

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

NIILO JÄÄSKINEN

vom 23. November 2010¹

I — Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs betrifft im Kern das mit der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten² eingeführte System sowie die Entscheidung 2000/196/EG der Kommission vom 22. Februar 2000 über die Verweigerung der Genehmigung für „Stevia rebaudiana Bertoni: Pflanzen und getrocknete Blätter“ als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates³.

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Mensch & Natur AG (im Folgenden: Mensch & Natur)

und dem Freistaat Bayern über das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter von dieser Gesellschaft vermarkteter Erzeugnisse in Deutschland, das damit begründet wird, dass in der Zusammensetzung dieser Erzeugnisse „Stevia rebaudiana Bertoni: Pflanzen und getrocknete Blätter“ (im Folgenden: Stevia) enthalten sei. Die Kommission hat in einer Entscheidung, die nicht an Mensch & Natur gerichtet war, entschieden, dass Stevia ein neuartiges Lebensmittel sei und in der Gemeinschaft nicht in den Verkehr gebracht werden dürfe, da es die in der Verordnung Nr. 258/97 vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfülle.

3. In den in den der vorliegenden Rechtsache abgegebenen Erklärungen wird von keiner Seite in Zweifel gestellt, dass eine Entscheidung der Kommission keine allgemeine Geltung hat und daher grundsätzlich nur für die Adressaten verbindlich ist. Die Problematik, mit der der Gerichtshof befasst ist, betrifft die Rechtswirkungen, die die Verordnung (EG) Nr. 258/97 und die auf ihrer Grundlage ergangenen Entscheidungen der Kommission für die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Mitgliedstaaten haben.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 43, S. 1.

3 — ABl. L 61, S. 14.

II — Rechtlicher Rahmen

neuartige Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutaten können den freien Verkehr mit Lebensmitteln behindern. Sie können zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und dadurch das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbar beeinträchtigen.

A — Unionsrecht

1. EG-Vertrag

4. Art. 249 Abs. 1 EG bestimmt: „Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission ... Entscheidungen ...“. Nach Abs. 4 dieses Artikels „[ist d]ie Entscheidung ... in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet“⁴.

2. Verordnung Nr. 258/97

5. Die Erwägungsgründe 1 und 2 der Verordnung Nr. 258/97 lauten:

„(1) Die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über

(2) Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ist dafür Sorge zu tragen, dass neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten einer einheitlichen Sicherheitsprüfung in einem Gemeinschaftsverfahren unterliegen, bevor sie in der Gemeinschaft in den Verkehr gebracht werden. ...“

6. Art. 1 der Verordnung Nr. 258/97 sieht vor:

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

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

⁴ — Da der Ausgangsrechtsstreit eine nationale Entscheidung betrifft, die am 8. April 2003 ergangen ist, folgen die Hinweise auf die Bestimmungen des EG-Vertrags der vor dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geltenden Nummerierung.

...

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;

8. Das Genehmigungsverfahren für das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen umfasst u. a. folgende in den Art. 4, 6 und 7 der Verordnung Nr. 258/97 genannte Etappen:

„Artikel 4

...

(3) Gegebenenfalls kann nach dem Verfahren des Artikels 13 festgelegt werden, ob ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat unter Absatz 2 dieses Artikels fällt.“

(1) Die Person, die für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses in der Gemeinschaft verantwortlich ist (im Folgenden ‚der Antragsteller‘ genannt), unterbreitet dem Mitgliedstaat, in dem das Erzeugnis erstmals in den Verkehr gebracht werden soll, einen Antrag. Gleichzeitig übermittelt sie der Kommission eine Antragskopie.

7. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 258/97 bestimmt:

(2) Die Erstprüfung gemäß Artikel 6 wird durchgeführt.

„Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die unter diese Verordnung fallen, dürfen

Nach Abschluss des Verfahrens des Artikels 6 Absatz 4 unterrichtet der in Absatz 1 bezeichnete Mitgliedstaat unverzüglich den Antragsteller darüber, dass

— keine Gefahr für den Verbraucher darstellen;

— keine Irreführung des Verbrauchers bewirken;

— er das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat in den Verkehr bringen darf, wenn die ergänzende Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 nicht erforderlich und kein begründeter Einwand gemäß Artikel 6 Absatz 4 erhoben worden ist,

— sich von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die sie ersetzen sollen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel für den Verbraucher mit sich brächte.“

oder

— eine Entscheidung über die Genehmigung gemäß Artikel 7 erforderlich ist.

...

Artikel 6

(1) Der Antrag gemäß Artikel 4 Absatz 1 enthält die erforderlichen Angaben, einschließlich einer Kopie der durchgeführten Studien, und alle sonstigen Elemente, anhand deren nachgewiesen werden kann, dass das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat den Kriterien gemäß Artikel 3 Absatz 1 entspricht, sowie einen angemessenen Vorschlag für die Aufmachung und Etikettierung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat entsprechend den Anforderungen des Artikels 8. Ferner ist dem Antrag eine Zusammenfassung des Antragsdossiers beizufügen. Ferner ist dem Antrag eine Zusammenfassung des Antragsdossiers beizufügen.

(2) Nach Eingang des Antrags sorgt der in Artikel 4 Absatz 1 bezeichnete Mitgliedstaat dafür, dass eine Erstprüfung durchgeführt wird. ...

Die Kommission leitet an die Mitgliedstaaten unverzüglich eine Kopie der vom Antragsteller vorgelegten Zusammenfassung weiter und gibt ihnen den Namen der mit der Erstprüfung beauftragten zuständigen Lebensmittelprüfstelle bekannt.

(3) [... Aus dem] Bericht über die Erstprüfung [... geht hervor], ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat einer ergänzenden Prüfung nach Artikel 7 zu unterziehen ist.

(4) ... Ein Mitgliedstaat oder die Kommission kann innerhalb von 60 Tagen nach Vorlage des Berichts durch die Kommission Bemerkungen übermitteln oder einen begründeten Einwand gegen das Inverkehrbringen des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat erheben. ...

Artikel 7

(1) Ist gemäß Artikel 6 Absatz 3 eine ergänzende Prüfung erforderlich oder wird gemäß Artikel 6 Absatz 4 ein Einwand erhoben, so wird eine Entscheidung über die Genehmigung nach dem Verfahren des Artikels 13 getroffen.

(2) Bei dieser Entscheidung wird der Geltungsbereich der Genehmigung und gegebenenfalls Folgendes vorgeschrieben:

— die Bedingungen für die Verwendung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat;

— die Bezeichnung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat sowie seine/ihre genauen Merkmale;

— die spezifischen Etikettierungsanforderungen gemäß Artikel 8.

(3) Die Kommission unterrichtet den Antragsteller unverzüglich über die getroffene Entscheidung. Die Entscheidungen werden im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.“

9. Art. 13 der Verordnung Nr. 258/97 lautet:

„(1) Bei der Anwendung des in diesem Artikel festgelegten Verfahrens wird die Kommission von dem Ständigen Lebensmittelausschuss, nachstehend ‚Ausschuss‘ genannt, unterstützt.

(2) Der Vorsitzende des Ausschusses befasst diesen von sich aus oder auf Antrag des Vertreters eines Mitgliedstaats.

(3) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel [205] Absatz 2 des Vertrags für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

4. a) Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

...“

3. Entscheidung 2000/196

10. Der dritte Bezugsvermerk der Entscheidung 2000/196 lautet:

„gestützt auf den Antrag auf Zulassung von ‚Stevia rebaudiana Bertoni‘ Pflanzen und getrocknete Blätter‘ als neuartige Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutaten, den Professor J. Geuns des pflanzenphysiologischen Labors der KUL am 5. November 1997 bei der zuständigen belgischen Behörde gestellt hat“.

11. Die Erwägungsgründe dieser Entscheidung lauten wie folgt:

„(1) Der erste Bewertungsbericht der zuständigen belgischen Behörden kam zu dem Schluss, dass auf der Grundlage der vorliegenden Informationen eine Zulassung des Erzeugnisses nicht erteilt werden sollte.

(2) Als Reaktion auf den ersten Bewertungsbericht ließ der Antragsteller der Kommission weitere Unterlagen zukommen; die Kommission brachte diese Informationen den Mitgliedstaaten und dem Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss zur Kenntnis.

(3) Gemäß Artikel 7 der Verordnung wurde eine ergänzende Prüfung vorgenommen. Der Wissenschaftliche Lebensmittelausschuss gab am 17. Juni 1999 seine Stellungnahme ab, in der er den ersten Bewertungsbericht im Wesentlichen bestätigte.

(4) ‚Stevia rebaudiana Bertoni: Pflanzen und getrocknete Blätter‘ sind neuartige Lebensmittel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 258/97. Es wurde nicht nachgewiesen, dass das Erzeugnis den Kriterien gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung entspricht; es darf daher in der Gemeinschaft nicht in Verkehr gebracht werden.

(5) Die in dieser Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen stehen im Einklang mit der Stellungnahme des Ständigen Lebensmittelausschusses.“

12. Die Art. 1 und 2 der Entscheidung 2000/196 bestimmen Folgendes:

„Artikel 1

‚Stevia rebaudiana Bertoni: Pflanzen und getrocknete Blätter‘ sind als neuartige Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft nicht zugelassen.

Artikel 2

Diese Entscheidung ist an Professor J. Geuns, KUL — Pflanzenphysiologisches Labor, Kardinal Mercierlaan 92, 3001 Heverlee, Belgien, gerichtet.“

13. Hinter dem Titel der Entscheidung 2000/196 findet sich der Zusatz „Nur die niederländische Fassung ist verbindlich“.

B — Nationales Recht

14. Nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Bayerischen Lebensmittelüberwachungsgesetzes vom 11. November 1997⁵ können die Lebensmittelbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben für den Einzelfall Anordnungen treffen, um Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften zu verhüten oder zu unterbinden.

15. Art. 3 Abs. 1 der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung⁶ sieht vor, dass Lebensmittel und Lebensmittelzutaten im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 von demjenigen, der für das Inverkehrbringen verantwortlich ist, nicht ohne eine nach den in Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 genannten Verfahren erteilte Genehmigung in den Verkehr gebracht werden dürfen.

⁵ — GVBl. S. 738, in der bis zum 31. Dezember 2002 geltenden Fassung, vgl. § 2 des Gesetzes vom 24. Dezember 2002 (GVBl. S. 981).

⁶ — In der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Februar 2000 (BGBl. I S. 123), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082, 3099).

III — Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass Mensch & Natur verschiedene Teesorten herstellt und vertreibt. In bestimmten Teesorten werden Bestandteile der südamerikanischen Stevia-Blätter als Süßungsmittel verwendet.

17. Die Kommission hat in ihrer Entscheidung 2000/196 festgestellt, dass Stevia als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat in der Gemeinschaft nicht zugelassen sei. Diese Entscheidung wurde aufgrund eines Antrags von Prof. Geuns getroffen und ist an diesen gerichtet.

18. Mit Bescheid vom 8. April 2003, der an Mensch & Natur gerichtet war, untersagte das Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen das Inverkehrbringen mehrerer Teesorten unter Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 500 Euro.

19. Das Landratsamt stellte in seinem Bescheid vom 8. April 2003 fest, dass mit der Entscheidung 2000/196 die Zulassung von Stevia als neuartiges Lebensmittel verweigert worden sei und diese Entscheidung alle Mitgliedstaaten dazu verpflichte, das Inverkehrbringen dieses Erzeugnisses zu untersagen. Es führte weiter aus, dass Mensch & Natur

nicht dargelegt habe, dass die beanstandeten Teesorten bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 258/97 am 15. Mai 1997 in der Gemeinschaft in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr in den Verkehr gebracht worden seien.

20. Mit ihrer beim Bayerischen Verwaltungsgericht München gegen den Bescheid vom 8. April 2003 erhobenen Klage trug Mensch & Natur vor, die Stevia enthaltenden Erzeugnisse seien bereits Anfang der 90er Jahre von ihren Rechtsvorgängern entwickelt und schon vor dem 15. Mai 1997 im Versandhandel und über Naturkostgeschäfte in Hunderttausenden von Exemplaren in der Europäischen Gemeinschaft in den Verkehr gebracht worden. Darüber hinaus habe die Entscheidung 2000/196 ihr gegenüber keinerlei Bindungswirkung.

21. Das Bayerische Verwaltungsgericht München gab der Klage mit Urteil vom 13. Mai 2004 statt.

22. Der Freistaat Bayern legte gegen dieses Urteil Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein.

23. Da der Bayerische Verwaltungsgerichtshof der Auffassung ist, dass zur Entscheidung des Rechtsstreits Unionsrecht auszulegen sei, hat er beschlossen, das Verfahren

auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Schließt es Art. 249 Abs. 4 EG aus, eine nach ihrem Wortlaut nur an einen bestimmten Betroffenen gerichtete Entscheidung der Kommission so zu verstehen, dass sie auch gegenüber anderen Unternehmen verbindlich ist, die nach Sinn und Zweck der Entscheidung in gleicher Weise zu behandeln sind?
2. Ist die Entscheidung 2000/196/EG, nach deren Art. 1 Stevia als neuartiges Lebensmittel oder Lebensmittelzutat in der Gemeinschaft nicht zugelassen ist, auch gegenüber der Klägerin verbindlich, die Stevia derzeit in der Gemeinschaft in Verkehr bringt?

IV — Rechtliche Würdigung

A — Vorbemerkungen

24. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 258/97 von einer doppelten

Zielsetzung gekennzeichnet ist, die darin besteht, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes der neuartigen Lebensmittel zu sichern und die öffentliche Gesundheit vor den Risiken zu schützen, die sich aus diesen Lebensmitteln ergeben können⁷.

25. Mit dieser Verordnung sollen nämlich in der Gemeinschaft gemeinsame Standards im Bereich der neuartigen Lebensmittel und Lebensmittelzutaten gesetzt werden, die, wie aus dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung hervorgeht, u. a. darin zum Ausdruck kommen, dass ein Gemeinschaftsverfahren mit einer einheitlichen Prüfung der Sicherheit dieser Lebensmittel und Lebensmittelzutaten vor ihrem Inverkehrbringen in der Gemeinschaft eingeführt wird⁸.

26. Für das Inverkehrbringen eines neuartigen Lebensmittels oder einer neuartigen Lebensmittelzutat im Sinne von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 ist entweder eine Genehmigung erforderlich oder eine an den Antragsteller gerichtete Entscheidung, dass es keiner Genehmigung bedarf. Zu diesem Zweck unterbreitet die Person, die für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses in der Gemeinschaft verantwortlich ist, dem Mitgliedstaat, in dem das Erzeugnis erstmals in den Verkehr gebracht werden soll, einen Antrag. Gleichzeitig übermittelt sie der Kommission eine Antragskopie.

⁷ — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. September 2003, *Montanto Agricoltura Italia* u. a. (C-236/01, Slg. 2003, I-8105, Randnr. 74).

⁸ — Urteil vom 15. Januar 2009, *M-K Europa* (C-383/07, Slg. 2009, I-115, Randnr. 23).

27. Gemäß Art. 6 der Verordnung Nr. 258/97 wird eine Erstprüfung durchgeführt. Nach Abschluss des Verfahrens des Art. 6 Abs. 4 unterrichtet der Mitgliedstaat unverzüglich den Antragsteller darüber, dass

dem Mitgliedstaat bzw. von der Kommission getroffen wird. Darüber hinaus scheint mir, dass die Entscheidung auf der Grundlage der Informationen getroffen wird, die in dem vom Antragsteller vorgelegten Dossier enthalten sind, ohne dass interessierte Dritte Bemerkungen abgeben können.

— er das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat in den Verkehr bringen darf, wenn die ergänzende Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 nicht erforderlich und kein begründeter Einwand gemäß Art. 6 Abs. 4 erhoben worden ist,

B — Zu den Vorlagefragen

oder

30. Nach Prüfung des Vorabentscheidungsersuchens und der vorgelegten schriftlichen Erklärungen bin ich der Ansicht, dass eine vertiefte Untersuchung der Tragweite des Begriffs „Entscheidung“ im Sinne von Art. 249 Abs. 4 EG für eine sachdienliche Beantwortung der Vorlagefragen nicht erforderlich ist. Die Antworten ergeben sich aus der Untersuchung des in der Verordnung Nr. 258/97 vorgesehenen Systems zur Kontrolle des Inverkehrbringens.

— eine Entscheidung über die Genehmigung gemäß Artikel 7 erforderlich ist.

31. Die beiden Vorlagefragen können zusammengefasst werden. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob eine auf der Grundlage der Verordnung Nr. 258/97 getroffene Entscheidung der Kommission wie die vom 22. Februar 2000 über eine Verweigerung der Genehmigung für das Inverkehrbringen in der Gemeinschaft die Behörde eines Mitgliedstaats daran hindert, in einem späteren Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu prüfen, ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat, die bzw. das Gegenstand dieser Einzelfallentscheidung ist, vor dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 258/97 in der Gemeinschaft von einer anderen Person in nennenswertem Umfang in den Verkehr gebracht worden ist, um festzustellen, ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt oder nicht.

28. Eine Anmeldung kann, je nach Lage des Falles, zu einer nationalen Entscheidung oder zu einer Entscheidung der Kommission führen.

29. In dem gegenwärtigen System ist jede Entscheidung, die die Genehmigung eines neuartigen Lebensmittels oder einer neuartigen Lebensmittelzutat gewährt oder verweigert, eine Einzelfallentscheidung, die von

1. Das mit der Verordnung Nr. 258/97 eingeführte System

32. Nach dem mit der Verordnung Nr. 258/97 eingeführten System unterliegt das Inverkehrbringen der in Art. 1 Abs. 2 definierten Lebensmittel einer Vorabgenehmigung nach Art. 4 Abs. 1. Diese Anmelde- und Genehmigungsantragspflicht entspricht tatsächlich einem impliziten Verbot des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel oder neuartiger Lebensmittelzutaten ohne Genehmigung.

33. Ein ausdrückliches Verbot des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel oder neuartiger Lebensmittelzutaten ohne Genehmigung ist derzeit in der Verordnung Nr. 258/97 selbst nicht vorgesehen, wohl aber in den nationalen Rechtsordnungen, die das Verfahren zur Durchführung der Verordnung festlegen.⁹ Ich weise darauf hin, dass mit einem künftigen System, das von der Kommission vorgeschlagen wurde, ein solches Verbot eingeführt werden soll¹⁰.

34. Hierzu ist zweierlei festzustellen: Einerseits ist nach der Verordnung Nr. 258/97 keine Anmeldung und keine Genehmigung erforderlich, wenn ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt (etwa weil dafür vor dem Inkrafttreten der Verordnung ein

menschlicher Verzehr von nennenswertem Umfang vorlag)¹¹. Andererseits kann ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat ohne eine Genehmigung oder eine Entscheidung, dass keine Genehmigung erforderlich ist, nicht in den Verkehr gebracht werden, wenn es oder sie unter die Definition der Verordnung Nr. 258/87 fällt¹².

35. Ein Genehmigungsantrag kann zu einer Verwaltungsentscheidung führen, mit der die beantragte Genehmigung erteilt oder verweigert wird. Wenn die Genehmigung nicht erteilt wird, findet die allgemeine Regel der Verordnung Nr. 258/97, nämlich das Verbot des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die von ihr erfasst werden, Anwendung. Darüber hinaus ist es unerheblich, ob die Kommission eine positive oder negative Entscheidung über einen Genehmigungsantrag für dasselbe Lebensmittel oder dieselbe Lebensmittelzutat, der von einem anderen Antragsteller eingebracht worden ist, erlassen hat: Mensch & Natur müsste im Sinne der Verordnung Nr. 258/97 stets einen eigenen Genehmigungsantrag an die Behörden richten.

36. Folglich ändert sich die Rechtslage von Mensch & Natur nicht nach Maßgabe des positiven oder negativen Ergebnisses einer

9 — Vgl. Gerstberger, I., *The Proposal for a revised Novel Food Regulation — An Improvement for the Worse?*, *European Food and Feed Law Review*, Nr. 4, 2008, S. 215.

10 — Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. [1331/2008] [KOM(2007) 872 endg.].

11 — Vgl. Urteil vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, Slg. 2005, I-5141, Randnr. 88).

12 — Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 258/97 sieht ein Verfahren zur Klärung des personenbezogenen Anwendungsbereichs vor. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Privatperson dieses Verfahren nicht einleiten (vgl. in diesem Sinne Urteil M-K Europa, Randnr. 43).

Entscheidung der Kommission, die an eine andere Person gerichtet ist. Wenn hingegen das in der Verordnung vorgesehene Verfahren zu der Feststellung der nationalen Behörde oder der Kommission geführt hätte, dass Stevia kein neuartiges Lebensmittel ist, hätte Mensch & Natur sich vor jeder nationalen Behörde darauf berufen können.

Sicherheit eine Genehmigung im Sinne der Verordnung nicht erteilt werden könne¹³.

2. Die Rechtswirkungen der Entscheidung 2000/196

37. Des Weiteren ist zu prüfen, welche Fragen durch die Entscheidung der Kommission geklärt worden sind. Diese enthält nämlich, wie es bei Verwaltungsentscheidungen oft der Fall ist, eine bestimmte Beschreibung des Sachverhalts und legt die Rechtsfolgen fest, die sich aus dessen Würdigung anhand des anwendbaren rechtlichen Rahmens ergeben.

38. Die Einstufung von Stevia als neuartiges Lebensmittel im Sinne der Verordnung Nr. 258/97 ist im vierten Erwägungsgrund der Entscheidung 2000/196 erfolgt.

39. Auf dieser Grundlage hat die Kommission den Antrag auf Inverkehrbringen des betroffenen Erzeugnisses geprüft und festgestellt, dass ohne ausreichende Angaben zur

40. Die wichtigste Rechtswirkung der Entscheidung 2000/196 ist der Umstand, dass keine positive Entscheidung vorliegt, mit der das Inverkehrbringen des betroffenen Erzeugnisses genehmigt würde. Der Adressat der Entscheidung ist daher daran gehindert, das betroffene Erzeugnis als neuartiges Lebensmittel in den Verkehr zu bringen. Die unmittelbare Folge dieses Fehlens einer positiven Entscheidung ist, dass das in der Verordnung Nr. 258/97 vorgesehene Verbot für das betroffene Erzeugnis in vollem Umfang aufrechterhalten bleibt.

41. Der Umstand, dass die Kommission den Antrag einer Person zurückweist, hindert diese Person jedoch nicht daran, einen neuerlichen Antrag zu stellen. Dasselbe gilt

13 — Es scheint nur drei Fälle zu geben, in denen das Genehmigungsverfahren auf Gemeinschaftsebene zu einer Entscheidung der Kommission geführt hat, mit der das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat untersagt wurde, darunter jene über „Stevia“, die Gegenstand der Entscheidung 2000/196 ist. Zu den anderen beiden Fällen vgl. Entscheidung 2001/17/EG der Kommission vom 19. Dezember 2000 zum Verbot des Inverkehrbringens von „Nangainüsen“ (*Canarium indicum* L.) als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2001, L 4, S. 35) und Entscheidung 2005/580/EG der Kommission vom 25. Juli 2005 zur Ablehnung des Antrags auf Inverkehrbringen von Betain als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 199, S. 89).

auch für einen Antrag, der von einer anderen Person eingebracht wird: Eine negative Entscheidung der Kommission entscheidet nicht abschließend über die Frage.

42. Zwischen allen Beteiligten besteht Einigkeit darüber, dass es sich bei der Entscheidung der Kommission um eine Einzelfallentscheidung handelt. Es ist klar, dass diese gemäß Art. 249 Abs. 4 EG und nach dem Wortlaut der Entscheidung 2000/196 nur für denjenigen verbindlich ist, an den sie sich richtet. Dem Antragsteller wurde mit dieser Entscheidung eine Genehmigung verweigert, die eine Ausnahme vom Verbot des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel oder neuartiger Lebensmittelzutaten darstellt. Vorliegend geht es jedoch um die Frage, ob diese Entscheidung dennoch Auswirkungen auf eine andere Person und die Behörden eines Mitgliedstaats, die die Tätigkeit dieser anderen Person bewerten, haben kann.

43. Wenn die Kommission eine negative Entscheidung trifft, obliegt es nach dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue den Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass das Erzeugnis, das Gegenstand dieser Entscheidung ist, vom Antragsteller — d. h. vom Adressaten der Entscheidung — nicht in den Verkehr gebracht wird. Darüber hinaus müssen sie gewährleisten, dass das betroffene Lebensmittel im Rahmen der Kontrolle des Lebensmittelmarktes sowie anlässlich der Prüfung einer eventuellen weiteren Anmeldung desselben Erzeugnisses, die jedoch von einem anderen Antragsteller eingebracht wird, als nicht zugelassen gilt. Die nationalen Behörden

müssen die Entscheidung der Kommission, die eine derartige Feststellung enthält, gebührend berücksichtigen.

44. Trifft die Kommission hingegen eine Entscheidung, mit der einer Person eine Genehmigung erteilt wird, könnte ein neuartiges Lebensmittel oder eine neuartige Lebensmittelzutat, das oder die im Wesentlichen gleichwertig ist, Gegenstand weiterer Genehmigungen sein, die anderen Personen nach dem vereinfachten Verfahren erteilt werden könnten.

3. Die fehlende Bindungswirkung der Sachverhaltsfeststellungen

45. Mensch & Natur macht jedoch geltend, dass es sich bei Stevia nicht um ein neuartiges Lebensmittel oder eine neuartige Lebensmittelzutat handelt.

46. An dem in der Verordnung Nr. 258/97 vorgesehenen Verwaltungsverfahren sind der Antragsteller, die Mitgliedstaaten und die Kommission beteiligt. Wenn ich mich nicht irre, kommen dabei Dritten keine Verfahrensrechte zu. Es ist weder erforderlich noch möglich, einem Dritten die förmliche Abgabe von Erklärungen zu gestatten, und einem nicht unmittelbar betroffenen Dritten steht

gegen die Entscheidung der Kommission, die nicht an ihn gerichtet ist, kein Rechtsbehelf zur Verfügung.

47. Da das von der Kommission erlassene Rechtsinstrument eine Entscheidung und keine Verordnung ist, sind die nationalen Behörden befugt, zu prüfen, ob es sich bei dem Lebensmittel oder der Lebensmittelzutat, das oder die Gegenstand eines weiteren Antrags ist, um ein neuartiges Lebensmittel oder eine neuartige Lebensmittelzutat handelt. Dies gilt auch für die Verwaltungs- und Strafverfahren, deren Ziel die Kontrolle des Inverkehrbringens eines Lebensmittels ist, dessen Einstufung als neuartiges Lebensmittel in Zweifel gezogen wird. Das liegt daran, dass die Bindungswirkung der von einer Verwaltungsbehörde getroffenen Sachverhaltsfeststellungen sich auf die von ihr aufgrund eines Antrags im Rahmen der Entscheidungsfindung im Einzelfall geprüften Frage beschränkt.

48. Gemäß Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 258/97 kann nach dem Verfahren des Art. 13 festgelegt werden, ob ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat in den Anwendungsbereich der Verordnung nach Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 258/97 fällt. Dieses Verfahren kann jedoch nicht von einer Privatperson eingeleitet werden.

49. Die sich aus diesem Verfahren ergebende Rechtslage ist für den Binnenmarkt problematisch, da die Genehmigung für jedes neuartige Lebensmittel oder jede neuartige Lebensmittelzutat und jeden Antragsteller getrennt erteilt wird. Ich habe den Eindruck, dass die Kommission diese Probleme erkannt hat und dass ihr oben erwähnter Vorschlag dieses System klarstellen könnte. Im Vergleich zur geltenden Regelung hat die Kommission insbesondere vorgeschlagen, dass jede Genehmigung durch eine Verordnung erteilt werden und die Genehmigung nur in bestimmten Ausnahmefällen personen- gebunden sein soll. Darüber hinaus würde dieses System einem einheitlichen Genehmigungsverfahrens folgen, das bereits auf bestimmte andere Stoffe Anwendung findet.

50. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung 2000/196 der Kommission die Behörde eines Mitgliedstaats nicht daran hindert, in einem Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu prüfen, ob ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelzutat vor dem 15. Mai 1997 in der Gemeinschaft in nennenswertem Umfang in den Verkehr gebracht worden ist, um festzustellen, ob diese Art von Erzeugnissen in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 258/97 fällt oder nicht.

V — Ergebnis

51. Nach alledem schlage ich vor, die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Eine Entscheidung der Kommission wie die vom 22. Februar 2000 über die Verweigerung der Genehmigung für das Inverkehrbringen von „Stevia rebaudiana Bertoni: Pflanzen und getrocknete Blätter“ als neuartiges Lebensmittel oder neuartige Lebensmittelzutat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, die in allen ihren Teilen für den Adressaten verpflichtend ist, den sie bezeichnet, hindert die Behörde eines Mitgliedstaats nicht daran, in einem späteren Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu prüfen, ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat, das oder die Gegenstand dieser Einzelfallentscheidung ist, vor dem Inkrafttreten der Verordnung in der Gemeinschaft von einer anderen Person in nennenswertem Umfang in den Verkehr gebracht worden ist, um festzustellen, ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt oder nicht.