CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 18 juni 2024[1]

Zaak C-240/23

Herbaria Kräuterparadies GmbH
tegen
Freistaat Bayern

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw en visserij – Biologische productie en etikettering van biologische producten – Verordening (EU) 2018/848 – Voorschriften inzake de biologische productie – Artikel 16 – Artikel 33 – Etikettering – Logo voor de biologische productie van de Europese Unie – Gebruiksvoorwaarden – Artikelen 45 en 48 – Invoer van gelijkwaardige biologische producten uit een derde land dat is erkend op de Uniemarkt – Vermelding die verwijst naar de biologische productiemethode – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 20 – Gelijke behandeling”

I. Inleiding

1. Sinds 2012 betwist Herbaria Kräuterparadies GmbH (hierna: „Herbaria”) de beslissing van de Freistaat Bayern (deelstaat Beieren, Duitsland) waarbij haar is verboden de biologische productiemethode te vermelden op de etikettering van, in de reclame voor en bij de verhandeling van een mengsel van vruchtensap en kruidenextracten, dat naast biologische producten niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat bevat die niet uit de biologische productie afkomstig zijn.

2. In een eerste arrest van het Hof is de door de deelstaat Beieren voorgestane uitlegging bevestigd dat het in een dergelijk geval onmogelijk is het logo voor de biologische productie van de Europese Unie (hierna: „EU-logo voor biologische productie”) te gebruiken en te vermelden dat de biologische productiemethode is gevolgd.[2] Herbaria heeft zich bij deze beslissing neergelegd en beroept zich op ongelijke behandeling van haar product ten opzichte van een soortgelijk Amerikaans product waaraan niet-biologische, niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat zijn toegevoegd, maar waarvan is erkend dat het afkomstig is uit de biologische productie in de Verenigde Staten en dat uit dien hoofde op het grondgebied van de Unie in de handel mag worden gebracht met het EU-logo voor biologische productie, omdat de Verenigde Staten worden erkend als derde land met gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Arrest van 5 november 2014, Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:2335; hierna: „arrest Herbaria I”).

3. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van, ten eerste, artikel 16, lid 1, artikel 30, lid 1, artikel 33, lid 1, artikel 45, lid 1, artikel 48, lid 1, en bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f), 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 [3], en, ten tweede, artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4].

4. Dit verzoek verleent het Hof de gelegenheid nader te bepalen welk gebruik van het EU-logo voor biologische productie moet worden gemaakt in geval van invoer van biologische landbouwproducten. Ik zal het Hof in overweging geven te antwoorden dat de overeenkomstig 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 [5] en verordening 2018/848 ingevoerde producten dit logo mogen dragen, met in hetzelfde gezichtsveld de verplichte herkomstaanduidingen van de grondstoffen en van het land van oorsprong van de conformiteitscontrole, zonder dat dit afbreuk doet aan het door artikel 20 van het Handvest beschermde gelijkheidsbeginsel.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 834/2007

5. De overwegingen 1 en 33 van verordening nr. 834/2007 luidden als volgt:

„(1) […] De biologische productie speelt […] een tweeledige rol in de samenleving, omdat zij zorgt voor enerzijds een specifieke markt als antwoord op de vraag van de consument naar biologische producten en anderzijds collectieve voorzieningen die bijdragen tot de bescherming van het milieu en het dierenwelzijn, alsmede tot de plattelandsontwikkeling.

[…]

(33) In de Europese [Unie] ingevoerde biologische producten moeten als biologisch product in de handel kunnen worden gebracht wanneer zij zijn geproduceerd overeenkomstig productievoorschriften en met toepassing van controleregelingen die in overeenstemming zijn met of gelijkwaardig zijn aan de voorschriften en regelingen die zijn vastgesteld in de [Unieregelgeving]. Voorts moeten producten die op grond van een gelijkwaardig systeem worden ingevoerd, vergezeld gaan van een certificaat dat is afgegeven door de bevoegde autoriteit of de erkende controlerende autoriteit of het erkende controleorgaan van het betrokken derde land."

[3] PB 2018, L 150, blz. 1.

[4] Hierna: „Handvest".

[5] PB 2007, L 189, blz. 1.

6. Artikel 19 van die verordening, „Algemene voorschriften inzake de productie van verwerkte levensmiddelen", bepaalde in lid 2, onder b):

„De volgende voorwaarden zijn van toepassing op de samenstelling van biologische verwerkte levensmiddelen:

[…]

b) additieven, technische hulpstoffen, smaakstoffen, water, zout, preparaten van micro-organismen en enzymen, mineralen, sporenelementen, vitamines, alsmede aminozuren en andere micronutriënten in voor een bijzondere voeding bestemde levensmiddelen worden alleen gebruikt indien zij overeenkomstig artikel 21 voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten;"

7. Artikel 23 van dezelfde verordening, „Het gebruik van termen die verwijzen naar biologische productie", bepaalde in lid 1:

„In de zin van deze verordening worden producten geacht producten te zijn waarop termen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer die producten, de ingrediënten ervan of de bij de productie gebruikte voedermiddelen in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten worden beschreven in termen die de koper doen aannemen dat de producten, ingrediënten of voedermiddelen geproduceerd zijn overeenkomstig de in deze verordening vervatte regels. Met name mogen de termen vermeld in de bijlage en de afleidingen of verkleinwoorden daarvan, zoals ‚bio' en ‚eco', in de hele [Unie] en in elke taal van de [Unie] afzonderlijk of in combinatie worden gebruikt voor de etikettering van en de reclame voor een product dat voldoet aan de voorschriften die bij of krachtens deze verordening zijn vastgesteld.

Op de etikettering van en in de reclame voor levende en onverwerkte landbouwproducten mogen termen die verwijzen naar de biologische productiemethode, daarenboven slechts voorkomen wanneer ook alle ingrediënten van dat product geproduceerd zijn overeenkomstig de voorschriften van deze verordening."

8. Artikel 24 van diezelfde verordening, „Verplichte aanduidingen", was als volgt verwoord:

„1. Wanneer termen zoals bedoeld in artikel 23, lid 1, worden gebruikt:

a) wordt het in artikel 27, lid 10, bedoelde codenummer van de controlerende autoriteit of het controleorgaan waaraan de marktdeelnemer die de laatste productie- of bereidingshandeling heeft verricht, onderworpen is, ook op het etiket vermeld;

b) wordt, in het geval van voorverpakte levensmiddelen, het in artikel 25, lid 1, bedoelde communautaire logo ook op de verpakking aangebracht;

c) wordt, wanneer het communautaire logo wordt gebruikt, in hetzelfde gezichtsveld als het logo de plaats vermeld waar de agrarische grondstoffen waaruit het product is samengesteld, geteeld zijn; die aanduiding heeft, naargelang het geval, de volgende vorm:

– ‚EU Landbouw', wanneer de agrarische grondstoffen in de Europese Unie geteeld zijn;

– ‚niet-EU Landbouw', wanneer de agrarische grondstoffen in derde landen geteeld zijn;

– ‚EU/niet-EU Landbouw', wanneer een deel van de agrarische grondstoffen in de Europese Unie en een ander deel in een derde land geteeld is.

[…]

Het gebruik van het communautair logo zoals bedoeld in artikel 25, lid 1, en de aanduiding zoals bedoeld in de eerste alinea, is facultatief voor uit derde landen ingevoerde producten. Wanneer het communautair logo zoals bedoeld in artikel 25, lid 1, voorkomt op de etikettering, wordt echter op de etikettering ook de in de eerste alinea bedoelde aanduiding vermeld.

2. De in lid 1 bedoelde aanduidingen worden aangebracht op een opvallende plaats en zijn goed zichtbaar, duidelijk leesbaar en onuitwisbaar.

[…]"

9. Artikel 25 van verordening nr. 834/2007, met als opschrift „Logo's voor biologische productie", bepaalde:

„1. Het communautaire logo voor biologische productie kan worden gebruikt voor de etikettering en de presentatie van en de reclame voor producten die voldoen aan de voorschriften van deze verordening.

[…]

2. Voor de etikettering en de presentatie van en de reclame voor producten die voldoen aan de voorschriften van deze verordening kunnen nationale en particuliere logo's worden gebruikt.

[…]"

10. Artikel 32 van die verordening, met als opschrift „Invoer van overeenstemmende producten", bepaalde in lid 1:

„Een uit een derde land ingevoerd product mag in de [Unie] als biologisch product in de handel worden gebracht mits:

a) het product in overeenstemming is met het bepaalde in de titels II, III en IV van deze verordening en met de krachtens deze verordening vastgestelde uitvoeringsregels inzake de productie;

b) elke marktdeelnemer, inclusief de exporteurs, gecontroleerd is door een overeenkomstig lid 2 erkende controlerende autoriteit of controleorgaan;

c) de betrokken marktdeelnemers te allen tijde aan de importeurs of de nationale autoriteiten het in artikel 29 bedoelde bewijsstuk kunnen overleggen dat door de controlerende autoriteit of het controleorgaan zoals bedoeld in punt b) is afgegeven en waarmee de identiteit kan worden vastgesteld van de marktdeelnemer die de laatste handeling heeft uitgevoerd en kan worden geverifieerd of hij voldoet aan de punten a) en b)."

11. Artikel 33 van diezelfde verordening, met als opschrift „Invoer van producten van gegarandeerde gelijkwaardigheid", luidde als volgt:

„1. Een uit een derde land ingevoerd product mag ook in de [Unie] als biologisch product in de handel worden gebracht mits:

a) het product is geproduceerd overeenkomstig productievoorschriften die gelijkwaardig zijn met die bedoeld in de titels III en IV;

b) de marktdeelnemers onder controlemaatregelen vallen die gelijkwaardig zijn met die bedoeld in titel V, en die controlemaatregelen permanent en doeltreffend zijn toegepast;

c) de marktdeelnemers in alle stadia van de productie, bereiding en distributie in het derde land hun activiteiten hebben onderworpen aan een controlesysteem dat overeenkomstig lid 2 is erkend of aan een controlerende autoriteit of een controleorgaan dat overeenkomstig lid 3 is erkend;

d) voor het product een certificaat is afgegeven door de bevoegde autoriteit, de controlerende autoriteit of het controleorgaan van een derde land die/dat overeenkomstig lid 2 is erkend, of door de controlerende autoriteit die of het controleorgaan dat overeenkomstig lid 3 is erkend en waaruit blijkt dat het product voldoet aan de in dit lid gestelde voorwaarden.

[…]

2. Volgens de in artikel 37, lid 2, bedoelde procedure kan de [Europese] Commissie de derde landen erkennen waarvan de productiesystemen in overeenstemming zijn met beginselen en productievoorschriften die gelijkwaardig zijn met die bedoeld in de titels II, III en IV, en waarvan de controlemaatregelen even doeltreffend zijn als die van titel V, en kan zij een lijst van deze landen opstellen. Bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid wordt rekening gehouden met de richtsnoeren van de Codex Alimentarius CAC/GL 32.

[…]"

B. Verordening nr. 889/2008

12. 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[6], bevatte een artikel 27, met als opschrift „Gebruik van bepaalde producten en stoffen bij de vervaardiging van verwerkte levensmiddelen", waarvan lid 1 bepaalde:

„Voor de toepassing van artikel 19, lid 2, onder b), van verordening [nr. 834/2007] mogen slechts de volgende stoffen bij de vervaardiging van verwerkte biologische levensmiddelen, met uitzondering van wijn, worden gebruikt:

[…]

6 PB 2008, L 250, blz. 1.

f) mineralen (inclusief spoorelementen), vitaminen, aminozuren en micronutriënten zijn alleen toegelaten voor zover zij volgens de wet aan levensmiddelen moeten worden toegevoegd."

C. Verordening nr. 1235/2008

13. Artikel 7, lid 1, van verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 december 2008 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft [7], bepaalde:

„De Commissie stelt een lijst op van de overeenkomstig artikel 33, lid 2, van verordening [nr. 834/2007] erkende derde landen. De lijst van de erkende landen wordt opgenomen in bijlage III bij de onderhavige verordening. […]"

D. Uitvoeringsverordening nr. 126/2012

14. Bij artikel 2 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 126/2012 van de Commissie van 14 februari 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 889/2008 wat bewijsstukken betreft en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1235/2008 wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit de Verenigde Staten van Amerika betreft [8], is de Verenigde Staten ingeschreven op de lijst van derde landen van bijlage III bij verordening nr. 1235/2008.

E. Verordening 2018/848

15. De overwegingen 1, 3, 6, 9, 15, 17, 73, 77 tot en met 79, 93, 96 en 123 van verordening 2018/848 luiden als volgt:

„(1) […] De biologische productie speelt […] 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.

[…]

(3) De inbedding van de doelstellingen van het beleid inzake de biologische productie in de [doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)] houdt […] in dat landbouwers een billijke prijs moeten krijgen voor de naleving van de biologische-productievoorschriften. Bovendien creëert de toenemende vraag van de consument naar biologische producten de voorwaarden voor een verdere ontwikkeling en expansie van de markt voor deze producten en bijgevolg voor een hogere vergoeding voor biologisch producerende landbouwers.

[…]

7 PB 2008, L 334, blz. 25.

8 PB 2012, L 41, blz. 5.

(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.

[…]

(9) Gezien de dynamische evolutie van de biologische sector werd in verordening [nr. 834/2007] bepaald dat de voorschriften van de Unie inzake de biologische productie in de toekomst moesten worden geëvalueerd rekening houdend met de ervaring die met de toepassing ervan was opgedaan. Uit deze door de Commissie verrichte evaluatie blijkt dat het rechtskader van de Unie voor de biologische productie moet worden verbeterd aan de hand van voorschriften die aansluiten op de hoge verwachtingen van de consument en die voldoende duidelijk zijn voor de partijen waarvoor zij zijn bestemd. Verordening [nr. 834/2007] moet derhalve worden ingetrokken en door een nieuwe verordening worden vervangen.

[…]

(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.

[…]

(17) Deze verordening moet de basis vormen voor de duurzame ontwikkeling van de biologische productie en de positieve effecten ervan op het milieu, terwijl tegelijk wordt gezorgd voor de doeltreffende werking van de interne markt in biologische producten en voor eerlijke concurrentie, zodat landbouwers worden geholpen een redelijk inkomen te verwerven, het vertrouwen van de consument wordt verzekerd, de belangen van de consument worden beschermd en korte distributiekanalen en lokale productie worden aangemoedigd. Deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt door algemene en specifieke beginselen en algemene en gedetailleerde productievoorschriften inzake biologische productie in acht te nemen.

[…]

(73) De etikettering van landbouwproducten en levensmiddelen dient in overeenstemming te zijn met de algemene voorschriften van verordening (EU) [nr. 1169/2011 [9]], en met name met de bepalingen ter voorkoming van etikettering die de consument kan verwarren of misleiden. Daarbovenop moeten specifieke bepalingen over de etikettering van biologische producten en omschakelingsproducten worden vastgesteld in de onderhavige verordening. Deze moeten strekken tot bescherming van de belangen van zowel exploitanten (correcte identificatie van hun producten op de markt en billijke concurrentievoorwaarden) als consumenten (de juiste informatie om met kennis van zaken een keuze te kunnen maken).

[…]

(77) Omwille van de duidelijkheid voor de consument op de hele markt van de Unie moet het gebruik van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie verplicht zijn voor alle voorverpakte biologische levensmiddelen die in de Unie worden geproduceerd. Daarnaast moet het mogelijk zijn dat logo vrijwillig te gebruiken voor niet-voorverpakte biologische producten die in de Unie zijn geproduceerd en voor biologische producten die uit derde landen zijn ingevoerd alsmede voor informatieve en educatieve doeleinden. Het model van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie moet in deze verordening worden opgenomen.

(78) Om de consument niet te misleiden ten aanzien van het biologische karakter van het hele product, dient het gebruik van dat logo evenwel te worden beperkt tot producten die uitsluitend of bijna uitsluitend biologische ingrediënten bevatten. Derhalve mag het gebruik ervan niet worden toegestaan voor de etikettering van omschakelingsproducten of verwerkte producten waarvan minder dan 95 % van het gewicht van de ingrediënten van agrarische oorsprong biologisch is.

(79) Om verwarring bij de consument te voorkomen over de vraag of de oorsprong van het product al dan niet in de Unie ligt, moet bij gebruik van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie de consument worden geïnformeerd over de plaats waar de agrarische grondstoffen waaruit het product is samengesteld, zijn geteeld. […]

[…]

(93) Uit ervaring met de regelingen voor de invoer van biologische producten in de Unie in het kader van verordening [nr. 834/2007] is gebleken dat deze regelingen moeten worden herzien, zowel om tegemoet te komen aan de consument, die verwacht dat geïmporteerde biologische producten aan dezelfde strenge normen als die van de Unie voldoen, als om de toegang van biologische producten uit de Unie tot [de] internationale markt beter te garanderen. […]

[…]

[9] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB 2011, L 304, blz. 18).

(96) Derde landen die voor gelijkwaardigheidsdoeleinden zijn erkend op grond van verordening [nr. 834/2007], moeten in het kader van de onderhavige verordening, voor een beperkte periode die nodig is voor een vlotte overgang naar de regeling inzake erkenning middels een internationale overeenkomst, erkend blijven, mits zij blijven waarborgen dat hun voorschriften voor de biologische productie en de controle daarop gelijkwaardig zijn met de ter zake vigerende Unievoorschriften en mits zij voldoen aan alle eisen betreffende het toezicht van de Commissie op hun erkenning. Dit toezicht moet met name gebaseerd zijn op de jaarverslagen die deze erkende derde landen de Commissie toezenden.

[…]

(123) Daar de doelstellingen van deze verordening, met name 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, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt maar vanwege de vereiste harmonisering van de voorschriften inzake de biologische productie, beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 [VEU] neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan hetgeen nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken."

16. Artikel 16 van verordening 2018/848, „Productievoorschriften voor verwerkte levensmiddelen", bepaalt in lid 1:

„Exploitanten die verwerkte levensmiddelen produceren, nemen met name de gedetailleerde productievoorschriften van bijlage II, deel IV, en van elke in lid 3 van dit artikel bedoelde uitvoeringshandeling in acht."

17. Artikel 30 van deze verordening heeft als opschrift „Het gebruik van termen die verwijzen naar biologische productie" en luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening worden producten beschouwd als producten waarop termen met betrekking tot de biologische productie voorkomen wanneer die producten, de ingrediënten ervan of de bij de productie ervan gebruikte voedermiddelen in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten worden beschreven in termen die bij de koper de indruk wekken dat de producten, ingrediënten of voedermiddelen geproduceerd zijn overeenkomstig deze verordening. Met name de in bijlage IV vermelde termen en de afleidingen of verkleinwoorden daarvan, zoals ‚bio' en ‚eco', alleen of in combinatie, mogen in de hele Unie worden gebruikt, in elke in die bijlage vermelde taal, in de etikettering en de reclame voor in artikel 2, lid 1, bedoelde producten die voldoen aan deze verordening.

[…]

5. Voor verwerkte levensmiddelen kunnen de in lid 1 bedoelde termen worden gebruikt:

a) in de verkoopbenaming, en in de ingrediëntenlijst, indien een dergelijke lijst op grond van Uniewetgeving verplicht is, […]

[…]

b) alleen in de ingrediëntenlijst, […]

[…]

c) in de verkoopbenaming en in de ingrediëntenlijst, […]

[…]

[…]”.

18. Artikel 32 van die verordening, met als opschrift „Verplichte aanduidingen”, bepaalt in lid 1:

„Wanneer op producten termen voorkomen als bedoeld in artikel 30, lid 1, met inbegrip van producten die als omschakelingsproducten zijn geëtiketteerd overeenkomstig artikel 30, lid 3:

[…]

b) wordt, in het geval van voorverpakte levensmiddelen, het logo voor de biologische productie van de Europese Unie als bedoeld in artikel 33 ook op de verpakking vermeld, behalve in de in artikel 30, lid 3 en lid 5, onder b) en c), genoemde gevallen.”

19. Artikel 33 van verordening 2018/848, met als opschrift „Het logo voor de biologische productie van de Unie”, luidt als volgt:

„1. Het logo voor de biologische productie van de Europese Unie mag worden gebruikt in de etikettering en presentatie van producten die aan deze verordening voldoen en in de reclame voor deze producten.

Het logo voor de biologische productie van de Europese Unie mag ook worden gebruikt voor voorlichtings- en opleidingsdoeleinden in verband met het bestaan en het aanprijzen van het logo zelf, mits dergelijk gebruik ervan de consument niet kan misleiden wat betreft de biologische productie van specifieke producten, en mits het logo wordt afgebeeld overeenkomstig de voorschriften van bijlage V. […]

[…]

3. Het gebruik van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie is facultatief voor uit derde landen ingevoerde producten. Op etiketten van dergelijke producten met dit logo wordt de in artikel 32, lid 2, vermelde aanduiding aangebracht.

[…]

5. In de etikettering en presentatie van producten die aan deze verordening voldoen en de reclame voor deze producten mogen nationale en particuliere logo’s worden gebruikt.

[…]”

20. Artikel 42 van deze verordening, met als opschrift „Aanvullende regels inzake maatregelen in geval van niet-naleving", luidt als volgt:

„1. In geval van een niet-naleving die de integriteit van biologische of omschakelingsproducten aantast gedurende enig stadium van de productie, bereiding, en distributie, bijvoorbeeld als gevolg van gebruik van niet-toegelaten producten, stoffen of technieken dan wel vermenging met niet-biologische producten, garanderen de bevoegde autoriteiten, en in voorkomend geval de controleautoriteiten en de controleorganen, […] dat er op etiketten en in reclame voor de hele partij of productiegang in kwestie geen vermelding met betrekking tot biologische productie voorkomt.

[…]"

21. Artikel 44 van die verordening, met als opschrift „Uitvoer van biologische producten", bepaalt in lid 1:

„Een product mag als een biologisch product uit de Unie worden uitgevoerd en het logo voor de biologische productie van de Europese Unie dragen, indien het aan de regels inzake biologische productie in het kader van deze verordening voldoet."

22. Artikel 45 van verordening 2018/848, met het opschrift „Invoer van biologische en omschakelingsproducten", bepaalt in lid 1:

„Een product mag uit een derde land worden ingevoerd met het doel in de Unie als een biologisch product of als een omschakelingsproduct in de handel te worden gebracht, indien aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan:

a) het product is een product als bedoeld in artikel 2, lid 1;

b) er is sprake van één van het volgende:

   i) het product voldoet aan de hoofdstukken II, III en IV van deze verordening en alle exploitanten en in artikel 36 bedoelde groepen exploitanten, met inbegrip van exporteurs in het betrokken derde land, vallen onder de controles van overeenkomstig artikel 46 erkende controleautoriteiten of controleorganen en hebben van die autoriteiten of organen een certificaat ontvangen dat bevestigt dat zij aan deze verordening voldoen;

   ii) in gevallen waarin het product uit een derde land komt dat is erkend overeenkomstig artikel 47, voldoet dat product aan de in de desbetreffende handelsovereenkomst vastgestelde voorwaarden, of

   iii) in gevallen waarin het product uit een derde land komt dat is erkend overeenkomstig artikel 48, voldoet dat product aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van dat derde land, en wordt het ingevoerd met een door de bevoegde autoriteiten, de controleautoriteiten of de controleorganen van dat derde land afgegeven inspectiecertificaat dat bevestigt dat aan de betrokken regels is voldaan, en

c) de exploitanten in derde landen zijn te allen tijde in staat aan de importeurs en de nationale autoriteiten in de Unie en in die derde landen informatie te verstrekken aan de hand waarvan de exploitanten die hun leveranciers zijn, alsmede de controleautoriteiten of controleorganen van die leveranciers, kunnen worden geïdentificeerd teneinde de traceerbaarheid van het biologische of omschakelingsproduct in kwestie te waarborgen. Die informatie wordt tevens aan de controleautoriteiten of de controleorganen van de importeurs ter beschikking gesteld."

23. Artikel 48 van deze verordening, met als opschrift „Gelijkwaardigheid in het kader van verordening [nr. 834/2007]", bepaalt in lid 1:

„Een erkend derde land als bedoeld in artikel 45, lid 1, onder b), iii), is een derde land dat voor gelijkwaardigheidsdoeleinden is erkend in het kader van artikel 33, lid 2, van verordening [nr. 834/2007], met inbegrip van de derde landen die zijn erkend in het kader van de overgangsmaatregel waarin is voorzien in artikel 58 van deze verordening.

Die erkenning verstrijkt op 31 december 2025."

24. Artikel 56, eerste en tweede alinea, van die verordening luidt:

„Verordening [nr. 834/2007] wordt ingetrokken.

Die verordening blijft evenwel van toepassing voor de afronding van het onderzoek van in artikel 58 van de onderhavige verordening bedoelde verzoeken van derde landen die nog in behandeling zijn."

25. Artikel 58, lid 1, van verordening 2018/848 luidt:

„De Commissie rondt het onderzoek van verzoeken af die derde landen krachtens artikel 33, lid 2, van verordening [nr. 834/2007] hebben ingediend en die op 17 juni 2018 nog in behandeling zijn. Die verordening is van toepassing op het onderzoek van die verzoeken."

26. Bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f), bij deze verordening bepaalt met betrekking tot de gedetailleerde voorschriften voor de productie van verwerkte levensmiddelen:

„Bij de levensmiddelenverwerking mogen de volgende producten en stoffen worden gebruikt:

[…]

f) mineralen (inclusief spoorelementen), vitamines, aminozuren en micronutriënten, mits:

   i) het gebruik ervan in gewone levensmiddelen ‚een rechtstreeks juridisch vereiste is', in die zin dat het rechtstreeks vereist is krachtens bepalingen van Unierecht of daarmee verenigbaar nationaal recht, met als gevolg dat het levensmiddel hoegenaamd niet als gewoon levensmiddel in de handel mag worden gebracht zonder toevoeging van die mineralen, vitamines, aminozuren of micronutriënten, of

   ii) wat betreft levensmiddelen die in de handel worden gebracht als levensmiddelen met bijzondere kenmerken of effecten op het gebied van gezondheid of voeding, of in verband met de behoeften van specifieke groepen consumenten:

– in producten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a) en b), van verordening [nr. 609/2013 [10]], het gebruik ervan is toegelaten bij die verordening en op grond van artikel 11, lid 1, van die verordening vastgestelde handelingen voor de betrokken producten, of

– in bij richtlijn [2006/125/EG [11]] gereguleerde producten, het gebruik ervan bij die richtlijn is toegelaten."

F. Verordening 2020/1693

27. Overweging 7 van verordening (EU) 2020/1693 van het Europees Parlement en de Raad van 11 november 2020 tot wijziging van verordening (EU) 2018/848 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat betreft de datum van toepassing en bepaalde andere in die verordening genoemde datums [12], luidt:

„De COVID-19-pandemie en de daarmee gepaard gaande volksgezondheidscrisis vormen […] een nooit eerder geziene uitdaging voor derde landen en voor in derde landen gevestigde exploitanten. Bijgevolg is het passend om voor derde landen die in het kader van artikel 33, lid 2, van verordening [nr. 834/2007] als gelijkwaardig zijn erkend, de datum van hun erkenning met een jaar te verlengen tot 31 december 2026 zodat dergelijke derde landen genoeg tijd hebben om hun status te wijzigen, hetzij door een handelsovereenkomst met de Unie te sluiten, hetzij via onverkorte naleving door hun exploitanten van verordening [2018/848], zonder onnodige handelsverstoringen voor biologische producten."

28. In artikel 1, punt 2, van deze verordening is het volgende bepaald:

„Verordening [2018/848] wordt als volgt gewijzigd:

[…]

2) In artikel 48, lid 1, tweede alinea, wordt de datum ‚31 december 2025' vervangen door ‚31 december 2026'."

G. Gedelegeerde verordening 2021/1342

29. Overweging 3 van gedelegeerde verordening (EU) 2021/1342 van de Commissie van 27 mei 2021 tot aanvulling van verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad met voorschriften inzake de informatie die door derde landen en door controleautoriteiten en controleorganen moet worden verzonden met het oog op het toezicht op hun erkenning uit

[10] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen, voeding voor medisch gebruik en de dagelijkse voeding volledig vervangende producten voor gewichtsbeheersing, en tot intrekking van richtlijn 92/52/EEG van de Raad, richtlijnen 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG en 2006/141/EG van de Commissie, richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad en de verordeningen (EG) nr. 41/2009 en (EG) nr. 953/2009 van de Commissie (PB 2013, L 181, blz. 35).

[11] Richtlijn van de Commissie van 5 december 2006 inzake bewerkte voedingsmiddelen op basis van granen en babyvoeding voor zuigelingen en peuters (PB 2006, L 339, blz. 16).

[12] PB 2020, L 381, blz. 1.

hoofde van artikel 33, leden 2 en 3, van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad voor ingevoerde biologische producten en de maatregelen die bij de uitoefening van dat toezicht moeten worden genomen [13], luidt als volgt:

„Wanneer biologische producten die in het kader van deze invoerregelingen in de Unie worden ingevoerd, tot het einde [van de in de overwegingen 1 en 2 vermelde overgangsperioden] in de Unie in de handel worden gebracht, moeten zij worden geproduceerd overeenkomstig productievoorschriften en met toepassing van controleregelingen die gelijkwaardig zijn aan die van verordening [nr. 834/2007] en overeenkomstig de bijbehorende uitvoeringsbepalingen die zijn vastgesteld bij de verordeningen [nr. 889/2008] en [nr. 1235/2008] van de Commissie."

30. Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„1. Het jaarlijkse verslag dat overeenkomstig artikel 48, lid 2, van verordening [2018/848] uiterlijk op 31 maart van elk jaar aan de Commissie moet worden toegezonden door een derde land als bedoeld in artikel 48, lid 1, van die verordening dat is opgenomen in de lijst die is opgesteld bij een krachtens artikel 48, lid 3, van verordening [2018/848] vast te stellen uitvoeringsverordening […], omvat:

[…]

d) eventuele actualiseringen van de in het derde land toegepaste productienormen die als gelijkwaardig aan de in de titels III en IV van verordening [nr. 834/2007] bedoelde productievoorschriften zijn beoordeeld;

e) eventuele actualiseringen van de in het derde land toegepaste controlemaatregelen die als even doeltreffend zijn beoordeeld als de in titel V van verordening [nr. 834/2007] bedoelde controlemaatregelen, en de bevestiging dat die controlemaatregelen permanent op doeltreffende wijze zijn toegepast;

[…]

6. Wanneer de Commissie door een lidstaat in kennis is gesteld van een gegrond vermoeden van een onregelmatigheid of een inbreuk met betrekking tot de conformiteit van ingevoerde biologische producten met de in verordening [nr. 834/2007] vastgestelde voorschriften of met de productienormen en controlemaatregelen die op basis van de verrichte beoordeling als gelijkwaardig zijn aanvaard, stelt zij de bevoegde autoriteit van het derde land daarvan in kennis. Die bevoegde autoriteit onderzoekt de oorsprong van de vermoede onregelmatigheid of inbreuk en brengt de Commissie en de betrokken lidstaat binnen dertig kalenderdagen na de kennisgeving van de Commissie op de hoogte van het resultaat van het onderzoek en van de genomen maatregelen."

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

31. Herbaria vervaardigt het product „Blutquick", een mengsel van vruchtensappen en kruidenextracten die uit de biologische productie afkomstig zijn. Aan de als voedingssupplement verkochte drank worden niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat toegevoegd. Op de

[13] PB 2021, L 292, blz. 20.

verpakking bevinden zich het EU-logo voor biologische productie, het nationale biokeurmerk alsmede een verwijzing naar de herkomst van de ingrediënten uit „gecontroleerde biologische teelt”.

32. Bij besluit van 18 januari 2012 heeft de Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (overheidsdienst landbouw van de deelstaat Beieren) onder andere bevolen dat Herbaria de krachtens artikel 23 van verordening nr. 834/2007 beschermde verwijzing naar de biologische landbouw op de etikettering, in de benaming en bij de commercialisering van „Blutquick” alsook in de reclame ervoor uiterlijk 1 december 2012 diende te verwijderen. De Landesanstalt heeft het besluit gemotiveerd met het argument dat krachtens de bepalingen van deze verordening en artikel 27, lid 1, onder f), van verordening nr. 889/2008 aan verwerkte producten die het predicaat „biologisch” dragen, alleen vitaminen en mineralen mogen worden toegevoegd wanneer het gebruik ervan bij wet is voorgeschreven. Dat is bij „Blutquick” niet het geval.

33. Herbaria heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht München (bestuursrechter in eerste aanleg München, Duitsland), dat aan het Hof prejudiciële vragen heeft voorgelegd over de uitlegging van artikel 27, lid 1, onder f).

34. Na het antwoord op deze vragen bij het arrest Herbaria I te hebben verkregen, heeft het Verwaltungsgericht München het beroep van Herbaria verworpen.

35. Het tegen deze beslissing ingestelde hoger beroep is verworpen bij uitspraak van 29 juli 2021, waartegen Herbaria beroep in *Revision* heeft ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), de verwijzende rechter. De verwijzende rechter geeft aan dat verordening nr. 834/2007 ratione temporis niet meer van toepassing is, aangezien deze is vervangen door verordening 2018/848.

36. Herbaria betwist niet langer dat verordening 2018/848 verbiedt om bij het in de handel brengen van „Blutquick” naar de biologische productie ervan te verwijzen aangezien er vitaminen en ijzergluconaat aan het product worden toegevoegd. Volgens haar uitlegging van deze verordening geldt hetzelfde verbod evenwel niet voor een uit de Verenigde Staten ingevoerd product met dezelfde kenmerken.

37. Volgens Herbaria kunnen op grond van een gelijkwaardigheidsovereenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten producten die met „Blutquick” concurreren en afkomstig zijn uit de Verenigde Staten, in de Unie als biologische producten in de handel worden gebracht, met het EU-logo voor biologische productie, op de enkele voorwaarde dat zij voldoen aan de in de Verenigde Staten geldende voorschriften inzake biologische productie en dus zelfs wanneer zij niet voldoen aan alle voorschriften van het Unierecht inzake biologische productie. Volgens Herbaria is er sprake van ongelijke behandeling die in strijd is met artikel 20 van het Handvest.

38. De deelstaat Beieren is van mening dat de door Herbaria gevolgde uitlegging van verordening 2018/848 onjuist is en dat een product uit de Verenigde Staten in werkelijkheid slechts van het EU-logo voor biologische productie mag worden voorzien indien het voldoet aan de productievoorschriften van deze verordening. Er is dus geen sprake van een verschillende behandeling.

39. De verwijzende rechter betwijfelt om te beginnen of in de omstandigheden van het hoofdgeding een uit de Verenigde Staten ingevoerd product het EU-logo voor biologische productie mag dragen terwijl het niet op alle punten aan de vereisten van verordening 2018/848 voldoet.

40. Indien dit inderdaad het geval zou zijn, vraagt hij zich vervolgens af of dit geen door artikel 20 van het Handvest verboden ongelijke behandeling vormt en, in voorkomend geval, of een dergelijke ongelijke behandeling kan worden gerechtvaardigd op grond van de erkenning van de gelijkwaardigheid van de betrokken producten of door de vergemakkelijking van de handel.

41. Tot slot is de verwijzende rechter van mening dat de vraag op dezelfde wijze rijst met betrekking tot de verwijzing naar de biologische productie krachtens artikel 30, lid 1, van verordening 2018/848, hetgeen Herbaria eveneens werd verboden.

42. Wanneer twee ondernemingen eenzelfde verwerkt levensmiddel produceren dat voldoet aan de gelijkwaardige voorschriften inzake productie en controle van een derde land dat is erkend overeenkomstig artikel 48, lid 1, van verordening 2018/848, maar door de toevoeging van bepaalde ingrediënten niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van deze verordening, gelezen in samenhang met bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f), bij die verordening, en deze twee ondernemingen de respectieve producten in de Unie met de vermelding van de biologische productie in de handel willen brengen, is er volgens de verwijzende rechter in dit verband sprake van een ongelijke behandeling in de zin van artikel 20 van het Handvest indien wordt aangenomen dat de situaties in beginsel vergelijkbaar zijn. Terwijl de in de Unie producerende onderneming op grond van artikel 30, lid 1, tweede volzin, van verordening 2018/848 de verwijzing naar de biologische productie niet op haar product mag aanbrengen wanneer het in de Unie in de handel wordt gebracht, mag de in een overeenkomstig artikel 48 van deze verordening erkend derde land gevestigde onderneming deze verwijzing wel op haar product aanbrengen. Dat blijkt uit het feit dat krachtens artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 een onder deze verordening vallend product, met het doel het in de Unie in de handel te brengen, als biologisch product uit een derde land mag worden ingevoerd, wanneer het – naast andere voorwaarden – afkomstig is uit een overeenkomstig artikel 48 van die verordening erkend derde land en voldoet aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van dat derde land, hetgeen het geval is bij een product dat gelijkwaardig is aan „Blutquick”, dat in de Verenigde Staten in de handel kan worden gebracht onder de benaming „organic”, ook al zijn aan dit product voedingsvitaminen en -mineralen toegevoegd.

43. In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 33, lid 1, van verordening [2018/848] aldus worden uitgelegd dat het EU-logo voor biologische productie mag worden gebruikt voor een verwerkt levensmiddel dat wordt ingevoerd onder de voorwaarden van artikel 45, lid 1, van verordening [2018/848] met het doel om het in de Unie in de handel te brengen als biologisch product, maar dat, omdat het behalve plantaardige producten, mineralen en vitaminen van niet-plantaardige herkomst bevat, niet voldoet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van verordening [2018/848] juncto bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f)?

2) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord: volgt uit artikel 20 van het Handvest […] dat het EU-logo voor biologische productie mag worden gebruikt voor een verwerkt levensmiddel, wanneer het afkomstig is uit de Europese Unie en voldoet aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van een krachtens artikel 48, lid 1, van verordening [2018/848] erkend derde land, maar niet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van verordening [2018/848] juncto bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f)?

3) Volgt uit artikel 20 van het Handvest […] dat een dergelijk uit de Europese Unie afkomstig verwerkt levensmiddel overeenkomstig artikel 30, lid 1, van verordening [2018/848] gekenmerkt mag worden met een aanduiding over de biologische productie ervan, zonder het EU-logo voor biologische productie te gebruiken?"

44. Herbaria, de deelstaat Beieren en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Zij hebben samen met de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement deelgenomen aan de terechtzitting van 18 maart 2024, tijdens welke zij mondeling hebben geantwoord op de door het Hof gestelde vragen.

IV. Analyse

45. Alvorens de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, zij eraan herinnerd dat Herbaria niet betwist dat „Blutquick" volgens de EU-regelgeving niet het EU-logo voor biologische productie mag voeren.

46. Het Hof heeft in het arrest Herbaria I immers voor recht verklaard dat „artikel 27, lid 1, onder f), van verordening nr. 889/2008 aldus moet worden uitgelegd dat de wet slechts het gebruik van een in deze bepaling bedoelde stof eist, mits een Unierechtelijke regel of een met het Unierecht verenigbare nationaalrechtelijke regel rechtstreeks de toevoeging van deze stof aan een levensmiddel oplegt opdat het algemeen kan worden verhandeld". Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat „[d]e wet […] het gebruik van een dergelijke stof in de zin van deze bepaling niet [eist] wanneer een levensmiddel als voedingssupplement met een voedings- of gezondheidsclaim dan wel als voor bijzondere voeding bestemd levensmiddel wordt verhandeld, ook al moet dit levensmiddel daartoe tot naleving van [de geldende Unierechtelijke bepalingen] inzake de toevoeging van stoffen aan levensmiddelen een bepaalde hoeveelheid van de betrokken stof bevatten" [14].

47. Hoewel het arrest Herbaria I is gewezen onder vigeur van verordening nr. 834/2007, blijft het volledig actueel na de vaststelling van verordening 2018/848, aangezien artikel 16, lid 1, van deze verordening en bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f), i), daarbij de toevoeging van mineralen, vitaminen, aminozuren en micronutriënten verbieden, tenzij het gebruik ervan in levensmiddelen uitdrukkelijk wettelijk vereist is op grond van Unierechtelijke of met het Unierecht verenigbare bepalingen van nationaal recht. Ook krachtens die verordening kan Herbaria het EU-logo voor biologische productie dus nog steeds niet aanbrengen op „Blutquick", dat niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat bevat die niet afkomstig zijn van de biologische landbouw.

48. In het kader van de procedure die tot het arrest Herbaria I heeft geleid, had Herbaria in haar schriftelijke opmerkingen reeds gewezen op het gevaar van een verschillende behandeling van „Blutquick" en een concurrerend product uit de Verenigde Staten, waarop, volgens haar, het

[14] Zie arrest Herbaria I (punt 51).

EU-logo voor biologische productie mocht worden aangebracht. In haar conclusie had advocaat-generaal Sharpston zich op het standpunt gesteld dat het Hof zich hierover niet hoefde uit te spreken, aangezien de verwijzende rechter daarover geen vraag had voorgelegd.[15] Het Hof heeft deze redenering gevolgd en dit vraagstuk, dat door de verwijzende rechter niet aan de orde was gesteld, niet behandeld.[16]

49. Om het recht te verkrijgen om het EU-logo voor biologische productie te gebruiken zonder daarbij de Uniewetgeving inzake biologische productie in acht te nemen, heeft Herbaria voor de verwijzende rechter opnieuw een ongelijke behandeling aangevoerd tussen „Blutquick" en een uit een derde land (de Verenigde Staten) ingevoerd product dat overeenkomstig artikel 48 van verordening 2018/848 is erkend met het oog op de gelijkwaardigheid uit hoofde van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007 en dat EU-het logo voor biologische productie mag voeren.

50. Met andere woorden, Herbaria baseert haar betoog op de zekerheid dat dit logo voor een dergelijk Amerikaans product mag worden gebruikt en dat zij slachtoffer is van ongelijke behandeling omdat zij dit logo niet op „Blutquick" mag aanbrengen, terwijl het voldoet aan de Amerikaanse normen voor biologische productie.

A. Eerste prejudiciële vraag

51. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of het EU-logo voor biologische productie mag worden aangebracht op een product dat is ingevoerd volgens de procedure van artikel 45, lid 1, van verordening 2018/848, maar dat niet voldoet aan de voorschriften van artikel 16, lid 1, van deze verordening, gelezen in samenhang met bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f), i), bij die verordening.

52. Voor de beantwoording van deze vraag moet worden bepaald welke invoerregeling van toepassing is en welke verordening op dit soort ingevoerd product van toepassing is.

53. Wat ten eerste de toepasselijke invoerregeling betreft, voorziet artikel 45, lid 1, van verordening 2018/848, waarover de rechter vragen stelt, in drie invoervoorwaarden, die nader worden toegelicht in lid 1, onder b), van dat artikel. De eerste voorwaarde betreft producten die voldoen aan de hoofdstukken van deze verordening die betrekking hebben de doelstellingen en beginselen van de biologische productie, de productievoorschriften en de etikettering (productconformiteit).[17] De tweede voorwaarde betreft producten die afkomstig zijn uit een derde land dat door de Unie in het kader van een handelsovereenkomst is erkend als een land met een productiesysteem dat aan dezelfde doelstellingen en beginselen voldoet omdat in het kader van dat systeem voorschriften worden toegepast die hetzelfde conformiteitsniveau garanderen als die van de Unie (gelijkwaardigheid in het kader van een handelsovereenkomst).[18] De derde voorwaarde betreft producten die voldoen aan gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van het derde land dat door de Commissie eenzijdig is erkend overeenkomstig artikel 48 van die verordening.[19] Deze laatste voorwaarde komt overeen met de voorwaarde die was ingevoerd bij artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007 (eenzijdige gelijkwaardigheid in het kader van verordening nr. 834/2007).

15 Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Herbaria Kräuterparadies (C-137/13, EU:C:2014:318, punten 57-66).

16 Zie arrest Herbaria I (punten 49 en 50).

17 Zie artikel 45, lid 1, onder b), i), van verordening 2018/848.

18 Zie artikel 45, lid 1, onder b), ii), en artikel 47 van verordening 2018/848.

19 Zie artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848.

54. Herbaria stelt dat de invoer van Amerikaanse producten wordt geregeld door een handelsovereenkomst en dus onder artikel 45, lid 1, onder b), ii), van verordening 2018/848 valt.

55. Weliswaar bestaat er een briefwisseling tussen het United States Department of Agriculture (ministerie van Landbouw van de Verenigde Staten) en de Commissie, maar deze heeft plaatsgevonden in het kader van de bekendmaking op 15 februari 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van uitvoeringsverordening nr. 126/2012, waarbij verordening nr. 1235/2008 van de Commissie is gewijzigd om de Verenigde Staten toe te voegen aan de lijst in bijlage III bij deze verordening als derde land waarvan het productiesysteem voldoet aan beginselen en voorschriften die gelijkwaardig zijn aan die van de titels II, III en IV van verordening nr. 834/2007 en waarvan de controlemaatregelen even doeltreffend zijn als die waarin titel V van die verordening voorziet. Uitvoeringsverordening nr. 126/2012 is in werking getreden op 1 juni 2012.

56. Zo is de invoer van biologische producten uit de Verenigde Staten als afkomstig uit een derde land waarvan de productie- en controlevoorschriften gelijkwaardig zijn, in werkelijkheid toegestaan op grond van artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007, dat wil zeggen op grond van een eenzijdig door de Commissie verleende gelijkwaardigheid. Dit wordt bevestigd door de Commissie in haar verslag in het kader van artikel 49 van verordening 2018/848. [20]

57. Wat ten tweede de op het ingevoerde product toepasselijke wettelijke regeling betreft, lijdt het weliswaar geen twijfel dat verordening 2018/848 voortaan van toepassing is op producten uit de Unie en dat „Blutquick", om het EU-logo voor biologische productie te mogen voeren, moet voldoen aan de voorschriften van deze verordening, maar het antwoord is minder duidelijk voor producten die worden ingevoerd uit derde landen waarvan de productie- en controlevoorschriften als gelijkwaardig worden erkend.

58. Ofschoon verordening nr. 834/2007 bij verordening 2018/848 is ingetrokken, blijft zij van toepassing voor de afronding van het onderzoek van de nog in behandeling zijnde verzoeken van derde landen. [21] Artikel 58 van deze verordening bevestigt dat de ingetrokken verordening nr. 834/2007 van toepassing is op het onderzoek van door derde landen krachtens artikel 33, lid 2, van deze verordening ingediende verzoeken die op 17 juni 2018 nog in behandeling zijn.

59. Overweging 3 van gedelegeerde verordening 2021/1342 wijst er uitdrukkelijk op dat biologische producten die, in het kader van de invoerregeling van artikel 48, lid 1, van verordening 2018/848, tot het einde van de overgangsperiode worden ingevoerd, moeten worden geproduceerd overeenkomstig productievoorschriften en met toepassing van controleregelingen die gelijkwaardig zijn aan die van verordening nr. 834/2007. Evenzo verwijst artikel 1, lid 1, onder d) en e), van deze gedelegeerde verordening naar de gelijkwaardigheid met de in verordening nr. 834/2007 vastgelegde productievoorschriften en controlemaatregelen.

60. De onzekerheid kan in feite voortkomen uit het verschil in formulering tussen artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007, dat dit unilaterale gelijkwaardigheidsmechanisme voor derde landen in het leven roept, en artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848, waarin dit mechanisme is overgenomen.

[20] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de erkenning van derde landen wat betreft de gelijkwaardigheid van hun systemen voor biologische producten [COM(2022) 728 final], punt 3.

[21] Zie de artikelen 56 en 58 van verordening 2018/848.

61. Terwijl artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007 bepaalt dat „de Commissie de derde landen [kan] erkennen waarvan de productiesystemen in overeenstemming zijn met de beginselen en productievoorschriften die gelijkwaardig zijn met die bedoeld in de titels II[22], III[23] en IV[24], en waarvan de controlemaatregelen even doeltreffend zijn als die van titel V[25], en […] zij een lijst van die landen [kan] opstellen", bepaalt artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 namelijk dat „[het] product [voldoet] aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van dat derde land".

62. Op het eerste gezicht lijkt de beoogde gelijkwaardigheid niet overeen te stemmen in deze twee artikelen, aangezien artikel 45 van verordening 2018/848 niet uitdrukkelijk verwijst naar de etiketteringsvoorschriften.

63. Dit verschil in formulering, dat kan worden verklaard door het feit dat dit deel van artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 voortvloeit uit een amendement van het Parlement[26], mag echter niet leiden tot een verschillende uitlegging van deze twee artikelen wat de gelijkwaardigheid betreft. In de eerste versie zijn de etiketteringsvoorschriften immers opgenomen in de beginselen en de productievoorschriften. Wanneer in artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 sprake is van productievoorschriften, zijn de etiketteringsvoorschriften daarin dus opgenomen, anders dan de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt.

64. Voor de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag moet mijns inziens onderscheid worden gemaakt tussen het geval waarin het product in overeenstemming is met de voorschriften van verordening 2018/848[27] en de twee andere vormen van invoer waarin gebruik wordt gemaakt van een gelijkwaardigheidsmechanisme in het kader van een handelsovereenkomst[28] of uit hoofde van verordening nr. 834/2007[29].

65. Wat producten betreft die voldoen aan de voorschriften van verordening 2018/848, staat niets in de weg aan het gebruik van het EU-logo voor biologische productie, aangezien artikel 33, lid 1, van deze verordening bepaalt dat het mag worden gebruikt voor de etikettering en presentatie van producten die aan die verordening voldoen en in de reclame voor deze producten.

66. Hoewel het gebruik van het EU-logo voor biologische productie voor producten die worden ingevoerd op grond van de gelijkwaardigheid in het kader van een handelsovereenkomst of uit hoofde van verordening nr. 834/2007, wat de eerste producten betreft, onder artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 en, wat de tweede producten betreft, onder artikel 25 van verordening

22 Titel II, „Doelstellingen en beginselen voor biologische productie".

23 Titel III, „Productievoorschriften".

24 Titel IV, „Etikettering".

25 Titel V, „Controles".

26 Zie de informatieve nota van 27 april 2018 van het secretariaat-generaal van de Raad aan het Speciaal Comité Landbouw/de Raad betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot wijziging van verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad [verordening officiële controles] en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad – Resultaat van de eerste lezing door het Europees Parlement (Straatsburg, 16 tot en met 19 april 2018) (document 8060/1/18), blz. 166.

27 Zie artikel 45, lid 1, onder b), i), van verordening 2018/848.

28 Zie artikel 45, lid 1, onder b), ii), van verordening 2018/848.

29 Zie artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848.

nr. 834/2007 valt [30], verwijst de tekst van deze twee artikelen nochtans naar de overeenstemming met de vereisten van de toepasselijke verordening. Ik stel dan ook voor om deze twee artikelen, voor het antwoord op het verzoek om uitlegging, samen te behandelen. Dit is te meer gerechtvaardigd daar de eenzijdige gelijkwaardigheidsregeling van verordening nr. 834/2007 weliswaar geacht wordt eindigen op 31 december 2026 [31], maar moet worden vervangen door de nieuwe gelijkwaardigheidsregeling die is gebaseerd op handelsovereenkomsten, aangezien de Raad de Commissie richtsnoeren heeft gegeven met het oog op de ondertekening van deze overeenkomsten [32] en de voor de ene regeling gehanteerde uitlegging voor de andere geldt, omdat de gebruikte bewoordingen identiek zijn.

67. Aangezien het EU-logo voor biologische productie enkel kan worden gebruikt voor de etikettering en presentatie van en de reclame voor producten die in overeenstemming zijn met de toepasselijke verordening, leidt een letterlijke uitlegging van de bewoordingen van artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 en van artikel 25 van verordening nr. 834/2007 ertoe dat het gebruik van dit logo wordt voorbehouden aan overeenstemmende producten (en niet aan gelijkwaardige producten).

68. Indien deze uitlegging prevaleert, zou dat EU-logo kunnen worden opgevat als, bijvoorbeeld, de CE-markering of de EU-milieukeur, die aangeven dat de harmonisatieregels van de Unie worden nageleefd en waarvoor de conformiteit van het product met die regels vereist is.

69. De CE-markering is immers het enige merkteken dat bevestigt dat het product in overeenstemming is met de toepasselijke eisen van de desbetreffende EU-harmonisatiewetgeving die in het aanbrengen ervan voorziet. [33] Door de CE-markering aan te brengen of te laten aanbrengen, geeft de fabrikant aan dat hij de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de conformiteit van het product met alle toepasselijke eisen die zijn vastgelegd in de desbetreffende EU-harmonisatiewetgeving waarin het aanbrengen wordt voorgeschreven. [34] Producten die vanuit derde landen in de EU-handel komen, moeten aan alle toepasselijke EU-handelseisen voldoen. [35]

70. De EU-milieukeur [36] mag, hoewel facultatief, alleen worden gebruikt voor producten die voldoen aan de EU-milieukeurcriteria welke gelden voor de producten in kwestie en waarvoor de EU-milieukeur is toegekend [37]. Wanneer een product afkomstig is van buiten de Unie, wordt de

30 Inzake het „communautaire logo voor biologische productie”, dat naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon is hernoemd tot „logo voor biologische productie van de Europese Unie”, zie overweging 4 van verordening (EU) nr. 271/2010 van de Commissie van 24 maart 2010 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 889/2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad, wat het logo voor biologische productie van de Europese Unie betreft (PB 2010, L 84, blz. 19).

31 Zie artikel 1, punt 2, van verordening 2020/1693.

32 Zie de nota van 24 juni 2021 van het secretariaat-generaal van de Raad aan de delegaties betreffende de bijlage bij de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen met Argentinië, Australië, Canada, Costa Rica, India, Israël, Japan, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Tunesië en de Verenigde Staten met het oog op het sluiten van overeenkomsten inzake de handel in biologische producten.

33 Zie artikel 30, lid 4, van verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 (PB 2008, L 218, blz. 30).

34 Zie artikel 30, lid 3, van verordening nr. 765/2008.

35 Zie overweging 22 van besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van besluit 93/465/EEG van de Raad (PB 2008, L 218, blz. 82).

36 De vorm van die milieukeur is opgenomen in bijlage II bij verordening (EG) nr. 66/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de EU-milieukeur (PB 2010, L 27, blz. 1).

37 Zie artikel 9, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 66/2010.

aanvraag tot toekenning van deze milieukeur ingediend bij een van de bevoegde instanties in een van de lidstaten waar het product in de handel wordt of is gebracht. [38] Voor in de Unie ingevoerde producten zijn er geen andere criteria voor de toekenning van genoemde milieukeur.

71. Een letterlijke uitlegging van artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 en van artikel 25 van verordening nr. 834/2007, waarbij het EU-logo voor biologische productie wordt voorbehouden aan producten die aan de toepasselijke verordening voldoen, zou gerechtvaardigd kunnen zijn, zelfs in geval van ingevoerde producten die niet-conform zijn, maar wel voldoen aan de biologische voorschriften van het land van oorsprong.

72. Artikel 25, lid 2, van verordening nr. 834/2007 en artikel 33, lid 5, van verordening 2018/848 bepalen namelijk dat voor de etikettering en de presentatie van en de reclame voor producten die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke verordening nationale en particuliere logo's mogen worden gebruikt, en dat het gebruik van het EU-logo voor biologische productie facultatief is voor uit derde landen ingevoerde producten. [39] Het is dus denkbaar dat, in geval van invoer op voet van gelijkwaardigheid, deze nationale of particuliere logo's die bevestigen dat de nationale of particuliere voorschriften waaraan de ingevoerde producten in het land van oorsprong moeten voldoen, zijn nageleefd, in de Unie op basis van wederzijdse erkenning worden aanvaard, maar dat het EU-logo voor biologische productie – met het oog op harmonisatie en duidelijkheid voor de consument op het grondgebied van de Unie – enkel mag worden gebruikt voor producten die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke verordening.

73. Bovendien is deze wederzijdse erkenning, gekoppeld aan het voorbehoud dat het EU-logo voor biologische productie enkel voor overeenkomende producten mag worden gebruikt, niet in strijd met de bepalingen van de overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen [40], aangezien alleen technische voorschriften [41], normen [42] en conformiteitsbeoordelingsprocedures [43] die ingevoerde producten minder gunstig behandelen dan nationale producten, verboden zijn. In casu is het echter niet de importeur die zich beklaagt over een minder gunstige behandeling, maar de producent uit de Unie die zich beklaagt over een gunstiger behandeling van een ingevoerd product.

74. De teleologische uitlegging kan er ook toe leiden dat het gebruik van het EU-logo voor biologische productie wordt voorbehouden aan producten die aan de toepasselijke verordening voldoen. Zowel in verordening nr. 834/2007 als in verordening 2018/848 wordt immers gewezen op de noodzaak van het vertrouwen van de consument in de biologische productie op het gebied van etikettering en transparantie. [44]

75. Ofschoon deze letterlijke en deze teleologische uitlegging verleidelijk zijn, botsen zij niettemin met de bedoeling van de Uniewetgever, die duidelijk blijkt uit verschillende documenten en met name uit de totstandkomingsgeschiedenis van verordening 2018/848.

38 Zie artikel 9, lid 1, onder c), van verordening nr. 66/2010.

39 Zie artikel 24, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 834/2007 en artikel 33, lid 3, van verordening 2018/848.

40 Overeenkomst die is opgenomen in bijlage 1A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1) (hierna: „WTO-overeenkomst").

41 Zie artikel 2.1 van de WTO-overeenkomst.

42 Zie bijlage 3, punt D, bij de WTO-overeenkomst, met als opschrift „Materiële bepalingen".

43 Zie de artikelen 5.1 en 5.1.1 van de WTO-overeenkomst.

44 Zie de overwegingen 3, 5 en 22, artikel 1, lid 1, alsmede artikel 23, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 834/2007 en de overwegingen 6, 15, 17, 67, 121 en 123, alsmede artikel 30, lid 2, tweede alinea, en artikel 46, lid 9, van verordening 2018/848.

76. Uit verordening (EG) nr. 392/2004 [45] blijkt immers dat vanaf 2004 het logo dat aangeeft dat producten die onder het controlestelsel van de destijds geldende communautaire wetgeving vielen, mocht worden aangebracht op uit derde landen ingevoerde producten. [46] Hetzelfde jaar had de Commissie, in het Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw [47], in actie 19 – gericht op het verhogen van de inspanningen om derde landen in de gelijkwaardigheidslijst op te nemen, onder meer aan de hand van beoordelingen ter plaatse – erin voorzien dat het communautaire logo ter beschikking zou worden gesteld voor alle op basis van gelijkwaardigheid ingevoerde producten. Zij bevestigde deze benadering in de bijlage bij dit actieplan door erop te wijzen dat actie 19 gericht was op een ruimer gebruik van het logo op ingevoerde producten. [48]

77. In 2014 heeft de Commissie in de effectbeoordeling van de ontwerpverordening, die verordening 2018/848 wordt, na een gedetailleerde beschrijving van de verschillende invoerregelingen op basis van conformiteit of gelijkwaardigheid, aangegeven dat alle ingevoerde producten het EU-logo voor biologische productie mochten dragen. [49]

78. Het is dan ook duidelijk dat er verschillende invoerregelingen bestaan of hebben bestaan, waarvan de ene gebaseerd is op conformiteit en de andere op gelijkwaardigheid, maar dat alle regelingen bedoeld zijn of zijn geweest om het gebruik van het EU-logo voor biologische productie mogelijk te maken.

79. In die zin wordt conformiteit niet alleen gezien als overeenstemming met de voorschriften van de Unie, maar ook als overeenstemming met de voorschriften van de betrokken handelsovereenkomst, van het betrokken derde land of van het controleorgaan die als gelijkwaardig zijn beschouwd. Bijgevolg moeten artikel 25, lid 1, van verordening nr. 834/2007 en artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848, wanneer daarin sprake is van het „voldoen aan de voorschriften" van de toepasselijke verordening, aldus worden begrepen dat moet worden voldaan aan de voorschriften inzake productie en controle die worden geacht gelijkwaardig te zijn aan die van de toepasselijke verordening.

80. Door daarvoor te kiezen heeft de Uniewetgever de consumentenvoorlichting niet veronachtzaamd.

81. Hoewel het EU-logo voor biologische productie hetzelfde is voor alle – al dan niet ingevoerde – biologische producten, verschillen de verplichte begeleidende aanduidingen naargelang van de oorsprong van de grondstof en de plaats van controle op de naleving van de biologische normen.

[45] Verordening van de Raad van 24 februari 2004 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2092/91 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2004, L 65, blz. 1).

[46] Zie overweging 6 van verordening nr. 392/2004.

[47] Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement getiteld „Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw" [COM(2004) 415 def.]

[48] Zie de begeleidende nota van 14 juni 2004 voor de secretaris-generaal van de Europese Commissie, van Patricia Bugnot, directeur, aan Javier Solana, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger betreffende het werkdocument van de diensten van de Commissie – bijlage bij de mededeling van de Commissie getiteld „Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw" (document 10436/04), blz. 13 en 31.

[49] Zie de begeleidende nota van 26 maart 2014 voor de secretaris-generaal van de Europese Commissie, van Jordi Ayet Puigarnau, directeur, aan Uwe Corsepius, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie, betreffende het effectbeoordelingsverslag bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot wijziging van verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad [verordening officiële controles] en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad – deel 3/3, blz. 52.

82. Zo bepalen artikel 24, lid 1, onder c), van verordening nr. 834/2007 en artikel 32, lid 2, van verordening 2018/848 dat wanneer het logo wordt gebruikt, in hetzelfde gezichtsveld als het logo de plaats moet worden vermeld waar de grondstoffen geteeld zijn. Die aanduiding heeft, naargelang het geval, de volgende vorm: „EU Landbouw", „niet-EU Landbouw" of „EU/niet-EU Landbouw".

83. Evenzo bepaalt zowel bijlage XI, deel B, punt 1, van verordening nr. 889/2008 [zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 271/2010 van de Commissie van 24 maart 2010[50]] – de uitvoeringsverordening van verordening nr. 834/2007 –, als bijlage V, punt 2, onder a), bij verordening 2018/848 dat het logo vergezeld gaat van codenummers waarvan de eerste twee letters overeenkomen met de ISO-code van het land waar de conformiteitscontroles plaatsvinden.

84. Uit het onderzoek van het logo en de verplichte aanduidingen kan de consument dus opmaken dat de grondstoffen van de producten waarop het EU-logo voor biologische productie met de aanduiding „EU Landbouw" is aangebracht overeenkomstig de Unienormen zijn geteeld en dat de biologische-productievoorschriften van het in de landcode vermelde land zijn gecontroleerd, met dien verstande dat de bevoegde controleautoriteit of het controleorgaan die autoriteit of dat orgaan is waaraan de marktdeelnemer die de laatste productie- of bereidingshandeling heeft verricht, onderworpen is[51].

85. Zo draagt het product dat met „Blutquick" concurreert, de volgende verplichte aanduidingen: „US" en „niet-EU Landbouw". Indien „Blutquick" het EU-logo voor biologische productie zou mogen voeren, zou dit logo moeten zijn voorzien van de aanduidingen „DE" en „EU Landbouw".

86. Ter terechtzitting heeft Herbaria gewezen op het geval van een product bestaande uit grondstoffen die in de Unie worden vervaardigd en die naar de Verenigde Staten zouden worden uitgevoerd om daar te worden verwerkt. Als een dergelijk verwerkt product voldoet aan de Amerikaanse biologische productievoorschriften, kan het bij invoer in de Unie het EU-logo voor biologische productie verkrijgen. Dit logo zou echter voorzien zijn van de aanduidingen „US" en „EU Landbouw".

87. Het komt mij voor dat de kwestie van de geldigheid van de betrokken regeling in dit stadium van de redenering moet worden onderzocht. Deze kwestie is ter terechtzitting aangekaart naar aanleiding van een vraag voor mondelinge beantwoording van de rechter-rapporteur over artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 en heeft geleid tot het interveniëren van het Parlement en de Raad in de procedure.

88. Er zij aan herinnerd dat de Uniewetgever op het gebied van het GLB over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid, en dat het Hof meermaals heeft geoordeeld dat een op dit gebied genomen maatregel slechts onrechtmatig is indien hij kennelijk ongeschikt is om het door de bevoegde instelling nagestreefde doel te bereiken.[52]

89. Vast staat dat de in casu toepasselijke regeling onder het GLB valt. De doelstelling van deze regelgeving ten gunste van de biologische productie is tweeledig, enerzijds het bedienen van een specifieke markt die inspeelt op de vraag van de consument naar biologische producten en anderzijds het leveren van voor het algemene publiek beschikbare goederen die bijdragen tot de

[50] PB 2010, L 84, blz. 19.

[51] Zie artikel 24, lid 1, onder a), van verordening nr. 834/2007 en artikel 32, lid 1, onder a), van verordening 2018/848.

[52] Zie arrest van 12 juli 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

bescherming van het milieu en het dierenwelzijn, alsmede tot de plattelandsontwikkeling.[53] De invoer van biologische producten sluit dus aan bij deze tweeledige doelstelling. Invoer in het kader van een gelijkwaardigheidssysteem maakt het ook mogelijk buiten de Unie de markt voor biologische producten te ontwikkelen en een milieuvriendelijkere landbouw te bevorderen.

90. De verordeningen nr. 834/2007 en 2018/848 noemen eveneens als doelstellingen het consumentenvertrouwen[54] en de eerlijke concurrentie[55]. Zelfs wanneer het om het bereiken van deze doelstellingen gaat, sluit ik mij aan bij de mening van de Raad en het Parlement dat de keuze van de Uniewetgever om biologische producten die volgens bepaalde voorwaarden worden ingevoerd, toe te staan het EU-logo voor biologische productie te dragen, samen met de verplichte aanduidingen van de herkomst van de grondstoffen en van het land van oorsprong van de conformiteitscontrole, een correcte voorlichting van de consument en een voldoende eerlijke concurrentie mogelijk maakt.

91. Wat de eerlijke mededinging betreft, blijkt met name uit de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 834/2007[56] dat de Uniewetgever volledig op de hoogte was van het gevaar voor oneerlijke concurrentie, aangezien een aantal delegaties kritiek had geuit op het gebruik van het gelijkwaardigheidsstelsel binnen de grenzen van de richtsnoeren van de Codex Alimentarius[57] en bezorgdheid had geuit over de afname van het consumentenvertrouwen en de consumentenbescherming.

92. Zoals hierboven vermeld, wordt de consument evenwel voorgelicht door de aanwezigheid van het EU-logo voor biologische productie met de bovengenoemde verplichte aanduidingen.

93. Stellig hadden andere methoden kunnen worden gekozen, maar de gekozen methode is niet dermate kennelijk ongeschikt dat zij slechts tot een aantasting van de wettigheid van de norm kan leiden.

94. Bovendien wordt de erkenning van gelijkwaardigheid voor derde landen niet overgelaten aan de willekeur van de Commissie. De beoordelingsmarge van de Commissie wordt immers begrensd door artikel 33, lid 2, van verordening nr. 834/2007[58] en zij moet bij haar beoordeling rekening houden met de richtsnoeren CAC/GL 32 van de Codex Alimentarius.

95. Hoe dan ook is de norm waarvan de wettigheid wordt betwist, niet artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848, maar uitvoeringsverordening nr. 126/2012, waarbij de Verenigde Staten zijn toegevoegd aan de lijst van derde landen waarvan het systeem als gelijkwaardig is erkend, en enkel voor zover daarbij de invoer wordt toegestaan van producten waaraan niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat zijn toegevoegd die niet afkomstig zijn van de biologische landbouw.

53 Zie overweging 1 van verordening nr. 834/2007 en van verordening 2018/848.

54 Zie voetnoot 44 van deze conclusie.

55 Zie de overwegingen 3 en 23, alsook artikel 1, lid 1, en artikel 41, lid 2, onder c), van verordening nr. 834/2007 en de overwegingen 6, 17, 73, 85, 99, 121 en 123, alsmede artikel 46, lid 9, van verordening 2018/848.

56 Zie Raadsdocument 8136/06 van 6 april 2006 over het resultaat van de besprekingen van de Working Party on Foodstuff Quality (Organic Farming) tijdens de vergadering van 30 en 31 maart 2006, punt 17.

57 Richtsnoeren CAC/GL 32 van de Codex Alimentarius inzake de productie, verwerking, etikettering en afzet van biologische levensmiddelen, opgesteld onder auspiciën van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties en de Wereldgezondheidsorganisatie.

58 Dit artikel bepaalt dat „de Commissie de derde landen [kan] erkennen waarvan de productiesystemen in overeenstemming zijn met beginselen en productievoorschriften die gelijkwaardig zijn met die bedoeld in de titels II, III en IV, en waarvan de controlemaatregelen even doeltreffend zijn als die van titel V, en […] zij een lijst van deze landen [kan] opstellen”.

96. Ik geef het Hof derhalve in overweging om op de eerste vraag van de verwijzende rechter, betreffende producten die op grond van artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 op voet van gelijkwaardigheid uit hoofde van verordening nr. 834/2007 worden ingevoerd, te antwoorden dat artikel 25, lid 1, van verordening nr. 834/2007 aldus moet worden uitgelegd dat het EU-logo voor biologische productie, samen met de in artikel 24 van deze verordening bedoelde verplichte aanduidingen, mag worden aangebracht op producten die uit een derde land worden ingevoerd volgens artikel 45, lid 1, onder b), iii), artikel 48, lid 1, en artikel 58 van verordening 2018/848, wanneer deze producten voldoen aan de productie- en controlevoorschriften van dat in de lijst van bijlage III bij verordening nr. 1235/2008 opgenomen land.

B. Tweede en derde prejudiciële vraag

97. Met zijn tweede en derde prejudiciële vraag, die samen moeten worden behandeld, vraagt de verwijzende rechter zich af of uit artikel 20 van het Handvest volgt dat het EU-logo voor biologische productie dan wel termen die naar de biologische productie overeenkomstig artikel 30, lid 1, van verordening 2018/848 verwijzen, voor een verwerkt levensmiddel mogen worden gebruikt wanneer het afkomstig is uit de Europese Unie en voldoet aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van een krachtens artikel 48, lid 1, van deze verordening erkend derde land, maar niet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van die verordening juncto bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f).

98. Er zij aan herinnerd dat „Blutquick", om het EU-logo voor biologische productie te mogen gebruiken, moet voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe regelgeving, te weten verordening 2018/848.

99. Het gebruik van termen die naar de biologische productie verwijzen, wordt in artikel 30, lid 1, van verordening 2018/848 voorbehouden aan producten die overeenkomstig deze verordening zijn geproduceerd. De vereiste conformiteit is dezelfde als die welke in artikel 33, lid 1, van die verordening wordt voorgeschreven voor het gebruik van het EU-logo voor biologische productie. Ten aanzien van de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel moet dus dezelfde analyse worden verricht.

100. Voorts heeft het Hof ten aanzien van de eerbiediging van het in artikel 20 van het Handvest verankerde beginsel van gelijke behandeling steeds geoordeeld dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [59]

101. In het onderhavige geval zijn de situaties, ondanks de beweringen van Herbaria, vanuit de productiezijde bekeken niet vergelijkbaar en worden zij niet gelijk behandeld. Hoe dan ook kan de ongelijke behandeling gerechtvaardigd worden, zelfs vanuit het oogpunt van de consument.

102. Als de vergelijkbaarheid van de situaties aan de productiezijde onder de loep wordt genomen, zien we dat „Blutquick" aan de Unievoorschriften moet voldoen, terwijl het Amerikaanse product de Amerikaanse voorschriften moet naleven. Bovendien moet deze conformiteit worden gecontroleerd door een voor het betrokken land bevoegd controleorgaan. De toegang tot de Uniemarkt is automatisch voor producten uit de Unie, terwijl Amerikaanse producten moeten worden ingevoerd overeenkomstig de voorwaarden van artikel 45 van

[59] Zie arrest van 8 september 2022, Ametic (C-263/21, EU:C:2022:644, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

verordening 2018/848. Het aanbrengen van het EU-logo voor biologische productie is enkel facultatief voor het Amerikaanse product. De situaties zijn dus niet vergelijkbaar en mogen verschillend worden behandeld.

103. Wat er ook van zij, wanneer naar de vergelijkbaarheid wordt gekeken vanuit het oogpunt van de consument, zijn beide producten daarentegen vergelijkbaar, aangezien zij beide niet-plantaardige vitaminen en ijzergluconaat bevatten die niet afkomstig zijn van de biologische landbouw. Zij worden door de regelgeving echter niet op dezelfde wijze behandeld, aangezien het Amerikaanse product het EU-logo voor biologische productie draagt met de vermeldingen van het land van de conformiteitscontrole „US" en „niet-EU Landbouw", terwijl „Blutquick" dit logo niet mag dragen, zelfs niet met andere vermeldingen. Bijgevolg is de behandeling vanuit het oogpunt van de consument verschillend.

104. Die eventuele ongelijke behandeling wordt evenwel gerechtvaardigd door de volgende elementen.

105. Ten eerste zou het op één lijn brengen van het EU-logo voor biologische productie, voor producten van de Unie, met een als gelijkwaardig erkende regeling, hoewel deze regeling op bepaalde punten verschillend is, erop neerkomen dat de regelgeving van de Unie op het gebied van biologische landbouw op het grondgebied van de Unie elke doeltreffendheid verliest.

106. Ten tweede heeft die regeling niet alleen gunstige gevolgen voor de consumenten, die zich kunnen voeden met levensmiddelen van betere kwaliteit, maar ook voor de bodem en het milieu van de Unie, waarvoor de biologische productie minder belastend is, hetgeen alle inwoners van de Unie ten goede zal komen, ook degenen die geen biologische producten consumeren. De regeling waarborgt derhalve dat de consument en het milieu worden beschermd, in de zin van de artikelen 37 en 38 van het Handvest.

107. Ten derde kan het toestaan van de invoer van biologische producten, ook op basis van gelijkwaardigheid, enerzijds het aanbod van biologische producten voor de consument vergroten en anderzijds milieuvriendelijke productiemethoden in andere geografische gebieden bevorderen.

108. Bijgevolg stel ik voor op de vragen van de verwijzende rechter te antwoorden dat artikel 20 van het Handvest zich er niet tegen verzet dat het in artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 bedoelde EU-logo voor biologische productie dan wel termen die naar de biologische productie overeenkomstig artikel 30, lid 1, van deze verordening verwijzen, niet mogen worden gebruikt voor een verwerkt levensmiddel wanneer het afkomstig is uit de Unie en voldoet aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van een krachtens artikel 48, lid 1, van verordening 2018/848 erkend derde land, maar niet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van deze verordening juncto bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f).

V. Conclusie

109. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 25, lid 1, 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

moet aldus worden uitgelegd dat:

het logo voor de biologische productie van de Europese Unie, samen met de in artikel 24 van deze verordening bedoelde verplichte aanduidingen, mag worden aangebracht op producten die uit een derde land worden ingevoerd volgens artikel 45, lid 1, onder b), iii), artikel 48, lid 1, en artikel 58 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, wanneer deze producten voldoen aan de productie- en controlevoorschriften van dat land, dat is opgenomen in de lijst in bijlage III bij verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 december 2008 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft.

2) Artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verzet zich er niet tegen dat het in artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 bedoelde logo voor de biologische productie van de Europese Unie dan wel termen die naar de biologische productie overeenkomstig artikel 30, lid 1, van deze verordening verwijzen, niet mogen worden gebruikt voor een verwerkt levensmiddel wanneer het afkomstig is uit de Unie en voldoet aan de gelijkwaardige productie- en controlevoorschriften van een krachtens artikel 48, lid 1, van verordening 2018/848 erkend derde land, maar niet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van deze verordening juncto bijlage II, deel IV, punt 2.2.2, onder f).”