

Věc C-815/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

6. listopadu 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

5. září 2019

Žalobkyně a navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Natumi GmbH

Žalovaný a odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Land Nordrhein-Westfalen

[*omissis*] Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)

ROZHODNUTÍ

[*omissis*] vyhlášeno
dne 5. září 2019

[*omissis*] Ve správní věci

společnosti Natumi GmbH,
[*omissis*] Troisdorf,

žalobkyně, odvolatelky v odvolacím řízení a navrhovatelky v řízení o opravném
prostředku „Revision“,

[*omissis*] p r o t i

Land Nordrhein-Westfalen (spolková země Severní Porýní-Vestfálsko), [*omissis*]

žalované, odpůrkyni v odvolacím řízení a odpůrkyni v řízení o opravném
prostředku „Revision“,

[omissis] dotčený účastník:

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht
(zástupce zájmů Spolku u Spolkového správního soudu), [omissis] Berlín,

rozhodl 3. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)
po jednání konaném dne 5. září 2019
[omissis]

takto:

Řízení se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá žádost o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách týkajících se výkladu nařízení Komise (ES) č. 889/2008 ze dne 5. září 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, pokud jde o ekologickou produkci, označování a kontrolu (Úř. věst. 2018, L 250, s. 1), naposledy pozměněného prováděcím nařízením (EU) 2018/1584 ze dne 22. října 2018 (Úř. věst. 2018, L 264, s. 1):

1. Musí být článek 28 ve spojení s bodem 1.3 přílohy IX vykládán v tom smyslu, že při zpracování ekologických potravin může být jako složka používána řasa lithothamnium calcareum?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku:
Je přípustné použít také odumřelé řasy?
3. V případě kladné odpovědi také na druhou otázku:
Může být pro produkt, jehož složkou je (odumřelá) řasa lithothamnium calcareum a který nese označení „bio“, používáno označení „s vápníkem“, „s mořskou řasou bohatou na vápník“ nebo „s kvalitním vápníkem z mořské řasy lithothamnium“?

Odůvodnění:

I

- 1 Žalobkyně vyrábí nápoje ze sóji a rýže, do nichž přidává řasu lithothamnium calcareum, která obsahuje vápník. Svůj produkt „Soja-Drink-Calcium“ prodává s označením „bio“ a s označeními „vápník“, „s mořskou řasou bohatou na vápník“ a „s kvalitním vápníkem z mořské řasy lithothamnium“.
- 2 Již v roce 2005 upozornila žalovaná spolková země žalobkyni na skutečnost, že používání uhličitanu vápenatého jako minerálu není v bio produktech přípustné. Platí to i v případě, je-li obohacení produktu dosaženo přidáním řas. Poté, co

žalovaná zahájila řízení o udělení peněžité sankce, podala žalobkyně určovací žalobu.

- 3 Verwaltungsgesicht Düsseldorf (správní soud v Düsseldorfu) žalobu v roce 2007 zamítl. Opíral se přitom o tehdy ještě platné nařízení Rady (EHS) č. 2029/91 ze dne 24. června 1991 o ekologickém zemědělství a k němu se vztahujícím označování zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. 1991, L 198, s. 1; Zvl. vyd. 15/02, s. 39) a byl toho názoru, že zařazení mezi přídatné látky se rozhodujícím způsobem řídí účelem přísady. Podle obchodní úpravy produktu a vzhledu jeho obalu převažuje v tomto případě výživový účel přidaného uhličitanu vápenatého. To není s označením „bio“ slučitelné.
- 4 Po odvolání podaném žalobkyní bylo na souhlasný návrh dotčených účastníků nařízeno pozastavení řízení s cílem vyčkat na probíhající řízení k přijetí nových evropských nařízení. V roce 2016 Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) pro spolkovou zemi Severní Porýní-Vestfálsko odvolání odmítl. Má za to, že podle již platných unijních předpisů je sice použití řas při zpracování ekologických potravin přípustné. Toto ustanovení se však použije pouze na potravinářské řasy. Řasa lithothamnium calcareum však není z důvodu charakteristického ukládání vápníku do buněčných stěn požitelná. Povolení každopádně neplatí po zvápnělé zbytky této řasy, které zůstanou po jejím odumření. V tomto smyslu se nejedná o zemědělské složky, nýbrž o minerály. Jejich přidávání do bio produktů není zásadně - a tedy ani zde - povoleno.
- 5 V opravném prostředku „Revision“, který Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) připustil z důvodu zásadního významu věci, žalobkyně dále trvá na svém návrhu. V odůvodnění zejména argumentuje, že již v odvolacím řízení obsáhle doložila, že řasa lithothamnium calcareum je potravina a nikoliv minerál nebo přídatná látka. Podle ní zůstává řasa rostlinným produktem i po svém odumření. Použití odumřelých řas slouží výhradně ekologickým účelům. Ani podíl vápníku nesouvisí s „procesem zvápenatění“, ke kterému dochází po odumření, řasa naopak v živé i odumřelé formě vykazuje do velké míry stejné složení a chemické vlastnosti. Při výrobě se také používá celá řasa. Evropská komise rovněž výslovně potvrdila, že řasu lithothamnium lze přidávat do bio produktů. Podobné produkty jsou prodávány i v jiných zemích EU.
- 6 Žalovaný opravnému prostředku „Revision“ odporuje a obhájí rozsudek odvolacího soudu. Upozorňuje na skutečnost, že stanovisko Evropské komise předložené žalobkyní nemá žádný oficiální charakter v podobě „pokynů“ („Guidelines“) a podobně. Současné návrhy na přepracování unijního práva obsahují seznam jednotlivých řas, řasa lithothamnium calcareum zde však uváděna není. Řasy používané žalobkyní v sedimentovaném stavu ostatně již neobsahují žádné organické součásti. Spíše se jedná o vápencovité usazeniny na mořském dně.
- 7 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (zástupce zájmu Spolku u Spolkového správního soudu) považuje shodně se spolkovým

ministerstvem výživy a zemědělství právní názor odvolacího soudu za správný. Z označení sójového nápoje je zřejmé, že přídavek kalcifikované řasy slouží k obohacení nápoje vápníkem. Přidávání minerálů do bioproduktů za účelem jejich obohacení je však povoleno pouze v případě, předepíše-li použití minerálních látek v potravinách, do nichž jsou doplňovány, zákon.

II.

- 8 Řízení se přerušuje a Soudnímu dvoru Evropské unie se na základě čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) předkládá žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách týkajících se výkladu nařízení Komise (ES) č. 889/2008 ze dne 5. září 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, pokud jde o ekologickou produkci, označování a kontrolu (Úř. věst. 2018, L 250, s. 1), naposledy pozměněného prováděcím nařízením (EU) 2018/1584 ze dne 22. října 2018 (Úř. věst. 2018, L 264, s. 1). Na odpovědi na otázku, zda článek 28 ve spojení s bodem 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 povoluje použití odumřelé řasy lithothamnium calcareum jako složky, závisí úspěch žaloby. To samé platí pro případnou další otázku, zda smí být příslušný výrobek propagován s odkazy na vápník, tedy minerální látku.
- 9 1. Podle čl. 23 odst. 1 druhé věty nařízení (ES) č. 834/2007 se může být výraz „ekologický“ uváděný v příloze a zdrobněliny jako „bio“ používány pouze v případě, pokud výrobek splňuje požadavky tohoto nařízení nebo právních předpisů přijatých v souladu s ním. Použití obchodního označení zpracované potraviny podle čl. 23 odst. 4 písm. a) nařízení (EG) č. 834/2007, které je v této věci sporné, mimo jiné předpokládá, že jsou splněna obecná pravidla produkce podle článku 19 nařízení (ES) č. 834/2007.
- 10 Článek 19 nařízení (ES) č. 834/2007 rozlišuje používání potravinářských přídatných látek, jako jsou minerály a stopové prvky na straně jedné (čl. 19 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 834/2007) a jiných než ekologických zemědělských složek na straně druhé (čl. 19 odst. 2 písm. c) nařízení (ES) č. 834/2007). Obojí mohou být - nehlédě na výjimky, o které se zde nejedná - používány pouze, pokud byly podle článku 21 nařízení (ES) č. 834/2007 schváleny pro použití v ekologické produkci. O tomto schválení rozhoduje Komise (čl. 21 odst. 2, čl. 38 písm. a) a b) nařízení (ES) č. 834/2007). Ta tak učinila nařízením (ES) č. 889/2008.
- 11 Prováděcí nařízení rozlišuje povolení kategorií. Přídatné látky jsou upraveny v článku 27 ve spojení s přílohou VIII nařízení (ES) č. 889/2008. Podle čl. 27 odst. 1 písm. f) nařízení (ES) č. 889/2008 lze minerální látky zásadně používat pouze pro případ, že jejich použití v potravinách pro obecnou konzumaci je vyžadováno přímo zákonem. Složky zemědělského původu nezískané z ekologického zemědělství jsou upraveny v článku 28 nařízení (ES) č. 889/2008. Lze je používat, pokud jsou uvedeny v příloze IX nařízení (ES) č. 889/2008. Bod 1.3 této přílohy

uvádí: „řasy, včetně mořských, povolené v potravinářských přípravcích z konvenční produkce“.

- 12 2. Toto ustanovení může být podle názoru odvolacího soudu použito pouze na „potravinové řasy“, které lze také jako takové konzumovat. U korálových červených řas jako je lithothamnium calcareum tomu tak z důvodu charakteristického usazování vápníku do buněčných stěn není.
- 13 Na podporu tohoto názoru je uváděno, že všechny ostatní přídatné látky uváděné v bodě 1 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 jsou nebo musí být jedlé (viz bod 1.1: „jedlé plody, ořechy a semena“, bod 1.2: „jedlé koření a byliny“). Lze předpokládat, že tento požadavek byl „zamýšlen“ také pro řasy. Stejně tak je i na jiném místě - a sice v čl. 13 odst. 1 písm. a) druhé větě nařízení (ES) č. 834/2007 - odkazováno na „jedlé řasy“.
- 14 Proti takovémuto chápání hovoří, že omezení „jedlé“ u řas v bodě 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 právě není uvedeno. Ze znění této úpravy se zdá být spíše postačující, že je řasa používána jako složka. Jedlá pak nemusí být řasa samotná, nýbrž pouze složka používaná při výrobě potraviny (viz k tomu čl. 2 písm. r) nařízení (ES) č. 834/2007 ve spojení s čl. 6 odst. 4 písm. a) směrnice 2000/13/ES) - například moučka z mořských řas. Pro další omezení není zjevný žádný věcný důvod. Prášek nebo moučka z řasy lithothamnium calcareum je prodávána také jako výživový doplněk; není zjevné, že by tato skutečnost nebyla přípustná.
- 15 Také názor zastupovaný v době platnosti nařízení (EHS) č. 2092/91, že používání řasy nesmí sloužit k obohacení vápníkem (viz například summary report of the 45th meeting of the working group „legislation“ and of the standing committee on organic farming ze dne 29./30. března 1999 <G/pesiticide/almud/ab99/29marrep>), nemá v platném právu žádnou oporu. Článek 28 nařízení (ES) č. 889/2008 žádné takové omezení pro přídatné látky zemědělského původu nestanoví.
- 16 Pro použití bodu 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 konečně hovoří stanovisko Evropské komise ze dne 30. března 2015 (Ref. Ares<2015> 1395950), které předložila žalobkyně. Zástupkyně generálního ředitele na generálním ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova v tomto stanovisku potvrzuje, že lithothamnium spadá do bodu 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008.
- 17 Nejisté však je, zda a do jaké míry splňují řasy podmínky uvedené v čl. 21 odst. 1 písm. ii) nařízení (ES) č. 834/2007 pro schválení podle čl. 19 odst. 2 nařízení (ES) č. 834/2007. Není zjevné, že by potraviny nemohly být bez použití řasy produkovány či skladovány či splnit dané stravovací požadavky stanovené na základě právních předpisů Unie. To samé by však mohlo platit pro řadu složek uvedených v příloze IX nařízení (ES) č. 889/2008.
- 18 3. Odumřelé zbytky řasy lithothamnium calcareum nebo její části každopádně nelze podle názoru odvolacího soudu již považovat za zemědělskou složku ve smyslu bodu 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008. V tomto smyslu se nejedná

o „rostlinný produkt“; s ohledem na skutečnost, že části zbývající po odumření řasy sestávají téměř výlučně z uhličitanu vápenatého a hořečnatého a z některých stopových prvků, je nutno tyto složky zařadit spíše mezi minerály.

- 19 Pro toto zařazení hovoří, že lithothamnium je v bodě 3 přílohy V nařízení (ES) č. 889/2008 uváděn jako surovina „minerálního původu“. Toto nařízení se sice týká krmiv, mohlo by však nezávisle na tom hovořit pro zařazení lithothamnia mezi minerální látky. Pak by neexistence příslušné kategorie v příloze nařízení (ES) č. 889/2008 byla pochopitelná: Přidávání minerálů při výrobě potravin zásadně není povoleno.
- 20 Proti takovémuto chápání hovoří, že i mrtvá řasa je složkou zemědělského původu. Není zjevné, proč by měla řasa svým odumřením pozbýt zemědělský původ a stát se minerálem. Je-li tedy řasa sbíraná zaživa považována nezávisle na svém obsahu vápníku za zemědělskou složku, musí to v zásadě platit také pro mrtvé řasy. Odvolací soud nekonstatoval, že by ke „zvápenatění“ - tedy vysokému obohacení uhličitanem vápenatým - docházelo až dodatečně, na základě (anorganického) procesu po odumření řasy. Není tomu tak ani podle odborných stanovisek předložených žalobkyní.
- 21 Zařazení lithothamnia v právních předpisech o výrobě krmiv každopádně nepřipouští žádné přímé závěry o vymezení rozlišování požadovaného v článku 19 nařízení (ES) č. 834/2007 pro potraviny. Rozdílné nejsou pouze předměty právních úprav, nýbrž odlišnou strukturu má také systém, na němž jsou tato ustanovení založena. Článek 22 prováděcího nařízení (ES) č. 889/2008 stanoví pro rostlinné i pro minerální suroviny, že musí být uvedeny v příloze V nařízení (ES) č. 889/2008. Na rozdíl od zpracování potravin podle článku 19 nařízení (ES) č. 834/2007 není s tímto rozlišením spojen jiný postup při schvalování. Naopak: Podle čl. 22 písm. d) nařízení (ES) č. 889/2008 nejsou pro přípustnost surovin minerálního původu uvedených v příloze V stanoveny žádné další podmínky; v porovnání s rostlinnými surovinami jsou tedy privilegovány. Toto zařazení není přenositelné na výrobu potravin podle článku 19 nařízení (ES) č. 834/2007; zde jsou minerální látky spíše zásadně nepřipustné (viz čl. 27 odst. 1 písm. f) nařízení (ES) č. 889/2008).
- 22 Pro výrobu potravin však v příloze IX nařízení (ES) č. 889/2008 není takovéto rozlišení stanoveno. Ačkoliv byl tvůrci nařízení znám vysoký obsah lithothamnia, což dokazují ustanovení týkající se krmiv, jsou uváděny spíše řasy, aniž by lithothamnium calcareum bylo vyloučeno. V případě, že by tato úprava měla i přesto obsahovat omezení, není to každopádně bez pochybností zřejmé z nezbytné určitosti příslušné úpravy.
- 23 Pochybnosti o úzkém výkladu zařazení do bodu 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 vyplývají také s ohledem na účel této právní úpravy. Vykazuje-li již žijící řasa lithothamnium calcareum z důvodu svých charakteristických usazenin vápníku do buněčných stěn vysoký obsah vápníku, není zřejmé, proč by pouze

mrtvá řasa neměla být z důvodu právě tohoto podílu minerálů již považována za zemědělskou složku.

- 24 4. A konečně je sporné také to, zda výrobek žalobkyně, má-li splňovat požadavky na označení „bio“, smí obsahovat upozornění na vápník.
- 25 Podle čl. 23 odst. 2 druhého pododstavce nařízení (ES) č. 834/2007 se při označování a propagaci nesmí používat žádné výrazy, které by uváděly v omyl ohledně ustanovení tohoto nařízení. To hovoří pro to, považovat odkaz na vápník na obalu nebo v názvu bio nápoje za nepřijatelný. Minerály zásadně nesmí být do ekologických potravin podle čl. 19 odst. 2 písm. b) nařízení (ES) č. 834/2007 ve spojení s čl. 27 odst. 1 písm. f) nařízení (ES) č. 889/2008 přidávány; jejich použití je možné pouze za omezených, zde nesplněných podmínek. Propagace upozorňující na vápník, tedy minerál, proto s ohledem na ustanovení nařízení (ES) č. 834/2007 uvádí v omyl.
- 26 Proti takovému zákazu hovoří, že tato informace je věcně správná. Složka, jejíž použití je povoleno, má vysoký obsah vápníku a upozornění na vápník tak samo o sobě v omyl neuvádí. Myslitelné je v tomto smyslu uvedení povolené zemědělské složky, jako je výraz „s mořskou řasou bohatou na vápník“, který používá žalobkyně.
- 27 5. Senát se přiklání k názoru, že čl. 19 odst. 2 písm. c) nařízení (EG) č. 834/2007 ve spojení s článkem 28 a bodem 1.3 přílohy IX nařízení (ES) č. 889/2008 připouští použití mletých zbytků mrtvých řas druhu lithothamnium calcareum při výrobě ekologických potravin; za nepřijatelnou však považuje propagaci těchto výrobků, která odkazuje na vápník a tedy na minerální látku.
- 28 Výše uvedené otázky týkající se výkladu nařízení (ES) č. 834/2007 a nařízení (ES) č. 889/2008, které jsou relevantní pro rozhodnutí v projednávané věci, nelze s dostatečnou jistotou zodpovědět na základě příslušných ustanovení ani dosud vydané judikatury Soudního dvora Evropské unie. Vzhledem k tomu – zejména s ohledem na stejné otázky vyvstávající v jiných členských státech - se Soudnímu dvoru předkládá žádost o rozhodnutí o těchto předběžných otázkách (viz Soudní dvůr EU, rozsudek ze dne 6. října 1982 C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. – bod 21 [omissis]).

[omissis]