

Дело C-386/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

26 юни 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesgerichtshof (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 юни 2023 г.

**Ответник в първоинстанционното и жалбоподател в ревизионното
производство:**

Novel Nutriology GmbH

**Ищец в първоинстанционното и ответник в ревизионното
производство:**

Verband Sozialer Wettbewerb e. V.

Предмет на главното производство

Иск за преустановяване на рекламата на продукт с растителни съставки с претенции, които според ищеца в първоинстанционното производство представляват неразрешени здравни претенции

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициален въпрос

Може ли растителни („ботанически“) субстанции да се рекламират със здравни претенции (член 10, параграф 1 от Регламент [ЕО] № 1924/2006) или с позоваване на общите, неспецифични ползи от хранително вещество или храната за цялостното добро здраве или здравно благополучие (член 10,

параграф 3 от Регламент [ЕО] № 1924/2006), без тези претенции да са разрешени в съответствие с посочения регламент и да са включени в списъка на разрешените претенции по членове 13 и 14 от същия регламент (член 10, параграф 1 от Регламента) или без това позоваване да е съпроводено от специфична здравна претенция, включена в списъците по членове 13 или 14 от същия регламент (член 10, параграф 3 от Регламента), преди да е приключила оценката на Органа и Комисията да се е произнесла относно включването на заявените претенции за „ботанически“ субстанции в списъците на Общността по членове 13 и 14 от Регламент (ЕО) № 1924/2006?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Регламент (ЕО) № 1924/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно хранителни и здравни претенции за храните, изменен с Регламент (ЕС) № 1047/2012 на Комисията от 8 ноември 2012 г., и по-специално членове 10 и 28

Регламент (ЕС) № 432/2012 на Комисията от 16 май 2012 година за създаване на списък на разрешените здравни претенции за храни, различни от претенциите, които се отнасят до намаляване на риска от заболяване и до развитието и здравето на децата, и по-специално съображения 10 и 11

Регламент (ЕС) № 536/2013 на Комисията от 11 юни 2013 година за изменение на Регламент (ЕС) № 432/2012, и по-специално съображения 4 и 5

Релевантни разпоредби на националното право

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (Закон за мерките срещу нелоялната конкуренция), и по-специално членове 3, 3а, 8 и 12

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Ищецът в първоинстанционното производство — Verband Sozialer Wettbewerb e. V. — е регистрирано сдружение, чийто предмет на дейност включва защитата на търговските интереси на неговите членове.
- 2 Ответникът в първоинстанционното производство търгува с хранителната добавка „o'gaenics Adapto-Genie ANTI-STRESS-KOMPLEX“. На своя уебсайт той рекламира този продукт със следните твърдения относно съставките „екстракт от шафран“ и „екстракт от сок от пълпеш“:

„1. повдигащ настроението екстракт от шафран.

2. Съдържащият се в Adapto-Genie екстракт от шафран Safr'Inside е изпитан в отворено проучване с 50 участници в продължение на 30 дни. С

приемана дневна доза от 30 mg Safr'Inside, само след две седмици 77 % от участниците в изпитването са усетили подобряване на емоционалния баланс, били са настроени по-оптимистично и са се чувствали по-щастливи. Също така 66 % са се чувствали по-спокойни и по-енергични. След 30 дни качеството на съня се е подобрило при 11 % от изследваните лица.

3. За екстракта от сок от пъпеш с действието на ензима супероксид дисмутаза е доказано в проучвания, че усещанията за стрес и умора са се понижали след четири седмици. Освен това раздразнителността и умората са намалели с 63 %, което води до значително подобряване на качеството на живот.“

- 3 Според ищеца в първоинстанционното производство това са неразрешени здравни претенции по смисъла на член 10 от Регламент № 1924/2006. Ето защо с писмо от 23 октомври 2019 г. той иска от ответника да поеме едностранно задължение за преустановяване на рекламирането на продукта. Ответникът не се съобразява с това искане.
- 4 Тогава ищецът предявява иск пред Landgericht (областен съд), като по-специално иска на ответника да бъде забранено да рекламира в търговската дейност продукта „o'gaenics Adapto-Genie ANTI-STRESS-KOMPLEX“ с посочените по-горе претенции.
- 5 Тази юрисдикция уважава иска. Подадената от ответника в първоинстанционното производство въззивна жалба срещу това решение не е уважена. Впоследствие той подава ревизионна жалба до запитващата юрисдикция.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 6 Според запитващата юрисдикция от значение в случая е дали член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 е приложим, когато растителни („ботанически“) субстанции се рекламират със здравни претенции (член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006) или с позоваване на общите, неспецифични ползи от хранително вещество или храната за цялостното добро здраве или здравно благополучие (член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006), преди да е приключила оценката на Органа и Комисията да се произнесе относно включването на заявените претенции за „ботанически“ субстанции в списъците на Общността по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006 (вж. по този въпрос точка 11 и сл.). Ако член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 не е приложим, а *propter* ще е изключено нарушение на тези разпоредби и предявените искания ще са неоснователни; ако обаче член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 е приложим, предявените искания ще са основателни, тъй като оспорените претенции ще нарушават тези разпоредби (по този въпрос т. 22 и сл.).

А. Предварителни бележки

- 7 Член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006 предвижда, че здравните претенции се забраняват, освен ако не отговарят на общите изисквания от глава II и специфичните изисквания от глава IV и не са разрешени в съответствие с този регламент и включени в списъците на разрешени претенции по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006. Съгласно член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 позоваване на общите, неспецифични ползи от хранително вещество или храната за цялостното добро здраве или здравно благополучие е допустимо единствено ако е съпроводено от специфична здравна претенция, включена в списъците по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006.
- 8 Член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, както и член 10, параграф 1 от същия регламент изискват наличие на здравна претенция; позоваването на общите, неспецифични ползи от хранително вещество или храната за цялостното добро здраве или здравно благополучие представлява особена форма здравни претенции.
- 9 Оспорените претенции „повдигащ настроението“, „подобряване на емоционалния баланс“, „били са настроени по-оптимистично и са се чувствали по-щастливи“, „са се чувствали [...] по-спокойни и по-енергични“, „качеството на съня се е подобрило“, „усещанията за стрес и умора са се понижали“, „раздразнителността и умората се намалели с 63 %“ и „значително подобряване на качеството на живот“ са здравни претенции по смисъла на член 1, параграф 2, точки 1 и 5, член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006.
- 10 За разграничението между член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006, от една страна, и член 10, параграф 3 от същия регламент, от друга, е важно дали претенцията установява пряка причинна връзка между въздействието на категория храни, храна или някоя от нейните съставки и функция на човешкия организъм, чиято научна обосновка може да бъде проверена в рамките на процедура по издаване на разрешение (тогава тя е специфична здравна претенция по смисъла на член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006), или такава проверка е невъзможна (тогава е налице неспецифична здравна претенция по смисъла на член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006).

Б. Приложимост на член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006

- 11 Въпросните екстракти от шафран и от сок от пъпеш са от т.нар. категория „ботанически“ субстанции. С това понятие обикновено се обозначават растителни или билкови субстанции (вж. съображение 10 от Регламент № 432/2012; съображение 4 от Регламент № 536/2013). До момента Комисията на Европейския съюз не се е произнесла по включването на

здравните претенции, отнасящи се до „ботанически“ субстанции, в списъка на Общността на разрешените претенции по смисъла на член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, а счита, че се изисква допълнителен анализ и консултации (вж. съображение 10 от Регламент № 432/2012; съображения 4 и 5 от Регламент № 536/2013). Не е ясно дали член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 е приложим по отношение на здравни претенции за ботанически субстанции, преди оценката на Органа да е приключила и Комисията да се е произнесла относно включването на заявените претенции за „ботанически“ субстанции в списъците на Общността по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006.

- 12 Въпреки това фактът, че списъците по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006 все още не са изцяло изготвени, по принцип не е пречка за прилагането на член 10, параграф 3 от същия регламент. Различно становище е трудно съвместимо с текста на член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 и със смисъла и целта на тази разпоредба. Такова се изключва и от произтичащата от член 13, параграф 5 от Регламент № 1924/2006 допустимост на допълванията на списъка (вж. заключението на генерален адвокат Bobek по дело *Nelsons*, C-177/15, EU:C:2016:474, т. 75 и сл.). Същото важи за приложимостта на член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006.
- 13 Възниква обаче въпросът дали член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 е приложим спрямо претенции, чиято оценка от Органа или проверка от Комисията е отложена и все още не е приключила, като претенциите, отнасящи се до въздействието на растителни субстанции, обичайно наричани „ботанически“ субстанции, както и спрямо някои други здравни претенции, по чието включване в списъка на разрешените претенции Комисията все още не се е произнесла окончателно. На този въпрос не може да се даде еднозначен отговор.

Състояние на спора

– *Първо становище: член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 е неприложим*

- 14 Според някои член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 не е приложим, докато специфичните претенции, отнасящи се до „ботаническите“ субстанции, не бъдат оценени от Органа и Комисията не се произнесе по тях. В подкрепа на това разбиране се посочва, че според законодателя всеобщата забрана на общи, неспецифични здравни претенции е прекомерна. Следователно той е предвидил само ограничена забрана. В съответствие с нея позоваването на общи здравни ползи е забранено единствено когато не е съпроводено от специфична здравна претенция, включена в списък по членове 13 или 14 от Регламент № 1924/2006. Тази ограничена забрана обаче предполага, че списъците са изготвени. Иначе,

противно на волята на законодателя, която е ясно изразена и в преходната разпоредба на член 28 от Регламент № 1924/2006, посоченият регламент би съдържал първоначално по-строги правила, отколкото впоследствие. Поради отлагането на оценката на претенциите за „ботанически“ субстанции от страна на Органа и Комисията понастоящем за рекламиращия е невъзможно да постигне постановяване на решение относно специфични здравни претенции; следователно неспецифична претенция по смисъла на член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 не може да бъде съпроводена от подобни претенции. Съзнателното решение на законодателя да не налага обща забрана на неспецифичните здравни претенции, а само да ги обвърже с изискването да бъдат съпроводени от включени в списък специфични претенции, би се превърнало в своята противоположност от самото решение на Комисията да бездейства при изготвянето на списъците на цял клас субстанции. Това е така, защото тогава самото обстоятелство, че списъците не се изготвят и заявленията за вписване на растителни субстанции не се разглеждат, би довело до правно положение, което законодателят не е възнамерявал да превърне в правна уредба. Ето защо не може да бъде релевантен само текстът на член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006. По-скоро следва да се приеме, че Регламентът не урежда използването на позоваване на общи здравни ползи за „ботанически“ субстанции, докато продължава бездействието на Комисията. Тези принципи би следвало да се прилагат дори ако рекламиращият не е подал заявление за вписване на специфични претенции. Изключена е вероятността подобно заявление да бъде разгледано в обозримо бъдеще, тъй като разглеждането на здравните претенции за „ботанически“ субстанции е поставено „на изчакване“ от компетентните органи в областта.

- 15 Освен това фактът, че дългогодишното бездействие на Комисията може да се счита за непропорционално ограничаване на свободата на стопанска инициатива на съответните предприятия по смисъла на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и за неоправдано различно третиране от гледна точка на възможностите за реклама на конкуренти, чиито заявления за включване на здравни претенции в списъка на Общността се отнасят до оценявани от Органа и разглеждани от Комисията субстанции, би могъл да е довод в подкрепа на тезата, че предвидените в член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 условия за допустимост са неприложими. Продължаващото с години бездействие на Комисията би могло да доведе до положение, в което може да се приеме, че оставането в сила на условията за допустимост по член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 засяга непропорционално правно защитените интереси на съответните предприятия (вж. решение на Съда на Европейския съюз от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 91 и сл.).
- 16 Ако се следва това виждане, член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 няма да е приложим в настоящия случай и фактът, че разглежданите претенции не са разрешени в съответствие с посочения

регламент и не са включени в списъка на разрешените претенции по членове 13 и 14 от същия регламент (член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006) или съответно не са съпроводени от специфична здравна претенция, включена в списъците по членове 13 или 14 от посочения регламент (член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006), няма да е пречка за оспореното използване на разглежданите в случая претенции.

– *Второ становище: член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 е приложим*

- 17 От друга страна, преобладава разбирането, че член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006 трябва да се прилага и спрямо „ботаническите“ субстанции, но с уговорката, че неговите изисквания са изпълнени и ако позоваването на обща, неспецифична полза по смисъла на тази разпоредба е съпроводено от специфична здравна претенция, която е поставена от Комисията „на изчакване“ и може да продължи да се използва в съответствие с условията на член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006.
- 18 Това виждане се подкрепя от факта, че текстът на член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 обхваща неспецифични здравни претенции, без да прави разлика дали претенциите се отнасят до „ботанически“ субстанции, или не.
- 19 Освен това целта на член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 би трябвало да е довод против пълното освобождаване на рекламата с неспецифични здравни претенции, отнасящи се до „ботанически“ субстанции, от ограниченията на тези разпоредби, ако липсва приключена научна оценка на (съпровождащите ги) специфични здравни претенции. Съгласно съображение 23 от Регламента разрешение за използване на здравни претенции на територията на Общността следва да бъде предоставено след научна оценка при най-висок стандарт, която се извършва от Европейския орган за безопасност на храните, за да се гарантира единна практика. В тази насока следва да се има предвид, че съществува риск потребителите да не могат да направят разлика по-специално между хранителни добавки и растителни лекарствени продукти и по този начин — обратно на намерението на законодателя — употребата на хранителни добавки с непроверени здравни претенции може да продължи да води до застрашаване на здравето на пациентите.
- 20 Освен това в съображение 9 от Регламент № 536/2013 и в съображение 11 от Регламент № 432/2012 Комисията посочва, че претенциите, които все още не са оценени от Органа или по които Комисията все още не се е произнесла, ще бъдат публикувани на уебсайта на Комисията и могат да продължат да се използват съгласно член 28, параграфи 5 и 6 от Регламент № 1924/2006. Така биха могли да се отчетат в достатъчна степен легитимните интереси на

рекламирация стопански субект, свързани с използването на здравни претенции за „ботанически“ субстанции.

- 21 Ако се следва това виждане, член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 ще е приложим в настоящия случай и ще изключва оспореното използване на разглежданите претенции.

В. Нарушение на член 10, параграфи 1 и 3 от Регламент № 1924/2006 в случай на приложимост

I. В случай на приложимост на член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006

- 22 Ако оспорените претенции трябва да се квалифицират като позоваване на общи, неспецифични ползи от хранително вещество или храната за цялостното добро здраве или здравно благополучие, то те нарушават член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, тъй като не са съпроводени от специфична здравна претенция — нито такава, включена в някой от списъците по членове 13 или 14 от Регламент № 1924/2006, нито такава, която е поставена от Комисията „на изчакване“ и която може да продължи да се използва съгласно член 28, параграфи 5 или 6 от Регламент № 1924/2006.

II. В случай на приложимост на член 10, параграф 3 от Регламент № 1924/2006

- 23 Ако оспорените претенции трябва да се считат за здравни претенции по смисъла на член 10, параграф 1 от Регламент № 1924/2006, то те противоречат на тази разпоредба, тъй като нито са разрешени съгласно този регламент и вписани в списъците на разрешените претенции по членове 13 и 14 от Регламент № 1924/2006, нито са претенции, които Комисията е поставила „на изчакване“ и могат да продължат да се използват съгласно член 28, параграфи 5 или 6 от Регламент № 1924/2006.
- 24 Съгласно член 28, параграф 5 от Регламент № 1924/2006 здравни претенции по член 13, параграф 1, буква а) от същия регламент могат да бъдат предявени от датата на влизане в сила на регламента до приемането на списъка по член 13, параграф 3 от посочения регламент, за което отговорност носят бизнес операторите на храни, при условие че отговарят на изискванията на същия регламент и на касаещите ги национални разпоредби и без да се накърнява приемането на защитните мерки по член 24.
- 25 Съгласно член 28, параграф 6 от Регламент № 1924/2006 здравни претенции, различни от посочените в член 13, параграф 1, буква а) и член 14 от същия регламент (като например здравни претенции относно психологични и поведенчески функции съгласно член 13, параграф 1, буква б) от Регламент № 1924/2006), които са били използвани в съответствие с националните

разпоредби преди датата на влизане в сила на Регламент № 1924/2006 и които не са подлежали на оценка и разрешаване в държава членка, могат да продължат да се използват за период шест месеца след вземане на решението по член 17, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, при условие че бъде подадено заявление, предвидено в същия регламент, в срок не по-късно от 19 януари 2008 г.

- 26 Що се отнася до рекламираните функции, това не са функции на организма по смисъла на член 13, параграф 1, буква а) от Регламент № 1924/2006, а по-скоро психологични функции по смисъла на член 13, параграф 1, буква б) от същия регламент. Следователно релевантна е преходната разпоредба на член 28, параграф 6 от Регламент № 1924/2006. Общото между всички рекламирани функции в настоящия случай е, че се отнасят до емоционалната сфера. Тя не се счита за функция на организма, а по-скоро е част от психологичните функции.
- 27 Предвиденото в регламента заявление по член 28, параграф 6, буква б) от Регламент № 1924/2006 може да се отнася само до заявлението по член 13, параграф 5 във връзка с член 18, параграф 1 от Регламент № 1924/2006. Съгласно тази разпоредба всеки ръководител на хранително предприятие, който възнамерява да използва здравна претенция извън списъка по член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, може да подаде заявление за включване на претенцията в списъка. В съответствие с член 18, параграф 4 от Регламент № 1924/2006 след становище на Органа Комисията взема решение относно заявлението. Препращането в член 28, параграф 6, буква б) от Регламент № 1924/2006 към член 17, параграф 3 от същия регламент вероятно е недоглеждане на законодателя.
- 28 В настоящия случай ответникът дори не е подал заявление до 19 януари 2008 г. Ответникът изобщо не е подал заявление за екстракта от сок от пъпеш, а подаденото заявление за екстракта от шафран е с дата 13 януари 2009 г.
- 29 Без значение е дали член 28, параграф 6, буква б) от Регламент № 1924/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че не се изисква подаване на заявление от бизнес оператор на храни, ако претенцията е включена в списъка, предоставен от държава членка съгласно член 13, параграф 2 от същия регламент. Преходната инстанция е установила, че липсват такива претенции, чието разглеждане все още предстои.