Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

5. November 2014*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Landwirtschaft — Gemeinsame Agrarpolitik — Ökologische/biologische Produktion und Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen — Verordnung (EG) Nr. 889/2008 — Art. 27 Abs. 1 Buchst. f — Verwendung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe bei der Verarbeitung von Lebensmitteln — Verbot der Verwendung von Mineralstoffen, Vitaminen, Aminosäuren und Mikronährstoffen, sofern ihre Verwendung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist — Zugabe von Eisengluconat und Vitaminen zu einem ökologischen/biologischen Getränk — Verwendung von Mineralstoffen, Vitaminen, Aminosäuren und Mikronährstoffen — Mengen, die für die Zulassung als Nahrungsergänzungsmittel mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung erforderlich sind“

In der Rechtssache C-137/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bayerischen Verwaltungsgericht München (Deutschland) mit Entscheidung vom 27. Februar 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 18. März 2013, in dem Verfahren

Herbaria Kräuterparadies GmbH

gegen

Freistaat Bayern

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter A. Rosas, E. Juhász (Berichterstatter), D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. Februar 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Herbaria Kräuterparadies GmbH, vertreten durch Rechtsanwalt H. Schmidt,

— des Freistaats Bayern, vertreten durch C. Höfner und K. Mitsching als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek und S. Šindelková als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch M. J. García-Valdecasas Dorrego als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung, vertreten durch C. Candat und D. Colas als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch H. Kranenborg, G. von Rintelen und S. Grünheid als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 8. Mai 2014

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle (ABl. L 250, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Herbaria Kräuterparadies GmbH (im Folgenden: Herbaria) und dem Freistaat Bayern über die Möglichkeit, den Hinweis auf den ökologischen Landbau in der Etikettierung, Kennzeichnung, Werbung und Vermarktung einer Fruchtsaftmischung mit Kräuterauszügen zu verwenden, die neben ökologischen Produkten auch Vitamine und Eisengluconat enthält, die nicht mittels biologischer Landwirtschaft erzeugt werden.

Rechtlicher Rahmen

3 In den Erwägungsgründen 3, 5, 22 und 25 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. L 189, S. 1) heißt es:

„(3) Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen für den ökologischen/biologischen Produktionssektor sollte dem Ziel dienen, einen fairen Wettbewerb und einen ordnungsgemäß funktionierenden Binnenmarkt für ökologische/biologische Erzeugnisse zu gewährleisten und das Vertrauen der Verbraucher in als ökologisch/biologisch gekennzeichnete Erzeugnisse zu wahren und zu rechtfertigen …

…

(5) Es ist daher angezeigt, die Ziele, Grundsätze und Regeln für die ökologische/biologische Produktion genauer zu formulieren, um so zu mehr Transparenz, Verbrauchervertrauen und einer harmonisierten Sichtweise in Bezug auf das ökologische/biologische Produktionskonzept beizutragen.

…

(22) Es ist wichtig, das Vertrauen der Verbraucher in ökologische/biologische Erzeugnisse zu wahren. Daher sollten Ausnahmen von den Anforderungen an die ökologische/biologische Produktion unbedingt auf die Fälle begrenzt sein, in denen die Anwendung von Ausnahmeregelungen als gerechtfertigt anzusehen ist.

…

(25) Es erscheint … angezeigt, die Verwendung des Gemeinschaftslogos auf Erzeugnisse zu beschränken, die ausschließlich oder fast ausschließlich ökologische/biologische Zutaten enthalten, um eine Irreführung des Verbrauchers in Bezug auf den ökologischen/biologischen Charakter des gesamten Erzeugnisses zu verhindern. Daher sollte es nicht verwendet werden dürfen zur Kennzeichnung von Umstellungserzeugnissen oder von Verarbeitungserzeugnissen, bei denen weniger als 95 % der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs aus ökologischer/biologischer Produktion stammen."

4 In Art. 3 dieser Verordnung sind die mit der ökologischen/biologischen Produktion verfolgten allgemeinen Ziele genannt; zu ihnen gehört die „Herstellung einer reichen Vielfalt an Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die der Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen entsprechen, die durch Verfahren hergestellt wurden, die der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich sind".

5 Art. 6 („Spezifische Grundsätze für die Verarbeitung von ökologischen/biologischen Lebensmitteln") der Verordnung lautet:

„Neben den allgemeinen Grundsätzen des Artikels 4 hat die Herstellung verarbeiteter ökologischer/biologischer Lebensmittel auf folgenden spezifischen Grundsätzen zu beruhen:

a) Herstellung ökologischer/biologischer Lebensmittel aus ökologischen/biologischen landwirtschaftlichen Zutaten, außer wenn eine Zutat auf dem Markt nicht als ökologisches/biologisches Erzeugnis erhältlich ist;

b) Beschränkung der Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen, von nichtökologischen/nichtbiologischen Zutaten mit überwiegend technischen und sensorischen Funktionen sowie von Mikronährstoffen und Verarbeitungshilfsstoffen auf ein Minimum und auf Fälle, in denen dies ein wesentliches technologisches Erfordernis darstellt oder besonderen Ernährungszwecken dient;

c) Ausschluss von Stoffen und Herstellungsverfahren, die in Bezug auf die tatsächliche Beschaffenheit des Erzeugnisses irreführend sein könnten;

d) sorgfältige Verarbeitung der Lebensmittel, vorzugsweise unter Anwendung biologischer, mechanischer und physikalischer Methoden."

6 Art. 19 („Allgemeine Vorschriften für die Herstellung verarbeiteter Lebensmittel") der Verordnung sieht in seinem Abs. 2 vor:

„Für die Zusammensetzung verarbeiteter ökologischer/biologischer Lebensmittel gilt Folgendes:

a) Das Erzeugnis wird überwiegend aus Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs hergestellt …

b) Es dürfen nur Zusatzstoffe, Verarbeitungshilfsstoffe, Aromastoffe, Wasser, Salz, Zubereitungen aus Mikroorganismen und Enzymen, Mineralstoffe, Spurenelemente, Vitamine sowie Aminosäuren und andere Mikronährstoffe in Lebensmitteln, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, verwendet werden, sofern diese gemäß Artikel 21 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen worden sind.

…“

7 Art. 21 („Kriterien für bestimmte Erzeugnisse und Stoffe bei der Verarbeitung“) der Verordnung Nr. 834/2007 bestimmt:

„(1) Die Zulassung von Erzeugnissen und Stoffen nach Artikel 19 Absatz 2 Buchstaben b und c zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion und deren Aufnahme in ein beschränktes Verzeichnis unterliegen den Zielen und Grundsätzen des Titels II sowie folgenden Kriterien, die als Ganzes zu bewerten sind:

i) Gemäß diesem Kapitel zugelassene Alternativen stehen nicht zur Verfügung;

ii) ohne sie kann das Lebensmittel nicht hergestellt oder haltbar gemacht werden oder können ernährungsspezifische Anforderungen, die aufgrund des Gemeinschaftsrechts festgelegt wurden, nicht eingehalten werden.

Außerdem müssen die in Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b genannten Erzeugnisse und Stoffe in der Natur vorkommen und dürfen nur mechanischen, physikalischen, biologischen, enzymatischen oder mikrobiologischen Prozessen unterzogen worden sein, außer wenn die betreffenden Erzeugnisse und Stoffe aus solchen Quellen nicht in ausreichender Menge oder Qualität auf dem Markt erhältlich sind.

(2) Die Kommission entscheidet nach dem in Artikel 37 Absatz 2 genannten Verfahren über die Zulassung und die Aufnahme der Erzeugnisse und Stoffe in das beschränkte Verzeichnis gemäß Absatz 1 des vorliegenden Artikels und legt spezifische Bedingungen und Einschränkungen ihrer Verwendung fest; sie entscheidet erforderlichenfalls auch über die Rücknahme der Zulassung.

…“

8 In Art. 23 („Verwendung von Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion“) dieser Verordnung heißt es:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung gilt ein Erzeugnis als mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion gekennzeichnet, wenn in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren das Erzeugnis, seine Zutaten oder die Futtermittelausgangserzeugnisse mit Bezeichnungen versehen werden, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, dass das Erzeugnis, seine Bestandteile oder die Futtermittelausgangserzeugnisse nach den Vorschriften dieser Verordnung gewonnen wurden. Insbesondere dürfen die im Anhang aufgeführten Bezeichnungen, daraus abgeleitete Bezeichnungen und Verkleinerungsformen wie ‚Bio-‘ und ‚Öko-‘, allein oder kombiniert, in der gesamten Gemeinschaft und in allen ihren Amtssprachen bei der Kennzeichnung von Erzeugnissen und der Werbung für sie verwendet werden, wenn diese Erzeugnisse die mit dieser Verordnung oder im Einklang mit ihr erlassenen Vorschriften erfüllen.

…

(2) Die Bezeichnungen nach Absatz 1 dürfen nirgendwo in der Gemeinschaft und in keiner ihrer Amtssprachen bei der Kennzeichnung und Werbung sowie in den Geschäftspapieren für Erzeugnisse, die die Vorschriften dieser Verordnung nicht erfüllen, verwendet werden, außer wenn sie nicht für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Lebensmitteln oder Futtermitteln verwendet werden oder eindeutig keinen Bezug zur ökologischen/biologischen Produktion haben.

…

(4) Bei verarbeiteten Lebensmitteln dürfen die Bezeichnungen nach Absatz 1 in folgenden Fällen verwendet werden:

a) in der Verkehrsbezeichnung, vorausgesetzt

i) die verarbeiteten Lebensmittel erfüllen die Anforderungen des Artikels 19;

…“

9 Im 21. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 889/2008 heißt es:

„Nach der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 war die Verwendung bestimmter Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs, bestimmter Lebensmittelverarbeitungshilfsstoffe und bestimmter nichtökologischer/nichtbiologischer Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs zur Verarbeitung ökologischer/biologischer Lebensmittel unter genau festgelegten Bedingungen zulässig. Um die Kontinuität des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft zu gewährleisten, sollten die betreffenden Erzeugnisse und Stoffe gemäß Artikel 21 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 weiterhin zugelassen werden. …“

10 Art. 27 („Verwendung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe bei der Verarbeitung von Lebensmitteln“) der Verordnung Nr. 889/2008 bestimmt:

„(1) Zum Zwecke von Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 dürfen bei der Verarbeitung von ökologischen/biologischen Lebensmitteln … nur die folgenden Stoffe verwendet werden:

…

f) Mineralstoffe (einschließlich Spurenelemente), Vitamine, Aminosäuren und Mikronährstoffe, jedoch nur, soweit ihre Verwendung in den Lebensmitteln, denen sie zugefügt werden, gesetzlich vorgeschrieben ist.“

11 In der Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. L 183, S. 51) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 (ABl. L 311, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2002/46) wird der Begriff „Nahrungsergänzungsmittel“ definiert und werden die Voraussetzungen festgelegt, unter denen ein Nahrungsmittel als Nahrungsergänzungsmittel eingestuft werden kann.

12 In der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. L 404, S. 9, berichtigt im ABl. 2007, L 12, S. 3) wird der Begriff „Angabe“ definiert und werden die Voraussetzungen für seine Verwendung festgelegt.

13 Die Verordnung (EU) Nr. 432/2012 der Kommission vom 16. Mai 2012 zur Festlegung einer Liste zulässiger anderer gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos sowie die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern (ABl. L 136, S. 1) enthält in ihrem Anhang eine Liste zulässiger gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel im Sinne von Art. 13 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1924/2006. Danach ist für Eisen folgende gesundheitsbezogene Angabe zulässig:

„Eisen trägt zur normalen Bildung von roten Blutkörperchen und Hämoglobin bei. Die Angabe darf nur für Lebensmittel verwendet werden, die die Mindestanforderungen an eine Eisenquelle gemäß der … Angabe … erfüllen."

14 In Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind (ABl. L 124, S. 21), wird der Begriff der Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, definiert und werden die Anforderungen an eine solche Bestimmung festgelegt.

15 Der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 953/2009 der Kommission vom 13. Oktober 2009 über Stoffe, die Lebensmitteln für eine besondere Ernährung zu besonderen Ernährungszwecken zugefügt werden dürfen (ABl. L 269, S. 9), enthält im Einklang mit Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2009/39 eine Liste von Stoffen zu besonderen Ernährungszwecken, die Lebensmitteln für eine besondere Ernährung zugefügt werden dürfen, darunter Vitamine und Mineralsalze. Die Erwägungsgründe 4 und 5 dieser Verordnung lauten:

„(4) Die Stoffe sollten hauptsächlich nach dem Kriterium der Sicherheit ausgewählt werden wie auch nach ihrer Verfügbarkeit für die menschliche Nutzung sowie nach organoleptischen und technischen Eigenschaften. Sofern in den für die einzelnen Lebensmittelkategorien geltenden Bestimmungen nichts anderes festgelegt ist, bedeutet die Aufnahme von Stoffen in die Liste der Stoffe, die bei der Herstellung von Lebensmitteln für eine besondere Ernährung verwendet werden dürfen, nicht, dass sie diesen Lebensmitteln zugefügt werden müssen oder sollten.

(5) Wo die Hinzufügung eines Stoffes für besondere Ernährungszwecke für notwendig erachtet wurde, wurde dies durch besondere Vorschriften in den einschlägigen Einzelrichtlinien festgelegt, gegebenenfalls mit den entsprechenden quantitativen Bedingungen."

16 Die Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 der Kommission vom 8. Dezember 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich der Regelung der Einfuhren von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus Drittländern (ABl. L 334, S. 25) sieht in dem zu Kapitel 1 („Verzeichnis der anerkannten Drittländer") ihres Titels III („Einfuhr von Erzeugnissen mit gleichwertigen Garantien") gehörenden Art. 7, der die Erstellung und den Inhalt des Verzeichnisses der Drittländer betrifft, vor, dass dieses Verzeichnis in Anhang III der Verordnung aufgeführt ist. Nach dem zu Kapitel 2 („Verzeichnis der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden") dieses Titels der Verordnung gehörenden Art. 10 ist das Verzeichnis der im Hinblick auf die Gleichwertigkeit anerkannten Kontrollstellen und Kontrollbehörden in Anhang IV der Verordnung zu veröffentlichen.

17 Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 126/2012 der Kommission vom 14. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 hinsichtlich der Bescheinigungen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 hinsichtlich der Sonderregelung für die Einfuhr von ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus den Vereinigten Staaten von Amerika (ABl. L 41, S. 5) enthält Änderungen der Anhänge III und IV der Verordnung Nr. 1235/2008. Die maßgebliche Fassung dieser Anhänge III und IV ergibt sich aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 508/2012 der Kommission vom 20. Juni 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 (ABl. L 162, S. 1).

18 Nach dem vierten Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung Nr. 126/2012 „sollten die Vereinigten Staaten in das Verzeichnis in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1235/2008 aufgenommen werden“.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

19 Herbaria stellt das Erzeugnis „Herbaria Blutquick – Eisen + Vitamine“ (im Folgenden: Blutquick) her, eine Fruchtsaftmischung mit Kräuterauszügen, die neben pflanzlichen Produkten aus biologischer Landwirtschaft Vitamine und Eisengluconat enthält. Diese zugesetzten Bestandteile stammen nicht aus Erzeugnissen aus biologischer Landwirtschaft.

20 Blutquick wird als eisen- und vitaminhaltiges Nahrungsergänzungsmittel beworben und vermarktet. Auf seinem Etikett befinden sich der nach Art. 23 der Verordnung Nr. 834/2007 geschützte Hinweis auf den ökologischen Landbau und die Angabe „Eisen unterstützt die normale Bildung von roten Blutkörperchen und Hämoglobin“. Die empfohlene Tagesdosis von Blutquick soll 20 % des Tagesbedarfs an Eisen decken. Das Erzeugnis wird insbesondere in der Schwangerschaft und Stillzeit zur Unterstützung der natürlichen geistigen Entwicklung des Kindes empfohlen. Zudem soll es die normale Bildung von roten Blutkörperchen und Hämoglobin unterstützen und zur Verringerung von Erschöpfungszuständen beitragen.

21 Mit Bescheid vom 18. Dezember 2011 gaben die zuständigen bayerischen Behörden Herbaria auf, den Hinweis auf den ökologischen Landbau in der Etikettierung, Kennzeichnung, Werbung und Vermarktung von Blutquick zu entfernen, da er gegen Art. 23 Abs. 4 Unterabs. 1 Buchst. a Ziff. i der Verordnung Nr. 834/2007 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 Buchst. b dieser Verordnung und Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 verstoße. Mineralstoffe und Vitamine könnten nur eingesetzt werden, wenn ihre Verwendung in den Lebensmitteln, denen sie zugefügt würden, gesetzlich vorgeschrieben sei; eine solche gesetzliche Vorschrift gebe es für Blutquick jedoch nicht. Insbesondere bedeute der Umstand, dass „nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben“ nach der Verordnung Nr. 1924/2006 detaillierten Anforderungen unterlägen, nicht, dass der Einsatz von Vitaminen und Mineralstoffen in der Herstellung von Lebensmitteln gesetzlich vorgeschrieben sei. Daher dürfe Blutquick nicht mit dem nach Art. 23 der Verordnung Nr. 834/2007 vorgesehenen Hinweis auf den ökologischen Landbau gekennzeichnet, etikettiert, beworben und vermarktet werden, denn die Verordnung Nr. 1924/2006 schreibe nicht zwingend vor, Lebensmittel mit Vitaminen und Eisengluconat anzureichern.

22 Herbaria erhob gegen diesen Bescheid Klage beim vorlegenden Gericht und machte insbesondere geltend, mit Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 werde das Ziel verfolgt, die Zugabe von Mineralien und Vitaminen zu gestatten, wenn und soweit andere nationale Bestimmungen oder Unionsvorschriften einen bestimmten Vitamin- und Mineraliengehalt anordneten und ein Lebensmittel ohne diesen Gehalt seinen Zweck nicht erfüllen könne. Nach den Vorschriften des Unionsrechts über Nahrungsergänzungsmittel oder nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, insbesondere der Verordnung Nr. 1924/2006, müssten Lebensmitteln, die nach ihrer Kennzeichnung einem besonderen, ernährungsbezogenen Zweck gewidmet seien, Mineralien und Vitamine zugesetzt werden. Die Zweckbestimmung eines Nahrungsergänzungsmittels bilde die Grundlage der gesetzlichen Pflicht, die entsprechenden Mindestwerte zu erreichen. Die Zugabe von Stoffen sei als gesetzlich vorgeschrieben anzusehen, wenn nur durch sie diese Werte erreicht werden könnten. Außerdem schreibe die Verordnung Nr. 432/2012 Tagesverzehrmengen vor und mache damit die Zugabe von Stoffen zu einem biologischen Lebensmittel erforderlich. Die Zugabe von Eisengluconat und Vitaminen zu Blutquick sei unverzichtbar, um die zur Erfüllung des angegebenen Ernährungszwecks erforderlichen Nährwerte zu erreichen; mit Zutaten aus ökologischen Produkten sei dies nicht möglich. Die Zugabe erfolge jedenfalls nur im erforderlichen Umfang.

23 Die bayerischen Behörden machen geltend, der Zusatz von Vitaminen oder Eisengluconat sei nirgendwo gesetzlich vorgeschrieben. Die Verordnung Nr. 1924/2006 erlaube lediglich die Zugabe dieser Stoffe, schreibe sie aber nicht vor. Überdies widerspräche jede andere Auslegung Art. 6 Buchst. b der Verordnung Nr. 834/2007, wonach die Verwendung von Lebensmittelzusatzstoffen im ökologischen Landbau auf ein Minimum zu beschränken sei.

24 Unter diesen Umständen hat das Bayerische Verwaltungsgericht München das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 dahin gehend zu verstehen, dass die Verwendung der genannten Stoffe nur dann gesetzlich vorgeschrieben ist, wenn eine unionsrechtliche oder mit dem Unionsrecht vereinbare nationale Vorschrift für das Lebensmittel, dem die genannten Stoffe zugefügt werden sollen, die Zugabe der genannten Stoffe unmittelbar vorschreibt oder zumindest einen Mindestgehalt für die genannten Stoffe, die zugefügt werden sollen, vorgibt?

2. Falls die erste Frage mit Nein beantwortet wird: Ist Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 dahin gehend zu verstehen, dass die Verwendung der genannten Stoffe auch in den Fällen gesetzlich vorgeschrieben ist, in denen das Inverkehrbringen eines Lebensmittels als Nahrungsergänzungsmittel bzw. unter Verwendung gesundheitsbezogener Angaben ohne die Zufügung zumindest eines der genannten Stoffe irreführend und verbrauchertäuschend wäre, weil das Lebensmittel wegen zu geringer Konzentration eines der genannten Stoffe seinen Widmungszweck als Nahrungsmittel bzw. seinen mit der gesundheitsbezogenen Angabe zum Ausdruck gebrachten Widmungszweck nicht erfüllen kann?

3. Falls die erste Frage mit Nein beantwortet wird: Ist Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 dahin gehend zu verstehen, dass die Verwendung der genannten Stoffe auch in den Fällen gesetzlich vorgeschrieben ist, in denen eine bestimmte gesundheitsbezogene Angabe nur für Lebensmittel verwendet werden darf, die eine bestimmte, sogenannte signifikante Menge zumindest eines der genannten Stoffe enthalten?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

25 Mit Schriftsatz, der am 16. Mai 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat Herbaria die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beantragt, weil eine neue Tatsache vorliege.

26 Hierzu führt Herbaria aus, dass der Markt der Produkte für Säuglinge und Kleinkinder praktisch ausschließlich ein Markt biologischer Produkte sei und dass es diese Produkte nicht mehr als biologische Produkte geben werde, falls sich der Gerichtshof den Schlussanträgen der Generalanwältin hinsichtlich der Auslegung von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 anschließe, da die Vorschriften über diätetische Produkte Mindestgehalte bestimmter Stoffe, insbesondere von Vitaminen und Mineralstoffen, verlangten. Es gebe praktisch kein Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, bei dem diese Mindestgehalte in natürlicher Weise gewährleistet seien. Dass dies zutreffe, könne durch eine Befragung der Mitgliedstaaten und durch Einholung eines Sachverständigengutachtens ermittelt werden.

27 Darüber hinaus seien die Regeln über das Inverkehrbringen von Produkten aus den Vereinigten Staaten als biologische Produkte, die Bestandteil des Unionsrechts seien, entgegen den Ausführungen in den Schlussanträgen der Generalanwältin im Ausgangsverfahren erheblich. Nach dem nationalen Verfahrensrecht komme es für die Prüfung der Frage, ob ein Kläger in seinen Rechten verletzt sei, auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem angerufenen Gericht an. Die mündliche Verhandlung vor dem vorlegenden Gericht habe am 20. Juni 2012 stattgefunden, d. h. nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 126/2012, die vorsehe, dass Produkte, die in den Vereinigten

Staaten als biologische Produkte abgepackt worden seien, ungeachtet ihres Gehalts an synthetischen Mineralstoffen und Vitaminen in der Union auf den Markt gebracht werden dürften. Würde Herbaria die Möglichkeit genommen, Blutquick in der Union auf den Markt zu bringen, stellte dies eine Ungleichbehandlung dar.

28 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seine Verfahrensordnung für die Parteien nicht die Möglichkeit vorsehen, zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Stellung zu nehmen (vgl. Urteile Stichting Natuur en Milieu u. a., C-266/09, EU:C:2010:779, Rn. 28, und Kommission/Portugal, C-335/12, EU:C:2014:2084, Rn. 45).

29 Nach Art. 83 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofs ist, oder wenn ein zwischen den Parteien oder den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs bezeichneten Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.

30 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof nach Anhörung der Generalanwältin der Ansicht, dass er über alle für die Entscheidung erforderlichen Angaben verfügt und dass sich aus dem Antrag von Herbaria keine neue Tatsache ergibt, die von entscheidender Bedeutung für das zu erlassende Urteil ist.

31 Unter diesen Umständen ist dem Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens nicht stattzugeben.

Zu den Vorlagefragen

32 Mit seinen Fragen, die zusammen zu behandeln sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 dahin auszulegen ist, dass die Verwendung eines in dieser Bestimmung genannten Stoffes nur dann gesetzlich vorgeschrieben ist, wenn eine Vorschrift des Unionsrechts oder eine mit ihm im Einklang stehende Vorschrift des nationalen Rechts unmittelbar vorschreibt, dass dieser Stoff einem Nahrungsmittel hinzuzufügen ist, damit es überhaupt in Verkehr gebracht werden kann, oder ob die Verwendung eines solchen Stoffes auch dann gesetzlich vorgeschrieben ist, wenn ein Lebensmittel als Nahrungsergänzungsmittel mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung in Verkehr gebracht wird, so dass es, um die in der Richtlinie 2002/46, den Verordnungen Nrn. 1924/2006 und 432/2012 sowie der Richtlinie 2009/39 und der Verordnung Nr. 953/2009 enthaltenen Bestimmungen über die Hinzufügung von Stoffen zu Lebensmitteln zu erfüllen, eine bestimmte Menge des fraglichen Stoffes enthalten muss.

33 Art. 23 Abs. 2 der Verordnung Nr. 834/2007 verbietet die Verwendung von Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktionsweise bei der Kennzeichnung eines Erzeugnisses, das die Vorschriften dieser Verordnung nicht erfüllt.

34 Bei einem verarbeiteten Lebensmittel wie Blutquick ist die genannte Bezugnahme nach Art. 23 Abs. 4 der Verordnung zulässig, wenn es die Anforderungen ihres Art. 19 erfüllt.

35 Art. 19 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 834/2007 erlaubt u. a. den Zusatz von Mineralstoffen und Vitaminen, sofern diese nach Art. 21 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen worden sind.

36 In Art. 21 der Verordnung Nr. 834/2007 werden Kriterien für die Zulassung und Verwendung derartiger Stoffe festgelegt, und die Kommission wird ermächtigt, im Rahmen dieser Kriterien ein beschränktes Verzeichnis solcher Stoffe zu erstellen. Damit die Verwendung eines Stoffes zugelassen

werden kann, dürfen nach diesen in Art. 21 Abs. 1 Unterabs. 1 Ziff. i und ii aufgeführten Kriterien keine gemäß Titel III Kapitel 4 zugelassenen Alternativen zur Verfügung stehen, und ohne ihn muss die Herstellung oder Haltbarmachung des Lebensmittels oder die Einhaltung ernährungsspezifischer Anforderungen, die aufgrund des Unionsrechts festgelegt wurden, unmöglich sein.

37 Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat die Kommission in Art. 27 Abs. 1 und in Anhang VIII der Verordnung Nr. 889/2008 das beschränkte Verzeichnis von Stoffen erstellt, die bei der Verarbeitung als ökologisch/biologisch vermarkteter Lebensmittel verwendet werden dürfen. Nach Art. 27 Abs. 1 Buchst. f dieser Verordnung dürfen Mineralstoffe und Vitamine nur verwendet werden, soweit ihre Verwendung in den Lebensmitteln, denen sie zugefügt werden, gesetzlich vorgeschrieben ist.

38 Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt zweifelsfrei erkennen, dass Mineralstoffe und Vitamine bei der Verarbeitung ökologischer/biologischer Lebensmittel nur verwendet werden dürfen, wenn ihre Verwendung als Voraussetzung für die Vermarktung dieser Lebensmittel gesetzlich geboten ist.

39 Es ist unerheblich, ob die Verwendung der genannten Stoffe nach einer Vorschrift des nationalen Rechts oder des Unionsrechts erforderlich ist. Handelt es sich um eine nationale Vorschrift, ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob sie ein solches Erfordernis im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 vorsieht. Bei Zweifeln hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Vorschrift mit dem Unionsrecht kann, oder muss gegebenenfalls, das nationale Gericht den Gerichtshof nach Art. 267 AEUV anrufen.

40 Die dem Gerichtshof vorliegenden Akten enthalten keine Anhaltspunkte dafür, dass eine solche nationale Rechtsvorschrift existiert, und auch das vorlegende Gericht hat keine dahin gehenden Angaben gemacht.

41 Die teleologische und systematische Auslegung von Art. 21 der Verordnung Nr. 834/2007 und Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 bestätigt, dass Stoffe wie Mineralien und Vitamine bei der Verarbeitung ökologischer/biologischer Lebensmittel nur verwendet werden dürfen, wenn eine Vorschrift des Unionsrechts oder eine mit ihm im Einklang stehende Vorschrift des nationalen Rechts ihre Verwendung als Voraussetzung für die Vermarktung dieser Lebensmittel unmittelbar vorschreibt.

42 Die Verordnung Nr. 834/2007 bezweckt nach ihren Erwägungsgründen 3, 5 und 22, das Vertrauen der Verbraucher in als ökologisch/biologisch gekennzeichnete Erzeugnisse zu wahren, und bestimmt in ihrem Art. 6 Buchst. c, dass Stoffe und Herstellungsverfahren, die in Bezug auf die tatsächliche Beschaffenheit des Erzeugnisses irreführend sein könnten, auszuschließen sind.

43 Nach Art. 21 der Verordnung Nr. 834/2007 darf die Kommission Stoffe nur unter strengen Voraussetzungen zulassen und in das dort genannte beschränkte Verzeichnis aufnehmen, und zwar dann, wenn diese Stoffe nicht durch andere gemäß Titel III Kapitel 4 zugelassene Alternativen ersetzt werden können und ihre Verwendung unvermeidbar ist.

44 Wie der Freistaat Bayern geltend macht, stellt Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 889/2008 eine Ausnahme von dem in Art. 6 Buchst. b der Verordnung Nr. 834/2007 aufgestellten Grundsatz einer Beschränkung der Verwendung nichtökologischer/nichtbiologischer Zutaten dar. Eine solche Ausnahme, die im Bereich der menschlichen Ernährung Anwendung findet, ist restriktiv auszulegen.

45 Herbaria beruft sich vor dem vorlegenden Gericht und im Rahmen des vorliegenden Verfahrens auf verschiedene Rechtsinstrumente der Union, um darzutun, dass darin rechtliche Verpflichtungen aufgestellt würden, die sie gezwungen hätten, Blutquick mit Eisen und Vitaminen zu versetzen. Daher sei der Zusatz dieser Stoffe auch als „gesetzlich vorgeschrieben“ im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 anzusehen, denn sie dürfe ihr Getränk nicht als

Nahrungsergänzungsmittel mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung in Verkehr bringen, wenn es nicht einen bestimmten Gehalt an Mineralstoffen oder Vitaminen aufweise.

46 Hierzu ist festzustellen, dass es Sache der Wirtschaftsteilnehmer ist, die Zusammensetzung ihrer Produkte festzulegen und zu entscheiden, unter welcher Bezeichnung sie diese in Verkehr bringen wollen. Wollen sie die Produkte als Nahrungsergänzungsmittel im Sinne der Richtlinie 2002/46 mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben im Sinne der Verordnungen Nrn. 1924/2006 und 432/2012 oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung im Sinne der Richtlinie 2009/39 und der Verordnung Nr. 953/2009 in Verkehr bringen, müssen sie die Verpflichtungen erfüllen, die nach der anwendbaren Unionsregelung in diesem Bereich vorgesehen sind, was zu einem Verbot des Inverkehrbringens als Produkt aus ökologischer/biologischer Landwirtschaft führen kann. Das Unionsrecht garantiert nicht, dass ein Wirtschaftsteilnehmer seine Produkte mit allen Bezeichnungen, die er als für ihre Vermarktung vorteilhaft ansieht, in Verkehr bringen kann.

47 Daher ist, da das Inverkehrbringen eines Lebensmittels als Nahrungsergänzungsmittel im Sinne der Richtlinie 2002/46 mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben im Sinne der Verordnungen Nrn. 1924/2006 und 432/2012 oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung im Sinne der Richtlinie 2009/39 und der Verordnung Nr. 953/2009 fakultativ ist, die These zurückzuweisen, dass diese Bestimmungen des Unionsrechts gesetzliche Vorschriften im Sinne von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 darstellten.

48 Daraus ergibt sich, dass die Hinzufügung von Vitaminen und Mineralstoffen bei der Herstellung eines Getränks wie Blutquick keine nach den Vorschriften des Unionsrechts bestehende Verpflichtung darstellt, von deren Erfüllung die Vermarktbarkeit dieses Getränks abhängt. Das Fehlen eines solchen Zusatzes kann allenfalls dem Inverkehrbringen des Getränks als Nahrungsergänzungsmittel mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung entgegenstehen.

49 Außerdem macht Herbaria geltend, sie werde insofern benachteiligt, als sie Blutquick nicht als ökologisches/biologisches Erzeugnis in Verkehr bringen dürfe, während aufgrund der Änderungen der Verordnungen Nrn. 889/2008 und 1235/2008 durch die Durchführungsverordnung Nr. 126/2012 ein vergleichbares, aus den Vereinigten Staaten stammendes und nach den Vorschriften dieses Drittstaats als biologisches Erzeugnis gekennzeichnetes Getränk trotz des Zusatzes synthetischer Mineralstoffe und Vitamine mit einer solchen Kennzeichnung als biologisch in der Union frei auf den Markt gebracht werden könne.

50 Es ist jedoch festzustellen, dass das vorlegende Gericht hierzu keine Frage stellt und die Vorlageentscheidung insoweit nicht die nach Art. 94 der Verfahrensordnung erforderlichen Angaben enthält. Daher hat sich der Gerichtshof mit diesem Punkt nicht zu befassen (vgl. in diesem Sinne Urteil X und X, C-319/10 und C-320/10, EU:C:2011:720, Rn. 28).

51 Unter diesen Umständen ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008 dahin auszulegen ist, dass die Verwendung eines in dieser Bestimmung genannten Stoffes nur dann gesetzlich vorgeschrieben ist, wenn eine Vorschrift des Unionsrechts oder eine mit ihm im Einklang stehende Vorschrift des nationalen Rechts unmittelbar vorschreibt, dass dieser Stoff einem Nahrungsmittel hinzuzufügen ist, damit es überhaupt in Verkehr gebracht werden kann. Die Verwendung eines solchen Stoffes ist nicht im Sinne der genannten Bestimmung gesetzlich vorgeschrieben, wenn ein Lebensmittel als Nahrungsergänzungsmittel mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung in Verkehr gebracht wird, auch wenn dies bedeutet, dass das Lebensmittel, um die

— in der Richtlinie 2002/46,

— in den Verordnungen Nrn. 1924/2006 und 432/2012 sowie

— in der Richtlinie 2009/39 und der Verordnung Nr. 953/2009

enthaltenen Bestimmungen über die Zugabe von Stoffen zu Lebensmitteln zu erfüllen, eine bestimmte Menge des fraglichen Stoffes enthalten muss.

Kosten

52 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle ist dahin auszulegen, dass die Verwendung eines in dieser Bestimmung genannten Stoffes nur dann gesetzlich vorgeschrieben ist, wenn eine Vorschrift des Unionsrechts oder eine mit ihm im Einklang stehende Vorschrift des nationalen Rechts unmittelbar vorschreibt, dass dieser Stoff einem Nahrungsmittel hinzuzufügen ist, damit es überhaupt in Verkehr gebracht werden kann.

Die Verwendung eines solchen Stoffes ist nicht im Sinne der genannten Bestimmung gesetzlich vorgeschrieben, wenn ein Lebensmittel als Nahrungsergänzungsmittel mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe oder als Lebensmittel für eine besondere Ernährung in Verkehr gebracht wird, auch wenn dies bedeutet, dass das Lebensmittel, um die

— **in der Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 geänderten Fassung,**

— **in den Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel und (EU) Nr. 432/2012 der Kommission vom 16. Mai 2012 zur Festlegung einer Liste zulässiger anderer gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos sowie die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern sowie**

— **in der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, und der Verordnung (EG) Nr. 953/2009 der Kommission vom 13. Oktober 2009 über Stoffe, die Lebensmitteln für eine besondere Ernährung zu besonderen Ernährungszwecken zugefügt werden dürfen,**

enthaltenen Bestimmungen über die Zugabe von Stoffen zu Lebensmitteln zu erfüllen, eine bestimmte Menge des fraglichen Stoffes enthalten muss.

Unterschriften