

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1517

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 23 maart 2021 in de zaak tussen

R. en R., te R., appellante

(gemachtigde: mr. A.A. Westers)

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. C.J.M. Daniels).

Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (de Uitvoeringsregeling) een randvoorwaardenkorting vastgesteld van 3% op de aan appellante voor het jaar 2018 te verlenen rechtstreekse betalingen.

Bij besluit van 21 augustus 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 november 2020. Appellante en haar gemachtigde zijn, zoals vooraf aangekondigd, niet verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Bij beslissing van 9 februari 2021 heeft het College het onderzoek heropend teneinde een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) te stellen. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de conceptvraag. Appellante en verweerder hebben het College bericht geen opmerkingen te hebben bij die vraag.

Overwegingen

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

1. Appellante is een maatschap. Op 20 maart 2018 heeft appellante een Gecombineerde opgave bij verweerder ingediend. Hierin heeft zij verzocht om uitbetaling van rechtstreekse betalingen.
2. Op 11 oktober 2018 heeft een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) vastgesteld dat een van de maten van appellante het gewasbeschermingsmiddel MECOP PP-2 (toelatingsnummer 12678N) gebruikte om ridderzuring te bestrijden. Dit gewasbeschermingsmiddel heeft mecoprop-P als werkzame stof. Blijkens de website van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) was de toelating van het gewasbeschermingsmiddel MECOP PP-2 op 30 januari 2016 geëxpireerd, waarbij de aflevertermijn is bepaald op 30 juli 2016 en de opgebruiktermijn op 30 januari 2017. Het Ctgb is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb).
- 3.1 Verweerder heeft aan appellante een randvoorwaardenkorting opgelegd van 3% op de in het jaar 2018 aangevraagde rechtstreekse betalingen, omdat appellante een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel heeft gebruikt. Daartoe heeft verweerder in het bestreden besluit – samengevat weergegeven – uiteengezet dat sprake is van een niet-naleving van een voorschrift betreffende de randvoorwaarden, omdat het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel valt onder beheerseis (RBE) 10, zoals vastgesteld in bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het

gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1306/2013). In beheerseis 10 wordt verwezen naar artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (Verordening 1107/2009).

3.2 Appellante betoogt dat bij gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel, zoals in haar geval, geen sprake is van overtreding van artikel 55 van Verordening 1107/2009, dat bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen op de juiste wijze worden gebruikt, maar van artikel 28 van die verordening, dat bepaalt dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt wordt gebracht of wordt gebruikt wanneer het is toegelaten. Volgens appellante heeft verweerder daarom ten onrechte vastgesteld dat zij beheerseis 10 heeft overtreden, zodat verweerder niet bevoegd was een randvoorwaardenkorting op te leggen.

4. Volledigheidshalve merkt het College hier nog op dat verweerder aan appellante op 5 april 2019 voor het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel MECOP PP-2 een bestuurlijke boete heeft opgelegd van € 2.000,- wegens overtreding van artikel 20, eerste lid van de Wgb, juncto artikel 28, eerste lid van Verordening 1107/2009. Deze boete maakt geen onderdeel uit van het bestreden besluit en de onderhavige procedure.

Regelgevend kader

Unierecht

5.1 Verordening 1306/2013 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“(…)

(53) In Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad, die later is vervangen door Verordening (EG) nr. 73/2009, is het beginsel vastgelegd dat de volledige betaling aan begunstigden van sommige steunbedragen in het kader van het GLB gekoppeld moet zijn aan de naleving van voorschriften voor het grondbeheer, de landbouwproductie en de landbouwactiviteiten. Dit beginsel was later terug te vinden in Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad en in Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad. In het daaruit voortvloeiende systeem van randvoorwaarden moeten de lidstaten sancties opleggen in de vorm van de gehele of gedeeltelijke verlaging of uitsluiting van de steun die in het kader van het GLB is ontvangen.

(54) Dat systeem van randvoorwaarden integreert in het GLB basisnormen voor het milieu, de klimaatverandering, een goede landbouw- en milieuconditie van de grond, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en het dierenwelzijn. Randvoorwaarden zijn erop gericht de ontwikkeling van duurzame landbouw te bevorderen door de begunstigden beter bewust te maken van de noodzaak om deze basisnormen in acht te nemen. Zij hebben ook tot doel bij te dragen aan het nauwer laten aansluiten van het GLB bij de verwachtingen van de maatschappij door de samenhang van dit beleid met het beleid op het gebied van het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn te verbeteren. Dit systeem van randvoorwaarden maakt integraal deel uit van het GLB en moet daarom worden behouden. Het toepassingsgebied ervan, dat tot dusver bestaat uit aparte lijsten van uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond, moet evenwel zodanig worden gestroomlijnd dat de consistentie van het systeem van randvoorwaarden gewaarborgd is en beter zichtbaar wordt. Daartoe moeten de eisen en normen in één lijst worden samengebracht en in gebieden en aspecten worden ingedeeld.

(...).

(...)

(59) Begunstigden moeten hun verplichtingen tot naleving in het kader van de voorschriften inzake randvoorwaarden duidelijk kunnen begrijpen. Daartoe moeten de lidstaten alle eisen en normen die deel uitmaken van deze randvoorwaarden, volledig, op begrijpelijke wijze en met uitleg bekend maken, indien mogelijk ook langs elektronische weg.

(...)

Artikel 91

Algemeen beginsel

1. Wanneer een in artikel 92 bedoelde begunstigde niet voldoet aan de in artikel 93 vastgelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden, krijgt hij een administratieve sanctie opgelegd.

(...)

3. Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

- a) (...);
- b) ‚eis‘: elke afzonderlijke uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis in een bepaalde handeling, waarnaar verwezen wordt in het in bijlage II genoemde recht van de Unie, en die inhoudelijk verschilt van de andere in diezelfde handeling gestelde eisen. (...)

Artikel 92

Betrokken begunstigden

Artikel 91 is van toepassing op begunstigen die rechtstreekse betalingen op grond van Verordening (EU) nr. 1307/2013 (...) ontvangen.

(...)

Artikel 93

Voorschriften betreffende de randvoorwaarden

1. De voorschriften betreffende de randvoorwaarden bevatten de uit het recht van de Unie voortvloeiende beheerseisen en de op nationaal niveau vastgestelde normen voor een goede landbouw- en milieueconditie van grond die zijn vermeld in bijlage II en betrekking hebben op:

a) het milieu, (...);

b) de volksgezondheid, de diergezondheid en de gezondheid van planten;

c) (...).

(...)"

5.2 Bijlage II van Verordening 1306/2013 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“In artikel 93 bedoelde voorschriften betreffende randvoorwaarden

RBE: Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis

(...)

Gebied	Aspect	Eisen en normen		
Volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten	Gewasbeschermingsmiddelen	RBE 10	Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (...)	Artikel 55, eerste en tweede zin”

(...)"

5.3 Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (Verordening 1782/2003) en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke

voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (Verordening 73/2009) zijn voorlopers van Verordening 1306/2013. In deze verordeningen wordt in respectievelijk artikel 3 en artikel 4 – kort gezegd – bepaald dat een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt de in respectievelijk bijlage III en bijlage II genoemde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen in acht neemt. De hier van belang zijnde in bijlage III van Verordening 1782/2003 en bijlage II van Verordening 73/2009 vastgestelde beheerseis 9 betreft: “Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, Artikel 3”.

5.4 Bij Verordening (EU) nr. 1310/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende bepaalde overgangsbepalingen inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO), houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft middelen en de verdeling ervan met betrekking tot 2014, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1306/2013 en (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de toepassing ervan in 2014 (Verordening 1310/2013) is Verordening 73/2009 gewijzigd. In punt 16 van de considerans van Verordening 1310/2013 is daarover het volgende bepaald:

“In artikel 83 van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad is bepaald dat de verwijzing in Verordening (EG) nr. 73/2009, bijlage II, naar artikel 3 van Richtlijn 91/414/EEG, geldt als verwijzing naar artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1107/2009. Verordening (EU) nr. 1306/2013 beperkt die verwijzing evenwel zodat het nu alleen verwijst naar artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009. Teneinde de consistentie tussen het vereiste voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het jaar 2014 en volgende jaren te garanderen, dient bijlage II bij Verordening (EG) nr. 73/2009 dienovereenkomstig te worden gewijzigd.”

Na die wijziging luidt de hier van belang zijnde beheerseis 9, zoals vastgesteld in Bijlage II van Verordening 73/2009: “Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van

gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, Artikel 55, eerste en tweede zin".

6.1 Verordening 1107/2009 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“(…)

(7) Gewasbeschermingsmiddelen kunnen ook ongunstige uitwerkingen hebben op de teelt van planten. Het gebruik ervan kan risico's en gevaren voor mens, dier en milieu inhouden, vooral wanneer zij zonder officieel te zijn getest en zonder officiële toelating op de markt worden gebracht of verkeerd worden gebruikt.

(8) Deze verordening heeft tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren. De bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals zwangere vrouwen, zuigelingen en kinderen verdient bijzondere aandacht. Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu.

(…)

(35) Om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en van het milieu te waarborgen, moeten gewasbeschermingsmiddelen op juiste wijze, overeenkomstig de toelating ervoor, worden gebruikt, met inachtneming van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming en, waar mogelijk, prioriteit voor niet-chemische en natuurlijke alternatieven.

(…)

Artikel 28

Toelating voor het op de markt brengen en het gebruik

1. Een gewasbeschermingsmiddel wordt alleen op de markt gebracht of gebruikt wanneer het in de betrokken lidstaat overeenkomstig deze verordening is toegelaten.

(…)

Artikel 31

Inhoud van toelatingen

(...)

2. In de toelating worden de voorschriften voor het op de markt brengen en het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel vastgesteld. Deze voorschriften omvatten ten minste de nodige gebruiksvoorwaarden om te voldoen aan de voorwaarden en eisen van de verordening ter goedkeuring van de werkzame stoffen, beschermingsstoffen en synergisten.

(...)

4. Bij de in lid 2 bedoelde voorschriften kan het onder meer gaan om:

a) een beperking van (...) het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel ter bescherming van de gezondheid van de betrokken distributeurs, gebruikers, omstanders, omwonenden, consumenten of werknemers of het milieu, waarbij rekening wordt gehouden met krachtens andere Gemeenschapsvoorschriften geldende eisen; een eventuele beperking van die aard dient op het etiket te worden vermeld;

(...)

Artikel 55

Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Gewasbeschermingsmiddelen moeten op juiste wijze worden gebruikt.

Een juist gebruik houdt in dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken worden toegepast, en dat wordt voldaan aan de voorschriften die overeenkomstig artikel 31 zijn vastgesteld en op het etiket nader zijn aangegeven. Het voldoet ook aan de bepalingen van Richtlijn 2009/128/EG en met name aan de algemene beginselen van een geïntegreerde gewasbescherming als bedoeld in artikel 14 van en in bijlage III bij voornoemde richtlijn, die uiterlijk met ingang van 1 januari 2014 wordt toegepast.

(...)

Artikel 83

Intrekking

(...)

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze verordening. Met name verwijzingen in andere communautaire wetgeving, zoals in Verordening (EG) nr. 1782/2003, naar artikel 3 van Richtlijn 91/414/EEG, gelden als verwijzingen naar artikel 55 van onderhavige verordening.

(...)”

6.2 Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (Richtlijn 91/414), luidde, voor zover hier van belang, als volgt:

“(…)

Overwegende dat in de Lid-Staten eenvormige voorschriften inzake de voorwaarden en procedures voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen moeten gelden;

Overwegende dat in die voorschriften moet worden bepaald dat gewasbeschermingsmiddelen niet zonder officiële toelating op de markt mogen worden gebracht of mogen worden gebruikt en dat zij, rekening houdend met de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken en geïntegreerde bestrijding, op gepaste wijze moeten worden gebruikt;

(…)

Artikel 3

1. De Lid-Staten bepalen dat een gewasbestrijdingsmiddel alleen op hun grondgebied op de markt mag worden gebracht en gebruikt, indien zij het betrokken gewasbeschermingsmiddel overeenkomstig deze richtlijn hebben toegelaten, tenzij het beoogde gebruik valt onder het bepaalde in artikel 22.

(…)

3. De Lid-Staten bepalen dat gewasbeschermingsmiddelen op juiste wijze moeten worden gebruikt. Een juist gebruik houdt in dat wordt voldaan aan de voorschriften die overeenkomstig artikel 4 zijn vastgesteld en op het etiket nader zijn aangegeven, en dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken alsmede, waar mogelijk, de beginselen van geïntegreerde bestrijding worden toegepast.

(…)”

Nationaal recht

7.1 Artikel 3.1, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling, luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“Randvoorwaarden

1. Een landbouwer die een aanvraag heeft ingediend voor rechtstreekse betalingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, neemt de volgende bepalingen in acht:

a. de beheerseisen, bedoeld in artikel 93, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013, opgenomen in bijlage 3”.

(...)”

7.2 Bijlage 3 bij artikel 3.1., onder a, van de Uitvoeringsregeling, luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

Beheerseisen als bedoeld in artikel 93, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013

(...)

Aspect: gewasbeschermingsmiddelen

RBE 10. Gewasbeschermingsmiddelen

Artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (Pb L 309):

10.1	artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009.
------	---

(...)”

7.3 Tot 1 januari 2016 bestond RBE 10 van Bijlage 3 bij de Uitvoeringsregeling uit de onderdelen 10.1 en 10.2. Onderdeel 10.2 luidde als volgt:

10.2	artikel 20, eerste en derde lid, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden in samenhang met artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009.
------	---

Bij Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 14 december 2015, nr. WJZ/15153578, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB in verband met onder andere het begrip actieve landbouwer, de uitbreiding van de lijst met landschapselementen en de voorwaarden voor vanggewassen (Staatscourant 2015, nr. 46132, 22 december 2015) is bepaald dat onderdeel 10.2 vervalt. In de toelichting op die regeling is dit niet verder toegelicht.

8. Artikel 20 van de Wgb , luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“Overtredingen van de verordening

1. Het is verboden in strijd te handelen met de artikelen 28, eerste lid, 52, eerste en vijfde lid, 55, 56, eerste lid, 58, eerste lid, en 64, van verordening (EG) 1107/2009 of de ter uitvoering daarvan vastgestelde verordeningen.

(...)”

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2009-2010, nr. 3, p. 18) heeft de regering opgemerkt:

“(…) De essentie van de verordening is hetzelfde gebleven vergeleken met de richtlijn 91/414/EEG, namelijk dat slechts toegelaten middelen mogen worden verhandeld en gebruikt, zoals artikel 28 van de Verordening bepaalt. Voorts mogen zij slechts volgens voorschrift worden gebruikt, hetgeen is vastgelegd in artikel 55 van de verordening. Beide voorschriften zijn aan te merken als kernbepalingen van de verordening. (...)”

Standpunt appellante

9. Appellante voert aan dat verweerder haar ten onrechte een randvoorwaardenkorting heeft opgelegd, omdat het (onjuist) gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel volgens haar niet valt onder beheerseis 10, zoals vastgesteld in bijlage II bij Verordening 1306/2013. Appellante erkent dat zij gebruik heeft gemaakt van een niet (meer) toegelaten bestrijdingsmiddel en daarmee artikel 28 van Verordening 1107/2009 heeft overtreden. In tegenstelling tot wat verweerder aanvoert, betekent dat niet dat zij daarmee ook genoemde beheerseis van artikel 55 van Verordening 1107/2009 heeft overtreden. Uit bijlage II bij Verordening 1306/2013 en meer in het bijzonder beheerseis 10 blijkt duidelijk dat het daarbij moet gaan om een overtreding van artikel 55, eerste en tweede lid, van Verordening 1107/2009. Artikel 28 van Verordening 1107/2009 wordt niet in bijlage II bij Verordening 1306/2013 vermeld, zodat overtreding van deze bepaling geen overtreding oplevert van een voorschrift betreffende de randvoorwaarden. Volgens appellante kan dat ook worden afgeleid uit de wijziging van de Uitvoeringsregeling per 1 januari 2016, waarbij is bepaald dat onderdeel 10.2 van beheerseis 10 van bijlage 3 bij de Uitvoeringsregeling vervalt. Daarnaast wijst appellante erop dat het bij artikel 28 van Verordening 1107/2009 enerzijds en artikel 55 van Verordening 1107/2009 anderzijds om twee verschillende gedragingen gaat en

dat beide gedragingen ook op grond van artikel 20 van de Wgb een zelfstandige overtreding kunnen opleveren.

Standpunt verweerder

10. Verweerder wijst erop dat artikel 93 van Verordening 1306/2013 wat betreft de voorschriften betreffende de randvoorwaarden verwijst naar bijlage II van die verordening. In die bijlage wordt bij beheerseis 10 artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening 1107/2009 als beheerseis genoemd. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het (onjuist) gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel onder deze beheereis valt. Verweerder wijst allereerst erop dat artikel 55 van Verordening 1107/2009 een algemene verplichting bevat om alle gewasbeschermingsmiddelen op de juiste wijze te gebruiken. Volgens verweerder blijkt nergens uit dat niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddelen van deze verplichting zijn uitgezonderd. Vervolgens wijst verweerder erop dat bij een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel van een juist gebruik van het gewasbeschermingsmiddel per definitie geen sprake kan zijn. Een juist gebruik houdt ingevolge artikel 55 van Verordening 1107/2009 onder andere in dat wordt voldaan aan de voorschriften die overeenkomstig artikel 31 van Verordening 1107/2009 zijn vastgesteld. In artikel 31 van Verordening 1107/2009 is de inhoud van de toelating geregeld. Het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel voldoet niet aan de voorschriften van artikel 31 van Verordening 1107/2009, omdat deze voorschriften alleen voor toegelaten gewasbeschermingsmiddelen worden vastgesteld.

Motivering van de prejudiciële vraag

11. Tussen partijen is niet in geschil dat de toelating van het gewasbeschermingsmiddel MECOP PP-2 is vervallen met ingang van 30 januari 2016 en dat ten tijde van het gebruik ervan door appellante de maximale opgebruiktermijn is verstreken. Appellante zegt zelf daarmee in strijd te hebben gehandeld met artikel 28 van Verordening 1107/2009.

12. Op grond van de artikelen 91, 92 en 93 van Verordening 1306/2013 is de volledige betaling van de door een landbouwer als appellante aangevraagde rechtstreekse betalingen afhankelijk gesteld van de naleving van voorschriften betreffende randvoorwaarden. Aan de

orde is of verweerder bevoegd was een randvoorwaardenkorting op te leggen wegens het gebruik door appellante van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel. Artikel 93, eerste lid, van Verordening 1306/2013 bepaalt duidelijk dat de voorschriften betreffende de randvoorwaarden de uit het recht van de Unie voortvloeiende beheerseisen bevatten zoals vastgesteld in bijlage II. Die bijlage II en niet de – nationale – Uitvoeringsregeling is hier dus bepalend voor de vraag of sprake is van voorschriften betreffende de randvoorwaarden, zodat voor de uitleg van bijlage II op zichzelf geen betekenis toekomt aan de Uitvoeringsregeling en de wijziging daarvan.

13. In bijlage II van Verordening 1306/2013 verwijst beheerseis 10 naar artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening 1107/2009; artikel 28 van Verordening 1107/2009 wordt daarin niet vermeld. Artikel 28 van Verordening 1107/2009, dat ziet op toelating voor het op de markt brengen en het gebruik en dat is opgenomen in Afdeling 1 “Toelating” van Hoofdstuk III, bepaalt dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt wordt gebracht en gebruikt wanneer het in de betrokken lidstaat is toegelaten. Artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening 1107/2009, dat ziet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en dat is opgenomen in Afdeling 2 “Gebruik en informatie” van Hoofdstuk III, bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen op juiste wijze worden gebruikt, wat inhoudt dat de beginselen van goede gewasbeschermingspraktijken worden toegepast en wordt voldaan aan de gebruiksvoorschriften. Uit de tekst van deze bepalingen en hun plaats in Hoofdstuk III van Verordening 1107/2009 kan worden afgeleid dat de artikelen betrekking hebben op twee van elkaar te onderscheiden gedragingen, waarbij artikel 28 het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel verbiedt en artikel 55 het onjuist gebruik van een reeds toegelaten gewasbeschermingsmiddel. De opvatting van verweerder dat artikel 55 van Verordening 1107/2009 een algemene verplichting bevat om alle gewasbeschermingsmiddelen op de juiste wijze te gebruiken, lijkt daarmee moeilijk te rijmen. In die opvatting lijkt het in artikel 28 van Verordening 1107/2009 neergelegde verbod op het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel immers overbodig en daarmee betekenisloos te worden, omdat dat verbod dan al onder artikel 55 van Verordening 1107/2009 zou vallen. Een dergelijk onderscheid in gedragingen kan ook worden gezien in de considerans van Richtlijn 91/414 en artikel 3, eerste en derde lid, van die richtlijn, terwijl ook de Nederlandse wetgever in artikel 20 van de Wgb en de toelichting daarop uitdrukkelijk van twee te onderscheiden gedragingen uitgaat. Zo bezien brengt een letterlijke uitleg van beheerseis 10, zoals vastgesteld in bijlage II

bij Verordening 1306/2013, met zich dat die beheerseis niet ziet op de situatie waarin een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt. Bezien vanuit het oogpunt van bescherming van de gezondheid van mens, dier, planten en het milieu – wat zowel een doelstelling is van Verordening 1306/2013 als van Verordening 1107/2009 – heeft een dergelijke uitleg echter het merkwaardige en mogelijk ook ongewenste gevolg dat in een situatie waarin een landbouwer een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel heeft gebruikt, geen randvoorwaardenkorting kan worden opgelegd, terwijl dit bij onjuist gebruik van een wel toegelaten gewasbeschermingsmiddel wel zou kunnen.

14. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie volgt echter dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening dient te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie bijvoorbeeld de arresten van 22 januari 2020, *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18 (ECLI:EU:C:2020:27), punt 49, en 27 januari 2021, *De Ruiter*, C-361/19, (ECLI:EU:C:2021:71), punt 39).

15. De normen met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, inhoudende dat deze – kort gezegd – alleen mogen worden gebruikt indien zij zijn toegelaten en op juiste wijze worden gebruikt, zijn volgens de punten 7, 8 en 35 van considerans van Verordening 1107/2009 gericht op bescherming van het milieu en de gezondheid van mensen, dieren en planten. Uit met name punt 54 van de considerans van Verordening 1306/2013 en artikel 93 van deze verordening, volgt dat het systeem van randvoorwaarden de basisnormen voor (onder meer) het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten in het GLB integreert en dat de randvoorwaarden beogen de ontwikkeling van duurzame landbouw te bevorderen door de begunstigden beter bewust te maken van de noodzaak om deze basisnormen in acht te nemen en bijdragen aan het nauwer laten aansluiten van het GLB bij verwachtingen van de maatschappij door de samenhang van dit beleid met het beleid op het gebied van het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten. Gelet op deze doelstellingen van de randvoorwaarden is het niet logisch dat dit systeem van randvoorwaarden alleen betrekking heeft op de situatie waarin een reeds toegelaten gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt en niet ook op de situatie waarin een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt. Een uitleg die uitgaat van de doelstellingen van Verordening 1306/2013 brengt met zich dat beheerseis 10, zoals

vastgesteld in bijlage II bij Verordening 1306/2013, ook ziet op de situatie waarin een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel wordt gebruikt. In dit verband verwijst het College nog naar Verordening 1782/2003 en Verordening 73/2009, die aan Verordening 1306/2013 vooraf gingen, waarin de betreffende beheerseis verwijst naar artikel 3 van Richtlijn 1991/414. Hierin werd – kort gezegd – bepaald dat alleen een toegelaten gewasbeschermingsmiddel mag worden gebruikt (eerste lid) en dat een gewasbeschermingsmiddel op juiste wijze moet worden gebruikt (derde lid). De keuze van de Uniewetgever om bij de overgang van Richtlijn 91/414 naar Verordening 1107/2009 in artikel 83 van die verordening te bepalen dat verwijzingen in Verordening 1782/2003 of Verordening 73/2009 naar artikel 3 van Richtlijn 91/414 gelden als verwijzingen naar artikel 55 van Verordening 1107/2009, zoals ook vermeld in punt 16 van de considerans Verordening 1310/2013, is, voor zover het College kan nagaan, niet toegelicht. In hoeverre die keuze is ingegeven door de opvatting van de Uniewetgever dat het evident is dat een verwijzing in de betreffende beheerseis naar artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening 1107/2009 volstaat om ook de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel daaronder te brengen dan wel dat zij die situatie daar juist niet onder heeft willen brengen, is voor het College dan ook niet duidelijk.

16. Verweerder baseert zich, zoals ook ter zitting van het College toegelicht, op een meer systematische uitleg van beheerseis 10, zoals vastgesteld in bijlage II bij Verordening 1306/2013. Bij deze uitleg stelt hij artikel 55 van Verordening 1107/2009 centraal. Uit deze bepaling vloeit volgens verweerder de algemene verplichting voort om alle gewasbeschermingsmiddelen op de juiste wijze te gebruiken. Hij wijst in dit verband erop dat juist gebruik van een gewasbeschermingsmiddel ingevolge artikel 55 van Verordening 1107/2009 inhoudt, dat wordt voldaan aan de voorschriften die overeenkomstig artikel 31 van Verordening 1107/2009 zijn vastgesteld en dat het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel per definitie de gebruiksvoorschriften schendt. Over die opvatting heeft het College hiervoor al opgemerkt dat die moeilijk valt te rijmen met het feit dat het verbod op het gebruik van een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel is neergelegd in artikel 28 van Verordening 1107/2009. Daarentegen sluit die opvatting van verweerder wel aan bij de hiervoor genoemde doelstellingen van Verordening 1107/2009 en Verordening 1306/2013.

17. Tot slot wijst het College erop dat, zoals ook is bepaald in punt 59 van de considerans van Verordening 1306/2013, begunstigden hun verplichtingen tot naleving in het kader van de voorschriften inzake randvoorwaarden duidelijk moeten kunnen begrijpen. Bij een uitleg van beheerseis 10, zoals vastgesteld in bijlage II bij Verordening 1306/2013, die niet zozeer is gebaseerd op de bewoordingen, maar vooral op de doelstellingen en context van Verordening 1306/2013 en Verordening 1107/2009, rijst de vraag in hoeverre de verplichtingen voor de landbouwer duidelijk te begrijpen zijn.

18. Gezien het voorgaande, legt het College de volgende vraag voor aan het Hof van Justitie.

“Moet beheerseis (RBE) 10, zoals vastgesteld in bijlage II van Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, waarin wordt verwezen naar artikel 55, eerste en tweede zin van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, aldus worden uitgelegd dat die beheerseis ook ziet op de situatie waarin een gewasbeschermingsmiddel is gebruikt dat in de betrokken lidstaat niet overeenkomstig laatstgenoemde verordening is toegelaten ?”

19. In afwachting van het arrest van het Hof van Justitie zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

Beslissing

Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vraag:

Moet beheerseis (RBE) 10, zoals vastgesteld in bijlage II van Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, waarin wordt verwezen naar artikel 55, eerste en tweede zin, van Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad, aldus worden uitgelegd dat die beheerseis ook ziet op de situatie waarin een gewasbeschermingsmiddel is gebruikt dat in de betrokken lidstaat niet overeenkomstig laatstgenoemde verordening is toegelaten?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, mr. B. Bastein en mr. D. Brugman, in aanwezigheid van mr. K. Naganathar, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 maart 2021.

w.g. A. Venekamp

w.g. K. Naganathar