

**Sprawa C-815/19**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

**Data wpływu:**

6 listopada 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

5 września 2019 r.

**Strona skarżąca i strona wnosząca skargę rewizyjną:**

Natumi GmbH

**Druga strona postępowania w pierwszej instancji i druga strona postępowania rewizyjnego:**

Land Nordrhein-Westfalen

---

[...] Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny)

**POSTANOWIENIE**

[...] ogłoszone  
w dniu 5 września 2019 r.

[...] W sprawie sądowo-administracyjnej

spółka Natumi GmbH,  
[...] Troisdorf,

strona skarżąca, strona wnosząca odwołanie  
i strona wnosząca skargę rewizyjną

[...] p r z e c i w k o

Land Nordrhein-Westfalen (krajowi związkowemu Nadrenii Północnej-Westfalii),

[...]

druga strona postępowania w pierwszej instancji, druga strona postępowania odwoławczego i druga strona postępowania rewizyjnego

**[Or. 2]**

[...] przy udziale:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht  
(przedstawiciela interesów federacji przy federalnym sądzie administracyjnym),  
[...] Berlin,

trzecia izba Bundesverwaltungsgericht

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 września 2019 r.,  
[...]

postanowiła:

Postępowanie zostaje zawieszono.

Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedłożone następujące pytania dotyczące wykładni rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz.U. L 250, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 2018/1584 z dnia 22 października 2018 r. (Dz.U. L 264, s. 1) w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1. Czy art. 28 w związku z pkt 1.3 załącznika IX należy interpretować w ten sposób, że glon *Lithothamnium calcareum* może być stosowany jako składnik w przetwórstwie żywności ekologicznej?

2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie:

Czy stosowanie obumarłych glonów jest również dozwolone?

3. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej również na pytanie drugie:

Czy w przypadku produktu, który zawiera (obumarłe) glony *Lithothamnium calcareum* jako składnik i który jest oznaczony jako „bio”, mogą być stosowane określenia „zawierający wapń”, „zawierający bogate w wapń wodorosty morskie” lub „zawierający wysokiej jakości wapń z wodorostów morskich *Lithothamnium*”?

**[Or. 3]**

## Uzasadnienie:

## I

- 1 Skarżąca jest producentem napojów sojowych i ryżowych, do których dodawany jest zawierający wapń glon *Lithothamnium calcareum*. Skarżąca sprzedaje swój produkt „Soja-Drink-Calcium” ze znakiem „bio”, posługując się przy tym określeniami „Calcium”, „zawierający bogate w wapń wodorosty morskie” oraz „zawierający wysokiej jakości wapń z wodorostów morskich *Lithothamnium*”.
- 2 Już w 2005 r. kraj związkowy będący drugą stroną postępowania poinformował skarżącą, że stosowanie węglanu wapnia jako składnika mineralnego w produktach ekologicznych jest niedopuszczalne. Dotyczy to również sytuacji, gdy wzbogacanie jest dokonane przez dodanie glonów. Po wszczęciu przez drugą stronę postępowania w sprawie wymierzenia grzywny skarżąca wniosła skargę o ustalenie.
- 3 Verwaltungsgericht Düsseldorf (sąd administracyjny w Düsseldorfie) oddalił skargę w 2007 r. Na gruncie obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 198, s. 1) sąd ten uznał, że zaklasyfikowanie jako dodatku jest uzależnione od przeznaczenia dodawanej substancji. Zgodnie ze sposobem prezentacji produktu i z jego opakowaniem węglan wapnia był dodawany przede wszystkim w celach żywieniowo-fizjologicznych. Było to niezgodne z oznaczeniem produktu znakiem bio.
- 4 Po wniesieniu odwołania przez skarżącą na zgodny wniosek stron zarządzone zawieszenie postępowania do czasu zakończenia będącej w toku procedury wydania nowych rozporządzeń UE. W 2016 r. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) oddalił odwołanie. Wprawdzie stosowanie glonów w przetwórstwie żywności ekologicznej stało się dopuszczalne zgodnie z nowo obowiązującymi wymogami Unii, jednak przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do glonów jadalnych. *Lithothamnium calcareum* nie może być jednak przeznaczony do spożycia z powodu charakterystycznego osadu wapiennego w ścianach komórkowych. W każdym razie dopuszczenie do stosowania [Or. 4] nie dotyczy obumarłych, zwapnionych pozostałości tego glonu. W tym zakresie nie są to składniki pochodzenia rolniczego, lecz minerały. Ich dodawanie do produktów ekologicznych jest zasadniczo – tak jak i w tym przypadku – niedozwolone.
- 5 Skarżąca podtrzymuje swoje żądania w skardze rewizyjnej („Revision”) dopuszczonej przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) do rozpoznania z uwagi na zasadnicze znaczenie poruszanej w niej kwestii prawnej. W uzasadnieniu swojej skargi rewizyjnej skarżąca podnosi zasadniczo, że już w trakcie postępowania odwoławczego przedstawiła obszerne dowody na to, że

Lithothamnium calcareum jest środkiem spożywczym, a nie składnikiem mineralnym czy dodatkiem. Zaklasyfikowanie glonu jako produktu roślinnego nie ustaje wraz z jego obumarciem. Użycie obumarłych glonów służy jedynie celom ekologicznym. Zwapniona część nie powstaje też w wyniku „procesu wapnienia” mającego miejsce po obumarciu glonów. Przeciwnie, glony wykazują w dużej mierze – zarówno w formie żywej, jak i w postaci obumarłej – ten sam skład i te same właściwości chemiczne. W procesie produkcji są również wykorzystywane całe glony. Komisja Europejska wyraźnie potwierdziła, że glon Lithothamnium może być dodawany do produktów ekologicznych. Odpowiednie produkty są również sprzedawane w innych państwach Unii Europejskiej.

- 6 Druga strona postępowania wnosi o oddalenie skargi rewizyjnej i broni wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym. Podkreśla, że przedstawiona przez skarżącą opinia Komisji Europejskiej nie ma oficjalnego charakteru w postaci „wytycznych” lub podobnego dokumentu. W obecnych projektach wprowadzenia zmian do prawa Unii przewiduje się sporządzenie wykazu poszczególnych glonów, w którym jednak Lithothamnium calcareum nie jest wymienione. Ponadto w wykorzystywanych przez skarżącą glonach w postaci osadu nie występują już składniki organiczne. Chodzi tu raczej o wapienne złoża położone na dnie morskim.
- 7 Przedstawiciel interesów federacji przy Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądzie administracyjnym) w porozumieniu z Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (federalnym ministerstwem żywności i rolnictwa) uważa opinię prawną sądu odwoławczego za prawidłową. Oznaczenie napoju sojowego wyraźnie wskazuje, że dodatek w postaci zwapniałego materiału glonowego służy wzbogaceniu napoju w wapń. Jednakże dodawanie składników mineralnych do produktów ekologicznych do celów wzbogacania ich składu jest [Or. 5] dozwolone tylko w zakresie, w jakim stosowanie składników mineralnych w środkach spożywczych, do których są dodawane, jest nakazane przez prawo.

## II

- 8 Postępowanie należy zawiesić i zgodnie z art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz.U. L 250, s. 1), ostatnio zmienionego rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 2018/1584 z dnia 22 października 2018 r. (Dz.U. L 264, s. 1). Od odpowiedzi na pytanie, czy art. 28 w związku z pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 zezwala na stosowanie obumarłych glonów Lithothamnium calcareum jako składnika, zależy powodzenie skargi. To samo dotyczy ewentualnie dalszej kwestii, czy dany

produkt może być reklamowany ze wskazaniem na wapń, a zatem na składnik mineralny.

- 9 1. W myśl art. 23 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia (WE) nr 834/2007 wymieniony w załączniku do tego rozporządzenia termin „ekologiczny”, jak również jego wersje skrócone, np. „bio”, mogą być stosowane tylko wtedy, gdy produkt spełnia wymogi określone w tym rozporządzeniu lub zgodnie z tym rozporządzeniem. Zgodnie z art. 23 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 kwestionowane w niniejszej sprawie stosowanie tego terminu w opisie handlowym przetworzonej żywności zakłada między innymi spełnienie ogólnych wymogów produkcyjnych określonych w art. 19 rozporządzenia (WE) nr 834/2007.
- 10 W art. 19 rozporządzenia (WE) nr 834/2007 dokonano rozróżnienia między stosowaniem dodatków takich jak minerały i mikroelementy z jednej strony [art. 19 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 834/2007] a nieekologicznych składników rolnych z drugiej strony [art. 19 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 834/2007]. Abstrahując od [Or. 6] pewnych wyjątków, które tu nie występują, owe dodatki i składniki mogą być stosowane tylko wtedy, gdy zostało udzielone zezwolenie na ich stosowanie w produkcji ekologicznej zgodnie z art. 21 rozporządzenia (WE) nr 834/2007. Komisja podejmuje decyzję w sprawie tego dopuszczenia [art. 21 ust. 2, art. 38 lit. a) i b) rozporządzenia (WE) nr 834/2007]. Dokonała tego za pomocą rozporządzenia (WE) nr 889/2008.
- 11 Rozporządzenie wykonawcze wprowadza rozróżnienie w zakresie dopuszczania poszczególnych kategorii. Stosowanie dodatków jest uregulowane w art. 27 w związku z załącznikiem VIII do rozporządzenia (WE) nr 889/2008. Zgodnie z art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 889/2008 minerały mogą być zasadniczo stosowane wyłącznie wtedy, gdy ich użycie w żywności przeznaczony do normalnego spożycia jest bezpośrednio wymagane prawem. Składniki nieekologiczne pochodzenia rolniczego są uregulowane w art. 28 rozporządzenia (WE) nr 889/2008. Można je stosować, jeżeli są one wymienione w załączniku IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008. W pkt 1.3 tego załącznika są wymienione: „Głony, włącznie z wodorostami morskimi, dopuszczone w przetwórstwie żywności nieekologicznej”.
- 12 2. Powyższy przepis może, zdaniem sądu odwoławczego, mieć zastosowanie wyłącznie do „glonów jadalnych”, które mogą być jako takie przeznaczone do spożycia. Nie dotyczy to czerwonych glonów wapiennych, takich jak *Lithothamnium calcareum*, ze względu na charakterystyczny osad wapienny w ścianach komórkowych.
- 13 Na poparcie powyższego poglądu zostało wskazane, że wszystkie pozostałe składniki wymienione w pkt 1 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 są i muszą być jadalne (zob. pkt 1.1: „Jadalne owoce, orzechy i nasiona”, pkt 1.2: „Jadalne przyprawy i zioła”). Ustawodawca mógł mieć na myśli ten sam wymóg w odniesieniu do glonów. Podobnie w innym miejscu, a mianowicie w art. 13



ust. 1 lit. a) zdanie drugie rozporządzenia (WE) nr 834/2007, znajduje się odniesienie do „wodorostów jadalnych”.

- 14 Przeciwno takiemu rozumieniu przemawia okoliczność, że w pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 brakuje właśnie ograniczenia do „jadalnych” glonów. Zgodnie z brzmieniem tej [Or. 7] regulacji wydaje się raczej wystarczające, aby glony były stosowane jako składnik. W związku z tym to nie same glony muszą być jadalne, lecz jedynie składnik stosowany w produkcji żywności [zob. art. 2 lit. r) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w związku z art. 6 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/13/WE] – a zatem np. mączka z glonów. Nie można stwierdzić, by istniał powód dla dalej idącego ograniczenia. Proszek lub mąka z glonów *Lithothamnium calcareum* są również sprzedawane jako suplement diety; nie ma podstawy, by twierdzić, że nie powinno to być dopuszczalne.
- 15 Nawet pogląd wyrażony w czasie, gdy obowiązywało rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, że stosowanie glonów nie powinno służyć wzbogacaniu w wapń (zob. na przykład summary report of the 45th meeting of the working group „legislation „ and of the standing committee on organic farming z dni 29–30 marca 1999 r. <G/pesitacid/almud/ab99/29marrep>), nie znajduje oparcia w obecnie obowiązującym prawie. Artykuł 28 rozporządzenia (WE) nr 889/2008 nie przewiduje odpowiedniego ograniczenia w odniesieniu do składników pochodzenia rolniczego.
- 16 Wreszcie przedłożona przez skarżącą opinia Komisji Europejskiej z dnia 30 marca 2015 r. (znak Ares<2015> 1395950), przemawia za zastosowaniem pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008. W opinii tej zastępca dyrektora generalnego Dyrekcyj Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich potwierdził, że *Lithothamnium* jest objęte zakresem stosowania pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008.
- 17 Pozostaje jednak niejasne, czy i w jakim stopniu glony spełniają warunki określone w art. 21 ust. 1 pkt (ii) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w celu uzyskania zezwolenia na stosowanie zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 834/2007. Nie można stwierdzić, że bez użycia glonów nie byłoby możliwe wyprodukowanie lub konserwowanie żywności lub spełnienie wymogów żywieniowych określonych na podstawie prawodawstwa Unii. Niemniej dotyczy to prawdopodobnie dużej liczby składników wymienionych w załączniku IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008.
- 18 3. W każdym razie zdaniem sądu odwoławczego pozostałości obumarłych glonów *Lithothamnium calcareum* lub ich części nie mogą być dalej uznawane za [Or. 8] składnik pochodzenia rolniczego w rozumieniu pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008. W opinii tego sądu w takim przypadku nie mamy do czynienia z „produktem roślinnym”; ze względu na okoliczność, że części pozostałe po obumarciu glonów składają się prawie wyłącznie z węgla wapnia i węgla magnezu oraz pewnych mikroelementów, składniki te należy raczej zaklasyfikować jako minerały.

- 19 Za powyższą klasyfikacją przemawia okoliczność, że Lithothamnium zostało wymienione w pkt 1 załącznika V do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 jako surowiec „pochodzenia mineralnego”. Przepis ten dotyczy wprawdzie regulacji w zakresie materiałów paszowych, jednak niezależnie od tego mógłby on przemawiać za zaklasyfikowaniem Lithothamnium jako minerału. To tłumaczyłoby również brak odpowiedniej kategorii w załączniku IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008: dodawanie minerałów przy produkcji żywności jest zasadniczo niedozwolone.
- 20 Przeciwno takiemu rozumieniu przemawia okoliczność, że nawet martwe glony pozostają składnikiem pochodzenia rolniczego. Nie jest jasne, dlaczego glony na skutek obumarcia miałyby utracić status składnika pochodzenia rolniczego i stać się minerałem. Jeśli więc zbierane żywe glony są uważane za składnik pochodzenia rolniczego, niezależnie od ich zawartości wapnia, powinno to zasadniczo znajdować zastosowanie również do martwych glonów. Sąd odwoławczy nie stwierdził, by „zwapnienie” – czyli wzbogacenie w wysokim stopniu w węglan wapnia – zachodziło dopiero później, w wyniku (nieorganicznego) procesu następującego po obumarciu glonów. Nie wynika to także z ekspertyz przedstawionych przez skarżącą.
- 21 W każdym razie zaklasyfikowanie Lithothamnium w przepisach dotyczących produkcji materiałów paszowych nie pozwala na wyciągnięcie bezpośrednich wniosków co do rozgraniczenia elementów zróżnicowanych zgodnie z art. 19 rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do żywności. Nie tylko przedmiot regulacji jest inny, lecz również system, na którym opierają się przepisy, ma inną strukturę. Artykuł 22 rozporządzenia wykonawczego (WE) nr 889/2008 przewiduje procedurę umieszczenia w wykazie przewidzianym w załączniku V do tego rozporządzenia (WE) nr 889/2008 zarówno w odniesieniu do materiałów pochodzenia roślinnego, jak i pochodzenia mineralnego. Inaczej [Or. 9] niż w przypadku przetwarzania żywności zgodnie z art. 19 rozporządzenia (WE) nr 834/2007 rozróżnienie nie prowadzi do utworzenia różnych systemów dopuszczania. Przeciwnie, zgodnie z art. 22 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 889/2008 dopuszczalność stosowania surowców pochodzenia mineralnego wymienionych w załączniku V nie wymaga spełnienia żadnych dalszych wymogów; są one zatem nawet uprzywilejowane w stosunku do surowców pochodzenia roślinnego. Zaklasyfikowanie to nie może zostać zastosowane do produkcji żywności zgodnie z art. 19 rozporządzenia (WE) nr 834/2007; minerały są w tym wypadku zasadniczo niedopuszczalne [zob. art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 889/2008].
- 22 W odniesieniu do produkcji żywności załącznik IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 nie przewiduje jednak odpowiedniego rozróżnienia. Chociaż prawodawca był świadomy wysokiej zawartości wapnia w Lithothamnium – o czym świadczą przepisy dotyczące materiałów paszowych – glony są tam jednak wymienione, bez wyłączenia Litotamnium calcareum. Gdyby regulacja ta miała zawierać także ograniczenia w tym zakresie, powinno to wynikać z jej

treści, inaczej powodowałyby to wątpliwości co do wymaganej precyzji przepisów.

- 23 Wreszcie wątpliwości co do zawężającego rozumienia wykazu zawartego w pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008 powstają w świetle regulacji. Skoro już żywe glony *Lithothamnium calcareum* mają wysoką zawartość wapnia z powodu charakterystycznego dla nich osadu wapiennego w ścianach komórkowych, to nie jest jasne, dlaczego dopiero martwe glony nie powinny być uważane za składnik pochodzenia rolniczego z powodu tej właśnie zawartości minerału.
- 24 4. Wreszcie pojawia się pytanie, czy w przypadku gdyby produkt skarżący spełniał wymogi konieczne do tego, by został oznaczony jako „bio”, to mogłyby być do niego stosowane określenia wskazujące na zawartość wapnia.
- 25 Artykuł 23 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 834/2007 stanowi, że nie stosuje się żadnych terminów ani praktyk stosowanych w znakowaniu lub reklamie, którą mogą wprowadzać w błąd co do spełniania wymogów tego rozporządzenia. Przemawia to za tym, że odniesienie [Or. 10] do wapnia na opakowaniu lub w określeniu produktu – napoju ekologicznego – powinno zostać uznane za niedopuszczalne. Zgodnie z art. 19 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w związku z art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 889/2008 minerały nie mogą być zasadniczo dodawane do żywności ekologicznej; ich stosowanie jest dozwolone jedynie pod rygorystycznymi warunkami, które nie są spełnione w niniejszym wypadku. Oznakowanie ze wskazaniem na zawartość wapnia, tj. minerału, wprowadza zatem w błąd w odniesieniu do przepisów rozporządzenia (WE) nr 834/2007.
- 26 Okoliczność, że odniesienie jest faktycznie prawdziwe, przemawia przeciwko takiemu zakazowi. Jako że składnik, którego stosowanie jest dozwolone, ma wysoką zawartość wapnia, odniesienie do wapnia samo w sobie nie wprowadza w błąd. Można tu sobie wyobrazić odniesienie do dopuszczonego składnika pochodzenia rolniczego, takie jak stosowane przez skarżącą określenie „zawierający bogate w wapń wodorosty morskie”.
- 27 5. Sąd odsyłający skłania się ku opinii, że stosowanie zmieszanych pozostałości martwych glonów z gatunku *Lithothamnium calcareum* w produkcji ekologicznej żywności jest dozwolone na podstawie art. 19 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 w związku z art. 28 i pkt 1.3 załącznika IX do rozporządzenia (WE) nr 889/2008, uważa jednak za niedopuszczalne reklamowanie tych produktów poprzez odniesienie do wapnia, a zatem do minerału.
- 28 Na podstawie odpowiednich przepisów oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie można udzielić wystarczająco pewnej odpowiedzi na wskazane wyżej i mające znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu pytania w przedmiocie wykładni rozporządzenia (WE)



nr 834/2007 i rozporządzenia (WE) nr 889/2008. Należy zatem przedłożyć je Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym, w szczególności mając na uwadze pytania pojawiające się w innych państwach członkowskich w podobnym kontekście (zob. wyrok Trybunału z dnia 6 października 1982 r. **[Or. 11]** – C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. – pkt 21 [...]).

[...]

DOKUMENT ROBOCZY