



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

9 noiembrie 2016*

„Trimitere preliminară — Alimente și ingrediente alimentare noi — Regulamentul (CE) nr. 258/97 —
Articolul 1 alineatul (2) litera (c) — Noțiunea «alimente și ingrediente alimentare cu o structură
moleculară primară nouă»”

În cauza C-448/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Bavaria, Germania), prin decizia din 15 septembrie 2014, primită de Curte la 26 septembrie 2014, în procedura

Davitas GmbH

împotriva

Stadt Aschaffenburg,

cu participarea:

Landesanstalt für Ernährung und Lebensmittelsicherheit Bayern,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J. L. da Cruz Vilaça, președinte de cameră, domnul A. Tizzano (raportor), vicepreședintele Curții, și domnii A. Borg Barthet, E. Levits și F. Biltgen, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 octombrie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Davitas GmbH, de C. Sachs, Rechtsanwältin;
- pentru Stadt Aschaffenburg, de A. Schellenberg, Rechtsanwältin;
- pentru Landesanstalt für Ernährung und Lebensmittelsicherheit Bayern, de R. Käß, în calitate de agent;
- pentru guvernul elen, de I. Chalkias, de O. Tsirkinidou și de A. Vasilopoulou, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: germana.

— pentru Comisia Europeană, de S. Grünheid și de K. A. Herbout-Borczak, în calitate de agenți,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 ianuarie 2016,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi (JO 1997, L 43, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 20, p. 245), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 596/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2009 (JO 2009, L 188, p. 14) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 258/97”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Davitas GmbH, pe de o parte, și Stadt Aschaffenburg (orașul Aschaffenburg, Germania), pe de altă parte, cu privire la o decizie a acestuia din urmă prin care s-a interzis comercializarea unui produs alimentar denumit „De Tox Forte” (denumit în continuare „De Tox Forte”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentelor (1) și (2) ale Regulamentului nr. 258/97:
„(1) [...] [D]iferențele dintre legislațiile interne privind alimentele sau ingredientele alimentare noi pot împiedica libera circulație a alimentelor [...] [și] pot crea condiții inegale de concurență afectând prin aceasta direct funcționarea pieței interne;
(2) [...] [C]u 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 [Uniunea Europeană] [...]”
- 4 Articolul 1 din regulamentul menționat are următorul cuprins:
„(1) Prezentul regulament se referă la introducerea pe piața [Uniunii] a alimentelor sau a ingredientelor alimentare noi.
(2) Prezentul regulament se aplică introducerii pe piața [Uniunii] a alimentelor și a ingredientelor alimentare care nu au fost utilizate până acum în consumul uman în mod semnificativ în [Uniune] și care se împart în următoarele categorii:
[...]
(c) alimente și ingrediente alimentare cu o structură moleculară primară nouă sau modificată intenționat;
(d) alimente și ingrediente alimentare constând în microorganisme, ciuperci sau alge sau izolate din acestea;

- (e) alimente și ingrediente alimentare constând în plante sau separate din plante și ingrediente alimentare separate din animale, cu excepția alimentelor și ingredientelor alimentare obținute prin practicile de înmulțire sau reproducere tradiționale și care au un istoric de utilizare în condiții de siguranță;
- (f) alimente și ingrediente alimentare pentru care s-a aplicat un proces de producție care nu este utilizat în mod curent și care duce la schimbări semnificative în compoziția sau în structura alimentelor sau a ingredientelor alimentare care afectează valoarea lor nutritivă, metabolismul sau nivelul de substanțe nedorite.

[...]"

Dreptul german

- 5 Articolul 39 alineatul 2 din Lebensmittel- Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Codul privind alimentele, produsele de consum curent și produsele destinate alimentației animale), în versiunea publicată la 3 iunie 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1426), astfel cum a fost modificat prin Legea din 7 august 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154), prevede:

„Autoritățile competente adoptă dispozițiile și măsurile necesare în vederea constatării sau a infirmării suspiciunilor serioase de încălcare, a înlăturării încălcărilor constatate sau a prevenirii încălcărilor viitoare, precum și în scopul protecției împotriva pericolelor pentru sănătate sau a riscurilor de înșelăciune. Acestea pot, printre altele

[...]

- 3. să interzică sau să limiteze producția, manipularea sau introducerea pe piață a produselor [...]"
- 6 Potrivit articolului 3 alineatul 1 din Regulamentul de punere în aplicare a dispozițiilor dreptului Uniunii privind alimentele și ingredientele alimentare noi (Verordnung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelerzeugnisse), în versiunea publicată la 14 februarie 2000 (BGBl. 2000 I, p. 123), astfel cum a fost modificat prin Comunicarea din 27 mai 2008 (BGBl. 2008 I, p. 919):

„Fără a aduce atingere dispozițiilor alineatului 2, alimentele și ingredientele alimentare în sensul articolului 1 din Regulamentul nr. 258/97 nu pot fi introduse pe piață de persoana responsabilă de introducerea pe piață fără o autorizație acordată potrivit procedurilor prevăzute la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 7 Începând de la 1 august 2012, Davitas a comercializat în Germania De Tox Forte, un produs alimentar care avea drept unic ingredient clinoptilolitul, o substanță minerală de origine vulcanică.
- 8 În luna ianuarie 2013, orașul Aschaffenburg a solicitat Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Oficiul pentru Sănătate și Siguranță Alimentară al Landului Bavaria, Germania) să analizeze un eșantion din acest produs.
- 9 În raportul său de expertiză din 1 martie 2013, acest oficiu a constatat că clinoptilolitul trebuie considerat un „ingredient alimentar nou” în sensul Regulamentului nr. 258/97, întrucât nu s-a prezentat nicio probă a consumului semnificativ al acestui ingredient în Uniune anterior datei de 15 mai 1997.

- 10 Pe baza acestui raport de expertiză, prin decizia din 6 iunie 2013, orașul Aschaffenburg a calificat De Tox Forte drept „aliment nou” în sensul regulamentului menționat dat fiind că acest produs conținea numai clinoptilolit. Pentru acest motiv, a interzis Davitas comercializarea acestuia până la acordarea unei autorizații de introducere pe piață în conformitate cu dispozițiile aceluiași regulament.
- 11 Davitas a formulat o acțiune în anularea acestei decizii la Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg (Tribunalul Administrativ din Würzburg, Landul Bavaria, Germania). În cadrul acestei acțiuni, Davitas a admis că consumul uman al clinoptilolitului a fost „[ne]semnificativ” în Uniune anterior datei de 15 mai 1997. A susținut totuși că, în orice caz, acest ingredient nu poate fi calificat drept „nou” întrucât nu îndeplinește a doua condiție prevăzută la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97 deoarece nu aparține niciuneia dintre categoriile menționate la respectivul alineat (2) literele (c)-(f).
- 12 În special, în ceea ce privește categoria vizată la alineatul (2) litera (c), Davitas arată că clinoptilolitul nu prezintă o „structură moleculară primară nouă” în sensul acestei dispoziții întrucât acest ingredient era prezent în natură anterior datei de 15 mai 1997, cu aceeași structură moleculară precum cea folosită pentru prepararea De Tox Forte.
- 13 Prin decizia din 23 aprilie 2014, Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg (Tribunalul Administrativ din Würzburg, Landul Bavaria) a respins acțiunea Davitas pentru motivul că, în ceea ce privește aplicarea articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97, este indiferent că clinoptilolitul exista în natură anterior datei de 15 mai 1997, cu o structură moleculară similară celei utilizate pentru prepararea De Tox Forte, din moment ce s-a stabilit că acest ingredient nu era consumat atunci drept aliment.
- 14 Sesizat cu apelul formulat de Davitas împotriva acestei decizii, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Bavaria, Germania) își manifestă îndoielile cu privire la interpretarea articolului 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat.
- 15 În aceste condiții, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Bavaria) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) [«De Tox Forte»] comercializat de reclamantă este un aliment sau un ingredient alimentar care prezintă o structură moleculară nouă în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97?
- 2) Pentru a răspunde afirmativ la această întrebare, este suficient în special ca acest produs, care are clinoptilolitul ca ingredient în structura sa moleculară primară, să nu fi fost utilizat ca aliment înainte de 15 mai 1997 sau este necesar, în plus, ca acest produs să fie fabricat printr-un procedeu care conduce la o structură moleculară nouă sau modificată intenționat și să fie vorba, așadar, despre o substanță care nu exista înainte în natură în această formă?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 16 Prin intermediul întrebărilor formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97 trebuie interpretat în sensul că expresia „structură moleculară primară nouă” vizează alimentele sau ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman pe teritoriul Uniunii anterior datei de 15 mai 1997 sau pe cele a căror structură moleculară nu exista ca atare în natură anterior acestei date.

- 17 În scopul de a răspunde la această întrebare, este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, că regulamentul menționat are drept obiect introducerea pe piață a unor alimente și a unor ingrediente alimentare noi (Hotărârea din 9 iunie 2005, HLH Warenvertrieb și Orthica, C-211/03, C-299/03 și C-316/03-C-318/03, EU:C:2005:370, punctul 81).
- 18 Articolul 1 alineatul (2) din același regulament vizează să delimiteze domeniul de aplicare al regulamentului, în special prin definirea a ceea ce trebuie să se înțeleagă prin alimente și prin ingrediente alimentare noi (Hotărârea din 9 iunie 2005, HLH Warenvertrieb și Orthica, C-211/03, C-299/03 și C-316/03-C-318/03, EU:C:2005:370, punctul 82, precum și Hotărârea din 15 ianuarie 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, punctul 15).
- 19 Reiese chiar din modul de redactare a acestei dispoziții că, pentru a fi calificate drept „noi” în sensul Regulamentului nr. 258/97, alimentele sau ingredientele alimentare trebuie să îndeplinească două condiții cumulative.
- 20 Pe de o parte, este necesar ca consumul uman al acestor substanțe să fi fost „[ne]semnificativ” în Uniune anterior datei de 15 mai 1997, data intrării în vigoare a regulamentului menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2005, HLH Warenvertrieb și Orthica, C-211/03, C-299/03 și C-316/03-C-318/03, EU:C:2005:370, punctele 82 și 87).
- 21 Pe de altă parte, este indispensabil ca substanțele menționate să aparțină totodată uneia dintre categoriile descrise expres la articolul 1 alineatul (2) literele (c)-(f) din același regulament.
- 22 În această privință, este necesar să se arate că respectiva categorie definită la acest articol 1 alineatul (2) litera (c) care face obiectul întrebărilor adresate cuprinde în special alimentele și ingredientele alimentare „cu o structură moleculară primară nouă”.
- 23 Or, reiese din termenii menționați că această categorie definită în dispoziția menționată se diferențiază de celelalte categorii vizate la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 258/97 prin trimiterea generică pe care o conține la caracteristicile „structurii moleculare primare” a unui aliment sau a unui ingredient alimentar, în timp ce, pe de o parte, acest articol 1 alineatul (2) literele (d) și (e) se raportează într-un mod mai specific la substanțele organice care prezintă o anumită compoziție, iar pe de altă parte, articolul 1 alineatul (2) litera (f) din acest regulament face trimitere la substanțele în cazul cărora s-a aplicat un proces de producție nou, care a determinat modificări semnificative în compoziția sau în structura lor.
- 24 Rezultă de aici că această categorie vizată la articolul 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat poate include diferite substanțe, independent de compoziția sau de procesul lor de producție, cu condiția să aibă o „struktură moleculară primară nouă”.
- 25 Totuși, trebuie constatat că acești termeni nu sunt definiți în Regulamentul nr. 258/97, care nu cuprinde, așadar, indicații care să permită să se determine dacă respectiva categorie vizată la articolul 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat include alimentele sau ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman în Uniune anterior datei de 15 mai 1997 sau dacă acoperă numai alimentele sau ingredientele alimentare a căror structură moleculară primară a fost creată *ex novo* sau a fost modificată în raport cu cea deja existentă în natură anterior acestei date.
- 26 Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, determinarea semnificației și a sferei de aplicare a termenilor pentru care dreptul Uniunii nu oferă nicio definiție trebuie realizată conform sensului lor obișnuit în limbajul curent, ținând cont de contextul în care sunt utilizați și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (Hotărârea din 24 iunie 2015, Hotel Sava Rogaska, C-207/14, EU:C:2015:414, punctul 25 și jurisprudența citată).

- 27 În speță, sensul obișnuit al expresiei „structură moleculară primară nouă” nu permite, prin el însuși, să se dea o interpretare univocă acesteia. Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 30 din concluzii, această expresie se poate referi, în limbaj curent, la fel de bine la o structură moleculară primară nou utilizată în alimentația umană, cât și la o asemenea structură nou creată sau modificată de către om.
- 28 Prin urmare, în vederea interpretării expresiei menționate, trebuie luate în considerare atât contextul în care sunt utilizați termenii de la articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97, cât și, mai larg, finalitatea acestui regulament.
- 29 În ceea ce privește, în primul rând, contextul dispoziției menționate, este important să se constate că, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 39 din concluzii, regulamentul menționat constituie un instrument cu caracter general, în sensul că acoperă toate alimentele și ingredientele alimentare noi, independent de natura lor, cu excepția anumitor domenii reglementate de legislația sectorială.
- 30 Or, interpretarea articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97 potrivit căreia expresia „structură moleculară primară nouă” se raportează la alimentele sau la ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman în Uniune anterior datei de 15 mai 1997 este singura compatibilă cu un asemenea context. Astfel, a interpreta diferit acești termeni ar priva regulamentul amintit de caracterul său general deoarece o asemenea interpretare ar conduce la excluderea din domeniul de aplicare al acestuia a tuturor alimentelor sau ingredientelor alimentare, în special a celor de origine minerală, deja existente în natură în structura lor moleculară primară anterior datei de 15 mai 1997, care nu constau în substanțele organice vizate la articolul 1 alineatul (2) literele (d) și (e) din acest regulament sau care nu sunt supuse unui proces de producție nou în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (f) din regulamentul menționat.
- 31 În ceea ce privește, în al doilea rând, obiectivele urmărite prin Regulamentul nr. 258/97, trebuie amintit că acesta se caracterizează printr-o dublă finalitate, care constă nu numai în asigurarea funcționării pieței interne a alimentelor noi, ci și în protejarea sănătății publice împotriva riscurilor pe care acestea le pot genera (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 ianuarie 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 32 În acest scop, regulamentul amintit vizează instituirea în cadrul Uniunii a unor standarde comune în domeniul alimentelor noi și al ingredientelor alimentare noi, care, după cum rezultă din considerentul (2) al acestuia, se realizează în special prin introducerea unei evaluări calitative unice a acestora, efectuată printr-o procedură comunitară înainte de introducerea lor pe piața Uniunii (Hotărârea din 15 ianuarie 2009, M-K Europa, C-383/07, EU:C:2009:8, punctul 23).
- 33 Or, numai interpretarea articolului 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat în sensul că expresia „structură moleculară primară nouă” acoperă alimentele sau ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman în Uniune anterior datei de 15 mai 1997 este coerentă cu urmărirea unor asemenea obiective. Astfel, această interpretare permite garantarea unei protecții efective a sănătății publice împotriva riscurilor potențiale prezentate de alimentele și de ingredientele alimentare noi în cazul în care evaluarea calitativă unică va fi necesară de fiecare dată când se intenționează utilizarea în alimentația umană a unei substanțe care nu a mai fost consumată până atunci ca aliment de către om.
- 34 Invers, dacă noțiunea de alimente și ingrediente alimentare cu o „structură moleculară primară nouă” nu ar acoperi decât substanțele care nu existau în natură cu aceeași structură moleculară primară anterior datei de 15 mai 1997, orice substanță existentă la acea dată și care nu a fost încă utilizată pentru alimentația umană și care nu face parte din niciuna dintre categoriile specifice vizate la articolul 1 alineatul (2) literele (d)- (f) din Regulamentul nr. 258/97 ar fi scutită în mod automat de evaluarea calitativă prevăzută de acest regulament anterior introducerii sale pe piața Uniunii, fără să fie posibil să se aprecieze riscul unui pericol pentru sănătate.

- 35 Revine instanței de trimitere să verifice, în lumina acestor elemente, în cadrul cauzei principale, dacă autoritățile naționale competente au aplicat în mod corect articolul 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul menționat atunci când au calificat De Tox Forte drept „aliment nou”.
- 36 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 258/97 trebuie interpretat în sensul că expresia „structură moleculară primară nouă” se raportează la alimentele sau la ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman pe teritoriul Uniunii anterior datei de 15 mai 1997.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 37 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 cincea) declară:

Articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 258/97 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 ianuarie 1997 privind alimentele și ingredientele alimentare noi, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 596/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iunie 2009, trebuie interpretat în sensul că expresia „structură moleculară primară nouă” se raportează la alimentele sau la ingredientele alimentare care nu au făcut obiectul consumului uman pe teritoriul Uniunii Europene anterior datei de 15 mai 1997.

Semnături