimentare separate din animale, cu excepția alimentelor și a ingredientelor alimentare obținute prin practicile de înmulțire sau reproducere tradiționale și care au un istoric de utilizare în condiții de siguranță;

[...]

(3) După caz, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 13, se poate determina dacă un anumit tip de aliment sau de ingredient alimentar intră sub incidența alineatului (2) din prezentul articol.”

5 Articolul 3 din același regulament prevede:

„(1) Alimentele și ingredientele alimentare care intră sub incidența prezentului regulament trebuie să nu:

— prezinte pericol pentru consumator;

— inducă în eroare consumatorul;

— difere de alimentele sau de ingredientele alimentare pe care se urmărește să le înlocuiască, astfel încât consumul lor normal să fie din punct de vedere nutritiv dezavantajos pentru consumator.

(2) În scopul plasării pe piața comunitară a alimentelor și a ingredientelor alimentare care intră sub incidența prezentului regulament, procedurile prevăzute la articolele 4, 6, 7 și 8 se aplică în baza criteriilor prevăzute la alineatul (1) din prezentul articol și în baza altor factori importanți prevăzuți de articolele menționate.

[...]"

6 Potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 258/97:

„(1) Persoana responsabilă cu introducerea pe piața comunitară (denumită în continuare «solicitant») înaintează o cerere statului membru în care produsul trebuie introdus pe piață pentru prima oară. În același timp, acesta înaintează o copie a cererii Comisiei.

(2) Se efectuează o evaluare inițială în conformitate cu articolul 6.

Conform procedurii menționată la articolul 6 alineatul (4), statul membru menționat la alineatul (1) informează imediat solicitantul cu privire la următoarele:

- că poate introduce pe piață alimentul sau ingredientul alimentar în cazul în care nu este necesară evaluarea suplimentară menționată la articolul 6 alineatul (3) și în care nicio obiecție argumentată nu a fost prezentată în conformitate cu articolul 6 alineatul (4)

sau

- că e necesară o decizie de autorizare în conformitate cu articolul 7.

(3) Fiecare stat membru aduce la cunoștință Comisiei denumirea și adresa instituțiilor de evaluare a alimentelor responsabile pe teritoriul său cu pregătirea rapoartelor de evaluare inițiale menționate la articolul 6 alineatul (2).

(4) Înainte de data intrării în vigoare a prezentului regulament, Comisia publică recomandările referitoare la aspectele științifice privind:

- informațiile necesare în vederea sprijinirii solicitării și prezentarea informației de acest tip;
- pregătirea rapoartelor de evaluare inițiale prevăzute la articolul 6.

[...]"

7 Articolul 6 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Cererea menționată la articolul 4 alineatul (1) trebuie să conțină informațiile necesare, inclusiv o copie a studiilor efectuate și orice alte materiale care pot demonstra că alimentul sau ingredientul alimentar respectă criteriile prevăzute la articolul 3 alineatul (1), precum și o propunere corespunzătoare privind prezentarea și etichetarea, în conformitate cu prevederile articolului 8, a alimentului sau a ingredientului alimentar. În completare, cererea trebuie să fie însoțită de un rezumat al dosarului.

(2) La primirea cererii, statul membru menționat la articolul 4 alineatul (1) asigură efectuarea unei evaluări inițiale. În acest scop, acesta informează Comisia asupra denumirii instituției alimentare competente responsabile cu pregătirea raportului de evaluare inițial sau cere Comisiei să pregătească un astfel de raport împreună cu alt stat membru, prin intermediul unuia dintre organele de evaluare competente menționate la articolul 4 alineatul (3).

Comisia înaintează fără întârziere statelor membre o copie a rezumatului prezentat de solicitant și denumirea instituției competente responsabile cu efectuarea evaluării inițiale.

(3) Raportul de evaluare inițială trebuie elaborat în termen de trei luni de la primirea cererii care îndeplinește condițiile prevăzute la alineatul (1), în conformitate cu recomandările prezentate la articolul 4 alineatul (4), și decide dacă alimentul sau ingredientul alimentar necesită o evaluare suplimentară conform articolului 7.

(4) Statul membru în cauză înaintează fără întârziere Comisiei raportul organismului de evaluare alimentară competent, care îl înaintează celorlalte state membre. În

termen de 60 de zile de la data punerii în circulație a raportului de către Comisie, un stat membru sau Comisia pot face comentarii sau pot prezenta o obiecție justificată privind comercializarea alimentului sau a ingredientului alimentar în cauză. Comentariile sau obiecțiile pot viza și prezentarea sau etichetarea alimentului sau a ingredientului alimentar.

Observațiile sau obiecțiile se înaintează Comisiei, care le pune în circulație în statele membre în termen de 60 de zile, în conformitate cu primul paragraf.

Solicitantul prezintă, la cererea unui stat membru, o copie a oricăror informații pertinente care apar în cerere.”

8 Articolul 7 din același regulament prevede:

„(1) În cazul în care este necesară o evaluare suplimentară în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) sau în care apare o obiecție în conformitate cu articolul 6 alineatul (4), decizia de autorizare trebuie luată potrivit procedurii prevăzute la articolul 13.

(2) Decizia definește scopul autorizării și stabilește, după caz, următoarele:

— condițiile de utilizare a alimentului sau a ingredientului alimentar;

- denumirea alimentului sau a ingredientului alimentar și specificația sa;

- cerințele specifice privind etichetarea prevăzute la articolul 8.

(3) Comisia informează fără întârziere solicitantul cu privire la decizia luată. Deciziile se publică în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.”

9 Articolul 13 din Regulamentul nr. 258/97 prevede:

„(1) În cazul în care se aplică procedura prevăzută la prezentul articol, Comisia este sprijinită de Comitetul permanent pentru produsele alimentare, denumit în continuare «comitet».

(2) Comitetul este sesizat de către președinte, fie la inițiativa acestuia, fie la cererea reprezentantului unui stat membru.

(3) Reprezentantul Comisiei prezintă comitetului un proiect cu măsurile ce trebuie luate. Comitetul își dă avizul cu privire la aceste măsuri în termenul pe care președintele îl poate stabili în funcție de urgența subiectului în cauză. Avizul se emite cu majoritatea prevăzută la articolul [205 alineatul (2) CE] pentru deciziile pe care Consiliul trebuie să le adopte la propunerea Comisiei. În cadrul comitetului, voturile reprezentanților statelor membre sunt ponderate conform prevederilor din articolul menționat. Președintele nu participă la vot.

- (4) (a) Comisia adoptă măsurile prevăzute în cazul în care acestea sunt în conformitate cu avizul comitetului.

[...]"

- ¹⁰ Potrivit articolului 15 din Regulamentul nr. 258/97, acesta intră în vigoare în a nouăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.

Decizia 2000/196

- ¹¹ A treia referire din Decizia 2000/196 menționează „cererea adresată de profesorul J. Geuns, Laboratoire de physiologie des végétaux, KUL, autorităților belgiene competente la 5 noiembrie 1997 pentru introducerea pe piață a «[stevia]: plante și frunze uscate» în calitate de aliment nou sau de ingredient alimentar nou”.

- ¹² Considerentele Deciziei 2000/196 au următorul cuprins:

„(1) Primul raport de evaluare efectuat de autoritățile belgiene competente concluzionează că, pe baza informațiilor furnizate, produsul nu ar trebui să obțină autorizația de a fi introdus pe piață.

- (2) Ca răspuns la primul raport de evaluare, solicitantul a transmis o documentație suplimentară Comisiei, care a adus aceste informații la cunoștința statelor membre și a comitetului științific pentru alimentația umană.

- (3) În conformitate cu articolul 7 din [R]egulament[ul nr. 258/97], s-a efectuat o evaluare suplimentară. Comitetul științific pentru alimentația umană a emis, la 17 iunie 1999, un aviz prin care se confirmă partea esențială a primului raport de evaluare.

- (4) [Stevia], plante și frunze uscate, este un aliment nou în sensul Regulamentului [...] nr. 258/97 și, având în vedere că nu s-a demonstrat că produsul este conform criteriilor definite la articolul 3 alineatul (1) din regulament, acesta nu va fi introdus pe piața comunitară.

- (5) Măsurile prevăzute prin prezenta decizie sunt conforme avizului Comitetului permanent pentru produsele alimentare.”

¹³ Articolele 1 și 2 din Decizia 2000/196 prevăd următoarele:

„Articolul 1

«Stevia»: plante și frunze uscate» nu poate fi introdusă pe piața comunitară în calitate de aliment sau de ingredient alimentar.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează profesorului J. Geuns, Laboratoire de physiologie des végétaux, KUL, Kardinal Mercierlaan 92, 3001 Heverlee, Belgia.”

Dreptul național

- 14 Potrivit articolului 2 alineatul 1 punctul 1 din Legea Landului Bavaria privind controlul alimentelor (Bayerisches Lebensmittelüberwachungsgesetz) din 11 noiembrie 1997, autoritățile pot, în exercitarea misiunilor lor, să ia decizii individuale pentru a preveni sau pentru a împiedica încălcarea dispozițiilor legislației privind produsele alimentare.
- 15 Articolul 3 alineatul 1 din Regulamentul privind alimentele și ingredientele alimentare noi (Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung) prevede că alimentele și ingredientele alimentare, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97, nu pot fi introduse pe piață de persoana responsabilă de comercializarea acestora în lipsa unei autorizații eliberate în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din regulamentul menționat.

Situația de fapt din acțiunea principală și întrebările preliminare

- 16 Mensch und Natur produce și comercializează diferite sortimente de ceai. În anumite sortimente de ceai este utilizat ca îndulcitor extractul din frunze de stevia.

- 17 În Decizia 2000/196, Comisia a decis că stevia nu poate fi introdusă pe piața Uniunii în calitate de aliment sau de ingredient alimentar. Această decizie a fost luată ca urmare a cererii formulate de profesorul Geuns, care este destinatarul ei.
- 18 Prin decizia din 8 aprilie 2003 adresată Mensch und Natur, Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen (Serviciul administrativ din circumscripția Bad Tölz-Wolfratshausen) a interzis comercializarea mai multor sortimente de ceai, sub sancțiunea unei amenzi administrative.
- 19 În decizia menționată, Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen a constatat că cererea de autorizare a steviei ca aliment nou fusese respinsă prin Decizia 2000/196, care obliga toate statele membre să interzică comercializarea acestui produs. S-a arătat de asemenea că Mensch und Natur nu demonstrase că, înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 258/97, intervenită la 15 mai 1997, fuseseră deja comercializate în Uniunea Europeană, pentru consumul uman, cantități semnificative din sortimentele de ceai în discuție.
- 20 Mensch und Natur a introdus o acțiune împotriva deciziei din 8 aprilie 2003 a Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen la Verwaltungsgericht München (Tribunalul Administrativ din München), susținând că produsele care conțin stevia fuseseră realizate încă de la începutul anilor '90 de societățile anterioare acesteia și că, dinainte de 15 mai 1997, aceste produse fuseseră comercializate în cantitate foarte mare în Uniune prin intermediul vânzării prin corespondență, precum și al magazinelor de produse naturiste. Pe de altă parte, Mensch und Natur a susținut că Decizia 2000/196 nu avea efect juridic obligatoriu în privința sa.
- 21 Verwaltungsgericht München a admis această cerere prin hotărârea din 13 mai 2004.

- 22 Freistaat Bayern a declarat apel împotriva acestei hotărâri la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă din Bavaria).
- 23 Întrucât a considerat necesară obținerea anumitor lămuriri cu privire la interpretarea dreptului Uniunii pentru a se pronunța asupra apelului, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 249 al patrulea paragraf CE se opune unei interpretări potrivit căreia o decizie a Comisiei care, potrivit redactării sale, nu se adresează decât unei persoane determinate este obligatorie și pentru alte întreprinderi, care, având în vedere sensul și obiectivul [acestei] decizii, trebuie să beneficieze de același tratament?
- 2) Trebuie să se considere că [D]ecizia [2000/196], al cărei articol 1 interzice introducerea pe piața comunitară a [steviei] în calitate de aliment sau de ingredient alimentar, este obligatorie și pentru [Mensch und Natur], care [o] comercializează în prezent în Comunitate?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 24 Prin intermediul celor două întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să precizeze efectele juridice ale unei decizii a Comisiei de refuz al autorizației de a introduce pe piața Uniunii un produs în calitate de aliment sau de ingredient alimentar, adoptată în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 258/97.

- 25 Potrivit articolului 249 al patrulea paragraf CE, „[d]ecizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică”. Această dispoziție a devenit articolul 288 al patrulea paragraf TFUE, care prevede că „[d]ecizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia”.
- 26 Natura procedurii instituite prin Regulamentul nr. 258/97 exclude de asemenea o interpretare extensivă referitoare la destinatarii unei decizii adoptate în temeiul acestui act.
- 27 În această privință, trebuie arătat, pe de o parte, că acest regulament nu este aplicabil decât în cazul alimentelor și al ingredientelor alimentare noi, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acesta. Această calificare diferă după cum utilizarea în consumul uman a acestor alimente sau ingrediente alimentare în Uniune a fost sau nu a fost semnificativă anterior intrării în vigoare a regulamentului menționat.
- 28 Articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 258/97 prevede numai posibilitatea de a determina „eventual” dacă un tip de aliment sau de ingredient alimentar intră în domeniul de aplicare al acestui regulament prin procedura denumită „comitologie”, prevăzută la articolul 13 din regulament (a se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2009, M-K Europa, C-383/07, Rep., p. I-115, punctul 40). Totuși, întreprinzătorul nu are obligația de a iniția procedura prevăzută la articolul 13 menționat (Hotărârea M-K Europa, citată anterior, punctul 43).
- 29 Pe de altă parte, o decizie a Comisiei privind refuzul autorizării introducerii pe piață a unui produs este bazată, în esență, pe cererea unei persoane privind introducerea pe piață a produsului vizat și pe informațiile furnizate de aceasta, astfel cum reiese în special din articolele 4 alineatul (1) și 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 258/97.

- 30 Nu reiese în mod cert din textul Deciziei 2000/196 că s-ar fi examinat de Comisie aspectul dacă produsul în discuție a fost sau nu a fost utilizat în mod semnificativ în consumul uman în Uniune anterior intrării în vigoare a regulamentului menționat.
- 31 În schimb, statele membre, cărora le revine obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 10 CE și, în prezent, la articolul 4 alineatul (3) TUE, trebuie să respecte Regulamentul nr. 258/97 și, în consecință, trebuie să se asigure că un aliment sau un ingredient alimentar „nou”, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament, care aparține, așadar, domeniului de aplicare al regulamentului, nu este comercializat pe teritoriul lor fără ca autoritatea competentă a statului membru vizat să constate că nu este necesară autorizarea, în conformitate cu articolul 4 din regulamentul menționat, și, dacă este cazul, fără autorizarea Comisiei, în conformitate cu articolul 7 din acesta.
- 32 Potrivit articolului 7 alineatul (3) din Regulamentul nr. 258/97, deciziile adoptate în temeiul acestui articol se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
- 33 În aceste condiții, în cazul în care autoritățile unui stat membru sunt în posesia unor informații potrivit cărora, pe teritoriul acestuia, sunt comercializate produse ale căror caracteristici par similare celor ale unor produse a căror introducere pe piața Uniunii a fost refuzată de Comisie, acestea au obligația de a verifica împrejurările acestei comercializări în temeiul dispozițiilor acestui regulament și, dacă este cazul, trebuie să împiedice comercializarea acestor produse.
- 34 Mai întâi, acestea trebuie să determine dacă produsul respectiv constituie sau nu constituie un aliment sau un ingredient alimentar nou, în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97, acordând persoanei interesate posibilitatea de a dovedi că acest produs a fost comercializat în cantități semnificative în Uniune anterior intrării în vigoare a acestui regulament.

- 35 În continuare, dacă se constată că acest produs reprezintă un aliment sau un ingredient alimentar nou, autoritatea competentă a statului membru vizat trebuie să ia măsurile necesare pentru ca dispozițiile Regulamentului nr. 258/97 să fie aplicate efectiv, ceea ce poate include somarea persoanei interesate de a adresa o cerere în conformitate cu articolul 4 din acest regulament pentru a putea continua comercializarea produsului menționat.
- 36 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că o decizie a Comisiei adoptată în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 258/97 și prin care se refuză introducerea pe piața Uniunii a unui aliment sau a unui ingredient alimentar nu este obligatorie pentru alte persoane decât persoana sau persoanele pe care această decizie le desemnează drept destinatari. În schimb, autoritățile competente ale unui stat membru au obligația de a verifica dacă un produs comercializat pe teritoriul acestui stat membru și ale cărui caracteristici par similare celor ale produsului care a făcut deja obiectul acestei decizii a Comisiei constituie un aliment sau un ingredient alimentar nou, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament, și, dacă este cazul, acestea trebuie să impună persoanei vizate obligația de a se conforma dispozițiilor regulamentului menționat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 37 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

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

O decizie a Comisiei adoptată în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi și prin care se refuză introducerea pe piața Uniunii a unui aliment sau a unui ingredient alimentar nu este obligatorie pentru alte persoane decât persoana sau persoanele pe care această decizie le desemnează drept destinatari. În schimb, autoritățile competente ale unui stat membru au obligația de a verifica dacă un produs comercializat pe teritoriul acestui stat membru și ale cărui caracteristici par similare celor ale produsului care a făcut deja obiectul acestei decizii a Comisiei constituie un aliment sau un ingredient alimentar nou, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament, și, dacă este cazul, acestea trebuie să impună persoanei vizate obligația de a se conforma dispozițiilor regulamentului menționat.

Semnături