

Vec C-815/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

6. november 2019

Vnútroštátny súd:

Bundesverwaltungsgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. september 2019

Žalobkyňa a navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:

Natumi GmbH

Žalovaná a odporkyňa v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:

Land Nordrhein-Westfalen

[*omissis*] Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)

UZNESENIE

[*omissis*] vyhlásené
5. septembra 2019
[*omissis*] vo veci správneho súdnictva

Natumi GmbH,
[*omissis*] Troisdorf,

žalobkyňa, odvolateľka a
navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“,

[*omissis*] proti

Land Nordrhein-Westfalen (Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko),
[*omissis*]

žalovaná, odporkyňa v odvolacom konaní a odporkyňa v konaní o opravnom
prostriedku „Revision“,

[*omissis*] zúčastnená osoba:

Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht (zástupca záujmov Spolkovej republiky
Nemecko na Spolkovom správnom súde),
[*omissis*] Berlín,

3. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd)
po pojednávaní z 5. septembra 2019
[*omissis*]

rozhodol:

Konanie sa prerušuje.

Súdnemu dvoru Európskej únie sa kladú nasledujúce prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu nariadenia Komisie (ES) č. 889/2008 z 5. septembra 2008, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá implementácie nariadenia Rady (ES) č. 834/2007 o ekologickej výrobe a označovaní ekologických produktov so zreteľom na ekologickú výrobu, označovanie a kontrolu (Ú. v. EÚ L 250, 2008, s. 1), naposledy zmeneného vykonávacím nariadením (EÚ) 2018/1584 z 22. októbra 2018 (Ú. v. EÚ L 264, 2018, s. 1):

1. Má sa článok 28 v spojení s bodom 1.3 prílohy IX vykladať v tom zmysle, že pri spracovaní ekologických potravín sa ako zložka môže použiť riasa *Lithothamnium calcareum*?
2. V prípade, ak bude odpoveď na uvedenú otázku kladná: Je povolené aj používanie odumretých rias?
3. V prípade, ak bude kladná tiež odpoveď na druhú otázku: Môže sa v prípade výrobku, ktorého zložkou je aj (odumretá) riasa *Lithothamnium calcareum* a ktorý je označený údajom „bio“, používať označenie „s vápnikom“, „s morskou riasou bohatou na vápnik“ alebo „s vysokokvalitným vápnikom z morskej riasy lithothamnium“?

O d ô v o d n e n i e :

I

- 1 Žalobkyňa vyrába sójové a ryžové nápoje, do ktorých je pridávaná riasa *Lithothamnium calcareum* obsahujúca vápnik. Svoj výrobok „Soja-Drink-Calcium“ predáva s označením „bio“ a s údajmi „vápnik“, „s morskou riasou bohatou na vápnik“, ako aj „s vysokokvalitným vápnikom z morskej riasy lithothamnium“.
- 2 Žalovaná spolková krajina už v roku 2005 upozornila žalobkyňu na to, že používanie uhličitanu vápenatého ako minerálu v biovýrobkoch je neprípustné. To platí aj vtedy, keď sa obohatenie dosiahne pridaním rias. Po tom, čo žalovaná začala konanie o uložení pokuty, podala žalobkyňa určovaciu žalobu.
- 3 Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf, Nemecko) uvedenú žalobu v roku 2007 zamietol. Opieral sa o vtedy ešte platné nariadenie Rady (EHS) č. 2092/91 z 24. júna 1991 o ekologickej výrobe poľnohospodárskych výrobkov a príslušných označeniach poľnohospodárskych výrobkov a potravín (Ú. v. EŠ L 198, 1991, s. 1; Mim. vyd. 15/002, s. 39), pričom bol toho názor, že klasifikácia látky ako doplnkovej látky v rozhodujúcej miere závisí od účelu jej pridania. Podľa prezentácie výrobku a vzhľadu jeho balenia v prejednávanom prípade prevláda výživovo-fyziologický účel pridania uhličitanu vápenatého. To je nezlučiteľné s označením „bio“.
- 4 Po podaní odvolania žalobkyňou sa na základe súhlasného návrhu účastníkov konania rozhodlo o prerušení konania, kým sa neskončí prebiehajúci postup prijímania nových nariadení EÚ. V roku 2016 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Vyšší správny súd pre spolkovú krajinu Severné Porýnie-Vestfálsko, Nemecko) odvolanie zamietol. Podľa jeho názoru je síce podľa noriem Únie, ktoré medzitým nadobudli účinnosť, používanie rias pri spracovaní ekologických potravín povolené. Tento predpis sa však uplatní len v prípade jedlých rias. *Lithothamnium calcareum* však vzhľadom na charakteristické usádzanie vápnika v bunkových stenách nemožno konzumovať. Toto povolenie v každom prípade neplatí pre zvápenatené zvyšky tejto riasy, ktoré

zostanú po jej odumretí. V tomto prípade nejde o poľnohospodárske zložky, ale o minerály. Ich pridávanie do bioproduktov v zásade – čo platí aj v tomto prípade – nie je dovolené.

- 5 Opravným prostriedkom „Revision“, ktorý Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) pripustil z dôvodu zásadného významu veci, žalobkyňa ďalej presadzuje svoj nárok. Na odôvodnenie v podstate uvádza, že už v odvolacom konaní predložila rozsiahle dôkazy, z ktorých vyplýva, že Lithothamnium calcareum je potravinou, a nie minerálom alebo doplnkovou látkou. Ak riasa odumrie, neznamená to, že ju nemožno považovať za rastlinný produkt. Používanie odumretých rias sleduje ekologické ciele. Podiel vápnika tiež nevyplýva z „procesu vápenatenia“, ktorý prebieha po odumretí, ale riasa má naopak v živej a odumretej forme do veľkej miery rovnaké zloženie a chemické vlastnosti. Pri výrobe sa tiež používa celá riasa. Komisia EÚ výslovne potvrdila, že riasa lithothamnium sa môže pridávať do biovýrobov. Rovnaké produkty sa predávajú aj v iných štátoch EÚ.
- 6 Žalovaná sa bráni opravnému prostriedku „Revision“ a navrhuje potvrdiť odvolací rozsudok. Poukazuje na to, že stanovisko Komisie EÚ, ktoré predložila žalobkyňa, nemá oficiálny charakter v podobe „guidelines“ a pod. V súčasných návrhoch na prepracovanie práva Únie sa podľa žalovanej počíta so zoznamom jednotlivých rias, ale Lithothamnium calcareum nie je jeho súčasťou. V riasach v sedimentovanom stave, ktoré používa žalobkyňa, sa navyše už nenachádzajú organické zložky. Ide naopak o vápencové usadeniny na morskom dne.
- 7 Zástupca spolkového záujmu na Spolkovom správnom súde súhlasí s Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (spolkové ministerstvo pre výživu a poľnohospodárstvo) a považuje právny názor odvolacieho súdu za správny. Z označenia sójového nápoja podľa jeho názoru jednoznačne vyplýva, že účelom pridania zvápenateného materiálu z rias je obohatenie nápoja o vápnik. Pridávanie minerálov do bioproduktov na účely obohacovania je však dovolené len vtedy, ak právne predpisy vyžadujú používanie minerálov v potravinách, do ktorých sa pridávajú.

II

- 8 Konanie treba prerušiť a podľa článku 267 tretieho odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) treba na Súdnom dvore Európskej únie podať návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu nariadenia Komisie (ES) č. 889/2008 z 5. septembra 2008, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá implementácie nariadenia Rady (ES) č. 834/2007 o ekologickej výrobe a označovaní ekologických produktov so zreteľom na ekologickú výrobu, označovanie a kontrolu (Ú. v. EÚ L 250, 2008, s. 1), naposledy zmeneného vykonávacím nariadením (EÚ) 2018/1584 z 22. októbra 2018 (Ú. v. EÚ L 264, 2018, s. 1). Od odpovede na otázku, či článok 28 v spojení s bodom 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 dovoľuje používanie odumretej riasy Lithothamnium calcareum ako zložky, závisí úspešnosť žaloby. To isté platí aj pre prípadnú

nadväzujúcu otázku, či takýto výrobok možno propagovať s údajmi o vápniku, teda mineráli.

- 9 1. Podľa článku 23 ods. 1 druhej vety nariadenia (ES) č. 834/2007 sa pojmy „ekologické, biologické“ uvedené v prílohe, ako aj od nich odvodené zdobeniny ako „bio“ môžu používať len vtedy, ak produkt spĺňa požiadavky stanovené v tomto nariadení alebo podľa neho. Podmienkou používania v obchodnom názve spracovanej potraviny, o ktoré ide v prejednávanej veci, je podľa článku 23 ods. 4 písm. a) nariadenia (ES) č. 834/2007 okrem iného splnenie všeobecných výrobných požiadaviek uvedených v článku 19 nariadenia (ES) č. 834/2007.
- 10 Článok 19 nariadenia (ES) č. 834/2007 rozlišuje používanie doplnkových látok, ako sú minerály a stopové prvky [článok 19 ods. 2 písm. b) nariadenia (ES) č. 834/2007], na jednej strane a na druhej strane neekologických poľnohospodárskych zložiek [článok 19 ods. 2 písm. c) nariadenia (ES) č. 834/2007]. Obe kategórie zložiek sa – okrem výnimočných prípadov, o ktoré nejde v prejednávanej veci – môžu používať len vtedy, ak boli povolené na používanie v ekologickej výrobe podľa článku 21 nariadenia (ES) č. 834/2007. O tomto povolení rozhoduje Komisia [článok 21 ods. 2, článok 38 písm. a) a b) nariadenia (ES) č. 834/2007]. Urobila to prostredníctvom nariadenia (ES) č. 889/2008.
- 11 Vykonávacie nariadenie rozlišuje povoľovanie kategórií. Doplnkové látky sú upravené v článku 27 v spojení s prílohou VIII nariadenia (ES) č. 889/2008. Minerály sa podľa článku 27 ods. 1 písm. f) nariadenia (ES) č. 889/2008 môžu v zásade používať len vtedy, ak právne predpisy priamo vyžadujú ich používanie v potravinách určených na všeobecnú spotrebu. Neekologické poľnohospodárske zložky sú upravené v článku 28 nariadenia (ES) č. 889/2008. Môžu sa používať, ak sú uvedené v prílohe IX nariadenia (ES) č. 889/2008. V bode 1.3 tejto prílohy je uvedené: „riasy, vrátane morských, povolené pri príprave neekologických potravín“.
- 12 2. Toto ustanovenie sa podľa názoru odvolacieho súdu môže uplatniť len na „jedlé riasy“, ktoré sa môžu konzumovať ako také. Pre vápencové červené riasy ako *Lithothamnium calcareum* to vzhľadom na charakteristické usádzanie vápnika v bunkových stenách neplatí.
- 13 Na podporu tohto názoru sa uvádza, že všetky ostatné zložky uvedené v bode 1 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 sú a musia byť jedlé (pozri bod 1.1: „Jedlé ovocie, orechy a semená“, bod 1.2: „Jedlé koreňiny a byliny“). Táto požiadavka mohla byť „myslená“ aj pre riasy. V tomto zmysle sa aj inde – konkrétne v článku 13 ods. 1 písm. a) druhej vete nariadenia (ES) č. 834/2007 – spomínajú „jedlé morské riasy“.
- 14 V neprospech takého chápania svedčí skutočnosť, že v bode 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 nebolo práve v prípade rias stanovené obmedzenie „jedlé“. Podľa znenia tohto ustanovenia sa naopak zdá postačujúce, aby sa riasa

- použila ako zložka. Jedlá teda nemusí byť riasa ako taká, ale len zložka použitá pri výrobe potravy [pozri v tejto súvislosti článok 2 písm. r) nariadenia (ES) č. 834/2007 v spojení s článkom 6 ods. 4 písm. a) smernice 2000/13/ES], teda napríklad múčka z rias. Nie je zrejmý vecný dôvod, pre ktorý by malo existovať širšie obmedzenie. Prášok alebo múčka z riasy *Lithothamnium calcareum* sa predáva aj ako výživový doplnok, pričom nie je zrejmé, že by to malo byť neprípustné.
- 15 Ani názor, ktorý sa objavoval počas platnosti nariadenia (EHS) č. 2092/91, že používanie riasy nemôže slúžiť na obohatenie vápnikom [pozri napríklad summary report of the 45th meeting of the working group „legislation“ and of the standing committee on organic farming z 29./30. marca 1999 (G/pesitacid/almud/ab99/29marrep)], nemá nijakú oporu v platnom práve. Článok 28 nariadenia (ES) č. 889/2008 nestanovuje pre zložky poľnohospodárskeho pôvodu také obmedzenie.
 - 16 V prospech použitia bodu 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 napokon svedčí stanovisko Európskej komisie z 30. marca 2015 [Ref. Ares(2015) 1395950] predložené žalobkyňou. V tomto stanovisku zástupkyňa generálneho riaditeľa Generálneho riaditeľstva pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka potvrdzuje, že lithothamnium spadá pod bod 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008.
 - 17 Nie je však isté, či a do akej miery riasy spĺňajú podmienky povolenia podľa článku 19 ods. 2 nariadenia (ES) č. 834/2007, ktoré sú uvedené v článku 21 ods. 1 bode ii) nariadenia (ES) č. 834/2007. Nie je zrejmé, že bez použitia riasy by nebolo možné vyrábať alebo konzervovať potraviny alebo splniť dané stravovacie požiadavky stanovené právnymi predpismi Únie. To však môže platiť pre mnohé zložky vymenované v prílohe IX nariadenia (ES) č. 889/2008.
 - 18 3. Podľa názoru odvolacieho súdu odumreté zvyšky riasy *Lithothamnium calcareum* alebo jej časti v každom prípade už nemožno považovať za poľnohospodársku zložku v zmysle bodu 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008. V tomto smere nejde o „rastlinný výrobok“. Vzhľadom na skutočnosť, že zložky, ktoré zostanú po odumretí, sa skladajú takmer výlučne z uhličitanu vápenatého a uhličitanu horečnatého, ako aj z niekoľkých stopových prvkov, tieto zložky treba zaradiť naopak medzi minerály.
 - 19 V prospech tohto zatriedenia svedčí skutočnosť, že lithothamnium je v bode 1 prílohy V nariadenia (ES) č. 889/2008 uvedené ako surovina „minerálneho pôvodu“. Toto ustanovenie sa síce týka právnej úpravy krmív, ale bez ohľadu na to by mohlo svedčiť v prospech klasifikácie lithothamnium ako minerálu. V dôsledku toho by bolo tiež zrejmé, prečo sa v prílohe IX nariadenia (ES) č. 889/2008 nenachádza zodpovedajúca kategória – pridávanie minerálov pri výrobe potravín v zásade nie je dovolené.
 - 20 V neprospech takého chápania svedčí skutočnosť, že aj mŕtva riasa je naďalej zložkou poľnohospodárskeho pôvodu. Nie je zrejmé, prečo by riasa odumretím

mala stratiť poľnohospodársky pôvod a zmeniť sa na minerál. Keď sa teda riasa zberaná zaživa bez ohľadu na svoj obsah vápnika považuje za poľnohospodársku zložku, v zásade to musí platiť aj pre mŕtvu riasu. Odvolací súd nekonštatoval, že k „vápenatenu“ – teda veľkému obohacovaniu o uhličitan vápenatý – dochádza až následne, v dôsledku (anorganického) procesu po odumretí riasy. Také konštatovanie nevyplýva ani z odborných stanovísk predložených žalobkyňou.

- 21 Zatriedenie lithothamnia podľa právnej úpravy týkajúcej sa výroby krmív v každom prípade neumožňuje dospieť k priamym záverom týkajúcim sa vymedzenia rozlišovania, ktoré sa podľa článku 19 nariadenia (ES) č. 834/2007 vyžaduje v prípade potravín. Nielenže tieto právne úpravy majú odlišný predmet, ale aj systém, na ktorom tieto ustanovenia spočívajú, je vybudovaný odlišne. Článok 22 vykonávacieho nariadenia (ES) č. 889/2008 stanovuje tak pre rastlinné, ako aj pre minerálne suroviny postup súpisu podľa prílohy V nariadenia (ES) č. 889/2008. Na rozdiel od prípadu spracovania potravín podľa článku 19 nariadenia (ES) č. 834/2007 teda s rozlišovaním nie je spojený odlišný povoloovací režim. Naopak podľa článku 22 písm. d) nariadenia (ES) č. 889/2008 pre prípustnosť surovín minerálneho pôvodu uvedených v prílohe V neplatia žiadne ďalšie podmienky, a preto sú tieto suroviny oproti rastlinným surovinám dokonca privilegované. Toto zatriedenie nemožno preniesť na výrobu potravín podľa článku 19 nariadenia (ES) č. 834/2007. V tomto prípade sú minerály naopak v zásade neprípustné [pozri článok 27 ods. 1 písm. f) nariadenia (ES) č. 889/2008].
- 22 V prípade výroby potravín však v prílohe IX nariadenia (ES) č. 889/2008 nie je stanovené zodpovedajúce rozlišovanie. Hoci autor nariadenia – na základe právnej úpravy týkajúcej sa krmív – vedel, že lithothamnium má vysoký obsah vápnika, naopak spomenul riasy, pričom nevylúčil Lithothamnium calcareum. Pokiaľ by však táto právna úprava mala obsahovať v tomto smere obmedzenia, v každom prípade to nemožno zistiť bez pochybností o potrebnej určitosti príslušnej právnej úpravy.
- 23 Pochybnosti o reštriktívnom chápaní zoznamu uvedeného v bode 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 napokon vznikajú vzhľadom na účel právnej úpravy. Ak má už živá riasa Lithothamnium calcareum vzhľadom na charakteristické usádzanie vápnika v bunkových stenách vysoký obsah vápnika, nie je zrejmé, prečo by sa len mŕtva riasa práve z dôvodu tohto podielu minerálov už nemala považovať za poľnohospodársku zložku.
- 24 4. Napokon je otázne, či sa na výrobku žalobkyne môžu nachádzať údaje o vápniku, ak má tento výrobok spĺňať požiadavky na označenie „bio“.
- 25 Podľa článku 23 ods. 2 druhého pododseku nariadenia (ES) č. 834/2007 sú všetky pojmy, praktiky označovania alebo reklamné praktiky, ktoré sú vo vzťahu k požiadavkám tohto nariadenia zavádzajúce, neprípustné. To svedčí v prospech záveru, že údaj o vápniku uvedený na balení alebo v produktovom označení bionápoja sa má považovať za neprípustný. Minerály sa podľa článku 19 ods. 2

písm. b) nariadenia (ES) č. 834/2007 v spojení s článkom 27 ods. 1 písm. f) nariadenia (ES) č. 889/2008 v zásade nemôžu pridávať do ekologických potravín, pričom ich používanie je povolené len za obmedzených podmienok, ktoré v prejednávacom prípade nie sú splnené. Propagácia týkajúca sa vápnika, teda minerálu, je preto vo vzťahu k požiadavkám nariadenia (ES) č. 834/2007 zavádzajúca.

- 26 Proti takému zákazu svedčí skutočnosť, že tento údaj je vecne správny. Keďže zložka použitá povoleným spôsobom má vysoký obsah vápnika, údaj o vápniku sám osebe nie je zavádzajúci. V tomto smere môže prichádzať do úvahy zmienka o povolenej poľnohospodárskej zložke, ako je údaj „s morskou riasou bohatou na vápnik“ použitý žalobkyňou.
- 27 5. Senát sa prikláňa k názoru, že článok 19 ods. 2 písm. c) nariadenia (ES) č. 834/2007 v spojení s článkom 28 a bodom 1.3 prílohy IX nariadenia (ES) č. 889/2008 pripustil používanie zomletých zvyškov mŕtvych rias druhu *Lithothamnium calcareum* pri výrobe ekologických potravín. Propagáciu týchto výrobkov, ktoré sa vzťahuje na vápnik, a teda minerál, však považuje za neprípustnú.
- 28 Na uvedené otázky, ktoré sú v prejednávanej veci relevantné pre rozhodnutie, týkajúce sa výkladu nariadenia (ES) č. 834/2007 a nariadenia (ES) č. 889/2008 však na základe smerodajných ustanovení a doteraz vydanéj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie nemožno s dostatočnou určitosťou odpovedať. Preto ich treba – najmä vzhľadom na otázky, ktoré rovnakým spôsobom vznikajú aj v iných členských štátoch – položiť Súdnemu dvoru Európskej únie prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania (pozri rozsudok Súdneho dvora zo 6. októbra 1982 – C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. – bod 21 [omissis]).

[omissis]