ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Biologische productie en etikettering van biologische producten – Verordening (EU) 2018/848 – Gebruik van bepaalde producten en stoffen in de biologische productie en lijsten van die producten en stoffen – Afwijking – Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 – Bijlage II – Begrippen ‚industriële veehouderij' en ‚niet-grondgebonden veehouderij' – Vertrouwen van de consument – Dierenwelzijn – Inachtneming van het milieu en het klimaat – Criteria"

In zaak C-228/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 12 april 2023, ingekomen bij het Hof op 12 april 2023, in de procedure

Association AFAÏA

tegen

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

in tegenwoordigheid van:

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 februari 2024,

* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

– de vereniging AFAÏA, vertegenwoordigd door B. Le Bret, R. Rard, avocats, en A. Tricaud, deskundige,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Bain, J.-L. Carré, B. Fodda en M. de Lisi als gemachtigden,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door M. Pere als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Dawes en B. Hofstötter als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 april 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van bijlage II bij uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 van de Commissie van 15 juli 2021 betreffende de toelating van bepaalde producten en stoffen voor gebruik in de biologische productie en de opstelling van de lijsten van die producten en stoffen (PB 2021, L 253, blz. 13) (hierna: „uitvoeringsverordening 2021/1165”), die is vastgesteld ter uitvoering van verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PB 2018, L 150, blz. 1, met rectificatie in PB 2019, L 305, blz. 59) (hierna: „verordening 2018/848”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vereniging AFAÏA, een Franse beroepsorganisatie die de collectieve belangen van producenten van organische meststoffen behartigt (hierna: „AFAÏA”), en het Institut national de l’origine et de la qualité (nationaal instituut voor oorsprong en kwaliteit, Frankrijk; hierna: „INAO”), een Franse bestuurlijke overheidsinstantie, over de definitie van het begrip „industriële veehouderij” die INAO heeft gehanteerd in zijn leeswijzer voor de toepassing van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB 2007, L 189, blz. 1), en verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PB 2008, L 250, blz. 1) (hierna: „leeswijzer”).

Toepasselijke bepalingen

MEB-richtlijn

3 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1) (hierna: „MEB-richtlijn"), bepaalt het volgende:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

4 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10."

5 In bijlage I, punt 17, bij die richtlijn staat te lezen:

„Installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan:

a) 85 000 plaatsen voor mesthoenders, 60 000 plaatsen voor hennen;

b) 3 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of

c) 900 plaatsen voor zeugen."

Verordening 2018/848

6 De overwegingen 1, 2, 4, 6, 15, 40, 43, 44, 63 en 123 van verordening 2018/848 luiden als volgt:

„(1) De biologische productie is een alomvattend systeem om landbouwbedrijven te beheren en levensmiddelen te produceren volgens een methode die de beste milieu- en klimaatactiepraktijken, een hoog biodiversiteitsniveau, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en de toepassing van strenge normen op het gebied van dierenwelzijn en productie combineert en is afgestemd op de vraag van een toenemend aantal consumenten naar producten die worden vervaardigd met natuurlijke stoffen en processen. De biologische productie speelt aldus een tweeledige rol in de samenleving, enerzijds als leverancier aan een specifieke markt die inspeelt op de vraag van de consument naar biologische producten, en anderzijds als leverancier van voor het algemene publiek beschikbare goederen die bijdragen tot de bescherming van het milieu en het dierenwelzijn, alsmede tot de plattelandsontwikkeling.

(2) Biologische producten ontlenen hun hoge kwaliteit aan de inachtneming van strenge normen voor gezondheid, milieu en dierenwelzijn bij de vervaardiging van deze producten. Zoals wordt onderstreept in de mededeling van de [Europese] Commissie van 28 mei 2009 over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten maakt de regeling inzake de biologische productie deel uit van de kwaliteitsregelingen van de [Europese] Unie voor landbouwproducten, samen met de regelingen betreffende geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten, overeenkomstig verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad [van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2012, L 343, blz. 1)] en producten uit ultraperifere gebieden van de Unie overeenkomstig verordening (EU) nr. 228/2013 van het Europees Parlement en de Raad [van 13 maart 2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en tot intrekking van verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad (PB 2013, L 78, blz. 23)]. In die zin worden met de biologische productie in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) dezelfde doelstellingen nagestreefd als met alle kwaliteitsregelingen van de Unie voor landbouwproducten.

[…]

(4) Voorts draagt het biologische productiesysteem bij tot de integratie van milieubeschermingsvoorschriften in het GLB en bevordert het de duurzame landbouwproductie. […]

[…]

(6) Met het oog op de doelstellingen van het Uniebeleid inzake de biologische productie moet het rechtskader voor de uitvoering van dat beleid gericht zijn op het verzekeren van eerlijke concurrentie en de goede werking van de interne markt voor biologische producten, alsmede op het behouden en onderbouwen van het vertrouwen van de consument in als biologisch geëtiketteerde producten en op het creëren van omstandigheden waarin het beleid verder kan evolueren in overeenstemming met de productie- en marktontwikkelingen.

[…]

(15) Uit onderzoeksprojecten is naar voren gekomen dat het vertrouwen van de consument van essentieel belang is op de markt voor biologische levensmiddelen. Op de lange termijn kunnen onbetrouwbare voorschriften het vertrouwen van het publiek schade toebrengen en tot marktfalen leiden. Daarom moet de duurzame ontwikkeling van de biologische productie in de Unie gebaseerd zijn op gedegen productievoorschriften die op Unieniveau zijn geharmoniseerd en die tegemoetkomen aan de verwachtingen die exploitanten en consumenten hebben ten aanzien van de kwaliteit van biologische producten en naleving van de in deze verordening vastgestelde beginselen en voorschriften.

[…]

(40) Aangezien dierlijke productie van nature hand in hand gaat met beheer van de landbouwgrond waar dierlijke mest wordt gebruikt voor de gewasproductie, moet niet-grondgebonden dierlijke productie worden verboden, behalve in het geval van bijenteelt. […]

[…]

(43) Het beheer van diergezondheid moet vooral gebaseerd zijn op ziektepreventie. Bovendien moeten specifieke reinigings- en ontsmettingsmaatregelen worden toegepast. Het preventieve gebruik van chemisch gesynthetiseerde, allopathische geneesmiddelen, met inbegrip van antibiotica, mag in de biologische productie niet worden toegestaan. Het gebruik van zulke producten moet tot het minimum worden beperkt dat noodzakelijk is voor het herstel van het welzijn van een ziek of gewond dier dat onmiddellijk zorg nodig heeft. […]

(44) De huisvestingsomstandigheden en houderijpraktijken voor biologisch vee moeten voldoen aan de gedragsbehoeften van de dieren en een hoog niveau van dierenwelzijn garanderen, waarvan sommige aspecten verder dienen te gaan dan de dierenwelzijnsnormen van de Unie voor de dierlijke productie in het algemeen. In de meeste gevallen moeten de dieren permanent toegang hebben tot openluchtruimten waarin zij kunnen bewegen. Lijden, pijn of stress van dieren moeten gedurende elk levensstadium van de dieren worden vermeden of tot een minimum worden beperkt. Het aanbinden van dieren en verminkingen, zoals het couperen van staarten voor schapen, het snavelkappen in de eerste drie levensdagen en het verwijderen van hoornknoppen, dienen alleen mogelijk te zijn indien de bevoegde autoriteiten hiervoor toestemming geven en alleen onder bepaalde voorwaarden.

[…]

(63) Het gebruik in de biologische productie van bepaalde producten of stoffen als actieve stoffen die bestemd zijn om te worden gebruikt in gewasbeschermingsmiddelen die vallen onder het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 1107/2009 [van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PB 2009, L 309, blz. 1)], meststoffen, bodemverbeteraars, nutriënten, niet-biologische diervoedingscomponenten van diverse oorsprong, additieven voor diervoeders, technische hulpstoffen en reinigings- en ontsmettingsmiddelen, moet tot een minimum worden beperkt en aan de specifieke voorwaarden van deze verordening worden onderworpen. […]

[…]

(123) […] [D]e doelstellingen van deze verordening […] [bestaan] met name [uit] het garanderen van eerlijke concurrentie, de goede werking van de interne markt voor biologische producten en het vertrouwen van de consument in die producten en in het logo voor de biologische productie van de Europese Unie, […].”

7 Artikel 3, lid 1, van verordening 2018/848 bepaalt dat onder „biologische productie” wordt begrepen „het gebruik […] van productiemethoden die in overeenstemming zijn met deze verordening in alle stadia van de productie, bereiding en distributie”.

8 In artikel 4 van deze verordening worden onder de algemene doelstellingen van de biologische productie vermeld:

„a) bijdragen aan de bescherming van het milieu en het klimaat;

b) in stand houden van de vruchtbaarheid van de bodem op lange termijn;

c) bijdragen aan een hoog niveau van biodiversiteit;

d) in aanzienlijke mate bijdragen aan een niet-toxisch milieu;

e) bijdragen aan hoge normen voor dierenwelzijn en in het bijzonder aan het voldoen aan de soortspecifieke gedragsbehoeften van dieren;

[…]”

9 Artikel 5 („Algemene beginselen”) van die verordening bepaalt:

„De biologische productie is een duurzaam beheersysteem dat is gebaseerd op de volgende algemene beginselen:

a) eerbied voor de systemen en cycli van de natuur, het behoud en de verbetering van de toestand van bodem, water en lucht, van de gezondheid van planten en dieren, alsmede van het evenwicht daartussen;

[…]

d) de productie van een grote verscheidenheid aan hoogwaardige levensmiddelen en andere landbouw- en aquacultuurproducten die beantwoorden aan de vraag van de consument naar goederen die worden geproduceerd met processen die geen schade toebrengen aan het milieu, de gezondheid van de mens, de gezondheid van planten of de gezondheid en het welzijn van dieren;

e) het waarborgen van de integriteit van de biologische productie in alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen en diervoeders;

[…]

g) de beperking van het gebruik van externe productiemiddelen; waar externe productiemiddelen vereist zijn of de in punt f) bedoelde passende beheerpraktijken en -methoden niet bestaan, worden de externe productiemiddelen beperkt tot:
   i) productiemiddelen van de biologische productie; […]
   ii) natuurlijke stoffen of natuurlijke derivaten;

      […]

[…]

j) de inachtneming van een hoog niveau van dierenwelzijn, rekening houdend met soortspecifieke behoeften.”

10 Artikel 6 van die verordening is als volgt verwoord:

„Wat betreft landbouwactiviteiten en aquacultuur is de biologische productie met name gebaseerd op de volgende specifieke beginselen:

a) de instandhouding en verbetering van het bodemleven en de natuurlijke bodemvruchtbaarheid […], het voorkomen en bestrijden van verlies van in de bodem aanwezige organisch materiaal, bodemverdichting en bodemerosie, en het – voornamelijk via het bodemecosysteem – voeden van gewassen;

b) de beperking van het gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen en externe productiemiddelen tot een minimum;

[…]

k) het beoefenen van een aan de locatie aangepaste en grondgebonden dierlijke productie;

l) de toepassing van dierhouderijpraktijken die het immuunsysteem versterken en de natuurlijke resistentie tegen ziekten verhogen, waaronder regelmatige beweging en toegang tot openluchtruimten en tot weidegronden;

[…]”

11 Artikel 9, lid 3, eerste alinea, van verordening 2018/848 bepaalt:

„Voor de toepassing en het gebruik als bedoeld in de artikelen 24 en 25 en in bijlage II mogen in de biologische productie alleen uit hoofde van die bepalingen toegelaten producten en stoffen worden gebruikt, mits het gebruik ervan ook is toegelaten in de niet-biologische productie overeenkomstig de Unierechtelijke bepalingen ter zake en, in voorkomend geval, daarop gebaseerde nationale bepalingen.”

12 Artikel 12, lid 1, van deze verordening is als volgt verwoord:

„Exploitanten die planten of plantaardige producten produceren, nemen met name de gedetailleerde voorschriften van bijlage II, deel I, in acht.”

13 Artikel 24 („Toelating van producten en stoffen voor gebruik in de biologische productie”) van die verordening bepaalt:

„1. De Commissie kan het gebruik van bepaalde producten en stoffen in de biologische productie toelaten en neemt deze toegelaten producten en stoffen in restrictieve lijsten op, mits zij worden gebruikt als:

[…]

b) meststof, bodemverbeteraar of nutriënt;

[…]”

14 In bijlage II, deel I („Voorschriften voor de plantaardige productie"), bij die verordening staat te lezen:

„[…]

1.9.2. De vruchtbaarheid en biologische activiteit van de bodem worden gehandhaafd en vergroot

[…]

c) in alle gevallen, door het toepassen van dierlijke mest of organisch materiaal, bij voorkeur gecomposteerd, van biologische productie.

1.9.3. Indien de toepassing van de in de punten 1.9.1 en 1.9.2 bedoelde maatregelen niet volstaat om aan de nutritionele behoeften van de planten te voldoen, mag slechts gebruik worden gemaakt van een strikt noodzakelijke hoeveelheid meststoffen en bodemverbeteraars die krachtens artikel 24 voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten. […]"

Uitvoeringsverordening 2021/1165

15 Artikel 2 van uitvoeringsverordening 2021/1165 bepaalt:

„Voor de toepassing van artikel 24, lid 1, punt b), van [verordening 2018/848] mogen alleen de in bijlage II bij deze verordening vermelde producten en stoffen in de biologische productie als meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten worden gebruikt voor plantenvoeding […], mits zij voldoen aan de desbetreffende bepalingen van het recht van de Unie, […]."

16 In bijlage II bij deze uitvoeringsverordening staat te lezen:

„De in deze bijlage opgenomen meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten […] mogen in de biologische productie worden gebruikt, mits zij voldoen aan:

– de desbetreffende wetgeving van de Unie en van de lidstaten inzake meststoffen, en met name – waar van toepassing – verordening (EG) nr. 2003/2003 [van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen (PB 2003, L 304, blz. 1)] en verordening (EU) 2019/1009 [van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 tot vaststelling van voorschriften inzake het op de markt aanbieden van EU-bemestingsproducten en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 1069/2009 en (EG) nr. 1107/2009 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2003/2003 (PB 2019, L 170, blz. 1)], en

– de wetgeving van de Unie inzake dierlijke bijproducten, en met name verordening (EG) nr. 1069/2009 [van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (PB 2009, L 300, blz. 1)] en verordening (EU) nr. 142/2011 [van de Commissie van 25 februari 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot uitvoering van richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn (PB 2011, L 54, blz. 1)], in het bijzonder de bijlagen V en XI.

Overeenkomstig bijlage II, deel I, punt 1.9.6, bij [verordening 2018/848] mag gebruik worden gemaakt van preparaten op basis van micro-organismen om de algemene bodemgesteldheid of de beschikbaarheid van nutriënten in de bodem of in de gewassen te verbeteren.

Zij mogen alleen worden gebruikt overeenkomstig de specificaties en gebruiksbeperkingen die zijn vastgelegd in bovengenoemde respectieve wetgeving van de Unie en de lidstaten. Als voor de biologische productie restrictievere voorwaarden gelden, zijn deze in de rechterkolom van de tabel vermeld.

Naam Samengestelde producten of producten die uitsluitend de hieronder genoemde stoffen bevatten	Beschrijving, specifieke voorwaarden en beperkingen
Stalmest	Product dat bestaat uit een mengsel van dierlijke mest en plantaardig materiaal (strooisel en voedermiddelen) Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij
Gedroogde stalmest en gedehydrateerde pluimveemest	Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij
Gecomposteerde dierlijke mest, met inbegrip van pluimveemest en gecomposteerde stalmest	Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij
Vloeibare dierlijke mest	Mag worden gebruikt na gecontroleerde vergisting en/of adequate verdunning Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij

[…]”

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat INAO in januari 2020 zijn leeswijzer heeft gewijzigd. Bij die gelegenheid heeft INAO het in bijlage I bij verordening nr. 889/2008 bepaalde en thans in bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 opgenomen verbod op het gebruik van meststoffen en bodemverbeteraars van dierlijke oorsprong „afkomstig van industriële veehouderijen” op biologische grond aldus uitgelegd dat mest „van veehouderijen die gebruikmaken van een systeem dat volledig bestaat uit latten- of roosterconstructies en die de in bijlage I bij [richtlijn 2011/92] vastgestelde drempelwaarden overschrijden” en „van veehouderijen die gebruikmaken van kooien en die dezelfde drempelwaarden overschrijden” niet mag worden gebruikt.

18 AFAÏA heeft bij de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), de verwijzende rechter, om nietigverklaring verzocht van het besluit van 4 februari 2020 waarbij INAO haar verzoek tot wijziging van de leeswijzer heeft afgewezen, voor zover daardoor het begrip „industriële veehouderij” wordt gedefinieerd, en verzocht dat INAO wordt gelast die leeswijzer binnen een maand na de kennisgeving van de beslissing van die rechter te wijzigen en de betrokken wijziging vergezeld te doen gaan van publicatiemaatregelen waaruit blijkt dat de uitlegging van dit begrip die was opgenomen in die leeswijzer niet langer van kracht is.

19 INAO betoogt dat het de gevolgen van de terminologische wijziging die de Uniewetgever heeft aangebracht in de Franse taalversie van verordeningen nr. 834/2007 en nr. 889/2008, ingetrokken bij verordening 2018/848, in die leeswijzer heeft opgenomen, in die zin dat die wetgever het begrip „industriële veehouderij" in de plaats heeft gezet van het begrip „niet-grondgebonden veehouderij", dat werd gebruikt in de verordening die voorafging aan de verordeningen nr. 834/2007 en nr. 889/2008. Door het begrip „industriële veehouderij" zo uit te leggen dat het verwijst naar de huisvestingsomstandigheden van de dieren, zowel wat betreft de bewegingsvrijheid en de toegang tot buitenruimten als wat betreft de bezettingsdichtheid, en door de gangbare opvatting van dit begrip te volgen, te weten dat dat begrip verwijst naar de mechanisering van de processen en het massale karakter van de productie, hebben de Franse autoriteiten bedrijven willen uitsluiten waarvan de omvang en de omstandigheden van de veehouderij niet verenigbaar zijn met de doelstellingen van verordening 2018/848, waaronder het welzijn van de dieren en het vertrouwen van de consument in de productieketen van de biologische landbouw.

20 De verwijzende rechter merkt op dat uit de relevante bepalingen van verordening 2018/848 en uitvoeringsverordening 2021/1165 volgt dat de dierlijke mest die voor de bemesting van de bodem wordt gebruikt, bij biologische plantaardige productie in beginsel ook afkomstig moet zijn van biologische productie, maar dat, wanneer dat niet volstaat om aan de nutritionele behoeften van de planten te voldoen, slechts gebruik mag worden gemaakt van een strikt noodzakelijke hoeveelheid meststoffen en bodemverbeteraars die voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten, als omschreven in bijlage II bij die uitvoeringsverordening.

21 Uit deze bepalingen volgt ook dat niet-grondgebonden productie in het geval van biologische dierlijke productie is verboden, dat het gebruik van kooien, kisten en batterijen voor het kweken van dieren voor geen enkele diersoort is toegestaan, en dat gebouwen waar dieren worden gehuisvest voor runderen, schapen en varkens moeten zijn voorzien van een lig- of rustruimte met een dichte bodem zonder lattenconstructie, dat voor pluimvee geldt dat ten minste één derde van het vloeroppervlak dicht moet zijn, dat wil zeggen zonder latten- of roosterconstructie, en dat in de stallen voor leghennen een voldoende groot gedeelte van het vloeroppervlak beschikbaar moet zijn voor het opvangen van de uitwerpselen. Deze elementen zijn echter niet voldoende om te kunnen bepalen of het in [de Franse taalversie van] bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 opgenomen begrip „industriële veehouderij" moet worden gelijkgesteld met het begrip „niet-grondgebonden veehouderij" en of, indien dit niet het geval is, het gebruik van systemen die volledig uit planken, roosters of kooien bestaan, boven een bepaald aantal dieren noodzakelijkerwijs daaronder valt.

22 De verwijzende rechter merkt op dat het begrip „industriële veehouderij", dat wordt gebruikt in de Franse taalversie van uitvoeringsverordening 2021/1165, noch in deze verordening, noch in verordening 2018/848, noch in de eerdere verordeningen waarin dit begrip werd gebruikt, wordt gedefinieerd. Hoewel dit begrip in de meeste taalversies van deze uitvoeringsverordening voorkomt, wordt in sommige taalversies het begrip „niet-grondgebonden veehouderij" gebruikt, een begrip dat evenmin in deze verordening of in die uitvoeringsverordening wordt gedefinieerd.

23 Deze rechter verduidelijkt voorts dat uit het verslag van de deskundigengroep die de Commissie in mei 2021 heeft bijeengeroepen om de draagwijdte van het begrip „industriële veehouderij" af te bakenen, blijkt dat dit begrip, indien het niet nauwkeurig kan worden gedefinieerd, moet worden toegepast op basis van een reeks aanwijzingen.

24 De verwijzende rechter merkt eveneens op dat het bovengenoemde verschil tussen de verschillende taalversies van uitvoeringsverordening 2021/1165 reeds bestond tussen de taalversies van verordening nr. 889/2008 en dat het begrip „industriële veehouderij" in de lidstaten verschillend wordt uitgelegd.

25 Tegen deze achtergrond heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet bijlage II bij [uitvoeringsverordening 2021/1165] ter uitvoering van [verordening 2018/848] aldus worden uitgelegd dat het [in de Franse taalversie van deze bijlage] opgenomen begrip ‚industriële veehouderij' hetzelfde betekent als het begrip ‚niet-grondgebonden veehouderij'?

2) Indien het begrip ‚industriële veehouderij' moet worden onderscheiden van het begrip ‚niet-grondgebonden veehouderij', welke criteria moeten dan in aanmerking worden genomen om te bepalen of een veehouderij als industrieel in de zin van [de Franse taalversie van] bijlage II bij [uitvoeringsverordening 2021/1165] moet worden aangemerkt?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 aldus moet worden uitgelegd dat het in de tabel in [de Franse taalversie van] die bijlage gebruikte begrip „niet afkomstig mag zijn van niet-grondgebonden veehouderij", met betrekking tot preparaten op basis van micro-organismen om de algemene bodemgesteldheid of de beschikbaarheid van nutriënten in de bodem of in de gewassen te verbeteren, enkel geldt voor preparaten die afkomstig zijn van „niet-grondgebonden" veehouderij.

27 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat deze uitvoeringsverordening is vastgesteld op basis van verordening 2018/848, waarvan artikel 12 bepaalt dat exploitanten die planten of plantaardige producten produceren, met name de gedetailleerde voorschriften van bijlage II, deel I, bij die verordening in acht nemen.

28 Punt 1.9.1 van dit deel I bepaalt dat, voor het beheer en bemesting van de grond, bij de biologische plantaardige productie gebruik moet worden gemaakt van grondbewerkings- en teeltpraktijken die erop gericht zijn de hoeveelheid organisch bodemmateriaal te handhaven of te verhogen, de stabiliteit en de biodiversiteit van de bodem te verbeteren, en bodemverdichting en -erosie te voorkomen. Overeenkomstig punt 1.9.2, onder c), van dat deel I worden de vruchtbaarheid en biologische activiteit van de bodem in beginsel gehandhaafd en vergroot door het toepassen van dierlijke mest of organisch materiaal, bij voorkeur gecomposteerd, van biologische productie.

29 Zoals blijkt uit punt 1.9.3 van dat deel I, mag niettemin, indien de toepassing van de in die punten 1.9.1 en 1.9.2 bedoelde maatregelen niet volstaat om aan de nutritionele behoeften van de planten te voldoen, slechts gebruik worden gemaakt van een strikt noodzakelijke hoeveelheid meststoffen en bodemverbeteraars die krachtens artikel 24 van verordening 2018/848 voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten.

30 Krachtens artikel 24, lid 1, onder b), van deze verordening kan de Commissie het gebruik van bepaalde producten en stoffen in de biologische productie toelaten en neemt zij vervolgens deze toegelaten producten en stoffen in restrictieve lijsten op als meststof, bodemverbeteraar of nutriënt.

31 Deze meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten zijn opgenomen in bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165, die in de tweede alinea bepaalt dat overeenkomstig bijlage II, deel I, punt 1.9.6, bij [verordening 2018/848] gebruik mag worden gemaakt van preparaten op basis van micro-organismen om de algemene bodemgesteldheid of de beschikbaarheid van nutriënten in de bodem of in de gewassen te verbeteren.

32 Volgens de derde alinea van deze bijlage mogen deze preparaten alleen worden gebruikt overeenkomstig de specificaties en gebruiksbeperkingen die zijn vastgelegd in de daarboven genoemde wetgeving van de Unie en de lidstaten. Als voor de biologische productie restrictievere voorwaarden gelden, zijn deze in de rechterkolom van de tabel onder die alinea vermeld.

33 In die tabel is bepaald dat stalmest, gedroogde stalmest en gedehydrateerde pluimveemest, gecomposteerde dierlijke mest, met inbegrip van pluimveemest en gecomposteerde stalmest, en vloeibare dierlijke mest bij gebruik in de biologische productie „niet afkomstig [mag] zijn van niet-grondgebonden veehouderij”.

34 Uit de bovengenoemde bepalingen van verordening 2018/848 en uitvoeringsverordening 2021/1165, in hun onderlinge samenhang gelezen, volgt dus dat exploitanten die planten of plantaardige producten produceren, bij wijze van uitzondering en uitsluitend voor zover nodig, bepaalde niet-biologische producten en stoffen mogen gebruiken die door de Commissie zijn toegestaan, waaronder die welke in het vorige punt van het onderhavige arrest zijn vermeld, op voorwaarde dat deze producten niet afkomstig zijn van „industriële veehouderij”.

35 De vragen van de verwijzende rechter zijn met name te verklaren door het feit dat de uitdrukking „industriële veehouderij” en de uitdrukking „niet-grondgebonden veehouderij” beide voorkomen in de verschillende taalversies van verordening 2018/848 en van uitvoeringsverordening 2021/1165 en dat zij in de verordeningen die daaraan vooraf zijn gegaan als alternatief of opeenvolgend zijn gebruikt.

36 Opgemerkt moet worden dat in de Franse taalversie van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 een en dezelfde uitdrukking wordt gebruikt, te weten „Provenance d’élevages industriels interdite”. De meeste andere taalversies van deze bijlage, zoals de Duitse, de Estse, de Griekse, de Engelse, de Italiaanse of de Roemeense taalversie, gebruiken ook een en dezelfde uitdrukking (respectievelijk: „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” en „provenienţa din ferme industriale este interzisă”), waarvan de betekenis overeenkomt met die van de in de Franse taalversie gebruikte uitdrukking, of de nauw verwante uitdrukkingen „intensieve veehouderij” of „grootschalige veehouderij” in de Bulgaarse, de Spaanse of de Tsjechische taalversie (respectievelijk: „забранен е произходът от интензивни животновъдни стопанства”, „Prohibida la procedencia de ganaderías intensivas” en „Nesmí pocházet z velkochovu”).

37 Drie taalversies van deze bijlage, te weten de Deense, de Nederlandse en de Portugese taalversies, gebruiken evenwel afwijkende begrippen, die overeenkomen met „niet-grondgebonden” of „zonder grond”, namelijk „ikke fra jordløst husdyrbrug”, „Het product mag niet afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij” en „Proibidos os produtos provenientes das explorações pecuárias ‘sem terra’”.

38 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat alle taalversies van een handeling van de Unie in beginsel dezelfde waarde hebben, zodat de betrokken bepaling – indien er verschillen tussen de taalversies bestaan – dient te worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en het doel van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt [arrest van 15 juni 2023, Saint-Louis Sucre (Erkenning van een productenorganisatie), C-183/22, EU:C:2023:486, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

39 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vloeit bovendien uit de vereisten van zowel de eenvormige toepassing van het Unierecht als het gelijkheidsbeginsel voort dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze dienen te worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en met het doel van de betrokken regeling (arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 30 maart 2023, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, C-34/21, EU:C:2023:270, punt 40).

40 Bovendien kan een wezenlijk afwijkende benadering leiden tot verschillen tussen de lidstaten die de werking van de interne markt kunnen verstoren (zie in die zin arrest van 18 november 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, punt 38).

41 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt juist dat sommige lidstaten, gelet op de eveneens uiteenlopende taalversies van de bepalingen die voor de relevante bepalingen van uitvoeringsverordening 2021/1165 van toepassing waren, het begrip „industriële veehouderij” gelijkstellen met het begrip „niet-grondgebonden” veehouderij, terwijl andere lidstaten de twee begrippen van elkaar onderscheiden en het begrip „industriële veehouderij” definiëren aan de hand van technische eisen en drempels voor het aantal dieren, die variabel zijn, of ook aan de hand van eisen inzake veevoeder. Dergelijke verschillen kunnen de mededinging verstoren en de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid van de Unie op het gebied van biologische productie en op het gebied van milieu in gevaar brengen.

42 Overeenkomstig de in punt 38 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet worden onderzocht of de begrippen „industriële veehouderij” en „niet-grondgebonden veehouderij”, gelet op de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, dezelfde betekenis hebben.

43 In dit verband moet worden opgemerkt dat noch uitvoeringsverordening 2021/1165 noch enige andere Unieregeling de begrippen „industriële veehouderij” of „niet-grondgebonden veehouderij” definieert.

44 Volgens hun gebruikelijke betekenis verwijzen de termen „industrieel” of „intensief” naar een vorm van grootschalige veehouderij die tot doel heeft de opbrengst van deze activiteit te optimaliseren, met name door de bezettingsdichtheid van dieren op het bedrijf te verhogen of door in meerdere of mindere mate af te wijken van de natuurlijke omgeving van de dieren door

ze op te sluiten. De veestapel wordt er over het algemeen gehouden onder kunstmatig gecreëerde en beheerste voorwaarden, met behulp van methoden die erop gericht zijn in zo kort mogelijke tijd zo veel mogelijk te produceren.

45 Zoals de advocaat-generaal bovendien in punt 38 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn in de industriële veehouderij over het algemeen grote investeringen vereist, wordt vaak verrijkt veevoeder ingezet en preventief gebruikgemaakt van antibiotica. Deze vorm van veehouderij wordt gekenmerkt door een hoge productiviteit en kan aanzienlijke milieuvervuiling teweegbrengen. Voor het overige behoort de bijzondere bescherming van het dierenwelzijn over het algemeen niet tot de prioriteiten van de industriële veehouderij.

46 Wat het begrip „niet-grondgebonden veehouderij” betreft, dient te worden opgemerkt dat bijlage II, deel II, punt 1.1, bij verordening 2018/848 bepaalt dat de „niet-grondgebonden dierlijke productie” verboden is indien de landbouwer die voornemens is aan biologische dierlijke productie te doen, geen landbouwgrond beheert en geen schriftelijke samenwerkingsovereenkomst heeft met een landbouwer met betrekking tot het gebruik van biologische productie-eenheden voor die dieren. Bovendien bepaalt artikel 16 van verordening nr. 889/2008 dat de niet-grondgebonden dierlijke productie, waarbij de betrokken marktdeelnemer geen landbouwgrond beheert en/of geen schriftelijke overeenkomst met een andere marktdeelnemer is aangegaan, overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de verordening is verboden.

47 Volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan komt een „niet-grondgebonden” veehouderij namelijk overeen met een „industriële” of „intensieve” veehouderij waarbij de bevoorrading van veevoeder niet grotendeels of volledig afkomstig is van het landbouwbedrijf waar de veehouderij zich bevindt.

48 Hoewel de begrippen „industriële veehouderij” en „niet-grondgebonden veehouderij” allebei betrekking hebben op de mechanisering van de productieprocessen en op grootschaligheid ervan, moet dus worden vastgesteld dat zij, anders dan AFAÏA stelt, niet dezelfde betekenis hebben. Zoals blijkt uit de punten 44 tot en met 47 van het onderhavige arrest, is het begrip „industriële veehouderij” aanzienlijk ruimer dan het begrip „niet-grondgebonden veehouderij”, zodat deze begrippen als verschillend moeten worden beschouwd.

49 Voorts moet nog worden ingegaan op de algemene opzet van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 en op het doel van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.

50 Wat de algemene opzet van deze bijlage betreft, volgt – zoals in de punten 27 tot en met 34 van het onderhavige arrest is overwogen – uit artikel 12, lid 1, en artikel 24, lid 1, van verordening 2018/848, gelezen in samenhang met bijlage II, deel I, punt 1.9, ervan dat exploitanten die planten of plantaardige producten produceren, mogen afwijken van de regels in deze bijlage, bepaalde niet-biologische producten en stoffen mogen gebruiken die door de Commissie zijn toegestaan, maar uitsluitend voor zover nodig.

51 In dit verband zij eraan herinnerd dat afwijkende bepalingen volgens vaste rechtspraak strikt moeten worden uitgelegd [zie in die zin arrest van 7 februari 2023, Confédération paysanne e.a. (Willekeurige in-vitromutagenese), C-688/21, EU:C:2023:75, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

52 Dat geldt ook voor de afwijking in bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165, hetgeen impliceert dat de beperkingen die deze bijlage bij deze afwijking stelt, te weten met name het verbod om preparaten te gebruiken die „afkomstig zijn van niet-grondgebonden veehouderij", daarentegen ruim moeten worden uitgelegd.

53 De door AFAÏA gegeven uitlegging volgens welke het begrip „industriële veehouderij" uitsluitend overeenkomt met het begrip „niet-grondgebonden veehouderij" leidt ertoe dat mest van alle „industriële" veehouderijen die niet „niet-grondgebonden" zijn, wordt toegestaan met het oog op bemesting in de biologische landbouw. Deze uitlegging komt dus neer op een ruime uitlegging van de werkingssfeer van die afwijking en is dus in strijd met het in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginsel.

54 AFAÏA betoogt voorts dat de biologische dierlijke productie intrinsiek verbonden is met het grondgebruik, waaruit a contrario moet worden afgeleid dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verbod enkel betrekking heeft op producten die afkomstig zijn van „niet-grondgebonden" veehouderijen.

55 Overeenkomstig de alomvattende benadering die kenmerkend is voor de biologische landbouw, zoals die met name in overweging 40 van verordening 2018/848 in herinnering is gebracht, en zoals blijkt uit de vereisten van artikel 5, onder a) en d), van deze verordening, moet de dierlijke productie inderdaad grondgebonden zijn. Dat betekent echter enkel dat „niet-grondgebonden" veehouderij niet verenigbaar is met de beginselen van de biologische landbouw en dus in dat kader zonder meer verboden is.

56 Uit artikel 6, onder l), van die verordening blijkt ook dat de biologische landbouw eveneens berust op de toepassing van dierhouderijpraktijken die het immuunsysteem van dieren versterken en de natuurlijke resistentie tegen ziekten verhogen, waaronder regelmatige beweging en toegang tot openluchtruimten en tot weidegronden. Bovendien verbiedt die verordening genetisch gemodificeerde organismen in diervoeders en beperkt zij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk.

57 Derhalve kan niet worden gesteld dat de biologische landbouw uitsluitend wordt gekenmerkt door een bepaalde wijze van grondbeheer en dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verbod dus uitsluitend verband houdt met bodemgebruik.

58 Deze landbouwmethode houdt meer in het algemeen verband met ethische productiemethoden, zoals in wezen uiteengezet in overweging 2 van verordening 2018/848, en in het bijzonder met de huisvestingsvoorwaarden van de dieren, zowel wat de bewegingsvrijheid en de toegang tot buitenruimten als de bezettingsdichtheid betreft.

59 Door meermaals te benadrukken dat hij in het kader van de biologische landbouw een hoog niveau van dierenwelzijn wenste te verzekeren, heeft de Uniewetgever namelijk willen doen uitkomen dat deze landbouwmethode wordt gekenmerkt door de inachtneming van hogere normen inzake dierenwelzijn op alle plaatsen en in alle stadia van deze landbouwproductie waar dit welzijn nog verder kan worden verbeterd (zie in die zin arrest van 26 februari 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, C-497/17, EU:C:2019:137, punt 38).

60 Gelet op deze vereisten kan niet worden aanvaard dat mest uit „industriële" of „intensieve" veehouderij wordt toegestaan als bemesting in de biologische landbouw.

61 Deze uitlegging vindt steun in de doelstellingen van verordening 2018/848.

62 Bovendien moet worden opgemerkt dat de biologische productie, zoals blijkt uit overweging 1 van verordening 2018/848, een alomvattend systeem is om landbouwbedrijven te beheren en levensmiddelen te produceren volgens een methode die de beste milieu- en klimaatactiepraktijken, een hoog biodiversiteitsniveau, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en de toepassing van strenge normen op het gebied van dierenwelzijn en productie combineert en is afgestemd op de vraag van een toenemend aantal consumenten naar producten die worden vervaardigd met natuurlijke stoffen en processen.

63 Zoals is bepaald in artikel 4 van verordening 2018/848 is deze productiemethode in grote lijnen gericht op de bescherming van het milieu en het klimaat, een hoog niveau van biodiversiteit en de instandhouding van de vruchtbaarheid van de bodem op lange termijn. Deze productiemethode beoogt in aanzienlijke mate bij te dragen tot een niet-toxisch milieu en tot hoge normen voor dierenwelzijn en in het bijzonder aan het in acht nemen van de soortspecifieke gedragsbehoeften van dieren. Deze methode beoogt tevens korte distributiekanalen en lokale productie in de diverse gebieden van de Unie te bevorderen en de instandhouding van zeldzame en inheemse rassen die met uitsterven zijn bedreigd, te bevorderen.

64 Bovendien is het van belang ervoor te zorgen dat de consument er zeker van kan zijn dat producten die het biologisch logo van de Unie dragen, daadwerkelijk zijn verkregen met naleving van de hoogste normen, onder meer inzake inachtneming voor het milieu en dierenwelzijn (zie in die zin arrest van 28 februari 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, C-497/17, EU:C:2019:137, punt 51).

65 Zoals de advocaat-generaal in de punten 52 en 54 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet worden geoordeeld dat de gewettigde verwachtingen van de consument worden gewaarborgd indien de in de biologische landbouw gebruikte mest afkomstig is van biologische bronnen of, wanneer deze niet volstaan en alleen in dat geval, indien niet-biologische mest wordt gebruikt die niet afkomstig is van de industriële veehouderij.

66 Een afwijking op grond waarvan producten van industriële of intensieve veehouderij in ruime zin kunnen worden gebruikt, zou duidelijk in strijd zijn met deze doelstellingen en zou indruisen tegen de eisen van coherentie en de ethische en milieubeginselen van de biologische landbouw.

67 Hieraan moet worden toegevoegd dat deze uitlegging ook in overeenstemming is met het doel van bijlage II, deel I, punt 1.9.3, bij verordening 2018/848, namelijk biologische landbouwers een alternatief bieden voor biologische dierlijke mest wanneer deze niet beschikbaar is, maar slechts voor zover noodzakelijk en met beperking van ongewenste residuen in die dierlijke mest.

68 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat het in bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 gebruikte begrip „industriële veehouderij" niet overeenkomt met het begrip „niet-grondgebonden veehouderij" en dat het in deze bijlage neergelegde verbod betrekking heeft op alle „industriële" veehouderijen en niet alleen op „niet-grondgebonden" veehouderijen.

69 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 aldus moet worden uitgelegd dat het in [de Franse taalversie van] de tabel van deze bijlage opgenomen begrip „niet afkomstig mag zijn van niet-grondgebonden veehouderij", met betrekking tot preparaten op basis van micro-organismen om de algemene bodemgesteldheid of de beschikbaarheid van nutriënten in de bodem of in de

gewassen te verbeteren, niet alleen geldt voor preparaten die afkomstig zijn van „niet-grondgebonden" veehouderijen, met dien verstande dat het bij de meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten waarvan die bijlage het gebruik in de biologische landbouw verbiedt, volgens deze bepaling gaat om de meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten die afkomstig zijn van de industriële veehouderij en niet alleen van de niet-grondgebonden veehouderij.

Tweede vraag

70 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het verbod op het gebruik van meststoffen en bodemverbeteraars van dierlijke oorsprong „afkomstig van industriële veehouderijen" op biologische grond van toepassing is op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van een systeem dat volledig bestaat uit latten- of roosterconstructies en die de in bijlage I bij de MEB-richtlijn vastgestelde drempels overschrijden en op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van kooien en die dezelfde drempelwaarden overschrijden.

71 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het begrip „industriële veehouderij" weliswaar overeenkomstig de in punt 39 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak voor de afbakening van de werkingssfeer van dit verbod autonoom en uniform moet worden uitgelegd, maar dat dit niet wegneemt dat de criteria die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of een veehouderij als „industrieel" in de zin van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 moet worden aangemerkt, bij de huidige stand van het Unierecht niet zijn onderworpen aan algemene harmonisatiemaatregelen.

72 Uit het antwoord op de eerste vraag volgt evenwel dat het begrip „industriële veehouderij" aldus moet worden uitgelegd dat dierlijke mest die afkomstig is van grootschalige veehouderijen met intensieve productiemethoden als alternatief voor biologische dierlijke mest is uitgesloten.

73 Om te bepalen of er sprake is van een dergelijke veehouderij moet de analyse van de relevante criteria als geheel worden beoordeeld, met dien verstande dat in de regel uit een reeks aanwijzingen het bestaan van dergelijke veehouderij kan worden afgeleid.

74 Zoals de advocaat-generaal in de punten 64, 66 en 80 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen in dit verband criteria als het dierhouderijsysteem, de bewegingsvrijheid van de dieren, hun bezettingsdichtheid en de beschikbaarheid van grond op het veehouderijbedrijf, de productiviteit en de milieueffecten ervan in aanmerking worden genomen.

75 Hetzelfde geldt voor het soort diervoeders, de systemen voor preventieve behandeling en het wijdverspreide gebruik van stoffen om de groei of de productie te bevorderen, alsmede van hormonen of soortgelijke stoffen om met name de reproductie te beheersen. Het preventief gebruik van antibiotica en het gebruik van diervoeders met genetisch gemodificeerde organismen, dat bij verordening 2018/848 is verboden, kunnen eveneens criteria zijn om een veehouderij te kwalificeren als „industrieel".

76 In dit verband moet worden vastgesteld dat het gebruik van kooien, kisten en batterijen kenmerkend is voor de industriële veehouderij, evenals het gebruik van inrichtingen die verhinderen dat dieren zich 360 graden kunnen bewegen of niet-grondgebonden houderijsystemen.

77 Wat in het bijzonder het milieueffect van de veehouderij betreft, dient te worden opgemerkt dat artikel 4 van de MEB-richtlijn de in bijlage I bij die richtlijn genoemde projecten, waaronder bepaalde „[i]nstallaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij" aan een milieueffectbeoordeling onderwerpt.

78 In dat verband moet worden geoordeeld dat de minimumcriteria waarin deze bepalingen van de MEB-richtlijn voorzien, die betrekking hebben op milieubeoordelingsprocedures, kunnen dienen als aanwijzingen om het industriële karakter van een veehouderij te bepalen, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

79 Voor zover deze criteria naar kwantitatieve overwegingen verwijzen, volstaan zij evenwel niet om een bedrijf als „industriële veehouderij" aan te merken, zodat daartoe ook kwalitatieve criteria als in de punten 74 tot en met 76 van het onderhavige arrest vermeld in aanmerking moeten worden genomen.

80 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het verbod op het gebruik van meststoffen en bodemverbeteraars van dierlijke oorsprong „afkomstig van industriële veehouderijen" op biologische grond ook van toepassing is op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van een systeem dat volledig bestaat uit latten- of roosterconstructies en die de in bijlage I bij de MEB-richtlijn vastgestelde drempels overschrijden en op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van kooien en die dezelfde drempelwaarden overschrijden. Voor deze kwalificatie moet evenwel worden uitgegaan van een reeks aanwijzingen die op zijn minst betrekking hebben op de bescherming van het dierenwelzijn, de eerbiediging van de biodiversiteit en de bescherming van het milieu en het klimaat.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **De derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 van de Commissie van 15 juli 2021 betreffende de toelating van bepaalde producten en stoffen voor gebruik in de biologische productie en de opstelling van de lijsten van die producten en stoffen, die is vastgesteld ter uitvoering van verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het in [de Franse taalversie van] de tabel van deze bijlage opgenomen begrip „niet afkomstig mag zijn van niet-grondgebonden veehouderij", met betrekking tot preparaten op basis van micro-organismen om de algemene bodemgesteldheid of de

beschikbaarheid van nutriënten in de bodem of in de gewassen te verbeteren, niet alleen geldt voor preparaten die afkomstig zijn van „niet-grondgebonden" veehouderijen, met dien verstande dat het bij de meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten waarvan die bijlage het gebruik in de biologische landbouw verbiedt, volgens deze bepaling gaat om de meststoffen, bodemverbeteraars en nutriënten die afkomstig zijn van de industriële veehouderij en niet alleen van de niet-grondgebonden veehouderij.

2) De derde alinea van bijlage II bij uitvoeringsverordening 2021/1165

moet aldus worden uitgelegd dat

zij zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het verbod op het gebruik van meststoffen en bodemverbeteraars van dierlijke oorsprong „afkomstig van industriële veehouderijen" op biologische grond ook van toepassing is op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van een systeem dat volledig bestaat uit latten- of roosterconstructies en die de in bijlage I bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014, vastgestelde drempels overschrijden en op dierlijke mest van veehouderijen die gebruikmaken van kooien en die dezelfde drempelwaarden overschrijden. Voor deze kwalificatie moet evenwel worden uitgegaan van een reeks aanwijzingen die op zijn minst betrekking hebben op de bescherming van het dierenwelzijn, de eerbiediging van de biodiversiteit en de bescherming van het milieu en het klimaat.

ondertekeningen