Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 9. Juli 2020[1]

Rechtssache C-526/19

Entoma SAS
gegen
Ministre de l'Économie et des Finances,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Lebensmittelsicherheit – Neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten – Verordnung (EG) Nr. 258/97 – Art. 1 Abs. 2 – Aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten – Für den menschlichen Verzehr bestimmte ganze Insekten – Auslegung des sachlichen Anwendungsbereichs der Verordnung"

I. Einleitung

1. Sind Insekten neuartige Lebensmittel? Betrachtet man den Lauf der Menschheitsgeschichte, sind sie dies gewiss nicht. Aus der Sicht des Unionsrechts soll die Antwort jedoch weniger klar sein. Es kann vielleicht angenommen werden, dass Insekten bis zum 15. Mai 1997, dem in der Verordnung (EG) Nr. 258/97[2] vorgesehenen maßgeblichen Datum, nicht „in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden". Lassen sich dennoch ganze Mehlwürmer, Heuschrecken und Grillen auch unter den zweiten Teil der Bestimmung des Begriffs der neuartigen Lebensmittel, nach der in der vorliegenden Rechtssache gefragt wird, dahin subsumieren, dass sie „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten" darstellen?

2. Meines Erachtens ist dies zu verneinen. Es besteht gleichwohl eine ausdrückliche Einladung der französischen und der italienischen Regierung, die darauf dringen, dass der Gerichtshof richterlich die Lücke schließt, die ihrer Auffassung nach vom Unionsgesetzgeber damals im Jahr 1997 gelassen wurde. Eine Einladung kann man nicht ignorieren, erst recht nicht, wenn sie solche kulinarischen Genüsse wie die betrifft, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht. Man kann und man muss jedoch in der vorliegenden Rechtssache diese Einladung höflich ablehnen, indem man auf die Grenzen dessen verweist, was noch als eine „richterliche Auslegung" einer klaren Bestimmung des Sekundärrechts bezeichnet werden könnte und was zu einer nachträglichen Neufassung dieser Bestimmung wird.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. 1997, L 43, S. 1).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung Nr. 258/97

3. Der erste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten stellte fest, dass „[d]ie Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über neuartige Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutaten … den freien Verkehr mit Lebensmitteln behindern … [und] zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und dadurch das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbar beeinträchtigen [können]".

4. Der zweite Erwägungsgrund lautete wie folgt: „Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist dafür Sorge zu tragen, dass neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten einer einheitlichen Sicherheitsprüfung in einem Gemeinschaftsverfahren unterliegen, bevor sie in der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht werden. …"

5. In der ursprünglichen Fassung[3] des Art. 1 der Verordnung Nr. 258/97 hieß es:

„(1) In dieser Verordnung ist das Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel und neuartiger Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft geregelt.

(2) Diese Verordnung findet Anwendung auf das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft, die in dieser bisher noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und die unter nachstehende Gruppen von Erzeugnissen fallen:

a) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die genetisch veränderte Organismen im Sinne der Richtlinie 90/220/EWG enthalten oder aus solchen bestehen;

b) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus genetisch veränderten Organismen hergestellt wurden, solche jedoch nicht enthalten;

c) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur;

d) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus Mikroorganismen, Pilzen oder Algen bestehen oder aus diesen isoliert worden sind;

e) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus Pflanzen bestehen oder aus Pflanzen isoliert worden sind, und aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten, außer Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die mit herkömmlichen Vermehrungs- oder Zuchtmethoden gewonnen wurden und die erfahrungsgemäß als unbedenkliche Lebensmittel gelten können;

3 Wie 1997 erlassen und veröffentlicht (ABl. 1997, L 43, S. 1). Die Buchst. a und b des Abs. 2 sind allerdings bei nachfolgenden Änderungen dieser Verordnung weggefallen. Ihr Inhalt wurde im Ergebnis von anderen Maßnahmen des Sekundärrechts übernommen.

f) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, bei deren Herstellung ein nicht übliches Verfahren angewandt worden ist und bei denen dieses Verfahren eine bedeutende Veränderung ihrer Zusammensetzung oder der Struktur der Lebensmittel oder der Lebensmittelzutaten bewirkt hat, was sich auf ihren Nährwert, ihren Stoffwechsel oder auf die Menge unerwünschter Stoffe im Lebensmittel auswirkt.

(3) Gegebenenfalls kann nach dem Verfahren des Artikels 13 festgelegt werden, ob ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat unter Absatz 2 dieses Artikels fällt."

6. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 258/97 bestimmte:

„Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die unter diese Verordnung fallen, dürfen

– keine Gefahr für den Verbraucher darstellen;

– keine Irreführung des Verbrauchers bewirken;

– sich von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die sie ersetzen sollen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel für den Verbraucher mit sich brächte."

7. Art. 12 dieser Verordnung lautete:

„(1) Hat ein Mitgliedstaat aufgrund neuer Informationen oder infolge einer Neubewertung bestehender Informationen stichhaltige Gründe zu der Annahme, dass die Verwendung von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die dieser Verordnung genügen, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt gefährdet, so kann er den Handel und die Verwendung des betreffenden Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat in seinem Hoheitsgebiet vorübergehend einschränken oder aussetzen. Er unterrichtet hiervon unverzüglich die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unter Angabe der Gründe für seine Entscheidung.

(2) Die Kommission prüft im Rahmen des Ständigen Lebensmittelausschusses so bald wie möglich die Gründe im Sinne des Absatzes 1 und trifft nach dem Verfahren des Artikels 13 geeignete Maßnahmen. Der Mitgliedstaat, der die Entscheidung nach Absatz 1 getroffen hat, kann sie bis zum Inkrafttreten dieser Maßnahmen aufrechterhalten."

2. Verordnung 2015/2283

8. Die Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel hat die Verordnung Nr. 258/97 ab dem 1. Januar 2018 aufgehoben.

9. Der sechste Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2283 lautet:

„Die bestehende Begriffsbestimmung für neuartige Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97 sollte klarer formuliert und durch einen Verweis auf die allgemeine Begriffsbestimmung für Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates aktualisiert werden."

10. Der achte Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2283 bestimmt:

„Der Anwendungsbereich dieser Verordnung sollte sich grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 258/97 unterscheiden. Aufgrund der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen seit 1997 ist es jedoch angebracht, die Kategorien der Lebensmittel, die als neuartige Lebensmittel eingestuft werden, zu überprüfen, klarer zu beschreiben und zu aktualisieren. Diese Kategorien sollten ganze Insekten und Teile davon umfassen. …“

11. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung 2015/2283 sieht vor, dass „[d]iese Verordnung … für das Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel in der Union [gilt]“.

12. Unter den in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2283 festgelegten Begriffsbestimmungen wird der Ausdruck „neuartige Lebensmittel“ in Buchst. a wie folgt bestimmt:

„alle Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 unabhängig von den Zeitpunkten der Beitritte von Mitgliedstaaten zur Union nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden und in mindestens eine der folgenden Kategorien fallen:

…

v) Lebensmittel, die aus Tieren oder deren Teilen bestehen oder daraus isoliert oder erzeugt wurden, ausgenommen Tiere, die mit Hilfe von vor dem 15. Mai 1997 in der Union zur Lebensmittelerzeugung verwendeten herkömmlichen Zuchtverfahren gewonnen wurden, sofern die aus diesen Tieren gewonnenen Lebensmittel eine Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in der Union haben,

…“

13. Art. 35 („Übergangsmaßnahmen“) Abs. 2 der Verordnung 2015/2283 sieht vor:

„Nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 258/97 fallende Lebensmittel, die bis zum 1. Januar 2018 rechtmäßig in Verkehr gebracht werden und in den Anwendungsbereich der vorliegenden Verordnung fallen, dürfen im Anschluss an einen Antrag auf Zulassung eines neuartigen Lebensmittels oder eine Meldung über ein traditionelles Lebensmittel aus einem Drittstaat, der bzw. die bis zu dem in den gemäß Artikel 13 bzw. 20 der vorliegenden Verordnung erlassenen Durchführungsbestimmungen genannten Zeitpunkt, jedoch spätestens bis zum 2. Januar 2020 übermittelt wurde, so lange weiterhin in Verkehr gebracht werden, bis eine Entscheidung gemäß den Artikeln 10 bis 12 bzw. den Artikeln 14 bis 19 der vorliegenden Verordnung getroffen worden ist.“

III. Sachverhalt, nationales Verfahren und Vorlagefrage

14. Entoma (im Folgenden: Klägerin) ist ein Unternehmen, das Waren vertreibt, die aus Mehlwürmern, Heuschrecken und Grillen bestehen, die in Form ganzer Insekten zum menschlichen Verzehr bestimmt sind.

15. Mit Verfügung vom 27. Januar 2016 setzte der Préfet de police de Paris (Polizeipräfekt von Paris, Frankreich) das Inverkehrbringen dieser Waren aus und ordnete ihre Rücknahme vom Markt an, bis nach einer Prüfung ihrer Unbedenklichkeit für den Verbraucher eine Genehmigung für ihr Inverkehrbringen erteilt worden sei.

16. Die Klägerin erhob vor dem Tribunal administratif de Paris (Verwaltungsgericht erster Instanz Paris, Frankreich) eine Klage auf Aufhebung dieser Verfügung. Mit Urteil vom 9. November 2017 wies dieses Gericht die Klage ab. Am 22. März 2018 wies die Cour administrative d'appel de Paris (Verwaltungsgericht zweiter Instanz Paris, Frankreich) die hiergegen von der Klägerin eingelegte Berufung zurück.

17. Vor dem mit dem Rechtsmittel hiergegen befassten vorlegenden Gericht, dem Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich), macht die Klägerin insbesondere geltend, das zweitinstanzliche Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, das Inverkehrbringen ihrer Waren unterliege der Verordnung Nr. 258/97. Ganze Insekten, die als solche verzehrt würden, seien jedoch von deren Anwendungsbereich ausgenommen gewesen. Für ganze Insekten gälten die in Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2015/2283 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen. Das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen macht seinerseits geltend, die Verordnung Nr. 258/97, mit der das Ziel der öffentlichen Gesundheit verfolgt worden sei, sei auch auf ganze Insekten anwendbar gewesen, da deren Verzehr genauso riskant sei wie der Verzehr von aus Tieren isolierten Lebensmittelzutaten.

18. In diesem tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhang hat der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung vom 27. Januar 1997 dahin auszulegen, dass sein Anwendungsbereich Lebensmittel umfasst, die aus ganzen Tieren bestehen, die als solche zum Verzehr bestimmt sind, oder ist er nur auf aus Insekten isolierte Lebensmittelzutaten anwendbar?

19. Schriftliche Erklärungen haben die Klägerin, die französische und die italienische Regierung sowie die Europäische Kommission eingereicht.

IV. Bewertung

20. Die vorliegenden Schlussanträge sind wie folgt gegliedert. Während kaum Zweifel bestehen, dass ganze Tiere einschließlich Insekten nunmehr in der Tat von der neuen Verordnung 2015/2283 erfasst werden (A), war dies bei der Verordnung Nr. 258/97 nach deren Wortlaut eindeutig nicht der Fall (B). Darüber hinaus hat die im Wesentlichen von der französischen und der italienischen Regierung vorgeschlagene teleologische Ausweitung des Anwendungsbereichs eines Sekundärrechtsinstruments meines Erachtens wenig mit der Auslegung eines bestehenden Texts zu tun, sondern betrifft in Wirklichkeit die Formulierung eines neuen (C).

A. Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Ziff. v der Verordnung 2015/2283

21. In etwas ungewöhnlicher Weise werde ich mit der Rechtsvorschrift beginnen, die in der vorliegenden Rechtssache *nicht anwendbar* ist: der Verordnung 2015/2283, die gemäß ihrem Art. 36 am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, und der in ihr enthaltenen Bestimmung des Begriffs neuartiger Lebensmittel.

22. Die neue Bestimmung des Begriffs „neuartige Lebensmittel", die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung 2015/2283 enthalten ist, legt zwei kumulative Kriterien fest: i) alle Lebensmittel, die vor dem 15. Mai 1997 nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet wurden, und die ii) in mindestens eine der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a aufgelisteten Kategorien fallen.

23. Von dieser Liste ist in der vorliegenden Rechtssache Ziff. v maßgeblich. Diese Kategorie umfasst „*Lebensmittel, die aus Tieren oder deren Teilen bestehen oder daraus isoliert oder erzeugt wurden*, ausgenommen Tiere, die mit Hilfe von vor dem 15. Mai 1997 in der Union zur Lebensmittelerzeugung verwendeten herkömmlichen Zuchtverfahren gewonnen wurden, sofern die aus diesen Tieren gewonnenen Lebensmittel eine Verwendungsgeschichte als sicheres Lebensmittel in der Union haben“ [4].

24. Vielleicht stellen Insekten für den menschlichen Verzehr nicht die offensichtliche Wahl dar. Sie sind jedoch (wirbellose) Tiere. Ganze Mehlwürmer, Heuschrecken und Grillen sind somit eindeutig Lebensmittel, die *aus* Tieren *bestehen*, oder Lebensmittel, die *daraus erzeugt werden*. Lässt man Scherze über den (nicht) absichtlichen Verzehr beiseite, wurden Insekten außerdem vor dem 15. Mai 1997 zugegebenermaßen nicht in nennenswertem Umfang in der Union für den menschlichen Verzehr verwendet. Darüber hinaus stellt der achte Erwägungsgrund ausdrücklich fest, dass „die Kategorien der Lebensmittel, die als neuartige Lebensmittel eingestuft werden, … ganze Insekten und Teile davon umfassen [sollten]“.

25. Somit werden nach der neuen Regelung zum menschlichen Verzehr bestimmte ganze Insekten von der Verordnung 2015/2283 umfasst. Es besteht ein zweifacher Grund, warum diese Regelung, die in der vorliegenden Rechtssache nicht anwendbar ist, als Erstes erwähnt wird.

26. Erstens vertreten die französische und die italienische Regierung im Wesentlichen, dass die neue Regelung und die neuen Begriffsbestimmungen lediglich klarstellten, was bereits zuvor nach der Verordnung Nr. 258/97 der Fall gewesen sei. Daher ist ein Vergleich der Wortlaute der beiden Verordnungen erforderlich.

27. Zweitens ist die Beziehung zwischen den sachlichen Anwendungsbereichen der beiden Verordnungen auch unabhängig von einer zeitlichen Betrachtung relevant. Aus Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2015/2283 ergibt sich, dass in den sachlichen Anwendungsbereich der neuen Verordnung, jedoch nicht in denjenigen der früheren Verordnung fallende Waren, die vor dem 1. Januar 2018 rechtmäßig in Verkehr gebracht wurden, bis zum 2. Januar 2020 im Verkehr bleiben konnten, sofern sich nicht eine andere der in dieser Bestimmung genannten Annahmen verwirklichte. Wäre festzustellen, dass die streitigen Waren sachlich *nicht* von der früheren Verordnung erfasst, jedoch zu jener Zeit gleichwohl *rechtmäßig* in Verkehr gebracht wurden, würde sich somit daraus ergeben, dass der Vertrieb dieser Waren vorläufig bis zum 2. Januar 2020 fortgesetzt werden konnte.

B. Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97

28. Das vorlegende Gericht fragt, ob ganze Tiere, insbesondere zum menschlichen Verzehr bestimmte ganze Insekten, bereits vom sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 umfasst waren, um festzustellen, ob zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens, als die Verordnung Nr. 258/97 noch in Kraft war, der Vertrieb der streitigen Waren nach der Verordnung Nr. 258/97 einer Genehmigung unterlag.

29. Dass Lebensmittel aus ganzen Tieren nicht von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 erfasst waren, ergibt sich Klägerin und der Kommission zufolge aus dem Wortlaut dieser Bestimmung. Daher fielen ganze Insekten weder in die Gruppe der aus Tieren isolierten Lebensmittelzutaten (Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung) noch in eine der anderen in Art. 1 Abs. 2 aufgeführten Gruppen. Die französische und die italienische Regierung treten dieser Schlussfolgerung auf der Grundlage der Systematik und des Zwecks von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 entgegen.

4 Hervorhebung nur hier.

1. Wortlaut

30. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 enthielt zwei kumulative Bedingungen dafür, dass Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten als neuartig qualifiziert werden und unter diese Regelung fallen konnten. Erstens die *zeitliche* Bedingung: Die Verordnung Nr. 258/97 galt für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten in der damaligen Gemeinschaft, die zuvor (d. h. vor 1997) in der Gemeinschaft nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden. Zweitens gab es eine *inhaltliche* Bedingung: Lebensmittel und Lebensmittelzutaten mussten unter eine der in Art. 1 Abs. 2 aufgeführten Gruppen fallen.

31. Die Erfüllung der ersten – der zeitlichen – Bedingung wird von dem vorlegenden Gericht nicht in Frage gestellt. Obwohl sie gewiss interessant wären, sind Beweisfragen im Zusammenhang mit der Frage, wer den „nennenswerten Umfang des Verzehrs" in der Gemeinschaft, was die gesamte Union und nicht lediglich einen Mitgliedstaat oder einen Teil davon einschließen würde, festzustellen hätte und wie dies zu geschehen hätte, nicht Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens.

32. Was ist daher, um direkt zur *inhaltlichen* Bedingung zu kommen, unter „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten" zu verstehen?

33. In der Verordnung wurden weder der Begriff „Zutaten" noch der Begriff „aus … isolierte" definiert. Nach ständiger Rechtsprechung sind jedoch Bedeutung und Tragweite von Begriffen, die das Unionsrecht nicht definiert, entsprechend ihrem üblichen Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem sie verwendet werden, sowie der Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden, zu bestimmen.[5]

34. Das Oxford English Dictionary definiert *Zutaten* („ingredients") als „jedes der Lebensmittel oder jeden der Stoffe, die verbunden werden, um eine bestimmte Speise zuzubereiten" und *isolieren* („isolate") als „etwas identifizieren und damit gesondert umgehen oder in der Biochemie (z. B. eine Verbindung) in einer reinen Form gewinnen oder extrahieren". Außerdem hat die Kommission darauf hingewiesen, dass in einer anderen Unionsmaßnahme der Begriff *Zutat* „jeden Stoff und jedes Erzeugnis, einschließlich Aromen, Lebensmittelzusatzstoffen und Lebensmittelenzymen, sowie jeden Bestandteil einer zusammengesetzten Zutat, der bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet wird und der – gegebenenfalls in veränderter Form – im Enderzeugnis vorhanden bleibt"[6], bezeichnet.

35. Somit stellt eine Lebensmittelzutat, in welcher der verwendeten Amtssprachen auch immer[7], einen Bestandteil eines größeren zusammengesetzten Enderzeugnisses dar. Sie stellt normalerweise ein Erzeugnis dar, das nicht selbst verzehrt, sondern hinzugefügt werden soll, um ein anderes Lebensmittel oder ein bestimmtes Gericht zuzubereiten. Ich räume allerdings ein, dass diese Linie in Hinblick auf einige Stoffe ein wenig unscharf ist. Es gibt eine Reihe von Zutaten, die als solche verzehrt werden können (z. B. Honig oder Zucker).

5 Vgl. beispielsweise Urteile vom 9. November 2016, Davitas (C-448/14, EU:C:2016:839, Rn. 26), und vom 26. Oktober 2017, The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:814, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 Vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. f der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (ABl. 2011, L 304, S. 18). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 258/97 Aromen, Lebensmittelzusatzstoffe und Extraktionslösungsmittel ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen hatte.

7 Beispielsweise im Französischen „ingrédients alimentaires", im Deutschen „Lebensmittelzutaten", im Italienischen „ingredienti alimentari", im Spanischen „ingredientes alimentarios", im Polnischen „składniki żywności", im Tschechischen „složky potravin", im Niederländischen „voedselingrediënten".

36. Dies ist jedoch bei *ganzen* Tieren nicht der Fall. In diesem Sinne ist es wenig wahrscheinlich, dass ganze Tiere eine Zutat darstellen. Zumindest für fleischverzehrende Menschen sind sie ein *Lebensmittel* und keine *Lebensmittelzutat*. Da Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 klar zwischen Lebensmitteln (Erzeugnissen) und Lebensmittelzutaten unterschied und nur Letztere in Bezug auf Tiere erfasste, ist daraus der Schluss zu ziehen, dass Tiere, die als solche, ganz oder in einigen ihrer Teile verzehrt werden, keine „Lebensmittelzutat" im Sinne der Verordnung Nr. 258/97 sein konnten.

37. Sodann geht es um den Begriff „aus Tieren isolierte"[8]. Im Gegensatz zu beispielsweise „aus … bestehen" oder „aus … erzeugt"[9] bezieht sich „aus … isolierte" auf das Verfahren der Gewinnung aus dem Tier, entweder aus dem ganzen Tier oder aus seinen Teilen, was daher den Anwendungsbereich dieser Verordnung in Hinblick auf Tiere weiter einschränkt. Die Wendung „aus … isolierte" könnte auf zwei Weisen verstanden werden: erstens als ein chemisches, biologisches oder mechanisches Verfahren, nach dem Essenzen, Substrate, Pulver und in diesem Sinne in der Tat jede Art von Zutaten aus Tieren gewonnen werden. Dies wäre jedenfalls das natürlichere Verständnis. Zweitens könnte mit einiger Mühe das Verfahren der Isolierung wohl auch dahin verstanden werden, dass lediglich auf die mechanische Gewinnung einer Zutat aus dem Körper eines Tieres verwiesen wird. In diesem letzteren Sinne könnte „aus … isolierte" vielleicht auch „aus dem Tier entnommen werden" bedeuten und damit im Ergebnis auf einen bestimmten Teil eines Tieres oder eines Organs verweisen.

38. Jedoch würde „aus … isolierte" nach keiner möglichen Auslegung auf das ganze Tier verweisen, es sei denn, man schüfe eine Tautologie, bei der ganze Tiere „aus" ganzen Tieren „isoliert" werden[10].

39. Fügt man schließlich die einzelnen Zutaten der in Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 enthaltenen Definition zu einem Gericht zusammen, würden bei natürlicher Auslegung *aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten* auf von Tieren stammende Bestandteile verweisen, die anderen Lebensmitteln hinzugefügt werden. Mit anderen Worten: i) Ganze Tiere, die als solche verzehrt werden, waren somit nicht umfasst; ii) als solche verzehrte Teile von Tieren waren nicht umfasst; iii) ganze Tiere, die, sofern das möglich ist, als eine Zutat für die Zubereitung eines Gerichts verwendet werden, waren nicht umfasst; iv) lediglich als eine Zutat verwendete besondere Teile oder Elemente von Tieren konnten umfasst sein.

40. Verlässt man die abstrakte Ebene und wendet stattdessen ein konkretes Beispiel an: Wie verhält es sich mit dem Verzehr von Froschschenkeln? Nach meiner Auslegung der Bedeutung von „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten"[11] wäre der menschliche Verzehr von Froschschenkeln nicht von Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 erfasst. Froschschenkel sind als solche zu verzehrende Teile von Tieren und nicht eine aus Tieren isolierte Zutat. Im Gegensatz dazu könnte ein hypothetisches Froschschenkelpulver oder Froschmehl, wenn sie tatsächlich als aus Fröschen isolierte Zutaten existierten, in der Tat erfasst sein.

8 Beispielsweise im Französischen „isolés à partir d'animaux", im Deutschen „aus Tieren isolierte", im Italienischen „isolati a partire da animali", im Spanischen „obtenidos a partir de animales", im Polnischen „pochodzące od zwierząt", im Tschechischen „izolované z živočichů", im Niederländischen „uit dieren zijn geïsoleerd".

9 Diese Begriffe werden nunmehr in der Verordnung 2015/2283 verwendet (vgl. oben, Nrn. 12 und 23).

10 Dabei wird die von der Regierung Frankreichs vorgetragene tatsächliche Klarstellung gebührend zur Kenntnis genommen, dass alle auf dem französischen Markt für den menschlichen Verzehr verkauften Insekten im Stadium des Vertriebs auf die eine oder andere Weise für ihre Konservierung und ihren Transport behandelt worden seien. Sie seien daher technisch gesprochen beim Verkauf nicht mehr *ganz*, wie Austern oder Eier, da ihnen zumindest Wasser entzogen worden sei. Dieser Vortrag ist zwar technisch zutreffend, doch scheint mir, dass eine getrocknete ganze Grille eine Grille bleibt, selbst wenn sie als Feinkostchips verkauft werden.

11 Dabei wird wiederum die Frage ausgeklammert, ob Froschschenkel im Jahr 1997 *in der Gemeinschaft* in *nennenswertem* Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden. Sicherlich war der Verzehr *in Frankreich* nicht zu vernachlässigen. Was die *gesamte Union* insgesamt angeht, mag dies anders gewesen sein.

41. Das Gleiche muss dann für Teile von Insekten gelten. Es trifft erst recht auf *ganze* Insekten zu. Natürlich hätte die Verordnung Nr. 258/97 möglicherweise auf aus Insekten isolierte Zutaten Anwendung finden können, wenn diese jemals als Zutaten in anderen Erzeugnissen verwendet wurden [12]. Jedoch fand sie nach ihrem Wortlaut eindeutig keine Anwendung auf ganze Insekten, die als solche zu verzehren sind, ebenso wenig wie sie Anwendung auf andere ganze Tiere finden sollte.

2. Zusammenhang

42. Zwei Gesichtspunkte des Gesetzgebungszusammenhangs sind erwähnenswert: die innere Systematik und Logik der Verordnung Nr. 258/97 (1) und, soweit sie ermittelt werden können, der historische Zusammenhang und die Absicht des Gesetzgebers (2). Diese beiden Gesichtspunkte geben eine Antwort auf die von der französischen und der italienischen Regierung vorgebrachten strukturellen Argumente zur inneren Logik und Kohärenz der vom damaligen Gemeinschaftsgesetzgeber getroffenen regulatorischen Entscheidungen (3).

1. Die innere Logik: Mikroveränderungen an der Struktur

43. Ein Blick auf die anderen besonderen Gruppen des Art. 1 Abs. 2, die den inhaltlichen Gesichtspunkt der Bestimmung des Begriffs der neuartigen Lebensmittel bilden sollten, ist recht aufschlussreich. Die ursprünglichen sechs Gruppen [13] hatten einen ganz klaren gemeinsamen Nenner: Die Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten waren entweder genetisch verändert (Buchst. a und b), auf Molekularebene modifiziert (Buchst. c), auf Mikro- (bzw. mikrobiologischer) Ebene verändert (Buchst. d) oder durch ein neues, nicht übliches Herstellungsverfahren hergestellt, das eine bedeutende Veränderung der Zusammensetzung oder der Struktur des Lebensmittels bewirkt hatte (Buchst. f). Zusammengefasst und vereinfacht waren es eindeutig die Mikroveränderungen an den letztendlich von Menschen verzehrten Organismen, die von diesem Instrument erfasst werden sollten.

44. Dieser innere Zusammenhang und diese innere Logik bestätigen nur, dass die wörtliche Auslegung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 zutreffend ist: Wenn die Logik der Gruppen des Art. 1 Abs. 2 Mikroveränderungen erfassen sollte, wäre es eher überraschend, wenn innerhalb einer solchen Liste unvermittelt eine Gruppe auf ganze Tiere Anwendung fände, ohne dass diese auf irgendeine Weise auf der Mikroebene verändert worden wären. Somit erläutert die Gesamtstruktur des Art. 1 Abs. 2 recht gut, was der Unionsgesetzgeber in Buchst. e angestrebt haben könnte, nämlich genau das, was in diesem Buchstaben genannt wird: *aus Tieren isolierte* (d. h. in dem Sinne, dass primär biologisch oder chemisch oder auf irgendeine andere Weise Veränderungen auf der mikrobiologischen Ebene herbeigeführt werden) *Lebensmittelzutaten*.

2. Der historische Zusammenhang und die gesetzgeberische Absicht

45. Was den historischen Zusammenhang und die Absicht des Gesetzgebers angeht, bringt die Kommission vor, es sei unsicher, ob der Unionsgesetzgeber besonders auf Insekten habe abzielen wollen. Es ist sogar noch unsicherer, ob er sich der Risiken bewusst war, die der Verzehr solcher Waren mit sich bringen könnte. Wahrscheinlich ist, dass der Unionsgesetzgeber entschieden hat, nur solche Erzeugnisse zu regulieren, deren Inverkehrbringen er im Jahr 1997 vorausgesehen hat.

12 Dabei wird anerkannt, dass es nicht viele Beispiele gibt, die einem unter dieser Überschrift sofort in den Sinn kommen, d. h., wenn man den – nach Harry Potter zweifellos florierenden – Markt für Zaubertränke außer Betracht lässt.

13 Wiedergegeben oben in Nr. 5 der vorliegenden Schlussanträge.

46. Die Entstehungsgeschichte des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 zeigt, dass die Kommission ursprünglich einen eher umfassenden Ansatz vorgeschlagen hatte. In ihrem ursprünglichen Verordnungsentwurf von 1992 schlug die Kommission nämlich vor, Erzeugnisse, die „aus einem Organismus oder einem Teil eines Organismus, dessen unbedenkliche Verwendung in Lebensmitteln nicht schon seit Langem nachweisbar ist, besteh[en] oder einen solchen ent[halten]“ [14], einzubeziehen. Diese in der Tat weite Definition entfiel in dem geänderten Vorschlag der Kommission nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament.

47. Soweit sich eine zum Ausdruck kommende Absicht feststellen lässt, ist es daher eher so, dass die ursprüngliche weite Definition erheblich zurückgenommen wurde. Es lag nicht in der Absicht des Unionsgesetzgebers, tierbezogene neuartige Lebensmittel, abgesehen von dem, was in Art. 1 Abs. 2 Buchst. e in Form der begrenzten Untergruppe „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten“ verblieb, umfassend einzubeziehen. Dies ist in gewisser Weise verständlich, da damals, im Jahr 1997, die verfügbaren tierbasierten Lebensmittel anscheinend erfahrungsgemäß seit Langem als unbedenkliche Lebensmittel gelten konnten. Was ganze Tiere anging, gab es keine neuartigen Lebensmittel dieser Art in Europa, und die traditionellen wurden bereits von anderen Instrumenten der Unionsgesetzgebung erfasst [15].

48. Soweit schließlich *Insekten* als Lebensmittel betroffen waren, scheint es, dass der Unionsgesetzgeber in dieser Hinsicht keine besondere Absicht hatte. Warum hätte er sie auch haben sollen: Der Verzehr ganzer Insekten oder ihrer Teile stand damals in Europa nicht wirklich auf der Speisekarte.

3. Auslegung gegen Rechtfertigung gesetzgeberischer Entscheidungen

49. Trotz des klaren Wortlauts und der soeben dargestellten strukturellen Argumente vertreten die französische und die italienische Regierung die Ansicht, ganze Insekten seien von der Verordnung Nr. 258/97 auf der Grundlage ihrer Systematik und ihres Zwecks umfasst gewesen. Die von diesen Regierungen in Bezug auf die Struktur der Verordnung Nr. 258/97 vorgebrachten Argumente sind im Wesentlichen zweierlei Art.

50. Erstens bestand in Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 eine klare Unterscheidung, die darauf beruhte, ob Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten aus Pflanzen oder Tieren gewonnen wurden. *Aus Pflanzen* gewonnene Lebensmittel waren von der Verordnung Nr. 258/97 umfassend abgedeckt, da sie „Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus Pflanzen bestehen oder aus Pflanzen isoliert worden sind“, erfasste. So umfasste Art. 1 Abs. 2 Buchst. e in der Tat i) aus Pflanzen bestehende Lebensmittel, ii) aus Pflanzen isolierte Lebensmittel, iii) aus Pflanzen bestehende Lebensmittelzutaten und iv) aus Pflanzen isolierte Lebensmittelzutaten [16]. Was demgegenüber tierbezogene Lebensmittel angeht, erfasste Art. 1 Abs. 2 Buchst. e nur eine Untergruppe, nämlich aus Tieren *isolierte Lebensmittelzutaten*. Daher sind nach Ansicht der französischen Regierung die einerseits für Tiere und andererseits für Pflanzen verwendeten Ausdrücke, selbst wenn sie sich tatsächlich hinsichtlich ihres Wortlauts unterschieden, in der gleichen Weise auszulegen.

14 Vgl. Anhang I zweiter Gedankenstrich des Verordnungsentwurfs (KOM[92] 295 endgültig – SYN 426 [ABl. 1992, C 190, S. 3]).

15 „Traditionelle“ Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die aus Tierteilen bestehen oder aus diesen isoliert worden sind, selbst wurden normalerweise – neben anderen Unionsrechtsvorschriften – von der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1) geregelt.

16 Natürlich wiederum unter der Bedingung, dass sie keine „Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die mit herkömmlichen Vermehrungs- oder Zuchtmethoden gewonnen wurden und die erfahrungsgemäß als unbedenkliche Lebensmittel gelten können“, darstellten.

51. Zweitens stellt sich die Frage der inneren Logik *in der Gruppe der Tiere* selbst, was auf die Frage hinausläuft, warum nur aus Tieren isolierte Zutaten und nicht ganze Tiere erfasst werden sollten. Insoweit vertritt die französische Regierung die Auffassung, es sei unlogisch, zwischen Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten zu unterscheiden, da sie schließlich alle von Verbrauchern verzehrt würden. Es mache auch keinen Sinn, die Regeln über neuartige Lebensmittel auf Teile von Insekten enthaltende Lebensmittelzutaten anzuwenden, ganze Insekten jedoch auszunehmen, wie dies auch die italienische Regierung geltend macht.

52. Die französische Regierung meint zudem, die Auffassung, dass ganze Insekten und ihre Teile nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 umfasst gewesen seien, verstoße gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zwischen einem Unternehmen, das Insekten enthaltende Lebensmittel vertreibe, und einem Unternehmen, das ganze Insekten für den menschlichen Verzehr vertreibe. Da sich beide in einer vergleichbaren Situation befänden, sollten beide denselben Rechtsvorschriften unterliegen.

53. Meines Erachtens gehören die von der französischen Regierung unter der Überschrift der „Systematik“ vorgebrachten Argumente zu der Gruppe der „Warum nicht auch“-Argumente, die auf der grundlegendsten Ebene sowie im Bereich der Auslegung eines Rechtstexts einfach mit „weil dies nicht gesagt wird“ beantwortet werden können. Solche Argumente stellen die vom Unionsgesetzgeber getroffenen Entscheidungen und die von ihm festgelegten Gruppen in Frage, indem sie vorschlagen, etwas anderes hätte vielleicht ebenso umfasst werden sollen. Sie beginnen bereits mit dem Verweis auf das, was im Wesentlichen das von der französischen Regierung vorgebrachte Hauptargument darstellt, das im Hinblick auf das Ziel und den Zweck der Verordnung Nr. 258/97 umfassend dargelegt wird: Da der Zweck der Maßnahme darin bestehe, die öffentliche Gesundheit zu schützen, und diese Regierung der Ansicht ist, dass ganze Insekten in Bezug auf die öffentliche Gesundheit auch Probleme aufwerfen könnten, sollten sie ebenfalls einbezogen sein, unabhängig davon, was der Wortlaut sage.

54. Ich werde diese Argumente im nächsten Abschnitt behandeln, der den Zweck der Verordnung Nr. 258/97 sowie die Frage betrifft, was dieser für die Auslegung ihrer Begriffe bedeutet. Jedoch ist die strukturelle Antwort auf diese Fragen meines Erachtens jedenfalls unter den Buchstaben A und B dieses Abschnitts insoweit gegeben worden, als es einer solchen Antwort bei der *Auslegung* einer eindeutigen Bestimmung des Sekundärrechts (wenn die zu beantwortende Frage üblicherweise die Bedeutung von Rechtsvorschriften betrifft) bedarf – im Gegensatz zu dem Fall der Frage nach ihrer *Gültigkeit* (wenn der Gesetzgeber in der Tat gefragt werden kann, was seine Entscheidung veranlasst hat, einige andere Gruppen einzubeziehen bzw. nicht einzubeziehen, und er somit die zugrunde liegende gesetzgeberische Logik zu erläutern und zu rechtfertigen hat).

55. Die Verordnung Nr. 258/97 war offenbar auf Zutaten von Tieren und nicht auf ganze Tiere ausgerichtet, weil ihr allgemeines Ziel auf der Mikro- und nicht auf der Makroebene von Veränderungen von Lebensmitteln lag. Mit Blick auf (ganze) Pflanzen besteht die Entscheidung offenbar – bei einem Vergleich mit (ganzen) Tieren – in einer weiteren Erfassung, da zur Zeit des Erlasses dieser Verordnung die Europäer in Hinblick auf Tiere noch nicht angefangen hatten, ihre Verzehrgewohnheiten zu verändern, wohingegen Pflanzen seit Jahrzehnten modifiziert worden waren[17]. Es bestand somit vermutlich keine Notwendigkeit für eine solche Einbeziehung ganzer Tiere mit Ausnahme solcher, die bereits von anderen Buchstaben des Art. 1 Abs. 2 erfasst wurden.

17 Dies wird auch ausdrücklich durch die im vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 258/97 enthaltene Verweisung auf neuartige Pflanzensorten und Sorten landwirtschaftlicher Pflanzenarten anerkannt.

C. „Neuauslegung“ des Wortlauts der Verordnung Nr. 258/97 im Licht ihres Zwecks bzw. eines ihrer Zwecke?

56. Das von der französischen Regierung vorgebrachte Schlüsselargument, das durch Hinweise auf eine Reihe von Studien und Berichten ihrer nationalen Behörden gestützt wird, bezieht sich auf den Schutzzweck der Verordnung Nr. 258/97. Es lautet wie folgt: Das angegebene Ziel der Verordnung Nr. 258/97 liegt im Schutz der öffentlichen Gesundheit. Zur Verfolgung dieses Ziels erfasse die Verordnung Nr. 258/97 aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten. Daher seien aus Insekten isolierte Zutaten ebenfalls erfasst. Habe der Unionsgesetzgeber folglich anerkannt, dass Teile von Insekten eine Gefahr für die Gesundheit darstellen könnten und daher von der Verordnung erfasst sein sollten, dann sollten erst recht auch ganze Insekten von dieser Verordnung erfasst werden, da sie die gleichen, wenn nicht sogar größere Gefahren darstellten.

57. Der Klägerin zufolge hat der Zweck der früheren Verordnung, die öffentliche Gesundheit zu schützen, keinen Einfluss auf die Tatsache, dass ganze Insekten nicht von ihrem sachlichen Anwendungsbereich umfasst waren. Der Wortlaut dieser Verordnung sei hinreichend klar. Es bestehe somit keine Notwendigkeit für eine teleologische Auslegung der Verordnung Nr. 258/97.

58. Nach Ansicht der Kommission entsprach die Ausnahme ganzer Insekten dem anderen Zweck der Verordnung Nr. 258/97, nämlich dem, zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes beizutragen. Wenn sich der Unionsgesetzgeber zur Vermeidung zukünftiger Handelshemmnisse aufgrund von Unterschieden zwischen den nationalen Rechten auf Art. 114 AEUV stützen könne, müsse das Auftreten solcher Hemmnisse wahrscheinlich sein, und die streitige Maßnahme müsse ihre Vermeidung bezwecken.

59. Was die französische Regierung, unterstützt durch die italienische Regierung, im Ergebnis vorschlägt, ist eine *teleologische Ausweitung* des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 258/97. Etwas, das zuvor nicht umfasst war, soll es nun sein, da es die gleiche Art von Gefahr darstellt.

60. So gibt es im richterlichen Arsenal eine Auslegungstechnik, die man als *teleologische Reduktion* bezeichnet: Das, was bei üblicher Auslegung der in den streitigen Rechtsvorschriften verwendeten Begriffe auf den ersten Blick umfasst ist, wird schließlich richterlich ausgenommen, da es angesichts des Zwecks und des Ziels der Rechtsvorschriften eigentlich schon gar nicht hätte umfasst sein sollen. Es war einfach deshalb einbezogen, weil Gesetzgeber normalerweise weite und offene Begriffe verwenden. Daher kann es vorkommen, dass ihre Anwendung ohne eine teleologische Reduktion unangemessen weit ausfiele.

61. Auf den angegebenen Zweck einer Gesetzgebungsmaßnahme abzustellen oder, wie die Kommission zu Recht ausführt, nur einen von ihnen herauszugreifen und auf seiner Grundlage – bei Schweigen oder sogar entgegen dem eindeutigen Wortlaut dieses Instruments – damit zu beginnen, neue zuvor in diesen Rechtsvorschriften nicht vorgesehene Gruppen zu skizzieren, lässt sich in der Tat als „teleologische Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs“ eines Gesetzgebungsinstruments bezeichnen. Neben diesem Euphemismus ist dies jedoch allgemeiner unter einer anderen Bezeichnung bekannt: Rechtsetzung.

62. Es wäre nämlich ein wenig heuchlerisch, nun mit Vorhaltungen an die französische Regierung zu beginnen, sie habe in ihren Erklärungen diese Grenze nicht beachtet. Fairerweise ist einzuräumen, dass die Bilanz des Gerichtshofs bei der Beachtung dieser Grenze der richterlichen Funktion in der Vergangenheit bei Weitem nicht makellos gewesen ist. Im Folgenden werde ich nach der Behandlung des Arguments, die Verordnung 2015/2283 sei lediglich eine Klarstellung dessen, was schon immer von der Verordnung Nr. 258/97 umfasst gewesen sei (1), einmal mehr versuchen, den Gerichtshof davon zu überzeugen, solche Arten nachträglich korrigierender Anpassung oder vielmehr Neufassung einer im Übrigen eindeutigen Bestimmung des Sekundärrechts nicht vorzunehmen (2).

1. Verordnung 2015/2283: eine Änderung oder eine Kodifizierung?

63. Die französische Regierung schlägt vor, zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 258/97 diese im Licht der Verordnung 2015/2283 auszulegen. Sie ist der Auffassung, der Anwendungsbereich der Verordnung 2015/2283 habe nicht weiter als derjenige der Verordnung Nr. 258/97 sein sollen. Die neue Verordnung habe diesen Anwendungsbereich angesichts der seit 1997 eingetretenen technologischen Entwicklung nur klargestellt. Der Umstand, dass ganze Insekten und ihre Teile nunmehr ausdrücklich von den neuen Regeln erfasst seien, bedeute nicht, dass dies nicht bereits nach den früheren Regeln der Fall gewesen sei.

64. Zur Verteidigung dieser Argumentationslinie stützt sich die französische Regierung auf die Erwägungsgründe 6 und 8 der Verordnung 2015/2283. Der sechste Erwägungsgrund bestimmt: „Die bestehende Begriffsbestimmung für neuartige Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97 sollte *klarer formuliert und … aktualisiert* werden“ [18]. Nach dem achten Erwägungsgrund „[sollte sich] [d]er Anwendungsbereich dieser Verordnung … grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 258/97 unterscheiden. Aufgrund der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen seit 1997 ist es jedoch angebracht, die Kategorien der Lebensmittel, die als neuartige Lebensmittel eingestuft werden, *zu überprüfen, klarer zu beschreiben und zu aktualisieren*. Diese Kategorien sollten ganze Insekten und Teile davon umfassen …“ [19]

65. Dagegen werden diese beiden Erwägungsgründe von der Klägerin und der Kommission anders ausgelegt. Insbesondere nach Auffassung der Klägerin folgt aus dem Umstand, dass ganze Insekten nunmehr in den Anwendungsbereich der Verordnung 2015/2283 fallen, nicht notwendigerweise, dass dies nach den früheren Regeln auch so gewesen wäre. Die Einbeziehung ganzer Insekten sei keine bloße Klarstellung, sondern eine Ergänzung der früheren Begriffsbestimmung der neuartigen Lebensmittel.

66. Angesichts des eindeutigen Wortlauts beider Bestimmungen, der im Einzelnen in den vorstehenden Abschnitten dieser Schlussanträge erörtert wurde, erscheint mir das Argument der französischen Regierung gänzlich unhaltbar. Erstens genügt es, einfach den Wortlaut beider Bedingungen in den jeweiligen Verordnungen einander gegenüberzustellen: „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten“ einerseits und „Lebensmittel, die aus Tieren oder deren Teilen bestehen oder daraus isoliert oder erzeugt wurden“, andererseits. Zweitens scheint sich die französische Regierung auf der Ebene der zitierten Erwägungsgründe lediglich auf die Worte „klarer zu beschreiben“ zu konzentrieren, während sie die gleichfalls vorhandenen klaren Formulierungen „aktualisieren“ und „überprüfen“ außer Acht lässt.

67. Drittens zeigt auf der strukturellen Ebene allein schon die Existenz einer Bestimmung wie der des Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2015/2283, dass der Unionsgesetzgeber sich wohl bewusst war, dass der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung im Allgemeinen viel weiter ist als der ihrer Vorgängerin von 1997. Deshalb bestand auch die Notwendigkeit, eine Übergangszeit vorzusehen, um jene Erzeugnisse zu berücksichtigen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung 2015/2283 rechtmäßig in Verkehr gebracht, von der Verordnung Nr. 258/97 aber nicht erfasst waren. Der Kommission zufolge war Art. 35 Abs. 2 der Verordnung 2015/2283 nämlich für *ganze Insekten* bestimmt, um sicherzustellen, dass diese nach dem Inkrafttreten der Verordnung 2015/2283 weiterhin, wenn auch nur für eine begrenzte Zeit, frei vertrieben werden konnten.

18 Hervorhebung nur hier.

19 Hervorhebung nur hier.

68. Somit stellt der Umfang der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Ziff. v der Verordnung 2015/2283 enthaltenen, Lebensmittel aus Tieren betreffenden Begriffsbestimmung im Vergleich zu Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 eindeutig eine Änderung dar, die den Anwendungsbereich dieser Begriffsbestimmung erheblich ausweitet.

2. Dynamische (Neu-)Auslegung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 258/97 mittels ihres Zwecks (in einem geänderten gesellschaftlichen Kontext)?

69. Schließlich bleibt noch das Argument der Notwendigkeit einer „richterlichen Aktualisierung" eines als überholt geltenden Teils der Unionsgesetzgebung. Selbst wenn man dem zustimmte, dass damals keine Lücke bestanden habe, da Insekten 1997 nicht wirklich *à la carte* waren, bestand offensichtlich 2016 eine Lücke, als der Préfet de police de Paris (Polizeipräfekt von Paris) gegenüber Entoma verfügte, sie vom Markt zurückzunehmen. Sollte es daher nicht möglich sein, auf eine „dynamische Auslegung" des Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 258/97 zurückzugreifen, um zu dem Ergebnis zu kommen, dass aufgrund der späteren Entwicklung in Hinblick auf die Verzehrgewohnheiten und das Auftreten neuer damit verbundener Risiken ganze Tiere in den Anwendungsbereich der letztgenannten Verordnung fielen?

70. Tatsächlich darf die Auslegung (unbestimmter) Rechtsbegriffe niemals statisch sein. Sie muss auf die gesellschaftliche Entwicklung, sowohl die technische als auch die soziale, reagieren [20]. Die Kategorien der Moral entwickeln sich im Laufe der Zeit [21]. Das Gleiche gilt für technische Begriffsbestimmungen, wie z. B. die für „Lebensmittel". Die Auslegung solcher Begriffe kann zeitlich nicht eingefroren werden.

71. Für eine solche Dynamik im Recht bestehen jedoch Grenzen, wenn sie von einem Gericht entfaltet wird. Es ließen sich drei allgemeine Grenzen, die transversal anwendbar sind, sowie eine zusätzliche Grenze, die in hochtechnischen Bereichen von besonderer Relevanz ist, nennen.

72. Die erste und zuvörderst bestehende Grenze ist der Wortlaut. Die vorgeschlagene dynamische Auslegung muss mit der natürlichen Bedeutung der Worte, die in ihrem sich entwickelnden Kontext ausgelegt werden, vereinbar sein. In dem unwahrscheinlichen Fall, dass ein Text von 1850 auf die „Haftung für Fahrzeuge" verweist, würde er somit heute dahin ausgelegt, dass die Haftung sowohl ein Kraftfahrzeug als auch ein Elektrofahrzeug umfasst. Wenn der Text auf die „Haftung für Kutschen" verwiese, könnte es unter bestimmten Voraussetzungen noch möglich sein, ein Kraftfahrzeug unter diesen Begriff zu fassen. Wenn der Text jedoch „Haftung für kleine einachsige einspännige Mietdroschken" lautete, wäre die Subsumtion eines Kraftfahrzeugs unter diesen Begriff schlechterdings nicht mehr möglich.

73. Es spielt daher eine Rolle, was unter einen bestimmten Wortlaut innerhalb seiner vernünftigerweise denkbaren semantischen Unbestimmtheit, die die natürliche Grenze der richterlichen Ausweitung bilden sollte, plausibel gefasst werden kann. In der vorliegenden Rechtssache können ganze Tiere, die als solche verzehrt werden, nicht einfach unter „aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten" subsumiert werden. Es ist gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs – zumindest in Hinblick auf die für nationale Gerichte geltenden Schranken der unionsrechtskonformen Auslegung [22] –, dass Auslegung nicht *contra legem* erfolgen kann [23].

20 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Confédération paysanne u. a. (C-528/16, EU:C:2018:20, Nrn. 100 ff.).

21 Vgl. jüngst z. B. für den Begriff der „öffentlichen Moral" Urteil vom 27. Februar 2020, Constantin Film Produktion/EUIPO (C-240/18 P, EU:C:2020:118, Rn. 39).

22 Vgl. z. B. Urteile vom 15. April 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 100), oder vom 15. Januar 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 39).

23 Vgl. jedoch z. B. Urteil vom 27. Oktober 2016, Kommission/Deutschland (C-220/15, EU:C:2016:815, Rn. 33 bis 48), im Gegensatz zu meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Deutschland (C-220/15, EU:C:2016:534, Nrn. 23 bis 50).

74. Die zweite Grenze besteht im Gebot der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit des Rechts insbesondere für den Einzelnen, der in der Lage sein muss, zumindest in gewissem Maße vorherzusehen, welche rechtliche Regelung anwendbar ist, und sein Verhalten entsprechend anzupassen [24]. Unerwartete und somit unvorhersehbare Abweichungen von der natürlichen Wortbedeutung machen die Navigation in jedem Rechtssystem zu einem Gang auf Treibsand. Der Mangel an Stabilität bei der Auslegung fördert den Regelzynismus und die Missachtung des Rechts: Warum sich um das Recht scheren, wenn etwas wahrscheinlich von heute auf morgen etwas anderes bedeutet?

75. Dieselben Schranken gelten erst recht, wenn die streitige Unionsmaßnahme Pflichten oder Sanktionen auferlegt [25]. Die vorliegende Rechtssache betrifft zwar keine Sanktionen, es geht aber um die Festlegung von Pflichten für die Marktteilnehmer, die für sie bei jeder normalen Auslegung der zuvor anwendbaren Regeln nicht bestanden hätten.

76. Als dritte Grenze mag das Argument der Gewaltenteilung in der Union auf horizontaler Ebene, häufiger bezeichnet als institutionelles Gleichgewicht, angesichts seiner aktuellen Anwendungspraxis abermals vielleicht nicht das stärkste sein. Allerdings haben im rechtlichen Zusammenhang der Union dieselben Auslegungsgrenzen auch vertikale oder diagonale Auswirkungen: Die Ausweitung des Anwendungsbereichs einer Unionsmaßnahme durch Auslegung hat normalerweise eine Auswirkung auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten für diesen bestimmten Gegenstand.

77. Insoweit ist die vorliegende Rechtssache erstaunlich. Die traditionellen Rollen erscheinen irgendwie verkehrt. Die französische und die italienische Regierung versuchen nämlich nicht, regulatorisches Territorium wiederzugewinnen, das bei richtiger Auslegung des Anwendungsbereichs einer Unionsmaßnahme den Mitgliedstaaten hätte gehören sollen. Sie wollen das Gegenteil erreichen.

78. Wenn jedoch die in den vorstehenden Abschnitten dieser Schlussanträge vorgeschlagene natürliche Auslegung des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 258/97 aufrechterhalten werden sollte, würde dies bedeuten, dass es den Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten der Verordnung 2015/2283 immer freigestanden hätte, das Inverkehrbringen ganzer Insekten zu regeln, sofern sie dies wünschten. Dieser Gegenstand wurde von der Verordnung Nr. 258/97 schlicht nicht erfasst. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, bedeutete die Nichteinbeziehung ganzer Tiere in der Praxis, dass die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit behalten hatten, Vorschriften über das Inverkehrbringen tierbezogener Lebensmittel zu erlassen, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fielen.

79. In diesem Zusammenhang passt die Gesamtargumentation der französischen Regierung nicht recht hinein. Es hat nicht den Anschein, dass Frankreich solche nationalen Vorschriften, ob im Rahmen seiner verbliebenen Zuständigkeit zu diesem Gegenstand oder im Zweifel nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung Nr. 258/97, erlassen hat. Außerdem enthalten die Akten keinen Hinweis darauf, dass dieser Mitgliedstaat, wenn er der Auffassung war, ganze Insekten seien von der Verordnung Nr. 258/97 trotz ihres Wortlauts in Wirklichkeit erfasst, beantragt hätte, diesen Gesichtspunkt als eine Frage der Auslegung des Anwendungsbereichs dieser Verordnung gemäß dem darin ausdrücklich vorgesehenen Mechanismus (Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 13 der Verordnung Nr. 258/97) klären zu lassen.

24 Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 18. Februar 1982, Zuckerfabrik Franken (77/81, EU:C:1982:70, Rn. 23), vom 19. Juni 2012, Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, Rn. 60), und vom 2. März 2017, Glencore Céréales France (C-584/15, EU:C:2017:160, Rn. 55). Vgl. auch im besonderen Zusammenhang des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 Schlussanträge des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Davitas (C-448/14, EU:C:2016:39, Nr. 32).

25 Vgl. z. B. Urteile vom 29. März 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Kommission (C-352/09 P, EU:C:2011:191, Rn. 80 und 81), vom 5. Dezember 2017, M.A.S. und M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, Rn. 51 bis 57), und vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 46 und 49).

80. Das heißt nicht, dass die von der französischen Regierung vorgebrachten inhaltlichen Argumente bezüglich der mit dem menschlichen Verzehr ganzer Insekten verbundenen Gefahren nicht dem Grunde nach richtig sein könnten. Vielmehr dient dies nur dem Hinweis darauf, dass, falls man diese Bedenken in bindende Vorschriften verwandeln wollte, die von den Marktteilnehmern zu befolgen sind, andere Verfahrenswege geeigneter gewesen wären als zu versuchen, den Anwendungsbereich einer Unionsmaßnahme nachträglich auf Gegenstände auszuweiten, auf die sie eindeutig nicht anwendbar war.

81. Die vierte und letzte Grenze besteht in dem Argument der Mahnung zu richterlicher Vorsicht in speziellen Rechtsgebieten, insbesondere solchen, die hochtechnische Gegenstände betreffen, bezüglich derer Gerichte über ein geringes Fachwissen verfügen. In diesen Bereichen gewinnt das dritte allgemeine Argument zu der Gewaltenteilung und der sich daraus ergebenden demokratischen Legitimation [26], was Wissen und Fachkenntnis angeht, zusätzliche Dimensionen.

82. In den Gesetzgebungsverfahren werden als Teil des politischen und beratenden Prozesses sowohl die Öffentlichkeit als auch Sachverständigengutachten gehört und deren Ansichten hoffentlich reflektiert. Dagegen sind Gerichte, insbesondere solche, die keine Sachverständigengutachten einholen oder Sachverständige vernehmen, für Entscheidungen über solche technischen Gegenstände, vor allem solche, über die geringes oder kein wissenschaftliches Wissen oder kein entsprechender Konsens vorliegt, einfach schlecht ausgestattet [27]. Ihre Rolle sollte in diesen Bereichen am besten eine minimalistische bleiben, die sich im Wesentlichen auf zwei Gesichtspunkte konzentriert: die Überprüfung des Bestehens von Flexibilität, Garantien und Wegen für fortlaufende Anpassung sowie Vorsichtsmaßregeln, die in das streitige Instrument eingebettet sind, d. h. die *Verfahrensdimension* der Steuerung des Risikos und der Unsicherheit einerseits bei lediglich *begrenztem inhaltlichem Eingriff* in Ausnahmefällen der gesetzgeberischen Bezugslosigkeit zu radikalem Wandel gesellschaftlicher und technischer Umstände andererseits [28].

83. Sollte sich herausstellen, dass solche Rechtsvorschriften lückenhaft sind, bestünde jedoch in beiden Fällen in einem solchen Zusammenhang die geeignetere richterliche Reaktion darin, die angefochtene Maßnahme oder abtrennbare Teile davon aufzuheben und den (Unions-)Gesetzgeber somit zu erneuter Reflexion zu zwingen. Es wird für Gerichte, einschließlich dieses Gerichtshofs, nur selten eine gute Idee sein, damit zu beginnen, „im Wege der Auslegung“ neue Kategorien zu entwerfen, die eine vertiefte technische oder wissenschaftliche Beurteilung und Kenntnis des Gegenstands verlangen.

84. Im Ergebnis genügt, ohne dass diese Gesichtspunkte tatsächlich ausdrücklich vorgebracht wurden, da solche Fragen in Wirklichkeit die Gültigkeit einer Maßnahme betreffen würden, der Hinweis, dass einerseits die Verordnung Nr. 258/97, wie bereits in den vorstehenden Nummern dieses Abschnitts ausgeführt, zum einen Klauseln und Verfahren der Garantie und Überprüfung enthielt, von denen offensichtlich kein Gebrauch gemacht wurde. Zum anderen hatte die Unionsgesetzgebung tatsächlich auf den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Wandel in Bezug auf aus Tieren bestehende neuartige Lebensmittel reagiert, wie der Erlass einer neuen Verordnung, der Verordnung 2015/2283, recht klar zeigt. Dieser Verordnung ist gleichwohl keine *de facto* rückwirkende Anwendung im Wege einer fragwürdigen „richterlichen Auslegung“ ihrer Vorgängerin zu geben.

26 Vgl. diesbezüglich auch die kürzlich ergangenen Schlussanträge des Generalanwalts Hogan in der Rechtssache Österreich/Kommission (C-594/18 P, EU:C:2020:352, Nr. 42).

27 Für eine realistische und weise Anerkennung der Grenzen gerichtlicher Kontrolle in solchen Fragen vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland) vom 23. Oktober 2018 im Verfahren Nr. 1 BvR 2523/13 (ECLI:DE:BVerfG:2018:rs20181023.1bvr252313).

28 Vgl. im Einzelnen meine Schlussanträge in der Rechtssache Confédération paysanne u. a. (C-528/16, EU:C:2018:20, Nrn. 139 bis 141) oder meine Schlussanträge in der Rechtssache Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, Nr. 90).

V. Ergebnis

85. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die ihm vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

– Als solche zu verzehrende ganze Tiere einschließlich ganzer Insekten fielen nicht in den Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten.