ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 21ης Ιανουαρίου 2016[1]

Υπόθεση C-448/14

Davitas GmbH
κατά
Stadt Aschaffenburg

[αίτηση του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Γερμανία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προστασία της δημόσιας υγείας — Διάθεση νέων τροφίμων στην αγορά — Κανονισμός (ΕΚ) 258/97 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄ — Πεδίο εφαρμογής — Έννοια του τροφίμου ή του συστατικού τροφίμου με νέα μοριακή σύνταξη»

Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να διευκρινίσει το πεδίο εφαρμογής του προβλεπόμενου από τον κανονισμό (ΕΚ) 258/97[2] συστήματος το οποίο διέπει τη διάθεση νέων τροφίμων στην αγορά, εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία) ασκήθηκε έφεση, στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Davitas GmbH (στο εξής: Davitas) και των γερμανικών αρχών, κατόπιν της απαγορεύσεως από τις εν λόγω αρχές της εμπορίας του προϊόντος με την ονομασία «De Tox Forte», ήτοι ενός τροφίμου που έχει ως συστατικό τον κλινοπτιλόλιθο, μια ανόργανη ουσία από ηφαιστειακά πετρώματα.

3. Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά το ζήτημα αν μια τέτοια ουσία, η οποία υπάρχει στη φύση και δεν προέρχεται από ανθρώπινη παρέμβαση, αλλά ούτε και έχει καταναλωθεί μέχρι σήμερα από τον άνθρωπο, συνιστά νέο τρόφιμο κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού 258/97, οπότε θα πρέπει να υποβληθεί, πριν από την εμπορία της, στην προβλεπόμενη από τον εν λόγω κανονισμό διαδικασία αξιολογήσεως προκειμένου να διαπιστωθεί ότι είναι αβλαβής.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 1997, σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων (ΕΕ L 43, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΚ) 596/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009 (ΕΕ L 188, σ. 14).

Το νομικό πλαίσιο

Το ενωσιακό δίκαιο

4. Το άρθρο 1 του κανονισμού 258/97 έχει ως εξής:

«1. Ο παρών κανονισμός αφορά τη διάθεση νέων τροφίμων ή νέων συστατικών τροφίμων στην αγορά της [Ενωσης].

2. Ο παρών κανονισμός ρυθμίζει τη διάθεση, στην αγορά της [Ενωσης], τροφίμων ή συστατικών τροφίμων, τα οποία δεν έχουν, μέχρι σήμερα, χρησιμοποιηθεί ευρέως για ανθρώπινη κατανάλωση μέσα στην [Ενωση] και ανήκουν στις ακόλουθες κατηγορίες:

γ) [3] τρόφιμα και συστατικά τροφίμων με νέα ή σκοπίμως τροποποιημένη πρωτοταγή μοριακή σύνταξη·

δ) τρόφιμα και συστατικά τροφίμων τα οποία συντίθενται ή έχουν απομονωθεί από μικροοργανισμούς, μύκητες ή φύκη·

ε) τρόφιμα και συστατικά τροφίμων τα οποία συντίθενται ή έχουν απομονωθεί από φυτά, και συστατικά τροφίμων τα οποία έχουν απομονωθεί από ζώα, εκτός από τρόφιμα και τα συστατικά τροφίμων που έχουν ληφθεί από παραδοσιακές πρακτικές πολλαπλασιασμού ή αναπαραγωγής και έχουν ακινδύνως χρησιμοποιηθεί ως τρόφιμα και κατά το παρελθόν·

στ) τρόφιμα και συστατικά τροφίμων για τα οποία έχει εφαρμοστεί μέθοδος παραγωγής που δεν χρησιμοποιείται ευρέως, εφόσον η μέθοδος αυτή προκαλεί στη σύνθεση ή τη δομή των τροφίμων ή των συστατικών τροφίμων σημαντικές αλλαγές που επηρεάζουν τη θρεπτική τους αξία, το μεταβολισμό τους ή την περιεκτικότητά τους σε ανεπιθύμητες ουσίες.»

Το γερμανικό δίκαιο

5. Το άρθρο 39, παράγραφος 2, του κώδικα περί τροφίμων, ειδών πρώτης ανάγκης και ζωοτροφών (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch), όπως δημοσιεύθηκε στις 3 Ιουνίου 2013 (*BGBl.* I, σ. 1426) και μετά την τελευταία του τροποποίηση με τον νόμο της 7ης Αυγούστου 2013 (*BGBl.* I, σ. 3154), ορίζει τα εξής:

«Οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την επιβεβαίωση ή την άρση τυχόν βάσιμης υποψίας παραβάσεως, για την παύση διαπιστωμένων παραβάσεων και για την αποτροπή τους στο μέλλον, καθώς και για την προστασία από κινδύνους για την υγεία ή από ενδεχόμενη απάτη. Ιδίως δύνανται

[…]

3. να απαγορεύσουν ή να περιορίσουν την παρασκευή, την επεξεργασία ή τη διάθεση στην αγορά προϊόντων,

[…]».

3 — Οι κατηγορίες στις οποίες αναφέρονται τα στοιχεία α′ και β′, ήτοι τρόφιμα που περιέχουν γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς, τρόφιμα που συνίστανται από παρόμοιους οργανισμούς και τρόφιμα που παράγονται από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς, αλλά δεν περιέχουν τέτοιους οργανισμούς, καταργήθηκαν με τον κανονισμό (ΕΚ) 1829/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, για τα γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές (ΕΕ L 268, σ. 1).

6. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως για την εφαρμογή διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί νέων τροφίμων και νέων συστατικών τροφίμων (Verordnung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten), όπως δημοσιεύθηκε στις 14 Φεβρουαρίου 2000 (*BGBl.* I, σ. 123) και μετά την τελευταία τροποποίησή του με την ανακοίνωση της 27ης Μαΐου 2008 (*BGBl.* I, σ. 919), προβλέπει τα εξής:

«Τρόφιμα και συστατικά τροφίμων, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 258/97, δεν επιτρέπεται, με την επιφύλαξη της παραγράφου 2 του παρόντος νόμου, να διατίθενται στην αγορά από τον υπεύθυνο για την κυκλοφορία τους, χωρίς προηγούμενη έγκριση κατά τις διαδικασίες του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 258/97.»

Η διαφορά της κύριας δίκης

7. Η Davitas εμπορευόταν από την 1η Αυγούστου 2012 στη Γερμανία το De Tox Forte, τρόφιμο με μοναδικό συστατικό τον κλινοπτιλόλιθο.

8. Τον Ιανουάριο του 2013, ο Stadt Aschaffenburg (Δήμος Aschaffenburg, Γερμανία) ζήτησε από την υπηρεσία του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας (Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) η οποία είναι αρμόδια για την υγεία και την ασφάλεια των τροφίμων να αναλύσει ένα δείγμα αυτού του προϊόντος.

9. Με βάση τη γνωμοδότηση της υπηρεσίας αυτής, ο Δήμος Aschaffenburg, με απόφαση της 6ης Ιουνίου 2013, χαρακτήρισε το προϊόν ως «νέο τρόφιμο» κατά την έννοια του κανονισμού 258/97 και απαγόρευσε στην Davitas να το εμπορεύεται έως ότου λάβει έγκριση για τη διάθεσή του στην αγορά σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω κανονισμού.

10. Η Davitas άσκησε προσφυγή ακυρώσεως κατ' αυτής της αποφάσεως ενώπιον του Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg (διοικητικού δικαστηρίου Würzburg).

11. Στο πλαίσιο της προσφυγής, η Davitas δεν αμφισβήτησε το γεγονός ότι ο κλινοπτιλόλιθος δεν είχε χρησιμοποιηθεί ευρέως για ανθρώπινη κατανάλωση εντός της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997, ημερομηνία αναφοράς για την εφαρμογή του κανονισμού 258/97, προέβαλε όμως το επιχείρημα ότι η οικεία ουσία δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «νέο τρόφιμο», εφόσον δεν ανήκει σε καμία από τις κατηγορίες στις οποίες αναφέρονται τα στοιχεία γ' έως στ' του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 258/97.

12. Όσον αφορά ειδικότερα την κατηγορία του στοιχείου γ' αυτής της διατάξεως, η Davitas διευκρίνισε ότι ο κλινολιπτόλιθος δεν έχει «νέα πρωτοταγή μοριακή σύνταξη», εφόσον η μοριακή σύνταξη της ουσίας που χρησιμοποιούνταν για την παρασκευή του De Tox Forte υπήρχε στη φύση πολύ πριν από τις 15 Μαΐου 1997.

13. Με απόφαση της 23ης Απριλίου 2014, το Bayerisches Verwaltungsgericht Würzburg απέρριψε την προσφυγή της Davitas, κρίνοντας πιο συγκεκριμένα ότι, για τους σκοπούς της εφαρμογής του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 258/97 αρκούσε ότι ο κλινολιπτόλιθος δεν είχε χρησιμοποιηθεί ως τρόφιμο πριν από τις 15 Μαΐου 1997. Κατά το δικαστήριο αυτό, το γεγονός ότι η συγκεκριμένη ουσία υπήρχε ήδη δεν ασκούσε επιρροή.

14. Η Davitas εφεσίβαλε αυτή την απόφαση ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, το οποίο διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 258/97.

Τα προδικαστικά ερωτήματα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

15. Με αυτά τα δεδομένα, το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«Αποτελεί το προϊόν “De Tox Forte”, το οποίο εμπορεύεται η προσφεύγουσα, τρόφιμο ή συστατικό τροφίμου με νέα μοριακή σύνταξη, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού 258/97;

Αρκεί, προκειμένου να δοθεί καταφατική απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, το γεγονός ότι το εν λόγω προϊόν με το συστατικό κλινοπτιλόλιθος δεν είχε χρησιμοποιηθεί πριν τις 15 Μαΐου 1997 ως τρόφιμο στη συγκεκριμένη πρωτοταγή του μοριακή σύνταξη ή μήπως είναι επιπλέον αναγκαίο να εφαρμόζεται για την παρασκευή του μέθοδος παραγωγής που έχει ως αποτέλεσμα μια νέα ή σκοπίμως τροποποιημένη μοριακή σύνταξη, να πρόκειται δηλαδή για ουσία που δεν υπήρχε προηγουμένως ως τέτοια στη φύση;»

16. Η από 15 Σεπτεμβρίου 2014 διάταξη περί παραπομπής περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 26 Σεπτεμβρίου 2014. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι διάδικοι της κύριας δίκης, η Landesanwaltschaft Bayern [εισαγγελική αρχή της Βαυαρίας], η οποία συμμετείχε στη διαδικασία της κύριας δίκης με την ιδιότητα που της αναγνωρίζει το γερμανικό δημόσιο δίκαιο, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

17. Οι ανωτέρω, πλην της Ελληνικής Κυβερνήσεως, παρέστησαν επίσης στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 29 Οκτωβρίου 2015.

Ανάλυση

18. Με τα προδικαστικά του ερωτήματα, που προτείνω να εξετασθούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ’ ουσία να διευκρινισθεί αν η έννοια του τροφίμου ή του συστατικού τροφίμου με νέα πρωτοταγή ή σκοπίμως τροποποιημένη μοριακή σύνταξη, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού 258/97, καλύπτει μια ουσία ανόργανης προελεύσεως η οποία υπάρχει στη φύση και δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο κάποιας μεθόδου παρασκευής ικανής να μεταβάλει τη μοριακή του σύνταξη, σε περίπτωση όπου η σύνταξη αυτή δεν έχει χρησιμοποιηθεί ως συστατικό σε κανένα τρόφιμο από όσα καταναλώνονταν στο έδαφος της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997.

19. Με τα ερωτήματα αυτά, το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει για πρώτη φορά τη διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού 258/97 [4].

20. Κατά πάγια νομολογία, κατά την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον το γράμμα αλλά και το όλο πλαίσιο της διατάξεως, καθώς και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση στην οποία περιλαμβάνεται η διάταξη αυτή [5]. Το ιστορικό θεσπίσεως μιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης μπορεί επίσης να παρέχει χρήσιμα στοιχεία για την ερμηνεία της [6].

4 — Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να εξετάσει άλλες διατάξεις του εν λόγω άρθρου 1 στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις HLH Warenvertrieb και Orthica (C-211/03, C-299/03 και C-316/03 έως C-318/03, EU:C:2005:370), και M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8).

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Merck (292/82, EU:C:1983:335, σκέψη 12), και Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, σκέψη 34).

6 — Απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 50).

21. Παρατηρώ ότι η διάταξη του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 258/97 κατέχει κεντρική θέση στο σύστημα του κανονισμού, δεδομένου ότι ορίζει το πεδίο εφαρμογής του, διευκρινίζοντας την έννοια «νέο τρόφιμο ή νέο συστατικό τροφίμου» [7].

22. Από το ίδιο το γράμμα αυτής της διατάξεως προκύπτει ότι ο ορισμός αναφέρεται σε δύο στοιχεία που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς.

23. Πρώτον, θεωρούνται ως νέα τα τρόφιμα τα οποία δεν χρησιμοποιούνταν ευρέως για ανθρώπινη κατανάλωση στο έδαφος της Ένωσης κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του κανονισμού 258/97, ήτοι στις 15 Μαΐου 1997 [8].

24. Δεύτερον, το οικείο τρόφιμο πρέπει επίσης να εμπίπτει σε μία από τις τέσσερις κατηγορίες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία γ′ έως στ′, του κανονισμού αυτού.

25. Η κατηγορία του στοιχείου γ′, του οποίου οι αποδόσεις στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης σε μεγάλο βαθμό συμπίπτουν, αφορά τα τρόφιμα «με νέα ή σκοπίμως τροποποιημένη πρωτοταγή μοριακή σύνταξη» [9].

26. Τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν ειδικότερα την ερμηνεία της φράσεως «νέα […] πρωτοταγής μοριακή σύνταξη».

27. Συναφώς, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υποστηρίζει ότι ο όρος «νέα» αναφέρεται σε μια μοριακή σύνταξη που δεν υφίστατο καθεαυτή στη φύση, αλλά προήλθε από ανθρώπινη παρέμβαση, και ότι ο όρος αυτός αναφέρεται επομένως σε μια ουσία της οποίας τα μόρια δημιουργήθηκαν ή τροποποιήθηκαν από τον άνθρωπο. Όπως όμως επισημαίνει, τα συστατικά του De Tox Forte είναι ηφαιστειακά πετρώματα στη φυσική τους κατάσταση, τα οποία απλώς υποβάλλονται σε μια παλαιά διαδικασία, που συνίσταται στην άλεσή τους χωρίς αλλοίωση των μορίων.

28. Οι άλλοι μετέχοντες στη διαδικασία [10] θεωρούν αντιθέτως ότι, προκειμένου να θεωρείται νέα η πρωτοταγής μοριακή σύνταξη, αρκεί αυτή να μην έχει χρησιμοποιηθεί μέσα σε τρόφιμο εντός της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997.

29. Υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, ο προσδιορισμός της σημασίας και του περιεχομένου ενός όρου ως προς τον οποίο το ενωσιακό δίκαιο δεν παρέχει κανέναν ορισμό πρέπει να γίνεται σύμφωνα με το σύνηθες νόημά του στην καθημερινή γλώσσα, λαμβανομένου ταυτόχρονα υπόψη του πλαισίου εντός του οποίου αυτός χρησιμοποιείται και των σκοπών που επιδιώκονται με την οικεία ρύθμιση [11].

30. Εν προκειμένω, το σύνηθες νόημα του όρου «νέα» ο οποίος χρησιμοποιείται στον κανονισμό 258/97 δεν βοηθά να διαλυθούν οι αμφιβολίες που εγείρονται στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς. Το συγκεκριμένο επίθετο, χρησιμοποιούμενο σε σχέση με μια μοριακή σύνταξη, μπορεί στην πράξη να αναφέρεται τόσο σε μόρια που δημιουργούνται για πρώτη φορά όσο και σε μόρια που χρησιμοποιούνται για πρώτη φορά στην ανθρώπινη διατροφή.

7 — Αποφάσεις HLH Warenvertrieb και Orthica (C-211/03, C-299/03 και C-316/03 έως C-318/03, EU:C:2005:370, σκέψη 82), και M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, σκέψη 15). Θα χρησιμοποιήσω μόνο τον όρο «τρόφιμο», δεδομένου ότι η διάκριση μεταξύ τροφίμων και συστατικών τροφίμων στερείται σημασίας εν προκειμένω.

8 — Αποφάσεις HLH Warenvertrieb και Orthica (C-211/03, C-299/03 και C-316/03 έως C-318/03, EU:C:2005:370, σκέψη 87), και M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, σκέψη 15).

9 — Βλ., παραδείγματος χάρη, τις αποδόσεις στη γερμανική («Lebensmittel und Lebensmittelzutaten mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur»), την αγγλική («foods and food ingredients with a new or intentionally modified primary molecular structure») και την πολωνική γλώσσα («żywność i składniki żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej»).

10 — Ο Δήμος Aschaffenburg, η Landesanwaltschaft Bayern, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Hotel Sava Rogaška (C-207/14, EU:C:2015:414, σκέψη 25).

31. Παρατηρώ ότι ως προς τη δεύτερη από τις πιθανές αυτές ερμηνείες μπορούν, εκ πρώτης όψεως, να διατυπωθούν κάποιες ενστάσεις, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ο ορισμός της έννοιας «νέο τρόφιμο» χωρίζεται σε δύο σκέλη.

32. Όπως τόνισα ήδη, το ένα στοιχείο του ορισμού αυτού είναι το κριτήριο ότι πρέπει να μην έχει προηγηθεί κατανάλωση εντός της Ένωσης και το άλλο στοιχείο είναι οι κατηγορίες τροφίμων στις οποίες αναφέρονται τα στοιχεία γ′ και στ′ του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 258/97. Σκοπός της παραπομπής στις κατηγορίες αυτές είναι να προσδοθεί στον ορισμό αποκλειστικός, και όχι απλώς ενδεικτικός, χαρακτήρας, χάριν μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου για τους επιχειρηματίες.

33. Αν η φράση «νέα πρωτοταγής μοριακή σύνταξη» ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι αναφέρεται σε κάθε ουσία με μοριακή διάταξη που δεν έχει χρησιμοποιηθεί στην ανθρώπινη διατροφή εντός της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997, τότε θα συνέπιπτε σε μεγάλο βαθμό με το πρώτο στοιχείο του ορισμού, ήτοι με την προϋπόθεση να μην έχει το τρόφιμο, καθεαυτό, καταναλωθεί εντός της Ένωσης πριν από την ως άνω ημερομηνία.

34. Η σύμπτωση όμως αυτή των δύο κριτηρίων του ορισμού ισχύει μόνον ως προς τα τρόφιμα που δεν εμπίπτουν σε καμία από τις κατηγορίες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ′ και ε′, του κανονισμού 258/97 και δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο κάποιας νέας μεθόδου παραγωγής που να επιφέρει σημαντικές αλλαγές κατά την έννοια του στοιχείου στ′ της ίδιας διατάξεως. Πρόκειται επομένως, κατά βάση, για τα τρόφιμα που συντίθενται από ουσίες ανόργανης προελεύσεως.

35. Η σύμπτωση αυτή οφείλεται στο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν είχε κατά νου μια ιδιαίτερη κατηγορία για τα νέα τρόφιμα που συντίθενται από ουσίες ανόργανης προελεύσεως.

36. Η ύπαρξη νομοθετικού κενού ως προς το σημείο αυτό κατέστη εμφανής στο πλαίσιο της πρόσφατης μεταρρυθμίσεως του κανονισμού 258/97. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, σημείο iii, του κανονισμού (ΕΕ) 2015/2283 του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[12] προβλέπει, πράγματι, εφεξής μια ξεχωριστή κατηγορία που αφορά τα «τρόφιμα που συντίθενται από υλικά ανόργανης προελεύσεως, ή έχουν απομονωθεί ή παραχθεί από υλικά ανόργανης προελεύσεως».

37. Πάντως, κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά τον κανονισμό 258/97, αυτό το κενό μπορεί να θεραπευθεί μέσω της ερμηνείας του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, υπό το φως του σκοπού και της όλης οικονομίας της οικείας ρυθμίσεως.

38. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κανονισμός 258/97 επιδιώκει διττό σκοπό ο οποίος συνίσταται, αφενός, στη διασφάλιση της καλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ως προς τα νέα τρόφιμα και, αφετέρου, στην προστασία της δημόσιας υγείας από τους κινδύνους που αυτά μπορούν να προκαλέσουν[13].

39. Ο κανονισμός 258/97 συνιστά γενική νομοθεσία, καθόσον καλύπτει όλα τα νέα τρόφιμα, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους, με εξαίρεση ορισμένους τομείς που διέπονται από τις αντίστοιχες τομεακές ρυθμίσεις[14].

12 — Κανονισμός του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2015, σχετικά με τα νέα τρόφιμα, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΕ) 1169/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και καταργεί τον κανονισμό 258/97 και τον κανονισμό (ΕΚ) 1852/2001 της Επιτροπής (ΕΕ L 327, σ. 1).

13 — Αποφάσεις Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 74), και M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, σκέψη 22).

14 — Έτσι, παραδείγματος χάρη, τα τρόφιμα που προέρχονται από γενετικώς τροποποιημένους οργανισμούς διέπονται από τον κανονισμό 1829/2003. Επιπλέον, προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για τα τρόφιμα αν και εφόσον αυτά χρησιμοποιούνται ως ένζυμα τροφίμων, πρόσθετα τροφίμων, αρτυματικές ύλες για τρόφιμα ή διαλύτες εκχυλίσεως. Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 258/97. Επίσης, νομοθετική πρόταση η οποία επί του παρόντος βρίσκεται υπό εξέταση θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία τομεακών κανόνων ως προς τα τρόφιμα από κλωνοποιημένα ζώα [COM(2013) 893 της 18ης Δεκεμβρίου 2013].

40. Η επίμαχη διάταξη οριοθετεί το πεδίο εφαρμογής του συγκεκριμένου κανονισμού, ορίζοντας ποια χαρακτηριστικά στοιχεία καθιστούν δυνατό τον χαρακτηρισμό τροφίμων ως «νέων».

41. Σημειωτέον δε ότι τόσο η γενική φύση όσο και ο σκοπός αυτής της διατάξεως αποκλείουν τυχόν συσταλτική ερμηνεία της.

42. Ειδικότερα, δεν είναι δυνατό να υποστηριχθεί, σε αντίθεση προς το σχετικό επιχείρημα της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, ότι σκοπός του κανονισμού 258/97 είναι να προστατευθεί η δημόσια υγεία αποκλειστικά και μόνον από τις ουσίες που δεν υπάρχουν στη φύση, αλλά δημιουργήθηκαν ή τροποποιήθηκαν από τον άνθρωπο.

43. Συγκεκριμένα, τα τρόφιμα που εμπίπτουν στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ′ και ε′, του εν λόγω κανονισμού, ήτοι αυτά που συντίθενται από μικροοργανισμούς, μύκητες, φύκη, φυτά ή ζώα, χαρακτηρίζονται ως «νέα», ανεξαρτήτως του ζητήματος αν προέρχονται από ανθρώπινη παρέμβαση, για τον λόγο και μόνον ότι δεν καταναλώνονταν εντός της Ένωσης πριν από την ημερομηνία αναφοράς.

44. Κατ' εμέ, το ίδιο πρέπει να γίνει δεκτό και ως προς τα τρόφιμα της κατηγορίας του στοιχείου γ′ της εν λόγω διατάξεως, τα οποία πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «νέα» εφόσον η ουσία που εμφανίζει τη συγκεκριμένη μοριακή σύνταξη δεν υπήρχε ως συστατικό στα τρόφιμα τα οποία καταναλώνονταν εντός της Ένωσης κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 258/97.

45. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνω ότι η κατηγορία νέων τροφίμων στην οποία αναφέρεται το στοιχείο γ′ εμφανίζει ορισμένες ιδιομορφίες σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 258/97.

46. Σε αντίθεση τόσο προς τα στοιχεία δ′ και ε′ της ίδιας διατάξεως, όπου τα τρόφιμα κατατάσσονται σε συνάρτηση με την προέλευσή τους, όσο και προς το στοιχείο στ′ το οποίο αφορά περιπτώσεις τροφίμων όπου έχει εφαρμοστεί νέα μέθοδος παραγωγής που προκαλεί σημαντικές αλλαγές στη σύνθεση ή τη δομή τους, το στοιχείο γ′ περιέχει μια ευρύτερη αναφορά γένους στην «πρωτοταγή μοριακή σύνταξη» ενός τροφίμου.

47. Επιπλέον, όπως ορθώς παρατηρούν ο Δήμος Aschaffenburg και η Επιτροπή, πρόκειται για τη μόνη κατηγορία που μπορεί να καλύψει όλα τα νέα τρόφιμα τα οποία δεν συντίθενται από οργανικές ουσίες, κατά την έννοια των στοιχείων δ′ και ε′, ούτε υποβάλλονται σε νέα μέθοδο παραγωγής, κατά την έννοια του στοιχείου στ′.

48. Με βάση αυτές τις σκέψεις, αν το εν λόγω στοιχείο γ′ ερμηνευόταν συσταλτικά, το περιεχόμενο του όρου «νέο τρόφιμο» θα περιοριζόταν σημαντικά.

49. Ειδικότερα, τυχόν ερμηνεία της φράσεως «νέα μοριακή σύνταξη» υπό την έννοια ότι αφορά αποκλειστικώς τις ουσίες που δημιουργούνται από τον άνθρωπο θα είχε ως αποτέλεσμα να εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 258/97 το σύνολο των ουσιών ανόργανης προελεύσεως, εφόσον αυτές δεν είναι δυνατό να εμπίπτουν στις κατηγορίες στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ′ και ε′, του ως άνω κανονισμού.

50. Μια τέτοια όμως ερμηνεία του ορισμού της έννοιας «νέο τρόφιμο», η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα να εξαιρείται από αυτόν τον ορισμό μια ολόκληρη κατηγορία γένους τροφίμων θα ήταν αντίθετη προς το γενικό περιεχόμενο της επίμαχης ρυθμίσεως, καθώς και προς τον ανωτέρω μνημονευόμενο σκοπό της.

51. Η ερμηνεία της οικείας κατηγορίας υπό την έννοια ότι αναφέρεται στις ουσίες που εμφανίζουν μοριακή σύνταξη η οποία δεν έχει ακόμη χρησιμοποιηθεί για ανθρώπινη κατανάλωση επιβεβαιώνεται, επιπλέον, από το ιστορικό θεσπίσεως της συγκεκριμένης διατάξεως.

52. Ο ορισμός αυτής της κατηγορίας, όπως διατυπώθηκε στην αρχική πρόταση της Επιτροπής, αναφερόταν σε «προϊόν που συνίστατο σε ένα τροποποιημένο διατροφικό μόριο […] ή σε ένα μόριο που δεν είχε ακόμη δοκιμασθεί στον τομέα των τροφίμων» [15]. Στην τροποποιημένη πρόταση χρησιμοποιήθηκε νέα διατύπωση ως προς την κατηγορία αυτή, ώστε να περιλαμβάνει τρόφιμα «με νέα ή σκοπίμως τροποποιημένη πρωτοταγή μοριακή σύνταξη, που δεν χρησιμοποιούνταν μέχρι σήμερα ως τρόφιμα και συστατικά τροφίμων» [16]. Το γεγονός ότι, στην κοινή θέση του Συμβουλίου, το τελευταίο αυτό σκέλος της φράσεως παραλείφθηκε χωρίς ιδιαίτερη αιτιολογία δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως ένδειξη της βουλήσεως του νομοθέτη να περιορίσει το περιεχόμενο της επίμαχης κατηγορίας [17].

53. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις των γερμανικών αρχών και από τις γραπτές απαντήσεις της Επιτροπής σε ερώτηση που έθεσε το Δικαστήριο, η πάγια πρακτική η οποία ακολουθείται στο πλαίσιο της εφαρμογής του κανονισμού 258/97 στηρίζεται στην ερμηνεία ότι η κατηγορία του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού αυτού περιλαμβάνει τις ουσίες με μοριακή σύνταξη που δεν υπήρχε τότε ακόμη στη διατροφή.

54. Με βάση ακριβώς αυτή την πρακτική χαρακτηρίσθηκε ο κλινοπτιλόλιθος ως «νέο τρόφιμο» κατά τις προηγούμενες προσπάθειες διαθέσεως στην αγορά εντός της Ένωσης. Με βάση αιτήματα και πληροφορίες που κοινοποιήθηκαν από τρία κράτη μέλη, η ουσία αυτή περιελήφθη ως νέο τρόφιμο στον ενδεικτικό και μη δεσμευτικό κατάλογο τον οποίο δημοσιεύει η Επιτροπή, δηλαδή τον «Novel food catalogue» [18].

55. Τελικά, ο νομοθέτης συνέχισε στο ίδιο πνεύμα, προκειμένου να αποσαφηνίσει τον ορισμό του νέου τροφίμου, όταν θέσπισε τον κανονισμό 2015/2283, με τον οποίο καταργήθηκε ο κανονισμός 258/97. Πράγματι, το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, σημείο i, του νέου αυτού κανονισμού αναφέρεται στα τρόφιμα «με νέα ή σκοπίμως τροποποιημένη μοριακή δομή, εφόσον η εν λόγω δομή δεν χρησιμοποιούνταν ως τρόφιμο, ή σε τρόφιμο, εντός της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997».

56. Συναφώς, παρατηρώ ότι τόσο από την αιτιολογική σκέψη 8 [19] του κανονισμού 2015/2283 όσο και από το γεγονός ότι το άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού επαναλαμβάνει την ίδια ημερομηνία αναφοράς για την οποία γίνεται λόγος στον κανονισμό 258/97, δηλαδή τη 15η Μαΐου 1997, προκύπτει ότι ο νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του νέου κανονισμού σε σχέση με αυτό του κανονισμού 258/97.

57. Για όλους αυτούς τους λόγους, εκτιμώ ότι η αναφορά σε τρόφιμα «με νέα […] πρωτοταγή μοριακή σύνταξη» στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, του κανονισμού 258/97 πρέπει να γίνει αντιληπτή υπό την έννοια ότι αφορά τις ουσίες με μοριακή δομή η οποία, κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος αυτού του κανονισμού, δεν χρησιμοποιούνταν εντός της Ένωσης για σκοπούς σχετικούς με την ανθρώπινη διατροφή.

15 — Βλ. παράρτημα Ι της προτάσεως κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου σχετικά με νέα τρόφιμα και νέα συστατικά τροφίμων, το οποίο απαριθμεί τις κατηγορίες προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτού του κανονισμού [COM(1992) 295 τελικό της 7ης Ιουλίου 1992, ΕΕ C 190, σ. 3].

16 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, της τροποποιημένης προτάσεως για κανονισμό (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων [COM(1993) 631 τελικό της 1ης Δεκεμβρίου 1993, ΕΕ 1994, C 16, σ. 10].

17 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ′, της τροποποιημένης προτάσεως κανονισμού, στην οποία αναφέρεται η κοινή θέση (ΕΚ) 25/95, η οποία καθορίστηκε από το Συμβούλιο στις 23 Οκτωβρίου 1995 για τη θέσπιση του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων (ΕΕ C 320, σ. 1).

18 — Όπως εξηγεί η Επιτροπή, ο εν λόγω κατάλογος παρουσιάζει τα αποτελέσματα των συζητήσεων της ομάδας εργασίας την οποία απαρτίζουν εμπειρογνώμονες των αρμόδιων εθνικών αρχών, σε σχέση με το ζήτημα αν κάποιο τρόφιμο πρέπει να χαρακτηρισθεί «νέο» (http://ec.europa.eu/food/safety/novel_food/catalogue/index_en.htm).

19 — Κατά την αιτιολογική σκέψη 8 του εν λόγω κανονισμού, το πεδίο του εφαρμογής θα πρέπει, κατ' αρχήν, να παραμείνει πανομοιότυπο με αυτό του κανονισμού 258/97.

58. Υπενθυμίζω ότι διαφορετική ερμηνεία θα είχε ως αποτέλεσμα την εξαίρεση μιας ολόκληρης κατηγορίας τροφίμων, ήτοι των νέων τροφίμων που συντίθενται από ανόργανες ουσίες, από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 258/97, πράγμα που θα έθετε υπό αμφισβήτηση τον γενικό χαρακτήρα της ρυθμίσεως και θα ενείχε τον κίνδυνο να θιγεί ο επιδιωκόμενος με αυτήν σκοπός της διασφαλίσεως υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας των ανθρώπων. Υπό το πρίσμα αυτού του σκοπού, θα ήταν απαράδεκτο ουσίες ανόργανης προελεύσεως οι οποίες ουδέποτε χρησιμοποιήθηκαν εντός της Ένωσης για την ανθρώπινη διατροφή να μην υποβάλλονται, εν αντιθέσει προς τις οργανικές ουσίες, σε καμία διαδικασία αξιολογήσεως προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι αβλαβείς προτού διατεθούν στην αγορά της Ένωσης.

Πρόταση

59. Κατόπιν των προηγούμενων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ως ακολούθως:

Η έννοια των τροφίμων και των συστατικών τροφίμων με νέα πρωτοταγή μοριακή σύνταξη, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΚ) 258/97 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 1997, σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον κανονισμό (ΕΚ) 596/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, καλύπτει μια ουσία ανόργανης προελεύσεως η οποία υπάρχει στη φύση και δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο κάποιας μεθόδου παρασκευής ικανής να μεταβάλει τη μοριακή της σύνταξη, σε περίπτωση όπου η σύνταξη αυτή δεν έχει χρησιμοποιηθεί ως συστατικό σε κανένα τρόφιμο από όσα καταναλώνονταν στο έδαφος της Ένωσης πριν από τις 15 Μαΐου 1997.