Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 21. Januar 2016[1]

Rechtssache C-448/14

Davitas GmbH
gegen
Stadt Aschaffenburg

(Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Deutschland)

„Schutz der öffentlichen Gesundheit — Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel — Verordnung (EG) Nr. 258/97 — Art. 1 Abs. 2 Buchst. c — Anwendungsbereich — Begriff des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat mit neuer Molekularstruktur“

Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, den Anwendungsbereich der in der Verordnung (EG) Nr. 258/97[2] vorgesehenen Regelung des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel in der Europäischen Union zu präzisieren.

2. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist mit einer Klage der Davitas GmbH (im Folgenden: Davitas) gegen deutsche Behörden im Anschluss an das von diesen ausgesprochene Verbot des Lebensmittels „De Tox Forte“ befasst, dessen Inhaltsstoff Klinoptilolith ist, ein Mineral vulkanischen Ursprungs.

3. Der Ausgangsrechtsstreit betrifft die Frage, ob ein solcher, in der Natur vorkommender und nicht durch einen menschlichen Eingriff entstandener Stoff, der aber noch nicht Gegenstand eines Verzehrs durch den Menschen war, ein neuartiges Lebensmittel im Sinne von Art. 1 der Verordnung Nr. 258/97 darstellt, so dass er vor seiner Vermarktung der in der Verordnung vorgesehenen Sicherheitsprüfung unterzogen werden muss.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. L 43, S. 1) in der zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 (ABl. L 188, S. 14) geänderten Fassung.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

4. Art. 1 der Verordnung Nr. 258/97 lautet:

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

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

c)[3]
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;

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.“

Deutsches Recht

5. § 39 Abs. 2 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), bestimmt:

„Die zuständigen Behörden treffen die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen, die zur Feststellung oder zur Ausräumung eines hinreichenden Verdachts eines Verstoßes oder zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung erforderlich sind. Sie können insbesondere

…

3. das Herstellen, Behandeln oder das Inverkehrbringen von Erzeugnissen verbieten oder beschränken,

3 — Die in den Buchst. a und b aufgeführten Gruppen (Lebensmittel, die genetisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen, sowie Lebensmittel, die aus genetisch veränderten Organismen hergestellt wurden, solche jedoch nicht enthalten) wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABl. L 268, S. 1) gestrichen.

…“

6. § 3 Abs. 1 der Verordnung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Februar 2000 (BGBl. I S. 123), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 27. Mai 2008 (BGBl. I S. 919), lautet:

„Lebensmittel und Lebensmittelzutaten im Sinne des Artikels 1 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 258/97 dürfen vorbehaltlich des Absatzes 2 von demjenigen, der für das Inverkehrbringen verantwortlich ist, nicht ohne eine nach den in Artikel 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 258/97 genannten Verfahren erteilte Genehmigung in den Verkehr gebracht werden.“

Ausgangsrechtsstreit

7. Ab dem 1. August 2012 vermarktete Davitas in Deutschland das Produkt „De Tox Forte“, ein Lebensmittel mit Klinoptilolith als einziger Zutat.

8. Im Januar 2013 beauftragte die Stadt Aschaffenburg das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit mit der Begutachtung einer Probe dieses Produkts.

9. Auf der Grundlage des Gutachtens des Bayerischen Landesamts stufte die Stadt Aschaffenburg das Produkt mit Bescheid vom 6. Juni 2013 als „neuartiges Lebensmittel“ im Sinne der Verordnung Nr. 258/97 ein und untersagte Davitas seine Vermarktung bis zur Erteilung einer Genehmigung für das Inverkehrbringen gemäß den Vorschriften der Verordnung.

10. Davitas erhob gegen diesen Bescheid Anfechtungsklage vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg.

11. Im Rahmen dieser Klage bestritt Davitas nicht, dass es vor dem 15. Mai 1997, dem Stichtag für die Anwendung der Verordnung Nr. 258/97, in der Union keinen nennenswerten Verzehr von Klinoptilolith durch den Menschen gab. Sie machte jedoch geltend, der betreffende Stoff könne nicht als „neuartiges Lebensmittel“ eingestuft werden, da er zu keiner der in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c bis f der Verordnung Nr. 258/97 genannten Gruppen gehöre.

12. Speziell zu der in Buchst. c dieser Vorschrift genannten Gruppe führte Davitas aus, Klinoptilolith weise keine „neue primäre Molekularstruktur“ auf, da es die Molekularstruktur des zur Herstellung von „De Tox Forte“ verwendeten Stoffs in der Natur schon lange vor dem 15. Mai 1997 gegeben habe.

13. Mit Urteil vom 23. April 2014 wies das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg die Klage von Davitas u. a. mit der Begründung ab, für die Anwendung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97 genüge es, dass Klinoptilolith vor dem 15. Mai 1997 nicht als Lebensmittel verwendet worden sei. Dass es diesen Stoff zuvor schon gegeben habe, sei irrelevant.

14. Davitas hat gegen dieses Urteil beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof Berufung eingelegt. Dieser hat Zweifel an der Auslegung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97.

Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

15. In diesem Kontext hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Handelt es sich bei dem von der Klägerin vertriebenen Produkt „De Tox Forte“ um ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat mit neuer Molekularstruktur im Sinne des Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97?

Ist es zur Bejahung dieser Frage insbesondere ausreichend, dass dieses Produkt mit dem Inhaltsstoff Klinoptilolith in seiner bestimmten primären Molekularstruktur noch vor dem 15. Mai 1997 nicht als Lebensmittel verwendet wurde, oder ist es zusätzlich notwendig, dass dieses Produkt durch den Herstellungsprozess mit einem Verfahren erzeugt werden muss, das zu einer neuen oder gezielt modifizierten Molekularstruktur führt, es sich also um einen Stoff handeln muss, den es vorher in der Natur so nicht gegeben hat?

16. Die Vorlageentscheidung vom 15. September 2014 ist am 26. September 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die Parteien des Ausgangsverfahrens, die Landesanwaltschaft Bayern, die am Ausgangsverfahren in der ihr durch das deutsche öffentliche Recht zugewiesenen Rolle teilgenommen hat, die griechische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

17. Diese Parteien und Beteiligten haben, mit Ausnahme der griechischen Regierung, auch an der mündlichen Verhandlung am 29. Oktober 2015 teilgenommen.

Würdigung

18. Mit seinen Vorlagefragen, die ich zusammen prüfen möchte, will das vorlegende Gericht wissen, ob unter den Begriff des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97 auch ein Stoff mineralischen Ursprungs fällt, der in der Natur vorkommt und keinem zur Änderung seiner Molekularstruktur geeigneten Herstellungsverfahren unterzogen wurde, wenn diese Struktur keinen Eingang in die Zusammensetzung eines im Unionsgebiet vor dem 15. Mai 1997 verzehrten Lebensmittels gefunden hat.

19. Aufgrund dieser Fragen wird der Gerichtshof erstmals die Vorschrift von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97 auszulegen haben [4].

20. Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch der Zusammenhang, in dem sie steht, und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden [5]. Die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift des Unionsrechts kann ebenfalls relevante Anhaltspunkte für ihre Auslegung liefern [6].

4 — Der Gerichtshof hatte in den Rechtssachen, in denen die Urteile HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370) sowie M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8) ergangen sind, bereits Gelegenheit zur Prüfung anderer Vorschriften von Art. 1.

5 — Vgl. u. a. Urteile Merck (292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12) und Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 34).

6 — Urteil Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50).

21. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 nimmt im Aufbau der Verordnung eine zentrale Stellung ein, da er durch die nähere Bestimmung des Begriffs „neuartiges Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutat“ ihren Anwendungsbereich definiert [7].

22. Wie sich schon aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ergibt, umfasst die Definition zwei kumulative Elemente.

23. Erstens werden als neuartig die Lebensmittel angesehen, die im Unionsgebiet bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 258/97, dem 15. Mai 1997, noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden [8].

24. Zweitens muss das betreffende Lebensmittel auch zu einer der vier in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c bis f der Verordnung genannten Gruppen gehören.

25. Die in Buchst. c, dessen Fassungen in den Amtssprachen der Union weitgehend übereinstimmen, genannte Gruppe betrifft Lebensmittel „mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur“ [9].

26. Die Fragen des vorlegenden Gerichts betreffen genauer gesagt die Auslegung des Ausdrucks „neue primäre Molekularstruktur“.

27. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens trägt hierzu vor, das Wort „neu“ beziehe sich auf eine Molekularstruktur, die als solche in der Natur nicht vorkomme, sondern durch einen menschlichen Eingriff entstanden sei, und erfasse somit einen Stoff, dessen Moleküle vom Menschen geschaffen oder verändert worden seien. „De Tox Forte“ bestehe aus Vulkangestein im Naturzustand, das lediglich einem alten, im Mahlen des Gesteins bestehenden Verfahren unterzogen werde, ohne die Moleküle zu verändern.

28. Die übrigen Parteien und Beteiligten [10] sind dagegen der Auffassung, die primäre Molekularstruktur sei schon dann als neu anzusehen, wenn sie vor dem 15. Mai 1997 in der Union nicht in einem Lebensmittel verwendet worden sei.

29. Nach ständiger Rechtsprechung sind Bedeutung und Tragweite eines im Unionsrecht nicht definierten Begriffs entsprechend seinem üblichen Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem er verwendet wird, und der Ziele zu bestimmen, die mit der Regelung, zu der er gehört, verfolgt werden [11].

30. Insoweit lässt sich anhand des üblichen Sinns des in der Verordnung Nr. 258/97 verwendeten Wortes „neu“ der im vorliegenden Rechtsstreit entstandene Zweifel nicht beseitigen. Wird dieses Adjektiv im Zusammenhang mit einer Molekularstruktur verwendet, kann es sich nämlich sowohl auf ein neu geschaffenes Molekül beziehen als auch auf ein neu für die menschliche Ernährung verwendetes.

7 — Urteile HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 82) sowie M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, Rn. 15). Ich werde allein den Begriff „Lebensmittel“ verwenden, da die Unterscheidung zwischen Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten im vorliegenden Fall keine Rolle spielt.

8 — Urteile HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 87) sowie M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, Rn. 15).

9 — Vgl. u. a. die französische („les aliments et ingrédients alimentaires présentant une structure moléculaire primaire nouvelle ou délibérément modifiée“), die englische („foods and food ingredients with a new or intentionally modified primary molecular structure“) und die polnische („żywność i składniki żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej“) Sprachfassung.

10 — Die Stadt Aschaffenburg, die Landesanwaltschaft Bayern, die griechische Regierung und die Kommission.

11 — Vgl. u. a. Urteil Hotel Sava Rogaška (C-207/14, EU:C:2015:414, Rn. 25).

31. Die Auslegung, wonach es sich um ein neu für die menschliche Ernährung verwendetes Molekül handelt, mag auf den ersten Blick in Anbetracht der binären Struktur der Definition des Begriffs „neuartiges Lebensmittel“ zweifelhaft erscheinen.

32. Wie ich ausgeführt habe, bezieht sich diese Definition nicht nur auf das Kriterium des mangelnden Verzehrs in der Union, sondern auch auf die in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c bis f der Verordnung Nr. 258/97 genannten Gruppen von Lebensmitteln. Die Bezugnahme auf diese Gruppen soll bewirken, dass die Definition im Interesse der Rechtssicherheit der Wirtschaftsteilnehmer abschließend ist.

33. Würden die Worte „neue primäre Molekularstruktur“ so verstanden, dass sie sich auf einen Stoff mit einer Molekularstruktur beziehen, die vor dem 15. Mai 1997 in der Union nicht für die menschliche Ernährung verwendet wurde, würden sie sich zum großen Teil mit dem ersten Element der Definition – der Tatsache, dass das Lebensmittel als solches in der Union vor diesem Zeitpunkt nicht für den Verzehr verwendet wurde – überschneiden.

34. Diese Überschneidung zwischen den beiden Kriterien der Definition betrifft jedoch nur Lebensmittel, die nicht unter die in Art. 1 Abs. 2 Buchst. d und e der Verordnung Nr. 258/97 genannten Gruppen fallen können und die nicht Gegenstand eines mit einer bedeutenden Veränderung verbundenen neuen Herstellungsverfahrens im Sinne von Buchst. f dieser Vorschrift waren. Es handelt sich somit im Wesentlichen um Lebensmittel, die aus Stoffen mineralischen Ursprungs bestehen.

35. Die Überschneidung ergibt sich daraus, dass der Unionsgesetzgeber keine spezielle Gruppe für neuartige, aus Stoffen mineralischen Ursprungs bestehende Lebensmittel vorgesehen hat.

36. Dass es insoweit eine Gesetzeslücke gibt, wird im Rahmen der vor Kurzem erfolgten Reform der Verordnung Nr. 258/97 deutlich. Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Ziff. iii der Verordnung (EU) 2015/2283 des Parlaments und des Rates [12] sieht nämlich nunmehr eine gesonderte Kategorie für „Lebensmittel, die aus Materialien mineralischen Ursprungs bestehen oder daraus isoliert oder erzeugt wurden“, vor.

37. In Bezug auf die Verordnung Nr. 258/97 kann meines Erachtens die bestehende Lücke dadurch geschlossen werden, dass Art. 1 Abs. 2 Buchst. c im Licht der Zielsetzung und der allgemeinen Systematik der betreffenden Regelung ausgelegt wird.

38. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass mit der Verordnung Nr. 258/97 eine doppelte Zielsetzung verfolgt wird, die darin besteht, zum einen das Funktionieren des Binnenmarkts für neuartige Lebensmittel zu sichern und zum anderen die Gesundheit des Menschen vor den Risiken zu schützen, die durch diese Lebensmittel entstehen können [13].

39. Bei der Verordnung Nr. 258/97 handelt es sich insofern um allgemeine Rechtsvorschriften, als sie sich auf alle neuartigen Lebensmittel, unabhängig von ihrer Natur, erstreckt, ausgenommen bestimmte durch sektorielle Rechtsvorschriften geregelte Bereiche [14].

40. Die betreffende Vorschrift dient zur Festlegung des Anwendungsbereichs der genannten Regelung, indem sie vorsieht, anhand welcher Merkmale Lebensmittel als „neuartig“ einzustufen sind.

12 — Verordnung vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 258/97 und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABl. L 327, S. 1).

13 — Urteile Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 74) sowie M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, Rn. 22).

14 — So sind Lebensmittel aus genetisch veränderten Organismen in der Verordnung Nr. 1829/2003 geregelt. Zudem sind Lebensmittel Gegenstand einer Regelung, wenn und soweit sie als Lebensmittelenzyme, Lebensmittelzusatzstoffe, Lebensmittelaromen oder Extraktionslösungsmittel verwendet werden. Vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 258/97. Ein in der Prüfung befindlicher Gesetzgebungsvorschlag wird zur Schaffung sektorieller Regeln für Lebensmittel von Klontieren führen (COM[2013] 893 vom 18. Dezember 2013).

41. Sowohl die allgemeine Natur als auch die Zielsetzung dieser Vorschrift schließen es aus, sie eng auszulegen.

42. Insbesondere kann entgegen dem Vorbringen der Klägerin des Ausgangsverfahrens nicht davon ausgegangen werden, dass die Verordnung Nr. 258/97 die öffentliche Gesundheit nur vor Stoffen schützen soll, die in der Natur nicht vorkommen, sondern vom Menschen geschaffen oder verändert wurden.

43. So werden die unter Art. 1 Abs. 2 Buchst. d und e der Verordnung fallenden Lebensmittel, d. h. solche, die aus Mikroorganismen, Pilzen, Algen, Pflanzen oder Tieren bestehen, unabhängig davon, ob sie durch einen menschlichen Eingriff entstanden sind, allein deshalb als „neuartig" eingestuft, weil sie in der Union vor dem Stichtag nicht verzehrt wurden.

44. Meines Erachtens muss die gleiche Erwägung für Lebensmittel gelten, die zu der in Buchst. c dieser Vorschrift genannten Gruppe gehören; sie müssen als „neuartig" eingestuft werden, wenn der Stoff, der die fragliche Molekularstruktur aufweist, keinen Eingang in die Zusammensetzung in der Union zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 258/97 verzehrter Lebensmittel gefunden hat.

45. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in Buchst. c genannte Gruppe neuartiger Lebensmittel gegenüber den übrigen Gruppen von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 einige Besonderheiten aufweist.

46. Im Unterschied zu den Buchst. d und e dieser Vorschrift, unter die organische Stoffe nach Maßgabe ihrer Herkunft fallen, und zu ihrem Buchst. f, unter den Lebensmittel fallen, bei deren Herstellung ein neues Verfahren angewandt wurde, das eine bedeutende Veränderung ihrer Zusammensetzung oder ihrer Struktur bewirkt, enthält Buchst. c der Vorschrift eine allgemeinere Bezugnahme auf die „primäre Molekularstruktur" eines Lebensmittels.

47. Außerdem handelt es sich, wie die Stadt Aschaffenburg und die Kommission zutreffend ausführen, um die einzige Kategorie, unter die neuartige Lebensmittel fallen können, die nicht aus den von den Buchst. d und e erfassten organischen Stoffen bestehen und bei deren Herstellung kein neues Verfahren im Sinne von Buchst. f angewandt wurde.

48. In Anbetracht dieser Erwägungen würde eine enge Auslegung von Buchst. c zu einer beträchtlichen Verringerung der Tragweite des Begriffs „neuartiges Lebensmittel" führen.

49. Insbesondere würde eine Auslegung der Worte „neue Molekularstruktur" dahin, dass sie ausschließlich vom Menschen geschaffene Stoffe erfassen, dazu führen, dass vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 alle Stoffe mineralischen Ursprungs ausgenommen wären, da diese nicht unter die in Art. 1 Abs. 2 Buchst. d und e der Verordnung genannten Gruppen fallen können.

50. Eine Auslegung der Definition eines neuartigen Lebensmittels, die zum Ausschluss einer ganzen Gattung von Lebensmitteln führen würde, stünde aber in Widerspruch zur allgemeinen Geltung der fraglichen Regelung sowie zu ihrer oben angesprochenen Zielsetzung.

51. Die Auslegung der betreffenden Gruppe, wonach sie Stoffe erfasst, die eine noch nicht für die menschliche Ernährung verwendete Molekularstruktur aufweisen, wird ferner durch die Entstehungsgeschichte der fraglichen Vorschrift bestätigt.

52. In der Definition dieser Gruppe im ursprünglichen Vorschlag der Kommission war die Rede von einem „Erzeugnis, das aus einer modifizierten molekularen Lebensmitteleinheit oder einer molekularen Einheit, deren unbedenkliche Verwendung in Lebensmitteln nicht schon seit langem nachweisbar ist, besteht“ [15]. Im geänderten Vorschlag wurde diese Gruppe in der Weise umformuliert, dass sie sich auf Lebensmittel „mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur, die bisher in der Regel nicht als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat verwendet wurden“, bezog [16]. Dass der letzte Satzteil ohne besonderen Grund nicht in den gemeinsamen Standpunkt des Rates übernommen wurde, kann nicht als Anhaltspunkt dafür gewertet werden, dass der Gesetzgeber die Tragweite der fraglichen Gruppe einschränken wollte [17].

53. Überdies hat, wie aus den Erklärungen der deutschen Behörden und den schriftlichen Antworten der Kommission auf eine vom Gerichtshof gestellte Frage hervorgeht, die Auslegung, wonach die in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97 genannte Gruppe Stoffe einschließt, die über eine noch nicht in der Ernährung eingesetzte Molekularstruktur verfügen, zu einer ständigen Praxis im Rahmen der Anwendung dieser Verordnung geführt.

54. Infolge dieser Praxis wurde der Klinoptilolith bei früheren Versuchen des Inverkehrbringens in der Union als „neuartiges Lebensmittel“ eingestuft. Auf der Grundlage der Anträge und Informationen von drei Mitgliedstaaten wurde er als neuartiges Lebensmittel in die von der Kommission veröffentlichte indikative und unverbindliche Liste namens „Novel food catalogue“ [18] aufgenommen.

55. Den gleichen Erwägungen ist zudem der Gesetzgeber bei der Präzisierung der Definition eines neuartigen Lebensmittels in der Verordnung 2015/2283 gefolgt, mit der die Verordnung Nr. 258/97 aufgehoben wird. Ihr Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i bezieht sich nämlich auf Lebensmittel „mit neuer oder gezielt veränderter Molekularstruktur, soweit diese Struktur in der Union vor dem 15. Mai 1997 nicht in Lebensmitteln oder als Lebensmittel verwendet wurde“.

56. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich sowohl aus dem achten Erwägungsgrund [19] der Verordnung 2015/2283 als auch daraus, dass in ihrem Art. 3 auf denselben Stichtag – den 15. Mai 1997 – abgestellt wird wie in der Verordnung Nr. 258/97, ergibt, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich der neuen Verordnung gegenüber dem der Verordnung Nr. 258/97 nicht erweitern wollte.

57. Aus all diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die Bezugnahme auf Lebensmittel „mit neuer primärer Molekularstruktur“ in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 258/97 so zu verstehen ist, dass sie Stoffe mit einer Molekularstruktur erfasst, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung in der Union nicht zu Zwecken menschlicher Ernährung verwendet wurde.

58. Wie bereits ausgeführt, würde eine andere Auslegung zum Ausschluss einer ganzen Gruppe von Lebensmitteln, und zwar der aus Stoffen mineralischen Ursprungs bestehenden neuartigen Lebensmittel, vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 führen, wodurch der allgemeine Charakter der Regelung in Frage gestellt würde und das mit ihr verfolgte Ziel beeinträchtigt werden

15 — Vgl. Anhang I des Vorschlags für eine Verordnung (EWG) des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (KOM[1992] 295 endg. vom 7. Juli 1992, ABl. C 190, S. 3), in dem die unter diese Verordnung fallenden Gruppen von Erzeugnissen aufgeführt sind.

16 — Vgl. Art. 1 Abs. 2 Buchst. c des geänderten Vorschlags für eine Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (KOM[1993] 631 endg. vom 1. Dezember 1993, ABl. 1994, C 16, S. 10).

17 — Vgl. Art. 1 Abs. 2 Buchst. c des geänderten Verordnungsvorschlags im gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 25/95, vom Rat festgelegt am 23. Oktober 1995 im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. C 320, S. 1).

18 — Wie die Kommission ausführt, enthält die fragliche Liste die Ergebnisse der Erörterungen in der Arbeitsgruppe von Sachverständigen der zuständigen nationalen Behörden hinsichtlich der Frage, ob ein Lebensmittel als „neuartig“ einzustufen ist (http://ec.europa.eu/food/safety/novel_food/catalogue/index_en.htm).

19 — Nach dem achten Erwägungsgrund dieser Verordnung sollte sich ihr Anwendungsbereich grundsätzlich nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 unterscheiden.

könnte, ein hohes Schutzniveau der Gesundheit des Menschen zu gewährleisten. Im Hinblick auf dieses Ziel wäre es untragbar, wenn Stoffe mineralischen Ursprungs, die in der Union nie für die menschliche Ernährung verwendet wurden, im Gegensatz zu organischen Stoffen vor ihrem Inverkehrbringen in der Union keiner Sicherheitsprüfung unterzogen würden.

Ergebnis

59. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

Unter den Begriff des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat mit neuer primärer Molekularstruktur in Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten in der zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 596/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 geänderten Fassung fällt auch ein Stoff mineralischen Ursprungs, der in der Natur vorkommt und keinem zur Änderung seiner Molekularstruktur geeigneten Herstellungsverfahren unterzogen wurde, wenn diese Struktur keinen Eingang in die Zusammensetzung eines im Unionsgebiet vor dem 15. Mai 1997 verzehrten Lebensmittels gefunden hat.