Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

4. Oktober 2024*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Ökologische/biologische Produktion und Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen – Verordnung (EU) 2018/848 – Verwendung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe in der ökologischen/biologischen Produktion und Verzeichnis dieser Erzeugnisse und Stoffe – Ausnahme – Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 – Anhang II – Begriffe ‚industrielle Tierhaltung' und ‚flächenunabhängige Tierhaltung' – Vertrauen der Verbraucher – Tierwohl – Beachtung des Umwelt- und des Klimaschutzes – Kriterien"

In der Rechtssache C-228/23

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) mit Entscheidung vom 12. April 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 12. April 2023, in dem Verfahren

Association AFAÏA

gegen

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO),

Beteiligter:

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter), der Richter T. von Danwitz, P. G. Xuereb und A. Kumin sowie der Richterin I. Ziemele,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: R. Șereș, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. Februar 2024,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Französisch.

– der Vereinigung AFAÏA, vertreten durch B. Le Bret und R. Rard, Avocats, sowie A. Tricaud als Sachverständigen,

– der französischen Regierung, vertreten durch G. Bain, J.-L. Carré, B. Fodda und M. de Lisi als Bevollmächtigte,

– der finnischen Regierung, vertreten durch M. Pere als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Dawes und B. Hofstötter als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. April 2024,

folgendes

Urteil

1 Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 der Kommission vom 15. Juli 2021 über die Zulassung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion und zur Erstellung entsprechender Verzeichnisse (ABl. 2021, L 253, S. 13; im Folgenden: Durchführungsverordnung 2021/1165), die aufgrund der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. 2018, L 150, S. 1) (im Folgenden: Verordnung 2018/848) erlassen wurde.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Vereinigung AFAÏA, einem französischen Berufsverband, der die Verteidigung der kollektiven Interessen der Hersteller von organischen Düngemitteln zum Ziel hat, und dem Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (Nationales Institut für Herkunft und Qualität), einer französischen öffentlichen Verwaltungseinrichtung, wegen der Definition des Begriffs „industrielle Tierhaltung", die das INAO in seinem Guide de lecture des règlements pour l'application des règlements (CE) nº 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) nº 2092/91 [JO 2007, L 189, p. 1)], et (CE) nº 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 834/2007 du Conseil relatifs à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles [JO 2008, L 250, p. 1)] (Auslegungsleitfaden für die Verordnungen [EG] Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 [(ABl. 2007, L 189, S. 1)] und [EG] Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle [(ABl. 2008, L 250, S. 1)]; im Folgenden: Auslegungsleitfaden) verwendet.

Rechtlicher Rahmen

UVP-Richtlinie

3 Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014, (ABl. 2014, L 124, S. 1) (im Folgenden: UVP-Richtlinie) bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen auf die Umwelt unterzogen werden. Diese Projekte sind in Artikel 4 definiert."

4 Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie sieht vor:

„Projekte des Anhangs I werden vorbehaltlich des Artikels 2 Absatz 4 einer Prüfung gemäß den Artikeln 5 bis 10 unterzogen."

5 Anhang I Nr. 17 der Richtlinie lautet:

„Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen mit mehr als

a) 85 000 Plätzen für Masthähnchen und -hühnchen, 60 000 Plätzen für Hennen;

b) 3 000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder

c) 900 Plätzen für Sauen."

Verordnung 2018/848

6 In den Erwägungsgründen 1, 2, 4, 6, 15, 40, 43, 44, 63 und 123 der Verordnung 2018/848 heißt es:

„(1) Die ökologische/biologische Produktion bildet ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, das beste umweltschonende und klimaschützende Verfahren, ein hohes Maß an Artenvielfalt, den Schutz der natürlichen Ressourcen sowie die Anwendung hoher Tierschutz- und Produktionsstandards kombiniert, die der Tatsache Rechnung tragen, dass die Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen, die unter Verwendung natürlicher Stoffe und nach natürlichen Verfahren erzeugt worden sind, stetig steigt. Die ökologische/biologische Produktion spielt somit eine doppelte gesellschaftliche Rolle, denn sie bedient einerseits auf einem spezifischen Markt die Verbrauchernachfrage nach ökologischen/biologischen Erzeugnissen und stellt andererseits öffentliche Güter bereit, die einen Beitrag zu Umwelt- und Tierschutz ebenso wie zur Entwicklung des ländlichen Raums leisten.

(2) Die Einhaltung hoher Standards in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Tierschutz bei der Produktion ökologischer/biologischer Erzeugnisse ist für die hohe Qualität dieser Erzeugnisse von grundlegender Bedeutung. Wie in der Mitteilung der [Europäischen] Kommission vom 28. Mai 2009 über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse hervorgehoben wurde, ist die ökologische/biologische Produktion zusammen mit den geografischen Angaben und den garantiert traditionellen Spezialitäten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (ABl. 2012, L 343, S. 1)] sowie den Erzeugnissen der Regionen in äußerster Randlage der [Europäischen] Union gemäß der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 13. März 2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates (ABl. 2013, L 78, S. 23)] Teil der Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse der Union. In dieser Hinsicht verfolgt die ökologische/biologische Produktion im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik die gleichen Ziele wie alle Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse der Union.

…

(4) Außerdem ist die ökologische/biologische Produktion ein System, das zur Einbeziehung der Umweltschutzerfordernisse in die Gemeinsame Agrarpolitik beiträgt und die nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung fördert. …

…

(6) Mit Blick auf die Ziele der Politik für den ökologischen/biologischen Landbau der Union sollte der für die Umsetzung dieser Politik geschaffene Rechtsrahmen darauf ausgerichtet sein, fairen Wettbewerb und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes für ökologische/biologische Erzeugnisse zu gewährleisten, das Vertrauen der Verbraucher in als ökologisch/biologisch gekennzeichnete Erzeugnisse zu wahren und zu rechtfertigen, sowie Voraussetzungen zu schaffen, unter denen sich die Politik entsprechend den Produktions- und Marktentwicklungen fortentwickeln kann.

…

(15) Forschungsprojekte haben gezeigt, dass das Vertrauen der Verbraucher in den Markt für ökologische/biologische Lebensmittel von entscheidender Bedeutung ist. Langfristig gefährden nicht vertrauenswürdige Vorschriften das Vertrauen der Öffentlichkeit und führen zu Marktversagen. Daher sollte die nachhaltige Entwicklung der ökologischen/biologischen Produktion in der Union auf fundierten Produktionsvorschriften basieren, die unionsweit harmonisiert sind und den Erwartungen von Unternehmern und Verbrauchern hinsichtlich der Qualität ökologischer/biologischer Erzeugnisse sowie der Einhaltung der in dieser Verordnung festgeschriebenen Grundsätze und Vorschriften gerecht werden.

…

(40) Da die Tierhaltung mit der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen einhergeht, auf denen Dünger als Nährstoff bei der pflanzlichen Erzeugung eingesetzt wird, sollte, ausgenommen im Falle der Bienenhaltung, eine flächenunabhängige Tierproduktion verboten werden. …

…

(43) Die Tiergesundheit sollte im Wesentlichen durch Krankheitsvorsorge gesichert werden. Darüber hinaus sollten bestimmte Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen durchgeführt werden. Die vorbeugende Verabreichung chemisch-synthetischer allopathischer Arzneimittel, einschließlich Antibiotika, sollte in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft verboten sein. Ist bei kranken oder verletzten Tieren eine sofortige Behandlung erforderlich, so ist die Verwendung solcher Produkte auf das notwendige Mindestmaß bis zur Gesundung des Tieres zu beschränken. …

(44) Die Unterbringungsbedingungen und Haltungspraktiken für ökologische/biologische Tiere sollten die verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren erfüllen und sollten ein hohes Tierschutzniveau gewährleisten, das bei bestimmten Aspekten über die Tierschutzstandards der Union für die Tierhaltung im Allgemeinen hinausgehen sollte. In den meisten Fällen sollten Tiere ständigen Zugang zu Freigelände haben, auf dem sie sich bewegen können. Ein Leiden der Tiere, Schmerzen oder Stress sollten während der gesamten Lebensdauer der Tiere vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. Anbindung und Verstümmelung wie das Kupieren von Schwänzen bei Schafen, das Schnabelstutzen bei höchstens drei Tage alten Tieren und das Entfernen der Hornknospen sollte nur unter bestimmten Bedingungen möglich sein und nur, wenn die zuständigen Behörden es erlaubt haben.

…

(63) Die Verwendung von bestimmten Produkten oder Stoffen als Wirkstoffe bei Pflanzenschutzmitteln, die in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 2009, L 309, S. 1)] fallen, bei Düngemitteln, Bodenverbesserern, Nährstoffen, nichtökologischen/nichtbiologischen Bestandteilen der Tierernährung unterschiedlichen Ursprungs, Futtermittelzusatzstoffen, Verarbeitungshilfsstoffen und Reinigungs- und Desinfektionsmitteln sollte in der ökologischen/biologischen Produktion auf ein Minimum beschränkt werden und den in dieser Verordnung festgelegten spezifischen Bedingungen unterliegen. …

…

(123) [Die] Ziele dieser Verordnung … [betreffen] einen fairen Wettbewerb und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes für ökologische/biologische Erzeugnisse sowie die Sicherung des Vertrauens der Verbraucher in diese Erzeugnisse und das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion …“

7 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2018/848 definiert die „ökologische/biologische Produktion“ als „Anwendung … von Produktionsverfahren nach den Vorschriften dieser Verordnung auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs“.

8 Art. 4 dieser Verordnung nennt als allgemeine Ziele der ökologischen/biologischen Produktion:

„a) Beitrag zum Schutz der Umwelt und des Klimas;

b) Erhalt der Bodenfruchtbarkeit auf lange Sicht;

c) Beitrag zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt;

d) wesentlicher Beitrag zu einer giftfreien Umwelt;

e) Beitrag zu hohen Tierschutzstandards und insbesondere zur Erfüllung der artspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren;

…“

9 In Art. 5 („Allgemeine Grundsätze“) der Verordnung heißt es:

„Die ökologische/biologische Produktion ist ein nachhaltiges Bewirtschaftungssystem, das auf folgenden allgemeinen Grundsätzen beruht:

a) Respekt vor den Systemen und Kreisläufen der Natur sowie Förderung der Nachhaltigkeit und Verbesserung des Zustands von Boden, Wasser und Luft, der Gesundheit von Pflanzen und Tieren sowie des Gleichgewichts zwischen ihnen;

…

d) die Herstellung einer reichen Vielfalt an hochwertigen Lebensmitteln und anderen Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Aquakultur, die der Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen entsprechen, die durch Verfahren hergestellt wurden, die der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Tiergesundheit und dem Tierschutz nicht abträglich sind;

e) Gewährleistung der Integrität der ökologischen/biologischen Produktion auf allen Stufen der Produktion, der Aufbereitung und des Vertriebs von Lebens- und Futtermitteln;

…

g) die Beschränkung der Verwendung externer Produktionsmittel; sind externe Produktionsmittel erforderlich oder gibt es keine angemessenen Bewirtschaftungspraktiken oder -verfahren gemäß Buchstabe f, so beschränken sich diese externen Produktionsmittel auf:
   i) Produktionsmittel aus der ökologischen/biologischen Produktion; …
   ii) natürliche oder auf natürlichem Wege gewonnene Stoffe,

      …

…

j) die Beachtung eines hohen Tierschutzniveaus unter Berücksichtigung der artspezifischen Bedürfnisse.“

10 Art. 6 der Verordnung 2018/848 sieht vor:

„Die ökologische/biologische Produktion beruht sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Aquakultur insbesondere auf folgenden spezifischen Grundsätzen:

a) die Erhaltung und Förderung des Bodenlebens sowie der natürlichen Fruchtbarkeit … des Bodens zwecks Verhinderung und Bekämpfung des Verlusts von organischer Bodensubstanz, der Bodenverdichtung und -erosion und zur Versorgung der Pflanzen mit Nährstoffen hauptsächlich über das Ökosystem des Bodens;

b) die Minimierung der Verwendung von nicht erneuerbaren Ressourcen und von externen Produktionsmitteln;

…

k) Betreiben einer an den Standort angepassten flächengebundenen Tiererzeugung;

l) die Anwendung von Tierhaltungspraktiken, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden; dazu gehören unter anderem regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und Weideland;

…“

11 Art. 9 Abs. 3 Unterabs. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Für die in Artikel 24 und 25 sowie in Anhang II genannten Zwecke und Verwendungen dürfen in der ökologischen/biologischen Produktion nur gemäß diesen Bestimmungen zugelassene Erzeugnisse und Stoffe verwendet werden, sofern ihre Verwendung nach relevanten Unionsvorschriften und gegebenenfalls nach nationalen Vorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht auch für die nichtökologische/nichtbiologische Produktion zugelassen ist.“

12 Nach Art. 12 Abs. 1 dieser Verordnung „[müssen] Unternehmer, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse produzieren, … insbesondere die detaillierten Vorschriften gemäß Anhang II Teil I einhalten“.

13 In Art. 24 („Zulassung von Erzeugnissen und Stoffen, die in der ökologischen/biologischen Produktion verwendet werden“) der Verordnung heißt es:

„(1) Die Kommission kann bestimmte Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion für folgende Zwecke zulassen und nimmt alle solche zugelassenen Erzeugnisse und Stoffe in beschränkende Verzeichnisse auf:

…

b) als Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe;

…“

14 Anhang II Teil I („Vorschriften für die Pflanzenproduktion“) der Verordnung sieht vor:

„…

1.9.2. Fruchtbarkeit und biologische Aktivität des Bodens müssen durch Folgendes erhalten und gesteigert werden:

…

c) in jedem Falle durch Einsatz von aus ökologischer/biologischer Produktion stammenden Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft oder organischen Substanzen, die vorzugsweise kompostiert sind.

…

1.9.3. Soweit der Nährstoffbedarf der Pflanzen durch die unter den Nummern 1.9.1 und 1.9.2 vorgesehenen Maßnahmen nicht gedeckt werden kann, dürfen lediglich Düngemittel und Bodenverbesserer, die nach Artikel 24 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen sind, und nur in dem erforderlichen Maße verwendet werden. …“

Durchführungsverordnung 2021/1165

15 Art. 2 der Durchführungsverordnung 2021/1165 bestimmt:

„Für die Zwecke von Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung [2018/848] dürfen nur die in Anhang II der vorliegenden Verordnung aufgeführten Erzeugnisse und Stoffe als Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe zur Pflanzenernährung … in der ökologischen/biologischen Produktion verwendet werden, sofern diese im Einklang mit den einschlägigen Unionsvorschriften stehen. …“

16 Anhang II dieser Durchführungsverordnung sieht vor:

„Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe …, die in diesem Anhang aufgeführt sind, dürfen in der ökologischen/biologischen Produktion verwendet werden, sofern sie mit folgenden Rechtsgrundlagen in Einklang stehen:

– den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und den nationalen Rechtsvorschriften über Düngeprodukte, insbesondere gegebenenfalls den Verordnungen (EG) 2003/2003 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel (ABl. 2003, L 304, S. 1)] und (EU) 2019/1009 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 (ABl. 2019, L 170, S. 1)] und

– den Rechtsvorschriften der Union über tierische Nebenprodukte, insbesondere den Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (ABl. 2009, L 300, S. 1)] und (EU) Nr. 142/2011 [der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit

Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren (ABl. 2011, L 54, S. 1)], insbesondere den Anhängen V und XI.

Gemäß Anhang II Teil I Nummer 1.9.6 der Verordnung [2018/848] können zur Verbesserung des Gesamtzustandes des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen Zubereitungen von Mikroorganismen verwendet werden.

Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe dürfen nur gemäß den Spezifikationen und Verwendungsbeschränkungen der genannten Rechtsvorschriften der Union und der nationalen Rechtsvorschriften verwendet werden. Strengere Verwendungsvorschriften für die ökologische/biologische Produktion sind jeweils in der rechten Spalte der Tabellen angegeben.

Bezeichnung Erzeugnisse, die nur nachstehende Stoffe enthalten oder Gemische daraus	Beschreibung, besondere Bedingungen und Einschränkungen
Stallmist	Gemisch aus tierischen Exkrementen und pflanzlichem Material (Einstreu und Futtermittel) Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen
Getrockneter Stallmist und getrockneter Geflügelmist	Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen
Kompost aus tierischen Exkrementen, einschließlich Geflügelmist und kompostierter Stallmist	Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen
Flüssige tierische Exkremente	Verwendung nach kontrollierter Fermentation und/oder geeigneter Verdünnung Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen

…“

Sachverhalt und Vorlagefragen

17 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass das INAO im Januar 2020 seinen Auslegungsleitfaden geändert hat. Dabei legte es das in Anhang I der Verordnung Nr. 889/2008 und nun in Anhang II der Verordnung Nr. 2021/1165 enthaltene Verbot der Verwendung von Düngemitteln und Bodenverbesserern tierischen Ursprungs „aus der industriellen Tierhaltung“ auf ökologischen Flächen dahin aus, dass die Verwendung von Düngemitteln „aus Betrieben mit Gitterrostsystemen oder Vollspaltenböden, die die in Anhang I der Richtlinie 2011/92/EU festgelegten Schwellenwerte überschreiten“, sowie „aus Aufzucht mit Käfighaltung, die [die gleichen Schwellenwerte] überschreiten“, ausgeschlossen ist.

18 Die Vereinigung AFAÏA beantragte beim Conseil d’État (Staatsrat, Frankreich), dem vorlegenden Gericht, die Entscheidung vom 4. Februar 2020, mit der das INAO seinen Antrag auf Änderung des Auslegungsleitfadens im Hinblick auf dessen Definition des Begriffs der „industriellen Tierhaltung“ abgelehnt hat, für nichtig zu erklären und das INAO zu verpflichten, den Auslegungsleitfaden innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung jenes Gerichts

entsprechend zu ändern sowie Maßnahmen zur Bekanntmachung der in Rede stehenden Änderung zu treffen, um klarzustellen, dass die im Leitfaden enthaltene Auslegung dieses Begriffs nicht mehr gültig ist.

19 Das INOA trägt vor, es habe im Auslegungsleitfaden die Konsequenzen aus der vom Unionsgesetzgeber vorgenommenen Änderung der Terminologie in der französischen Fassung der Verordnungen Nr. 834/2007 und Nr. 889/2008 gezogen, die von der Verordnung 2018/848 aufgehoben worden seien, soweit der Unionsgesetzgeber den Begriff „élevage industriel“ („industrielle Tierhaltung“) an die Stelle des in der den Verordnungen Nr. 834/2007 und Nr. 889/2008 vorangehenden Verordnung verwendeten Begriffs „élevage hors sol“ („landlose [bzw. flächenunabhängige] Tierhaltung“) gesetzt habe. Durch die Auslegung des Begriffs der „industriellen Tierhaltung“ dahin, dass er sich auf die Unterbringungsbedingungen der Tiere beziehe, und zwar sowohl in Bezug auf die Bewegungsfreiheit und den Zugang zu Außenbereichen als auch in Bezug auf die Besatzdichte, und indem sie der üblichen Bedeutung dieses Begriffs gefolgt seien, wonach dieser sich auf die Mechanisierung der Verfahren und den Massencharakter der Produktion beziehe, hätten die französischen Behörden diejenigen Betriebe ausschließen wollen, deren Größe und Haltungsbedingungen nicht mit den Zielen der Verordnung 2018/848 vereinbar seien, zu denen der Tierschutz und das Vertrauen der Verbraucher in die Produktionskette der ökologischen/biologischen Landwirtschaft gehörten.

20 Aus den einschlägigen Bestimmungen der Verordnung 2018/848 und der Durchführungsverordnung 2021/1165 ergebe sich, dass bei der ökologischen/biologischen Pflanzenproduktion die zur Bodendüngung verwendeten Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft grundsätzlich selbst aus der ökologischen/biologischen Produktion stammen müssten, dass aber, wenn dies nicht ausreiche, um den Nährstoffbedarf der Pflanzen zu decken, und nur in dem erforderlichen Umfang, die Verwendung von für die ökologische/biologische Landwirtschaft zugelassenen Düngemitteln und Bodenverbesserern gemäß Anhang II dieser Durchführungsverordnung erlaubt sei.

21 Aus diesen Bestimmungen ergebe sich auch, dass in der ökologischen/biologischen Tierproduktion die flächenunabhängige Produktion verboten ist, dass die Haltung in Käfigen, Boxen und Flat-Deck-Anlagen für keine Tierart zulässig ist und dass die Gebäude, in denen die Tiere untergebracht sind, bei Rindern, Schafen und Schweinen über einen festen Liege- oder Ruhebereich ohne Spaltenböden verfügen müssen und bei Geflügel mindestens ein Drittel der Fläche aus festem Boden bestehen muss, der nicht aus Spaltenböden oder Gitterrosten besteht, und bei Legehennen ein ausreichender Anteil der Bodenfläche als Kotgrube vorzusehen ist. Allerdings reichten diese Elemente nicht aus, um zu bestimmen, ob der in Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 verwendete Begriff „industrielle Tierhaltung“ mit dem Begriff „flächenunabhängige Tierhaltung“ gleichzusetzen sei und ob er anderenfalls ab einer bestimmten Anzahl von Tieren notwendigerweise die Verwendung von Systemen einschließe, die vollständig aus Spaltenböden, Gitterrosten oder Käfigen bestehen.

22 Das vorlegende Gericht verweist darauf, dass die französische Fassung der Durchführungsverordnung 2021/1165 den von ihr verwendeten Begriff der „industriellen Tierhaltung“ ebenso wenig definiere wie die Verordnung 2018/848 oder die früheren Verordnungen, in denen dieser Begriff verwendet wurde. Während dieser Begriff in den meisten Sprachfassungen dieser Durchführungsverordnung verwendet werde, finde sich in manchen Fassungen der in dieser Verordnung und dieser Durchführungsverordnung ebenfalls nicht definierte Begriff „flächenunabhängige Tierhaltung“.

23 Zudem präzisiert das vorlegende Gericht, dass aus dem Vermerk der Sachverständigengruppe, die von der Europäischen Kommission im Mai 2021 einberufen wurde, um die Reichweite des Begriffs „industrielle Tierhaltung“ zu bestimmen, hervorgehe, dass die Handhabung dieses Begriffs, wenn keine genaue Definition möglich ist, auf der Grundlage eines Bündels von Indizien erfolgen sollte.

24 Das vorlegende Gericht weist ferner darauf hin, dass die oben erwähnte Abweichung zwischen den verschiedenen Sprachfassungen der Durchführungsverordnung 2021/1165 bereits zwischen den Sprachfassungen der Verordnung Nr. 889/2008 bestanden habe und dass der Begriff „industrielle Tierhaltung“ in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werde.

25 Vor diesem Hintergrund hat der Conseil d’État (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165, die zur Durchführung der Verordnung 2018/848 erlassen wurde, dahin auszulegen, dass der dort verwendete Begriff der industriellen Tierhaltung dem Begriff der flächenunabhängigen Tierhaltung gleichzusetzen ist?

2. Wenn sich der Begriff der industriellen Tierhaltung vom Begriff der flächenunabhängigen Tierhaltung unterscheidet, welche Kriterien sind dann heranzuziehen, um festzustellen, ob eine Tierhaltung als industriell im Sinne von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 einzustufen ist?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

26 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 dahin auszulegen ist, dass in Bezug auf Zubereitungen von Mikroorganismen, die zur Verbesserung des Gesamtzustandes des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen verwendet werden können, der in der Tabelle in diesem Anhang verwendete Ausdruck „Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen“ einem Verbot gleichzusetzen ist, das nur Zubereitungen aus „flächenunabhängiger“ Tierhaltung erfasst.

27 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass diese Durchführungsverordnung auf der Grundlage der Verordnung 2018/848 erlassen wurde, nach deren Art. 12 Unternehmer, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse produzieren, insbesondere die detaillierten Vorschriften gemäß Anhang II Teil I dieser Verordnung einhalten müssen.

28 Nr. 1.9.1 dieses Teils I sieht vor, dass bei der ökologischen/biologischen Pflanzenproduktion Bodenbearbeitungs- und Anbauverfahren angewendet werden müssen, die die organische Bodensubstanz erhalten oder vermehren, die Bodenstabilität und die biologische Vielfalt im Boden verbessern und Bodenverdichtung und Bodenerosion verhindern. Nach Teil I Nr. 1.9.2 Buchst. c müssen Fruchtbarkeit und biologische Aktivität des Bodens grundsätzlich durch den Einsatz von aus ökologischer/biologischer Produktion stammenden Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft oder organischen Substanzen, die vorzugsweise kompostiert sind, erhalten und gesteigert werden.

29 Wie aus Teil I Nr. 1.9.3 hervorgeht, dürfen, soweit der Nährstoffbedarf der Pflanzen nicht durch die unter den Nrn. 1.9.1 und 1.9.2 vorgesehenen Maßnahmen gedeckt werden kann, lediglich Düngemittel und Bodenverbesserer, die nach Art. 24 der Verordnung 2018/848 für die Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zugelassen sind, und nur in dem erforderlichen Maße verwendet werden.

30 Gemäß Art. 24 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2018/848 kann die Kommission bestimmte Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion zulassen und nimmt daraufhin diese zugelassenen Erzeugnisse und Stoffe als Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe in beschränkende Verzeichnisse auf.

31 Diese Düngemittel, Bodenverbesserer und Nährstoffe sind Gegenstand von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165, der in seinem zweiten Absatz vorsieht, dass gemäß Anhang II Teil I Nr. 1.9.6 der Verordnung 2018/848 zur Verbesserung des Gesamtzustandes des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen Zubereitungen von Mikroorganismen verwendet werden können.

32 Nach dem dritten Absatz dieses Anhangs II dürfen diese Zubereitungen nur gemäß den Spezifikationen und Verwendungsbeschränkungen der genannten Rechtsvorschriften der Union und der nationalen Rechtsvorschriften verwendet werden. Strengere Verwendungsvorschriften für die ökologische/biologische Produktion sind jeweils in der rechten Spalte der Tabelle unter diesem Absatz angegeben.

33 In dieser Tabelle heißt es, dass in der ökologischen/biologischen Produktion das „Erzeugnis … nicht aus industrieller Tierhaltung stammen [darf]“; dies gilt für die Erzeugnisse Stallmist, getrockneter Stallmist und getrockneter Geflügelmist, Kompost aus tierischen Exkrementen, einschließlich Geflügelmist und kompostierter Stallmist sowie für flüssige tierische Exkremente.

34 So ergibt sich aus einer Zusammenschau dieser Bestimmungen der Verordnung 2018/848 und der Durchführungsverordnung 2021/1165, dass Unternehmer, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in der ökologischen/biologischen Produktion produzieren, ausnahmsweise und nur in dem erforderlichen Maße bestimmte von der Kommission zugelassene nicht aus ökologischer/biologischer Produktion stammende Erzeugnisse und Stoffe – u. a. die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten – verwenden dürfen, sofern diese nicht aus „industrieller“ Tierhaltung stammen.

35 Die Fragen des vorlegenden Gerichts lassen sich u. a. damit erklären, dass sowohl der Ausdruck „industrielle Tierhaltung“ als auch der Ausdruck „flächenunabhängige Tierhaltung“ in den verschiedenen Sprachfassungen der Verordnung 2018/848 und der Durchführungsverordnung 2021/1165 vorkommen und alternativ oder nacheinander in den früheren Verordnungen verwendet wurden.

36 In der französischen Fassung der Durchführungsverordnung 2021/1165 wird in Anhang II nur ein einziger Ausdruck verwendet, nämlich „Provenance d’élevages industriels interdite“. Die meisten anderen Sprachfassungen der Verordnung, etwa die deutsche, die estnische, die griechische, die englische, die italienische oder die rumänische, verwenden ebenfalls einen einzigen Ausdruck (nämlich „Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen“, „tööstuslikust tootmisest pärit toote kasutamine on keelatud“, „η προέλευση από εντατικοποιημένη εκτροφή απαγορεύεται“, „factory farming origin forbidden“, „proibiti se proveniente da allevamenti industriali“ und „provenienţa din ferme industriale este interzisă“), wobei dieser sinngemäß dem

in der französischen Sprachfassung verwendeten entspricht, oder aber ähnliche Ausdrücke wie „élevage intensif“ („intensive Tierhaltung“) oder „élevage à grande échelle“ („Massentierhaltung“) in der bulgarischen, der spanischen oder der tschechischen Fassung („забранен е произходът от интензивни животновъдни стопанства“, „Prohibida la procedencia de ganaderías intensivas“ und „Nesmí pocházet z velkochovu“).

37 Drei Sprachfassungen dieses Anhangs, nämlich die dänische, die niederländische und die portugiesische, verwenden jedoch andere, dem französischen „élevage sans terre“ („landlose Tierhaltung“) oder „hors terre“ („von Land unabhängig“) entsprechende Begriffe (nämlich „ikke fra jordløst husdyrbrug“, „Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij“ und „Proibidos os produtos provenientes das explorações pecuárias ‚sem terra‘“).

38 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass allen Sprachfassungen einer Unionshandlung der gleiche Wert beizumessen ist; die betreffende Vorschrift muss, wenn die Sprachfassungen voneinander abweichen, anhand der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Juni 2023, Saint-Louis Sucre [Anerkennung einer Erzeugerorganisation], C-183/22, EU:C:2023:486, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Zudem folgt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus den Erfordernissen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitsgrundsatzes, dass die Begriffe einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Europäischen Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die unter Berücksichtigung des Kontexts der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss (Urteile vom 18. Januar 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, Rn. 11, und vom 30. März 2023, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, C-34/21, EU:C:2023:270, Rn. 40).

40 Ein grundlegend anderer Ansatz könnte nämlich zu Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten führen, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen könnten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. November 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, Rn. 38).

41 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich gerade, dass unter Berücksichtigung der ebenfalls voneinander abweichenden Fassungen der Vorgängerbestimmungen der einschlägigen Bestimmungen der Durchführungsverordnung 2021/1165 einige Mitgliedstaaten den Begriff der „industriellen Tierhaltung“ mit dem der „flächenunabhängigen Tierhaltung“ gleichsetzen, während andere Mitgliedstaaten zwischen den beiden Begriffen unterscheiden und den Begriff „industrielle Tierhaltung“ unter Bezugnahme auf technische Anforderungen und variable Schwellenwerte für die Anzahl der Tiere oder auch auf Anforderungen an die Fütterung definieren. Solche Abweichungen können jedoch zu Wettbewerbsverzerrungen führen und die Verwirklichung der Ziele der Unionspolitik für die ökologische/biologische Produktion sowie der Umweltpolitik der Union beeinträchtigen.

42 Gemäß der in Rn. 38 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist zu prüfen, ob die Begriffe „industrielle Tierhaltung“ und „flächenunabhängige Tierhaltung“ im Hinblick auf deren üblichen Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch dieselbe Bedeutung haben.

43 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass weder die Durchführungsverordnung 2021/1165 noch ein anderer Rechtsakt der Union die Wendungen „industrielle Tierhaltung“ oder „flächenunabhängige Tierhaltung“ definiert.

44 Nach ihrem üblichen Sinn beziehen sich die Wörter „industriell“ oder „intensiv“ auf eine Form der Massentierhaltung, die den Ertrag dieser Tätigkeit u. a. dadurch optimieren soll, dass die Besatzdichte der Tiere im Betrieb erhöht wird, oder dadurch, dass man sich mehr oder weniger stark von den Anforderungen an die Haltungsumgebung dieser Tiere freimacht. Die Tiere werden dort im Allgemeinen in Ställen unter künstlich geschaffenen und kontrollierten Bedingungen gehalten und die Aufzucht erfolgt nach Methoden, die darauf ausgerichtet sind, die Produktion in möglichst kurzer Zeit zu maximieren.

45 Wie der Generalanwalt zudem in Nr. 38 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, erfordert die industrielle Tierhaltung zumeist hohe Investitionen, den Einsatz von angereichertem Futter und den vorbeugenden Einsatz von Antibiotika. Sie zeichnet sich durch die Schaffung einer hohen Produktivität aus, kann aber auch zu einer erheblichen Umweltverschmutzung führen. Im Übrigen gehört insbesondere der Tierschutz im Allgemeinen nicht zu ihren Prioritäten.

46 Was den Begriff der „flächenunabhängigen Tierhaltung“ betrifft, so ist gemäß Anhang II Teil II Nr. 1.1 der Verordnung 2018/848 die „flächenunabhängige Tierproduktion“ verboten, wenn der Landwirt, der eine ökologische/biologische Tierhaltung zu betreiben beabsichtigt, keine landwirtschaftlichen Nutzflächen bewirtschaftet und keine schriftliche Kooperationsvereinbarung mit einem Landwirt hinsichtlich der Verwendung von ökologischen/biologischen Produktionseinheiten für diese Tierhaltung getroffen hat. Zudem präzisiert Art. 16 der Verordnung Nr. 889/2008, dass eine flächenunabhängige Tierhaltung, bei der der Tierhalter keine landwirtschaftlichen Nutzflächen bewirtschaftet und/oder keine schriftliche Vereinbarung mit einem anderen Unternehmer im Sinne von Art. 3 Abs. 3 dieser Verordnung getroffen hat, verboten ist.

47 Gemäß dem allgemeinen Verständnis nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch entspricht eine „flächenunabhängige“ Tierhaltung einer „industriellen“ oder „intensiven“ Haltungsform bei der die Futtermittelversorgung der Tiere überwiegend oder gar nicht von dem landwirtschaftlichen Betrieb kommt, in dem die Tiere gehalten werden.

48 Auch wenn die Begriffe der „industriellen Tierhaltung“ und der „flächenunabhängigen Tierhaltung“ somit beide auf die Mechanisierung der Verfahren sowie auf deren Massencharakter verweisen, so ist doch festzustellen, dass sie, anders als von der Vereinigung AFAÏA ausgeführt, nicht dieselbe Bedeutung haben. Wie sich aus den Rn. 44 bis 47 des vorliegenden Urteils ergibt, ist der Begriff der „industriellen Tierhaltung“ erheblich weiter als der der „flächenunabhängigen Tierhaltung“, so dass diese Begriffe als unterschiedlich anzusehen sind.

49 Weiter bedarf es noch einer Auseinandersetzung mit der allgemeinen Systematik von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 und dem Zweck der Regelung, zu der er gehört.

50 Was die allgemeine Systematik dieses Anhangs angeht, ergibt sich – wie in den Rn. 27 bis 34 des vorliegenden Urteils ausgeführt – aus Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 sowie Anhang II Teil I Nr. 1.9 der Verordnung 2018/848, dass Unternehmer, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse in der ökologischen/biologischen Produktion produzieren, von den

Regelungen dieses Anhangs abweichen und bestimmte von der Kommission zugelassene nicht aus ökologischer/biologischer Produktion stammende Erzeugnisse und Stoffe – allerdings nur in dem erforderlichen Maße – verwenden dürfen.

51 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung Ausnahmebestimmungen eng auszulegen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Februar 2023, Confédération paysanne u. a. [In-vitro-Zufallsmutagenese], C-688/21, EU:C:2023:75, Rn. 49 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Dasselbe gilt für die Ausnahme im Sinne von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165, was hingegen bedeutet, dass die Grenzen, die dieser Anhang für diese Ausnahme zieht, nämlich u. a. das Verbot, „aus industrieller Tierhaltung stammen[de]“ Zubereitungen zu verwenden, hingegen weit auszulegen sind.

53 Die von der Vereinigung AFAÏA vertretene Auslegung, wonach der Begriff der „industriellen Tierhaltung“ nur dem Begriff der „flächenunabhängigen Tierhaltung“ entspreche, führt dazu, dass die Wirtschaftsdünger aus allen „industriellen“ Tierhaltungen, die nicht „flächenunabhängig“ sind, in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft ausgebracht werden dürften. Bei dieser Auslegung würde der Anwendungsbereich dieser Ausnahme also weit ausgelegt, was nicht mit dem in Rn. 51 des vorliegenden Urteils genannten Grundsatz vereinbar ist.

54 Weiter macht die Vereinigung AFAÏA geltend, dass die ökologische/biologische Tierproduktion untrennbar mit der Nutzung der Böden verbunden sei, was im Umkehrschluss bedeute, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot nur die aus „flächenunabhängiger“ Tierhaltung stammenden Produkte betreffe.

55 Zwar muss gemäß dem für die ökologische/biologische Landwirtschaft charakteristischen umfassenden Ansatz, wie er u. a. im 40. Erwägungsgrund der Verordnung 2018/848 zum Ausdruck kommt und wie er sich aus den Anforderungen von Art. 5 Buchst. a und d dieser Verordnung ergibt, die Tiererzeugung mit dem Boden verbunden sein. Dies bedeutet jedoch nur, dass die „flächenunabhängige“ Haltungsform nicht mit den Grundsätzen der ökologischen/biologischen Landwirtschaft vereinbar und in diesem Rahmen schlichtweg verboten ist.

56 Überdies ergibt sich aus Art. 6 Buchst. l dieser Verordnung, dass die ökologische/biologische Landwirtschaft auch auf der Anwendung von Tierhaltungspraktiken beruht, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden, wozu unter anderem regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und Weideland gehören. Außerdem verbietet die Verordnung genetisch veränderte Organismen im Tierfutter und beschränkt die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln erheblich.

57 Somit kann nicht geltend gemacht werden, dass sich die ökologische/biologische Landwirtschaft allein durch eine bestimmte Art der Bodenbewirtschaftung auszeichnet, und folglich auch nicht, dass der Grund für das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verbot ausschließlich an die Bodennutzung geknüpft ist.

58 Diese Art der Landwirtschaft ist – wie im Wesentlichen im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung 2018/848 ausgeführt – im weiteren Sinne an verantwortungsvolle Produktionsverfahren und insbesondere an die Voraussetzungen geknüpft, unter denen die Tiere untergebracht sind, sowohl was ihre Bewegungsfreiheit und ihren Zugang zu Außenbereichen als auch die Besatzdichte angeht.

59 Dadurch, dass der Unionsgesetzgeber mehrfach die Absicht betont, im Rahmen der ökologischen/biologischen Landwirtschaft ein hohes Tierschutzniveau sicherzustellen, wollte er besonders die Tatsache hervorheben, dass sich diese landwirtschaftliche Produktionsmethode dadurch auszeichnet, dass strengere Tierschutznormen an allen Orten und in allen Stadien dieser Produktion beachtet werden, in denen es möglich ist, das Tierwohl noch weiter zu verbessern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, C-497/17, EU:C:2019:137, Rn. 38).

60 Angesichts dieser Anforderungen dürfen aus „industrieller" oder „intensiver" Tierhaltung stammende Wirtschaftsdünger nicht als Wirtschaftsdünger der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zugelassen werden.

61 Diese Auslegung wird durch die Ziele der Verordnung 2018/848 bestätigt.

62 Denn gemäß dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung 2018/848 bildet die ökologische/biologische Produktion ein Gesamtsystem der landwirtschaftlichen Betriebsführung und der Lebensmittelproduktion, das die besten umweltschonenden und klimaschützenden Verfahren, ein hohes Maß an Artenvielfalt, den Schutz der natürlichen Ressourcen sowie die Anwendung hoher Tierschutz- und Produktionsstandards kombiniert, die der Tatsache Rechnung tragen, dass die Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen, die unter Verwendung natürlicher Stoffe und nach natürlichen Verfahren erzeugt worden sind, stetig steigt.

63 Gemäß Art. 4 der Verordnung 2018/848 soll durch diese Produktionsform im weitesten Sinne die Umwelt und das Klima geschützt, zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt beigetragen und auf lange Sicht die Bodenfruchtbarkeit erhalten werden. Sie möchte einen erheblichen Beitrag zu einer giftfreien Umwelt sowie zu hohen Tierschutzstandards und insbesondere zur Erfüllung der artspezifischen verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren leisten. Weiter soll sie kurze Vertriebskanäle und die Produktion vor Ort in den verschiedenen Regionen der Union sowie die Haltung seltener und einheimischer Rassen, die vom Aussterben bedroht sind, fördern.

64 Zudem ist es wichtig, darauf zu achten, dass die Verbraucher die Sicherheit haben, dass die Erzeugnisse, die das EU-Bio-Logo tragen, tatsächlich unter Beachtung der höchsten Normen, u. a. im Bereich des Umwelt- und des Tierschutzes, erzeugt wurden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. Februar 2019, C-497/17, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, EU:C:2019:137, Rn. 51).

65 Wie vom Generalanwalt in den Nrn. 52 und 54 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt, ist davon auszugehen, dass die berechtigten Erwartungen der Verbraucher ökologischer/biologischer Erzeugnisse gewahrt werden, wenn die Wirtschaftsdünger in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft aus ökologischen Quellen stammen, oder, wenn diese nicht ausreichen, nichtökologische Wirtschaftsdünger verwendet werden, die aber nicht aus industrieller Tierhaltung stammen.

66 Somit verstieße eine Ausnahme, die eine großzügige Verwendung von Erzeugnissen aus industrieller oder aus intensiver Tierhaltung zuließe, offensichtlich gegen diese Ziele und liefe den Kohärenzanforderungen sowie den der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zugrunde liegenden ethischen und ökologischen Grundsätzen zuwider.

67 Ferner ist diese Auslegung auch mit dem Ziel vereinbar, das Anhang II Teil I Nr. 1.9.3 der Verordnung 2018/848 verfolgt und mit dem Bio-Landwirten eine Alternative zu den Wirtschaftsdüngern aus ökologischer/biologischer Tierhaltung geboten werden soll, wenn diese nicht verfügbar sind, allerdings nur in dem erforderlichen Maße und indem unerwünschte Rückstände in diesen Wirtschaftsdüngern beschränkt werden.

68 Folglich ist davon auszugehen, dass der Begriff der „industriellen Tierhaltung“ im Sinne von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 nicht dem der „flächenunabhängigen Tierhaltung“ entspricht, und dass das in diesem Anhang vorgesehene Verbot die „industrielle“ Tierhaltung insgesamt und nicht nur die „flächenunabhängige“ betrifft.

69 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 dahin auszulegen ist, dass in Bezug auf Zubereitungen von Mikroorganismen, die zur Verbesserung des Gesamtzustandes des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen verwendet werden können, der in der Tabelle in diesem Anhang verwendete Ausdruck „Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen“, nicht einem Verbot gleichzustellen ist, das sich auf Zubereitungen aus „flächenunabhängiger“ Tierhaltung beschränkt, da es sich gemäß dieser Bestimmung bei den Düngemitteln, Bodenverbesserern und Nährstoffen, deren Verwendung dieser Anhang in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft untersagt, um solche aus der industriellen Tierhaltung und nicht nur um solche aus der flächenunabhängigen Tierhaltung handelt.

Zur zweiten Frage

70 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach das Verbot der Verwendung von Düngemitteln und Bodenverbesserern tierischen Ursprungs „aus der industriellen Tierhaltung“ auf ökologischen Flächen auch Wirtschaftsdünger aus Betrieben mit Gitterrostsystemen oder Vollspaltenböden, die die in Anhang I der [UVP-Richtlinie] festgelegten Schwellenwerte überschreiten“, sowie „aus Aufzucht mit Käfighaltung, die [die gleichen Schwellenwerte] überschreiten“, erfasst.

71 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der „industriellen Tierhaltung“ für die Festlegung des Anwendungsbereichs dieses Verbots gemäß der in Rn. 39 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zwar eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten muss, dass aber die bei der Frage, ob eine Tierhaltung als „industriell“ im Sinne von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 einzustufen ist, zu berücksichtigenden Kriterien beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts nicht Gegenstand allgemeiner Harmonisierungsmaßnahmen sind.

72 Aus der Antwort auf die erste Frage ergibt sich, dass der Begriff der „industriellen Tierhaltung“ so auszulegen ist, dass von den Alternativen zu den Wirtschaftsdüngern aus ökologischer/biologischer Tierhaltung die Wirtschaftsdünger aus Massentierhaltung, die intensive Produktionsverfahren verwenden, ausgeschlossen sind.

73 Für die Beurteilung, ob eine solche Tierhaltung vorliegt, ist bei der Prüfung der Kriterien eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, wobei es sich dabei in der Regel um ein Bündel von Indizien handeln wird, das auf eine solche Tierhaltung hindeuten kann.

74 Wie insoweit vom Generalanwalt in den Nrn. 64, 66 und 80 seiner Schlussanträge ausgeführt, können Kriterien wie das Tierhaltungssystem, die Bewegungsfreiheit der Tiere, die Besatzdichte sowie die Verfügbarkeit von Flächen im Tierhaltungsbetrieb, die Produktivität und die Umweltauswirkungen des Betriebs berücksichtigt werden.

75 Dasselbe gilt für die Art des Tierfutters, die Krankheitsvorsorge-Systeme sowie die umfassende Verwendung von wachstums- oder leistungsfördernden Stoffen wie Hormonen oder vergleichbaren Stoffen u. a. zur Kontrolle der Fortpflanzung. Der vorbeugende Einsatz von Antibiotika und die Verwendung von Futtermitteln, die genetisch veränderte Organismen enthalten, die gemäß der Verordnung 2018/848 verboten sind, können ebenfalls Kriterien darstellen, die zur Einstufung einer Tierhaltung als „industriell“ führen.

76 Insoweit ist festzustellen, dass die Verwendung von Käfigen, Boxen oder Flat-Deck-Anlagen zur Viehzucht ebenso ein charakteristisches Merkmal der industriellen Tierhaltung ist wie die Verwendung von Systemen, die verhindern, dass sich die Tiere um 360 Grad drehen können, oder wie flächenunabhängige Tierhaltungssysteme.

77 Insbesondere was die Umweltauswirkungen des Betriebs angeht, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 der UVP-Richtlinie die in deren Anhang I aufgeführten Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind; dazu gehören bestimmte „Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen“.

78 Insoweit ist – wie vom Generalanwalt in Nr. 69 seiner Schlussanträge ausgeführt – festzustellen, dass die in diesen Bestimmungen der UVP-Richtlinie vorgesehenen Mindestkriterien zwar ihren Anwendungsbereich in Umweltprüfungsverfahren haben, aber als Anhaltspunkte für die Bestimmung des industriellen Charakters einer bestimmten Haltung dienen können.

79 Soweit diese Kriterien sich auf quantitative Erwägungen stützen, reichen diese nicht aus, um einen Betrieb als „industrielle Tierhaltung“ einzustufen, so dass hierfür auch qualitative Kriterien, etwa die in den Rn. 74 bis 76 des vorliegenden Urteils angeführten, zu berücksichtigen sind.

80 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach das Verbot der Verwendung von Düngemitteln und Bodenverbesserern tierischen Ursprungs „aus der industriellen Tierhaltung“ auf ökologischen Flächen auch Wirtschaftsdünger aus Betrieben mit Gitterrostsystemen oder Vollspaltenböden, die die in Anhang I der UVP-Richtlinie festgelegten Schwellenwerte überschreiten, sowie aus Aufzucht mit Käfighaltung, die die gleichen Schwellenwerte überschreiten, erfasst. Allerdings sollte diese Einstufung auf der Grundlage eines Bündels von Indizien erfolgen, das sich zumindest auf den Schutz des Tierwohls, die Wahrung der biologischen Vielfalt sowie den Umwelt- und den Klimaschutz bezieht.

Kosten

81 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. Der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 der Kommission vom 15. Juli 2021 über die Zulassung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion und zur Erstellung entsprechender Verzeichnisse, die aufgrund der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates erlassen wurde,

ist dahin auszulegen, dass

in Bezug auf Zubereitungen von Mikroorganismen, die zur Verbesserung des Gesamtzustandes des Bodens oder der Nährstoffverfügbarkeit im Boden oder in den Kulturen verwendet werden können, der in der Tabelle in diesem Anhang verwendete Ausdruck „Erzeugnis darf nicht aus industrieller Tierhaltung stammen“, nicht einem Verbot gleichzustellen ist, das sich auf Zubereitungen aus „flächenunabhängiger“ Tierhaltung beschränkt, da es sich gemäß dieser Bestimmung bei den Düngemitteln, Bodenverbesserern und Nährstoffen, deren Verwendung dieser Anhang in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft untersagt, um solche aus der industriellen Tierhaltung und nicht nur um solche aus der flächenunabhängigen Tierhaltung handelt.

2. Der dritte Absatz von Anhang II der Durchführungsverordnung 2021/1165

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, wonach das Verbot der Verwendung von Düngemitteln und Bodenverbesserern tierischen Ursprungs „aus der industriellen Tierhaltung“ auf ökologischen Flächen auch Wirtschaftsdünger aus Betrieben mit Gitterrostsystemen oder Vollspaltenböden, die die in Anhang I der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten in der Fassung der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 festgelegten Schwellenwerte überschreiten, sowie aus Aufzucht mit Käfighaltung, die die gleichen Schwellenwerte überschreiten, erfasst.

Allerdings sollte diese Einstufung auf der Grundlage eines Bündels von Indizien erfolgen, das sich zumindest auf den Schutz des Tierwohls, die Wahrung der biologischen Vielfalt sowie den Umwelt- und den Klimaschutz bezieht.

Unterschriften