

Дело C-228/23

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

12 април 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 април 2023 г.

Жалбоподател:

Association AFAÏA

Ответник по жалбата:

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

---

CONSEIL D'ETAT

(ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ)

[...]

действащ

като съдебна инстанция

[...]

Предвид описаното по-долу производство:

С жалба и писмена реплика, заведени на 22 октомври 2020 г. и на 22 март 2022 г. в съдебното деловодство на Conseil d'Etat (Държавен съвет), сдружение AFAÏA иска от Conseil d'Etat:

1°) да отмени поради превишаване на власт решение от 4 февруари 2020 г., с което Institut national de l'origine et de la qualité (Национален институт за произхода и качеството, НИПК) отхвърля искането му за изменение на Guide de lecture (Ръководство за тълкуване) на Регламенти (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. и (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 5 септември

2008 г., в частта, в която се определя понятието интензивно животновъдно стопанство по смисъла на приложение I към Регламент (ЕО) № 889/2008;

2°) да задължи НИПК да измени съответно Ръководството за тълкуване в срок от един месец, считано от връчването на решението, като предвиди мерки за оповестяване, от които да става ясно, че новото тълкуване във връзка с определението на оборски тор от интензивно животновъдно стопанство вече не е приложимо, нито е в сила;

[...]

То твърди, че:

- НИПК не е компетентен да приема допълнителни мерки за прилагането на Регламенти (ЕО) № 834/2007 и (ЕО) № 889/2008;
- тълкуването, което е дадено в Ръководството за тълкуване и съдържа забрана за използване в биологичното земеделие на торове от животни, отглеждани в клетки или в конструкции, състоящи се изцяло от летви или от решетки, и надвишаващи праговете, определени в Приложение I към Директива 2011/92/ЕС, противоречи на смисъла и обхвата на регламентите;
- това тълкуване и внесените в него в кратък период от време изменения засягат принципите на правна сигурност и на оправданите правни очаквания;
- това тълкуване, което е по-ограничително от преобладаващото в други държави — членки на Европейския съюз, може да доведе до значителни нарушения на правилата на конкуренцията в отношенията между производителите от различните държави членки.

С две писмени защиты, входирани на 7 май 2021 г. и на 9 септември 2022 г., НИПК иска жалбата да се отхвърли [...]. Той твърди, че посочените от жалбоподателя основания не са налице.

[...]

Като взе предвид другите материали по преписката;

Като взе предвид:

- Договора за функционирането на Европейския съюз;
- Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 г.;
- Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г.;
- Регламент за изпълнение (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 5 септември 2008 г.;

- Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 г.;
- Регламент (ЕС) 2018/848 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г.;
- Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165 на Комисията от 15 юли 2021 г.;
- Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г.;
- [...]

Като взе предвид изложеното по-долу:

- 1 От материалите по преписката се установява, че през януари 2020 г. Националният институт за произхода и качеството (НИПК) изменя своето Ръководство за тълкуване на европейски Регламенти (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 година относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и (ЕО) № 889/2008 на Комисията от 5 септември 2008 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 834/2007, по-специално за да тълкува наложената в Приложение I към втория от посочените регламенти забрана за използването върху обработвана по биологичен начин земя на торове и подобрители на почвата от животински произход „от интензивни животновъдни стопанства“, в смисъл, че изключва оборския тор „от животни, отглеждани в клетки или в конструкции, състоящи се изцяло от летви или от решетки, и надвишаващи праговете, определени в Приложение I към Директива № 2011/92/ЕС“ и този „от животни, отглеждани в клетки, и надвишаващи“ същите прагове. Сдружението AFAIA, професионален съюз, с предмет на дейност защита на колективните интереси на производителите на биологични торове, иска да бъде отменено поради превишаване на власт решението от 4 февруари 2020 г., с което НИПК е отхвърлил искането му за изменение на Ръководството за тълкуване в частта, в която се определя понятието „интензивно животновъдно стопанство“ по смисъла на приложение I към Регламент (ЕО) № 889/2008, и НИПК да бъде задължен да измени съответно Ръководството за тълкуване в срок от един месец, считано от връчването на решението, и да предвиди мерки за оповестяване, от които да става ясно, че новото тълкуване във връзка с определението на оборски тор от интензивно животновъдно стопанство вече не е приложимо, нито е в сила.
- 2 [...]
- 3 От една страна, [...] европейските регламенти, които следва да се вземат предвид са тези, приложими към датата на постановяване на настоящото решение, а именно Регламент (ЕС) 2018/848 на Европейския парламент и на

Съвета от 30 май 2018 година относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета и Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/[1]165 на Комисията от 15 юли 2021 година за разрешаване на някои продукти и вещества за употреба в биологичното производство и за съставяне на техните списъци. От друга страна, НИПК наистина е публикувал на интернет страницата си ново ръководство за тълкуване на правната уредба в областта на биологичното производство, приложимо считано от 1 януари 2022 г., но в точка 192 от него дословно се възпроизвежда оспорваното от сдружението ΑΦΑΪΑ тълкуване на понятието „интензивно животновъдно стопанство“, и поради това трябва да се счита, че се оспорва и посоченото в точка 192 от новото ръководство.

- 4 В член 3 от Регламент (ЕС) 2018/848 от 30 май 2018 г. „биологично[то] производство“ се определя като „използване (...) на методи на производство, които са в съответствие с настоящия регламент, на всички етапи на производство, обработка и разпространение“. Сред целите на биологичното производство, посочени в член 4, са: „(...) б) запазване на дългосрочното плодородие на почвите; / (...) г) съществен принос за нетоксична околна среда; / д) принос за високи стандарти за хуманно отношение към животните (...)“. Съгласно член 5 от същия регламент: „Биологичното производство е устойчива система за управление, която се основава на следните общи принципи: (...) / ж) ограничаване на използването на външни ресурси; когато са необходими външни ресурси или когато не съществуват подходящите управленски практики и методи, посочени в буква е), външните ресурси се свеждат до: / и) ресурси от биологично производство; (...) / ii) естествени или получени по естествен път вещества; (...)“. Съгласно член 6 от този регламент: „По отношение на селскостопанските дейности и аквакултурата, биологичното производство се основава по-специално на следните специфични принципи: / а) поддържане и засилване на биологичната активност и естественото плодородие на почвата (.); / б) ограничаване на използването на невъзобновяеми ресурси и външни ресурси; / в) рециклиране на отпадъците и страничните продукти от растителен и животински произход като ресурс в растениевъдството и животновъдството; (...)“. Член 9 от същия регламент гласи, че: „(...) / 3. За целите и употребите, посочени в членове 24 и 25 и в приложение II, само продукти и вещества, разрешени в съответствие с тези разпоредби, могат да се използват в биологичното производство, при условие че използването им в небιολογично производство е също така разрешено съгласно съответните разпоредби на правото на Съюза и, когато е приложимо, съгласно националните разпоредби, основани на правото на Съюза. (...)“. Съгласно член 12 от този регламент, в който се определят „правила[та] относно растениевъдството“: „1. Операторите, произвеждащи растения или растителни продукти, спазват по-специално подробните правила, определени в приложение II, част I. (...)“. Съгласно член 14 от този регламент, в който се определят „правила[та] относно животновъдството“: „1. Операторите в областта на

животновъдството спазват по-специално подробните правила за производство, определени в приложение II, част II. (...)“.

Член 24 от същия регламент, който се отнася до „разрешаване[то] на продукти и вещества за употреба в биологичното производство“ гласи, че: „1. Комисията може да разреши употребата на определени продукти и вещества в биологичното производство и включва всички такива разрешени продукти и вещества в списъци под ограничителен режим на ползване за следните цели: (.) / б) като торове, подобрители на почвата и хранителни вещества; (.)“.

Приложение II към този регламент предвижда в „Част I: Правила относно растениевъдството“, че: „1.9.2. Плодородието и биологичната активност на почвата се поддържат и увеличават: (...) / в) във всички случаи — чрез използване на оборски тор или органична материя, и двете за предпочитане компостирани, получени в резултат на биологично производство. /1.9.3. Когато хранителните нужди на растенията не могат да се покриват с помощта на мерките, предвидени в точки 1.9.1 и 1.9.2, може да се използват само торове и подобрители на почвата, разрешени за употреба в биологичното производство съгласно член 24, и само до необходимата степен. (...)“.

В същото приложение в „Част II: Правила относно животновъдството“: се предвижда, от една страна, като „Общи изисквания“, че: „(...) 1.1. С изключение на пчеларството, забранява се отглеждането на животни без използване на земя, когато земеделският стопанин, който възнамерява да отглежда животни по биологичен начин, не стопанисва земеделска земя и не е [склучил] писмено споразумение за сътрудничество с друг земеделски стопанин относно използването на единици за биологично производство или на производствени единици в преход към биологично производство във връзка с въпросните селскостопански животни“, че „1.4.2.1. (...) животните, отглеждани по биологичен начин, пасат на обработвана по биологичен начин земя (...)“, че „1.6.3. Гъстотата на животните в сградите е такава, че да осигурява удобството, доброто състояние и задоволяването на специфичните за вида на животните нужди и по-специално зависи от вида, породата и възрастта на животните. (...) / 1.6.8. Клетки, боксове и платформи за отглеждане на животни не се използват за никой животински вид. /“ и се посочват, от друга страна, като конкретни правила за различните животински видове, изисквания по отношение на подовите на помещенията за отглеждане, които изключват възможността те да се състоят изцяло от летви или решетки.

- 5 За прилагането на посочените в предходната точка разпоредби следва да се вземе предвид Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165 на Комисията от 15 юли 2021 г. Член 2 от този регламент за изпълнение гласи: „За целите на член 24, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) 2018/848, в биологичното производство като торове, подобрители на почвата и хранителни вещества за хранене на растения (...), може да се използват само продуктите и веществата, изброени в приложение II към настоящия регламент, при условие че отговарят на съответните разпоредби на правото на Съюза (...)“.
- Приложение II гласи, че „Торовете,

подобрителите на почвата и хранителните вещества, изброени в настоящото приложение, може да се използват в биологичното производство, при условие че са в съответствие със: / – съответните съюзни и национални правни разпоредби относно продуктите за наторяване, и по-специално, когато е приложимо — Регламент (ЕО) № 2003/2003 и Регламент (ЕС) 2019/1009, и / – съюзните правни разпоредби относно страничните животински продукти, и по-специално Регламент (Е[С]) № 1069/2009 и Регламент (Е[С]) № 142/2011, по-конкретно приложения V и XI.“. Сред изброените продукти по-специално са „Оборски[ят] тор“, „Изушен[ият] оборски тор и изсушен[ият] тор от домашни птици“, „Компост[ът] от твърди животински екскременти, включително птичи[ят] тор и компостиран[ият] оборски тор“, и „Течни[те] животински екскременти“, с уточнението „забранен е произходът от интензивни животновъдни стопанства“.

- 6 Така използваното в текста на френски език на Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165 понятие „*élevages industriels*“ (интензивни животновъдни стопанства), не е определено нито в него, нито в Регламент (ЕС) 2018/848. Макар същото понятие да се открива в текстовете на повечето езици на този регламент за изпълнение, и по-специално в текста на английски език, в текстовете на датски, нидерландски и португалски език се възприема по-специално понятието „отглеждане без използване на земя“. Последното също не е дефинирано в тези два регламента, като както беше отбелязано в точка 4, в точка 1.1. от част II от приложение II към Регламент (ЕС) 2018/848 се посочва само, че „отглеждането на животни без използване на земя“ се забранява, когато земеделският стопанин, който възнамерява да отглежда животни по биологичен начин, не стопанисва земеделска земя и не е сключил писмено споразумение за сътрудничество със земеделски стопанин относно използването на единици за биологично производство във връзка с въпросните селскостопански животни. Освен това от докладната записка на експертната група, свикана от Европейската комисия през май 2021 г., за да очертае обхвата на понятието „интензивно животновъдно стопанство“, се установява, че след като на това понятие не е възможно да се даде точно определение, прилагането му би трябвало да се осъществява въз основа на съвкупност от признаци, сред които по-специално са отглеждането в клетка или отглеждане, при което животните не могат да се движат на 360 градуса, отглеждането без използване на земя, естеството на настаняването (твърд под, осветление...), надвишаването на определени граници на гъстота и условията на хранене (антибиотици, генетично модифицирани организми).
- 7 Разликата между текстовете на различните езици на Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165, посочена в предходната точка, съществува още между текстовете на различните езици на Регламент за изпълнение (ЕО) № 889/2008, който той заменя. Така в приложение на член 12 от Регламент (ЕО) № 834/2007, в който се предвижда използването в биологичното земеделие на оборски тор, получен от биологично производство, но освен това се допуска и използването на торове и почвени подобрители, които са

разрешени от Комисията, с Регламент за изпълнение (ЕО) № 889/2008 се разрешава употребата на същите продукти, с изключение също на тези, в текстовете на френски и английски език, от „интензивни животновъдни стопанства“, а в текстовете на други езици, от „отглеждане без използване на земя“, без тези понятия да се определят по-подробно, като все пак в член 16 от този регламент за изпълнение се предвижда, че „отглеждане на животни без използване на земя, стопанисвана от оператора и/или без операторът да е [склучил] писмено споразумение с друг оператор в съответствие с член 3, параграф 3, се забранява.“ Освен това за тези разрешения се посочва, че са сред „разрешени[ята] съгласно Регламент (ЕИО) № 2092/91, [продължени] с член 16, параграф 3, буква в) от Регламент (ЕО) № 834/2007“, който гласи, че „продуктите и веществата, използвани преди приемането на настоящия регламент за цели, отговарящи на посочените в параграф 1 от настоящия член, могат да продължат да се използват след въпросното приемане. Комисията във всеки случай може да изтегли такива продукти или вещества съгласно член 37, параграф 2“.

- 8 Преди това в Регламент (ЕИО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 г., отменен с Регламент (ЕО) № 834/2007 от 28 юни 2007 г., за използването на разглежданите продукти не се налага никакво ограничение, но в текста на френски език на приложение II към него в сила, считано от 2006 г. относно „Торове в селското стопанство“ и „Изсушен оборски тор и изсушен тор от домашни птици“ се предвижда: „Произхожда само от екстензивна животновъдна ферма по смисъла на член 6, параграф 5 от Регламент (ЕИО) № 2328/91“, като тази разпоредба се отнася за „стопанствата, в които гъстотата на животните от рода на едрия рогат добитък, предназначени за производство на месо, не надвишава три единици едър рогат добитък на хектар фуражни площи“ [неофициален превод], а що се отнася до „Компост от твърди животински екскременти, включително птичи тор и компостиран оборски тор“ и „Торна течност, урина и др.“ се предвижда: „Забранено е използването от интензивни животновъдни ферми“, без да се определя по-подробно понятието „отглеждане без използване на земя“. В текста на английски език на тези разпоредби е използвано понятието „интензивно животновъдно стопанство“. В изготвеното от Европейската комисия Ръководство за прилагане на тези разпоредби, в което също се използва изразът „интензивно животновъдно стопанство“, се подчертава, че държавите членки следва да определят неговия обхват, като се предлага то да включва отглеждането на животни, при което се съчетават, от една страна, съоръжение, възпрепятстващо движението на животните на 360 градуса, или такова, в което те са държани главно на тъмно или без постели и, от друга страна, липсата на земи, предназначени за земеделско растениевъдство, позволяващо разхвърлянето на оборския тор.
- 9 В подкрепа на жалбата си за отмяна на отказа за изменение на спорните текстове от Ръководството за тълкуване на НИПК, сдружението АФАИА твърди по-специално, че предвиденото в това ръководство нарушава обхвата

на разглежданите регламенти, тъй като възприетото в тях понятие „интензивно животновъдно стопанство“ трябва да се разбира в смисъл, че се отнася за отглеждането на животни без използване на земя, докато приетото в ръководството тълкуване изключва всяко отглеждане на животни чрез конструкции, състоящи се изцяло от летви или от решетки, или в клетки, над определен брой животни, въпреки че то не е непременно отглеждане без използване на земя.

- 10 От своя страна НИПК обосновава тълкуването, което дава във въпросното ръководство, с изискванията на биологичното земеделие, описани в преамбюла на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г., съгласно който: *„Биологичното производство е съвкупна система за управление на земеделието и производство на храни, в която се съчетават най-добри практики по отношение опазване на околната среда, висока степен на биологично разнообразие, опазване на природните ресурси, прилагане на високи стандарти за благосъстояние на животните и производствен метод, съобразен с предпочитанията на някои потребители към продукти, произведени чрез използване на естествени вещества и процеси“*. Освен това НИПК посочва, че е взел предвид терминологичната промяна, внесена в текста на френски език на Регламенти (ЕО) № 834/2007 и (ЕО) № 889/2008, в които понятието „интензивно животновъдно стопанство“ (élevage industriel) е заместено с понятието „отглеждане без използване на земя“ (élevage hors sol), съдържащо се в изменения Регламент (ЕО) № 2092/91 на Съвета от 24 юни 1991 г. НИПК изтъква, че като тълкуват понятието „интензивно животновъдно стопанство“ в смисъл, че се отнася за условията в помещенията на животните с оглед както на свобода на движение и на достъп до външни пространства, така и на гъстота на животните, и като възприемат общоприетия смисъл на думата „интензивен“, обозначаващ механизацията на методите и масовия характер на производството, френските органи са искали да изключат стопанствата, чийто размер и условията на отглеждане на животните не са съвместими с целите на посочения по-горе регламент, сред които са хуманното отношение към животните и доверието на потребителите в производствената верига на биологичното земеделие, и следователно не са пренебрегнали контекста и преследваните с Регламент (ЕО) № 889/2008 цели. НИПК уточнява, че според проведено през април 2020 г. от Fédération nationale d'agriculture biologique (Национална федерация за биологично земеделие) проучване в 19 държави членки, в по-голямата част от тях понятието „интензивно животновъдно стопанство“ се тълкува в смисъл, че обозначава също и стопанствата, използващи конструкции, състоящи се от клетки, летви и решетки, и надвишаващи определени прагове относно броя на отглежданите в едно стопанство животни. От това проучване обаче се установява, че някои от възприетите в тези държави членки прагове са по-ограничителни от праговете, предвидени от НИПК, който възпроизвежда праговете, посочени в Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, съгласно която на оценка



трябва да подлежат „ферми за интензивно отглеждане на птици или свине с повече от: / а) 85 000 места за отглеждане на бройлери, 60 000 места за кокошки носачки; / б) 3 000 места за отглеждане на свине за угодяване (над 30 кг тегло); или / в) 900 места за свине майки“, и че някои държави членки възприемат също и критерии относно храненето на животните, при което се изключват фуражи, съдържащи генетично модифицирани организми.

- 11 На първо място, понятието „интензивно животновъдно стопанство“ не е определено в Регламент (ЕС) 2018/848 и в Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165, както впрочем и в по-ранните регламенти, в които е използвано. От друга страна, от материалите по преписката се установява, че това понятие е предмет на различно тълкуване в отделните държави членки. Всъщност някои държави членки продължават да приравняват това понятие на понятието „отглеждане без използване на земя“, докато други правят разлика между двете и определят понятието „интензивно животновъдно стопанство“ посредством технически изисквания и променливи прагове за брой на животните, а за някои от животните — и чрез изисквания във връзка с храненето.
- 12 На второ място, от посочените в точки 4 и 5 разпоредби следва, от една страна, че за биологичното растениевъдство, самият оборски тор, използван за наторяване на почвата, по принцип трябва да произхожда от биологично производство, но когато това не позволява да се задоволят хранителните нужди на растенията, и само доколкото е необходимо, е позволено използването на торове и подобрители на почвата, разрешени в биологичното земеделие, както са определени в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165. Макар от тези разпоредби да следва също, от друга страна, че в областта на биологичното животновъдство отглеждането без използване на земя е забранено, клетките, боксовете и платформите за отглеждане на животни не се използват за отглеждането на никой животински вид и помещенията, в които са настанени животните, за едрия рогат добитък, овцете и свинете трябва да разполагат с площи за лягане или почивка от здрава и плътна конструкция, която не е от летви, а за домашните птици, поне една трета от подовата площ да е плътна, тоест да не се състои от летви или решетки, като за кокошките носачки достатъчно голяма част от подовата площ да е свободна за събиране на изпражненията, тези фактори — предвид съмненията, посочени в точка 11 — сами по себе си не са достатъчни, за да се определи дали с оглед на контекста на тази разпоредба и на преследваната с тази правна уредба цел понятието „интензивно животновъдно стопанство“, използвано в приложение II към Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1165, трябва да се приравни на понятието „отглеждане без използване на земя“ и ако това не е така, дали при надвишаване на определен брой животни то задължително включва използването на конструкции, състоящи се изцяло от летви, решетки или клетки.

- 13 Отговорът на соченото от сдружението AFAÏA основание, изведено от факта, че тълкуването, произтичащо от оспорваните текстове, противоречи на смисъла и обхвата на разпоредбите от Регламент (ЕС) 2021/1165, с които се забранява използването в биологичното земеделие на торове и подобрители на почвата с произход от „интензивно животновъдно стопанство“, следователно зависи от отговорите на следните въпроси: от една страна, трябва ли понятието „интензивно животновъдно стопанство“ да се тълкува като равностойно на понятието „отглеждане без използване на земя“; от друга страна, ако отговорът на предходния въпрос е, че понятието „интензивно животновъдно стопанство“ се различава от понятието „отглеждане без използване на земя“, кои са критериите, които следва да се вземат предвид, за да се определи дали дадено стопанство трябва да се квалифицира като интензивно по смисъла на приложение II към този регламент.
- 14 Въпросите, посочени в точка 13, са от решаващо значение за разрешаването на настоящия спор и при липсата на практика на Съда на Европейския съюз, изясняваща целта и обхвата на разглежданите разпоредби, значително затрудняват тълкуването. Поради това, в приложение на член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз, посоченият съд следва да бъде сезиран с тях и до произнасянето му производството по жалбата на сдружението AFAÏA да бъде спряно.

РЕШИ:

[...] Спира производството по жалбата, подадена от сдружението AFAÏA, до произнасянето от Съда на Европейския съюз по следните въпроси:

1°) Трябва ли приложение II към Регламент (ЕС) 2021/1165 на Комисията от 15 юли 2021 г., приет за прилагането на Регламент (ЕС) 2018/848 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г., да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в него понятие „интензивно животновъдно стопанство“ е равностойно на понятието „отглеждане без използване на земя“?

2°) Ако понятието „интензивно животновъдно стопанство“ се различава от понятието „отглеждане без използване на земя“, кои критерии следва да се вземат предвид, за да се определи дали дадено стопанство трябва да се квалифицира като интензивно по смисъла на приложение II към Регламент (ЕС) 2021/1165?

[...]