

Дело C-815/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

6 ноември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

5 септември 2019 г.

Ищец в първоинстанционното и жалбоподател в ревизионното производство:

Natumi GmbH

Ответник в първоинстанционното и в ревизионното производство:

Land Nordrhein-Westfalen

[...] Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...] постановено
на 5 септември 2019 г.
[...] по административно дело

Natumi GmbH,
[...] Тройсдорф,

ищец в първоинстанционното производство, въззивник,
и жалбоподател в ревизионното производство,

[...] срещу

Land Nordrhein-Westfalen (провинция Северен Рейн-Вестфалия, Германия),

[...]

ответник в първоинстанционното производство, въззиваем
и ответник в ревизионното производство,

[ориг. 2]

[...] друга страна:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (представител на федералното
правителство при Федерален административен съд),
[...] Берлин,

трети състав на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд)

в съдебното заседание от 5 септември 2019 г.

[...]

определи:

Спира производството по делото.

Поставя на Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси относно тълкуването на Регламент на Комисията (ЕО) № 889/2008 от 5 септември 2008 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти по отношение на биологичното производство, етикетирането и контрола (ОВ L 250, 2008г., стр. 1), изменен последно с Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1584 на Комисията от 22 октомври 2018 година (ОВ L 264, 2018г. стр. 1):

1. Трябва ли член 28 във връзка с точка 1.3 от приложение IX да се тълкува в смисъл, че водораслите *Lithothamnium calcareum* (дълбоководни червени водорасли) могат да се използват като съставка при преработката на биологични храни?

2. При утвърдителен отговор на въпроса:

Допустима ли е употребата на мъртви водорасли?

3. При утвърдителен отговор и на втория въпрос:

Може ли за продукт, който съдържа като съставка (мъртви) водорасли и е етикетиран с означението „био“, да се използва описанието „с калций“, „с богати на калций морски водорасли“ или „с висококачествен калций от морските водорасли *Lithothamnium*“? **[ориг. 3]**

М о т и в и :

I

- 1 Ищецът е производител на соеви и оризови напитки, в които са добавени съдържащите калций водорасли *Lithothamnium calcareum*. Той разпространява продукта си „Soja Drink Calcium“ с етикет „Bio“ („био“) и означенията „Calcium“ („калций“), „с богати на калций морски водорасли“, както и „с висококачествен калций от морските водорасли *Lithothamnium*“.
- 2 Още през 2005 г. провинцията ответник указва на ищеца, че употребата на калциев карбонат като минерал в биологични продукти е недопустимо. Това правило било приложимо дори ако посоченото обогатяване е резултат от добавянето на водорасли. След като ответникът образува административнонаказателно производство, ищецът подава установителен иск.
- 3 През 2007 г. Verwaltungsgericht Düsseldorf (Административен съд, Дюселдорф, Германия) отхвърля иска. Относно прилагането на действащия още по това време Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 година относно биологичното производство на земеделски продукти и неговото означаване върху земеделските продукти и храни (ОВ L 198, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 56) той изразява становището, че класификацията като добавка по същество се определя от целта на добавянето. Според него в настоящия случай от представянето на продукта и дизайна на опаковката му е видно, че преобладава хранителната цел на добавката калциев карбонат. Това било несъвместимо с етикетирането на продукта като биологичен.
- 4 След като ищецът подава жалба, производството е спряно по съвместно искане на страните до приключване на текущата процедура за приемане на нови регламенти на Съюза. През 2016 г. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Висш административен съд на провинция Северен Рейн-Вестфалия, Германия) отхвърля жалбата. Действително съгласно действащото междуременно законодателство на Съюза употребата на водорасли при преработката на биологични храни било разрешено. Въпреки това, тази правна уредба се прилагала само по отношение на ядивни водорасли. Водораслите *Lithothamnium calcareum* обаче не било възможно да се консумират поради характерното отлагане на калций в клетъчните стени. При всички случаи [ориг. 4] разрешението не се прилагало за калцифицирани останки от тези водорасли след смъртта им. В това отношение не ставало въпрос за съставки от земеделски произход, а за минерали. Добавянето им при биологични продукти — както и в случая — по принцип не било позволено.
- 5 Ищецът поддържа своето искане с ревизионната жалба допусната за разглеждане от Bundesverwaltungsgericht поради принципното значение на

делото. В подкрепа на искането си по същество той отбелязва, че в рамките на въззивното производство вече е представил обширни доказателства, че *Lithothamnium calcareum* е храна, а не минерално вещество или добавка. Счита, че възможността за квалифицирането на дадени водорасли като растителни продукти не отпада след смъртта на водораслите. Според ищеца употребата на мъртви водорасли служи на екологични цели. Освен това, той посочва, че съдържанието на калций не се дължи на „процес на калцифициране“, който протича след смъртта на водораслите, а напротив, те имат едни и същи състав и химически свойства когато са живи и когато са мъртви. Също така, при производството се използвали целите водорасли. Европейската комисия изрично била потвърдила възможността водораслите *Lithothamnium* да се добавят към биологични продукти. Съответни продукти се разпространявали и в други държави членки.

- 6 Ответникът оспорва ревизионната жалбата и защитава въззивното решение. Посочва, че представеното от ищеца становище на Европейската комисията няма официален характер под формата на „насоки“ или друг подобен документ. Настоящите проекти за преразглеждане на законодателството на Съюза предвиждали списък на отделни водорасли, но там водораслите *Lithothamnium calcareum* не били посочени. Освен това, при използването от ищеца седиментирани водорасли, вече не били налице органични съставки. По-скоро ставало дума за варовикови отлагания на морското дъно.
- 7 Представителят на федералното правителство при *Bundesverwaltungsgericht*, в съответствие със становището на *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* (Федерално министерство на храните и земеделието), счита, че правното становище на въззивната инстанция е правилно. Според него от етикета на соевата напитка е ясно, че добавката на материал от калцифицирани водорасли служи за обогатяване на напитката с калций. Добавянето на минерали към биологични продукти с цел обогатяване обаче [ориг. 5] било разрешено само, ако употребата на минералите в храните, в които са включени, се изисква от закона.

II

- 8 Производството следва да бъде спряно и на основание член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“) до Съда на Европейския съюз да бъде отправено преюдициално запитване относно тълкуването на Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 5 септември 2008 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти по отношение на биологичното производство, етикетирането и контрола (ОВ L 250, 2008 г., стр. 1), изменен последно с Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/1584 на Комисията от 22 октомври 2018 г. (ОВ L 264, 2018г. стр. 1). Решението по жалбата зависи от отговора на въпроса дали член 28 от Регламент на (ЕО) № 889/2008 във връзка с точка 1.3 от

приложение IX към този регламент позволява употребата на мъртви водорасли *Lithothamnium calcareum* като добавка. Същото се отнася и за евентуалния следващ въпрос дали може да се рекламира съответен продукт с означения за наличие на калций, тоест за минерал.

- 9 1. Съгласно член 23, параграф 1, второ изречение от Регламент (ЕО) № 834/2007 термините „екологичен, биологичен“, посочени в приложението, както и техните производни умалителни форми, като „био“, могат да се използват само за продукт, който отговаря на изискванията, посочени в настоящия регламент или приети в съответствие с него. Съгласно член 23, параграф 4, буква а) от Регламент (ЕО) № 834/2007, разглежданото в случая използване в търговското описание на преработени храни е възможно стига по-конкретно тези преработени храни да са в съответствие с общите изисквания за производство по член 19 от посочения регламент.
- 10 Член 19 от Регламент (ЕО) № 834/2007 разграничава използването на добавки като минерали и олигоелементи, от една страна (член 19, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 834/2007), и небιологични растителни съставки, от друга страна (член 19, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 834/2007). Двата вида — независимо от [ориг. б] изключенията, които в случая не са налице — могат да се използват стига да са разрешени за употреба в биологичното производство в съответствие с член 21 от Регламент (ЕО) № 834/2007. Комисията взема решение относно това разрешение (член 21, параграф 2, член 38, букви а) и б) от Регламент (ЕО) № 834/2007). Тя прави това с Регламент (ЕО) № 889/2008.
- 11 Регламентът за изпълнение разграничава разрешението на категориите. Добавки са уредени в член 27 от Регламент (ЕО) № 889/2008 във връзка приложение VIII към него. Съгласно член 27, параграф 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 889/2008 по принцип минерали могат да се използват, ако тяхната употреба в храни за нормална консумация се изисква пряко от закона. Небиологичните съставки от земеделски произход са уредени в член 28 от Регламент (ЕО) № 889/2008. Те могат да се използват, ако са изброени в приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008. В точка 1.3 от това приложение е посочено: „Водорасли, включително морски водорасли, разрешени при небιологичните методи на производство на храни“.
- 12 2. Според въззивната инстанция тази разпоредба може да се прилага само за „ядивни водорасли“, които като такива могат да бъдат консумирани. Това не се отнася за червените водорасли, богати на калций, като *Lithothamnium calcareum*, поради характерното отлагане на калций в клетъчните стени.
- 13 В подкрепа на това схващане се посочва, че всички други съставки, които са изброени в точка 1 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008, са и трябва да бъдат ядивни (вж. точка 1.1: „Ядивни плодове, ядки и семена“; точка 1.2: Ядивни подправки и билки“). Това условие може да е било

„обмислено“ и за водорасли. Съответно на друго място — по-конкретно в член 13, параграф 1, буква а), второ изречение от Регламент (ЕО) № 834/2007 — също се прави позоваване на „ядивни морски водорасли“.

- 14 Това схващане се изключва от обстоятелството, че ограничението „ядивни“ за водорасли изобщо не е включено в точка 1.3 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008. Напротив, съгласно текста на [ориг. 7] разпоредбата изглежда достатъчно водораслите да се използват като съставка. Следователно не трябва да е ядивно самото водорасло, а единствено съставката, използвана при производството на храни (вж. по този въпрос член 2, буква с) от Регламент (ЕО) № 834/2007 във връзка с член 6, параграф 4, буква а) от Директивата 2000/13/ЕО) — тоест например брашно от водорасли. Няма фактическо основание за допълнително ограничение. Прахът или брашното от водораслите *Lithothamnium calcareum* се предлага и като хранителна добавка; няма данни, че това би трябвало да е недопустимо.
- 15 Изразеното по време на действието на Регламент (ЕО) № 2092/91 становище, че употребата на водораслите не трябва да служи за обогатяването с калций (вж. например Summary Report of the 45th Meeting of the Working Group „Legislation“ and of the Standing Committee on Organic Farming от 29/30 март 1999 г., G/pesiticide/almud/ab99/29marrep), също не се подкрепя от действащото законодателство. Член 28 от Регламент (ЕО) № 889/2008 не предвижда съответно ограничение за небιологични съставки от земеделски произход.
- 16 Накрая, прилагането на точка 1.3 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008 се подкрепя от представеното от ищеца становище на Европейската комисия от 30 март 2015 г. (реф. № Ares (2015) 1395950). В него заместник генералният директор на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ потвърждава, че водораслите *Lithothamnium* попадат в обхвата на точка 1.3 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008.
- 17 Изглежда обаче не е сигурно дали и до каква степен водораслите отговарят на предвидените в член 21, параграф 1, подточка ii) от Регламент (ЕО) № 834/2007 условия за разрешението съгласно член 19, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 834 / 2007. Не е установено, че без да се прибегне до водораслите, е невъзможно да се произвеждат или запазват храните, или да се изпълняват дадени изисквания към хранителния режим, предвидени съгласно законодателството на Съюза. Същото може да се отнася обаче за голям брой съставки, изброени в приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008.
- 18 3. Според въззивната инстанция при всички случаи останките от мъртви водорасли *Lithothamnium calcareum* или части от тях не могат да се считат за повече от [ориг. 8] съставка от земеделски произход по смисъла на точка 1.3 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008. В това отношение не е

налице „растителен продукт“; с оглед на обстоятелството, че съставките, които остават след смъртта на водораслите, се състоят почти изключително от калциев карбонат и магнезиев карбонат, както и от някои микроелементи, тези съставки би трябвало по-скоро да бъдат класифицирани като минерали.

- 19 Тази класификация се подкрепя от обстоятелството, че водораслите Lithothamnium са посочени в точка 1 от приложение V към Регламент (ЕО) № 889/2008 като суровини от „минерален произход“. Наистина разпоредбата се отнася до законодателството в областта на фуражите, но независимо от това тя би могла да се използва в подкрепа на класификацията на водораслите Lithothamnium като минерали. По този начин отсъствието на съответна категория в приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008 също би било обяснимо: включването на минерали в производството на храни по принцип не е разрешено.
- 20 Съответно тълкуване се изключва от обстоятелството, че дори мъртви водорасли продължават да бъдат съставка от земеделски произход. Не е ясно защо след като умрат водораслите трябва да загубят своя земеделски произход и да се превърнат в минерали. Тоест, ако събрани живи водорасли, независимо от тяхното съдържание на калций, се считат за съставка от земеделски произход, по принцип това трябва да се отнася и за мъртвите водорасли. Въззивната инстанция не е установила, че „калцифицирането“ — тоест високата степен на обогатяване с калциев карбонат — настъпва едва на по-късен етап, поради (неорганичен) процес след смъртта на водораслите. Това не се потвърждава и от представените от ищеца експертни становища.
- 21 При всички случаи класификацията на водораслите Lithothamnium в разпоредбите относно производството на фуражи, не позволява да се направят преки заключения относно разграничаването на предвидената в член 19 от Регламент (ЕО) № 834/2007 диференциация за хранителни продукти. Не само предметът на разпоредбите е различен, но и системата, на която се основават те е изградена по различен начин. Член 22 от Регламент за изпълнение (ЕО) № 889/2008 предвижда процедурата за включване в списък съгласно приложение V към Регламент (ЕО) № 889/2008, както за растителни, така и за минералните суровини. Следователно за разлика [ориг. 9] от преработката на храни съгласно член 19 от Регламент (ЕО) № 834/2007, диференциацията не обуславя различен режим на разрешаване. Напротив: съгласно член 22, буква г) от Регламент (ЕО) № 889/2008 допустимостта на изброените в приложение V суровини с минерален произход не предполага допълнителни изисквания; следователно те са дори в привилегировано положение спрямо растителни суровини. Тази класификация не е приложима за производството на храни съгласно член 19 от Регламент (ЕО) № 834/2007; напротив, в него минералите по принцип са недопустими (вж. член 27, параграф 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 889/2008).
- 22 За производството на храни в приложение IX от Регламент (ЕО) № 889/2008 не е предвидена съответна диференциация. Въпреки че законодателят е бил

наясно с високото съдържание на калций в *Lithothamnium* — видно от законодателството в областта на фуражите — водораслите се назовават по-скоро без да се изключват *Lithothamnium calcareum*. Ако все пак дадена разпоредба трябва да съдържа ограничения в това отношение, при всички случаи това ще е видно, не без съмнение, от необходимата точност на съответна разпоредба.

- 23 Накрая, съмнения относно по-тясно тълкуване на списъка в точка 1.3 от приложение IX към Регламент (ЕО) № 889/2008 възникват във връзка с целта на разпоредбата. Ако водораслите *Lithothamnium calcareum* още докато са живи имат високо съдържание на калций поради характерното отлагане на калций в клетъчните стени, не е установено защо само мъртвите водорасли не трябва вече да се считат за се считат за съставка от земеделски произход именно поради това съдържание на минерали.
- 24 4. В крайна сметка е спорно дали продуктът на ищеца може да има етикет с означения за наличие на калций, ако отговаря на изискванията за етикетиране на биологични продукти.
- 25 Съгласно член 23, параграф 2, втора алинея от Регламент (ЕО) № 834/2007, са недопустими всички термини и практики, използвани за етикетиране или рекламиране, които са подвеждащи във връзка с разпоредбите на посочения регламент. Тази разпоредба подкрепя схващането, че **[ориг. 10]** означение за наличие на калций в дизайна на опаковката или в наименованието на продукта на биологична напитка следва да се счита за недопустимо. Съгласно член 19, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 834/2007 във връзка с член 27, параграф 1, буква е) от Регламент (ЕО) № 889/2008 минерали по принцип не могат да се добавят в биологични храни; употребата е разрешена само при ограничителни условия, които не са налице в случая. Следователно, означението за наличие на калций е подвеждащо с оглед на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 834/2007.
- 26 Съответна забрана се изключва от обстоятелството, че означението е фактически точно. Означението за наличие на калций само по себе си не е подвеждащо, тъй като съставката, която е разрешено да се използва, има високо съдържание на калций. В това отношение изглежда възможно позоваването на разрешената съставка от земеделски произход, каквото е използваното от ищеца означение „с богати на калций морски водорасли“.
- 27 5. Настоящият съдебен състав е склонен да приеме, че на основание член 19, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 834/2007 във връзка с член 28 от Регламент (ЕО) № 889/2008 и точка 1.3 от приложение IX към този регламент употребата на раздробени останки от мъртви водорасли от вида *Lithothamnium calcareum* при производство на биологични храни по принцип е разрешена; счита обаче за недопустимо популяризиране на тези продукти, което се отнася до калций и следователно до минерал.

- 28 Релевантните разпоредби и досегашната практика на Съда на Европейския съюз не позволяват да се отговори с достатъчна сигурност на посочените въпроси относно тълкуването на Регламент (ЕО) № 834/2007 и Регламент (ЕО) № 889/2008, които са релевантни за решаването на спора в настоящото производство. Следователно по тези въпроси — особено с оглед на подобни въпроси, които се разглеждат в други държави членки — до Съда на Европейския следва да бъде отправено преюдициално запитване (вж. решение на Съда от 6 октомври 1982 г. [ориг. 11], CILFIT, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, т. 21 [...]).

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ