

C-815/19 sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. november 6.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Bundesverwaltungsgericht (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. szeptember 5.

Felperes és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél:

Natumi GmbH

Alperes és a felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél:

Land Nordrhein-Westfalen

[omissis] Bundesverwaltungsgericht

VÉGZÉS

[omissis] Kihirdetve 2019. szeptember 5-én
[omissis]

A

Natumi GmbH, [omissis] Troisdorf,

felperes, fellebbező
és felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél,

[omissis] és

a Land Nordrhein-Westfalen, [omissis]

alperes, a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásban ellenérdekű fél

között folyamatban lévő ügyben

[eredeti 2. o.]

[omissis] Az eljárásban résztvevő:

a Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
[omissis] Berlin,

a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország)
harmadik tanácsa
a 2019. szeptember 5-i tárgyaláson
[omissis]

következésképpen határozott:

Az eljárást felfüggeszti.

Előzetes döntéshozatal céljából a legutóbb a 2018. október 22-i (EU) 2018/1584 tanácsi végrehajtási rendelettel (HL 2018. L 264., 1. o.) módosított, az ökológiai termelés, a címkézés és az ellenőrzés tekintetében az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK rendelet részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló, 2008. szeptember 5-i 889/2008/EK bizottsági rendelet (HL 2008. L 250., 1. o.) értelmezésére irányuló következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

1. Úgy kell-e értelmezni a IX. melléklet 1.3. pontjával összhangban értelmezett 28. cikket, hogy az ökológiai élelmiszerek feldolgozásához a *Lithothamnium calcareum* alga összetevőként felhasználható?
2. Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén:
Az elhalt alga felhasználása is megengedett-e?
3. Amennyiben a második kérdésre is igenlő választ kell adni:
A *Lithothamnium calcareum* (elhalt) algát összetevőként tartalmazó és „Bio” megjelöléssel ellátott termék esetében feltüntethető-e jellemzőként a „kalciummal”, a „magas kalciumtartalmú tengeri algával”, vagy a „*Lithothamnium* tengeri algából származó, kiváló minőségű kalciummal” szöveg? [eredeti 3. o.]

Indokolás:

I

- 1 A felperes olyan szója- és rizsitalok gyártásával foglalkozik, amelyekhez kalciumot tartalmazó *Lithothamnium calcareum* algát adnak hozzák. A „Soja-Drink-Calcium” termékét „Bio” megjelöléssel, valamint a „kalcium”,

„magas kalcium tartalmú tengeri algával”, illetve „*Lithothamnium* tengeri algából származó, kiváló minőségű kalciummal” jellemzéssel forgalmazza.

- 2 Az alperes Land (szövetségi tartomány) már 2005-ben felhívta a felperes figyelmét, hogy a kalcium-karbonátnak ökológiai termékekben ásványi anyagként való felhasználása nem megengedett. E tilalom arra az esetre is vonatkozik, amikor a dúsításra algák hozzáadásával kerül sor. Azt követően, hogy az alperes bíróság kiszabására irányuló eljárást indított, a felperes megállapítási keresetet nyújtott be.
- 3 A Verwaltungsgericht Düsseldorf (düsseldorfi közigazgatási bíróság, Németország) 2007-ben elutasította a keresetet. E bíróság az akkor még hatályos, a mezőgazdasági termékek ökológiai termeléséről, valamint a mezőgazdasági termékeken és élelmiszereken erre utaló jelölésekről szóló, 1991. június 24-i 2092/91/EGK tanácsi rendelet (HL 1991. L 198., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 39. o.) alkalmazása tekintetében azon az állásponton volt, hogy az adalékanyagként történő minősítést alapvetően a hozzáadás célja határozza meg. A terméktájékoztató és a csomagolás alapján a jelen esetben a kalcium-karbonát hozzáadásának tápértéket növelő célja dominál. Ez összeegyeztethetetlen a bio (ökológiai) megjelöléssel.
- 4 A felperes által benyújtott fellebbezést követően a felek közös kérelmére az eljárás felfüggesztését rendelték el annak érdekében, hogy megvárják az új uniós rendeletek elfogadására irányuló, folyamatban lévő eljárás befejezését. 2016-ban az Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Észak-Rajna–Vesztfália tartomány közigazgatási felsőbbírósága, Németország) elutasította a fellebbezést. Kétségtelen, hogy az időközben hatályba lépő uniós rendelkezések értelmében az algák ökológiai élelmiszerek feldolgozásához való felhasználása jogszerűnek minősül. E rendelkezések azonban csak étkezési algák esetében alkalmazandók. A *Lithothamnium calcareum* azonban a mész sejtfalakban való nagyfokú lerakódása miatt nem fogyasztható. Mindenesetre **[eredeti 4. o.]** a felhasználási engedély nem az ezen alga elhalást követően fennmaradt, elmeszesedett maradványaira vonatkozik. Ebben a tekintetben nem mezőgazdasági összetevőkről, hanem ásványi anyagokról van szó. Márpedig az ásványi anyagok hozzáadása ökológiai termékek esetében főszabály szerint – és így a jelen ügyben – nem engedélyezett.
- 5 A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság) által az ügy alapvető jelentősége miatt elfogadott felülvizsgálati kérelemmel a felperes fenntartja kereseti kérelmét. E kérelemnek alátámasztása érdekében a felperes lényegében arra hivatkozik, hogy már a fellebbezési eljárás során elegendő bizonyítékot terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy a *Lithothamnium calcareum* esetében élelmiszerről, nem pedig ásványi vagy adalékanyagról van szó. Az alga növényi terméként történő minősítése annak elhalását követően nem szűnik meg. Az elhalt alga felhasználása kizárólag ökológiai célokat szolgál. A kalciumtartalom sem az elhalást követően végbemenő „elmeszesedési folyamat” eredménye, ugyanis az alga összetétele és kémiai tulajdonságai élő és elhalt

formájában nagymértékben azonosak. Az előállítás során az algát teljes egészében felhasználják. Az Európai Bizottság kifejezetten megerősítette, hogy a *Lithothamnium* alga hozzáadható ökológiai termékekhez. A hasonló termékeket az Európai Unió más tagállamaiban is forgalmazzák.

- 6 Az alperes ellenzi a felülvizsgálati kérelmet, és egyetért a fellebbezési eljárásban hozott ítélettel. Az alperes emlékeztet arra, hogy az Európai Bizottságnak a felperes által benyújtott véleménye „iránymutatás”, illetve egyéb hasonló formában sem rendelkezik hivatalos jelleggel. Az uniós jog felülvizsgálatára irányuló jelenlegi tervezetek rendelkeznek az egyes algák felsorolásáról, abban azonban a *Lithothamnium calcareum* nem szerepel. A felperes által felhasznált algák leülepedett állapotban egyébként szerves összetevőket már nem tartalmaznak. Valójában a tengerfenék meszes lerakódásáról van szó.
- 7 A Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (a Szövetség érdekeinek képviselője a Bundesverwaltungsgerichtnél [szövetségi közigazgatási bíróság]) a Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (szövetségi élelmiszerügyi és mezőgazdasági minisztérium) együtt a fellebbviteli bíróság jogi álláspontját tartja helytállónak. A szójaital címkéje egyértelműen jelzi, hogy az elmeszesedett algaanyag hozzáadása az ital kalciummal való dúsítását szolgálja. Az ásványi anyagok ökológiai termékekhez dúsítás céljából történő hozzáadása azonban [eredeti 5. o.] csak akkor megengedett, ha jogszabály írja elő az ásványi anyagok azon élelmiszerekben való felhasználását, amelyekhez hozzáadták azokat.

II

- 8 Az eljárást fel kell függeszteni, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikkének harmadik bekezdése szerint előzetes döntéshozatal céljából a legutóbb a 2018. október 22-i (EU) 2018/1584 tanácsi végrehajtási rendelettel (HL 2018. L 264., 1. o.) módosított, az ökológiai termelés, a címkézés és az ellenőrzés tekintetében az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről szóló 834/2007/EK rendelet részletes végrehajtási szabályainak megállapításáról szóló, 2008. szeptember 5-i 889/2008/EK bizottsági rendelet (HL 2008. L 250., 1. o.) értelmezése érdekében az Európai Unió Bíróságához kell fordulni. A kereset eredményessége annak a kérdésnek a megválaszolásától függ, hogy lehetővé teszi-e a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletének 1.3. pontjával összhangban értelmezett 28. cikke az elhalt *Lithothamnium calcarnium* alga összetevőként történő felhasználását. Ugyanez érvényes az adott esetben ehhez kapcsolódóan felmerülő azon kérdésre is, hogy reklámozható-e egy ilyen termék kalciumra, tehát ásványi anyagra utalással.
- 9 1. A 834/2007/EK rendelet 23. cikke (1) bekezdésének második mondata értelmében a mellékletben felsorolt „ökológiai” kifejezéseket, valamint a belőlük képzett rövidítéseket – például „bio” és „öko” – csak olyan termék esetében lehet használni, amely eleget tesz az e rendeletben megfogalmazott vagy e rendeleten alapuló követelményeknek. Annak egy feldolgozott élelmiszer kereskedelmi

leírásában való, a jelen ügyben vitatott használata a 834/2007/EK rendelet 23. cikke (4) bekezdésének a) pontja szerint többek között azt feltételezi, hogy a 834/2007/EK rendelet 19. cikkébe foglalt általános előállítási feltételek teljesültek.

- 10 A 834/2007/EK rendelet 19. cikke megkülönbözteti egyrészt az adalékanyagok, így az ásványi anyagok és nyomelemek (834/2007/EK rendelet 19. cikke (2) bekezdésének b) pontja), másrészt a nem ökológiai mezőgazdasági összetevők felhasználását (a 834/2007/EK rendelet 19. cikke (2) bekezdésének c) pontja). Mind az adalékanyagok, mind a nem ökológiai mezőgazdasági összetevők – eltekintve [eredeti 6. o.] a jelen ügy tárgyát nem képező kivételes helyzetektől – csak abban az esetben kerülhetnek felhasználásra, ha az ökológiai termelésben való felhasználásukat a 834/2007/EK rendelet 21. cikke szerint engedélyezték. Ezen engedélyezésről a Bizottság határoz (a 834/2007/EK rendelet 21. cikke (2) bekezdése, 38. cikkének a) és b) pontja). A Bizottság a 889/2008/EK rendelet alapján határozott az engedélyezésről.
- 11 A végrehajtási rendelet különbséget tesz az egyes kategóriák engedélyezése között. Az adalékanyagokat a 889/2008/EK rendelet VIII. mellékletével összhangban értelmezett 27. cikke szabályozza. A 889/2008/EK rendelet 27. cikke (1) bekezdésének f) pontja szerint az ásványi anyagok főszabály szerint csak akkor használhatók fel, ha normál fogyasztásra szánt élelmiszerben való felhasználásuk jogilag közvetlenül elő van írva. A nem ökológiai mezőgazdasági összetevőket a 889/2008/EK rendelet 28. cikke szabályozza. Ezek csak akkor használhatók fel, ha azokat a 889/2008/EK rendelet IX. melléklete felsorolja. E melléklet 1.3. pontja a következőket tartalmazza: „algák, ideértve a tengeri moszatot, amelyek a nem ökológiai élelmiszergyártásban engedélyezettek”.
- 12 2. A fellebbviteli bíróság szerint e rendelkezés csak „tengeri algák” esetében alkalmazható, amelyek önmagukban is fogyaszthatók. A *Lithothamnium calcareum*hoz hasonló korallalgák esetében a mész sejtfalakban való nagyfokú lerakódása miatt nem ez a helyzet.
- 13 Ezen álláspont mellett szól, hogy a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletének 1. pontjában felsorolt többi összetevő mind ehető, illetve azoknak ehetőnek kell lenniük (lásd: 1.1. pont: „Élelmezési célra alkalmas gyümölcsök, héjas gyümölcsűek és magvak”, 1.2. pont: „Élelmezési célra alkalmas fűszermagvak és -növények”). Ez a követelmény az algákra is „vonatkoztatható”. Következésképpen más rendelkezés is – mégpedig a 834/2007/EK rendelet 13. cikke (1) bekezdése a) pontjának második mondata – „ehető tengeri moszatra” utal.
- 14 Ezen értelmezés ellen szól, hogy a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletének 1.3. pontja éppen, hogy nem tartalmazza az algák tekintetében az „élelmezési célra alkalmas” korlátozást. A szabályozás szövege alapján [eredeti 7. o.] inkább úgy tűnik, elegendő, hogy az algát összetevőként használják fel. Ebből következik, hogy az algának nem önmagában, hanem élelmiszergyártásban használt összetevőként (lásd e tekintetben a 834/2007/EK rendelet 2000/13/EK

6. cikke (4) bekezdésének a) pontjával összefüggésben értelmezett 2. cikkének r) pontját) – például algalisztként – kell élelmezési célra alkalmasnak lennie. Szélesebb körű korlátozás objektíve nem indokolt. A *Lithothamnium calcareum* algaport vagy -lisztet étrend-kiegészítőként is forgalmazzák; nem állapítható meg, hogy ez nem lenne megengedett.
- 15 A hatályos jog nem támasztja alá a 2092/91/EGK rendelet hatálya idején képviselt álláspontot, amely szerint az alga felhasználása nem irányulhat kalciummal való dúsításra (lásd például: 1999. március 29/30-i summary report of the 45th meeting of the working group „legislation“ and of the standing committee on organic farming <G/pesticid/almud/ab99/29marrep>). A mezőgazdasági eredetű összetevők tekintetében a 889/2008/EK rendelet 28. cikke nem ír elő ilyen korlátozást.
- 16 Végezetül a 889/2008/EK rendelet IX. melléklete 1.3. pontjának alkalmazása mellett szól az Európai Bizottságnak a felperes által hivatkozott 2015. március 30-i véleménye (hivatkozási szám: Ares<2015> 1395950). E véleményben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési főigazgatóság főigazgató-helyettese megerősíti, hogy a *Lithothamnium* a 889/2008/EK rendelet IX. melléklete 1.3. pontjának hatálya alá tartozik.
- 17 Ugyanakkor bizonytalannak tűnik, hogy teljesítik-e, és ha igen, miként, az algák a 834/2007/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdése szerinti engedélyezés 834/2007/EK rendelet 21. cikke (1) bekezdésének ii. pontjában említett feltételeit. Nem tűnik úgy, hogy az alga felhasználása nélkül lehetetlen az élelmiszer előállítása vagy tartósítása, vagy a közösségi jogszabályok alapján megállapított élelmezési előírásoknak való megfelelés. Ugyanez érvényes azonban a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletében felsorolt több összetevőre is.
- 18 3. A *Lithothamnium calcareum* alga elhalt maradványai vagy annak részei azonban a fellebbviteli bíróság álláspontja szerint [eredeti 8. o.] már nem minősíthetők a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletének 1.3. pontja értelmében vett mezőgazdasági összetevőként. Esetükben nincs szó „növényi termékről”; tekintettel arra a tényre, hogy az elhalást követően fennmaradó összetevők szinte kizárólag kalcium-karbonátból és magnézium-karbonátból, valamint néhány nyomelemből állnak, ezen összetevőket inkább ásványi anyagoknak kell minősíteni.
- 19 E minősítés mellett szól, hogy a *Lithothamnium* a 889/2008/EK rendelet V. mellékletének 1. pontjában „ásványi eredetű” alapanyagként szerepel. E rendelkezés ugyan a takarmányjogra vonatkozik, ettől függetlenül a *Lithothamnium* ásványi anyagként történő minősítése mellett szólhat. Emiatt észszerűnek tűnik, hogy a 889/2008/EK rendelet IX. melléklete miért nem tartalmaz megfelelő kategóriát: Az ásványi anyagok élelmiszer-feldolgozásban való felhasználása főszabály szerint nem megengedett.

- 20 Ezen értelmezés ellen szól, hogy még az elhalt alga is mezőgazdasági eredetű összetevő marad. Nem látható, hogy az alga az elhalás révén miért veszítené el mezőgazdasági eredetét és válna ásványi anyaggá. Így tehát, ha az élve betakarított alga kalciumtartalmától függetlenül mezőgazdasági összetevőnek minősül, ennek főszabály szerint az elhalt algára is vonatkoznia kell. A fellebbviteli bíróság nem állapította meg, hogy az „elmeszesedés”, vagyis a kalcium-karbonát tartalom nagymértékű növekedése csak utólag, az alga elhalását követő (szervetlen) folyamat alapján menne végbe. A felperes által benyújtott szakvélemények is nemlege választ adnak erre a kérdésre.
- 21 A *Lithothamnium* takarmány-előállításra vonatkozó szabályok szerinti minősítése mindenesetre nem teszi lehetővé közvetlen következtetések levonását a 834/2007/EK rendelet 19. cikkében élelmiszerek tekintetében megkülönböztetett kategóriák elhatárolására vonatkozóan. Nemcsak a szabályozások tárgya különböző ugyanis, hanem a rendelkezések alapjául szolgáló rendszer is másképpen épül fel. A 889/2008 végrehajtási rendelet 22. cikke mind a növényi anyagok, mind az ásványi anyagok tekintetében előírja az 889/2008/EK rendelet V. mellékletében meghatározott jegyzékbe vételi eljárást. Az [eredeti 9. o.] élelmiszerek 834/2007/EK rendelet 19. cikke szerinti feldolgozásával ellentétben tehát a kategóriáktól nem függ eltérő engedélyezési szabályozás. Ellenkezőleg: a 889/2008/EK rendelet 22. cikkének d) pontja szerint az V. mellékletben felsorolt ásványi eredetű alapanyagok felhasználhatósága semmilyen további követelménytől nem függ; sőt, ezáltal ezek az alapanyagok elsőbbséget élveznek a növényi alapanyagokkal szemben. Ezen minősítés nem vihető át a 834/2007/EK rendelet 19. cikke szerinti élelmiszer-előállításra; ennek során az ásványi anyagok főszabály szerint nem használhatók fel (lásd a 889/2008/EK rendelet 27. cikke (1) bekezdésének f) pontját).
- 22 Az élelmiszer-előállítás tekintetében ilyen különbségtétel a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletében azonban nem szerepel. Jóllehet – amint az a takarmányok jogára vonatkozó rendeletekből kitűnik – a jogalkotó előtt a *Lithothamnium* magas kalciumtartalma ismert volt, az algákat inkább nevesítették anélkül, hogy a *Lithothamnium calcareum* algát kizárták volna. Az, hogy a szabályozás e tekintetben korlátozásokat tartalmazna, mindenesetre nem állapítható meg minden kétséget kizáróan a vonatkozó szabályozás kellő egyértelmősége alapján.
- 23 Végezetül a 889/2008/EK rendelet IX. mellékletének 1.3. pontjában szereplő felsorolás leszűkítő értelmezésével kapcsolatos kétségek a szabályozás céljára tekintettel is felmerülnek. Ha már az élő *Lithothamnium calcareum* alga a méz sejtfalakban való nagyfokú lerakódása miatt magas kalciumtartalommal rendelkezik, nem érthető, hogy miért csak az elhalt alga – éppen ezen ásványianyag-tartalom miatt – nem tekinthető többé mezőgazdasági összetevőnek.
- 24 4. Kérdéses végül, hogy a felperes termékén, amennyiben megfelel a bio megjelölésre vonatkozó követelményeknek, feltüntethető-e a kalciumra való utalás.

- 25 A 834/2007/EK irányelv 23. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerint nem használhatók a címkézésen vagy reklámban alkalmazott, e rendelet rendelkezései tekintetében félrevezető kifejezések vagy gyakorlatok. Ez amellet szól, hogy **[eredeti 10. o.]** nem tekinthető megengedettnek a kalciumra utalás a bioital csomagolásán vagy termékleírásában. Ásványi anyagok a 834/2007/EK rendelet 19. cikke (2) bekezdésének a 889/2008/EK rendelet 27. cikke (1) bekezdésének f) pontjával összefüggésben értelmezett b) pontja értelmében főszabály szerint nem adhatók hozzá ökológiai élelmiszerekhez; a felhasználás csak korlátozott, a jelen ügy tárgyát nem képező feltételek között lehetséges. A kalciummal, azaz egy ásványi anyaggal való hangsúlyozás a 834/2007/EK rendelet rendelkezései szempontjából félrevezető.
- 26 Az ilyen tilalom ellen szól, hogy az utalás tartalmilag megfelelő. Mivel az engedélyezett módon felhasznált összetevő magas kalciumtartalommal rendelkezik, a kalciumra való utalás önmagában nem félrevezető. E tekintetben megfontolhatónak tűnik az engedélyezett mezőgazdasági összetevőre utalás, így például a felperes által használt, „kalciumban gazdag tengeri algával” termékleírás.
- 27 5. A bírósági tanács azon álláspont felé hajlik, hogy az elhalt *Lithothamnium calcareum* alga finomra őrölt maradványainak ökológiai élelmiszerek előállítására történő felhasználása a 834/2007/EK rendelet 19. cikke (2) bekezdésének a 889/2008/EK rendelet 28. cikkével és IX. mellékletének 1.3. pontjával összhangban értelmezett c) pontja alapján megengedett; e terméknek a kalciumra és ennél fogva ásványi anyagra hivatkozó promócióját azonban nem tartja megengedettnek.
- 28 Az említett, a jelen jogvitában releváns, a 834/2007/EK és 889/2008/EK rendelet értelmezésére vonatkozó kérdések azonban nem válaszolhatók meg kellő bizonyossággal a vonatkozó rendelkezések és az Európai Unió Bíróságának eddigi ítélkezési gyakorlata alapján. Ezért azokat előzetes döntéshozatal céljából – különösen a más tagállamokban is hasonló módon felmerülő kérdésekre tekintettel – az Európai Unió Bírósága elé kell terjeszteni (lásd: a Bíróság 1982. október 6-i C.I.L.F.I.T. ítélete, **[eredeti 11. o.]** 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, 21. pont, [omissis]).

[omissis]