

Predmet C-815/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

6. studenoga 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

5. rujna 2019.

Tužitelj i podnositelj revizije:

Natumi GmbH

Tuženik i druga stranka u revizijskom postupku:

Land Nordrhein-Westfalen

[omissis] Bundesverwaltungsgericht

RJEŠENJE

[omissis] doneseno
5. rujna 2019.

[omissis] U upravnom sporu

Natumi GmbH,
[omissis] Troisdorf,

tužitelj, žalitelj
i podnositelj revizije,

[omissis] p r o t i v

Land Nordrhein-Westfalen,
[omissis]

tuženika, druge stranke u žalbenom
i revizijskom postupku,

[orig. str. 2.]

[omissis] Intervenijent:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
[omissis] Berlin,

3. sudsko vijeće Bundesverwaltungsgerichta
nakon rasprave održane 5. rujna 2019.
[omissis]

odlučilo je:

Postupak se prekida.

Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja u pogledu tumačenja Uredbe Komisije (EZ) br. 889/2008 od 5. rujna 2008. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda s obzirom na ekološku proizvodnju, označivanje i kontrolu (SL 2008, L 250, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 173.) kako je posljednji put izmijenjena Provedbenom uredbom (EU) 2018/1584 od 22. listopada 2018. (SL 2018, L 264., str. 1.):

1. Treba li članak 28. u vezi s točkom 1.3. Priloga IX. tumačiti na način da se u preradi ekološke hrane alga *Lithothamnium calcareum* može upotrijebiti kao sastojak?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na ovo pitanje: je li dopuštena i upotreba mrtvih algi?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje: smije li se za proizvod koji sadržava (mrtvu) algu *Lithothamnium calcareum* kao sastojak i koji ima oznaku „bio” upotrijebiti izraz „s kalcijem”, „s morskom algom bogatom kalcijem” ili „s visokokvalitetnim kalcijem iz morske alge *Lithothamnium*”? [orig. str. 3.]

Obrazloženje:

I

- 1 Tužitelj je proizvođač napitaka od soje i riže kojima je dodana alga *Lithothamnium calcareum* koja sadržava kalcij. Svoj proizvod „Soja-Drink-Calcium” prodaje s oznakom „bio” i navođenjem izraza „kalcij”, „s morskom algom bogatom kalcijem” i „s visokokvalitetnim kalcijem iz morske alge *Lithothamnium*”.

- 2 Već je 2005. savezna zemlja tuženik upozorila tužitelja da je upotreba kalcijeva karbonata kao minerala u ekološkim proizvodima nedopuštena. To se također odnosilo i na obogaćivanje dodavanjem algi. Nakon što je tuženik pokrenuo postupak izricanja novčane kazne, tužitelj je podnio deklaratornu tužbu.
- 3 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) odbio je tužbu 2007. U pogledu primjene Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2092/91 od 24. lipnja 1991. o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i označivanju tako proizvedenih poljoprivrednih proizvoda i hrane (SL 1991, L 198., str. 1.) koja je tada još bila na snazi, smatrao je da se klasifikacija kao aditiv određuje prvenstveno na temelju svrhe dodavanja. U skladu s prezentacijom proizvoda i dizajnom njegove ambalaže prevladava prehrambena svrha dodavanja kalcijeva karbonata. To je nespojivo s oznakom ekološkog proizvoda.
- 4 Nakon žalbe koju je podnio tužitelj, strane su se složile da se naloži obustava postupka kako bi se pričekao ishod postupka donošenja novih uredbi Unije koji je bio u tijeku. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka) odbio je žalbu 2016. Točno je da je upotreba algi u preradi ekološke hrane bila dopuštena na temelju tada važećih propisa Unije. Međutim, ta se odredba odnosi samo na jestive alge. Lithothamnium calcareum ne može se konzumirati zbog karakterističnih naslaga vapnenca u staničnoj stijenci. U svakom slučaju, **[orig. str. 4.]** dopuštenje se ne odnosi na kalcificirane ostatke mrtve alge. U tom pogledu nije riječ o sastojcima poljoprivrednog podrijetla, nego o mineralima. Njihovo dodavanje ekološkim proizvodima u načelu nije dopušteno, što je i ovdje slučaj.
- 5 Tužitelj podnošenjem prijedloga za reviziju koji je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) dopustio zbog temeljne važnosti ovog predmeta ostaje pri svojem zahtjevu. U prilog svojem prijedlogu tužitelj u biti tvrdi da je već tijekom žalbenog postupka dostavio opsežne dokaze o tome da je Lithothamnium calcareum hrana, a ne mineral ili aditiv. Kvalifikacija alge kao biljnog proizvoda ne prestaje u trenutku u kojem ona ugine. Upotreba mrtvih algi služi samo u ekološke svrhe. Ni udio kalcija ne proizlazi iz „procesa kalcifikacije” koji se odvija nakon ugibanja, nego alga i u živom i odumrlom obliku u velikoj mjeri ima iste sastavnice i kemijski sastav. U procesu proizvodnje upotrebljava se i cijela alga. Europska komisija izričito je potvrdila da se alga Lithothamnium smije dodavati ekološkim proizvodima. Odgovarajući proizvodi prodaju se i u drugim državama članicama Unije.
- 6 Tuženik osporava reviziju i podržava presudu donesenu u žalbenom postupku. Ističe da mišljenje Europske komisije koje je podnio tužitelj nema službeni karakter „Smjernice” ili sličnog. Trenutačni prijedlozi revizije prava Unije uključuju popis pojedinačnih algi, ali alga Lithothamnium calcareum nije navedena. Uostalom, u slučaju algi koje tužitelj upotrebljava u sedimentnom stanju, organske sastavnice više nisu prisutne. Naprotiv, riječ je o naslagama na morskom dnu nalik vapnencu.

- 7 Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (predstavnik interesa savezne zemlje pred Saveznim upravnim sudom) u skladu s Bundesministeriumom für Ernährung und Landwirtschaft (Savezno ministarstvo za hranu i poljoprivredu, Njemačka) smatra da je pravno mišljenje žalbenog suda točno. Označivanjem napitka od soje jasno je da dodatak kalcificirane alge služi kako bi se napitak obogatio kalcijem. Međutim, dodavanje minerala organskim proizvodima u svrhu obogaćivanja dopušteno je **[orig. str. 5.]** samo ako je upotreba minerala u hrani kojoj su dodani propisana zakonom.

II

- 8 Postupak treba prekinuti i u skladu s člankom 267. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Sudu Europske unije uputiti prethodna pitanja radi tumačenja Uredbe Komisije (EZ) br. 889/2008 od 5. rujna 2008. o detaljnim pravilima za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda s obzirom na ekološku proizvodnju, označivanje i kontrolu (SL 2008, L 250, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 173.) kako je posljednji put izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/1584 od 22. listopada 2018. (SL 2018, L 264., str. 1.). Uspjeh tužbe ovisi o odgovoru na pitanje dopušta li se člankom 28. u vezi s točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008 uporaba mrtve alge *Lithothamnium calcareum* kao sastojka. To se odnosi na moguće sljedeće pitanje može li se odgovarajući proizvod oglašavati na način da se navodi kalcij, odnosno mineral.
- 9 1. U skladu s člankom 23. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe (EZ) br. 834/2007, izrazi „ekološki” te njihove skraćenice kao što je „bio” koji se navode u Prilogu, mogu se upotrebljavati samo ako proizvod ispunjava zahtjeve navedene u okviru ove uredbe ili s njom u skladu. Korištenjem prerađene hrane u prodajnom nazivu, koje je sporno u ovom predmetu, u skladu s člankom 23. stavkom 4. točkom (a) Uredbe (EZ) br. 834/2007 pretpostavlja se, među ostalim, da su ispunjena opća pravila proizvodnje iz članka 19. Uredbe (EZ) br. 834/2007 .
- 10 U članku 19. Uredbe (EZ) br. 834/2007 pravi se razlika, s jedne strane, između upotrebe aditiva kao što su minerali i elementi u tragovima (članak 19. stavak 2. točka (b) Uredbe (EZ) br. 834/2007) i, s druge strane, upotrebe sastojaka konvencionalnog poljoprivrednog podrijetla (članak 19. stavak 2. točka (c) Uredbe (EZ) br. 834/2007). Oboje se smije upotrebljavati, osim u slučaju **[orig. str. 6.]** izuzetaka koji se u njima ne navode, samo ako su odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji u skladu s člankom 21. Uredbe (EZ) br. 834/2007. Komisija odlučuje o tom odobrenju (članak 21. stavak 2., članak 38. točke (a) i (b) Uredbe (EZ) br. 834/2007). To je učinila donošenjem Uredbe (EZ) br. 889/2008.
- 11 U Provedbenoj uredbi navodi se razlika između odobrenja kategorija. Aditivi su uređeni člankom 27. u vezi s Prilogom VIII. Uredbi (EZ) br. 889/2008. Minerali se u skladu s člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe (EZ) br. 889/2008 u načelu smiju upotrebljavati samo ako se njihova upotreba u hrani za uobičajenu

konzumaciju izravno zahtijeva zakonom. Neekološki sastojci poljoprivrednog podrijetla uređeni su člankom 28. Uredbe (EZ) br. 889/2008. Smiju se upotrebljavati ako su navedeni u Prilogu IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008. U točki 1.3. tog priloga navodi se: „Alge, uključujući morske alge, koje su dopuštene u pripravljanju neekološke hrane”.

- 12 2. Ta se odredba prema mišljenju žalbenog suda može primjenjivati samo na „jestive alge” koje se i kao takve mogu konzumirati. To nije slučaj u pogledu vapnenastih crvenih koraljnih algi kao što je *Lithothamnium calcareum* zbog karakterističnih naslaga vapnenca u staničnoj stijenci.
- 13 U prilog tom stajalištu navodi se da su svi ostali sastojci navedeni u točki 1. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008 jestivi i da svi trebaju biti jestivi (vidjeti točku 1.1.: „Jestivo voće, orašasto voće i sjemenja”, točka 1.2.: „Jestivi začini i zeljasto bilje”). Taj se zahtjev također mogao „osmisliti” i u pogledu alga. Stoga se, drugdje, odnosno u članku 13. stavku 1. točki (a) drugoj rečenici Uredbe (EZ) br. 834/2007, upućuje na „jestive alge”.
- 14 Takvom shvaćanju protivna je činjenica da ograničenje „jestivo” u pogledu algi nije navedeno u točki 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008. Naprotiv, u skladu s tekstem [**orig. str. 7.**] odredbe čini se dostatnim da se alga upotrebljava kao sastojak. Stoga alga ne treba biti jestiva sama po sebi, nego samo sastojak koji se upotrebljava u proizvodnji hrane (vidjeti u tom pogledu članak 2. točku (r) Uredbe (EZ) br. 834/2007 u vezi s člankom 6. stavkom 4. točkom (a) Direktive 2000/13/EZ), kao što je brašno iz morskih algi. Nije razvidan objektivni razlog za daljnje ograničenje. Prah ili brašno alge *Lithothamnium calcareum* također se prodaje kao dodatak prehrani; nije razvidno da to ne bi trebalo biti dopušteno.
- 15 Čak ni stajalište koje se zastupa u skladu s Uredbom (EEZ) br. 2092/91 da upotreba alge ne smije služiti obogaćivanju kalcijem (vidjeti, na primjer, summary report of the 45th meeting of the working group „legislation” and of the standing committee on organic farming od 29./30. ožujka 1999. (G/pesitacid/almud/ab99/29marrep)) nije utemeljeno u primjenjivom pravu. Odgovarajuće ograničenje nije predviđeno člankom 28. Uredbe (EZ) br. 889/2008 za sastojke poljoprivrednog podrijetla.
- 16 Naposljetku, mišljenje Europske komisije od 30. ožujka 2015. koje je podnio tužitelj (Ref. Ares<2015> 1395950) govori u prilog primjeni točke 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008. Zamjenik glavnog direktora Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj potvrđuje da je *Lithothamnium* obuhvaćen točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008.
- 17 Međutim, nije sigurno ispunjavaju li alge i u kojoj mjeri zahtjeve za odobrenje koji su navedeni u članku 21. stavku 1. točki (ii) Uredbe (EZ) br. 834/2007 u skladu s člankom 19. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 834/2007. Nije razvidno da je nemoguće proizvesti ili konzervirati hranu bez upotrebe alge ili ispuniti određene

prehrambene zahtjeve predviđene pravom Unije. Međutim, to se primjenjuje na veliki broj sastojaka navedenih u Prilogu IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008.

- 18 3. U svakom slučaju, odumrli ostaci alge *Lithothamnium calcareum* ili njihovi dijelovi u skladu s mišljenjem žalbenog suda više se ne mogu upotrebljavati kao **[orig. str. 8.]** sastojak poljoprivrednog podrijetla u smislu točke 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008. U tom pogledu nije riječ o „biljnom proizvodu”; s obzirom na činjenicu da su u sastojcima alge nakon ugibanja prisutni gotovo isključivo kalcijev karbonat i magnezijev karbonat, kao i neki elementi u tragovima, ti se sastojci trebaju klasificirati kao minerali.
- 19 Tu klasifikaciju potkrepljuje činjenica da se *Lithothamnium* u točki 1. Priloga V. Uredbi (EZ) br. 889/2008 navodi kao sirovina „mineralnog podrijetla”. Iako se odredba odnosi na propise o hrani za životinje, neovisno o tome može se smatrati da je *Lithothamnium* mineral. Time bi i nepostojanje odgovarajuće kategorije u Prilogu IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008 bilo opravdano: Dodavanje minerala prilikom proizvodnje hrane u načelu nije dopušteno.
- 20 Takvom je shvaćanju protivna činjenica da je čak i mrtva alga sastojak poljoprivrednog podrijetla. Nije razvidno zašto bi alga odumiranjem izgubila svoje poljoprivredno podrijetlo i postala mineral. Dakle, ako se alga koja je ubrana živa smatra sastojkom poljoprivrednog podrijetla neovisno o sadržaju kalcija, to se u načelu treba odnositi i na mrtve alge. Žalbeni sud nije utvrdio da se „kalcifikacija”, odnosno povećanje količine kalcijeva karbonata, događa tek kasnije zbog (anorganskog) procesa koji se odvija nakon ugibanja alge. Prema stručnim mišljenjima koje je podnio tužitelj, to također nije slučaj.
- 21 Klasifikacijom *Lithothamniuma* u propisima o proizvodnji hrane za životinje ni u kojem slučaju ne omogućuje se donošenje izravnih zaključaka o ograničenju razlikovanja u pogledu hrane iz članka 19. Uredbe (EZ) br. 834/2007. Ne razlikuju se samo predmeti propisa, nego i sustav na kojem se temelje odredbe ima drugačiju strukturu. Člankom 22. Uredbe (EZ) br. 889/2008 za biljne i mineralne sirovine predviđa se postupak izrade popisa u skladu s Prilogom V. Uredbi (EZ) br. 889/2008. Za razliku **[orig. str. 9.]** od prerade hrane u skladu s člankom 19. Uredbe (EZ) br. 834/2007, na razlikovanje se time ne primjenjuje drukčiji sustav odobrenja. Naprotiv, u skladu s člankom 22. točkom (d) Uredbe (EZ) br. 889/2008, za odobrenje sirovina mineralnog podrijetla navedenih u Prilogu V. nisu potrebni nikakvi dodatni zahtjevi; stoga su čak u boljem položaju u odnosu na sirovine biljnog podrijetla. Ova klasifikacija nije prenosiva na proizvodnju hrane u skladu s člankom 19. Uredbe (EZ) br. 834/2007; u toj uredbi minerali u načelu nisu dopušteni (vidjeti članak 27. stavak 1. točku (f) Uredbe (EZ) br. 889/2008).
- 22 Međutim, u Prilogu IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008 ne predviđa se odgovarajuće razlikovanje u proizvodnji hrane. Iako je autor uredbe bio upoznat s visokim udjelom kalcija u *Lithothamniumu*, što proizlazi iz propisa o hrani za životinje, navedene su alge, a *Lithothamnium calcareum* nije isključen. Ako uredba ipak

sadržava ograničenja u tom pogledu, to se ne može nedvojbeno zaključiti iz potrebne svrsishodnosti odgovarajuće odredbe.

- 23 Dvojbe u pogledu restriktivnog shvaćanja popisa iz točke 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008 naposljetku se javljaju u pogledu svrhe propisa. Ako živa alga *Lithothamnium calcareum* već ima visok udio kalcija zbog karakterističnih naslaga vapnenca u staničnim stijenkama, nije jasno zašto se samo mrtva alga više ne treba smatrati sastojkom poljoprivrednog podrijetla upravo zbog tog udjela minerala.
- 24 4. Naposljetku je upitno smije li se na tužiteljevom proizvodu, ako on ispunjava zahtjeve za dobivanje oznake ekološkog proizvoda, navoditi kalcij.
- 25 U skladu s člankom 23. stavkom 2. drugim podstavkom Uredbe (EZ) br. 834/2007 ne smiju se upotrebljavati nikakvi zavaravajući izrazi ni postupci koji se primjenjuju u označivanju ili oglašavanju koji ne ispunjavaju zahtjeve utvrđene ovom uredbom. Navedeno ide u prilogu tomu da **[orig. str. 10.]** navođenje kalcija na pakiranju ili u nazivu proizvoda napitka ekološkog podrijetla treba smatrati nedopuštenim. Minerali se u načelu ne smiju dodavati ekološkoj hrani u skladu s člankom 19. stavkom 2. točkom (b) Uredbe (EZ) br. 834/2007 u vezi s člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe (EZ) br. 889/2008; upotreba je dopuštena samo pod ograničenim uvjetima o kojima nije riječ u ovom slučaju. Stoga navođenje kalcija, odnosno minerala, dovode do pogrešnih zaključaka u pogledu odredbi Uredbe (EZ) br. 834/2007.
- 26 Činjenica da je navođenje pravilno govori protiv odgovarajuće zabrane. Budući da sastojak koji se zakonito upotrebljava ima visok udio kalcija, navođenje kalcija samo po sebi nije pogrešno. U tom se pogledu čini mogućim upućivanje na dopušteni sastojak poljoprivrednog podrijetla, kao što je navođenje „s morskom algom bogatom kalcijem” koje upotrebljava tužitelj.
- 27 5. Predmetno vijeće smatra da je upotreba mljevenih ostataka mrtvih algi vrste *Lithothamnium calcareum* u proizvodnji ekološke hrane dopuštena člankom 19. stavkom 2. točkom (c) Uredbe (EZ) br. 834/2007 u vezi s člankom 28. i točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi (EZ) br. 889/2008; međutim, smatra da je nedopušteno oglašavati te proizvode na način da se navodi kalcij i time mineral.
- 28 Na navedena pitanja u pogledu tumačenja Uredbe (EZ) br. 834/2007 i Uredbe (EZ) br. 889/2008, koja su relevantna za donošenje odluke u ovom sporu, ne može se s dovoljnom sigurnošću odgovoriti na temelju relevantnih odredbi i dosadašnje sudske prakse Suda Europske unije. Stoga ih valja uputiti Sudu Europske unije radi odlučivanja o prethodnim pitanjima, osobito u pogledu pitanja koja se na isti način postavljaju u drugim državama članicama (vidjeti presudu Suda od 6. listopada 1982. **[orig. str. 11.]**, C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T., t. 21. *[omissis]*).

[omissis]