

Kohtuasi C-815/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

6. november 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

5. september 2019

Kaebaja ja kassatsioonkaebuse esitaja:

Natumi GmbH

Vastustaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses:

Land Nordrhein-Westfalen

[...] Bundesverwaltungsgericht

KOHTUMÄÄRUS

[...] kuulutatud

5. septembril 2019

[...] Halduskohtuasjas

Natumi GmbH,
[...] Troisdorf,

kaebaja, apellatsioonkaebuse esitaja ja kassatsioonkaebuse esitaja,

[...] *versus*

Land Nordrhein-Westfalen,
[...]

vastustaja, vastustaja apellatsioonimenetluses ja vastustaja
kassatsioonimenetluses,

[lk 2]

[...] menetlusosaline:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi huvide esindaja
Bundesverwaltungsgerichti juures),
[...] Berliin,

tegi Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)
3. kolleegium
5. septembri 2019. aasta istungi põhjal järgmise
[...]

kohtumääruse:

Menetlus peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtule esitatakse järgmised eelotsuse küsimused, kuidas tõlgendada komisjoni 5. septembri 2008. aasta määrust (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga (ELT 2008, L 250, lk 1), mida on viimati muudetud komisjoni 22. oktoobri 2018. aasta rakendusmäärusega (EL 2018/1584 (ELT 2018, L 264, lk 1):

1. Kas artiklit 28 koosmõjus IX lisa punktiga 1.3 tuleb tõlgendada nii, et mahepõllumajandusliku toidu töötlemisel võib koostisosana kasutada vetikat *Lithothamnium calcareum*?
2. Juhul kui küsimusele vastatakse jaatavalt:
Kas lubatud on kasutada ka surnud vetikaid?
3. Juhul kui ka teisele küsimusele vastatakse jaatavalt:
Kas koostisosana (surnud) vetikat *Lithothamnium calcareum* sisaldava toote puhul, millel on märgis „mahe“ („Bio“), võib kasutada viiteid „kaltsiumiga“ („mit Kalzium“), „kaltsiumirikka merevetikaga“ („mit kalziumreicher Seealge“) või „merevetikast *Lithothamnium* saadud väärtusliku kaltsiumiga“ („mit hochwertigem Kalzium aus der Seealge *Lithothamnium*“)? [lk 3]

P õ h j e n d u s e d

I

- 1 Kaebaja toodab soja- ja riisijooke, millele on lisatud kaltsiumisisaldusega vetikat *Lithothamnium calcareum*. Toodet „Soja-Drink-Calcium“ turustab ta märgisega „mahe“ („Bio“) ja viidetega „Calcium“, „kaltsiumirikka merevetikaga“ („mit kalziumreicher Seealge“) või „merevetikast Lithothamnium saadud väärtusliku kaltsiumiga“ („mit hochwertigem Kalzium aus der Seealge Lithothamnium“).
- 2 Juba 2005. aastal juhtis vastustajast liidumaa kaebaja tähelepanu sellele, et biotoodetes on keelatud kasutada mineraalina kaltsiumkarbonaati. Keeld kehtib ka juhul, kui kaltsiumiga rikastamine toimub vetikate lisamise kaudu. Vastustaja alustas trahvimenetlust, misjärel esitas kaebaja tuvastamishagi.
- 3 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Düsseldorfi halduskohus) jättis kaebuse 2007. aastal rahuldamata. Tookord kehtis veel nõukogu 24. juuni 1991. aasta määrus (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllumajandustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta (EÜT 1991, L 198, lk 1), mille kohaldamisega seoses asus Verwaltungsgericht Düsseldorf (Düsseldorfi halduskohus) seisukohale, et lisandiks kvalifitseerimine oleneb põhiliselt aine lisamise eesmärgist. Toote esitlemise ja toote pakendi kujunduse põhjal otsustades on käesoleval juhul ülekaalus kaltsiumkarbonaadi lisamise toitumisfüsioloogiline eesmärk. See ei ole kooskõlas märgisega „mahe“ („Bio“).
- 4 Pärast seda kui kaebaja oli esitanud apellatsioonkaebuse, otsustati menetlusosaliste üksmeelse taotluse alusel menetlus peatada, et oodata ära Euroopa Liidu uute määruste vastuvõtmise menetluse lõpulejõudmine. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfaleni liidumaa kõrgeim halduskohus) jättis 2016. aastal apellatsioonkaebuse rahuldamata. Vahepeal jõustunud liidu õigusnormide kohaselt on vetikate kasutamine mahepõllumajandusliku toidu töötlemisel küll lubatud. Luba andvad õigusnormid on siiski kohaldatavad vaid söögikõlblike vetikate suhtes. Vetikat *Lithothamnium calcareum* iseloomustavad aga lubjaladestused raku seintes, mistõttu ei ole see söögikõlblik. Kindlasti ei tohi [lk 4] kasutada vetikate surmajärgselt allesjäänud lubjastunud jääke. Nende puhul ei ole tegemist mitte põllumajandlike koostisainetega, vaid mineraalidega. Nende lisamine mahetoodetele ei ole põhimõtteliselt lubatud ja nii on see ka käesoleval juhul.
- 5 Kassatsioonkaebuses, millele andis Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) kohtuasja põhimõttelise tähtsuse tõttu menetlusloa, jääb kaebaja oma nõude juurde. Põhjenduseks märgib ta peamiselt seda, et ta esitas juba apellatsioonimenetluses arvukalt andmeid, mis tõendavad, et *Lithothamnium calcareum* on toit, mitte mineraal või lisand. Vetika liigitus taimseks tooteks ei muutu vetika surma tõttu. Surnud vetikate kasutamisega järgitakse üksnes keskkonnakaitse eesmärke. Ka kaltsiumisisaldus ei tulene pärast surma toimuvast „kaltsifitseerimisprotsessist“, vetikal on nii elusana kui ka surnuna valdavalt sama koostis ja samad keemilised omadused. Samuti kasutatakse tootmisel vetikat tervikuna. Euroopa Komisjon on sõnaselgelt

kinnitanud, et vetikat *Lithothamnium* on lubatud mahetoodetele lisada. Asjaomaseid tooteid turustatakse ka teistes liidu liikmesriikides.

- 6 Vastustaja esitab kassatsioonkaebusele vastuväiteid ja kaitseb apellatsioonikohtu otsust. Ta märgib, et Euroopa Komisjoni arvamus, millele kaebaja viitab, ei ole ametlik dokumenti „suuniste“ („Guidelines“) vmt tähenduses. Liidu õigusaktide muutmise dokumentide hiljutised eelnõud näevad ette vetikate loetelu, kuid vetikat *Lithothamnium calcareum* ei ole seal nimetatud. Settinud olekus vetikad, mida kaebaja kasutab, pealegi ei sisalda enam orgaanilisi koostisosi. Pigem on tegemist merepõhjas olevate lubjakivilaadsete ladestustega.
- 7 Saksamaa Liitvabariigi huvide esindaja Bundesverwaltungsgerichti juures (Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht) peab Saksamaa Liitvabariigi toidu- ja põllumajandusministeeriumiga (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) nõustudes õigeks apellatsioonikohtu õiguskäsitust. Sojajoogi märgistus näitab, et kaltsifitseerunud vetika lisand on ette nähtud joogi rikastamiseks kaltsiumiga. Mineraale on aga rikastamise eesmärgil lubatud biotoodetele lisada [lk 5] vaid siis, kui mineraalide kasutamine toidus, millele neid lisatakse, on seadusega ette nähtud.

II

- 8 Menetlus tuleb peatada ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 kolmanda lõigu alusel tuleb esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotlus küsimusega, kuidas tõlgendada komisjoni 5. septembri 2008. aasta määrust (EÜ) nr 889/2008, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 834/2007 mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses mahepõllumajandusliku tootmise, märgistamise ja kontrolliga (ELT 2008, L 250, lk 1), mida on viimati muudetud komisjoni 22. oktoobri 2018. aasta rakendusmäärusega (EL) 2018/1584 (ELT 2018, L 264, lk 1). Vastusest küsimusele, kas määruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 28 koosmõjus IX lisa punktiga 1.3 lubab koostisainena kasutada surnut vetikat *Lithothamnium calcareum*, oleneb kaebuse rahuldamine. Samamoodi on kohtuasja lahendamisel määrav järgmine küsimus, kas asjaomast toodet võib reklaamida viidetega kaltsiumile, seega mineraalile.
- 9 1. Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 23 lõike 1 teise lause kohaselt võib lisa loetletud mõistet „mahepõllumajanduslik“ ning selle deminutiive nagu „mahe“ kasutada vaid siis, kui toode on toodetud kooskõlas kõnealuses määruses sätestatud või määrusest tulenevate nõuetega. Käesoleval juhul vaidlusalune kasutamine töödeldud toidu müüginimetuses eeldab vastavalt määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 23 lõike 4 punktile a muu hulgas seda, et täidetud on määruse (EÜ) nr 834/2007 artiklis 19 sätestatud tootmise üldeeskirjad.
- 10 Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikkel 19 eristab ühelt poolt lisandite nagu mineraalide ja mikroelementide (määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 19 lõike 2

- punkt b) ja teiselt poolt mittemahepõllumajanduslike koostisosade (määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 19 lõike 2 punkt c) kasutamist. Kõnealuseid lisandeid ja koostisosi võib – välja arvatud erandolukorrad, [lk 6] mida käesoleval juhul ei esine – kasutada vaid siis, kui neile on määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 21 kohaselt antud mahepõllumajanduslikus tootmises kasutamise luba. Loa andmise otsuse teeb komisjon (määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 21 lõige 2, artikli 38 punktid a ja b). Komisjon andis kõnealuse loa määrusega (EÜ) nr 889/2008.
- 11 Rakendusmäärus eristab eri kategooriatele loa andmist. Lisandid on reguleeritud määruse (EÜ) nr 889/2008 artiklis 27 koosmõjus VIII lisaga. Määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 27 lõike 1 punkti f kohaselt võib mineraale põhimõtteliselt kasutada vaid siis, kui nende kasutamine tavatarbimiseks ette nähtud toidus on õigusaktidega otseselt nõutav. Põllumajandusest pärinevate mittemahepõllumajanduslike koostisosade kasutamist reguleerib määruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 28. Neid tohib kasutada juhul, kui need on loetletud määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisas. Viidatud lisa punktis 1.3 on märgitud: „Vetikad, k.a merevetikad, lubatud kasutada mittemahepõllumajanduslikul toiduainete valmistamisel“.
 - 12 2. Apellatsioonikohtu hinnangul on viidatud säte kohaldatav vaid „toiduvetikate“ suhtes, mis on sellistena ka söögikõlblikud. Rakuseintesse kogunenud iseloomulike lubjaladestuste tõttu korallilised punavetikad nagu *Lithothamnium calcareum* seda aga ei ole.
 - 13 Kõnealuse seisukoha toetuseks märgitakse, et kõik muud määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punktis 1 loetletud koostisosad on ja peavad olema söödavad (vt punkt 1.1: „Toidukõlblikud viljad, pähklid ja seemned“, punkt 1.2: „Toidukõlblikud vürtsid ja maitsetaimed“). Kõnealune nõue võis olla „kavandatud“ ka vetikate suhtes. Seepärast on teises kohas – nimelt määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 13 lõike 1 punkti a teises lauses – viidatud „söögikõlblikele merevetikatele“.
 - 14 Sellise arusaama vastu räägib aga just nimelt asjaolu, et vetikate suhtes piirangut „toidukõlblik“ määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punktis 1.3 kehtestatud ei ole. Sätte sõnastuse põhjal otsustades piisab [lk 7] sellest, et vetikat kasutatakse koostisosana. Toidukõlblik ei pea järelikult olema vetikas ise, vaid üksnes toidu valmistamisel kasutatud koostisosa (vt selle kohta määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 2 punkt r koosmõjus direktiivi 2000/13/EÜ artikli 6 lõike 4 punktiga a) – seega näiteks vetikajahu. Kaugemale ulatava piirangu eeldamiseks objektiivne alus puudub. Vetika *Lithothamnium calcareum* pulbrit või jahu turustatakse ka toidulisandina; ei ole teada, et see oleks keelatud.
 - 15 Ka määruse (EMÜ) nr 2092/91 kehtivuse ajal esindatud seisukoht, et vetikat ei või kasutada kaltsiumiga rikastamise eesmärgil (vt nt summary report of the 45th meeting of the working group „legislation“ and of the standing committee on organic farming, 29./30.03.1999 <G/pesiticide/almud/ab99/29marrep>), ei leia tuge

praegu kehtivas õiguses. Määruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 28 asjaomast piirangut põllumajandusest pärinevate koostisosade suhtes ette ei näe.

- 16 Määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punkti 1.3 kohaldamise kasuks räägib viimaks Euroopa Komisjoni 30. märtsi 2015. aasta arvamus (ref. Ares<2015> 1395950), millele viitab kaebaja. Selles kinnitab põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi asepeadirektor, et *Lithothamnium* kuulub määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punkti 1.3 kohaldamisalasse.
- 17 Siiski on ebaselge, kas ja kuivõrd täidavad vetikad määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 21 lõike 1 punktis ii nimetatud nõudeid, et nende kasutamiseks saaks anda loa vastavalt määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 19 lõikele 2. Ei ole alust väita, et toitu ei saa ilma vetikate kasutamiseteta toota või säilitada või et ei ole võimalik täita liidu õigusega kehtestatud toitumisalaseid erinõudeid. Sama järeldus kehtib aga ilmselt ka paljude määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa loetletud koostisosade suhtes.
- 18 3. Apellatsioonikohus leiab, et vetika *Lithothamnium calcareum* või selle osade surnud jääke ei saa kindlasti enam pidada [lk 8] põllumajandusest pärinevaks koostisosaks määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punkti 1.3 tähenduses. Tegemist ei ole „taimse tootega“; arvestades tõsiasi, et pärast surma allesjäävad koostisosad koosnevad peaaegu eranditult kaltsiumkarbonaadist ja magneesiumkarbonaadist ning mõnest mikroelemendist, tuleb kõnealused koostisosad liigitada pigem mineraalideks.
- 19 Sellist liigitust toetab see, et *Lithothamnium* on määruse (EÜ) nr 889/2008 V lisa punktis 1 loetletud „mineraalse päritoluga söödämaterjalina“. Viidatud säte puudutab küll loomasööta, kuid hoolimata sellest võiks see toetada *Lithothamniumi* liigitamist mineraaliks. Sellega oleks seletatav ka asjaomase kategooria puudumine määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa: mineraalide lisamine toidu valmistamisel ei ole põhimõtteliselt lubatud.
- 20 Asjaomase käsituse vastu räägib see, et ka surnud vetikas jääb põllumajandusest pärinevaks koostisosaks. Ei ole arusaadav, miks peaks vetikas surnes kaotama põllumajandusliku päritolu ja muutuma mineraaliks. Seega kui elusalt kogutud vetikat peetakse tema kaltsiumisisaldusest sõltumata põllumajandusest pärinevaks koostisosaks, peab sama järeldus kehtima ka surnud vetika puhul. Apellatsioonikohus ei tuvastanud, et „kaltsifitseerumine“ – ehk kaltsiumkarbonaadiga rikastumine – toimub (anorgaanilise) protsessi tõttu alles tagantjärele pärast vetika surma. Sellega ei ole kaebaja esitatud eksperdihinnangute põhjal ka tegemist.
- 21 *Lithothamniumi* hõlmatus sööda valmistamist reguleerivate sätetega ei luba mingil juhul teha otseseid järeldusi määruse (EÜ) nr 834/2007 artiklis 19 toidu suhtes ette nähtud vahetegemise piiritlemise kohta. Erinev on nii õigusnormide reguleerimise ese kui ka sätete aluseks oleva süsteemi ülesehitus. Rakendusmääruse (EÜ) nr 889/2008 artikkel 22 näeb ette, et nii taimse kui ka mineraalse päritoluga

- söödamaterjalid tuleb loetleda määruse (EÜ) nr 889/2008 V lisas. Erinevalt [lk 9] sellest, mis on ette nähtud toidu töötlemisel vastavalt määruse (EÜ) nr 834/2007 artiklile 19, ei seendu vahetegemisega seega erinevat loa andmise korda. Vastupidi – määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 22 punkti d kohaselt ei eelda V lisas loetletud mineraalse päritoluga söödamaterjalide kasutamise luba täiendavate nõuete täitmist; võrreldes taimsete söödamaterjalidega on need seega koguni eelisseisundis. Kõnealune liigitus ei ole ülekantav määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 19 kohasele toidu valmistamisele; seal on mineraalide kasutamine põhimõtteliselt keelatud (vt määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 27 lõike 1 punkt f).
- 22 Toidu tootmise suhtes ei ole määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisas aga asjaomast vahetegemist ette nähtud. Olgugi et – nagu nähtub söödamaterjale reguleerivatest õigusnormidest – määruse andjale oli *Lithothamnium* suur kaltsiumisisaldus teada, on viidatud vetikatele, ilma et *Lithothamnium calcareum* oleks välja jäetud. Võimalike piirangute sisaldus sättes ei ole siiski ilmselge ning tekitab kahtlusi sätte vajalikus selguses.
- 23 Kahtlusi määruse (EÜ) nr 889/2008 IX lisa punktis 1.3 esitatud loetelu kitsendava tõlgenduse suhtes tekitab ka õigusnormi eesmärk. Kui juba elus olev vetikas *Lithothamnium calcareum* on rakuseintesse kogunenud iseloomulike lubjaladestuste tõttu suure kaltsiumisisaldusega, siis ei ole arusaadav, miks tuleks sellesama mineraalisisalduse tõttu loobuda pidamast põllumajanduslikuks koostisosaks ainult surnud vetikat.
- 24 4. Lõpuks on küsitav, kas kaebaja tootele, juhul kui see vastab märgise „mahe“ („Bio“) kasutamiseks vajalikele nõuetele, võib lisada viited kaltsiumile.
- 25 Määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 23 lõike 2 teise lõigu kohaselt on keelatud kõik nimetused, märgistamisel ja reklaamimisel kasutatavad meetodid, mis on eksitavad, jättes mulje, et toode või selle koostisosad vastavad kõnealuse määruse nõuetele. See toetab järeldust, et viitamine kaltsiumile mahejoogi pakendil või toote nimetuses on keelatud. Mineraalide lisamine mahepõllumajanduslikule toidule on vastavalt määruse (EÜ) nr 834/2007 artikli 19 lõike 2 punktile b koosmõjus määruse (EÜ) nr 889/2008 artikli 27 lõike 1 punktiga f põhimõtteliselt keelatud; kasutamine on lubatud piiratud tingimustel, mida käesoleval juhul ei esine. Reklaamimine kaltsiumiga, seega mineraaliga, on määruse (EÜ) nr 834/2007 sätteid arvestades järelikult eksitav.
- 26 Asjaomase keelu vastu räägib see, et viide on sisuliselt õige. Kuna lubatud viisil kasutatud koostisosa on suure kaltsiumisisaldusega, ei ole viide kaltsiumile iseenesest eksitav. Selles mõttes võib kõne alla tulla viide põllumajandusest pärinevale lubatud koostisosale, nagu kaebaja kasutatud märke „kaltsiumirikka merevetikaga“.
- 27 5. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaldub asuma seisukohale, et *Lithothamnium calcareum* liiki kuuluvate surnud vetikate pulbri või jahu kasutamine mahepõllumajandusliku toidu tootmiseks on määruse (EÜ)

nr 834/2007 artikli 19 lõike 2 punkti c alusel koosmõjus määruse (EÜ) nr 889/2008 artikliga 28 ja IX lisa punktiga 1.3 lubatud; kõnealuste toodete reklaamimine kaltsiumile ja seega mineraalile viitava märgisega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates aga keelatud.

- 28 Nimetatud küsimustele, mis on käesoleva kohtuvaidluse lahendamisel otsustava tähtsusega ja mis puudutavad määruse (EÜ) nr 834/2007 ja määruse (EÜ) nr 889/2008 tõlgendamist, ei saa asjakohaseid õigusnorme ja Euroopa Kohtu senist praktikat arvestades piisava kindlusega vastata. Seetõttu – pidades eelkõige silmas ka teistes liikmeriikides tekkivaid analoogilisi küsimusi – tuleb need esitada Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks (vt Euroopa Kohtu 6. oktoobri 1982. aasta otsus C.I.L.F.I.T. [lk 11] – C-283/81, EU:C:1982:335, punkt 21 [...]).

[...]

TÖÖDOKUMEN