



Datum van inontvangstneming : 28/08/2025

Zaak C-495/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 juli 2025

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 juli 2025

Verzoekende partij:

Syndicat professionnel du chanvre

Verwerende partij:

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

[OMISSIS]
[OMISSIS]

[OMISSIS]
De Conseil d'État (hoogste bestuursrechter,
Frankrijk), rechtdoende in bestuursrechtelijke
zaken
(afdeling bestuursgeschillen, verenigde Derde en
Achtste kamer)

[OMISSIS]

[OMISSIS]: [Procedure]

Bij verzoekschrift en vier nieuwe memories [...] het Syndicat professionnel du chanvre (beroepsvereniging voor hennep) de Conseil d'État om:

1) nietigverklaring van het impliciete besluit – dat voortvloeit uit het stilzwijgen op het verzoek van het Syndicat professionnel du chanvre van 20 december 2021[,] – waarbij het Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) (nationaal instituut voor oorsprongs- en kwaliteitskeurmerken, Frankrijk) heeft geweigerd om zijn als richtsnoer dienende standpuntbepaling in te trekken, en dat is bekendgemaakt in een e-mail van 2 juni 2021 en een brief van 17 augustus 2021 aan de certificerende instanties in de biologische landbouw. Volgens dit standpunt

kunnen voedingsmiddelen op basis van hennep, hennepextracten en voedingsmiddelen die cannabidiol (CBD) bevatten, niet als biologische landbouw worden gecertificeerd;

2) [OMISSIS] [verwijzing van het INAO in de kosten]

Verzoeker betoogt dat:

- het INAO niet bevoegd was tot vaststelling van het litigieuze besluit, dat nieuwe voorwaarden stelt om in aanmerking te komen voor certificering in de biologische landbouw;
- het standpunt van het INAO in strijd is met 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, waarvan het toepassingsgebied verschilt van dat van de verordeningen (EU) 1307/2013 en (EU) 1308/2013, die aan de orde waren in het arrest C-663/18 van het [Hof van Justitie van de Europese Unie];
- met het standpunt van het INAO de certificerende instanties in de biologische landbouw in de gelegenheid worden gesteld om zich uit te spreken over kwesties aangaande de naleving van verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, hetgeen niet tot hun taak behoort, en deze verordening onjuist wordt toegepast door uit te gaan van de „catalogus van nieuwe voedingsmiddelen”, die geen juridische waarde heeft, terwijl die verordening een beoordeling per product impliceert;
- voor zover het genoemde standpunt het certificeren van bloeiende hennep toppen, -bladeren en -bloemen verbiedt, het voorbijgaat aan de nationale regels inzake de strijd tegen verdovende middelen, zoals die met name voortvloeien uit de rechtspraak van de Conseil d’État en de rechterlijke instanties;
- het standpunt van het INAO afbreuk doet aan het beginsel van gelijkheid voor de wet, aangezien het INAO en de certificerende instanties met betrekking tot de andere producten die zij in de biologische landbouw certificeren, geen toetsing aan die andere wetgeving verrichten.

[OMISSIS] [procedure] [Het] INAO concludeert in de laatste stand van haar schrifturen tot afdoening zonder beslissing over de conclusies van het verzoekschrift voor zover deze betrekking hebben op het verbod om hennepbladeren en -bloemen in de biologische landbouw te certificeren, tot afwijzing van de overige conclusies van het verzoekschrift en tot veroordeling van het Syndicat professionnel du chanvre in de kosten ten belope van 4 500 EUR, krachtens artikel L. 761-1 van de code de justice administrative (wetboek van bestuursprocesrecht).

Het INAO voert aan dat het bij brief van 7 februari 2023 aan de certificerende instanties heeft meegedeeld dat hennepbloemen en -bladeren voortaan in de biologische landbouw kunnen worden gecertificeerd, en betoogt dat de andere door verzoeker aangevoerde middelen ongegrond zijn.

De ministre de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire (minister van Landbouw en Voedselvoorziening) heeft opmerkingen ingediend [OMISSIS].

Bij brieven van 12 juni 2025 zijn partijen ervan in kennis gesteld dat de beslissing van de Conseil d’État kon impliceren dat, binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de beslissing, ambtshalve een bevel zou worden uitgevaardigd, eventueel vergezeld van een dwangsom, tot intrekking van het INAO-richtsnoer dat de certificering in de biologische landbouw van CBD alsmede voedingsmiddelen op basis van CBD en met CBD verrijkte voedingsmiddelen verbiedt.

In een memorie van antwoord op deze kennisgeving heeft het Syndicat professionnel du chanvre verklaard het beginsel van een dergelijk bevel te onderschrijven en verzocht dat het INAO eveneens zou worden gelast alle passende openbaarmakingen te doen teneinde het publiek ervan op de hoogte te brengen dat dit richtsnoer is ingetrokken.

[OMISSIS]

Gelet op:

- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”);
- verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002;
- verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004;
- verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015;
- verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018;
- uitvoeringsverordening (EU) 2017/2470 van de Commissie van 20 december 2017;
- het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 november 2020;
- de code rural et de la pêche maritime (wet betreffende plattelandsaangelegenheden en zeevisserij; hierna: „CRPM”);

- de code de justice administrative;

[OMISSIS] [procedureel]

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 Uit de stukken van het dossier blijkt dat het INAO bij e-mail van 2 juni 2021 aan de in de artikelen L. 642-28 e.v. CRPM genoemde certificeringsorganen in de biologische landbouw heeft meegedeeld dat hennepbloemen en -bladeren en cannabidiol (CBD) niet konden worden gecertificeerd in de biologische landbouw en evenmin konden worden gebruikt in als biologische landbouw gecertificeerde voedingsmiddelen. Dit standpunt is herhaald en verduidelijkt in een brief van 17 augustus 2021, waarin werd aangegeven dat producten op basis van CBD (met uitzondering van met CBD verrijkte hennepolie) en met CBD verrijkte voedingsmiddelen niet in de biologische landbouw konden worden gecertificeerd. Bij brief van 16 december 2021 heeft het Syndicat professionnel du chanvre bij het INAO een verzoek ingediend tot intrekking van deze als richtsnoer geldende standpuntbepaling. Het Syndicat professionnel du chanvre vordert nietigverklaring – wegens bevoegdheidsoverschrijding – van het stilzwijgend besluit tot afwijzing van dit verzoek, welke afwijzing voortkomt uit het stilzwijgen van het INAO op zijn verzoek. Gelet op de middelen die het Syndicat professionnel du chanvre aanvoert, moet zijn vordering worden geacht te zijn gericht tegen deze weigering van intrekking, voor zover die weigering betrekking heeft op hennepbladeren en -bloemen, op CBD voor voedingsmiddelen en op voedingsmiddelen op basis van CBD of met CBD verrijkte voedingsmiddelen.
- 2 Het nuttig effect van de nietigverklaring – wegens bevoegdheidsoverschrijding – van de afwijzing van het in het vorige punt genoemde verzoek ligt in de verplichting die de rechter ambtshalve aan het bevoegde gezag kan opleggen [OMISSIS] om de noodzakelijk geachte maatregelen te nemen. De rechtmatigheid van deze weigering moet dus door de rechter worden beoordeeld aan de hand van de op de datum van zijn beslissing geldende regels en omstandigheden.

Certificering van hennepbladeren en -bloemen in de biologische landbouw:

- 3 Blijkens de dossierstukken heeft het INAO de certificerende instanties in de biologische landbouw bij e-mail van 7 februari 2023 meegedeeld dat hennepbladeren en -bloemen voortaan in de biologische landbouw konden worden gecertificeerd. Op dit punt heeft het INAO de bestreden standpuntbepaling ingetrokken en het verzoekschrift is in zoverre zonder voorwerp geraakt.

Certificering in de biologische landbouw van CBD en van voedingsmiddelen op basis van CBD of met CBD verrijkte voedingsmiddelen:

- 4 Artikel L. 641-13 CRPM bepaalt: „Voor de vermelding ‚biologische landbouw’ komen in aanmerking, al dan niet verwerkte landbouwproducten die voldoen aan de voorschriften van de communautaire regelgeving inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten of, in voorkomend geval,

aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de specificaties die zijn goedgekeurd bij beschikking van de betrokken ministers op voorstel van het Institut national de l'origine et de la qualité." In 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 zijn de voorschriften inzake de biologische productie van planten en het in de handel brengen van dergelijke producten uitputtend omschreven, zonder dat daarin wordt verwezen naar de aanneming van uitvoeringsbepalingen door de lidstaten en zonder vermelding dat dergelijke teksten noodzakelijk zijn voor de volle werking ervan. Bijgevolg zijn de nationale autoriteiten niet bevoegd om nationale bepalingen vast te stellen die deze regeling preciseren of aanvullen.

- 5 Ter ondersteuning van zijn standpunt voert het INAO aan dat CBD geen „*verwerkt landbouwproduct voor gebruik als levensmiddel*” is dat binnen de werkingssfeer van verordening (EU) 2018/848 valt, en dat de hoedanigheid van „*nieuw levensmiddel*” ervan in de zin van verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen eraan in de weg staat dat het voor de vermelding „*biologische landbouw*” in aanmerking komt.
- 6 In de eerste plaats bepaalt artikel 2, lid 1, van verordening (EU) 2018/848, waarnaar in punt 4 wordt verwezen: „*Deze verordening is van toepassing op de volgende producten die afkomstig zijn van de landbouw, inclusief de aquacultuur en de bijenteelt, zoals vermeld in bijlage I bij het VWEU, en op producten die daarvan zijn afgeleid, indien deze producten worden geproduceerd in, bereid in, geëtiketteerd in, gedistribueerd in, in de handel gebracht in, ingevoerd in of uitgevoerd uit de Unie, of daartoe bestemd zijn: a) levende of onverwerkte landbouwproducten [...]; b) verwerkte landbouwproducten voor gebruik als levensmiddel [...].*” Artikel 3 van deze verordening bepaalt: „*Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder: [...] 45. 'levensmiddel': een levensmiddel in de zin van artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad; [...] 72. 'verwerkte producten': verwerkte producten in de zin van artikel 2, lid 1, onder o), van verordening (EG) nr. 852/2004, ongeacht verpakkings- of etiketteringshandelingen; 73. 'verwerking': verwerking in de zin van artikel 2, lid 1, onder m), van verordening (EG) nr. 852/2004 [...].*”
- 7 In artikel 2 van verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne wordt „*verwerking*” gedefinieerd als „*handeling die het oorspronkelijke product ingrijpend wijzigt, onder meer door middel van verhitten, roken, zouten, rijpen, drogen, marinieren, extraheren of extruderen, of een combinatie van dergelijke behandelingen*” en „*verwerkte producten*” als „*levensmiddelen die zijn ontstaan door de verwerking van onverwerkte producten; deze producten kunnen ingrediënten bevatten die nodig zijn voor de vervaardiging ervan of om ze specifieke kenmerken te geven.*”

- 8 In artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden wordt een „levensmiddel” (of „voedingsmiddel”) gedefinieerd als *„alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd”*.
- 9 Blijkens de dossierstukken wordt CBD verkregen door extractie uit hennep (*Cannabis sativa*), een landbouwproduct dat is opgenomen in bijlage I bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Bijgevolg moet CBD, voor zover het bestemd is om door de mens te worden geconsumeerd, in beginsel worden beschouwd als een door verwerking van een landbouwproduct verkregen levensmiddel en kan het bijgevolg worden aangemerkt als *„verwerkt landbouwproduct voor gebruik als levensmiddel”* in de zin van verordening (EU) 2018/848 van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten.
- 10 In de tweede plaats verbiedt de in punt 5 genoemde verordening (EU) 2015/2283 het in de Europese Unie in de handel brengen van *„nieuwe voedingsmiddelen”* – zolang die niet volgens de procedure van hoofdstuk III van die verordening zijn toegelaten – die in artikel 3, onder a), ervan worden gedefinieerd als alle *„levensmiddelen die binnen de Unie vóór 15 mei 1997 niet in significante mate voor menselijke voeding werden gebruikt”* en die onder ten minste een van de tien in datzelfde lid genoemde categorieën vallen. Artikel 5 van deze verordening bepaalt dat *„[d]e Commissie [...] op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat door middel van uitvoeringshandelingen [kan] besluiten of een bepaald levensmiddel al dan niet onder de [...] definitie van ‚nieuwe voedingsmiddelen’ valt”*. Artikel 6 van die verordening bepaalt dat *“[d]e Commissie een Unielijst op[stelt] van nieuwe voedingsmiddelen die in de Unie in de handel mogen worden gebracht [...] en [...] die lijst [bijwerkt]”*. Uit uitvoeringsverordening (EU) 2017/2470 van de Commissie van 20 december 2017 tot vaststelling van de Unielijst van nieuwe voedingsmiddelen blijkt dat de Europese Commissie voor de toepassing van deze bepalingen ten eerste cannabisextracten en daarvan afgeleide producten die cannabinoïden bevatten, waaronder CBD, heeft ingedeeld onder de *„nieuwe voedingsmiddelen”* en, ten tweede, deze niet heeft opgenomen in de in de bijlage bij die verordening opgenomen lijst van *„nieuwe voedingsmiddelen”* die in de Unie in de handel mogen worden gebracht. Hieruit volgt dat CBD een *„nieuw voedingsmiddel”* is dat in de Europese Unie niet als levensmiddel in de handel mag worden gebracht.
- 11 Artikel 2 van de in punt 14 genoemde verordening (EU) 2018/848 bepaalt: *„1. Deze verordening is van toepassing op de volgende producten die afkomstig zijn van de landbouw [...] en op producten die daarvan zijn afgeleid, indien deze producten worden geproduceerd in, bereid in, geëtiketteerd in, gedistribueerd in,*

in de handel gebracht in, ingevoerd in of uitgevoerd uit de Unie, of daartoe bestemd zijn [...] 5. Deze verordening is van toepassing onverminderd andere specifieke Uniewetgeving inzake het in de handel brengen van producten [...]”. Artikel 35, lid 2, van deze verordening bepaalt dat „exploitanten en groepen exploitanten de in artikel 2, lid 1, bedoelde producten niet in de handel [brengen] als biologische of omschakelingsproducten voordat zij over een certificaat [voor biologische landbouw] beschikken”.

- 12 Uit deze bepalingen volgt in de eerste plaats dat verordening (EU) 2018/848 de Unierechtelijke bepalingen betreffende het in de handel brengen van producten onverlet laat, en ten tweede dat verordening (EU) 2015/2283 het in de handel brengen van „*nieuwe voedingsmiddelen*” enkel op het grondgebied van de Europese Unie verbiedt, terwijl verordening (EU) 2018/848 ook van toepassing is op producten die uit de Unie worden uitgevoerd of daartoe bestemd zijn.
- 13 Uit de dossierstukken blijkt echter dat het INAO zich ter ondersteuning van zijn standpunt baseert op een brief van 23 juli 2021 aan de permanente vertegenwoordiging van Frankrijk bij de Europese Unie en aan het ministerie van Landbouw, waarin de diensten van de Europese Commissie (directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling) hebben aangegeven dat CBD een „*nieuw voedingsmiddel*” in de zin van de in punt 9 genoemde verordening (EU) 2015/2283 is, dat niet in de Europese Unie in de handel kon worden gebracht en dat daarom niet in aanmerking kwam voor certificering in de biologische landbouw.
- 14 Aangezien het Syndicat professionnel du chanvre betoogt dat het INAO-richtsnoer voorbijgaat aan de betekenis en de draagwijdte van de bepalingen van verordening (EU) 2018/848, hangt het antwoord op dit middel af van de vraag of, ten eerste, de omstandigheid dat voor menselijke consumptie bestemde CBD wordt aangemerkt als een „*nieuw voedingsmiddel*”, in de zin van verordening (EU) 2015/2283, waarvan het in de handel brengen als levensmiddel niet is toegestaan, eraan in de weg staat dat CBD wordt aangemerkt als een „*verwerkt landbouwproduct voor gebruik als levensmiddel*” dat behoort tot de producten die in de biologische landbouw kunnen worden gecertificeerd, en of, ten tweede, indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, de omstandigheid dat het in de Europese Unie in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde CBD niet is toegestaan, terwijl dit product valt onder de producten die in de biologische landbouw kunnen worden gecertificeerd, dan op zichzelf eraan in de weg staat dat de producenten van CBD en van voedingsmiddelen die CBD bevatten, om certificering ervan in de biologische landbouw verzoeken.
- 15 Deze vragen zijn beslissend voor de beslechting van het voor de Conseil d’État aanhangige geding. Zij zijn moeilijk te beantwoorden. Bijgevolg moeten zij krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd. In afwachting van de uitspraak van het Hof moet de behandeling van de overige in

de verzoekschriften van het Syndicat professionnel du chanvre geformuleerde conclusies worden geschorst.

BESLISSING:

[omissis] Op de conclusies van het verzoekschrift van het Syndicat professionnel du CHANVRE hoeft niet te worden beslist voor zover zij betrekking hebben op het verbod om hennepbladeren en -bloemen in de biologische landbouw te certificeren.

[OMISSIS] De behandeling van de overige conclusies van het verzoekschrift van het Syndicat professionnel du chanvre wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie zich zal hebben uitgesproken over de volgende vragen:

- „1) Staat de omstandigheid dat voor menselijke consumptie bestemde [cannabidiol (CBD)] overeenkomstig verordening (EU) 2015/2283 wordt aangemerkt als een „nieuw voedingsmiddel” waarvan het in de handel brengen als levensmiddel niet is toegestaan, eraan in de weg dat dit product wordt aangemerkt als een „verwerkt landbouwproduct voor gebruik als levensmiddel” dat in aanmerking komt voor biologische certificering?
- 2) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, staat de omstandigheid dat het in de Europese Unie in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde CBD niet is toegestaan, dan op zichzelf eraan in de weg dat producenten van CBD en van voedingsmiddelen die CBD bevatten, om biologische certificering verzoeken, ook al komt dit product in aanmerking voor biologische certificering?”

[OMISSIS] [procedure]

Datum van de beslissing: 18 juli 2025.

[OMISSIS]

[procedure]