

Cauza C-815/19

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

6 noiembrie 2019

Instanța de trimitere:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data deciziei de trimitere:

5 septembrie 2019

Reclamantă și recurentă:

Natumi GmbH

Pârât și intimat în recurs:

Land Nordrhein-Westfalen

[omissis] Bundesverwaltungsgericht

ORDONANȚĂ

[omissis] adoptată la
5 septembrie 2019

[omissis] în procedura administrativă de recurs

introdusă de Natumi GmbH,
[omissis] Troisdorf,

reclamantă, apelantă și recurentă,

[omissis] împotriva

Land Nordrhein-Westfalen (Landul Renania de Nord-Westfalia),
[omissis]

pârât, intimat în apel și în recurs,

[OR 2]

[omissis] Parte interesată:

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (Reprezentantul intereselor federale la
Bundesverwaltungsgericht),
[omissis] Berlin,

La 5 septembrie 2019, Secția a treia civilă a Bundesverwaltungsgericht (Curtea
Administrativă Federală, Germania)
[omissis]

a decis:

Suspendă procedura.

Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în vederea unei
decizii preliminare, următoarele întrebări referitoare la interpretarea
Regulamentului (CE) nr. 889/2008 al Comisiei din 5 septembrie 2008
de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007
al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor
ecologice în ceea ce privește producția ecologică, etichetarea și
controlul (JO 2018, L 250, p. 1), astfel cum a fost modificat ultima
dată prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1584 din 22
octombrie 2018 (JO 2018, L 264, p. 1):

1. Articolul 28 coroborat cu punctul 1.3 din anexa IX trebuie
interpretat în sensul că, în procesarea produselor alimentare
ecologice/biologice, poate fi utilizată ca ingredient alga
Lithothamnium calcareum?

2. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:
Este de asemenea autorizată utilizarea unor alge moarte?

3. În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:
În ceea ce privește un produs care conține ca ingredient alga
Lithothamnium calcareum (în stare moartă) și care este etichetat cu
mențiunea „Bio”, poate fi utilizată descrierea „conține calciu”,
„conține o algă marină bogată în calciu” sau „conține calciu de calitate
superioară provenit din alga marină Lithothamnium”? **[OR 3]**

Motive:

I.

- 1 Reclamanta este un producător de băuturi pe bază de soia și de orez, în care este
adăugată alga Lithothamnium calcareum care conține calciu. Aceasta își distribuie
produsul „Soja-Drink-Calcium” etichetat ca produs ecologic (bio) și cu mențiunile

„conține calciu”, „conține alge marine bogate în calciu”, precum și „conține calciu de calitate superioară provenit din alga marină Lithothamnium”.

- 2 Încă din anul 2005, landul pârât a indicat reclamantei că utilizarea carbonatului de calciu ca mineral în produsele ecologice era interzisă. Acest lucru ar fi valabil și atunci când îmbogățirea se realizează prin adăugarea de alge. După ce pârâtul a inițiat o procedură de sancționare cu amendă, reclamanta a introdus o acțiune în constatare.
- 3 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Tribunalul Administrativ din Düsseldorf) a respins acțiunea în anul 2007. În cadrul aplicării Regulamentului (CEE) nr. 2092/91 al Consiliului din 24 iunie 1991 privind metoda de producție agricolă ecologică și indicarea acesteia pe produsele agricole și alimentare (JO 1991, L 198, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 56), încă în vigoare la data respectivă, Tribunalul a considerat că clasificarea ca aditiv este stabilită în principal în funcție de finalitatea adăugării. Potrivit prezentării produsului și ambalajului acestuia, în cazul din speță, ar predomina finalitatea fiziologico-nutrițională a adăugării de carbonat de calciu. Acest lucru ar fi incompatibil cu etichetarea ca produs ecologic.
- 4 După introducerea apelului reclamantei, la cererea comună a părților, s-a dispus suspendarea procedurii, pentru a aștepta finalizarea procedurii de adoptare a unor noi regulamente ale Uniunii, în curs de desfășurare. În anul 2016, Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunalul Administrativ Superior al Landului Renania de Nord-Westfalia) a respins apelul. Este adevărat că, în temeiul dispozițiilor dreptului Uniunii intrate între timp în vigoare, utilizarea algelor în procesarea alimentelor ecologice este autorizată. Cu toate acestea, dispoziția în cauză s-ar aplica numai în ceea ce privește algele comestibile. Or, Lithothamnium calcareum nu poate fi consumată ca urmare a depozitării caracteristice a calcarului în peretele celulelor. În orice caz, potrivit tribunalului, [OR 4] autorizarea nu s-ar aplica în legătură cu reziduurile calcificate rămase după moartea acestei alge. Acestea nu ar constitui ingrediente de origine agricolă, ci minerale. Adăugarea acestora în produsele bio nu ar fi, în principiu - și, prin urmare, nici în speță - , permisă.
- 5 Prin cererea de recurs, considerată admisibilă de Bundesverwaltungsgericht datorită importanței fundamentale a cauzei, reclamanta își menține cererea. În motivarea acesteia, reclamanta arată, în esență, că a furnizat deja, în cadrul procedurii de apel, numeroase probe care demonstrează că Lithothamnium calcareum este un produs alimentar, iar nu un produs mineral sau un aditiv. Calificarea unei alge drept produs vegetal nu ar înceta odată cu moartea acesteia. Utilizarea algelor moarte nu ar avea decât scopuri ecologice. De asemenea, conținutul de calciu nu s-ar datora unui „proces de calcifiere” care ar avea loc după moartea algei, dimpotrivă, alga prezintă atât, în stare vie cât și în stare moartă, exact aceeași compoziție și aceleași proprietăți chimice. În procesul de fabricație, ar fi de altfel utilizată întreaga algă. Faptul că alga Lithothamnium poate fi adăugată la produsele ecologice ar fi fost confirmat în mod expres de

Comisia Europeană. Produse similare ar fi comercializate și în alte state ale Uniunii Europene.

- 6 Pârâtul se opune recursului și susține hotărârea pronunțată în apel. Acesta arată că avizul Comisiei Europene prezentat de reclamantă nu are caracterul unui document oficial, cum sunt de exemplu orientările („Guidelines”). În proiectele actuale de revizuire a dreptului Uniunii, ar fi prevăzută o listă de alge, însă Lithothamnium calcareum nu ar menționată în această listă. În plus, între algele utilizate de reclamantă în stare sedimentară, nu ar mai fi prezente componente organice. Acestea ar fi, mai curând, depuneri de calcar similare celor de pe fundul mării.
- 7 La fel ca Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Ministerul Federal pentru alimentație și agricultură), Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (Reprezentantul intereselor federale la Bundesverwaltungsgericht) consideră întemeiată opinia juridică a instanței de apel. Etichetarea băuturii de soia ar pune în evidență faptul că adăugarea ingredientului alge calcifiate ar avea ca scop îmbogățirea cu calciu a băuturii. Adăugarea de minerale la produsele ecologice în scopul îmbogățirii acestora nu ar fi, însă, [OR 5] permisă decât în măsura în care utilizarea mineralelor în produsele alimentare cărora le sunt adăugate este impusă de lege.

II

- 8 Suspendă procedura și adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în conformitate cu articolul 267 al treilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene - TFUE - o cerere de decizie preliminară referitoare la interpretarea Regulamentului (CE) nr. 889/2008 al Comisiei din 5 septembrie 2008 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice în ceea ce privește producția ecologică, etichetarea și controlul (JO 2008, L 250, p. 1), astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1584 din 22 octombrie 2018 (JO 2018, L 264, p. 1). Admiterea cererii depinde de răspunsul la întrebarea dacă articolul 28 coroborat cu punctul 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 permite utilizarea ca ingredient a algei Lithothamnium calcareum în stare moartă. De asemenea, este necesar să se răspundă la întrebarea care derivă din aceasta, și anume dacă promovarea unui anumit produs poate include mențiunea „conține calciu”, așadar o substanță minerală.
- 9 1. Conform articolului 23 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul (CE) nr. 834/2007, termenii „ecologic, biologic” menționați în anexă, precum și toate diminutivele acestora, precum „bio”, nu pot fi utilizați decât atunci când produsul îndeplinește normele prevăzute de acest regulament sau adoptate în conformitate cu acesta. Utilizarea în cauză în speță, în descrierile comerciale privind un produs alimentar procesat, presupune, conform articolului 23 alineatul (4) litera (a) din

Regulamentul (CE) nr. 834/2007, că sunt îndeplinite cerințele generale aplicabile producției prevăzute la articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007.

- 10 Articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007 distinge între utilizarea aditivilor precum mineralele și oligoelementele [articolul 19 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007], pe de o parte, și ingredientele agricole neecologice/nebiologice [articolul 19 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007], pe de altă parte. În afară de [OR 6] unele situații de excepție care nu se regăsesc în speță, ambele pot fi utilizate numai dacă au fost autorizate în scopul utilizării în producția ecologică în conformitate cu articolul 21 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007. Comisia este cea care decide cu privire la această autorizare [articolul 21 alineatul (2), articolul 38 literele (a) și (b) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007]. Aceasta a procedat în acest sens în cadrul Regulamentului (CE) nr. 889/2008.
- 11 Regulamentul de punere în aplicare prevede regimuri de autorizare diferite pentru categoriilor menționate mai sus. Aditivii sunt reglementați la articolul 27 coroborat cu anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 889/2008. Potrivit articolului 27 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul (CE) nr. 889/2008, mineralele pot fi utilizate numai în măsura în care utilizarea lor în alimentele în care sunt încorporate este impusă de lege. Ingredientele agricole neecologice/nebiologice sunt reglementate la articolul 28 din Regulamentul (CE) nr. 889/2008. Acestea pot fi utilizate dacă sunt enumerate în anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008. La punctul 1.3 din această anexă se menționează: „alge, inclusiv algele marine, a căror utilizare este autorizată în metodele de preparare a produselor alimentare neecologice”.
- 12 2. Potrivit instanței de apel, această dispoziție nu se poate aplica decât în ceea ce privește „algele comestibile”, care pot fi de asemenea consumate ca atare. Nu ar fi și situația algelor roșii calcaroase precum *Lithothamnium calcareum*, date fiind depunerile de calcar în pereții celulelor care le sunt caracteristice.
- 13 În favoarea acestei abordări este menționat faptul că celelalte ingrediente enumerate la punctul 1 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 sunt și trebuie să fie, toate, comestibile (a se vedea punctul 1.1: „Fruite comestibile și semințe”, punctul 1.2: „Condimente și ierburi fine comestibile”). Este posibil ca această cerință să fi fost „subînțeleasă” de asemenea în privința algelor. Astfel, și într-un alt loc - mai exact, la articolul 13 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Regulamentul (CE) nr. 834/2007 - se face referire la „algele [...] comestibile”.
- 14 Unei astfel de interpretări i se opune faptul că limitarea „comestibil” nu a fost preluată în ceea ce privește algele de la punctul 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008. Potrivit modului de redactare [OR 7] a acestei dispoziții, pare suficient ca algele să fie utilizate ca ingredient. Prin urmare, comestibile nu trebuie să fie algele ca atare, ci numai ingredientul utilizat în producția alimentară [a se vedea în această privință articolul 2 litera (r) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007 coroborat cu articolul 6 alineatul (4) litera (a) din Directiva 2000/13/CE]

- de exemplu, făina de alge. Nu se poate deduce niciun motiv obiectiv pentru care ar trebui efectuată o limitare mai strictă. Pulberea sau făina algei *Lithothamnium calcareum* este de asemenea comercializată ca supliment alimentar; nu reiese că aceasta ar fi autorizată.
- 15 Teza susținută atunci când Regulamentul (CEE) nr. 2092/91 era încă în vigoare, potrivit căreia algele nu trebuie utilizate în scopul îmbogățirii conținutului de calciu (a se vedea, de exemplu, summary report of the 45th meeting of the working group „legislation“ and of the standing committee on organic farming din 29/30 martie 1999 <G/pesticid/almud/ab99/29marrep>), nu are temei juridic în legislația în vigoare. Articolul 28 din Regulamentul (CE) nr. 889/2008 nu prevede o astfel de limitare cu privire la ingredientele de origine agricolă.
- 16 În sfârșit, în favoarea aplicării punctului 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 este și avizul Comisiei Europene din 30 martie 2015 (Ref. Ares<2015> 1395950), prezentat de reclamantă. În cadrul acestuia, directorul general adjunct al Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală confirmă că *Lithothamnium* intră sub incidența punctului 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008.
- 17 Totodată, pare incert dacă și în ce măsură algele îndeplinesc condițiile menționate la articolul 21 alineatul (1) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007, pentru a fi autorizate în conformitate cu articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007. Nu se poate deduce că, în lipsa utilizării algelor, ar fi imposibilă producerea sau conservarea produsului alimentar sau nu s-ar putea respecta proprietățile dietetice ale acestuia, prevăzute de legislația Uniunii. O astfel de situație ar trebui să se aplice, însă, unui număr mare de ingrediente enumerate în anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008.
- 18 3. În orice caz, potrivit instanței de apel, reziduurile moarte ale algei *Lithothamnium calcareum* sau părți din acestea nu mai **[OR 8]** pot fi considerate drept un ingredient agricol în sensul punctului 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008. În această privință, nu ar exista un „produs vegetal”; dimpotrivă, având în vedere că elementele rămase după ce alga moare constau aproape exclusiv în carbonat de calciu și în carbonat de magneziu, precum și în câteva oligoelemente, aceste ingrediente ar trebui mai curând clasificate drept minerale.
- 19 Această clasificare este confirmată și de faptul că *Lithothamnium* figurează la punctul 1 din anexa V la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 ca materie primă „de origine minerală”. Or, deși dispoziția privește dreptul în materie de hrană pentru animale, aceasta ar putea, în orice caz, să pledeze în favoarea clasificării *Lithothamnium* ca substanță minerală. Ar fi, așadar, plauzibilă de asemenea lipsa unei categorii corespunzătoare în anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008: adăugarea de minerale în cadrul producției alimentare nu este, în principiu, autorizată.

- 20 Împotriva acestei interpretări pledează faptul că algele moarte rămân ingrediente de origine agricolă. Nu se poate deduce motivul pentru care ar trebui ca, după ce moare, o algă să își piardă originea agricolă și să devină un mineral. Astfel, atunci când o algă recoltată vie este considerată ingredient de origine agricolă indiferent de conținutul său de calciu, acest lucru ar trebui să se aplice, în principiu, și în ceea ce privește alga moartă. Instanța de apel nu a stabilit faptul conform căruia „calcifierea” - mai exact, îmbogățirea cu un conținut ridicat de carbonat de calciu - intervine abia ulterior, ca urmare a unui proces (anorganic) subsecvent morții algei. Potrivit avizelor tehnice prezentate de reclamantă, nu aceasta este situația.
- 21 Menționarea Lithothamnium în cadrul dispozițiilor referitoare la producerea hranei pentru animale nu permite, în orice caz, să se tragă concluzii directe cu privire la delimitarea tratamentului diferențiat prevăzut pentru produsele alimentare de articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007. Diferă nu numai obiectul de reglementare, dar și sistemul care stă la baza dispozițiilor, care este structurat în mod diferit. Articolul 22 din Regulamentul (CE) nr. 889/2008 prevede procedura de enumerare din anexa V la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 atât pentru materiile prime de origine vegetală, cât și pentru materiile prime de origine minerală. Spre deosebire [OR 9] de situația procesării produselor alimentare în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007, diferențierea nu implică, așadar, un regim de autorizare diferit. Dimpotrivă: în temeiul articolului 22 litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 889/2008, autorizarea materiilor prime de origine minerală, enumerate în anexa V, nu presupune cerințe suplimentare; prin urmare, acestea sunt chiar privilegiate în raport cu materiile prime de origine vegetală. Această clasificare nu poate fi transpusă în ceea ce privește producția alimentară prevăzută la articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 834/2007; dimpotrivă, în cadrul dispoziției respective, mineralele nu sunt în principiu autorizate [a se vedea articolul 27 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul (CE) nr. 889/2008].
- 22 Or, în anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008 nu este prevăzută o astfel de diferențiere în ceea ce privește producția de alimente. Deși conținutul ridicat de calciu al Lithothamnium era cunoscut legiuitorului - astfel cum reiese din reglementările în materia hranei pentru animale - , sunt menționate mai curând algele, fără ca Lithothamnium calcareum să fi fost exclusă. Dacă această dispoziție ar trebui să conțină și limitări în această privință, acest lucru nu reiese, în orice caz, fără a exista îndoieli cu privire la precizia necesară a unei reglementări în acest sens.
- 23 În sfârșit, având în vedere finalitatea reglementării, apar îndoieli în ceea ce privește o interpretare restrictivă a enumerării de la punctul 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008. În cazul în care alga Lithothamnium calcareum prezintă, chiar în stare vie, un conținut ridicat de calciu ca urmare a depunerii calciului în pereții celulelor sale, nu este clar motivul pentru care numai alga moartă nu ar mai trebui considerată ingredient de origine agricolă tocmai din cauza acestui conținut de minerale.

- 24 4. Se pune problema, în cele din urmă, dacă produsul reclamantei, în cazul în care ar îndeplini cerințele aplicabile etichetării ca produs ecologic, poate fi prevăzut cu mențiunea referitoare la calciu.
- 25 Conform articolului 23 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 834/2007, se interzic orice fel de termeni utilizați în mărci comerciale sau practici utilizate în etichetare sau promovare ce pot induce în eroare prin referire la dispozițiile acestui regulament. Acest lucru pledează în favoarea **[OR 10]** interzicerii trimiterii la calciu pe ambalajul sau în denumirea comercială a unei băuturi bio. Potrivit articolului 19 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007 coroborat cu articolul 27 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul (CE) nr. 889/2008, mineralele nu pot fi, în principiu, adăugate produselor alimentare ecologice; utilizarea este permisă numai sub rezerva unor condiții restrictive, care nu sunt îndeplinite în speță. Astfel, referirea la calciu, prin urmare la un mineral, este de natură să inducă în eroare, ținând seama de dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 834/2007.
- 26 Împotriva unei astfel de interdicții este faptul că indicația este corectă din punct de vedere material. Dat fiind că ingredientul utilizat în mod licit prezintă un conținut ridicat de calciu, referirea la calciu nu este, prin ea însăși, de natură să inducă în eroare. Din acest punct de vedere, pare să fie posibilă referirea la ingredientul agricol autorizat, cum este indicația utilizată de reclamantă „conține o algă marină bogată în calciu”.
- 27 5. Instanța de trimitere tinde să considere că utilizarea, în producția de alimente ecologice, a reziduurilor măcinate de alge moarte din specia *Lithothamnium calcareum* este autorizată în temeiul articolului 19 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 834/2007 coroborat cu articolul 28 și cu punctul 1.3 din anexa IX la Regulamentul (CE) nr. 889/2008; aceasta consideră, însă, ca fiind interzisă publicitatea la aceste produse care face referire la calciu și, prin urmare, la o substanță minerală.
- 28 Aspectele menționate, relevante pentru soluționarea prezentei cauze, privind interpretarea Regulamentului (CE) nr. 834/2007 și a Regulamentului (CE) nr. 889/2008 nu pot primi un răspuns suficient de sigur pe baza dispozițiilor relevante și a jurisprudenței adoptate până în prezent de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Acestea trebuie, așadar, să fie adresate, în cadrul unei proceduri preliminare, Curții de Justiție a Uniunii Europene, în special având în vedere problemele similare care se pun în alte state membre (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 6 octombrie 1982 **[OR 11]** – C-283/81 [EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. – punctul 21] [*omissis*]).

[*omissis*]