



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

30. April 2014\*

„Verbraucherschutz — Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 — Gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel — Nichtzulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos — Nennung eines Risikofaktors — Rechtmäßigkeit des Verfahrens für die Zulassung von Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos — Nichtigkeitsklage — Rechtsschutzinteresse — Unmittelbare und individuelle Betroffenheit — Zulässigkeit — Verhältnismäßigkeit — Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-17/12

**Moritz Hagenmeyer**, wohnhaft in Hamburg (Deutschland),

**Andreas Hahn**, wohnhaft in Hannover (Deutschland),

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt T. Teufer,

Kläger,

gegen

**Europäische Kommission**, vertreten durch L. Pignataro-Nolin und S. Grünheid als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch I. Šulce, Z. Kupčová und M. Simm als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Verordnung (EU) Nr. 1170/2011 der Kommission vom 16. November 2011 über die Nichtzulassung bestimmter gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel betreffend die Verringerung eines Krankheitsrisikos (ABl. L 299, S. 1)

erlässt

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. Dittrich (Berichterstatter), des Richters J. Schwarcz und der Richterin V. Tomljenović,

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Januar 2014  
folgendes

## Urteil

### Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Der Kläger Moritz Hagenmeyer ist Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht an der Leibniz Universität Hannover (Deutschland); der Kläger Andreas Hahn ist Professor für Lebensmittelwissenschaft und Humanernährung an dieser Universität.
- 2 Am 11. Februar 2008 beantragten die Kläger gemäß Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. L 404, S. 9) in der zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 116/2010 der Kommission vom 9. Februar 2010 (ABl. L 37, S. 16) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1924/2006) bei der zuständigen deutschen Behörde, dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (im Folgenden: Bundesamt), die Zulassung folgender Angabe über die Verringerung eines Krankheitsrisikos: „Regelmäßiger Verzehr signifikanter Mengen von Wasser kann das Risiko für die Entwicklung von Dehydratation und damit einhergehendem Leistungsabfall deutlich senken“ (im Folgenden: in Rede stehende Angabe). Der Antrag erstreckte sich auch auf jede Angabe, die für den Verbraucher voraussichtlich dieselbe Bedeutung hat.
- 3 Am 10. März 2008 übersandten die Kläger dem Bundesamt den Zulassungsantrag erneut, nachdem sie von diesem am 29. Februar 2008 auf eine Sachstandsanfrage informiert worden waren, dass der am 11. Februar 2008 übermittelte Antrag im zuständigen Referat des Bundesamts nicht aufzufinden sei.
- 4 Mit Schreiben vom 8. Mai 2008 bestätigte das Bundesamt den Eingang des am 11. Februar 2008 übermittelten Antrags.
- 5 Mit Schreiben vom 21. Juli 2008 wies das Bundesamt den ersten Kläger darauf hin, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 18. April 2008 die Verordnung (EG) Nr. 353/2008 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für Anträge auf Zulassung gesundheitsbezogener Angaben gemäß Artikel 15 der Verordnung Nr. 1924/2006 (ABl. L 109, S. 11) erlassen habe, und ersuchte ihn, den Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe unter Verwendung der von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hierfür herausgegebenen Vorlagen erneut einzureichen.
- 6 Mit Schreiben vom 21. August 2008 an das Bundesamt lehnten es die Kläger ab, ihren Antrag unter Verwendung der von der EFSA herausgegebenen Vorlagen erneut einzureichen, und beantragten die unverzügliche Weiterleitung ihres Antrags an die EFSA.
- 7 Mit Schreiben vom 15. September 2008 leitete das Bundesamt den Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe an die EFSA zur Stellungnahme gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 1924/2006 weiter.
- 8 Auf ein Schreiben der Kläger vom 20. Oktober 2008, in dem sich diese nach den Gründen für die zwischen der Einreichung ihres Antrags und seiner Weiterleitung an die EFSA liegende Zeitspanne erkundigten, wies das Bundesamt den ersten Kläger mit Schreiben vom 11. November 2008 darauf

hin, dass es dazu angehalten sei, nur vollständige und gültige Anträge an die EFSA weiterzuleiten, und dass durch die formalen Vorgaben und den zwischenzeitlichen Erlass von Durchführungsvorschriften ein zeitlicher Mehraufwand im Rahmen der Prüfung der Anträge entstanden sei.

- 9 Mit Schreiben vom 10. November 2008 teilte das Bundesamt dem ersten Kläger mit, die EFSA habe gegenüber dem Bundesamt Zweifel geäußert, ob der Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe in den Anwendungsbereich von Art. 14 der Verordnung Nr. 1924/2006 falle, da weder unmittelbar noch mittelbar ein Bezug zu einer Krankheit hergestellt worden sei. Außerdem wies das Bundesamt darauf hin, dass es für die sachgerechte Prüfung des in Rede stehenden Antrags durch die EFSA erforderlich sei, in den Antragsunterlagen den wissenschaftlichen Zusammenhang zwischen einem Risikofaktor und einem oder mehreren Krankheitsbildern zu benennen.
- 10 Nachdem die Kläger mit Schreiben vom 28. November 2008 dem Bundesamt mitgeteilt hatten, dass der Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe die Krankheit „Dehydratation und damit einhergehender Leistungsabfall“ betreffe, antwortete dieses mit Schreiben vom 18. Dezember 2008, dass für die Weiterleitung des in Rede stehenden Antrags noch die Nennung eines Risikofaktors erforderlich sei.
- 11 Mit Schreiben vom 10. Februar 2009 teilten die Kläger dem Bundesamt mit, dass die Nennung eines Risikofaktors nicht erforderlich sei; als solcher könne aber bei richtigem Verständnis der in Rede stehenden Angabe die Verringerung des Wassergehalts im Gewebe gelten. Zudem wiesen die Kläger darauf hin, dass der Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe sich auf jede Angabe beziehe, die für den Verbraucher voraussichtlich dieselbe Bedeutung habe, und schlugen andere Formulierungen der in Rede stehenden Angabe vor, in denen der Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor genannt wurde.
- 12 Mit Schreiben vom 20. März 2009 übermittelte das Bundesamt der EFSA die Schreiben der Kläger vom 28. November 2008 und 10. Februar 2009.
- 13 Auf Sachstandsanfragen und auf die Schreiben der Kläger vom 15. Juni 2009, 27. Juli 2009, 15. Oktober 2009 und 15. Januar 2010 antwortete die EFSA mit Schreiben vom 21. Juli 2009, 23. September 2009, 23. November 2009 und 27. Januar 2010, dass vor der wissenschaftlichen Bewertung der in Rede stehenden Angabe von der Kommission und den Mitgliedstaaten Auslegungsfragen bezüglich der anzuwendenden Bestimmungen zu klären seien.
- 14 Mit Schreiben vom 9. Juli 2010 teilte die Kommission dem ersten Kläger mit, aus Gesprächen der informellen Arbeitsgruppe für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben am 12. April 2010 ergebe sich, dass der Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entspreche, weil im Antrag kein Risikofaktor genannt werde.
- 15 In Erwiderung auf das Schreiben der EFSA vom 1. Oktober 2010, mit dem die Kläger aufgefordert worden waren, den Risikofaktor anzugeben, auf den eingewirkt werde, um das Krankheitsrisiko zu verringern, hielten die Kläger mit Schreiben vom 25. Oktober 2010 an der in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2009 vertretenen Auffassung fest.
- 16 Am 28. Januar 2011 gab die EFSA gemäß Art. 16 der Verordnung Nr. 1924/2006 ihre wissenschaftliche Stellungnahme zu der Frage ab, ob die beantragte Angabe als abgesichert gelten könne. In dieser Stellungnahme kam die EFSA zu dem Ergebnis, dass es sich bei den von den Klägern genannten Risikofaktoren um Messgrößen für Wassermangel und somit um Bestimmungsgrößen für die Krankheit handle. Deshalb entspreche die in Rede stehende Angabe nicht den Erfordernissen einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos nach Art. 14 der Verordnung Nr. 1924/2006.

- 17 Am 16. Februar 2011 wurde die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 veröffentlicht. Innerhalb von 30 Tagen nach dieser Veröffentlichung reichten die Kläger sowie interessierte Dritte gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 bei der Kommission Bemerkungen zur wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA ein.
- 18 Am 28. April 2011 unterbreitete die Kommission dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit (im Folgenden: Ausschuss), der durch Art. 58 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der EFSA und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31, S. 1) eingerichtet worden war, einen Entwurf für eine Verordnung über die Nichtzulassung bestimmter gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel betreffend die Reduzierung eines Krankheitsrisikos, darunter der in Rede stehenden Angabe.
- 19 Am 30. Juni 2011 legte die EFSA der Kommission einen von dieser angeforderten technischen Report vor, mit dem auf Bemerkungen geantwortet wurde, die nach Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 von interessierten Dritten abgegeben worden waren.
- 20 Am 11. Juli 2011 sprach sich der Ausschuss in dem durch Art. 17 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 25 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehenen Regelungsverfahren mit Kontrolle einstimmig für die Annahme des Verordnungsentwurfs der Kommission aus, und am 26. Juli 2011 wurde dieser Entwurf dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zur Kontrolle vorgelegt; diese erhoben keinen Widerspruch.
- 21 Am 16. November 2011 erließ die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 1170/2011 über die Nichtzulassung bestimmter gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel betreffend die Verringerung eines Krankheitsrisikos (ABl. L 299, S. 1, im Folgenden: angefochtene Verordnung). Nach Art. 1 in Verbindung mit dem Anhang dieser Verordnung wird die in Rede stehende Angabe nicht in die Liste der zugelassenen Angaben der Europäischen Union gemäß Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 aufgenommen. Zur Begründung dieser Ablehnung der Zulassung führte die Kommission im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung unter Bezugnahme auf Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 und auf die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA insbesondere aus, dass die in Rede stehende Angabe nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entspreche und nicht zugelassen werden sollte, da die Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nicht nachgewiesen worden sei.
- 22 Mit Schreiben vom 28. November 2011 teilte die Kommission den Klägern ihre in der angefochtenen Verordnung enthaltene endgültige Entscheidung über den Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe mit.

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 23 Mit Klageschrift, die am 16. Januar 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Kläger die vorliegende Klage erhoben.
- 24 Mit besonderem Schriftsatz, der am 30. März 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Art. 114 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Am 14. Mai 2012 haben die Kläger ihre Stellungnahme zu der Unzulässigkeitseinrede eingereicht.

- 25 Mit Schriftsatz, der am 16. April 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Rat beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Am 16. Mai 2012 hat der Präsident der Siebten Kammer des Gerichts entschieden, die Behandlung des Streithilfeantrags bis zur Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede auszusetzen.
- 26 Mit Beschluss des Gerichts (Siebte Kammer) vom 23. November 2012 ist die Entscheidung über die Unzulässigkeitseinrede und über die Kosten dem Endurteil vorbehalten worden.
- 27 Mit Beschluss des Präsidenten der Siebten Kammer des Gerichts vom 4. Februar 2013 ist dem Streithilfeantrag des Rates nach Anhörung der Parteien stattgegeben worden. Der Rat hat seinen Streithilfeschriftsatz am 15. März 2013 eingereicht. Die Kläger haben dazu mit Schriftsatz, der am 17. Mai 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, Stellung genommen. Die Kommission hat zum Streithilfeschriftsatz nicht Stellung genommen.
- 28 Infolge einer Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Fünften Kammer zugeteilt worden, der die vorliegende Rechtssache deshalb zugewiesen worden ist.
- 29 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Fünfte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.
- 30 Die Parteien haben in der Sitzung vom 15. Januar 2014 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. In dieser Sitzung hat die Kommission ihren Erledigungsantrag zurückgenommen, was im Sitzungsprotokoll vermerkt worden ist.
- 31 Die Kläger beantragen,
- die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, soweit sie die in Rede stehende Angabe betrifft;
  - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 32 Die Kommission beantragt,
- die Klage als unzulässig oder, hilfsweise, als unbegründet abzuweisen;
  - den Klägern die Kosten aufzuerlegen.
- 33 Der Rat beantragt,
- die Klage abzuweisen;
  - dementsprechend die Kosten zu regeln.

### **Entscheidungsgründe**

- 34 Vor einer Prüfung des Vorbringens der Parteien zur Begründetheit ist auf die Unzulässigkeitseinrede der Kommission einzugehen.

### *Zur Zulässigkeit*

- 35 Die Kommission stützt ihre Unzulässigkeitseinrede auf zwei Unzulässigkeitsgründe. Erstens fehle den Klägern das Rechtsschutzinteresse, und zweitens seien sie nicht klagebefugt, weil sie von der angefochtenen Verordnung weder unmittelbar noch individuell betroffen seien.

#### Zum ersten Unzulässigkeitsgrund: fehlendes Rechtsschutzinteresse

- 36 Die Kommission macht geltend, den Klägern fehle ein Rechtsschutzinteresse, weil die in Rede stehende Angabe nur aus einem akademischen Interesse an der Verordnung Nr. 1924/2006 erfunden worden sei. Dies ergebe sich zum einen daraus, dass die Kläger das Verwaltungsverfahren zu der in Rede stehenden Angabe unter Berufung auf ihre potenzielle Tätigkeit als Lebensmittelunternehmer oder als potenzielle Vertreter von Lebensmittelunternehmern betrieben hätten, und zum anderen daraus, dass sie bei der öffentlichen Vorstellung dieses Verwaltungsverfahrens in einer Fachzeitschrift ausgeführt hätten, die Möglichkeit, eine Zulassung zu beantragen, sei durch die Verordnung Nr. 1924/2006 jedem Menschen auf der ganzen Welt geschaffen worden. Selbst wenn jedermann ein Verfahren zur Zulassung einer Angabe im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 einleiten könne, folge daraus nicht, dass auch jedermann ein Interesse daran habe, die Nichtigkeitsklärung einer Verordnung zu erwirken, mit der ein Antrag auf Aufnahme einer Angabe in die Liste der zugelassenen Angaben gemäß dieser Bestimmung abgelehnt werde. Das Rechtsschutzinteresse ergebe sich insbesondere nicht daraus, dass die Kläger die Zulassung der in Rede stehenden Angabe beantragt hätten und dass das Verwaltungsverfahren mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung beendet worden sei.
- 37 Die Kläger tragen vor, sie hätten ein Rechtsschutzinteresse aufgrund ihres Rechts aus Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006, die Zulassung der in Rede stehenden Angabe zu beantragen. Sie hätten ein unmittelbares eigenes rechtliches Interesse, das auch wirtschaftlich verwertet werden könne. Zudem stehe ihnen kein anderes Mittel des Rechtsschutzes zur Verfügung, um die angefochtene Verordnung aus der Welt zu schaffen, mit der die Kommission ihren Zulassungsantrag nach sachlicher Auseinandersetzung abgelehnt habe. Es sei irrelevant, ob sie Lebensmittelunternehmer seien oder Lebensmittelunternehmer verträten. Sie könnten jederzeit nach Zulassung ihrer beantragten gesundheitsbezogenen Angabe Lebensmittelunternehmer werden bzw. mit Lebensmittelunternehmern zusammenarbeiten, um die Angabe kommerziell zu verwerten. Das Interesse der Kläger bestehe darin, die gesundheitsbezogene Angabe zur Zulassung zu bringen, sie selbst zu nutzen und sie zugleich für andere nutzbar zu machen.
- 38 Nach ständiger Rechtsprechung muss das Rechtsschutzinteresse eines Klägers im Hinblick auf den Klagegegenstand bei Klageerhebung gegeben sein; andernfalls ist die Klage unzulässig. Ebenso wie das Rechtsschutzinteresse muss auch der Streitgegenstand bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen – andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt –, was voraussetzt, dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 17. April 2008, Flaherty u. a./Kommission, C-373/06 P, C-379/06 P und C-382/06 P, Slg. 2008, I-2649, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung) und dass diese Partei ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse an der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Handlung nachweist (vgl. Urteil des Gerichts vom 19. Juni 2009, Socratec/Kommission, T-269/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieses Erfordernis stellt auf verfahrensrechtlicher Ebene sicher, dass der Unionsrichter nicht zur Erstattung von Gutachten oder wegen rein theoretischer Fragen angerufen wird (Urteil Socratec/Kommission, Rn. 38).
- 39 Aus der Rechtsprechung ergibt sich ferner, dass der Kläger selbst sein Rechtsschutzinteresse, das die wesentliche Grundvoraussetzung für jede Klage darstellt, nachweisen muss (Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichtshofs vom 31. Juli 1989, S./Kommission, 206/89 R, Slg. 1989, 2841, Rn. 8; Urteil des Gerichts vom 14. April 2005, Sniace/Kommission, T-141/03, Slg. 2005, II-1197,

Rn. 31). Zudem muss er, wenn das von ihm geltend gemachte Interesse eine zukünftige Rechtssituation betrifft, nachweisen, dass deren Beeinträchtigung bereits feststeht. Ein Kläger kann somit zur Rechtfertigung seines Interesses an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung keine zukünftigen und ungewissen Situationen anführen (Urteile des Gerichts vom 17. September 1992, NBV und NVB/Kommission, T-138/89, Slg. 1992, II-2181, Rn. 33, und Sniace/Kommission, Rn. 26).

- 40 Es ist festzustellen, dass die angefochtene Verordnung, wie von den Klägern vorgetragen, hybrider Natur ist. Sie hat nämlich in Bezug auf alle Lebensmittelunternehmer normativen Charakter und in Bezug auf diejenigen, die die Zulassung beantragt haben, Entscheidungscharakter.
- 41 Zum einen soll mit der angefochtenen Verordnung durch die Nichtaufnahme der in Rede stehenden Angabe in die Unionsliste zulässiger Angaben gemäß Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 allen Lebensmittelunternehmern die Verwendung dieser Angabe verboten werden. Die Verordnung Nr. 1924/2006 gilt nämlich, wie aus ihrem Art. 1 Abs. 2 Unterabs. 1 hervorgeht, für Angaben, die in kommerziellen Mitteilungen gemacht werden. Ferner muss ein Lebensmittelunternehmer gemäß Art. 6 Abs. 2 der Verordnung, wenn er eine gesundheitsbezogene Angabe macht, ihre Verwendung begründen. Im Übrigen können gemäß Art. 17 Abs. 5 der Verordnung gesundheitsbezogene Angaben, die in der Liste nach Art. 14 enthalten sind, grundsätzlich von jedem Lebensmittelunternehmer verwendet werden.
- 42 Zum anderen geht es im vorliegenden Rechtsstreit um ein Verfahren zur Zulassung einer Angabe über die Verringerung eines Krankheitsrisikos im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006. Die endgültige Entscheidung über den von den Klägern gemäß Art. 15 dieser Verordnung gestellten Zulassungsantrag wurde von der Kommission in der angefochtenen Verordnung auf Art. 17 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1924/2006 gestützt, wie aus Art. 1 und dem Anhang der angefochtenen Verordnung hervorgeht. Mit der angefochtenen Verordnung, die den Abschluss des Zulassungsverfahrens im Sinne der Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 darstellt, wurde somit der Zulassungsantrag abgelehnt, was durch das Schreiben der Kommission an die Kläger vom 28. November 2011 bestätigt wird.
- 43 Dies ergibt sich auch aus den Erwägungsgründen 5, 6 und 9 der angefochtenen Verordnung, in denen ausdrücklich auf den Antrag der Kläger Bezug genommen wird. Im fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt es hierzu, dass nach diesem Antrag die EFSA ersucht worden sei, eine Stellungnahme zu einer gesundheitsbezogenen Angabe hinsichtlich der Wirkung von Wasser auf die Verringerung des Risikos einer Dehydratation und eines damit verbundenen Leistungsabfalls abzugeben. Dieser Erwägungsgrund enthält auch den Wortlaut der in Rede stehenden Angabe. Im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung wird das Zulassungsverfahren für die in Rede stehende Angabe zusammengefasst. Nach ihrem neunten Erwägungsgrund wurden die von den Antragstellern und anderen Personen gemäß Art. 16 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 gegenüber der Kommission abgegebenen Bemerkungen bei der Festlegung der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt.
- 44 Wie sich aus Art. 15 der Verordnung Nr. 1924/2006 ergibt, wollte der Gesetzgeber jeder natürlichen oder juristischen Person die Möglichkeit geben, einen Zulassungsantrag zu stellen, und er hat den Kreis der Antragsteller nicht eingeschränkt, was die Kommission im Übrigen in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich eingeräumt hat. Die Verfahrensbestimmungen der Art. 15 bis 17 und 19 der Verordnung Nr. 1924/2006 sehen nämlich, anders als die des Art. 18 dieser Verordnung, nicht vor, dass ein Lebensmittelunternehmer die Zulassung einer solchen Angabe beantragen kann. Dort ist lediglich allgemein von Antragstellern die Rede. Im Übrigen hat die Kommission den Antrag der Kläger nicht wegen ihrer mangelnden Antragsberechtigung für die Zulassung der in Rede stehenden Angabe abgelehnt.

45 Unter diesen Umständen hat eine Person, die unter Einhaltung der dafür geltenden Regeln einen Antrag auf Zulassung einer Angabe über die Verringerung eines Krankheitsrisikos gestellt hat, offenkundig ein Interesse daran, die Nichtigerklärung einer die entsprechende Zulassung ablehnenden Entscheidung zu beantragen. Die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission, mit der die beantragte Zulassung versagt wird, hat nämlich für alle, deren Anträge abgelehnt wurden, zur Folge, dass die Erteilung einer Zulassung nach Abschluss der erneuten Prüfung der Anträge, zu der die Kommission verpflichtet ist, wieder möglich wird (vgl. in diesem Sinne Urteil Flaherty u. a./Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 32 und 33, sowie Urteil des Gerichts vom 3. Dezember 2009, Iranian Tobacco/HABM – AD Bulgartabac [TIR 20 FILTER CIGARETTES], T-245/08, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 17 bis 22).

46 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Kommission in Frage gestellt, die Kläger hätten nur ein akademisches Interesse an der Verordnung Nr. 1924/2006. Es trifft zwar zu, dass der Unionsrichter nicht wegen rein theoretischer Fragen angerufen werden kann, doch betrifft der vorliegende Fall keine solchen Fragen. Bei der vorliegenden Klage geht es nämlich um die Ablehnung des von den Klägern entsprechend dem Verfahren der Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 gestellten individuellen Zulassungsantrags.

47 Folglich ist der erste Unzulässigkeitsgrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Unzulässigkeitsgrund: fehlende Klagebefugnis

48 Die Kommission macht geltend, die Kläger seien nicht klagebefugt, weil sie durch die angefochtene Verordnung weder unmittelbar noch individuell betroffen seien.

– Zur unmittelbaren Betroffenheit der Kläger

49 Die Kommission trägt vor, die Kläger seien durch die angefochtene Verordnung nicht unmittelbar betroffen, weil die Einstufung der Angabe in der angefochtenen Verordnung nur die Lebensmittelunternehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1924/2006 unmittelbar betreffe, denen die Verwendung dieser Angabe im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung aufgrund der angefochtenen Verordnung verwehrt sei. Die Kläger hätten weder vorgetragen, dass sie zum Zeitpunkt der Klageerhebung selbst als Lebensmittelunternehmer tätig gewesen seien, noch angegeben, ob, wie, in welchem Zusammenhang und für welche Produkte sie als Betroffene die in Rede stehende Angabe selbst verwendet hätten. Ein rein akademisches Interesse am System der Verordnung Nr. 1924/2006 und der in Rede stehenden Angabe reiche für die Annahme einer unmittelbaren Betroffenheit nicht aus.

50 Gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verwaltungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

51 Im vorliegenden Fall waren die Kläger nicht Adressaten der angefochtenen Verordnung, die somit nicht an sie gerichtet war. Die Kommission hatte die Kläger zwar mit Schreiben vom 28. November 2011 gemäß Art. 17 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1924/2006 über ihre in der angefochtenen Verordnung enthaltene endgültige Entscheidung über den Zulassungsantrag unterrichtet, doch kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Kläger Adressaten der angefochtenen Verordnung waren. Eine Verordnung ist nämlich im Hinblick darauf, dass sie gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung hat, in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt, nicht an einen bestimmten Adressaten gerichtet, sondern wird im Einklang mit Art. 297 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. So wurde die angefochtene Verordnung gemäß ihrem Art. 2 am 17. November 2011 im *Amtsblatt* veröffentlicht.



- 52 Unter diesen Umständen setzte die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die angefochtene Verordnung durch die Kläger nach Art. 263 Abs. 4 AEUV voraus, dass die Verordnung sie unmittelbar betrifft.
- 53 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt diese Voraussetzung, dass sich die betreffende Maßnahme erstens auf die Rechtsstellung des Betroffenen unmittelbar auswirkt und zweitens den mit ihrer Durchführung betrauten Adressaten keinerlei Ermessensspielraum lässt, da ihre Durchführung rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ergibt, ohne dass weitere Vorschriften angewandt werden (Urteile des Gerichtshofs vom 5. Mai 1998, Dreyfus/Kommission, C-386/96 P, Slg. 1998, I-2309, Rn. 43, vom 29. Juni 2004, Front national/Parlament, C-486/01 P, Slg. 2004, I-6289, Rn. 34, und vom 10. September 2009, Kommission/Ente per le Ville vesuviane und Ente per le Ville vesuviane/Kommission, C-445/07 P und C-455/07 P, Slg. 2009, I-7993, Rn. 45).
- 54 Somit ist zu prüfen, ob sich die angefochtene Verordnung auf die Rechtsstellung der Kläger unmittelbar auswirkt.
- 55 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die angefochtene Verordnung hybrider Natur ist (siehe oben, Rn. 40 bis 43).
- 56 Zum einen ist im Hinblick darauf, dass der Gesetzgeber jeder natürlichen oder juristischen Person die Möglichkeit geben wollte, einen Zulassungsantrag gemäß Art. 15 der Verordnung Nr. 1924/2006 zu stellen, und dass die endgültige ablehnende Entscheidung über den Zulassungsantrag der Kläger in der angefochtenen Verordnung enthalten ist, die den Abschluss des Zulassungsverfahrens im Sinne der Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 darstellt, festzustellen, dass sich die angefochtene Verordnung auf die Rechtsstellung der Kläger unmittelbar auswirkt. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass diese ablehnende Entscheidung rein automatisch erfolgt und sich allein aus der angefochtenen Verordnung ergibt, ohne dass weitere Vorschriften angewandt werden.
- 57 Folglich betrifft die angefochtene Verordnung die Kläger unmittelbar im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV.

– Zur individuellen Betroffenheit der Kläger

- 58 Die Kommission macht geltend, die Kläger seien durch die angefochtene Verordnung nicht individuell betroffen, da diese als sach- und nicht personenbezogene Regelung jedermann die Verwendung der in Rede stehenden Angabe verbiete. Ferner könne die bloße Einreichung eines Antrags auf Zulassung der Verwendung einer Angabe und der sich gegebenenfalls anschließende Schriftwechsel mit den befassen Behörden für sich genommen dem Antragsteller noch keine Klagebefugnis verleihen.
- 59 Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist die vorliegende Klage nur dann zulässig, wenn die Kläger durch die angefochtene Verordnung individuell betroffen sind oder diese einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter darstellt, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht.
- 60 Nach ständiger Rechtsprechung können andere Personen als die Adressaten eines Rechtsakts nur dann geltend machen, individuell betroffen zu sein, wenn dieser Rechtsakt sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder wegen sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten eines derartigen Rechtsakts (vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 15. Juli 1963, Plaumann/Kommission, 25/62, Slg. 1963, 213, 238, und Flaherty u. a./Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 61 Aus den bereits oben in den Rn. 38 bis 45 in Bezug auf das Rechtsschutzinteresse dargelegten Gründen ist festzustellen, dass die angefochtene Verordnung die Kläger individuell betrifft. Da sie nämlich einen individuellen Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe eingereicht haben, genügt die Feststellung, dass es sich dabei um einen Umstand handelt, der nach der oben in Rn. 60 angeführten Rechtsprechung geeignet ist, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herauszuheben und sie in ähnlicher Weise zu individualisieren wie die Adressaten eines Rechtsakts (vgl. in diesem Sinne Urteil Flaherty u. a./Kommission, oben in Rn. 38 angeführt, Rn. 41, und Urteil des Gerichtshofs vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, Slg. 2011, I-9639, Rn. 74).
- 62 Demzufolge greift das Vorbringen der Kommission zur individuellen Betroffenheit der Kläger nicht durch.
- 63 Der zweite Unzulässigkeitsgrund und damit die Unzulässigkeitseinrede der Kommission sind daher zurückzuweisen.

#### *Zur Begründetheit*

- 64 Die Kläger stützen ihre Klage auf neun Klagegründe. Mit den ersten vier Klagegründen wird die Verletzung von Unionsrecht gerügt, die sich erstens aus der Entbehrlichkeit der Nennung eines Risikofaktors, zweitens daraus, dass die Kommission einen tatsächlich genannten Risikofaktor nicht berücksichtigt habe, drittens aus der Unverhältnismäßigkeit der angefochtenen Verordnung und viertens aus dem Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage ergeben soll. Mit den folgenden vier Klagegründen wird eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften gerügt: Erlass einer Verordnung anstelle eines Beschlusses durch die Kommission (fünfter Klagegrund), Verstoß gegen die Kompetenzverteilung (sechster Klagegrund), nicht fristgemäße Entscheidung (siebter Klagegrund) und fehlende Ausschöpfung des Vortrags der Kläger und von interessierten Dritten (achter Klagegrund). Schließlich wird mit dem neunten Klagegrund eine Verletzung der Begründungspflicht gerügt.

Zum ersten Klagegrund: Rechtsfehler aufgrund der Entbehrlichkeit der Nennung eines Risikofaktors

- 65 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch Unionsrecht verletzt, dass sie die Nennung eines Risikofaktors im Zulassungsantrag als zwingend angesehen habe, obwohl sich eine solche Pflicht aus der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht ergebe.
- 66 Aus dem sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung geht hervor, dass die Kommission die Zulassung der in Rede stehenden Angabe deshalb abgelehnt hat, weil sie mangels Nachweises der Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entspreche. Demzufolge setzte nach Auffassung der Kommission die Zulassung der in Rede stehenden Angabe voraus, dass der Antragsteller einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit nennt. Eine solche Nennung hätte nach ihrer Ansicht entweder im Vorschlag für die Formulierung der fraglichen Angabe oder in den Antragsunterlagen erfolgen können.
- 67 Somit ist zu prüfen, ob die Kläger bei der Einreichung des Antrags auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe im Vorschlag für deren Formulierung oder in den Antragsunterlagen einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit hätten nennen müssen.
- 68 Gemäß Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 können Angaben über die Verringerung eines Krankheitsrisikos gemacht werden, wenn sie nach dem Verfahren der Art. 15 bis 17 und 19 dieser Verordnung zur Aufnahme in eine Unionsliste zulässiger Angaben und aller

erforderlichen Bedingungen für die Verwendung dieser Angaben zugelassen worden sind. Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1924/2006 bestimmt, was der Antragsteller in seinen Antrag aufnehmen muss.

- 69 Zwar wird, wie die Kläger vorbringen, in Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und Art. 15 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1924/2006 das Wort „Risikofaktor“ nicht erwähnt, doch wird der Begriff „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ in Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung definiert. Nach dieser Definition bezeichnet er jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder auch nur mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass der Verzehr einer Lebensmittelkategorie, eines Lebensmittels oder eines Lebensmittelbestandteils einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit beim Menschen deutlich senkt.
- 70 Die Kläger machen hierzu geltend, der Begriff „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ in Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 sei weit auszulegen und schließe jegliche Suggestionen und mittelbaren Ausdrücke bezüglich der Senkung von Krankheitsrisikofaktoren ein, denn der Gesetzgeber habe nicht zwischen diesem Begriff und dem Begriff „Krankheitsrisiko“ im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 differenziert, wie auch aus einer Pressemitteilung der Kommission und dem Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2013, Green Swan (C-299/12, Rn. 25), hervorgehe. Zudem gebe es nach den allgemeinen Regeln des Sprachverständnisses und im praktischen Sprachgebrauch keinen wesentlichen Unterschied zwischen „Risiko“ und „Risikofaktor“.
- 71 Diese Argumentation ist zurückzuweisen. Der Unionsrichter hat zwar bereits entschieden, dass ein bestimmter Bestandteil des Begriffs „gesundheitsbezogene Angabe“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 5 der Verordnung Nr. 1924/2006, nämlich der des „Zusammenhangs“, der zwischen einem Lebensmittel oder einem seiner Bestandteile einerseits und der Gesundheit andererseits bestehen muss, weit zu verstehen ist (Urteil des Gerichtshofs vom 6. September 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Rn. 34). Selbst wenn eine weite Auslegung des Begriffs „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 in der Absicht des Gesetzgebers gelegen haben sollte, würde dies jedoch nicht dazu berechtigen, den Begriffsbestandteil „Risikofaktor“ unbeachtet zu lassen. Überdies hätte der Gesetzgeber, wenn er jede Reduzierung eines Krankheitsrisikos unabhängig vom Erfordernis des Bestehens eines Risikofaktors hätte erfassen wollen, bei der Definition dieses Begriffs nicht ausdrücklich das Erfordernis eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit zu erwähnen brauchen. Im Übrigen ist zu der von den Klägern in diesem Zusammenhang angeführten Pressemitteilung der Kommission festzustellen, dass eine solche Verlautbarung im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Rechtssache rechtlich belanglos ist.
- 72 Zum Vorbringen im Zusammenhang mit dem Urteil Green Swan (oben in Rn. 70 angeführt) ist festzustellen, dass der Gerichtshof Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 in dem Teil des Urteils, auf den sich die Kläger beziehen, dahin ausgelegt hat, dass es für die Qualifizierung als „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ im Sinne dieser Vorschrift nicht erforderlich ist, dass mit der entsprechenden gesundheitsbezogenen Angabe ausdrücklich behauptet wird, dass der Verzehr einer Lebensmittelkategorie, eines Lebensmittels oder eines Lebensmittelbestandteils einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit beim Menschen „deutlich“ senkt. Diese Frage ist jedoch im vorliegenden Fall nicht relevant, so dass das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen ist.
- 73 Die Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 setzt somit erstens voraus, dass neben einer Krankheit auch ein Risikofaktor für die Entwicklung dieser Krankheit genannt wird, und zweitens, dass eine deutliche Senkung dieses Risikofaktors durch den Verzehr einer Lebensmittelkategorie, eines Lebensmittels oder eines Lebensmittelbestandteils festgestellt wird.

- 74 Folglich mussten die Kläger, damit die Kommission mit der Prüfung des Antrags auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe fortfahren konnte, neben einer Krankheit einen Risikofaktor für die Entwicklung dieser Krankheit nennen.
- 75 Es genügte zwar, dass eine solche Nennung zumindest implizit aus dem Vorschlag für die Formulierung der Angabe oder den Antragsunterlagen hervorging, doch mussten die Kläger eine Krankheit und einen konkreten Risikofaktor für ihre Entwicklung nennen, der nach ihrer Ansicht deutlich gesenkt würde. Der Gesetzgeber hat nämlich in Art. 14 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 die Bedingtheit einer Krankheit durch mehrere Risikofaktoren anerkannt. Nach dieser Bestimmung muss die Kennzeichnung oder, falls diese fehlt, die Aufmachung der Lebensmittel oder die Lebensmittelwerbung außerdem eine Erklärung dahin gehend enthalten, dass die Krankheit, auf die sich die Angabe bezieht, durch mehrere Risikofaktoren bedingt ist und dass die Veränderung eines dieser Risikofaktoren eine positive Wirkung haben kann oder auch nicht. Folglich konnte die Kommission ohne die Nennung einer Krankheit und eines konkreten Risikofaktors durch die Kläger nicht beurteilen, welcher Risikofaktor für die Entwicklung welcher Krankheit durch den regelmäßigen Verzehr signifikanter Mengen von Wasser deutlich gesenkt würde.
- 76 Im Übrigen wird, wie von der Kommission vorgetragen, durch diese Auslegung des Begriffs „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ der – in Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 und Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (ABl. L 109, S. 29) genannte – Grundsatz gewahrt, wonach die Etikettierung und die Art und Weise, in der sie erfolgt, einem Lebensmittel keine vorbeugenden Eigenschaften zuschreiben dürfen.
- 77 Das Vorbringen der Kläger, die Kommission habe die Nennung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit fälschlich als zwingend eingestuft, ist daher zurückzuweisen.
- 78 Dieses Ergebnis wird durch das übrige Vorbringen der Kläger nicht in Frage gestellt.
- 79 Erstens machen die Kläger geltend, ihr Zulassungsantrag habe nicht mit der Begründung zurückgewiesen werden dürfen, dass er nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entspreche, denn nach Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 dieser Verordnung wäre es Sache der Kommission gewesen, auf der Grundlage der Antragsunterlagen und der Stellungnahme der EFSA zu prüfen, ob die in Rede stehende Angabe durch wissenschaftliche Nachweise abgesichert sei und ob ihre Formulierung den Kriterien dieser Verordnung entsprochen habe. Die Kommission und die EFSA hätten jedoch die von den Klägern im Zulassungsverfahren vorgelegten wissenschaftlichen Nachweise nicht geprüft. Zudem habe die Kommission ihre Entscheidung entgegen Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 weder auf die erwähnten einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts noch auf andere relevante legitime Faktoren gestützt.
- 80 Hierzu genügt der Hinweis, dass der Kommission, damit sie auf der Grundlage der Antragsunterlagen und der Stellungnahme der EFSA die von den Klägern vorgelegten wissenschaftlichen Nachweise prüfen und dann über diesen Antrag unter Berücksichtigung aller einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts und anderer für die zu prüfende Frage relevanter legitimer Faktoren endgültig entscheiden konnte, ein Antrag auf Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 und Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 vorliegen musste. Wie bereits festgestellt (siehe oben, Rn. 75), setzte ein solcher Antrag aber voraus, dass die Kläger neben der betreffenden Krankheit einen konkreten Risikofaktor für deren Entwicklung nennen, der ihrer Ansicht nach deutlich gesenkt würde.
- 81 Soweit die Kläger in diesem Zusammenhang unter Berufung darauf, dass die in Rede stehende Angabe nicht irreführend sei, geltend machen, in der Wissenschaft bestehe in Bezug auf diese Angabe Einigkeit, so dass ein wissenschaftlicher Nachweis entbehrlich gewesen sei, und die Kommission hätte

die Beschränkung in der angefochtenen Verordnung nicht zum Schutz der Verbraucher vorsehen müssen, ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Versagung der Zulassung der in Rede stehenden Angabe nicht darauf gestützt hat, dass der Zusammenhang zwischen Dehydratation und damit einhergehendem Leistungsabfall nicht nachgewiesen sei. Die Zulassung wurde versagt, weil die nach dem System der Verordnung Nr. 1924/2006 erforderliche Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nicht nachgewiesen war. Zudem ist nach diesem System, wie sich aus Art. 13 der Verordnung Nr. 1924/2006 ergibt, die Zulassung anderer gesundheitsbezogener Angaben als der Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos gestattet, bei denen kein Risikofaktor genannt werden muss. Dies ist jedoch bei dem in Rede stehenden Antrag nicht der Fall. Daher kann dem Vorbringen der Kläger nicht gefolgt werden.

- 82 Zweitens machen die Kläger geltend, in Ziff. 2.2.3 der *Guidelines for use of nutrition and health claims* der Codex-Alimentarius-Kommission der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) von 1997 in der 2004 überarbeiteten und zuletzt 2008 geänderten Fassung (CAC/GL 23-1997) würden zwei Beispiele für Krankheitsrisikoreduktionsangaben erwähnt, bei denen kein spezifischer Risikofaktor genannt werde.
- 83 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass zwar, wie aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1924/2006 hervorgeht, der Gesetzgeber die in den Leitsätzen des Codex vorgegebenen Definitionen und Bedingungen entsprechend berücksichtigt hat. Jedoch hat er sich bei der Definition des Begriffs der Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos nicht mit einer Verweisung auf die Definition in diesen Leitsätzen begnügt, sondern in Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung eine eigene Definition aufgenommen. Zum anderen ist hervorzuheben, dass Ziff. 2.2.3 der Leitsätze in der Definition der Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos das Bestehen eines Risikofaktors erwähnt. Nach dieser Definition bedeutet nämlich die Reduzierung des Risikos die erhebliche Änderung eines oder mehrerer beträchtlicher Risikofaktoren für die Entwicklung einer Krankheit oder eines die Gesundheit betreffenden Zustands. Diese Definition besagt, dass Krankheiten durch mehrere Risikofaktoren bedingt sind und dass die Änderung eines dieser Faktoren eine positive Wirkung haben kann oder auch nicht. Daher ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen.
- 84 Drittens ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, die Kommission habe in ihrer Verordnung (EG) Nr. 1024/2009 vom 29. Oktober 2009 zur Zulassung bzw. Verweigerung der Zulassung bestimmter gesundheitsbezogener Angaben über Lebensmittel betreffend die Verringerung eines Krankheitsrisikos sowie die Entwicklung und die Gesundheit von Kindern (ABl. L 283, S. 22) eine Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos hinsichtlich der Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko zugelassen, ohne die Nennung eines Risikofaktors für notwendig zu erachten. Der von der Kommission in der Verordnung Nr. 1024/2009 zugelassene Angabe ist nämlich klar zu entnehmen, dass starker Zahnbelag der berücksichtigte Risikofaktor war. Überdies kann der Begriff „Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006, da es sich um einen Rechtsbegriff handelt, der anhand objektiver Kriterien ausgelegt werden muss, nicht von einer subjektiven Beurteilung durch die Kommission abhängen und ist unabhängig von jeder früheren Praxis dieses Organs zu bestimmen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 20. Mai 2010, *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, Slg. 2010, I-4561, Rn. 21, und des Gerichts vom 27. September 2012, *Wam Industriale/Kommission*, T-303/10, Rn. 82). Zudem kann die Wiederholung einer unzutreffenden Auslegung eines Aktes nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichbehandlung gerechtfertigt werden (Urteil des Gerichtshofs vom 24. März 1993, *CIRFS u. a./Kommission*, C-313/90, Slg. 1993, I-1125, Rn. 45).
- 85 Der erste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Rechtsverletzung aufgrund der Nichtberücksichtigung eines tatsächlich genannten Risikofaktors durch die Kommission

- 86 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch Unionsrecht verletzt, dass sie die tatsächliche Nennung eines Risikofaktors in ihren Formulierungsvorschlägen für die in Rede stehende Angabe nicht berücksichtigt habe. Sie hätten nämlich bereits in ihrem Schreiben vom 28. November 2008 auf den Wassergehalt im Gewebe hingewiesen und hätten, aufgrund der Empfehlung des Bundesamts in dessen Schreiben vom 18. Dezember 2008, in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2009 den Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor angeführt. Zudem finde sich der Risikofaktor „Dehydratation“ bereits in dem Formulierungsvorschlag für die in Rede stehende Angabe im Kontext mit der Krankheit „Leistungsabfall“. Jedenfalls hätten die EFSA und die Kommission im Rahmen ihres Ermessens den Formulierungsvorschlag für die in Rede stehende Angabe ändern oder weit auslegen können.
- 87 Erstens ist zum Vorbringen der Kläger, die Kommission habe übersehen, dass sie den Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor angeführt hätten, festzustellen, dass die EFSA und die Kommission diese Nennung berücksichtigt haben. Zum einen gelangte nämlich die EFSA in ihrer wissenschaftlichen Stellungnahme vom 28. Januar 2011 zu dem Ergebnis, dass die von den Klägern angeführten Risikofaktoren – Wasserverlust im Gewebe bzw. verringerter Wassergehalt im Gewebe – Messgrößen für Wassermangel und somit Bestimmungsgrößen für die von den Klägern angeführte Krankheit „Dehydratation“ seien. Zum anderen heißt es im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, dass die Kläger, nachdem sie um weitere Erläuterungen ersucht worden seien, als Risikofaktoren für eine Dehydratation Wasserverlust im Gewebe und verringerten Wassergehalt im Gewebe angegeben hätten. Auf der Grundlage der wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA kam die Kommission sodann zu dem Schluss, dass die Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nicht nachgewiesen worden sei.
- 88 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Wasserverlust im Gewebe, wie die Kommission vorgetragen hat und wie auch aus der wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA vom 28. Januar 2011 hervorgeht, keinen Risikofaktor für die Krankheit „Dehydratation“ darstellt, sondern eher den Zustand der Dehydratation und das Bestehen dieses Zustands entsprechend dem festgestellten Wasserverlust beschreibt. Die Kommission war somit im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung auf der Grundlage der wissenschaftlichen Stellungnahme zu dem Schluss berechtigt, dass keine Reduzierung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nachgewiesen worden war, weil der Wasserverlust im Gewebe eine Messgröße für Wassermangel und somit eine Bestimmungsgröße für die Krankheit „Dehydratation“ ist.
- 89 In diesem Kontext ist zum Vorbringen der Kläger, die EFSA und die Kommission hätten fälschlich die „Dehydratation“ und nicht, wie im Schreiben der Kläger vom 28. November 2008 angegeben, die „Dehydratation und [den] damit einhergehende[n] Leistungsabfall“ als Krankheit betrachtet, darauf hinzuweisen, dass ein begleitender Leistungsabfall, wie auch die Kommission ausgeführt hat, als solcher keine Krankheit, sondern die Folge oder das Symptom einer Krankheit ist. Im Übrigen haben die Kläger in ihrem Schreiben vom 28. November 2008 eingeräumt, dass ein Leistungsabfall eine klassische Begleiterscheinung der Dehydratation und eine dadurch bedingte Folgeerscheinung ist. Ebenso führten sie in ihrem Schreiben vom 25. Oktober 2010 aus, dass es sich bei einer Dehydratation um einen krankhaften Zustand handle, der mit einem Leistungsabfall einhergehe, und dass der regelmäßige Verzehr signifikanter Mengen von Wasser das Risiko einer Dehydratation mindere, ohne den damit einhergehenden Leistungsabfall zu erwähnen.
- 90 Zum Vorbringen der Kläger, sie hätten den Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor genannt und seien damit der Anregung des Bundesamts gefolgt, ist festzustellen, dass dieses in seinem Schreiben vom 18. Dezember 2008 es lediglich als vorstellbar erachtet hatte, dass die Kläger für die Nennung

eines Risikofaktors auf den Wasserverlust im Gewebe eingingen. Das Bundesamt hat mithin keineswegs den Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor für die Krankheit „Dehydratation“ bezeichnet.

- 91 Zweitens genügt zum Vorbringen der Kläger, die Kommission habe fälschlich den im Formulierungsvorschlag für die in Rede stehende Angabe ausdrücklich enthaltenen Risikofaktor „Dehydratation“ für die Krankheit „Leistungsabfall“ nicht berücksichtigt, die Feststellung, dass auf die Aufforderung des Bundesamts in dessen Schreiben vom 10. November 2008 die Kläger mit Schreiben vom 28. November 2008 ausdrücklich darauf hinwiesen, dass sie sich auf die Krankheit „Dehydratation und damit einhergehender Leistungsabfall“ bezögen. Abgesehen davon, dass der Leistungsabfall nicht als Krankheit angesehen werden kann (siehe oben, Rn. 89), konnten somit die EFSA und die Kommission die Dehydratation nicht als Risikofaktor im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 und Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 betrachten.
- 92 Drittens ist zum Vorbringen der Kläger, die EFSA und die Kommission hätten in Ausübung ihres Ermessens den vorgeschlagenen Wortlaut der in Rede stehenden Angabe ändern, ihn weit auslegen oder die Verwendung der in Rede stehenden Angabe von der Benennung weiterer Faktoren abhängig machen müssen, bereits festgestellt worden (siehe oben, Rn. 75), dass der Antragsteller zumindest implizit eine Krankheit und einen konkreten Risikofaktor für deren Entwicklung, der nach seiner Ansicht deutlich gesenkt würde, nennen muss. Ohne eine solche Nennung konnte, unabhängig vom konkreten Wortlaut der in Rede stehenden Angabe, weder die EFSA noch die Kommission beurteilen, welcher Risikofaktor für die Entwicklung welcher Krankheit durch den Verzehr eines bestimmten Lebensmittels oder Lebensmittelbestandteils deutlich gesenkt würde. Im Übrigen haben, wie sich aus den Akten ergibt, das Bundesamt, die EFSA und die Kommission die Kläger mehrfach auf das Erfordernis hingewiesen, einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit zu nennen (siehe oben, Rn. 9, 10, 14 und 15).
- 93 Viertens genügt, soweit die Kläger in der Erwiderung die unzureichende Wasserzufuhr als Risikofaktor nennen, die Feststellung, dass diese unzureichende Wasserzufuhr, wie aus einer Erwägung der Kläger in der Erwiderung hervorgeht, einen weiteren, im Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe nicht genannten Risikofaktor darstellt.
- 94 Der zweite Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Rechtsverletzung aufgrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

- 95 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Die Ablehnung des Antrags auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe sei weder geeignet noch erforderlich gewesen, um das Ziel der Verordnung Nr. 1924/2006, nämlich die Verwendung wissenschaftlich ausreichend nachgewiesener gesundheitsbezogener Angaben, zu erreichen. Denn die Kommission hätte die Möglichkeit gehabt, den Formulierungsvorschlag für die in Rede stehende Angabe unter Beibehaltung ihres Kerngehalts abzuändern. Sie hätte somit in dieser Formulierung den von ihr geforderten Risikofaktor ausreichend deutlich machen können. Insbesondere sei die Nichtzulassung nicht geeignet gewesen, weil die Verordnung Nr. 1924/2006 nicht den Zweck verfolge, die Kommunikation mit wissenschaftlich ausreichend gesicherten gesundheitsbezogenen Angaben zu unterbinden. Außerdem sei die Nichtzulassung nicht erforderlich gewesen, weil es für den Zusammenhang, auf den der Zulassungsantrag gestützt sei, unstreitig einen ausreichenden wissenschaftlichen Nachweis gebe. Die Nichtzulassung sei überdies unverhältnismäßig, weil sie die Unterrichtung der Verbraucher mit einer sachlich unstrittigen Information verhindere. Ferner verletze die angefochtene Verordnung die Freiheitsrechte der Kläger aus den Art. 6 und 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen

Union. Im Übrigen habe die Kommission gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, da sie in der Vergangenheit vergleichbare Angaben zur Reduzierung eines Krankheitsrisikos ohne Nennung eines Risikofaktors zugelassen habe.

- 96 Als Erstes ist in Bezug auf das Vorbringen der Kläger, die Kommission habe mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, festzustellen, dass die Kommission die Zulassung der in Rede stehenden Angabe wegen Nichteinhaltung eines in der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehenen zwingenden Erfordernisses des Zulassungsverfahrens versagte. Nach dem sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ließ nämlich die Kommission die in Rede stehende Angabe nicht zu, weil die Kläger keine Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nachgewiesen hätten, da die von ihnen genannten Risikofaktoren Bestimmungsgrößen der Krankheit seien. Wie bereits festgestellt (siehe oben, Rn. 75), musste in einem Antrag auf Zulassung einer solchen Angabe neben der betreffenden Krankheit ein konkreter Risikofaktor für deren Entwicklung genannt werden, der nach Ansicht der Kläger deutlich gesenkt würde. Zudem hat die Prüfung des zweiten Klagegrundes ergeben, dass die Kläger keinen solchen Risikofaktor genannt haben. In einem solchen Fall konnte die Kommission daher nicht beurteilen, welcher Risikofaktor für die Entwicklung der fraglichen Krankheit durch den regelmäßigen Verzehr signifikanter Mengen von Wasser deutlich gesenkt würde. Entgegen dem Vorbringen der Kläger war die Nichtzulassung der in Rede stehenden Angabe daher nicht durch die konkrete Formulierung des für die in Rede stehende Angabe vorgeschlagenen Wortlauts bedingt. Ohne Nennung eines Risikofaktors durch die Kläger hätte eine etwaige Änderung dieses Wortlauts jedenfalls nicht zur beantragten Zulassung führen können. Daher ist das Vorbringen der Kläger, die Kommission habe mit dem Erlass der angefochtenen Verordnung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, zurückzuweisen.
- 97 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Kläger in Frage gestellt, nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, *Douwe Egberts* (C-239/02, Slg. 2004, I-7007), gehe ein absolutes Werbeverbot über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels, die Verbraucher vor Täuschungen zu schützen, erforderlich sei. Der vorliegende Fall betrifft nämlich gerade kein absolutes Verbot der in Rede stehenden Angabe, sondern die Einhaltung der Erfordernisse des Zulassungsverfahrens nach den Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006.
- 98 Im Übrigen ist, soweit die Kläger geltend machen, die Ablehnung ihres Antrags sei unverhältnismäßig, weil sie die Unterrichtung der Verbraucher mit einer sachlich unstrittigen Information verhindert habe, darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1924/2006 gemäß ihrem Art. 13 auch die Zulassung anderer gesundheitsbezogener Angaben als der Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos gestattet, bei denen kein Risikofaktor genannt werden muss und durch die auf die positive Wirkung des hinreichenden Verzehrs von Wasser auf den menschlichen Körper und dessen Funktionen aufmerksam gemacht werden kann.
- 99 Als Zweites ist in Bezug auf das Vorbringen der Kläger, die angefochtene Verordnung verletze die Freiheitsrechte aus den Art. 6 und 16 der Grundrechtecharta, betreffend das Recht auf Freiheit und Sicherheit sowie die unternehmerische Freiheit, festzustellen, dass die Kläger sich darauf beschränken, die Verletzung dieser Regelungen im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes abstrakt aufzuzählen. Eine Verletzung der Art. 6 und 16 der Grundrechtecharta stellt jedoch einen eigenen Klagegrund dar, der vom vorliegenden Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unabhängig ist. Nach Art. 21 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, der nach deren Art. 53 Abs. 1 auf das Verfahren vor dem Gericht anwendbar ist, und nach Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung muss die Klageschrift u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten. In ihr ist deshalb darzulegen, worin der Klagegrund besteht, auf den die Klage gestützt wird, so dass seine bloß abstrakte Nennung den Erfordernissen der Satzung des Gerichtshofs und der Verfahrensordnung nicht entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 14. Februar 2008,



Provincia di Imperia/Kommission, T-351/05, Slg. 2008, II-241, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung). Daraus folgt, dass das Vorbringen der Kläger, mit dem eine Verletzung der Art. 6 und 16 der Grundrechtecharta gerügt wird, als unzulässig zurückzuweisen ist.

- 100 Als Drittes ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, dass die Kommission gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung verstoßen habe, da sie in der Vergangenheit gesundheitsbezogene Angaben ohne Nennung eines Risikofaktors zugelassen habe. Denn zum einen verweisen sie auf gesundheitsbezogene Angaben, die sich von den Angaben zur Reduzierung eines Krankheitsrisikos, die die Kommission gemäß Art. 13 der Verordnung Nr. 1924/2006 zugelassen hat, unterscheiden. Wie jedoch bereits ausgeführt worden ist (siehe oben, Rn. 81 und 98), braucht für die Zulassung dieser Angaben kein Risikofaktor genannt zu werden. Zum anderen verweisen sie auf die Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos hinsichtlich der Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko in der Verordnung Nr. 1024/2009. Dieses Vorbringen ist bereits im Rahmen des ersten Klagegrundes zurückgewiesen worden (siehe oben, Rn. 84).
- 101 Der dritte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage

- 102 Die Kläger machen geltend, die angefochtene Verordnung sei für nichtig zu erklären, weil sie keine ausreichende Rechtsgrundlage habe. Sie beruhe auf Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006. Diese Vorschriften verstießen indes ihrerseits gegen das Unionsrecht, insbesondere gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip in Art. 5 Abs. 4 EUV. Die Kläger erheben mithin mit dem vorliegenden Klagegrund eine Einrede der Rechtswidrigkeit von Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006.
- 103 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 2006, Zuid-Hollandse Milieufederatie und Natuur en Milieu, C-174/05, Slg. 2006, I-2443, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 104 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1924/2006 ihre Rechtsgrundlage in Art. 95 EG hat, wonach der Gesetzgeber die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlässt, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Nach Art. 95 Abs. 3 EG hat der Gesetzgeber u. a. in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau anzustreben und dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen. Damit der Unionsgesetzgeber das ihm gesetzte Ziel wirksam verfolgen kann, ist ihm in diesem Rahmen ein weites Ermessen zuzuerkennen, wenn er in einem Bereich wie dem hier in Rede stehenden tätig wird, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Beurteilungen vornehmen muss. Die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme kann nur dann beeinträchtigt sein, wenn sie zur Erreichung des von den zuständigen Organen verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 10. Dezember 2002, British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Rn. 123, vom 14. Dezember 2004, Swedish Match, C-210/03, Slg. 2004, I-11893, Rn. 48, vom 6. Dezember 2005, ABNA u. a., C-453/03, C-11/04,

C-12/04 und C-194/04, Slg. 2005, I-10423, Rn. 69, und vom 12. Dezember 2006, Deutschland/Parlament und Rat, C-380/03, Slg. 2006, I-11573, Rn. 145; Urteil des Gerichts vom 9. September 2011, Dow AgroSciences u. a./Kommission, T-475/07, Slg. 2011, II-5937, Rn. 150).

- 105 Das mit der Verordnung Nr. 1924/2006 verfolgte Ziel besteht, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 und ihren Erwägungsgründen 1 und 36 ergibt, darin, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sicherzustellen und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau zu bieten. Nach den Erwägungsgründen 1 und 18 der Verordnung Nr. 1924/2006 gehört der Gesundheitsschutz zu ihren Hauptzwecken (Urteil Deutsches Weintor, oben in Rn. 71 angeführt, Rn. 45). Im ersten Erwägungsgrund der Verordnung heißt es hierzu, dass die im Handel befindlichen Produkte, einschließlich der eingeführten Produkte, sicher sein und eine angemessene Kennzeichnung aufweisen sollten. Nach ihrem neunten Erwägungsgrund zielen die mit ihr aufgestellten Grundsätze darauf ab, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, dem Verbraucher die notwendigen Informationen für eine sachkundige Entscheidung zu liefern und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Lebensmittelindustrie zu schaffen. In diesem Zusammenhang heißt es im 23. Erwägungsgrund der Verordnung, dass gesundheitsbezogene Angaben für die Verwendung in der Union nur nach einer wissenschaftlichen Bewertung auf höchstmöglichem Niveau zugelassen werden sollten und dass, damit eine einheitliche wissenschaftliche Bewertung dieser Angaben gewährleistet ist, die EFSA solche Bewertungen vornehmen sollte.
- 106 Die Kläger führen als Erstes an, das in den Art. 10 Abs. 1, 14 Abs. 1 Buchst. a und 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehene Zulassungsverfahren für eine Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos sei nicht geeignet, die Erreichung des Ziels einer Harmonisierung der Verwendung gesundheitsbezogener Angaben bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus zu ermöglichen. Das wissenschaftliche Bewertungsverfahren bei der EFSA sei völlig intransparent und führe zu inkonsistenten Ergebnissen.
- 107 Zur Stützung dieses Vorbringens verweisen die Kläger erstens darauf, dass Angaben wie die in Rede stehende in der Kommunikation mit den Verbrauchern nicht verwendet werden dürften, obwohl die EFSA die dahinterstehenden wissenschaftlichen Zusammenhänge in einer eigenständigen wissenschaftlichen Stellungnahme bereits als wissenschaftlich ausreichend gesichert angesehen habe. Zudem habe die EFSA im vorliegenden Fall die Nennung eines Risikofaktors gefordert, während sie die Nennung eines solchen Faktors in einem anderen, die Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko betreffenden Fall nicht für notwendig erachtet habe, was die Kommission gebilligt habe.
- 108 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass diese Kritik der Kläger im Wesentlichen die Art und Weise betrifft, in der die EFSA das in Rede stehende Zulassungsverfahren durchgeführt hat. Solche Gesichtspunkte können jedoch für sich genommen die Rechtmäßigkeit dieses Verfahrens nicht in Frage stellen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 12. Juli 2005, Alliance for Natural Health u. a., C-154/04 und C-155/04, Slg. 2005, I-6451, Rn. 87 und 88). Zum anderen ist festzustellen, dass die von den Klägern herangezogene wissenschaftliche Stellungnahme allgemein die Nährstoffaufnahme-Referenzwerte von Wasser betrifft und sich somit nicht mit der Wirkung eines regelmäßigen Verzehrs signifikanter Mengen von Wasser auf einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit befasst. Das Vorbringen, dass ein Widerspruch zu dem die Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko betreffenden Fall bestehe, ist bereits zurückgewiesen worden (siehe oben, Rn. 84).
- 109 Zweitens genügt, soweit die Kläger ohne weitere Erläuterungen geltend machen, der Rechtsrahmen für das in Rede stehende Zulassungsverfahren sei nicht geeignet, da spezifische Vorgaben für die von der EFSA vorgenommene wissenschaftliche Prüfung fehlten, der Hinweis, dass die Arbeitsmethode der EFSA in Kapitel III der Verordnung Nr. 178/2002 ausführlich geregelt ist. Zudem enthält Art. 16 der Verordnung Nr. 1924/2006 Bestimmungen über die Stellungnahme der EFSA, und die Kommission hat mit der Verordnung Nr. 353/2008 Durchführungsvorschriften zu Art. 15 der Verordnung

Nr. 1924/2006 erlassen, in denen auch die Erstellung und Einreichung eines Antrags auf Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos geregelt ist. Dieses Vorbringen ist daher zurückzuweisen.

- 110 Aus dem Vorbringen der Kläger ergibt sich folglich nicht, dass das in den Art. 10 Abs. 1, 14 Abs. 1 Buchst. a und 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehene Zulassungsverfahren für eine Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos nicht geeignet ist, die Erreichung der Ziele dieser Verordnung zu ermöglichen.
- 111 Als Zweites führen die Kläger an, das in Rede stehende Zulassungsverfahren sei zur Erreichung der Ziele der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht erforderlich. Dieses Verfahren sehe ein absolutes Werbeverbot mit Erlaubnisvorbehalt vor. Die Werbe- und Kommunikationsfreiheit der Betroffenen wäre jedoch weniger stark eingeschränkt, wenn es bei dem vor Erlass der Verordnung Nr. 1924/2006 existierenden Prinzip des Missbrauchsverbots in Art. 2 der Richtlinie 2000/13 geblieben wäre. Der Gesetzgeber hätte von Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2000/13 Gebrauch machen können, wonach das Werbeverbot für krankheitsbezogene Angaben eingeschränkt werden könne. Die Vorschriften dieser Richtlinie, nach denen die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben im Einzelfall nachträglich auf nationaler Ebene behördlich und gerichtlich überprüft werden könne, seien ausreichend gewesen. Überdies sei nicht zu erkennen, weshalb die Ziele der Verordnung Nr. 1924/2006 mit der Prüfung durch die EFSA besser erreicht werden könnten als mit der Prüfung durch die nationalen Behörden, da der wissenschaftliche Maßstab derselbe sei.
- 112 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber die Erforderlichkeit der Verordnung Nr. 1924/2006 – und insbesondere des Zulassungsverfahrens für Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos – zur Erreichung der Ziele dieser Verordnung mit folgenden Erwägungen begründet hat. Im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1924/2006 hat er darauf hingewiesen, dass die Unterschiede zwischen den nationalen Bestimmungen über solche Angaben den freien Warenverkehr bei Lebensmitteln behindern und ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen könnten und damit eine unmittelbare Auswirkung auf das Funktionieren des Binnenmarkts hätten. Nach dem zehnten Erwägungsgrund dieser Verordnung könnte die Verwendung der Kriterien für die Entscheidung, ob das Produkt Angaben tragen darf, auf nationaler Ebene zu Behinderungen des Handels innerhalb der Union führen und sollte daher harmonisiert werden. Dies wird im 14. Erwägungsgrund dieser Verordnung dahin gehend konkretisiert, dass es eine Vielzahl von Angaben gebe, die derzeit bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln und der Werbung hierfür in manchen Mitgliedstaaten gemacht würden und sich auf Stoffe bezögen, deren positive Wirkung nicht nachgewiesen worden sei bzw. zu denen derzeit noch keine ausreichende Einigkeit in der Wissenschaft bestehe. In diesem Zusammenhang wird im 17. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1924/2006 zum einen verlangt, dass eine wissenschaftliche Absicherung der Hauptaspekt sein sollte, der bei der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben berücksichtigt werde, und zum anderen, dass die Lebensmittelunternehmer, die derartige Angaben verwendeten, diese auch begründen sollten. Nach diesem Erwägungsgrund sollte eine Angabe wissenschaftlich abgesichert sein, wobei alle verfügbaren wissenschaftlichen Daten berücksichtigt und die Nachteile abgewogen werden sollten. Ferner wird im 28. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1924/2006 darauf hingewiesen, dass die Ernährung nur einer von vielen Faktoren sei, die das Auftreten bestimmter Krankheiten beim Menschen beeinflussten, und dass andere Faktoren ebenfalls das Auftreten von Krankheiten beeinflussen könnten, weshalb für Angaben, die sich auf die Verringerung eines Krankheitsrisikos bezögen, spezifische Kennzeichnungsvorschriften gelten sollten.
- 113 Angesichts des Vorbringens der Kläger ist nicht ersichtlich, dass diese Erwägungen ungeeignet wären, die Erforderlichkeit der in Rede stehenden Bestimmungen über das Zulassungsverfahren für Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos zur Erreichung der Ziele der Verordnung Nr. 1924/2006 zu begründen. Zwar wäre die Werbe- und Kommunikationsfreiheit der Betroffenen möglicherweise weniger eingeschränkt worden, wenn die bis zum Erlass der Verordnung Nr. 1924/2006 geltende Regelung der Richtlinie 2000/13 beibehalten worden wäre. Doch ist angesichts der Gründe, die in den

oben in Rn. 112 genannten Erwägungsgründen angeführt sind, nicht ersichtlich, dass auf die Regelung der Richtlinie 2000/13 gestützte Maßnahmen im Bereich der Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos zur Erreichung der oben in Rn. 105 genannten Ziele ebenso geeignet wären wie die in Rede stehenden Bestimmungen der Verordnung Nr. 1924/2006. Dies liegt insbesondere daran, dass diese gesundheitsbezogenen Angaben wegen ihres durch die Verordnung Nr. 1924/2006 eingeführten grundsätzlichen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt vorab zu prüfen sind.

- 114 Was die Übertragung der Prüfung der in Rede stehenden gesundheitsbezogenen Angaben von den nationalen Stellen auf die EFSA angeht, erscheint die im 23. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1924/2006 enthaltene Erwägung, dass die EFSA solche Bewertungen vornehmen sollte, damit eine harmonisierte wissenschaftliche Bewertung dieser Angaben gewährleistet ist, nicht fehlerhaft. Auch wenn die nationalen Stellen diese Angaben anhand derselben Kriterien bewerten müssen, ist nämlich die Vornahme der wissenschaftlichen Bewertungen durch eine einzige Stelle ein zusätzlicher zur Gewährleistung der Harmonisierung geeigneter Faktor. Zudem hat die EFSA, wie aus Art. 22 Abs. 2, 3 und 6 der Verordnung Nr. 178/2002 hervorgeht, insbesondere die Aufgabe, wissenschaftliche Gutachten zu erstellen, die als wissenschaftliche Grundlage für die Ausarbeitung und den Erlass von Maßnahmen der Union in den Bereichen dienen, die eine mittelbare oder unmittelbare Auswirkung auf die Lebensmittelsicherheit haben, und sie trägt zu einem hohen Gesundheitsschutzniveau bei.
- 115 Das Vorbringen der Kläger zur fehlenden Erforderlichkeit des Zulassungsverfahrens für die Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos ist daher zurückzuweisen.
- 116 Als Drittes führen die Kläger an, das in Rede stehende Zulassungsverfahren nach der Verordnung Nr. 1924/2006 sei nicht angemessen, da den Betroffenen ein langwieriges, teures und zudem intransparentes Verfahren aufgebürdet werde. Der bei der Regelung der Richtlinie 2000/13 sich stellende Frage einer etwaigen unterschiedlichen Auslegung des Kriteriums eines ausreichenden wissenschaftlichen Nachweises durch die zuständigen nationalen Behörden hätte mit dem Verfahren des Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof begegnet werden können.
- 117 Zu dem Vorbringen, das in Rede stehende Zulassungsverfahren sei langwierig und intransparent, genügt der Hinweis, dass dieses Verfahren Fristen vorsieht und in den Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 detailliert geregelt ist. Insbesondere ergibt sich aus Art. 15 Abs. 2 dieser Verordnung, dass ein Antrag der zuständigen nationalen Behörde eines Mitgliedstaats zugeleitet wird, die den Erhalt schriftlich innerhalb von 14 Tagen nach Eingang bestätigt und unverzüglich die EFSA informiert. Gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verordnung hält die EFSA bei der Abfassung ihrer Stellungnahme eine Frist von fünf Monaten ab dem Datum des Eingangs eines gültigen Antrags ein; diese Frist kann, wenn die EFSA zusätzliche Informationen anfordert, jeweils um bis zu zwei Monate verlängert werden. Schließlich legt die Kommission gemäß Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 dem Ausschuss innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Stellungnahme der EFSA einen Entwurf für eine Entscheidung über die Listen der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben vor. Gemäß Art. 17 Abs. 3 der Verordnung wird die Entscheidung über den Antrag nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle getroffen.
- 118 Zum Vorbringen der Kläger, das in Rede stehende Verfahren sei teuer, ist festzustellen, dass weder die EFSA noch die Kommission für die Kosten des Verfahrens eine Gebühr erheben. Zudem haben die Kläger nicht nachgewiesen, dass das in Rede stehende Verfahren im Verhältnis zu den Zielen der Verordnung Nr. 1924/2006 zu teuer ist.
- 119 Demnach kann dem Vorbringen der Kläger zu einer Harmonisierung im Wege des Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof nicht gefolgt werden.
- 120 Angesichts des Vorbringens der Kläger ist daher nicht ersichtlich, dass das Zulassungsverfahren für eine Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos im Verhältnis zu den Zielen der Verordnung Nr. 1924/2006 unangemessen wäre.

- 121 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Art. 10 Abs. 1, 14 Abs. 1 Buchst. a und 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 zur Erreichung der von den Organen verfolgten Ziele nicht offensichtlich ungeeignet im Sinne der oben in Rn. 104 angeführten Rechtsprechung sind und dass sie demzufolge nicht wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtswidrig sind.
- 122 Soweit die Kläger in der Erwiderung ohne nähere Erläuterungen einen Verstoß gegen die das Recht auf Bildung, die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit betreffenden Art. 14 Abs. 1, 15 Abs. 1 und 16 der Grundrechtecharta rügen, ist ihr Vorbringen als unzulässig zurückzuweisen. Zum einen entspricht nämlich die bloß abstrakte Nennung eines solchen Verstoßes nicht den Erfordernissen der Satzung des Gerichtshofs und der Verfahrensordnung (siehe oben, Rn. 99). Zum anderen können nach Art. 48 § 2 Abs. 1 der Verfahrensordnung neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind, was hier offensichtlich nicht der Fall ist. Zudem stellt die Rüge eines Verstoßes gegen die Grundrechtecharta keine Erweiterung eines bereits zuvor – unmittelbar oder implizit – in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels dar. Jedenfalls ist festzustellen, dass das aus dem Abschluss des Verfahrens nach den Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 folgende Verbot einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos nicht gegen die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit verstößt (vgl. in diesem Sinne Urteil Deutsches Weintor, oben in Rn. 71 angeführt, Rn. 42 bis 59).
- 123 Der vierte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum fünften Klagegrund: Verletzung wesentlicher Formvorschriften durch den Erlass einer Verordnung

- 124 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch wesentliche Formvorschriften verletzt, dass sie die Zulassung der in Rede stehenden Angabe mittels einer Verordnung statt einer Entscheidung abgelehnt habe. Nach Art. 17 Abs. 1 bis 4 der Verordnung Nr. 1924/2006 habe die Kommission über die Zulassung gesundheitsbezogener Angaben durch Entscheidung bzw. Beschluss im Sinne von Art. 288 Abs. 1 AEUV zu befinden. Der Erlass einer Verordnung stehe im Widerspruch zum System des Verfahrens der Art. 15 ff. der Verordnung Nr. 1924/2006, da der Gesetzgeber dieses Verfahren als individuelles Antragsverfahren ausgestaltet habe.
- 125 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Kläger entgegen. Zur Frage der Zulässigkeit dieses Klagegrundes führt sie aus, er sei unzulässig, da die Kläger durch die Rechtsform der Handlung, mit der ihr Antrag abgelehnt wurde, nicht beschwert seien. Sie behaupteten nämlich, auch durch eine Verordnung unmittelbar betroffen zu sein.
- 126 Diese Argumentation der Kommission ist widersprüchlich. Die Kommission kann nämlich nicht einerseits geltend machen, dass die Klage unzulässig sei, und andererseits den Nachweis der Unzulässigkeit des vorliegenden Klagegrundes auf Vorbringen der Kläger stützen, dem die Annahme zugrunde liegt, dass die Klage zulässig sei.
- 127 Der vorliegende Klagegrund ist jedoch, wie von der Kommission vorgetragen, unbegründet. Aus Art. 17 Abs. 1 bis 4 der Verordnung Nr. 1924/2006 geht nicht hervor, dass die Kommission eine Entscheidung bzw. einen Beschluss im Sinne von Art. 288 AEUV erlassen musste, um die Zulassung der in Rede stehenden Angabe abzulehnen. Die Verwendung des Begriffs „Entscheidung“ in Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 bedeutet lediglich, dass die Kommission positiv oder negativ über den fraglichen Antrag befinden muss.
- 128 Nach ständiger Rechtsprechung sind nämlich bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts sowohl ihr Wortlaut als auch ihr Kontext und ihre Ziele zu berücksichtigen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 18. November 1999, Pharos/Kommission, C-151/98 P, Slg. 1999, I-8157, Rn. 19 und

die dort angeführte Rechtsprechung). Im vorliegenden Fall enthält Art. 17 Abs. 1 bis 4 der Verordnung Nr. 1924/2006 zwar denselben Ausdruck wie Art. 288 AEUV, doch ist der Ausdruck „Entscheidung“ in Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 unter Berücksichtigung des Kontexts, in dem er verwendet wird, und des Zwecks dieser Bestimmung auszulegen.

- 129 Insofern ist darauf hinzuweisen, dass Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 Bestimmungen über den Abschluss des Zulassungsverfahrens für die in Art. 14 dieser Verordnung genannten gesundheitsbezogenen Angaben enthält, die eingreifen, wenn die EFSA ihre wissenschaftliche Stellungnahme gemäß Art. 16 der Verordnung abgegeben hat. So sieht Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 vor, dass die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Stellungnahme der EFSA dem Ausschuss einen „Entwurf für eine Entscheidung“ über die Listen der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben vorlegt und, wenn der „Entwurf der Entscheidung“ nicht mit der Stellungnahme übereinstimmt, die Gründe für die Abweichung erläutert. Art. 17 Abs. 2 enthält inhaltliche Vorgaben für den „Entwurf für eine Entscheidung“. Art. 17 Abs. 3 regelt das Verfahren für den Erlass der „endgültigen Entscheidung“, u. a. der „Entscheidung“ über die Zulassung oder Nichtzulassung der Angabe in den Fällen, in denen die Kommission auf das Ersuchen eines Antragstellers um den Schutz geschützter Daten hin beabsichtigt, die Verwendung der Angabe zugunsten des Antragstellers einzuschränken. Art. 17 Abs. 4 enthält die Verpflichtung zur Unterrichtung über die „Entscheidung“ und zur Veröffentlichung der „Entscheidung“ im Amtsblatt.
- 130 Aus der Verwendung des Ausdrucks „Entscheidung“ und insbesondere der Ausdrücke „Entwurf“ und „endgültig“ im Kontext mit dem Ausdruck „Entscheidung“ ergibt sich, dass Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 die verschiedenen Verfahrensabschnitte betrifft, an die sich die Kommission beim Erlass einer endgültigen Entscheidung über einen Antrag nach Art. 14 dieser Verordnung halten muss. Dagegen fehlt es an genaueren Angaben zur Rechtsform dieser Entscheidung. Der Gesetzgeber hat die Wahl der Rechtsform für den zu erlassenden Rechtsakt vielmehr dem Ermessen der Kommission überlassen. Auch wenn sich aus Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht ergibt, dass der Erlass einer Verordnung durch die Kommission vom Gesetzgeber in Betracht gezogen wurde, lässt nichts die Annahme zu, dass diese Bestimmung den Erlass eines solchen Rechtsakts ausschließt.
- 131 Schließlich ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, der Erlass einer Verordnung stehe im Widerspruch zum System des in den Art. 15 ff. der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehenen Verfahrens, da der Gesetzgeber dieses Verfahren als individuelles Antragsverfahren ausgestaltet habe. Auch wenn das in Rede stehende Zulassungsverfahren einen individuellen Antrag zum Gegenstand hat, können nämlich die von der Kommission zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben gemäß Art. 17 Abs. 5 dieser Verordnung von jedem Lebensmittelunternehmer verwendet werden. Da diese Bestimmung Wirkungen *erga omnes* vorsieht, hat das Zulassungsverfahren somit eine Doppelnatur, nämlich individuellen und allgemeinen Charakter. Der Erlass einer Verordnung, die allgemeine Geltung hat, steht daher nicht in Widerspruch zum System des in Rede stehenden Verfahrens.
- 132 Im Übrigen ist, soweit die Kläger in diesem Zusammenhang rügen, dass die Kommission in der angefochtenen Verordnung zu Unrecht ihre Adresse nicht genannt habe, festzustellen, dass eine solche Verpflichtung gemäß Art. 17 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 nur im Fall einer Entscheidung zur Änderung der Listen der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben gemäß Art. 19 dieser Verordnung besteht. Das ist hier aber nicht der Fall.
- 133 Der fünfte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

### Zum sechsten Klagegrund: Verstoß gegen die Kompetenzverteilung

- 134 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch wesentliche Formvorschriften verletzt, dass sie im Verwaltungsverfahren die Kompetenzverteilung zwischen ihr, der EFSA und dem Bundesamt missachtet habe. Nach der Verordnung Nr. 1924/2006 sei für rechtliche Auslegungsfragen zum Anwendungsbereich dieser Verordnung ausschließlich die Kommission zuständig, während das Bundesamt nur eine „Briefkastenbehörde“ für die Einreichung von Anträgen sei und der EFSA nur die wissenschaftliche Prüfung der vorgelegten Daten und der vorgeschlagenen Formulierung anhand der in der Verordnung vorgesehenen Kriterien obliege. Im Verwaltungsverfahren hätten sich jedoch die EFSA und das Bundesamt zu zwei Rechtsfragen geäußert, nämlich zur Erforderlichkeit der Nennung eines Risikofaktors und dazu, ob nur Lebensmittelunternehmer einen Antrag auf Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos stellen könnten, was zu erheblichen Verzögerungen dieses Verfahrens geführt habe.
- 135 Als Erstes ist zu der Rüge, das Bundesamt habe seine Befugnisse überschritten, festzustellen, dass entgegen der Auffassung der Kläger die Rolle der zuständigen nationalen Behörde nicht nur die einer bloßen „Briefkastenbehörde“ für die Einreichung von Anträgen ist. Zwar trifft es zu, dass nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 der Antrag auf Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos bei der zuständigen nationalen Behörde eines Mitgliedstaats einzureichen ist, die den Erhalt dieses Antrags schriftlich innerhalb von 14 Tagen nach Eingang bestätigt, unverzüglich die EFSA informiert und dieser den Antrag und alle vom Antragsteller ergänzend vorgelegten Informationen zur Verfügung stellt.
- 136 Aus Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 geht jedoch hervor, dass die Verantwortung für das Vorliegen eines gültigen Antrags zumindest auch die zuständige nationale Behörde trifft. Gemäß dieser Bestimmung hält die EFSA nämlich bei der Abfassung ihrer Stellungnahme eine Frist von fünf Monaten ab dem Datum des Eingangs eines gültigen Antrags ein. Demnach setzt der Übergang in den nächsten Verfahrensabschnitt – Abfassung einer wissenschaftlichen Stellungnahme durch die EFSA – voraus, dass der ihr von der zuständigen nationalen Behörde zugeleitete Antrag gültig ist. Dieser Antrag muss daher den formellen und materiellen Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 genügen, insbesondere dem Erfordernis der Nennung eines Risikofaktors, ohne den die EFSA ihre Stellungnahme nicht abfassen kann (vgl. hierzu den ersten Klagegrund).
- 137 Entgegen dem Vortrag der Kläger steht diese Auffassung nicht in Widerspruch zu Art. 16 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1924/2006, wonach die in Satz 1 genannte Frist um bis zu zwei Monate nach dem Datum des Eingangs der vom Antragsteller übermittelten Informationen verlängert wird, wenn die EFSA, wie in Art. 16 Abs. 2 vorgesehen, beim Antragsteller zusätzliche Informationen anfordert. Art. 16 Abs. 1 Satz 2 stellt nämlich das Erfordernis der Zuleitung eines gültigen Antrags durch die zuständige nationale Behörde, durch die die Fünfmonatsfrist in Gang gesetzt wird, binnen deren die EFSA dann ihre wissenschaftliche Stellungnahme abzufassen hat, nicht in Frage.
- 138 Daher stellt der Umstand, dass sich das Bundesamt im Verwaltungsverfahren zu den Anforderungen in Bezug auf die Gültigkeit des Zulassungsantrags für die in Rede stehende Angabe geäußert hat, keinen Verfahrensfehler dar.
- 139 Als Zweites ist zu der Rüge, die EFSA habe mit ihren Äußerungen zu rechtlichen Auslegungsfragen in Bezug auf Bestimmungen der Verordnung Nr. 1924/2006 ihre Befugnisse überschritten, festzustellen, dass die EFSA in ihren Schreiben vom 23. November 2009 und vom 27. Januar 2010 an den ersten Kläger klar zum Ausdruck brachte, dass sie für die Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts nicht zuständig sei. Sie verwies insoweit auf die Kommission und die Mitgliedstaaten. Zudem ist, soweit die EFSA in ihrer wissenschaftlichen Stellungnahme davon ausging, dass grundsätzlich die Nennung eines Risikofaktors durch die Kläger erforderlich sei, darauf hinzuweisen, dass bereits aus den Gesprächen der informellen Arbeitsgruppe für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben am

12. April 2010 hervorgegangen war, dass der Antrag auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entsprach, weil darin kein Risikofaktor genannt wurde (siehe oben, Rn. 14). Daher ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen.

- 140 Selbst wenn das Bundesamt oder die EFSA mit Äußerungen zu rechtlichen Auslegungsfragen in Bezug auf die Verordnung Nr. 1924/2006 ihre Befugnisse überschritten hätten, ist darauf hinzuweisen, dass ein Verfahrensfehler nur dann zur vollständigen oder teilweisen Nichtigkeitserklärung eines Rechtsakts führt, wenn feststeht, dass der Rechtsakt ohne diesen Fehler einen anderen Inhalt hätte haben können (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 29. Oktober 1980, van Landewyck u. a./Kommission, 209/78 bis 215/78 und 218/78, Slg. 1980, 3125, Rn. 47, vom 21. März 1990, Belgien/Kommission, C-142/87, Slg. 1990, I-959, Rn. 48, und vom 25. Oktober 2005, Deutschland und Dänemark/Kommission, C-465/02 und C-466/02, Slg. 2005, I-9115, Rn. 37).
- 141 Die Kläger tragen vor, die Kommission habe ihre Befugnis zur rechtlichen Auslegung des Erfordernisses der Nennung eines Risikofaktors nicht ausgeübt, sondern lediglich die in der wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA enthaltene Auslegung übernommen. Es sei wahrscheinlich, dass die Kommission ihren Zulassungsantrag positiv beschieden hätte, wenn sich die EFSA auf ihren Kompetenzbereich beschränkt hätte.
- 142 Hierzu ist zum einen festzustellen, dass bereits im Schreiben der Kommission vom 9. Juli 2010 darauf hingewiesen wurde, dass bei den Gesprächen der informellen Arbeitsgruppe für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben am 12. April 2010 die Nennung eines Risikofaktors für erforderlich gehalten worden sei (siehe oben, Rn. 14). Zum anderen enthalten die Akten keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Kommission die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA lediglich übernahm und die Anforderungen der Art. 14 bis 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht selbst auslegte. Vielmehr stellt das von den Klägern als Beispiel für die Kommissionspraxis angeführte Zulassungsverfahren für die Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos hinsichtlich der Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko ein Indiz dafür dar, dass die Kommission nicht in jedem Fall die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA übernimmt. Aus den Erwägungsgründen 7 und 8 der Verordnung Nr. 1024/2009, mit der die Kommission diese Angabe zuließ, geht nämlich hervor, dass sie, nachdem die EFSA Stellung genommen hatte, den Wortlaut dieser Angabe änderte.
- 143 Die Kläger haben folglich nicht nachweisen können, dass die angefochtene Verordnung ohne die dem Bundesamt und der EFSA vorgeworfene Befugnisüberschreitung einen anderen Inhalt hätte haben können.
- 144 Der sechste Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

Zum siebten Klagegrund: Nichteinhaltung der vorgegebenen Fristen

- 145 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch wesentliche Formvorschriften verletzt, dass sie die nach der Verordnung Nr. 1924/2006 für die Weiterleitung ihres Zulassungsantrags, die Erstellung der wissenschaftlichen Stellungnahme und den Erlass der Zulassungsentscheidung vorgegebenen Fristen nicht eingehalten habe.
- 146 Als Erstes tragen sie vor, das Bundesamt habe unter Verstoß gegen Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i und ii der Verordnung Nr. 1924/2006 den Erhalt ihres Zulassungsantrags nicht schriftlich innerhalb von 14 Tagen nach Eingang bestätigt, und ihren Antrag aufgrund der Anweisung der Kommission, wonach es rechtliche Auslegungsfragen zum Anwendungsbereich dieser Verordnung zu prüfen habe, nicht unverzüglich an die EFSA weitergeleitet.



- <sup>147</sup> Hierzu ist erstens festzustellen, dass nach den Akten das Bundesamt mit Schreiben vom 8. Mai 2008 den Eingang des am 11. Februar 2008 übermittelten Antrags bestätigte (siehe oben, Rn. 4). Selbst wenn für den Beginn der fraglichen Frist auf die zweite Übermittlung des Antrags mit Schreiben vom 10. März 2008 – die erfolgte, weil laut Bundesamt der erste übermittelte Antrag nicht aufzufinden war – abgestellt wird, hat das Bundesamt die in Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i der Verordnung Nr. 1924/2006 für die Bestätigung des Erhalts des Antrags vorgesehene Frist von 14 Tagen nach Eingang nicht eingehalten.
- <sup>148</sup> Zweitens ist, was die Verpflichtung des Bundesamts zur Übermittlung des Antrags der Kläger an die EFSA angeht, darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt gemäß Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. ii und iii der Verordnung Nr. 1924/2006 zum einen die EFSA unverzüglich informieren und ihr zum anderen den Antrag und alle vom Antragsteller ergänzend vorgelegten Informationen zur Verfügung stellen muss. Insoweit ist, anders als bei der Informationspflicht gemäß Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. ii der Verordnung Nr. 1924/2006, für die Übermittlung des Antrags und der vom Antragsteller ergänzend vorgelegten Informationen gemäß Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. iii der Verordnung Nr. 1924/2006 keine besondere Frist vorgesehen.
- <sup>149</sup> Gleichwohl ist nach einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts im Rahmen von Verwaltungsverfahren der Union eine angemessene Frist einzuhalten (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 22. Oktober 1997, SCK und FNK/Kommission, T-213/95 und T-18/96, Slg. 1997, II-1739, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Angemessenheit einer Frist ist anhand der Umstände jeder einzelnen Rechtssache, insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Rechtssache sowie des Verhaltens der Parteien zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, Sumitomo Metal Industries und Nippon Steel/Kommission, C-403/04 P und C-405/04 P, Slg. 2007, I-729, Rn. 116 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- <sup>150</sup> Im vorliegenden Fall vergingen zwischen der Übermittlung des Zulassungsantrags für die in Rede stehende Angabe am 11. Februar 2008 und seiner Weiterleitung an die EFSA am 15. September 2008 etwa sieben Monate. Wie aus den Akten und insbesondere dem Schreiben des Bundesamts vom 11. November 2008 hervorgeht, ist diese Zeitspanne zum einen darauf zurückzuführen, dass der Antrag der Kläger zunächst bei der zuständigen Stelle des Bundesamts nicht auffindbar war, und zum anderen darauf, dass das Bundesamt auf Ersuchen der Kommission vor der Weiterleitung des in Rede stehenden Antrags an die EFSA dessen Gültigkeit prüfte.
- <sup>151</sup> Diese Zeitspanne erscheint unter den Umständen des vorliegenden Falles zu lang. Denn auch wenn sich aus den Akten nicht ergibt, dass für die Kläger, die keine Lebensmittelunternehmer sind (siehe oben, Rn. 1), Interessen von besonderem Gewicht auf dem Spiel standen, hat doch das Bundesamt die Kläger nach ihrer Sachstandsanfrage vom 29. Februar 2008 und der erneuten Übersendung ihres Antrags mit Schreiben vom 10. März 2008, nachdem es den Eingang des Antrags mit Schreiben vom 8. Mai 2008 bestätigt hatte, mit Schreiben vom 21. Juli 2008 lediglich auf den Erlass der Verordnung Nr. 353/2008 hingewiesen und sie ersucht, den Antrag unter Verwendung der von der EFSA hierfür herausgegebenen Vorlagen erneut einzureichen (siehe oben, Rn. 3 bis 7). Zudem ist zwar auch zu berücksichtigen, dass die Kommission das Bundesamt aufforderte, nur gültige Anträge an die EFSA zu übermitteln, und dass nach der Verordnung Nr. 1924/2006, wie bereits ausgeführt, die Verantwortung für das Vorliegen eines gültigen Antrags zumindest auch das Bundesamt trifft (siehe oben, Rn. 136), doch sehen die Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i und ii, 16 Abs. 1 und 17 Abs. 1 dieser Verordnung Fristen für die Abschnitte des in Rede stehenden Zulassungsverfahrens vor. So hat die nationale Behörde den Erhalt eines Antrags innerhalb von 14 Tagen nach Eingang zu bestätigen und die EFSA unverzüglich darüber zu informieren. Die EFSA hat ihre Stellungnahme grundsätzlich innerhalb einer Frist von fünf Monaten abzugeben. Die Kommission muss ihrerseits dem Ausschuss innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Stellungnahme der EFSA einen Entwurf für eine Entscheidung über die Listen der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben vorlegen. Aus der Systematik dieser

Vorschriften ergibt sich, dass die Kontrolle der Gültigkeit eines Antrags durch die nationale Behörde keinesfalls sieben Monate dauern darf. Die vom Bundesamt für die Weiterleitung des Antrags der Kläger an die EFSA benötigte Zeitspanne erscheint daher nicht angemessen.

- 152 Die Rüge der Kläger, das Bundesamt habe weder die Frist für die Bestätigung des Eingangs ihres Antrags noch die Frist für dessen Weiterleitung an die EFSA eingehalten, greift demnach durch.
- 153 Als Zweites tragen die Kläger vor, die EFSA habe unter Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht die Fünfmonatsfrist für die Abgabe ihrer Stellungnahme eingehalten, sondern dafür 29 Monate benötigt.
- 154 Hierzu ist festzustellen, dass die EFSA gemäß Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 bei der Abfassung ihrer Stellungnahme eine Frist von fünf Monaten ab dem Datum des Eingangs eines gültigen Antrags einhält. Ein solcher Antrag muss, um gültig zu sein, die formellen und materiellen Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 erfüllen, einschließlich des Erfordernisses der Nennung eines Risikofaktors, ohne den die EFSA ihre Stellungnahme nicht abfassen kann (siehe hierzu den ersten Klagegrund und oben, Rn. 136).
- 155 Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass das Bundesamt nach der Weiterleitung des Antrags an die EFSA am 15. September 2008 die Kläger mit Schreiben vom 10. November und 18. Dezember 2008 zur Nennung eines Risikofaktors aufforderte. Mit Schreiben vom 10. Februar 2009 teilten die Kläger dem Bundesamt mit, dass die Nennung eines Risikofaktors nicht notwendig sei, dass aber die Verringerung des Wassergehalts im Gewebe als Risikofaktor gelten könne. Zudem schlugen die Kläger andere Formulierungen der in Rede stehenden Angabe vor, in denen der Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktor genannt wurde (siehe oben, Rn. 11). Folglich haben die Kläger in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2009 die Verringerung des Wassergehalts im Gewebe oder den Wasserverlust im Gewebe als Risikofaktoren genannt, wie sich im Übrigen auch aus dem sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ergibt. Da hier keine weiteren formellen und materiellen Anforderungen zur Gültigkeit des Antrags der Kläger in Frage stehen, ist festzustellen, dass der Antrag der Kläger nach der Nennung der Risikofaktoren in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2009 gültig geworden ist.
- 156 Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der Kommission in Frage gestellt, dass der Antrag erst mit dem Antwortschreiben der Kläger vom 25. Oktober 2010 auf das Schreiben der EFSA vom 1. Oktober 2010 gültig und vollständig geworden sei. Wie aus den Akten hervorgeht, betrafen nämlich die Fragen, die die EFSA von März 2009 bis September 2010 an der Abgabe ihrer Stellungnahme hinderten, die rechtliche Auslegung von Bestimmungen der Verordnung Nr. 1924/2006 und insbesondere das Erfordernis, einen Risikofaktor zu nennen (siehe oben, Rn. 13 und 14). Zudem hielten die Kläger in ihrer Antwort auf die im Schreiben der EFSA vom 1. Oktober 2010 enthaltene Aufforderung zur Nennung eines Risikofaktors lediglich an der in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2009 vertretenen Auffassung fest, was die EFSA aber nicht an der Abfassung ihrer wissenschaftlichen Stellungnahme hinderte.
- 157 Wie aus den Akten hervorgeht, wurde das Schreiben der Kläger vom 10. Februar 2009 vom Bundesamt mit Schreiben vom 20. März 2009 an die EFSA übermittelt (siehe oben, Rn. 12). Folglich begann die Fünfmonatsfrist des Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 an dem Tag zu laufen, an dem das Schreiben des Bundesamts vom 20. März 2009 einging. Da die EFSA ihre wissenschaftliche Stellungnahme am 28. Januar 2011 abgab, hat sie somit die Fünfmonatsfrist nicht eingehalten.
- 158 Die Rüge der Kläger betreffend die Nichteinhaltung der Fünfmonatsfrist des Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 greift demnach durch.

<sup>159</sup> Als Drittes rügen die Kläger, die Kommission habe die in Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehene Frist für den Erlass der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht eingehalten. Hierzu ist festzustellen, dass nach dieser Bestimmung die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Stellungnahme der EFSA dem Ausschuss einen Entwurf für eine Entscheidung über die Listen der zugelassenen gesundheitsbezogenen Angaben vorlegt. Im vorliegenden Fall gab die EFSA ihre Stellungnahme am 28. Januar 2011 ab, und diese wurde am 16. Februar 2011 bekannt gegeben. Mit der Vorlage eines Entscheidungsentwurfs an den Ausschuss am 28. April 2011 wurde daher die Frist des Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 nicht eingehalten. Die Rüge der Kläger greift folglich durch.

<sup>160</sup> Als Viertes ist zu den Rechtsfolgen der Nichteinhaltung der in den Art. 15 Abs. 2 Buchst. a Ziff. i, 16 Abs. 1 und 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1924/2006 vorgesehenen Fristen festzustellen, dass diese Verordnung keine Sanktion für die Überschreitung der in Rede stehenden Fristen vorsieht. In einem solchen Fall kann nach der Rechtsprechung die Überschreitung von Verfahrensfristen wie den hier in Rede stehenden mangels einer Vorschrift, die ausdrücklich oder stillschweigend die Folgen dieser Überschreitung regelt, nur dann zur Nichtigklärung des Rechtsakts, der in der besagten Frist zu erlassen war, oder eines Teils desselben führen, wenn nachgewiesen ist, dass der Rechtsakt ohne diesen Regelverstoß einen anderen Inhalt hätte haben können (vgl. Urteil Dow AgroSciences u. a./Kommission, oben in Rn. 104 angeführt, Rn. 203 und die dort angeführte Rechtsprechung).

<sup>161</sup> Die Kläger haben jedoch nicht dargetan, dass die Kommission ohne die Überschreitung der in Rede stehenden Fristen eine Verordnung mit einem anderen Inhalt erlassen hätte. Sie machen nämlich lediglich geltend, dass die Nichteinhaltung dieser Fristen im Wesentlichen auf die schlecht abgestimmte Kompetenzabgrenzung zwischen der Kommission, der EFSA und dem Bundesamt zurückzuführen sei. Ihres Erachtens wären, wenn das Verfahren ordentlich nach den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt worden wäre, Ressourcen vorhanden gewesen, um sich ausreichend mit der Begründung ihres Antrags zu beschäftigen, mit der Folge, dass die Kommission die beantragte Angabe zugelassen hätte. Hierzu ist festzustellen, dass die Fragen, die die EFSA von März 2009 bis September 2010 an der Abgabe ihrer Stellungnahme hinderten, die rechtliche Auslegung von Bestimmungen der Verordnung Nr. 1924/2006 und insbesondere das Erfordernis, einen Risikofaktor zu nennen, betrafen. Die Nennung eines Risikofaktors war jedoch bereits vor der Abgabe der wissenschaftlichen Stellungnahme durch die EFSA als notwendig angesehen worden (siehe oben, Rn. 155).

<sup>162</sup> Nach alledem ist der siebte Klagegrund zurückzuweisen.

Zum achten Klagegrund: mangelnde Ausschöpfung des Vorbringens der Kläger und interessierter Dritter

<sup>163</sup> Die Kläger machen geltend, die Kommission habe dadurch wesentliche Formvorschriften verletzt, dass sie bei der Entscheidung über die Zulassung der in Rede stehenden Angabe einen wesentlichen Teil ihres Vorbringens und des Vorbringens der gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 am Verfahren vor der Kommission beteiligten interessierten Dritten nicht beachtet habe. Die Kommission sei nicht auf die in diesem Vorbringen entwickelten Argumente eingegangen, und aus der angefochtenen Verordnung sei nicht zu ersehen, ob die Kommission es geprüft habe.

<sup>164</sup> Es ist festzustellen, dass die Kläger allgemein geltend machen, die Kommission habe die gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 abgegebenen Bemerkungen nicht berücksichtigt. Sie führen im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes keine konkrete Bemerkung an, die von der Kommission nicht berücksichtigt worden sein soll.

<sup>165</sup> Gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 können der Antragsteller bzw. Vertreter der Öffentlichkeit innerhalb von 30 Tagen nach der Veröffentlichung der wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA gegenüber der Kommission Bemerkungen dazu abgeben. Dieses Recht hat

zur Folge, dass die im Verfahren, das zum Erlass der endgültigen Entscheidung über den in Rede stehenden Antrag führt, abgegebenen Bemerkungen zu berücksichtigen sind, begründet aber für die Kommission keine Verpflichtung zur Umsetzung der in diesen Bemerkungen enthaltenen Vorschläge (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Gerichtshofs vom 5. Mai 2009, WWF-UK/Rat, C-355/08 P, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Rn. 45).

- 166 Wie den Akten zu entnehmen ist, hat die Kommission neben den Bemerkungen der Kläger acht Bemerkungen interessierter Dritter erhalten. In ihren an die Absender dieser Bemerkungen gerichteten, den Eingang bestätigenden Antwortschreiben teilte die Kommission den Absendern mit, wie sie ihre Bemerkungen im Zulassungsverfahren zu behandeln gedenke. Demnach leitete sie die Bemerkungen zu Fragen des Risikomanagements und zur wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten weiter, um die Prüfung dieser Fragen im Rahmen des Zulassungsverfahrens gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 1924/2006 zu erleichtern. Zudem geht aus einem der Schreiben hervor, dass sie bestimmte Fragen eines interessierten Dritten unmittelbar beantwortete, und aus einem anderen Schreiben, dass sie Bemerkungen zur wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA auch an die EFSA weiterleitete, die am 30. Juni 2011 einen *Technical Report* vorlegte, in dem auf diese Bemerkungen eingegangen wurde.
- 167 Ausweislich des Protokolls über die Ausschusssitzung vom 11. Juli 2011 wurden die Bemerkungen nach Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 vom Ausschuss geprüft, der den Entwurf der angefochtenen Verordnung einstimmig befürwortete.
- 168 Nach alledem war die Kommission berechtigt, im neunten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung und in ihrem Schreiben vom 28. November 2011, mit dem sie den Klägern die endgültige Entscheidung über ihren Zulassungsantrag mitteilte, anzugeben, dass die von ihnen und Vertretern der Öffentlichkeit gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 gegenüber der Kommission abgegebenen Bemerkungen bei der Festlegung der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen im Zulassungsverfahren berücksichtigt worden seien.
- 169 Soweit die Kläger rügen, die Kommission habe ihre Stellungnahme nicht an die EFSA weitergeleitet, genügt im Übrigen die Feststellung, dass die Kläger zum einen nichts dartun, was den Schluss zuließe, dass eine solche Weiterleitung erforderlich gewesen wäre, und zum anderen in ihren Bemerkungen keine solche Weiterleitung angeregt haben.
- 170 Die Rüge der Kläger, die Kommission habe bei der Entscheidung über die Zulassung der in Rede stehenden Angabe einen wesentlichen Teil ihres Vorbringens und des Vorbringens der gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 am Verfahren vor der Kommission beteiligten interessierten Dritten nicht beachtet, greift folglich nicht durch.
- 171 Der achte Klagegrund ist daher zurückzuweisen.

#### Zum neunten Klagegrund: Verletzung der Begründungspflicht

- 172 Die Kläger machen geltend, die Kommission habe gegen ihre Begründungspflicht verstoßen, indem sie in der angefochtenen Verordnung weder auf das Argument der Kläger, wonach die Nennung eines Risikofaktors nicht erforderlich sei, noch auf die Nennung anderer Risikofaktoren als den Wasserverlust im Gewebe und den verringerten Wassergehalt im Gewebe oder auf die Bemerkungen der Kläger und interessierter Dritter nach Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 eingegangen sei.
- 173 Nach ständiger Rechtsprechung muss die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die

erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Das Begründungserfordernis ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 Abs. 2 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Insbesondere braucht die Kommission nicht auf alle Argumente einzugehen, die die Betroffenen vor ihr geltend gemacht haben, sondern es reicht aus, wenn sie die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführt, denen nach dem Aufbau der Entscheidung eine wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. Urteil Dow AgroSciences u. a./Kommission, oben in Rn. 104 angeführt, Rn. 246 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 174 Im vorliegenden Fall sind die Gründe für die Ablehnung des Antrags der Kläger auf Zulassung der in Rede stehenden Angabe in den Erwägungsgründen 5 und 6 der angefochtenen Verordnung enthalten. Im fünften Erwägungsgrund werden die Namen der Kläger und der Vorschlag für die Formulierung der in Rede stehenden Angabe angeführt. Im sechsten Erwägungsgrund werden nach einer Bezugnahme auf den Begriff der Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos in Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 Wasserverlust im Gewebe und verringerter Wassergehalt im Gewebe als von den Klägern angegebene Risikofaktoren angeführt. Die Kommission erwähnt dort auch die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA, nach der es sich bei den genannten Risikofaktoren um Messgrößen für Wassermangel und somit um Bestimmungsgrößen für eine Krankheit handle, und führt aus, da nicht nachgewiesen worden sei, dass ein Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit gesenkt worden sei, entspreche die Angabe nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 und sollte nicht zugelassen werden.
- 175 Dieser Begründung konnten die Kläger die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen, und sie hat es dem Gericht ermöglicht, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen. Aus den genannten Erwägungsgründen gehen nämlich der Vorschlag für die Formulierung der in Rede stehenden Angabe, die von der Kommission angewandte Rechtsnorm und die von den Klägern angegebenen Risikofaktoren klar hervor. Zudem ist klar angegeben, dass es sich nach Auffassung der EFSA nicht um Risikofaktoren im Sinne der Verordnung Nr. 1924/2006 handle und dass die in Rede stehende Angabe folglich mangels Nachweises der Senkung eines Risikofaktors für die Entwicklung einer Krankheit nicht den Anforderungen der Verordnung Nr. 1924/2006 entspreche und daher nicht zugelassen werden sollte.
- 176 Dieses Ergebnis wird durch das Vorbringen der Kläger nicht in Frage gestellt.
- 177 Erstens genügt in Bezug auf das Vorbringen, in der Begründung werde nicht auf die Argumentation der Kläger eingegangen, dass die Nennung eines Risikofaktors nicht erforderlich sei, die Feststellung, dass die Kommission mit der Angabe des Wortlauts von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 der Verordnung Nr. 1924/2006 im sechsten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung das Erfordernis der Nennung eines Risikofaktors im vorliegenden Fall ausreichend begründet hat.
- 178 Zweitens ist in Bezug auf das Vorbringen, in der Begründung werde auf die übrigen von den Klägern genannten Risikofaktoren nicht eingegangen, bereits festgestellt worden, dass der einzige nach Ansicht der Kläger auch im Formulierungsvorschlag für die in Rede stehende Angabe enthaltene Risikofaktor die Dehydratation war, da die Kläger die unzureichende Wasserzufuhr in ihrem Zulassungsantrag für die in Rede stehende Angabe nicht als Risikofaktor genannt hatten (siehe oben, Rn. 91 und 93). Da die Dehydratation von den Klägern jedoch ausdrücklich als die in Rede stehende Krankheit benannt worden war, konnten die EFSA und die Kommission sie nicht als Risikofaktor im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Nr. 6 und Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1924/2006 betrachten (siehe oben, Rn. 91). Einer besonderen Begründung für die Nichteinstufung der Dehydratation als Risikofaktor bedurfte es somit nicht. Das Vorbringen der Kläger ist daher zurückzuweisen.

- 179 Drittens ist das Vorbringen zurückzuweisen, in der Begründung werde nicht auf die Bemerkungen der Kläger und interessierter Dritter nach Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 eingegangen. Aus der oben in Rn. 173 angeführten Rechtsprechung geht nämlich hervor, dass die Kommission nicht auf alle von den Betroffenen vor ihr geltend gemachten Argumente einzugehen brauchte, sondern dass es ausreichte, wenn sie die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführte, denen nach dem Aufbau der Entscheidung eine wesentliche Bedeutung zukam. Die Kommission war daher berechtigt, sich auf den Hinweis im neunten Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung zu beschränken, dass die von den Klägern und Vertretern der Öffentlichkeit gemäß Art. 16 Abs. 6 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1924/2006 ihr gegenüber abgegebenen Bemerkungen bei der Festlegung der in der angefochtenen Verordnung vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt worden seien.
- 180 Diese Erwägung wird nicht durch das Vorbringen der Kläger in Frage gestellt, die Kommission hätte zumindest auf zwei in diesen Bemerkungen vorgetragene Punkte eingehen müssen, nämlich auf die wissenschaftliche Stellungnahme der EFSA über die Nährstoffaufnahme-Referenzwerte von Wasser und ihre Entscheidungspraxis. Denn zum einen ist zu dieser wissenschaftlichen Stellungnahme der EFSA bereits festgestellt worden (siehe oben, Rn. 108), dass sie sich nicht mit der Wirkung eines regelmäßigen Verzehrs signifikanter Mengen von Wasser auf einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit befasst. Zum anderen verweisen die Kläger, was die Entscheidungspraxis der Kommission angeht, auf Zulassungen anderer gesundheitsbezogener Angaben als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos und auf die Zulassung einer Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos hinsichtlich der Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen auf das Kariesrisiko. Es ist jedoch bereits festgestellt worden (siehe oben, Rn. 84 und 100), dass bei anderen gesundheitsbezogenen Angaben als Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos kein Risikofaktor genannt zu werden braucht, während im Fall der Angabe hinsichtlich der Wirkung von Xylitol-Kaugummi/Pastillen der Zahnbelag der berücksichtigte Risikofaktor war. Die Kommission brauchte somit auf diese Gesichtspunkte in der Begründung der angefochtenen Verordnung nicht einzugehen.
- 181 Viertens machen die Kläger geltend, aus den Erwägungsgründen der angefochtenen Verordnung gehe hervor, dass die Kommission ihre Bemerkungen und die interessierter Dritter nicht geprüft, sondern die in der Stellungnahme der EFSA enthaltenen Erwägungen ohne eigene Prüfung pauschal übernommen habe. Hierzu ist festzustellen, dass die Begründungspflicht von der Frage der sachlichen Richtigkeit der Begründung des angefochtenen Rechtsakts zu unterscheiden ist (vgl. Urteil Dow AgroSciences u. a./Kommission, oben in Rn. 104 angeführt, Rn. 245 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das Vorbringen, die Bemerkungen der Kläger und interessierter Dritter seien nicht geprüft worden, betrifft die materielle Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung und kann daher nicht als Grundlage für die Rüge einer Verletzung der Begründungspflicht durch die Kommission dienen. Jedenfalls ist festzustellen, dass dieses Vorbringen bereits im Rahmen der Prüfung des sechsten und des siebten Klagegrundes zurückgewiesen worden ist (siehe oben, Rn. 141 und 142 sowie Rn. 163 bis 171).
- 182 Schließlich ist zum Vorbringen der Kläger, die Kommission hätte gemäß Art. 17 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1924/2006 ihre Adresse nennen müssen, bereits festgestellt worden (siehe oben, Rn. 132), dass im vorliegenden Fall keine solche Verpflichtung bestand.
- 183 Daher ist der neunte Klagegrund zurückzuweisen, so dass die Klage insgesamt abzuweisen ist.

### **Kosten**

- 184 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 87 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

<sup>185</sup> Da die Kläger unterlegen sind, sind ihnen neben ihren eigenen Kosten gemäß dem Antrag der Kommission deren Kosten aufzuerlegen. Der Rat trägt seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Herr Moritz Hagenmeyer und Herr Andreas Hahn tragen ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Europäischen Kommission.**
- 3. Der Rat der Europäischen Union trägt seine eigenen Kosten.**

Dittrich

Szwarcz

Tomljenović

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. April 2014.

Unterschriften