SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER

vom 15. Mai 1997 *

Einleitung

1. In dieser Sache hat das Bundesverwaltungsgericht, Bundesrepublik Deutschland, dem Gerichtshof einige Fragen nach der Auslegung der Richtlinie 80/777/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern [1] (nachstehend: die Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften

2. Die Richtlinie enthält folgende Bestimmungen, die für die Rechtssache von Bedeutung sind:

„*Artikel 1*

(1) Diese Richtlinie betrifft die aus dem Boden eines Mitgliedstaats gewonnenen und von der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats als natürliche Mineralwässer nach Anhang I Abschnitt I anerkannten Wässer.

...

ANHANG I

I. DEFINITION

1. ‚Natürliches Mineralwasser' ist ein im Sinne des Artikels 5 bakteriologisch einwandfreies Wasser, das seinen Ursprung in einem unterirdischen Quellvorkommen hat und aus einer oder mehreren natürlichen oder künstlich erschlossenen Quellen gewonnen wird.

Natürliches Mineralwasser unterscheidet sich von gewöhnlichem Trinkwasser deutlich durch

a) seine Eigenart, die durch seinen Gehalt an Mineralien, Spurenelementen oder sonstigen Bestandteilen und gegebenenfalls durch bestimmte Wirkungen gekennzeichnet ist,

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 229, S. 1.

b) seine ursprüngliche Reinheit,

wobei beide Merkmale aufgrund der unterirdischen Herkunft des Wassers, das vor jedem Verunreinigungsrisiko geschützt ist, unverändert erhalten sind.

2. Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein [2]:

a) unter

1) geologischen und hydrologischen,

2) physikalischen, chemischen und physikalisch-chemischen,

3) mikrobiologischen,

4) erforderlichenfalls pharmakologischen, physiologischen und klinischen Gesichtspunkten;

b) nach den in Abschnitt II aufgeführten Kriterien;

c) nach von der zuständigen Behörde wissenschaftlich anerkannten Verfahren.

Die Prüfungen nach Buchstabe a Punkt 4 können fakultativ sein, wenn das Wasser die Zusammensetzungsmerkmale aufweist, aufgrund deren ein Wasser in dem Mitgliedstaat, in dem es gewonnen wird, vor dem Beginn der Anwendung dieser Richtlinie als natürliches Mineralwasser angesehen worden ist. Dies gilt insbesondere, wenn das betreffende Wasser am Quellaustritt und nach der Abfüllung insgesamt mindestens 1 000 mg feste Stoffe in Lösung oder mindestens 250 mg freie Kohlensäure je 1 kg enthält.

...

II. ANWEISUNGEN UND KRITERIEN FÜR DIE ANWENDUNG DER DEFINITION

...

1.4 Anweisungen für die klinischen und pharmakologischen Untersuchungen

2 — In den anderen Sprachen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie Amtssprachen der Gemeinschaften waren, lautet dieser Satz folgendermaßen:
„Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: ..."
„These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: ..."
„Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: ..."
„Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: ..."
„Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: ..."
In den Sprachen, die nach Erlaß der Richtlinie Amtssprachen der Gemeinschaften geworden sind, lautet der Satz folgendermaßen:
„Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: ..."
„Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: ..."
Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favorávcis à saúde, devem ter sido avaliadas: ..."
„Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: ..."
„Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda ..."

1.4.1. Die Art der Untersuchungen, die nach wissenschaftlich anerkannten Verfahren vorzunehmen sind, muß den besonderen Eigenschaften des natürlichen Mineralwassers und seinen Wirkungen auf den menschlichen Organismus, z. B. Diurese, Magen- und Darmfunktion, Ausgleich von Mineralstoffmangel, entsprechen.

..."

Das Verfahren vor dem nationalen Gericht und die Vorlagefrage

3. Ende der achtziger Jahre erschloß die Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (nachstehend: die Gesellschaft) ein Wasservorkommen. Eine Brunnenanalyse ergab einen Gehalt an gelösten festen Stoffen von 617 mg und an freiem gelöstem Kohlendioxyd von 34 mg je Liter. Ein Gutachten der ernährungsphysiologischen Wirkungen des Wassers ergab einen geringen Gehalt an Natrium und Chlorid.

4. Die Gesellschaft stellte hierauf einen Antrag auf Anerkennung des Wassers als natürliches Mineralwasser gemäß der Richtlinie, doch wurde dieser Antrag vom Land Baden-Württemberg am 28. November 1989 und am 2. April 1990 mit der Begründung abgelehnt, daß Wasser ohne einen positiven Gehalt an wichtigen Bestandteilen nicht die nach den deutschen Durchführungsvorschriften erforderlichen „ernährungsphysiologischen Wirkungen" haben könne.

5. Mit Urteil vom 8. November 1991 wies das Verwaltungsgericht Karlsruhe die Klage der Gesellschaft auf Anerkennung des Wassers als natürliches Mineralwasser ab.

6. Dieses Urteil wurde vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg am 30. November 1993 mit der Begründung bestätigt, daß die Gesellschaft nicht nachgewiesen habe, daß das Wasser aufgrund seiner Bestandteile ernährungsphysiologische Wirkungen habe, wie es nach den deutschen Rechtsvorschriften erforderlich sei. Das Fehlen oder der geringe Gehalt an Bestandteilen im Wasser sei für eine Anerkennung nicht ausreichend.

7. Die Gesellschaft legte Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein, das mit Beschluß vom 31. August 1995 die deutschen Durchführungsvorschriften so ausgelegt hat, daß zwischen einem positiven Gehalt an Bestandteilen im Wasser und den ernährungsphysiologischen Wirkungen ein ursächlicher Zusammenhang bestehen müsse und daß dieser ursächliche Zusammenhang bei der Anerkennung von Wässern mit geringem Gehalt an Mineralstoffen und/oder Kohlendioxyd wissenschaftlich nachgewiesen werden müsse. Für das Bundesverwaltungs-

gericht ist jedoch fraglich, inwieweit diese Anforderungen nach den deutschen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie übereinstimmen; es hat daher dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist Artikel 1 Absatz 1 i. V. m. Anhang I (I. Definition) der Richtlinie ... dahin gehend auszulegen, daß ein Wasser — abgesehen von der Fallgruppe der „Altwässer" gemäß Anhang I, I. Definition Nummer 2 Unterabsatz 2 — nur dann als natürliches Mineralwasser anerkannt werden darf, wenn es gesundheitsdienliche Eigenschaften hat, bejahendenfalls, daß diese Eigenschaften nachzuweisen sind?

2) Dürfen sich die gegebenenfalls erforderlichen gesundheitsdienlichen Eigenschaften auch aus dem fehlenden oder geringen Gehalt der in Abschnitt I Nummer 1 Buchstabe a des Anhangs I bezeichneten Bestandteile (z. B. natriumarme Wässer) ergeben?

3) Wie sind die Begriffe „gesundheitsdienliche Eigenschaften" in Abschnitt I Nummer 2 des Anhangs I und „bestimmte Wirkungen" in Abschnitt I Nummer 1 Buchstabe a (siehe auch: Abschnitt II Nummer 1.4.1. des Anhangs I) voneinander abzugrenzen?

Zur ersten Frage

8. Mit der ersten Frage möchte das vorlegende Gericht Aufschluß darüber erhalten, ob Voraussetzung für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser ist, daß das Wasser gesundheitsdienliche Eigenschaften hat, und gegebenenfalls, ob diese Eigenschaften nachzuweisen sind.

9. Die Gesellschaft hat, unterstützt vom Vereinigten Königreich und der Irischen Republik, vorgetragen, natürliches Mineralwasser könne aufgrund seiner Merkmale, d. h. seiner Eigenart und seiner ursprünglichen Reinheit, gesundheitsdienliche Eigenschaften haben. Für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser sei jedoch nicht Voraussetzung, daß es tatsächlich gesundheitsdienliche Eigenschaften habe. Sonst hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber in Anhang I Abschnitt I Nummer 2 der Richtlinie das Wort „müssen" statt „können" verwendet. Die in Anhang I Abschnitt I Nummer 2 genannten gesundheitsdienlichen Eigenschaften seien nicht Teil der Definition in Nummer 1.

10. Das Land Baden-Württemberg hat, unterstützt von der französischen und der italienischen Regierung, vorgetragen, Wasser könne nur dann als natürliches Mineralwasser anerkannt werden, wenn es gesundheitsdienliche Eigenschaften habe. Natürliches Mineralwasser sei nicht nur durch Ursprung, Inhalt und Zustand gekennzeichnet, sondern auch durch ernährungsphysiologische Wir-

kungen, da diese Wirkungen von dem Gehalt an Mineralien, Spurenelementen oder sonstigen Bestandteilen ausgingen, die die Eigenart des Mineralwassers bestimmten. Aus Anhang I Abschnitt I Nummer 2 ergebe sich, daß die gesundheitsdienlichen Eigenschaften des Wassers nachzuweisen seien. Die Bestimmung in Nummer 2 ergänze und verdeutliche die in Nummer 1, indem sie eine Überprüfung der in Nummer 1 angeführten Merkmale im Hinblick auf den konkreten Nachweis der gesundheitsdienlichen Eigenschaften verlange.

11. Die Kommission hat vorgetragen, die Nummern 1 und 2 des Anhangs I Abschnitt I seien zusammen zu lesen, so daß sowohl Nummer 1 als auch Nummer 2 in die Definition von natürlichem Mineralwasser eingingen. Die deutsche, die englische, die niederländische und die dänische Fassung der Nummer 2 entsprächen einander und seien im Hinblick auf die Frage, ob Mineralwasser stets gesundheitsdienliche Eigenschaften haben müsse, doppeldeutig. Weder die französische noch die italienische noch die spanische Fassung der Nummer 2 ließen dagegen Zweifel daran, daß Mineralwasser stets solche Eigenschaften haben müsse.

12. Ich möchte darauf hinweisen, daß Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt, daß die Richtlinie Wässer betrifft, die aus dem Boden eines Mitgliedstaats gewonnen werden und von der zuständigen Behörde dieses Mitgliedstaats als natürliche Mineralwässer nach Anhang I Abschnitt I anerkannt sind.

13. Anhang I Abschnitt I Nummer 1 Absatz 1 enthält seinem ausdrücklichen Wortlaut nach eine Erläuterung, was unter natürlichem Mineralwasser zu verstehen ist. Nummer 1 Absatz 1 definiert hiernach natürliches Mineralwasser durch seine unterirdische Herkunft. Nummer 1 Absatz 2 fügt dem hinzu, daß natürliches Mineralwasser sich von gewöhnlichem Trinkwasser durch zwei Merkmale unterscheidet: teils durch seine Eigenart, die durch seinen Gehalt an Mineralien, Spurenelementen oder sonstigen Bestandteilen und gegebenenfalls durch bestimmte Wirkungen gekennzeichnet ist, teils durch seine ursprüngliche Reinheit.

14. Anhang I Abschnitt I Nummer 2 schreibt in einem Hauptsatz vor, daß „[d]iese Merkmale" in einer näher festgelegten Weise nach den in Abschnitt II aufgeführten Kriterien und nach wissenschaftlich anerkannten Verfahren überprüft worden sein müssen. In diesen Hauptsatz ist unmittelbar nach den Worten „Diese Merkmale" ein Nebensatz eingeschoben. Der Nebensatz wird eingeleitet mit dem Subjekt des Satzes „die". Dieses Relativpronomen bezieht sich auf den Ausdruck „Diese Merkmale" im Hauptsatz. Umgeformt in einen selbständigen Satz lautet der Nebensatz somit: „Diese Merkmale können natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen."

15. Der Satz taucht in den verschiedenen Sprachfassungen leicht abgewandelt auf. So verwenden die dänische, die deutsche, die englische, die niederländische, die griechische, die finnische und die schwedische Fassung alle die Präsensform des Verbs „können" und bringen damit zum Ausdruck, daß die Möglichkeit besteht, daß natürliches Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften hat.

16. Die französiche, die italienische, die spanische und die portugiesische Fassung verwenden die Formulierungen „qui sont de nature à ...", „che sono tali da conferire ...", „que son las que confieren ..." und „que são de natureza a conferir ..." Diese Formulierungen haben jedoch offensichtlich keinen normativen Gehalt, sondern enthalten eher eine rein beschreibende Aussage darüber, daß die genannten Merkmale geeignet sind, dem Wasser gesundheitsdienliche Eigenschaften zu verleihen.

17. Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber die gesundheitsdienlichen Eigenschaften als ein Erfordernis ausgestalten wollen, um Wasser als natürliches Mineralwasser anerkennen zu können, wäre es ein leichtes gewesen, jeden Zweifel auszuräumen, indem in den einzelnen Sprachfassungen eine Präsensform des Verbs „müssen" verwendet worden wäre. Außerdem hätte es in diesem Fall nahe gelegen, diese Bedingung in Nummer 1 aufzunehmen, die die Definition von natürlichem Mineralwasser enthält, und nicht in einen Nebensatz in Nummer 2, die Vorschriften über die Überprüfung der Anforderungen nach Nummer 1 enthält. In dem ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission [3] war denn auch in Nummer 1 ein Erfordernis in bezug auf gesundheitsdienliche Eigenschaften enthalten. Aufgrund dessen ist die endgültige Aufnahme in Nummer 2 offensichtlich gerade Ausdruck dafür, daß der Rat nicht wollte, daß Voraussetzung für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser sein soll, daß es gesundheitsdienliche Eigenschaften besitzt.

3 — ABl. C 69 vom 11. Juni 1970, S. 14.

18. Für diese Auslegung spricht auch, daß die Richtlinie den Begriff der gesundheitsdienlichen Eigenschaften nicht definiert. Zu Recht möchte daher das vorlegende Gericht mit der zweiten und dritten Frage Aufschluß über den näheren Inhalt des Begriffes erhalten, falls der Gerichtshof zu dem Ergebnis kommen sollte, daß Voraussetzung für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser ist, daß es gesundheitsdienliche Eigenschaften besitzt. Ebenfalls zu Recht bittet das vorlegende Gericht mit dem zweiten Teil der ersten Frage um einen Hinweis, wie solche Eigenschaften gegebenenfalls nachzuweisen sind. Hierauf gibt die Richtlinie keine Antwort. Solche Regeln hätten in die Richtlinie aufgenommen werden müssen, wenn der Rat der Meinung gewesen wäre, daß für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften zu verlangen seien. Dies wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, wie detailliert die Richtlinie im übrigen ausgestaltet ist.

19. Deshalb möchte ich dem Gerichtshof vorschlagen, auf die erste Frage zu antworten, daß Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I Abschnitt I Nummern 1 und 2 der Richtlinie so auszulegen ist, daß er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser das Erfordernis aufzustellen, daß es gesundheitsdienliche Eigenschaften besitzt.

Zur zweiten und zur dritten Frage

20. Aus der zweiten Frage ergibt sich ausdrücklich, daß eine Antwort hierauf nur für den Fall gewünscht wird, daß die erste Frage dahin gehend beantwortet wird, daß Wasser als natürliches Mineralwasser nur anerkannt werden kann, wenn es gesundheitsdienliche Eigenschaften hat. Die dritte Frage betrifft die Abgrenzung des Ausdrucks „gesundheitsdienliche Eigenschaften" im Anhang I Abschnitt I Nummer 2. Wie sich aus meiner Antwort auf die erste Frage ergibt, ist Wasser unabhängig davon, ob es „gesundheitsdienliche Eigenschaften" hat oder nicht, als natürliches Mineralwasser anzuerkennen. Eine nähere Abgrenzung des Begriffes der gesundheitsdienlichen Eigenschaften ist daher ohne praktische Bedeutung, vgl. vorstehend zur ersten Frage.

Somit besteht zu einer Beantwortung der zweiten und der dritten Frage keine Veranlassung.

Vorschlag

21. Ich möchte daher dem Gerichtshof vorschlagen, die vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I Abschnitt I Nummern 1 und 2 der Richtlinie 80/777/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern ist dahin auszulegen, daß er es einem Mitgliedstaat verwehrt, für die Anerkennung von Wasser als natürlichem Mineralwasser das Erfordernis aufzustellen, daß es gesundheitsdienliche Eigenschaften besitzt.