CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 21 januari 2016[1]

Zaak C-448/14

Davitas GmbH
tegen
Stadt Aschaffenburg

[verzoek van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Bescherming van de volksgezondheid — In de handel brengen van nieuwe voedingsmiddelen — Verordening (EG) nr. 258/97 — Artikel 1, lid 2, onder c) — Werkingssfeer — Begrip voedingsmiddel of voedselingrediënt met een nieuwe molecuulstructuur”

Inleiding

1. De onderhavige zaak biedt het Hof de mogelijkheid om de werkingssfeer van de in verordening (EG) nr. 258/97[2] vastgestelde regeling inzake het in de handel brengen in de Europese Unie van nieuwe voedingsmiddelen te verduidelijken.

2. Bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Beieren, Duitsland) is een beroep aanhangig gemaakt tussen Davitas GmbH (hierna: „Davitas”) en de Duitse autoriteiten, als gevolg van het verbod door deze autoriteiten op het in de handel brengen van het product met de naam „De Tox Forte”, een voedingsmiddel dat bestaat uit clinoptiloliet, een minerale stof van vulkanische oorsprong.

3. Het hoofdgeding betreft de vraag of een dergelijke stof, die in de natuur aanwezig is en niet ontstaat door een bewerking door de mens, maar niet het voorwerp is geweest van menselijke consumptie, een nieuw voedingsmiddel in de zin van artikel 1 van verordening nr. 258/97 is, zodat daarvoor vóór het in de handel wordt gebracht, de door deze verordening vastgestelde veiligheidscontrole moet gebeuren.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten (PB L 43, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 (PB L 188, blz. 14).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

4. Artikel 1 van verordening nr. 258/97 luidt als volgt:

„1. Deze verordening betreft het in de handel brengen in de [Unie] van nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten.

2. Deze verordening is van toepassing op het in de handel brengen in de [Unie] van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die tot dusver in de [Unie] niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt en die vallen onder de volgende categorieën:

c) [3] voedingsmiddelen en voedselingrediënten met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire molecuulstructuur;

d) voedingsmiddelen en voedselingrediënten bestaande of geïsoleerd uit micro-organismen, schimmels of algen;

e) voedingsmiddelen en voedselingrediënten bestaande of geïsoleerd uit planten alsmede voedselingrediënten die uit dieren zijn geïsoleerd, met uitzondering van voedingsmiddelen en voedselingrediënten die volgens traditionele vermeerderings- of teeltmethodes zijn verkregen en die sinds lang veilig voor voedingsdoeleinden worden gebruikt;

f) voedingsmiddelen en voedselingrediënten waarop een weinig gebruikt productieprocedé is toegepast, voor zover dit procedé wijzigingen in de samenstelling of de structuur van de voedingsmiddelen of voedselingrediënten veroorzaakt die significant zijn voor hun voedingswaarde, hun metabolisme of hun gehalte aan ongewenste stoffen."

Duits recht

5. § 39, lid 2, van het Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Duits wetboek levensmiddelen, consumptiegoederen en voedermiddelen), in zijn op 3 juni 2013 gepubliceerde versie (BGBl. I, blz. 1426), zoals laatstelijk gewijzigd door de wet van 7 augustus 2013 (BGBl. I, blz. 3154), bepaalt:

„De bevoegde autoriteiten treffen de beschikkingen en maatregelen die nodig zijn om een redelijk vermoeden van een overtreding vast te stellen of uit te sluiten, om vastgestelde overtredingen ongedaan te maken en toekomstige overtredingen te voorkomen, alsook beschikkingen en maatregelen die worden vereist door de bescherming tegen risico's voor de gezondheid en tegen bedrog. Ze kunnen met name

[...]

3. de vervaardiging, de bewerking of het in de handel brengen van producten verbieden of beperken,

[...]"

3 — De in de punten a) en b) bedoelde categorieën, namelijk voedingsmiddelen die genetisch gemodificeerde organismen bevatten of die uit dergelijke organismen bestaan en voedingsmiddelen die zijn geproduceerd met dergelijke organismen maar deze niet bevatten, zijn geschrapt bij verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB L 268, blz. 1).

6. § 3, lid 1, van de Verordnung zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten (Duitse verordening tot uitvoering van gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake nieuwe voedingsmiddelen en voedselingrediënten), in haar op 14 februari 2000 gepubliceerde versie (BGBl. I, blz. 123), zoals laatstelijk gewijzigd bij bekendmaking van 27 mei 2008 (BGBl. I, blz. 919) bepaalt:

„Behoudens het bepaalde in het tweede lid mogen voedingsmiddelen en voedselingrediënten in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening [nr. 258/97] door degene die voor het in de handel brengen ervan verantwoordelijk is, niet in de handel worden gebracht zonder een vergunning die is verleend volgens de in artikel 3, lid 2, van verordening [nr. 258/97] bedoelde procedure."

Hoofdgeding

7. Vanaf 1 augustus 2012 heeft Davitas in Duitsland De Tox Forte verhandeld, een voedingsmiddel met clinoptiloliet als enige ingrediënt.

8. In de loop van januari 2013 heeft Stadt Aschaffenburg (stad Aschaffenburg, Duitsland) het Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (dienst van de deelstaat Beieren voor gezondheid en voedselveiligheid) verzocht om een staal van dit product te onderzoeken.

9. Op basis van het door deze dienst meegedeelde onderzoeksrapport heeft Stadt Aschaffenburg bij beslissing van 6 juni 2013 het product aangemerkt als „nieuw voedingsmiddel" in de zin van verordening nr. 258/97, en Davitas verboden dit product in de handel te brengen tot zij een vergunning voor het in de handel brengen had verkregen overeenkomstig de bepalingen van deze verordening.

10. Davitas heeft tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg (bestuursrechter te Würzburg).

11. In het kader van dit beroep betwistte Davitas niet dat clinoptiloliet vóór 15 mei 1997 – de referentiedatum voor de toepassing van verordening nr. 258/97 – in de Unie niet in significante mate voor menselijke voeding was gebruikt, maar heeft zij aangevoerd dat de betrokken stof niet als „nieuw voedingsmiddel" kon worden aangemerkt, aangezien zij niet viel onder een van de in artikel 1, lid 2, onder c) tot en met f), van verordening nr. 258/97 bedoelde categorieën.

12. Wat inzonderheid de in punt c) van deze bepaling bedoelde categorie betreft, heeft Davitas aangegeven dat clinoptiloliet geen „nieuwe primaire molecuulstructuur" had, aangezien de molecuulstructuur van de voor de bereiding van De Tox Forte gebruikte stof lang vóór 15 mei 1997 in de natuur bestond.

13. Bij vonnis van 23 april 2014 heeft het Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg het beroep van Davitas verworpen, met name op grond dat het voor de toepassing van artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97 volstond dat clinoptiloliet vóór 15 mei 1997 niet als voedingsmiddel werd gebruikt. Dat deze stof eerder bestond, was niet relevant.

14. Davitas heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof, dat twijfelt over de uitlegging van artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97.

Prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

15. In deze context heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„Gaat het bij het door verzoekster gedistribueerde product „De Tox Forte" om een voedingsmiddel of voedselingrediënt met een nieuwe molecuulstructuur in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97?

Volstaat het voor een bevestigend antwoord op deze vraag in het bijzonder dat dit product met het ingrediënt clinoptiloliet in zijn welbepaalde primaire molecuulstructuur vóór 15 mei 1997 nog niet als voedingsmiddel werd gebruikt, of is daarenboven vereist dat dit product wordt geproduceerd door middel van een procedé dat leidt tot een nieuwe of doelbewust gemodificeerde molecuulstructuur, met andere woorden dat het gaat om een stof die voorheen in de natuur niet in deze vorm bestond?"

16. De verwijzingsbeslissing van 15 september 2014 is op 26 september 2014 ingekomen ter griffie van het Hof. Partijen in het hoofdgeding, de Landesanwaltschaft Beieren – die aan het hoofdgeding heeft deelgenomen ingevolge de rol die haar door het Duitse publiekrecht wordt toegekend – de Griekse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

17. Deze partijen en belanghebbenden, met uitzondering van de Griekse regering, hebben ook deelgenomen aan de terechtzitting op 29 oktober 2015.

Analyse

18. Met zijn prejudiciële vragen, die ik voorstel gezamenlijk te onderzoeken, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip voedingsmiddel of voedselingrediënt met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire molecuulstructuur in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97 mede een stof van minerale oorsprong omvat die in de natuur bestaat en waarop geen productieprocedé is toegepast dat haar molecuulstructuur kan wijzigen, wanneer deze structuur geen ingrediënt was van een op het grondgebied van de Unie vóór 15 mei 1997 geconsumeerd voedingsmiddel.

19. Deze vragen vormen de aanleiding voor het Hof om artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97 voor het eerst uit te leggen.[4]

20. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft.[5] De ontstaansgeschiedenis van een bepaling van het Unierecht kan eveneens relevante gegevens voor de uitlegging ervan bevatten.[6]

21. Ik merk op dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97 een centrale plaats inneemt in het stelsel van de verordening, aangezien het de werkingssfeer ervan omschrijft door het begrip „nieuw voedingsmiddel en nieuw voedselingrediënt" te preciseren.[7]

4 — Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad om andere bepalingen van dit artikel 1 te onderzoeken in de zaken die hebben geleid tot de arresten HLH Warenvertrieb en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370) en M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8).

5 — Zie onder meer arresten Merck (292/82, EU:C:1983:335, punt 12) en Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, punt 34).

6 — Zie arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50).

7 — Arresten HLH Warenvertrieb en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 82) en M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, punt 15). Ik zal alleen de term „voedingsmiddel" gebruiken, aangezien het onderscheid tussen voedingsmiddelen en voedselingrediënten in casu niet relevant is.

22. Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling blijkt dat de definitie betrekking heeft op twee cumulatieve elementen.

23. Ten eerste worden als nieuw beschouwd voedingsmiddelen die tot de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 258/97, namelijk 15 mei 1997, op het grondgebied van de Unie niet in significante mate voor menselijke voeding zijn gebruikt. [8]

24. Ten tweede moet het betrokken voedingsmiddel ook vallen onder een van de vier in artikel 1, lid 2, onder c) tot en met f), van die verordening bedoelde categorieën.

25. De categorie bedoeld in punt c) – waarvan de taalversies in de officiële talen van de Unie grotendeels overeenstemmen – betreft voedingsmiddelen „met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire molecuulstructuur”. [9]

26. De vragen van de verwijzende rechter hebben met name betrekking op de uitlegging van de uitdrukking „nieuwe primaire molecuulstructuur”.

27. Verzoekster in het hoofdgeding stelt dienaangaande dat de term „nieuw” verwijst naar een molecuulstructuur die als zodanig niet bestond in de natuur, maar is ontstaan door een bewerking door de mens, en dat deze term dus betrekking heeft op een stof waarvan de moleculen door de mens zijn gecreëerd of gemodificeerd. Zij voert aan dat De Tox Forte evenwel bestaat uit vulkaanrots in zijn natuurlijke staat, waarop alleen een oud procedé is toegepast dat erin bestaat de rots te vermalen, zonder wijziging van de moleculen.

28. De andere partijen en belanghebbenden [10] menen daarentegen dat het, om de primaire molecuulstructuur als nieuw te beschouwen, volstaat dat zij in de Unie vóór 15 mei 1997 niet in een voedingsmiddel werd gebruikt.

29. Ik breng in herinnering dat volgens vaste rechtspraak de betekenis en de draagwijdte van een begrip waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, moet worden bepaald in overeenstemming met zijn in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan het deel uitmaakt. [11]

30. Dienaangaande kan de gebruikelijke betekenis van de door verordening nr. 258/97 gebruikte term „nieuw” de in het onderhavige geding gerezen twijfel niet wegnemen. Dit adjectief, toegepast op een molecuulstructuur, kan immers verwijzen naar zowel een nieuw gecreëerde molecule als een in de menselijke voeding nieuw gebruikte molecule.

31. Ik merk op dat de uitlegging dat het gaat om een in de menselijke voeding nieuw gebruikte molecule op het eerste gezicht betwistbaar kan lijken, gelet op de tweeledige structuur van de definitie van een „nieuw voedingsmiddel”.

32. Zoals ik heb opgemerkt, verwijst deze definitie niet alleen naar het criterium dat er geen sprake mag zijn van consumptie in de Unie, maar ook naar de in artikel 1, lid 2, onder c) tot en met f), van verordening nr. 258/97 bedoelde categorieën. De verwijzing naar deze categorieën beoogt deze definitie limitatief te maken, met het oog op de rechtszekerheid van de marktdeelnemers.

8 — Arresten HLH Warenvertrieb en Orthica (C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punt 87) en M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, punt 15).

9 — Zie onder meer de Duitse („Lebensmittel und Lebensmittelzutaten mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur”), de Engelse („foods and food ingredients with a new or intentionally modified primary molecular structure”), of de Poolse („żywność i składniki żywności o nowej lub celowo zmodyfikowanej podstawowej strukturze molekularnej”) taalversie.

10 — Stadt Aschaffenburg, de Landesanwaltschaft Beieren, de Griekse regering en de Commissie.

11 — Zie onder meer arrest Hotel Sava Rogaška (C-207/14, EU:C:2015:414, punt 25).

33. Werden de termen „nieuwe primaire molecuulstructuur” begrepen als een verwijzing naar een stof met een molecuulstructuur die in de Unie vóór 15 mei 1997 niet is gebruikt voor de menselijke voeding, dan zouden deze termen en het eerste element van de definitie, namelijk het feit dat het voedingsmiddel op zich in de Unie vóór deze datum niet werd geconsumeerd, elkaar grotendeels overlappen.

34. Deze overlap tussen de twee criteria van de definitie betreft evenwel enkel de voedingsmiddelen die niet kunnen vallen onder de in artikel 1, lid 2, onder d) en e), van verordening nr. 258/97 bedoelde categorieën, en waarop geen nieuw productieprocedé is toegepast dat significante wijzigingen veroorzaakt in de zin van punt f) van deze bepaling. Het betreft dus voornamelijk voedingsmiddelen die bestaan uit stoffen van minerale oorsprong.

35. Deze overlap vloeit voort uit het feit dat de Uniewetgever niet heeft voorzien in een specifieke categorie voor nieuwe voedingsmiddelen die bestaan uit stoffen van minerale oorsprong.

36. Van het bestaan van een lacune in de wetgeving in dit opzicht getuigt de recente hervorming van verordening nr. 258/97. Artikel 3, lid 2, onder a), iii), van verordening (EU) 2015/2283 van het Parlement en de Raad [12] voorziet immers voortaan in een afzonderlijke categorie voor „levensmiddelen bestaand uit, geïsoleerd uit of geproduceerd uit materiaal van minerale oorsprong”.

37. Voor verordening nr. 258/97 kan deze lacune volgens mij worden verholpen door artikel 1, lid 2, onder c), uit te leggen in het licht van het doel en de algemene opzet van de betrokken regelgeving.

38. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat verordening nr. 258/97 een dubbele doelstelling heeft, die erin bestaat de werking van de interne markt van nieuwe voedingsmiddelen te verzekeren en de menselijke gezondheid te beschermen tegen de gevaren die deze voedingsmiddelen kunnen opleveren. [13]

39. Verordening nr. 258/97 vormt een algemene wettelijke regeling, aangezien zij betrekking heeft op alle nieuwe voedingsmiddelen, ongeacht hun aard, met uitzondering van bepaalde gebieden die door sectorale regelgeving worden geregeld. [14]

40. De betrokken bepaling strekt ertoe de werkingssfeer van deze regeling te omschrijven, door de kenmerken te bepalen op basis waarvan voedingsmiddelen als „nieuw” kunnen worden aangemerkt.

41. Opgemerkt zij dat zowel de algemene aard als het doel van deze bepaling uitsluiten dat daaraan een strikte uitlegging wordt gegeven.

42. In het bijzonder kan – anders dan verzoekster in het hoofdgeding voorstelt – niet worden gesteld dat verordening nr. 258/97 ertoe strekt om de volksgezondheid alleen te beschermen tegen stoffen die niet in de natuur bestaan, maar door de mens zijn gecreëerd of gewijzigd.

12 — Verordening van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van verordening nr. 258/97 en verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie (PB L 327, blz. 1).

13 — Arresten Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punt 74) en M-K Europa (C-383/07, EU:C:2009:8, punt 22).

14 — Zo worden voedingsmiddelen die afkomstig zijn van genetisch gemodificeerde organismen geregeld door verordening nr. 1829/2003. Bovendien bestaat regelgeving voor levensmiddelen indien en voor zover deze worden gebruikt als voedingsenzymen, levensmiddelenadditieven, levensmiddelenaroma's of extractiemiddelen. Zie artikel 2, lid 1, van verordening nr. 258/97. Een ter tafel liggend wetgevingsvoorstel zal leiden tot het scheppen van sectorale regels inzake voedingsmiddelen die van kloondieren afkomstig zijn [COM(2013) 893 van 18 december 2013].

43. Zo worden de voedingsmiddelen van artikel 1, lid 2, onder d) en e), van die verordening, namelijk de voedingsmiddelen bestaande uit micro-organismen, schimmels, algen, planten of dieren, als „nieuw" aangemerkt, los van de vraag of deze ontstaan zijn door een menselijke bewerking, alleen omdat zij in de Unie vóór de referentiedatum niet werden geconsumeerd.

44. Volgens mij moet dezelfde overweging worden aanvaard ten aanzien van de voedingsmiddelen van de onder c) van deze bepaling bedoelde categorie, die als „nieuw" moeten worden aangemerkt wanneer de stof met de betrokken molecuulstructuur geen ingrediënt was van de voedingsmiddelen die op de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 258/97 in de Unie werden geconsumeerd.

45. Ik merk dienaangaande op dat de onder c) bedoelde categorie van nieuwe voedingsmiddelen bepaalde bijzonderheden vertoont ten opzichte van de andere categorieën van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 258/97.

46. Anders dan onder d) en e), van die bepaling, waarin de organische stoffen worden ingedeeld op basis van hun oorsprong, en onder f), van die bepaling, dat betrekking heeft op voedingsmiddelen waarop een nieuw productieprocedé is toegepast, dat significante wijzigingen in hun samenstelling of hun structuur veroorzaakt, staat onder c), van die bepaling een meer generieke verwijzing naar de „primaire molecuulstructuur" van een voedingsmiddel.

47. Zoals Stadt Aschaffenburg en de Commissie terecht opmerken, betreft het bovendien de enige categorie die nieuwe voedingsmiddelen kan omvatten die niet bestaan uit onder d) en e) bedoelde organische stoffen en waarop geen nieuw productieprocedé is toegepast als bedoeld onder f).

48. Gelet op deze overwegingen zou de draagwijdte van het begrip „nieuw voedingsmiddel" aanzienlijk worden beperkt indien dit punt c) strikt werd uitgelegd.

49. In het bijzonder zou de uitlegging van de termen „nieuwe molecuulstructuur" in die zin dat zij uitsluitend betrekking hebben op door de mens gecreëerde stoffen, ertoe leiden dat alle stoffen van minerale oorsprong uit de werkingssfeer van verordening nr. 258/97 worden gesloten, aangezien deze niet onder de in artikel 1, lid 2, onder d) en e), daarvan bedoelde categorieën kunnen vallen.

50. Een uitlegging van de definitie van een nieuw voedingsmiddel die ertoe leidt dat een volledige generieke categorie van voedingsmiddelen uit deze definitie wordt gesloten, zou echter strijdig zijn met de algemene strekking van de betrokken regeling en met haar hierboven vermelde doel.

51. De uitlegging van de betrokken categorie in die zin dat zij betrekking heeft op stoffen met een molecuulstructuur die nog niet is gebruikt voor menselijke voeding vindt bovendien steun in de ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepaling.

52. De definitie van deze categorie, zoals geformuleerd in het aanvankelijke voorstel van de Commissie, verwees naar „producten die [...] bestaan uit een gemodificeerde chemische voedingsstof dan wel een chemische stof waarvan het gebruik bij de fabricage van levensmiddelen nog niet is ingeburgerd". [15] In het gewijzigde voorstel is deze categorie geherformuleerd om te verwijzen naar voedingsmiddelen „met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde primaire moleculestructuur die tot dusver niet als

15 — Zie bijlage I bij het voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten [COM(1992) 295 def. van 7 juli 1992, PB C 190, blz. 3], waarin een lijst is opgenomen van de categorieën van producten die binnen de werkingssfeer van onderhavige verordening vallen.

voedingsmiddelen of voedselingrediënten zijn gebruikt”.[16] Het feit dat dit laatste deel van de zin niet is aangenomen in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, zonder specifieke reden, mag niet worden uitgelegd als een aanwijzing van de wil van de wetgever om de draagwijdte van de betrokken categorie te beperken.[17]

53. Bovendien, zoals blijkt uit de opmerkingen van de Duitse autoriteiten en uit de schriftelijke antwoorden van de Commissie op de door het Hof gestelde vraag, heeft de uitlegging dat de in artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97 bedoelde categorie de stoffen omvat met een molecuulstructuur die nog niet in voeding aanwezig is geweest, aanleiding gegeven tot een vaste praktijk in het kader van de toepassing van deze verordening.

54. Uit hoofde van deze praktijk is clinoptiloliet aangemerkt als „nieuw voedingsmiddel” bij eerdere pogingen om het in de Unie in de handel te brengen. Op basis van de door drie lidstaten meegedeelde aanvragen en informatie, is het als nieuw voedingsmiddel opgenomen op de door de Commissie gepubliceerde indicatieve en niet-bindende lijst, met als opschrift „Novel food catalogue”.[18]

55. De wetgever heeft overigens dezelfde overwegingen gevolgd om de definitie van een nieuw voedingsmiddel nader te bepalen in verordening 2015/2283, waarbij verordening nr. 258/97 wordt ingetrokken. Artikel 3, lid 2, onder a), i), van deze verordening verwijst immers naar voedingsmiddelen „met een nieuwe of doelbewust gemodificeerde molecuulstructuur, wanneer die structuur vóór 15 mei 1997 binnen de Unie niet als een levensmiddel of in een levensmiddel werd gebruikt”.

56. Ik merk dienaangaande op dat uit zowel overweging 8[19] van verordening 2015/2283 als uit het feit dat artikel 3 ervan dezelfde referentiedatum overneemt als de in verordening nr. 258/97 bedoelde referentiedatum, 15 mei 1997, blijkt dat de wetgever niet de intentie heeft gehad om het toepassingsgebied van deze nieuwe verordening uit te breiden ten opzichte van dat van verordening nr. 258/97.

57. Om al deze redenen meen ik dat de verwijzing naar voedingsmiddelen „met een nieuwe primaire molecuulstructuur” in artikel 1, lid 2, onder c), van verordening nr. 258/97 moet worden begrepen als betrekking hebbend op stoffen met een molecuulstructuur die op de datum van inwerkingtreding van deze verordening in de Unie niet voor menselijke voeding werd gebruikt.

58. Ik herinner eraan dat een andere uitlegging zou resulteren in de uitsluiting van een volledige categorie van voedingsmiddelen, namelijk nieuwe voedingsmiddelen bestaande uit stoffen van minerale oorsprong, uit de werkingssfeer van verordening nr. 258/97, hetgeen zou afdoen aan het algemene karakter van de regelgeving, en het doel ervan – dat erin bestaat een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te waarborgen – in gevaar kan brengen. Gelet op dit doel, zou het ontoelaatbaar zijn dat voor stoffen van minerale oorsprong die in de Unie nooit voor menselijke voeding werden gebruikt – anders dan voor organische stoffen – geen enkele veiligheidscontrole moet plaatsvinden vóór zij in de Unie in de handel worden gebracht.

16 — Zie artikel 1, lid 2, onder c), van het gewijzigde voorstel voor een verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten [COM(1993) 631 def. van 1 december 1993, PB 1994, C 16, blz. 10].

17 — Zie artikel 1, lid 2, onder c), van het gewijzigde voorstel van verordening waarop gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 25/95 door de Raad vastgesteld op 23 oktober 1995 met het oog op de aanneming van de verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten (PB C 320, blz. 1) betrekking heeft.

18 — Zoals de Commissie aangeeft, stelt de betrokken lijst de resultaten voor van de discussies binnen de werkgroep die de deskundigen van de bevoegde nationale autoriteiten bijeenbrengt, over de vraag of een voedingsmiddel als „nieuw” moet worden aangemerkt (http://ec.europa.eu/food/safety/novel_food/catalogue/index_en.htm).

19 — Volgens overweging 8 van deze verordening moet het toepassingsgebied ervan in principe hetzelfde blijven als dat van verordening nr. 258/97.

Conclusie

59. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof als volgt te beantwoorden:

„Het begrip voedingsmiddel of voedselingrediënt met een nieuwe primaire molecuulstructuur in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten, zoals laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009, omvat mede een stof van minerale oorsprong die in de natuur bestaat en waarop geen productieprocedé is toegepast dat haar molecuulstructuur kan wijzigen, wanneer deze structuur geen ingrediënt was van een op het grondgebied van de Unie vóór 15 mei 1997 geconsumeerd voedingsmiddel."