

Asunto C-189/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

26 de marzo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de marzo de 2021

Parte demandante:

R. en R.

Parte demandada:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos, Países Bajos)

Objeto del procedimiento principal

Recurso interpuesto contra una resolución del demandado por la que, en virtud del Uitoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB [Reglamento de ejecución sobre pagos directos PAC], se impuso a la demandante una reducción por incumplimiento de la condicionalidad del 3 % aplicable a los pagos directos solicitados en 2018, como consecuencia del uso de un producto fitosanitario no autorizado.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En el requisito legal de gestión (en lo sucesivo, «RLG») 10 del anexo II del Reglamento n.º 1306/2013 se hace remisión exclusivamente al artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 1107/2009, el cual dispone que los productos fitosanitarios se utilizarán adecuadamente. El órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si este requisito legal de gestión debe

interpretarse en el sentido de que también comprende la situación en la que se utiliza un producto fitosanitario que no está autorizado en el Estado miembro de que se trata.

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el requisito legal de gestión (RLG) 10, establecido en el anexo II del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, en el que se hace remisión al artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo, en el sentido de que este requisito legal de gestión también se refiere a la situación en la que se ha utilizado un producto fitosanitario que no está autorizado en el Estado miembro de que se trate de conformidad con este último Reglamento?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios: considerandos 7 y 8; artículo 3

Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/2001: artículo 3; anexo III, requisito legal de gestión 9

Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003: artículo 4; anexo II, requisito legal de gestión 9

Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo:

considerandos 7, 8 y 35; artículos 28 y 31, artículo 55, frases primera y segunda, y artículo 83

Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo: considerandos 53, 54 y 59; artículos 91 a 93, y anexo II, requisito legal de gestión 10

Reglamento (UE) n.º 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a los recursos y su distribución en el ejercicio de 2014 y modifica el Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1306/2013 y (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a su aplicación en el ejercicio de 2014: considerando 16

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB [Reglamento de Ejecución sobre Pagos Directos PAC; en lo sucesivo, también denominado «Reglamento de ejecución»]: artículo 3.1, apartado 1; anexo 3, partes 10.1 y 10.2

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ley sobre Productos Fitosanitarios y Biocidas; en lo sucesivo, también denominado «Wgb»): artículo 20, apartados 1 y 3.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 20 de marzo de 2018, la demandante (R en R) presentó ante el demandado (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Ministro de Agricultura, Naturaleza y Calidad de los Alimentos, Países Bajos) una solicitud de abono de pagos directos.
- 2 El 11 de octubre de 2018, la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Control de Alimentos y Productos de Consumo, Países Bajos; en lo sucesivo, «NVWA») declaró que la demandante utilizaba el producto fitosanitario MECOP PP-2. La sustancia activa de dicho producto fitosanitario es el mecoprop-P. Como se desprende de la página web del College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Organismo de Autorización de Productos Fitosanitarios y Biocidas, Países Bajos), que es el organismo responsable para la aplicación de la Ley sobre Productos Fitosanitarios y Biocidas, la autorización del MECOP PP-2 expiró el 30 de enero de 2016. El plazo de

entrega (fecha de venta más tardía del producto autorizado) se fijó en el 30 de julio de 2016, y el plazo de consumo (fecha hasta la que pueden utilizarse las existencias restantes del producto) en el 30 de enero de 2017.

- 3 Mediante resolución de 4 de abril de 2019, el demandado estableció, en virtud del Reglamento de ejecución sobre pagos directos PAC, una reducción por incumplimiento de la condicionalidad del 3 % aplicable a los pagos directos que debían concederse a la demandante correspondientes al ejercicio 2018, debido a que esta había utilizado un producto fitosanitario no autorizado. Mediante resolución de 21 de agosto de 2019 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), el demandado declaró infundada la reclamación interpuesta por la demandante contra la resolución por la que se imponía una reducción por incumplimiento de la condicionalidad.
- 4 En la resolución impugnada, el demandado expuso que la demandante había incumplido una norma sobre condicionalidad. En efecto, a su juicio, el uso de un producto fitosanitario no autorizado queda comprendido en el requisito legal de gestión 10, establecido en el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013.
- 5 La demandante interpuso recurso contra la resolución impugnada ante el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 La demandante reconoce que ha hecho uso de un producto fitosanitario (ya) no autorizado, vulnerando de este modo el artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009. Sin embargo, en su opinión, el demandado le ha impuesto erróneamente una reducción por incumplimiento de la condicionalidad, puesto que el uso (indebido) de un producto fitosanitario no autorizado no queda comprendido en el requisito legal de gestión 10, establecido en el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013. La demandante subraya que cuando se usa un producto fitosanitario no autorizado, se infringe el artículo 28 de dicho Reglamento, el cual establece que los productos fitosanitarios solo podrán comercializarse y utilizarse si han sido autorizados. Esto no significa que haya incumplido el requisito legal de gestión del artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009. Del anexo II del Reglamento n.º 1306/2013 y, en particular, del requisito legal de gestión 10 se desprende con claridad que debe tratarse de un incumplimiento del artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 1107/2009. No se hace mención del artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009 en el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013, de suerte que el incumplimiento de esta disposición no constituye una infracción de una norma sobre condicionalidad. Además, la demandante señala que el artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009, por un lado, y el artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009, por otro, suponen dos comportamientos distintos y que estos dos comportamientos también pueden constituir, en virtud del artículo 20 de la Wgb, un incumplimiento autónomo.

- 7 El demandado se basa en una interpretación más sistemática del requisito legal de gestión 10, en la que el artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009 ocupa una posición central. Sostiene la tesis de que la utilización (inadecuada) de un producto fitosanitario no autorizado queda comprendida en el requisito legal de gestión 10. En opinión del demandado, del artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009 se desprende una obligación general de utilizar adecuadamente todos los productos fitosanitarios. Nada apunta a que los productos fitosanitarios no autorizados estén excluidos de esta obligación. A su juicio, respecto de un producto fitosanitario no autorizado no puede darse, por definición, una utilización adecuada de tal producto. Una utilización adecuada implica, en virtud del artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009, entre otros, que se cumplen las disposiciones establecidas de conformidad con el artículo 31 del Reglamento n.º 1107/2009. El artículo 31 del Reglamento n.º 1107/2009 regula el contenido de las autorizaciones. La utilización de un producto fitosanitario no autorizado no se ajusta a las disposiciones del artículo 31 del Reglamento n.º 1107/2009, pues estas se han establecido únicamente para los productos fitosanitarios autorizados.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 Es pacífico entre las partes que la autorización del producto fitosanitario MECOP PP-2 expiró el 30 de enero de 2016 y que, en el momento de la utilización del mismo por la demandante, había expirado el plazo máximo de agotamiento de existencias. La demandante reconoce de este modo que actuó en infracción del artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009.
- 9 En virtud de los artículos 91 a 93 del Reglamento n.º 1306/2013, el abono íntegro de los pagos directos solicitados por un agricultor como la demandante está supeditado al cumplimiento de las normas de condicionalidad. Se plantea la cuestión de si el demandado estaba facultado para imponer a la demandante una reducción por incumplimiento de la condicionalidad debido al uso de un producto fitosanitario no autorizado. El artículo 93, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 establece que las normas de condicionalidad serán los requisitos legales de gestión, previstos por la legislación de la Unión, que figuran en el anexo II. Es, por tanto, el anexo II (y no el Reglamento de ejecución nacional) la norma pertinente para responder a la cuestión de si se trata de normas de condicionalidad.
- 10 En el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013, el requisito legal de gestión 10 remite al artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 1107/2009; no se hace mención en dicho requisito del artículo 28 de este Reglamento. El artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009, que versa sobre la autorización de comercialización y uso y que forma parte de la sección 1, «Autorización», del capítulo III, dispone que los productos fitosanitarios solo podrán comercializarse y utilizarse si han sido autorizados en el Estado miembro de que se trate. El artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 1107/2009, que versa sobre la utilización de productos fitosanitarios y forma parte de la sección 2, «Utilización e

información», del capítulo III, dispone que los productos fitosanitarios se utilizarán adecuadamente, lo cual incluirá la aplicación de los principios de buenas prácticas fitosanitarias y el cumplimiento de las condiciones de utilización. Del tenor de estas disposiciones y de su ubicación en el capítulo III del Reglamento n.º 1107/2009 cabe inferir que dichos artículos versan sobre dos comportamientos que procede distinguir entre sí. La tesis del demandado de que el artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009 contiene una obligación general de utilizar adecuadamente todos los productos fitosanitarios parece difícilmente compatible con lo anterior. En efecto, en esta tesis, la prohibición de utilizar productos fitosanitarios no autorizados, establecida en el artículo 28 del Reglamento n.º 1107/2009, resulta superflua y, de este modo, carente de sentido, pues dicha prohibición quedaría ya comprendida en el artículo 55 del Reglamento n.º 1107/2009. Una interpretación literal del requisito legal de gestión 10, establecido en el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013, implica, pues, que dicho requisito legal de gestión no contempla la situación en la que se utiliza un producto fitosanitario no autorizado. Sin embargo, tal interpretación tiene la curiosa y, posiblemente, indeseada consecuencia de que no puede imponerse ninguna reducción por incumplimiento de la condicionalidad en una situación en la que un agricultor ha utilizado un producto fitosanitario no autorizado, mientras que en el caso de utilización indebida de un producto fitosanitario autorizado sí es posible.

- 11 A la vista de los objetivos de las normas de utilización de productos fitosanitarios del Reglamento n.º 1107/2009 y de la finalidad perseguida por la normativa de condicionalidad del Reglamento n.º 1306/2013, a saber, la protección del medio ambiente y de la salud pública, la sanidad animal y la fitosanidad, así como el desarrollo de una agricultura sostenible, no resulta lógico que este sistema de la condicionalidad se refiera únicamente a la situación en la que se utiliza un producto fitosanitario autorizado y no a la situación en la que se utilice un producto fitosanitario no autorizado. Una interpretación que parta de los objetivos del Reglamento n.º 1306/2013 y del Reglamento n.º 1107/2009 entrañará que el requisito legal de gestión 10, establecido en el anexo II del Reglamento n.º 1306/2013, también se extenderá a la situación en la que se utiliza un producto fitosanitario no autorizado.
- 12 En este contexto, el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* se remite al Reglamento n.º 1782/2003 y al Reglamento n.º 73/2009, los antecesores del Reglamento n.º 1306/2013. En ellos, el requisito legal de gestión 9 (que se corresponde con el requisito legal de gestión 10 del Reglamento n.º 1306/2013) hace referencia al artículo 3 de la Directiva 91/414. Este artículo establecía que solo podían utilizarse los productos fitosanitarios autorizados (apartado 1) y que los productos fitosanitarios debían utilizarse adecuadamente (apartado 3). A falta de una explicación sobre el cambio de enfoque en el Reglamento n.º 1107/2009, en opinión del órgano jurisdiccional remitente no está claro si el legislador de la Unión pretendía que la remisión, contenida en el requisito legal de gestión 10 del Reglamento n.º 1306/2013, al artículo 55, frases primera y segunda, del Reglamento n.º 1107/2009 bastase para incluir en su ámbito de aplicación la

situación en la que se utiliza un producto fitosanitario no autorizado, o si lo que precisamente no quería el legislador de la Unión era incluir tal situación en el mismo.

- 13 Por último, el College van Beroep voor het bedrijfsleven señala que los beneficiarios deben poder comprender claramente sus obligaciones en relación con las normas de condicionalidad, como se desprende del considerando 59 del Reglamento n.º 1306/2013. Se suscita la cuestión de en qué medida las obligaciones resultan claramente comprensibles para un agricultor si la interpretación del requisito legal de gestión 10 se basa no tanto en el tenor, sino, sobre todo, en los objetivos y el contexto del Reglamento n.º 1306/2013 y del Reglamento n.º 1107/2009.

DOCUMENTO DE TRABAJO