

Sag C-189/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

26. marts 2021

Forelæggende ret:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene)

Afgørelse af:

23. marts 2021

Appellant:

R. en R.

Indstævnt:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Hovedsagens genstand

Appel af en afgørelse fra indstævnte, hvorved der i henhold til den nederlandske gennemførelsesordning for direkte betalinger efter den fælles landbrugspolitik blev anvendt en krydsoverensstemmelsesnedsættelse på appellanten på 3% af de direkte betalinger, der var søgt om i 2018, på grund af appellantens anvendelse af ikke godkendte plantebeskyttelsesmidler.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I forvaltningskrav 10 i bilag II til forordning 1306/2013 henvises der udelukkende til artikel 55, første og andet punktum, i forordning nr. 1107/2009, hvori bestemmes, at plantebeskyttelsesmidler skal anvendes korrekt. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om dette forvaltningskrav skal fortolkes således, at det også vedrører den situation, hvor der er anvendt et plantebeskyttelsesmiddel, der ikke er godkendt i den pågældende medlemsstat.

Præjudicielt spørgsmål

Skal forvaltningskrav (LMK) 10, som fastsat i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008, hvori der henvises til artikel 55, første og andet punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF, fortolkes således, at dette forvaltningskrav også vedrører den situation, hvor der er anvendt et plantebeskyttelsesmiddel, der ikke er godkendt i den pågældende medlemsstat i henhold til den sidstnævnte forordning?

Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler: syvende og ottende betragtning; artikel 3

Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik s ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001: artikel 3; bilag III, forvaltningskrav 9

Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik s ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003: artikel 4; bilag II, forvaltningskrav 9

Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF: 7, 8. og 35. betragtning; artikel 28 og 31, artikel 55, første og andet punktum, artikel 83

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008: 53., 54. og 59. betragtning; artikel 91-93; bilag II, forvaltningskrav 10

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1310/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af overgangsforanstaltninger vedrørende støtte til landdistriktsudvikling fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets

forordning (EU) nr. 1305/2013 for så vidt angår midler og deres fordeling i 2014 og om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013, forordning (EU) nr. 1306/2013 og forordning (EU) nr. 1308/2013 med hensyn til deres anvendelse i 2014: 16. betragtning

Anførte nationale forskrifter

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (gennemførelsesordningen for direkte betalinger efter den fælles landbrugspolitik, herefter også »gennemførelsesordningen«): artikel 3.1, stk. 1; bilag 3, afsnit 10.1 og 10.2

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (lov om plantebeskyttelsesmidler og biocider, herefter også »Wgb«): artikel 20, stk. 1, og stk. 3

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 20. marts 2018 indgav appellanten (R en R) en anmodning til indstævnte, minister van Landbouw, Natuur een Voedselkwaliteit, (ministeren for landbrug, natur og fødevarekvalitet), om udbetaling af direkte betalinger.
- 2 Den 11. oktober 2018 konstaterede Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevarer- og produktsikkerhed, herefter »NVWA«), at appellanten anvendte plantebeskyttelsesmidlet MECOP PP-2. Dette plantebeskyttelsesmiddel har mecoprop-P som aktivstof. Ifølge det websted, som drives af College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (rådet for godkendelse af plantebeskyttelsesmidler og biocider, herefter »Ctgb«), som er ansvarlig for gennemførelsen af Wgb, var den tilladelse, der var udstedt for MECOP PP-2, udløbet den 30. januar 2016. Sidste udleveringsdato (sidste salgsdato for midlet) var fastsat til den 30. juli 2016 og sidste brugsdato (slutdato for brug af resterende lagre af midlet) til den 30. januar 2017.
- 3 Ved en afgørelse af 4. april 2019 fastsatte indstævnte i henhold til gennemførelsesordningen en krydsoverensstemmelsesnedsættelse på 3% af de direkte betalinger, som indstævnte havde tildelt appellanten for 2018, fordi appellanten havde brugt et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel. Appellanten klagede over denne afgørelse, men ved en ny afgørelse af 21. august 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«) afslog indstævnte klagen over den appellanten pålagte krydsoverensstemmelsesnedsættelse.
- 4 I den anfægtede afgørelse anførte indstævnte, at appellanten ikke havde opfyldt en forskrift vedrørende krydsoverensstemmelse. Brug af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel falder ifølge indstævnte nemlig under forvaltningskrav 10, som fastsat i bilag II til forordning nr. 1306/2013.

- 5 Appellanten har appelleret den anfægtede afgørelse til den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Appellanten anerkender, at den har anvendt et ikke (længere) godkendt bekæmpelsesmiddel og herved har tilsidesat artikel 28 i forordning nr. 1107/2009. Ifølge appellanten er den imidlertid med urette blevet pålagt en krydsoverensstemmelsesnedsættelse, idet den (ukorrekte) brug af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel ikke er omfattet af forvaltningskrav 10 som fastsat i bilag II til forordning nr. 1306/2013. Appellanten anfører, at der ved brug af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel er tale om en overtrædelse af denne forordnings artikel 28, der bestemmer, at et plantebeskyttelsesmiddel ikke må markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt. Dette betyder ikke, at appellanten har tilsidesat forvaltningskravet i artikel 55 i forordning nr. 1107/2009. Af bilag II til forordning nr. 1306/2013, særligt forvaltningskrav 10, fremgår tydeligt, at der herved skal være tale om en overtrædelse af artikel 55, første og andet punktum, i forordning nr. 1107/2009. I artikel 28 i forordning nr. 1107/2009 nævnes ikke bilag II til forordning nr. 1306/2013, hvorfor en overtrædelse af denne forskrift ikke er en overtrædelse af en forskrift vedrørende krydsoverensstemmelse. Dernæst anfører appellanten, at der ved artikel 28 i forordning nr. 1107/2009 på den ene side og artikel 55 i forordning nr. 1107/2009 på den anden side er tale om to forskellige handlinger, og at begge handlinger i henhold til Wgb's artikel 20 kan udgøre selvstændige overtrædelser.
- 7 Indstævnte støtter sig på en mere systematisk fortolkning af forvaltningskrav 10, hvori artikel 55 i forordning nr. 1107/2009 har central betydning. Det er indstævntes standpunkt, at en (ukorrekt) brug af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel er omfattet af forvaltningskrav 10. Ifølge indstævnte følger der af artikel 55 i forordning nr. 1107/2009 en almindelig forpligtelse til at anvende alle plantebeskyttelsesmidler på korrekt vis. Det ses intetsteds, at ikke godkendte plantebeskyttelsesmidler er undtaget fra denne forpligtelse. Ifølge indstævnte kan et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel pr. definition ikke anvendes korrekt. En korrekt anvendelse indebærer ifølge artikel 55 i forordning nr. 1107/2009 blandt andet, at de forskrifter, der er fastsat i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1107/2009, respekteres. I artikel 31 i forordning nr. 1107/2009 er indholdet af godkendelsen nærmere fastsat. Anvendelse af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel opfylder ikke forskrifterne i artikel 31, idet disse forskrifter alene er fastsat for godkendte plantebeskyttelsesmidler.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Parterne er enige om, at godkendelsen for plantebeskyttelsesmidlet MECOP PP-2 er udløbet den 30. januar 2016, og at sidste brugsdato er overskredet. Appellanten har herved anerkendt at have handlet i strid med artikel 28 i forordning nr. 1107/2009.

- 9 I henhold til artikel 91, 92 og 93 i forordning nr. 1306/2013 er den fuldstændige betaling af de direkte betalinger, som en landbruger som appellanten har søgt om, betinget af, at reglerne om krydsoverensstemmelse overholdes. Spørgsmålet er, om indstævnte var beføjet til at pålægge appellanten en krydsoverensstemmelsesnedsættelse på grund af brugen af et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel. Artikel 93, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 bestemmer, at reglerne om krydsoverensstemmelse omfatter de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i henhold til EU-retten, der er fastsat i bilag II. Dette bilag II (og ikke den nationale gennemførelsesordning) er her således afgørende for spørgsmålet, om der er tale om regler vedrørende krydsoverensstemmelse.
- 10 I bilag II til forordning nr. 1306/2013 henvises der i forvaltningskrav 10 til artikel 55, første og andet punktum, i forordning nr. 1107/2009. Artikel 28 i forordning nr. 1107/2009 omtales ikke. Artikel 28 i forordning nr. 1107/2009, der vedrører godkendelse af markedsføring og anvendelse, og som er indeholdt i afdeling 1, »Tilladelse« i kapitel III, bestemmer, at et plantebeskyttelsesmiddel ikke må markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat. Artikel 55, første og andet punktum, i forordning nr. 1107/2009, der vedrører brugen af plantebeskyttelsesmidler, og som er indeholdt i afdeling 2, »Anvendelse og oplysninger« i kapitel III, bestemmer, at plantebeskyttelsesmidler skal anvendes korrekt, hvilket indebærer, at principperne for god plantebeskyttelsespraksis efterleves, og at de på etiketten angivne betingelser opfyldes. Af ordlyden af disse bestemmelser og deres placering i kapitel III kan det sluttes, at disse artikler vedrører to særskilte handlinger. Indstævntes opfattelse, hvorefter artikel 55 i forordning nr. 1107/2009 fastsætter en almindelig forpligtelse til at anvende alle plantebeskyttelsesmidler korrekt, synes dårligt at kunne forenes hermed. Ud fra denne opfattelse ville forbuddet i artikel 28 i forordning nr. 1107/2009 mod brug af ikke godkendte plantebeskyttelsesmidler jo være overflødig og herved meningsløst, idet forbuddet da ville falde under artikel 55 i forordning nr. 1107/2009. En ordlydsfortolkning af forvaltningskrav 10 som fastsat i bilag II til forordning nr. 1306/2013 medfører således, at dette forvaltningskrav ikke vedrører den situation, hvor der anvendes et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel. En sådan fortolkning har imidlertid den usædvanlige og muligt uønskede konsekvens, at der ikke kan pålægges en nedsættelse i en situation, hvor en landbruger har anvendt et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel, mens dette meget vel kan være tilfældet ved en ukorrekt anvendelse af et godkendt plantebeskyttelsesmiddel.
- 11 I betragtning af formålet med reglerne for brug af plantebeskyttelsesmidler i forordning nr. 1107/2009 og formålet med krydsoverensstemmelsesreglerne i forordning nr. 1306/2013, nemlig beskyttelse af miljøet og menneskers, dyrs og planters sundhed og udviklingen af bærbart landbrug er det ikke logisk, at dette system med krydsoverensstemmelser alene vedrører den situation, hvor der anvendes et godkendt plantebeskyttelsesmiddel, og ikke også den situation, hvor der anvendes et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel. En fortolkning, hvor der tages udgangspunkt i formålet med forordning nr. 1306/2013 og forordning

nr. 1107/2009 medfører, at forvaltningskrav 10 som fastsat i bilag II til forordning nr. 1306/2013 også vedrører den situation, hvor der anvendes et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel.

- 12 I denne forbindelse henviser College van Beroep voor het bedrijfsleven også til forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 73/2009, forgængerne for forordning nr. 1306/2013. Heri angår forvaltningskrav 9 (der svarer til forvaltningskrav 10 i forordning nr. 1306/2013) artikel 3 i direktiv 91/414. I denne artikel bestemmes, at plantebeskyttelsesmidler kun kan anvendes, hvis de er officielt godkendt i overensstemmelse med dette direktiv (stk. 1), og at plantebeskyttelsesmidler skal anvendes efter deres formål (stk. 3). I mangel af nogen forklarende bemærkning om den ændrede tilgang i forordning nr. 1107/2009 er det ikke klart for den forelæggende ret, om EU-lovgiver mente, at en henvisning i forvaltningskrav 10 i forordning nr. 1306/2013 til artikel 55, første og andet punktum, i forordning nr. 1107/2009 er tilstrækkelig til, at også den situation, hvor der anvendes et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel, kan falde herunder, eller om EU-lovgiver netop ikke ville lade denne situation være omfattet.
- 13 Endelig henleder College van Beroep voor het bedrijfsleven opmærksomheden på, at de berettigede tydeligt skal kunne forstå deres forpligtelser i henhold til reglerne om krydsoverensstemmelse, således som det fremgår af 59. betragtning til forordning nr. 1306/2013. Spørgsmålet er, om disse forpligtelser er klart forståelige for en landbruger, når fortolkningen af forvaltningskrav 10 ikke støttes på ordlyden af men i første række på formålet med forordning nr. 1306/2013 og forordning nr. 1107/2009 og disses kontekst.