

**Mål C-228/23****Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

12 april 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Conseil d'État (Frankrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

12 april 2023

**Sökande:**

Föreningen AFAÏA

**Motpart:**

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

**CONSEIL D'ETAT**

[utelämnas]

meddelar detta beslut

i tvistemål

[utelämnas]

med beaktande av följande förfarande:

Föreningen AFAÏA har genom ansökan och replik som inkom till Conseil d'Etat (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) den 22 oktober 2020 respektive den 22 mars 2022 yrkat att Conseil d'Etat ska

1) ogiltigförklara ett beslut av den 4 februari 2020 genom vilket Institut national de l'origine et de la qualité (INAO, nationellt institut för ursprungs- och kvalitetsmärkning) avslog föreningens begäran om ändring av tolkningsvägledningen till rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 i den del som avser definitionen av begreppet industrijordbruk i den mening som avses i bilaga I till förordning (EG) nr 889/2008,

2) förplikta INAO att senast en månad efter delgivning av Conseil d'Etats beslut ändra tolkningsvägledningen i enlighet härmed och att samtidigt vidta åtgärder för att informera om att den nya tolkningen av definitionen av stallgödsel från industrijordbruk inte längre är tillämplig eller i kraft,

[utelämnas]

AFAÏA har anfört att

- INAO inte är behörigt att utfärda kompletterande tillämpningsföreskrifter till förordningarna (EG) nr 834/2007 och (EG) nr 889/2008,
- den tolkning som görs i tolkningsvägledningen, enligt vilken gödsel från djur som föds upp i burar eller i hela spalt- eller nätsystem inte får användas i ekologiskt jordbruk över de tröskelvärden som fastställs i bilaga I till direktiv 2011/92/EU, strider mot förordningarnas innebörd och räckvidd,
- denna tolkning och de ändringar av tolkningen som gjorts under en kort tidsperiod undergräver principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar,
- denna tolkning, som är restriktivare än den tolkning som görs i andra medlemsstater i Europeiska unionen, kan ge upphov till en betydande snedvridning av konkurrensen mellan producenter i olika medlemsstater.

INAO har genom två svarsskrivelser som inkom den 7 maj 2021 och den 9 september 2022 yrkat att ansökan ska avslås [utelämnas]. INAO har anfört att det saknas stöd för de grunder som anförts av sökanden.

[utelämnas]

med beaktande av de övriga handlingarna i målet,

med beaktande av följande:

- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991.
- Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007.
- Kommissionens genomförandeförordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018.

- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1165 av den 15 juli 2021.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011.
- [utelämnas]

och med beaktande av följande:

- 1 Det framgår av handlingarna i målet att Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) i januari 2020 ändrade sin tolkningsvägledning till rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 och därmed tolkade förbudet mot användning av animaliskt gödsel och jordförbättringsmedel "från industrijordbruk" på ekologisk odlingsmark i bilaga I till den senare förordningen på ett sådant sätt att det är förbjudet att använda gödsel "från uppfödning i hela spalt- eller nätsystem utöver de tröskelvärden som fastställs i bilaga I till direktiv nr 2011/92/EU" samt "från buruppfödning" utöver samma tröskelvärden. Föreningen AFAÏA, en branschorganisation vars syfte är att tillvarata organiska gödselmedelstillverkarens kollektiva intressen, har yrkat att Conseil d'Etat ska ogiltigförklara beslutet av den 4 februari 2020 genom vilket INAO avslog föreningens begäran om ändring av tolkningsvägledningen i den del som rör definitionen av begreppet industrijordbruk i den mening som avses i bilaga I till förordning (EG) nr 889/2008. AFAÏA har också yrkat att INAO ska förpliktas att ändra tolkningsvägledningen i enlighet därmed och att senast en månad efter beslutets delgivning vidta åtgärder för att informera om att den nya tolkningen av definitionen av stallgödsel från industrijordbruk inte längre är giltig.
- 2 [utelämnas]
- 3 De EU-förordningar som ska beaktas [utelämnas] är de förordningar som är tillämpliga vid tidpunkten för detta beslut, det vill säga Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 samt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/165 av den 15 juli 2021 om godkännande av vissa produkter och ämnen för användning i ekologisk produktion och om upprättande av förteckningar över dessa. INAO har också publicerat en ny tolkningsvägledning till ekobestämmelserna på sin webbplats. Denna vägledning, som gäller från och med 1 januari 2022, innehåller, i punkt 192, exakt samma tolkning av begreppet "industrijordbruk" som bestritts av föreningen AFAÏA, vilken får anses bestrida innehållet i denna punkt 192 i den nya vägledningen.
- 4 I förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 definieras ekologisk produktion i artikel 3 som "*användning av produktionsmetoder som överensstämmer med*

denna förordning i samtliga produktions-, berednings- och distributionsled”. Bland de mål för den ekologiska produktionen som anges i artikel 4 i förordningen nämns följande: ”... b) Bevara markens bördighet på lång sikt. / ... d) Bidra avsevärt till en giftfri miljö. / e) Bidra till höga djurvälstånd och i synnerhet respektera djurens artspecifika beteendemässiga behov.” I artikel 5 i förordningen anges följande: ”Ekologisk produktion är ett hållbart förvaltningssystem som bygger på följande allmänna principer: .../ g) Begränsad användning av externa insatsmedel. Om externa insatsmedel är nödvändiga eller det inte finns några sådana lämpliga förvaltningsmetoder som avses i led f, ska de externa insatsmedlen begränsas till / i) insatsmedel från ekologisk produktion, ... / ii) naturliga eller naturligt härledda ämnen, ...” I artikel 6 i förordningen anges följande: ”Vad gäller jordbruk och vattenbruk ska den ekologiska produktionen särskilt grundas på följande specifika principer: / a) Marklivet och jordens naturliga bördighet, stabilitet, vattenbindningsförmåga och biologiska mångfald ska bevaras och förstärkas[.] / b) Användningen av icke-förnybara resurser och externa insatsmedel ska begränsas till ett minimum. / c) Avfall och biprodukter av vegetabiliskt och animaliskt ursprung ska återanvändas som insatsmedel i växt- och animalieproduktion. ...” I artikel 9 i förordningen anges följande: ”... / 3. För de syften och användningar som avses i artiklarna 24 och 25 och i bilaga II får endast produkter och ämnen som har godkänts enligt dessa bestämmelser användas i ekologisk produktion, förutsatt att användningen av dessa även har godkänts för icke-ekologisk produktion i enlighet med relevanta bestämmelser i unionsrätten och, i förekommande fall, i enlighet med nationella bestämmelser som bygger på unionsrätten. ...” I artikel 12 i förordningen, där ”Regler för växtproduktion” fastställs, anges följande: ”1. Aktörer som producerar växter eller växtprodukter ska särskilt uppfylla de detaljerade regler som fastställs i del I i bilaga II. ...” I artikel 14 i förordningen, där ”Regler för animalieproduktion” fastställs, anges följande: ”1. Aktörer inom animalieproduktionen ska särskilt uppfylla de detaljerade produktionsregler som fastställs i del II i bilaga II ...” I artikel 24 i förordningen, som rör ”Godkännande av produkter och ämnen för användning i ekologisk produktion”, anges följande: ”1. Kommissionen får godkänna vissa produkter och ämnen för användning i ekologisk produktion och ska i en förteckning över produkter och ämnen med begränsad användning införa sådana godkända produkter och ämnen, vilka används för följande ändamål: ... / b) Som gödselmedel, jordförbättringsmedel och näringsämnen.” I ”Del I: Regler för växtproduktion” i bilaga II till förordningen anges följande: ”1.9.2. Jordens bördighet och biologiska aktivitet ska bibehållas och ökas ... / c) samtliga fall genom tillförsel av stallgödsel eller organiskt material från ekologisk produktion, båda företrädesvis komposterade. /1.9.3. Om växternas näringsbehov inte kan tillgodoses genom de åtgärder som fastställs i punkterna 1.9.1 och 1.9.2, får endast gödselmedel och jordförbättringsmedel som är godkända för ekologisk produktion enligt artikel 24 användas och detta bara i den omfattning som är nödvändig. ...” I ”Del II: Regler för animalieproduktion” i samma bilaga anges också följande, under rubriken ”Allmänna bestämmelser”: ”... 1.1. Förutom vid biodling ska det vara förbjudet med animalieproduktion utan mark, det vill säga att den jordbrukare som avser att ägna sig åt ekologisk animalieproduktion inte

brukar någon jordbruksmark och inte har ingått ett skriftligt samarbetsavtal med en jordbrukare om användning av ekologiska produktionsenheter eller produktionsenheter under omställning för djuren i fråga. ... 1.4.2.1. ... Bete på ekologisk mark ... 1.6.3 Djurtätheten i byggnader ska tillgodose djurens bekvämlighet, välbefinnande och artspecifika behov, vilka i synnerhet beror på djurens art, ras och ålder. ... / 1.6.8. Burar, boxar och flatdeck-burar för att föda upp djur får inte användas för någon djurart. /". Som särskilda regler för olika djurslag krav anges också vissa krav golven i produktionslokalerna, vilka inte får bestå helt av spalt eller nät.

- 5 Tillämpningen av bestämmelserna i föregående punkt regleras i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1165 av den 15 juli 2021. I artikel 2 i genomförandeförordningen anges följande: "För ändamålen i artikel 24.1 b i förordning (EU) 2018/848 får endast de produkter och ämnen som förtecknas i bilaga II till den här förordningen användas i ekologisk produktion som gödselmedel, jordförbättringsmedel och näringsämnen för växtnäring, ... förutsatt att de är förenliga med relevanta bestämmelser i unionsrätten, ...". I bilaga II anges att "Gödselmedel, jordförbättringsmedel och näringsämnen som förtecknas i denna bilaga får användas i ekologisk produktion, förutsatt att de är förenliga med / - relevant unionslagstiftning och nationell lagstiftning om gödselprodukter, i tillämpliga fall särskilt förordning (EG) nr 2003/2003 och förordning (EU) 2019/1009, och / - unionslagstiftningen om animaliska biprodukter, särskilt förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011, särskilt bilagorna V och XI." Några produkter som förtecknas är "Stallgödsel", "Torkad stallgödsel och dehydrerad fjäderfägödsel", "Komposterade djurexkrementer, inbegripet fjäderfägödsel och komposterad stallgödsel" och "Flytande djurexkrementer", med preciseringen "Inte från industrijordbruk".
- 6 Begreppet "*élevages industriels*" (industrijordbruk) som används i den franska versionen av genomförandeförordning (EU) 2021/1165, definieras varken i denna eller i förordning (EU) 2018/848. Samma begrepp finns i de flesta språkversioner av denna genomförandeförordning, bland annat i den engelska versionen, men i bland annat den danska, nederländska och portugisiska versionen används i stället begreppet "uppfödning utan mark". Det sistnämnda begreppet definieras inte heller i de två förordningarna. I punkt 1.1. i del II i bilaga II till förordning (EU) 2018/848 anges bara, såsom fastställs ovan i punkt 4, att det inte är tillåtet med "*animalieproduktion utan mark*" om jordbrukaren som avser att ägna sig åt ekologisk animalieproduktion inte brukar någon jordbruksmark och inte har ingått ett skriftligt samarbetsavtal med en jordbrukare om användning av ekologiska produktionsenheter för djuren i fråga. Den expertgrupp som Europeiska kommissionen sammankallade i maj 2021 i syfte att definiera räckvidden av begreppet "industrijordbruk" anförde också i en not att begreppet, som inte kunde ges en exakt definition, skulle tillämpas med stöd av en rad indikatorer, däribland uppfödning i burar eller på ett sätt som gör att djuren inte kan vända sig 360 grader, uppfödning utan mark, inhysningens beskaffenhet (dagsljus, belysning ...), huruvida vissa gränser för djurtäthet och utfordringsvillkor överskrids (antibiotika, genetiskt modifierade organismer).

- 7 Den diskrepans mellan de olika språkversionerna av genomförandeförordning (EU) 2021/1165 som nämns i föregående punkt fanns redan mellan språkversionerna av genomförandeförordning (EG) nr 889/2008, som den ersatte. Enligt genomförandeförordning (EG) nr 889/2008 var det således tillåtet, i enlighet med artikel 12 i förordning (EG) nr 834/2007, där det föreskrevs att stallgödsel från ekologisk produktion skulle tillföras i ekologiskt jordbruk men att det också var tillåtet att använda gödselmedel och jordförbättringsmedel som godkänts av kommissionen, att använda samma produkter, också med undantag av produkter som i den franska och den engelska versionen kom från ”*industrijordbruk*” och i andra språkversioner från ”*uppfödning utan mark*”, utan någon närmare definition av dessa begrepp. I artikel 16 i denna genomförandeförordning angavs emellertid att ”*[a]nimalieproduktion som saknar anknytning till marken, dvs. där aktören inte brukar jordbruksmarken eller har etablerat ett skriftligt samarbetsavtal med en annan aktör i enlighet med artikel 3.3, är förbjuden.*” Dessa godkännanden beskrevs som ”*godkännanden enligt förordning (EEG) nr 2092/91 som fortfarande gäller enligt artikel 16.3 c i förordning (EG) nr 834/2007*”, enligt vilken ”*Produkter och ämnen som användes före antagandet av denna förordning för ändamål som motsvarar dem som avses i punkt 1 i denna artikel får fortsätta att användas efter nämnda antagande. Kommissionen får dock återkalla sådana produkter eller ämnen i enlighet med artikel 37.2.*”
- 8 I rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991, som upphävdes genom förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007, föreskrevs ursprungligen inga begränsningar för användning av de aktuella produkterna. I stället föreskrevs, i den franska version som var i kraft från och med 2006 av bilaga II, i fråga om ”*Stallgödsel*” och ”*Torkad stallgödsel och torkad fjäderfägödsel: ”Endast från extensiv boskapsskötsel och endast i den mening som avses i artikel 6.5 i rådets förordning (CEE) nr 2328/91*”, vilken bestämmelse avsåg ”*sådan boskapsskötsel där djurtätheten efter planens fullföljande inte överstiger tre djurenheter per hektar total foderareal*” och, i fråga om ”*Komposterat exkrement från djur, inbegripet fjäderfägödsel och komposterat stallgödsel*” och ”*Flytande exkrement från djur*”: ”*Inte från jordlös husdjursskötsel*” utan någon närmare definition av begreppet jordlös husdjursskötsel. I den engelska versionen av dessa bestämmelser användes begreppet industrijordbruk. I Europeiska kommissionens vägledning för tillämpningen av dessa bestämmelser, där begreppet ”*industrijordbruk*” också användes, underströks att det ankom på medlemsstaterna att fastställa räckvidden av begreppet. I vägledningen föreslogs att man skulle inbegripa uppfödning med en anordning som hindrade djuren från att röra sig i 360 grader eller där djuren huvudsakligen vistades i mörker eller utan liggplats i kombination med avsaknad av mark avsedd för växtodling där gödsel kunde spridas.
- 9 Till stöd för yrkandet att beslutet att inte ändra de omtvistade formuleringarna i INAO:s vägledning ska ogiltigförklaras har föreningen AFAÏA bland annat anfört att formuleringarna i denna vägledning inte är förenliga med räckvidden av de aktuella förordningarna, eftersom begreppet industrijordbruk i dessa förordningar

ska anses avse uppfödning utan mark, medan den tolkning som görs i vägledningen utesluter all uppfödning i spalt- eller nätsystem och i burar, utöver ett visst antal djur, trots att sådan uppfödning inte nödvändigtvis behöver vara uppfödning utan mark.

- 10 INAO har grundat sina svarsskrivelser på den tolkning som görs i dess tolkningsvägledning om kraven på ekologiskt jordbruk. Dessa krav beskrivs i ingressen till rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007, där följande anges: *”Ekologisk produktion är ett övergripande system för jordbruksverksamhet och livsmedelsproduktion där man kombinerar bästa miljöpraxis, stor biologisk mångfald, bevarande av naturresurser, tillämpning av stränga djurskydds krav och en produktionsmetod som motsvarar förväntningarna från de konsumenter som föredrar produkter som har framställts med användning av naturliga ämnen och processer.”* INAO har också angett att den dragit sina slutsatser av den ändrade terminologin i den franska versionen av förordningarna (EG) nr 834/2007 och (EG) nr 889/2008, där begreppet ”industrijordbruk” har ersatt begreppet ”uppfödning utan mark” som användes i rådets ändrade förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991. INAO har gjort gällande att de franska myndigheterna genom att tolka begreppet industrijordbruk så, att det hänför sig till villkoren för djurens inhysning, såväl i termer av rörelsefrihet och tillgång till utomhusvistelse som i termer av djurtäthet, och genom att gå på hur förledet ”industri” allmänt uppfattas, att det hänför sig till en mekaniserad metod och en omfattande produktion, har velat utesluta företag vars storlek och uppfödning villkor inte är förenliga med syftena med den ovan angivna förordningen, vilka bland annat omfattar djurens välbefinnande och konsumenternas förtroende för produktionskedjan i det ekologiska jordbruket. Därmed har de franska myndigheterna inte bortsett från det sammanhang som förordning (EG) nr 889/2008 ingår i och de syften som eftersträvas med förordningen. INAO har uppgett att en undersökning som genomfördes i april 2020 av Fédération nationale d’agriculture biologique (nationell sammanslutning för ekologiskt jordbruk) i 19 medlemsstater visar att flertalet av dem har tolkat begreppet industrijordbruk så, att det även hänför sig till företag som använder system med burar, spalt och nät och som överskrider vissa tröskelvärden i fråga om antal djur per uppfödning. Det framgår emellertid av denna undersökning att de tröskelvärden som dessa medlemsstater har använt sig av i några fall är restriktivare än INAO:s tröskelvärden, vilka är samma tröskelvärden som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, vilket kräver att bedömningar ska utföras för *”[a]nläggningar för djurhållning av fjäderfä eller av svin med mer än | a) | 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor, | b) | 3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (> 30 kg), eller | c) | 900 platser för suggor”*, och att några medlemsstater även tillämpar kriterier angående djurens utfodring som utesluter foder som innehåller genetiskt modifierade organismer.
- 11 Begreppet ”industrijordbruk” definieras för det första inte i förordning (EU) 2018/848 och genomförandeförordning (EU) 2021/1165 och för övrigt inte heller i

de tidigare förordningarna där begreppet användes. Det framgår också av handlingarna i målet att begreppet tolkas olika i olika medlemsstater. Vissa medlemsstater likställer fortfarande detta begrepp med begreppet uppfödning utan mark, medan andra medlemsstater skiljer på de båda begreppen och definierar begreppet ”industrijordbruk” med hänvisning till tekniska krav och till varierande tröskelvärden för antal djur och till och med, i vissa fall, till krav i fråga om foder.

- 12 För det andra följer det av de bestämmelser som anges ovan i punkterna 4 och 5 att gödsel från uppfödning som används för jordförbättringsändamål i ekologisk växtproduktion i princip ska komma från ekologisk produktion, men att det är tillåtet, om detta inte är tillräckligt för att täcka växternas näringsbehov och bara i den omfattning som är nödvändig, att använda sig av gödselmedel och jordförbättringsmedel som är godkända för ekologiskt jordbruk, såsom fastställs i bilaga II till genomförandeförordning (EU) 2021/1165. Det följer visserligen också av dessa bestämmelser att i fråga om ekologisk animalieproduktion är det förbjudet med produktion utan mark, burar, boxar och flatdeck-burar för att föda upp djur får inte användas för någon djurart, och byggnader där djur inhyes måste, när det gäller nötkreatur, får och grisar, ha ligg- och viloplats som ska bestå av helt golv utan spalt. När det gäller fjäderfä ska minst en tredjedel av golvytan utgöras av helt golv, det vill säga inte bestå av spalt eller nät och i fråga om värphöns ska en tillräckligt stor del av golvytan vara tillgänglig för uppsamling av hönsspillningen. Dessa uppgifter är emellertid inte i sig tillräckliga, med hänsyn till de osäkerheter som framhålls ovan i punkt 11, för att avgöra huruvida begreppet ”industrijordbruk” i bilaga II till genomförandeförordning (EU) 2021/1165, mot bakgrund av det sammanhang som bestämmelsen ingår i och det syfte som eftersträvas med lagstiftningen, ska likställas med begreppet ”uppfödning utan mark” och huruvida det i annat fall, utöver ett visst antal djur, också måste inbegripa användning av system som helt och hållet består av spalt, nät eller burar.
- 13 Den grund som föreningen AFAÏA har anfört för att göra gällande att den tolkning som följer av de angripna formuleringarna strider mot innebörden i och räckvidden av de bestämmelser i förordning (EU) 2021/1165 som förbjuder användning av gödselmedel och jordförbättringsmedel från industrijordbruk i ekologiskt jordbruk kan följaktligen inte besvaras förrän följande frågor har besvarats: Ska begreppet ”industrijordbruk” ska tolkas så, att det är likvärdigt med begreppet uppfödning utan mark? Om svaret på den föregående frågan blir att begreppet ”industrijordbruk” skiljer sig från begreppet uppfödning utan mark, vilka kriterier ska då beaktas när det gäller att avgöra huruvida ett jordbruk ska betraktas som industrijordbruk i den mening som avses i bilaga II i denna förordning?
- 14 Frågorna i punkt 13 är avgörande för målets utgång och medför allvarliga tolkningssvårigheter, eftersom det saknas praxis från Europeiska unionens domstol som klargör syftet med och räckvidden av de aktuella bestämmelserna. Det finns följaktligen skäl att hänskjuta frågorna till EU-domstolen med stöd av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och att



vilandeförklara det mål som grundar sig på föreningen AFAIA:s ansökan till dess att EU-domstolen har meddelat ett förhandsavgörande.

### BESLUT

[utelämnas] Målet om föreningen AFAIA:s ansökan vilandeförklaras till dess att Europeiska unionens domstol har uttalat sig om följande frågor:

1) Ska bilaga II till kommissionens förordning (EU) 2021/1165 av den 15 juli 2021 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 tolkas så, att begreppet industrijordbruk i denna förordning motsvarar begreppet uppfödning utan mark?

2) Om begreppet industrijordbruk skiljer sig från begreppet uppfödning utan mark, vilka kriterier ska då beaktas för att fastställa huruvida en animalieproduktion ska betecknas som industrijordbruk i den mening som avses i bilaga II till förordning (EU) 2021/1165?

[utelämnas]

ARBETS-DOKUMENT