



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

29. travnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda i ribarstvo – Ekološka proizvodnja i označivanje ekoloških proizvoda – Uredba (EZ) br. 834/2007 – Članak 19. stavak 2. – Članci 21. i 23. – Uredba (EZ) br. 889/2008 – Članak 27. stavak 1. – Članak 28. – Točka 1.3. Priloga IX. – Prerada ekološke hrane – Neekološki sastojci poljoprivrednog podrijetla – Alga *Lithothamnium calcareum* – Prah dobiven od očišćenih, mljevenih i osušenih naslaga te alge – Kvalifikacija – Upotreba u ekološkoj hrani u svrhu njezina obogaćivanja kalcijem – Odobrenje – Uvjeti”

U predmetu C-815/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 5. rujna 2019., koju je Sud zaprimio 6. studenoga 2019., u postupku

Natumi GmbH

protiv

Land Nordrhein-Westfalen,

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, N. Wahl, F. Biltgen (izvjestitelj), L. S. Rossi i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Natumi GmbH, C. Konnertz-Häußler, *Rechtsanwältin*,
- za Land Nordrhein-Westfalen, A. Schink i J. Ley, *Rechtsanwälte*,
- za vladu Helenske Republike, E. Tsaousi i A. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. Damiani, *avvocato dello Stato*,
– za Europsku komisiju, B. Hofstätter i A. Dawes, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. prosinca 2020.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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 izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/1584 od 22. listopada 2018. (SL 2018., L 264, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 889/2008).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Natumi GmbH i Landa Nordrhein-Westfalen (Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija, Njemačka), u vezi s upotrebom neekološkog sastojka prilikom prerade ekološke hrane i upotrebom izraza pri označivanju te hrane koji upućuju na ekološki način proizvodnje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 834/2007

- 3 U članku 14. stavku 1. točki (d) podtočki iv. Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 od 28. lipnja 2007. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda i stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 2092/91 (SL 2007., L 189, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 139.), naslovljenom „Pravila stočarske proizvodnje”, određuje se:

„Osim općih pravila proizvodnje na poljoprivrednim gospodarstvima iz članka 11. za stočarsku proizvodnju primjenjuju se sljedeća pravila:

[...]

(d) s obzirom na hranu za životinje:

[...]

- iv. konvencionalne sirovine za hranu za životinje biljnog podrijetla, sirovine životinjskog i mineralnog podrijetla, aditivi za hranu za životinje, neki proizvodi koji se koriste u prehrani životinja i pomoćne tvari u procesu proizvodnje smiju se upotrebljavati samo ako su odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji u skladu s člankom 16.”.

- 4 Člankom 16. te uredbe, naslovljenim „Proizvodi i tvari koje se upotrebljavaju u uzgoju i kriteriji za njihovo odobravanje”, određuje se:

„1. Proizvode i tvari za upotrebu u ekološkoj proizvodnji Komisija odobrava u skladu s postupkom iz članka 37. stavka 2. te ih uvrštava u ograničeni popis proizvoda i tvari koje se smiju upotrebljavati u ekološkom uzgoju na sljedeći način:

[...]

(c) kao konvencionalne sirovine za hranu za životinje biljnog, životinjskog i mineralnog podrijetla i kao neke tvari koje se upotrebljavaju u hranidbi životinja;

[...]”

- 5 Članak 19. navedene uredbe, naslovljen „Opća pravila proizvodnje prerađene hrane”, propisuje:

„1. Priprema prerađene ekološke hrane vremenski se i prostorno odvaja od pripreme konvencionalne hrane.

2. Za sastav ekološke prerađene hrane vrijede sljedeći uvjeti:

(a) proizvod se proizvodi većim dijelom od sastojaka poljoprivrednog podrijetla; [...]

(b) u prehrambenim proizvodima za posebne prehrambene namjene smiju se upotrebljavati samo aditivi, pomoćne tvari u procesu proizvodnje, arome, voda, sol, preparati mikroorganizama i enzima, minerali, elementi u tragovima, vitamini, kao i aminokiseline i ostali mikronutrijenti i to samo ako su odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji u skladu s člankom 21.;

(c) sastojci konvencionalnog poljoprivrednog podrijetla smiju se upotrebljavati samo ako su odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji u skladu s člankom 21. ili ako ih je država članica privremeno odobrila;

[...]”

- 6 Članak 21. Uredbe br. 834/2007, naslovljen „Kriteriji za neke proizvode i tvari u preradi”, određuje:

„1. Odobrenje proizvoda i tvari za upotrebu u ekološkoj proizvodnji i njihovo uvrštavanje na ograničeni popis proizvoda i tvari iz članka 19. stavka 2. točaka (b) i (c) uvjetovano je ciljevima i načelima utvrđenim u glavi II. i sljedećim kriterijima, koji će se ocjenjivati kao jedna cjelina:

i. alternativni proizvodi i tvari odobreni u skladu s ovim poglavljem nisu raspoloživi;

ii. kada se oni ne bi upotrebljavali, bilo bi nemoguće proizvesti ili konzervirati hranu, odnosno ispuniti određene prehrambene zahtjeve predviđene na temelju zakonodavstva Zajednice.

[...]

2. U skladu s postupkom iz članka 37. stavka 2. Komisija odlučuje o odobrenju proizvoda i tvari i o njihovom uvrštavanju na ograničeni popis iz stavka 1. ovog članka te utvrđuje posebne uvjete i ograničenja za njihovu upotrebu i, prema potrebi, o povlačenju proizvoda.

[...]”

- 7 Članak 23. te uredbe, naslovljen „Upotreba izraza koji se odnose na ekološku proizvodnju”, određuje:

„1. Za potrebe ove Uredbe smatra se da je proizvod označen izrazom koji upućuje na ekološku proizvodnju ako su pri označivanju u promidžbenim materijalima ili komercijalnim ispravama taj proizvod, njegovi sastojci ili sirovine za hranu za životinje opisani riječima iz kojih kupac može vidjeti da su taj proizvod, njegovi sastojci ili sirovine dobiveni u skladu s pravilima utvrđenim ovom Uredbom. Konkretno, izrazi navedeni u Prilogu, njihove izvedenice ili skraćenice kao što su ‚bio’ i ‚eko’, same ili u kombinaciji, mogu se upotrebljavati unutar cijele Zajednice, na bilo kojem jeziku Zajednice, za označivanje i oglašavanje proizvoda koji ispunjavaju zahtjeve navedene u okviru ove Uredbe ili s njom u skladu.

Za označivanje i oglašavanje sirovih ili neprerađenih poljoprivrednih proizvoda izrazi koji označavaju ekološki način proizvodnje mogu se koristiti samo ako su i svi sastojci tog proizvoda proizvedeni u skladu sa zahtjevima utvrđenim u ovoj Uredbi.

2. Izrazi iz stavka 1. ne smiju se upotrebljavati nigdje u Zajednici ni na bilo kojem jeziku Zajednice u komercijalnim ispravama ni u označivanju i oglašavanju proizvoda koji ne ispunjavaju zahtjeve utvrđene ovom Uredbom, osim ako se odnose na poljoprivredne proizvode sadržane u hrani ili hrani za životinje ili osim ako je očito da imaju veze s ekološkom proizvodnjom.

Osim toga, ne smiju se upotrebljavati nikakvi izrazi, uključujući izraze u okviru zaštitnog znaka, ni postupci koji se primjenjuju u označivanju ili oglašavanju, koji bi mogli zvesti potrošača ili korisnika sugerirajući da proizvod ili njegovi sastojci ispunjavaju zahtjeve utvrđene ovom Uredbom.

[...]

4. Što se tiče prerađene hrane, izrazi iz stavka 1. smiju se upotrebljavati:

- (a) u prodajnim nazivima, pod uvjetom da:
 - i. je prerađena hrana u skladu s člankom 19.;
 - ii. najmanje 95 % mase proizvoda čine ekološki sastojci poljoprivrednog podrijetla;
- (b) samo u popisu sastojaka, pod uvjetom da je hrana u skladu s člankom 19. stavkom 1. i člankom 19. stavkom 2. točkama (a), (b) i (d);

[...]”

Uredba br. 889/2008

- 8 Članak 1. stavak 1. Uredbe br. 889/2008, naslovljen „Predmet i područje primjene”, određuje:

„Ova Uredba uređuje posebna pravila o ekološkoj proizvodnji, označivanju i kontroli u odnosu na proizvode iz članka 1. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 834/2007.”

- 9 Članak 22. Uredbe br. 889/2008, naslovljen „Korištenje određenih proizvoda i tvari u hrani za životinje”, određuje:

„U smislu članka 14. stavka 1. točke (d) podtočke iv. Uredbe (EZ) br. 834/2007 kod prerade ekološke hrane za životinje i u hranidbi ekoloških životinja smiju se koristiti samo sljedeće tvari:

- (a) neekološka krmiva biljnog ili životinjskog podrijetla ili druga krmiva navedena na popisu u odjeljku 2. Priloga V., pod uvjetom da:
 - i. su proizvedena ili prerađena bez kemijskih otapala; i

ii. sukladna ograničenjima propisanim u članku 43. ili članku 47. točki (c);

[...]

(c) ekološka krmiva životinjskoga podrijetla;

(d) krmiva mineralnog podrijetla navedena u popisu u odjeljku 1. Priloga V.;

[...]”

10 Članak 27. Uredbe br. 889/2008, naslovljen „Korištenje određenih proizvoda i tvari u preradi hrane”, određuje:

„1. U svrhu članka 19. stavka 2. točke (b) Uredbe (EZ) br. 834/2007, u preradi ekološke hrane smiju se primjenjivati samo sljedeće tvari, uz izuzetak proizvoda iz sektora vina, na koje se primjenjuju odredbe poglavlja 3.a:

(a) tvari navedene u Prilogu VIII. ovoj Uredbi;

[...]

(f) minerali (uključujući elemente u tragovima), vitamini, aminokiseline i mikronutrijenti, pod uvjetom:

- i. da se njihova upotreba u hrani za uobičajenu konzumaciju ‚izravno zakonski zahtijeva’, u smislu da se izravno zahtijeva odredbama prava Unije ili odredbama nacionalnog prava koje su u skladu s pravom Unije, a posljedica toga je da se hranu uopće ne može staviti na tržište kao hranu za uobičajenu konzumaciju ako ti minerali, vitamini, aminokiseline ili mikronutrijenti nisu dodani; ili
- ii. u pogledu hrane koja se stavlja na tržište kao hrana s određenim značajkama ili učincima u vezi sa zdravljem ili prehranom ili u vezi s potrebama specifičnih skupina potrošača:

- u proizvodima iz članka 1. stavka 1. točaka (a) i (b) Uredbe (EU) br. 609/2013 Europskog parlamenta i Vijeća [od 12. lipnja 2013. o hrani za dojenčad i malu djecu, hrani za posebne medicinske potrebe i zamjeni za cjelodnevnu prehranu pri redukcijskoj dijeti te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 92/52/EEZ, direktiva Komisije 96/8/EZ, 1999/21/EZ, 2006/125/EZ i 2006/141/EZ, Direktive 2009/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i uredbi Komisije (EZ) br. 41/2009 i (EZ) br. 953/2009 (SL 2013., L 181, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 66., str. 216.)], da je njihova upotreba odobrena tom uredbom i aktima donesenima na temelju članka 11. stavka 1. te uredbe za predmetne proizvode,
- u proizvodima koji su regulirani Direktivom Komisije 2006/125/EZ [od 5. prosinca 2006. o prerađenoj hrani na bazi žitarica i hrani za dojenčad i malu djecu (SL 2006., L 339, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 119.)], da je njihova upotreba odobrena tom direktivom, ili
- u proizvodima koji su regulirani Direktivom Komisije 2006/141/EZ [od 22. prosinca 2006. o početnoj i prijelaznoj hrani za dojenčad i izmjeni Direktive 1999/21/EZ (SL 2006., L 401, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 29., str. 103.)], da je njihova upotreba odobrena tom direktivom.”

- 11 Članak 28. Uredbe br. 889/2008, naslovljen „Korištenje određenih neekoloških sastojaka poljoprivrednog podrijetla u preradi hrane”, određuje:

„Za potrebe članka 19. stavka 2. točke (c) Uredbe (EZ) br. 834/2007, u preradi ekološke hrane mogu se koristiti neekološki poljoprivredni sastojci navedeni u Prilogu IX. ovoj Uredbi.”

- 12 U točki 1. Priloga V. Uredbi br. 889/2008, naslovljenog „Krmiva prema članku 22. točki (d), članku 24. stavku 2. i članku 25.m stavak 1.”, navode se sirovine za hranu za životinje mineralnog podrijetla, među kojima se nalaze i „Maerl” i „Litotamnij”.

- 13 Prilog VIII. toj uredbi, naslovljen „Određeni proizvodi i tvari za primjenu u proizvodnji prerađene ekološke hrane, kvasca i proizvoda od kvasca iz članka 27. stavka 1. točke (a) i članka 27.a točke (a)”, u odjeljku A, koji se odnosi na „Prehramben[e] aditiv[e], uključujući nosače”, navodi da se „kalcijev karbonat” „ne koristi [...] za bojenje ni za obogaćivanje proizvoda kalcijem”.

- 14 Prilog IX. navedenoj uredbi, naslovljen „Sastojci poljoprivrednog podrijetla koji nisu ekološki proizvedeni, iz članka 28.”, predviđa:

„Neprobađeni biljni proizvodi i proizvodi koji su postupcima dobiveni iz njih

1.1. Jestivo voće, orašasto voće i sjemenja:

[...]

1.2. Jestivi zaćini i zeljasto bilje:

[...]

1.3. Razno

Alge, uključujući morske alge, koje su dopuštene u pripravljanju neekološke hrane.

[...]”

Uredba (EZ) br. 1925/2006

- 15 U Prilogu I. Uredbi (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o dodavanju vitamina, minerala i određenih drugih tvari hrani (SL 2006., L 404, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 29., str. 136.), naslovljenom „Vitamini i minerali koji se smiju dodavati hrani”, pod pojmom „Minerali” nabraja se i „Kalcij”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Društvo Natumi proizvođać je napitaka od soje i riže koje na tržište stavlja u obliku pretpakirane hrane. U svoje napitke stavlja *Lithothamnium calcareum*, crvenu koraljnu algu, u obliku praha dobivenog od oćišćenih, mljevenih i osušenih naslaga te mrtve alge. Ta morska alga sadržava uglavnom kalcijev karbonat i magnezijev karbonat.
- 17 Društvo Natumi stavlja na tržište, među ostalim, napitak nazvan „Soja-Drink-Calcium” s oznakom „bio”, uz navođenje sljedećih oznaka: „kalcij”, „s morskom algom bogatom kalcijem” i „s visokokvalitetnim kalcijem iz morske alge Lithothamnium”.

- 18 Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija upozorila je 2005. godine društvo Natumi, s jedne strane, da je upotreba kalcijeva karbonata kao minerala zabranjena za obogaćivanje ekoloških proizvoda kalcijem, kao i u slučaju kada se obogaćivanje provodi dodavanjem algi, i, s druge strane, da je na takvim proizvodima zabranjeno isticati oznake u vezi s kalcijem.
- 19 Budući da je Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija pokrenula postupak za izricanje novčane kazne protiv društva Natumi, ono je 14. srpnja 2005. podnijelo deklaratornu tužbu pred Verwaltungsgerichtom Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka), koja je odbijena.
- 20 Društvo Natumi podnijelo je protiv odluke tog suda žalbu Oberverwaltungsgerichtu für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud Savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka). Postupak je, na zahtjev stranaka glavnog postupka, obustavljen do donošenja Uredbe br. 834/2007, kojom je stavljena izvan snage Uredba 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.).
- 21 Odlukom od 19. svibnja 2016., potonji je sud odbio žalbu društva Natumi smatrajući da dodavanje alge *Lithothamnium calcareum* u ekološku hranu nije dopušteno Uredbom br. 889/2008. Prema stajalištu navedenog suda, točka 1.3. Priloga IX. tog uredbi odnosi se samo na jestive alge, tako da se samo one mogu upotrebljavati, u skladu s člankom 28. te uredbe, u preradi ekološke hrane. Iako te odredbe uopće izravno ne upućuju na jestivost algi, to je tumačenje potkrijepljeno činjenicom da druge tvari iz točaka 1.1. i 1.2. tog Priloga IX. trebaju biti jestive, kao i alge obuhvaćene člankom 13. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 834/2007. Međutim, alga *Lithothamnium calcareum* nije jestiva zbog karakterističnih naslaga vapnenca u svojim staničnim stijenkama. Navedeni je sud smatrao da naslage alge *Lithothamnium calcareum* u svakom slučaju nisu sastojci poljoprivrednog podrijetla obuhvaćeni točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008, nego minerali, čije dodavanje u ekološke proizvode načelno nije dopušteno.
- 22 Društvo Natumi podnijelo je protiv presude donesene povodom žalbe reviziju Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka).
- 23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da ishod spora u glavnom postupku, kao prvo, ovisi o pitanju dopušta li Uredba br. 889/2008 upotrebu alge *Lithothamnium calcareum* kao sastojka u pripravljanju ekološke hrane.
- 24 U tom pogledu ističe da se člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 834/2007 razlikuju, među ostalim, upotreba minerala i upotreba neekoloških sastojaka poljoprivrednog podrijetla te da se člancima 27. i 28. Uredbe br. 889/2008, kojom se provodi Uredba br. 834/2007, propisuju različiti sustavi odobrenja za te dvije kategorije.
- 25 Naime, u skladu s člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 889/2008, minerali su dopušteni samo ako se njihova primjena u hrani za uobičajenu konzumaciju „izravno zakonski zahtijeva”. U skladu s člankom 28. te uredbe, neekološki sastojci poljoprivrednog podrijetla mogu se upotrebljavati u preradi ekološke hrane ako se nalaze na ograničenom popisu iz Priloga IX. navedenoj uredbi. U točki 1.3. tog priloga navode se „Alge, uključujući morske alge, koje su dopuštene u pripravljanju neekološke hrane”.
- 26 Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, točka 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 ne sadržava nikakvo ograničenje u pogledu jestivosti algi. Stoga ne treba sama alga biti jestiva, nego sastojak koji se koristi u proizvodnji hrane kao što je to prah od algi. To je tumačenje potvrđeno Komisijinim dopisom od 30. ožujka 2015., koji je podnijelo društvo Natumi, u kojem je ta institucija potvrdila da se točka 1.3. tog Priloga IX. odnosi na algu *Lithothamnium calcareum*.

- 27 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da, doduše, okolnost da se „litotamnij” nalazi kao sirovina mineralnog podrijetla u Prilogu V. Uredbi br. 889/2008, koji se odnosi na hranu za životinje, i nepostojanje kategorije koja odgovara „litotamniju” iz Priloga IX. toj uredbi idu u prilog klasifikaciji alge o kojoj je riječ u glavnom postupku kao minerala. Međutim, ako se alga koja je skupljena dok je živa smatra sastojkom poljoprivrednog podrijetla, neovisno o svojem sadržaju kalcija, načelno isto treba vrijediti za mrtvu algu, s obzirom na to da nije utvrđeno da do kalcifikacije dolazi kad je alga mrtva. Usto, klasifikacija tvari „litotamnij” kao sirovine mineralnog podrijetla u Prilogu V. Uredbi br. 889/2008 nije relevantna za potrebe sustava odobrenja hrane zbog toga što se člankom 19. Uredbe br. 834/2007, koji se primjenjuje na klasifikaciju potonjih, načelno ne odobravaju minerali.
- 28 K tomu, sud koji je uputio zahtjev ističe da se – unatoč tomu što je, kao što to proizlazi iz pravila u vezi s hranom za životinje koja su uvedena Uredbom br. 889/2008, zakonodavac Unije svjestan visokog udjela kalcija kod alge *Lithothamnium calcareum* – točka 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 odnosi na alge, bez isključenja te konkretne alge.
- 29 Slijedom toga, upotreba alge *Lithothamnium calcareum*, i osobito praha dobivenog od naslaga te mrtve alge koje su očišćene, osušene i mljevene, dopuštena je na temelju članka 19. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 834/2007, u vezi s člankom 28. Uredbe br. 889/2008 i točkom 1.3. Priloga IX. toj uredbi.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev, međutim, pita ispunjavaju li, i u kojoj mjeri, alge, a osobito alga *Lithothamnium calcareum*, uvjete navedene u članku 21. stavku 1. točki ii. Uredbe br. 834/2007, da bi njihova upotreba bila dopušteno u skladu s člankom 19. stavkom 2. te uredbe. Naime, nije razvidno da je nemoguće proizvesti ili konzervirati hranu bez upotrebe te alge ili ispuniti određene prehrambene zahtjeve predviđene pravom Unije.
- 31 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu pitanja može li se u oznaci proizvoda koji sadržava sastojak kao što je alga o kojoj je riječ u glavnom postupku navoditi kalcij, koji je mineral.
- 32 Taj sud smatra da je na temelju članka 23. Uredbe br. 834/2007 zabranjeno navođenje kalcija na pakiranju ili u nazivu proizvoda napitka ekološkog podrijetla i da se, načelno, svako navođenje minerala poput kalcija – s obzirom na članak 19. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 834/2007, u vezi s člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 889/2008, kojim se upotreba minerala podvrgava strogim uvjetima – može smatrati zavaravajućim. Međutim, isti sud smatra da to nije tako ako taj kalcij potječe od sastojka koji, pod uvjetom da je njegova upotreba odobrena, ima prirodno visok udio kalcija.
- 33 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 28. u vezi s točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 tumačiti na način da se u preradi ekološke hrane alga *Lithothamnium calcareum* može upotrijebiti kao sastojak?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: je li dopuštena i upotreba mrtvih algi?
3. U slučaju potvrdnog odgovora i 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*’?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 34 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 889/2008 tumačiti na način da je upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum*, kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. te uredbe, dopuštena u preradi ekološke hrane kao što su to ekološki napitci na bazi riže i soje, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.
- 35 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije potrebno uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i njezin kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 19. rujna 2018., González Castro, C-41/17, EU:C:2018:736, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 36 Kad je riječ o tekstu odredaba o kojima je riječ u glavnom postupku, iz članka 28. Uredbe br. 889/2008 proizlazi da se za potrebe članka 19. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 834/2007 u preradi ekološke hrane mogu koristiti neekološki poljoprivredni sastojci navedeni u Prilogu IX. Uredbi br. 889/2008.
- 37 U točki 1. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 utvrđen je popis pod nazivom „Neprerađeni biljni proizvodi i proizvodi koji su postupcima dobiveni iz njih”, među kojima se nalaze, u točki 1.1. „Jestivo voće, orašasto voće i sjemenja”, u točki 1.2. „Jestivi začini i zeljasto bilje” i u točki 1.3., naslovljenoj „Razno”, „Alge, uključujući morske alge, koje su dopuštene u pripravljanju neekološke hrane”.
- 38 Valja istaknuti, poput suda koji je uputio zahtjev, da, s obzirom na to da je zakonodavac Unije izričito naveo, kad je riječ o točkama 1.1. i 1.2. tog Priloga IX., da proizvodi koji se u njima nalaze trebaju biti jestivi, bez davanja takvog pojašnjenja u točki 1.3. navedenog priloga, nepostojanje takvog pojašnjenja potvrđuje da područje primjene te odredbe nije ograničeno samo na jestive alge kao takve.
- 39 Stoga točku 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 treba razumjeti na način da se odnosi na sve alge, uključujući morske alge, pri čemu se jedinim predviđenim uvjetom nalaže da njihova upotreba u pripremi neekološke hrane bude dopuštena.
- 40 U ovom slučaju nije sporno da je alga *Lithothamnium calcareum* morska alga i da je njezina upotreba odobrena pri preradi neekološke hrane.
- 41 Slijedom toga, tu algu treba smatrati neprerađenim biljnim proizvodom, u smislu točke 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008.
- 42 Iz toga slijedi da prah dobiven od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum* čini proizvod koji je preradom dobiven iz biljnog proizvoda, koji je obuhvaćen točkom 1.3. Priloga IX. Uredbi br. 889/2008 i koji treba smatrati neekološkim sastojkom poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. te uredbe.
- 43 To se utvrđenje ne može dovesti u pitanje okolnošću, na koju se poziva Savezna zemlja Sjeverna Rajna-Vestfalija, da se u točki 1. Priloga V. Uredbi br. 889/2008 – u kojoj se, u skladu s njezinim člankom 22., navodi ograničen popis neekoloških sirovina biljnog podrijetla, sirovina životinjskog podrijetla i sirovina mineralnog podrijetla za hranu za životinje koje se mogu upotrebljavati u okviru ekološke proizvodnje na temelju članka 14. stavka 1. točke (d) podtočke iv. i članka 16. Uredbe br. 834/2007 – „Litotamnij” i „Maerl”, drugim riječima, alga *Lithothamnium calcareum*, izričito klasificira među „Sirovine mineralnog podrijetla za hranu za životinje”.

- 44 Naime, ta je klasifikacija svojstvena hrani za životinje i različita od klasifikacije hrane na koju se odnose te uredbe. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 78. i 79. svojeg mišljenja, ta se klasifikacija hrane za životinje objašnjava time što je, u okviru propisa o hrani za životinje utvrđenih pravom Unije, alga *Lithothamnium calcareum* određena s obzirom na svoj hranjivi doprinos.
- 45 Usto, valja podsjetiti na to da se, kad je riječ o prerađenoj ekološkoj hrani, člankom 19. stavkom 2. točkama (b) i (c) i člankom 21. Uredbe br. 834/2007 predviđaju različiti sustavi odobrenja, ovisno o tome jesu li upotrebljavani proizvodi ili tvari neekološki sastojci poljoprivrednog podrijetla, uvršteni na ograničeni popis koji je sastavila Komisija i koji se nalazi u članku 28. Uredbe br. 889/2008 i u Prilogu IX. toj uredbi, ili aditivi, pomoćne tvari, arome, voda, sol, preparati mikroorganizama i enzima, minerali, elementi u tragovima, vitamini, kao i aminokiseline i ostali mikronutrijenti, uvršteni na ograničeni popis koji je također sastavila Komisija i koji se nalazi u članku 27. stavku 1. i Prilogu VIII. Uredbi br. 889/2008.
- 46 Slijedom toga, klasifikacija nekog proizvoda kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. i Priloga IX. Uredbi br. 889/2008, ili kao minerala, u smislu članka 27. stavka 1. i Priloga VIII. toj uredbi, nije određena s obzirom na hranjivi doprinos tog proizvoda, nego s obzirom na to što je upisan na jedan od ograničenih popisa koji se nalazi u tim odredbama.
- 47 U ovom slučaju ni tekst članka 27. stavka 1. Uredbe br. 889/2008 ni tekst Priloga VIII. toj uredbi ne upućuje na algu *Lithothamnium calcareum*, tako da se za nju, prije svega, ne može smatrati da je mineral, u smislu tih odredaba.
- 48 Kad je riječ o kontekstu dotičnih odredaba, važno je podsjetiti na to da se člankom 28. Uredbe br. 889/2008 i Prilogom IX. toj uredbi provodi članak 19. stavak 2. točka (c) Uredbe br. 834/2007.
- 49 Naime, članak 19. Uredbe br. 834/2007, koji u stavku 2. točki (c) donosi pravila koja se primjenjuju na proizvodnju prerađene hrane, dopušta dodavanje neekoloških sastojaka poljoprivrednog podrijetla ako su prethodno odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji, u skladu s člankom 21. te uredbe.
- 50 U tom pogledu, članak 21. Uredbe br. 834/2007 određuje kriterije za odobrenje upotrebe tih proizvoda i tvari te ovlašćuje Komisiju da u okviru tih kriterija utvrdi ograničen popis na koji može uključiti navedene proizvode i tvari.
- 51 Na temelju tog članka 21., Komisija je, u članku 28. i Prilogu IX. Uredbi br. 889/2008, utvrdila ograničen popis neekoloških sastojaka poljoprivrednog podrijetla koji se mogu upotrebljavati u preradi ekološke hrane, za potrebe članka 19. stavka 2. točke (c) Uredbe br. 834/2007.
- 52 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da provedbenu uredbu treba, ako je to moguće, tumačiti u skladu s odredbama osnovne uredbe (presuda od 19. srpnja 2012., Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 53 Slijedom toga, članak 28. Uredbe br. 889/2008 i Prilog IX. toj uredbi treba tumačiti u skladu s člankom 21. Uredbe br. 834/2007.
- 54 Iz toga proizlazi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, da se neekološki sastojak poljoprivrednog podrijetla uvršten na ograničeni popis koji se nalazi u Prilogu IX. Uredbi br. 889/2008 može upotrebljavati u biološkoj hrani samo ako ispunjava kriterije predviđene u članku 21. Uredbe br. 834/2007.
- 55 U skladu s tim kriterijima, koji su navedeni u članku 21. stavku 1. prvom podstavku točkama i. i ii. Uredbe br. 834/2007, upotreba proizvoda ili tvari uvjetovana je, s jedne strane, neraspoloživošću alternativnih proizvoda odobrenih u skladu s poglavljem 4. glave III. te uredbe, kojemu ta odredba

pripada, i, s druge strane, nemogućnošću – bez korištenja tih proizvoda ili tih tvari – proizvodnje ili konzerviranja hrane ili ispunjavanja određenih prehrambenih zahtjeva predviđenih na temelju zakonodavstva Unije.

- 56 Slijedom toga, važno je provjeriti ispunjava li te kriterije upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum* u ekološkoj hrani kao što su ekološki napitci na bazi riže i soje o kojima je riječ u glavnom postupku, kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla u smislu članka 28. Uredbe br. 889/2008, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.
- 57 Što se tiče prvog od tih kriterija, ne čini se da su – premda to sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti – alternativni proizvodi odobreni na temelju članaka 19. i 21. te uredbe. Stoga se taj kriterij treba smatrati ispunjenim.
- 58 Što se tiče drugog od navedenih kriterija, nije razvidno – premda to također treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev – da je dodavanje praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum* u svrhu obogaćivanja kalcijem ekološke hrane kao što su ekološki napitci na bazi riže i soje o kojima je riječ u glavnom postupku nužno za proizvodnju ili konzerviranje te hrane, niti da ono omogućava ispunjavanje prehrambenih zahtjeva predviđenih na temelju zakonodavstva Unije. Slijedom toga, valja smatrati da u ovom slučaju taj kriterij nije ispunjen.
- 59 Iz toga slijedi da članak 28. i Prilog IX. Uredbi br. 889/2008, u vezi s člankom 21. Uredbe br. 834/2007, treba tumačiti na način da im se protivi upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum*, kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u preradi ekološke hrane kao što su to ekološki napitci na bazi riže i soje o kojima je riječ u glavnom postupku, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.
- 60 To je tumačenje potkrijepljeno ciljevima propisa o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 61 Naime, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., predmet Uredbe br. 889/2008 je uređivanje pravila primjene Uredbe br. 834/2007.
- 62 Uredbom br. 834/2007 utvrđuju se stroga pravila o dodavanju mineralâ u proizvodnji ekološke hrane, pri čemu se njezinim člankom 19. stavkom 2. točkom (b) propisuje da se u prehrambenim proizvodima smiju upotrebljavati minerali, ako su prethodno odobreni za upotrebu u ekološkoj proizvodnji, u skladu s člankom 21. te uredbe.
- 63 U skladu s Prilogom I. Uredbi br. 1925/2006 o dodavanju vitamina, minerala i određenih drugih tvari hrani, kalcij je mineral.
- 64 Na temelju članka 21. Uredbe br. 834/2007, Komisija je, u članku 27. i u odjeljku A Priloga VIII. Uredbi br. 889/2008, utvrdila ograničen popis tvari koje se mogu upotrebljavati kao aditivi u preradi ekološke hrane, za potrebe članka 19. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 834/2007. Iako se tim odjeljkom Priloga VIII. kalcijev karbonat svrstava u prehrambene aditive, njime se i pobliže određuje da se on ne može upotrebljavati za obogaćivanje proizvoda kalcijem.
- 65 Usto, člankom 27. stavkom 1. točkom (f) Uredbe br. 889/2008 predviđa se da je upotreba minerala odobrena u hrani za uobičajenu konzumaciju ako su ispunjeni sljedeći alternativni uvjeti. Kao prvo, njihova se upotreba mora „izravno zakonski zahtijeva[ti]”, u smislu da se izravno zahtijeva odredbama prava Unije ili odredbama nacionalnog prava koje su u skladu s pravom Unije, a posljedica je toga da se hrana uopće ne može staviti na tržište kao hrana za uobičajenu konzumaciju ako ti minerali nisu dodani. Kao drugo, u pogledu hrane koja se stavlja na tržište kao hrana s određenim značajkama ili učincima u vezi sa zdravljem ili prehranom ili u vezi s potrebama specifičnih skupina potrošača,

upotreba minerala mora biti predviđena propisima Unije o hrani za dojenčad i malu djecu, hrani za posebne medicinske potrebe i zamjeni za cjelodnevnu prehranu pri redukcijskoj dijeti, o prerađenoj hrani na bazi žitarica i hrani za dojenčad i malu djecu ili o početnoj i prijelaznoj hrani za dojenčad.

- 66 U ovom slučaju u zahtjevu za prethodnu odluku, spisu kojim Sud raspolaze i njegovoj analizi predmeta nema podataka koji bi upućivali na postojanje takvog pravila nacionalnog prava ili prava Unije kojim se nalaže dodavanje kalcija u ekološku hranu o kojoj je riječ u glavnom postupku odnosno u napitke na bazi riže i soje, kako bi oni mogli biti stavljeni na tržište.
- 67 Iz toga slijedi da se člankom 19. stavkom 2. točkom (b) i člankom 21. Uredbe br. 834/2007, u vezi s člankom 27. i Prilogom VIII. Uredbi br. 889/2008, zabranjuje dodavanje kalcija u preradi hrane kao što su napitci na bazi riže i soje o kojima je riječ u glavnom postupku, u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.
- 68 U tom je pogledu potrebno istaknuti da društvo Natumi u svojim pisanim očitovanjima priznaje da, s obzirom na to da je upotreba kalcijeva karbonata u svrhu obogaćivanja ekoloških proizvoda kalcijem zabranjena, mnogi proizvođači ekoloških napitaka na bazi soje, riže i žitarica u njih dodaju algu *Lithothamnium calcareum* jer ona prirodno ima visok udio kalcija. Usto, društvo Natumi ističe da ta alga čini prirodnu alternativu kalciju čija upotreba u svrhu obogaćivanja ekološke hrane treba biti dopuštena.
- 69 Međutim, potrebno je utvrditi da tumačenje u skladu s kojim bi upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum* – koja prirodno ima visok udio kalcija – kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. Uredbe br. 889/2008, bila dopuštena u preradi ekološke hrane kao što su to ekološki napitci na bazi riže i soje o kojima je riječ u glavnom postupku, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem, dovodi do toga da se proizvođačima te hrane omogućava zaobilazanje zabrane iz članka 19. stavka 2. točke (b) i članka 21. Uredbe br. 834/2007, u vezi s člankom 27. i Prilogom VIII. Uredbi br. 889/2008.
- 70 Stoga takvo tumačenje čini bespredmetnima stroga pravila – koja su uspostavljena propisima o kojima je riječ u glavnom postupku – o dodavanju proizvoda i tvari kao što su minerali u proizvodnji ekološke hrane i u suprotnosti je s ciljevima koji se nastoje postići tim propisima.
- 71 Osim toga, valja istaknuti, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točkama 90. do 93. svojeg mišljenja, da se u članku 7. stavku 2. nacrtu Provedbene uredbe (EU) 2018/848 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o ekološkoj proizvodnji i označivanju ekoloških proizvoda te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 834/2007 (SL 2018., L 150, str. 1. i ispravci SL 2018., L 260, str. 25., SL 2018., L 262, str. 90., SL 2018., L 270, str. 37., SL 2019., L 305, str. 59. i SL 2021., L 7, str. 53.) predviđa da se odobrenje za dodavanje neekoloških sastojaka poljoprivrednog podrijetla u prerađenu ekološku hranu neće primjenjivati ako se oni upotrebljavaju kao proizvodi ili tvari spomenute u točki 2.2.2. dijela IV. Priloga II. Uredbi 2018/848, među kojima se nalaze, među ostalim, minerali. Iako Uredba 2018/848 i navedeni nacrt provedbene uredbe, uključujući njegove priloge, nisu primjenjivi u ovom slučaju, oni ipak prikazuju razvoj na području ekološke hrane kojim se nastoji ograničiti dodavanje neekoloških elemenata u ekološku hranu.
- 72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da Uredbu br. 889/2008 treba tumačiti na način da joj se protivi upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum*, kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. Uredbe br. 889/2008, u preradi ekološke hrane kao što su to ekološki napitci na bazi riže i soje, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.

Treće pitanje

- 73 S obzirom na odgovor na prva dva pitanja, na treće pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

- 74 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Uredbu 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, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2018/1584 od 22. listopada 2018., treba tumačiti na način da joj se protivi upotreba praha dobivenog od očišćenih, osušenih i mljevenih naslaga alge *Lithothamnium calcareum*, kao neekološkog sastojka poljoprivrednog podrijetla, u smislu članka 28. Uredbe br. 889/2008, kako je izmijenjena Provedbenom uredbom 2018/1584, u preradi ekološke hrane kao što su to ekološki napitci na bazi riže i soje, a u svrhu obogaćivanja tih napitaka kalcijem.

Potpisi