

Asia C-189/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.3.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-
hallinnollisten asioiden ylioikeus, Alankomaat)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

23.3.2021

Valittaja:

R. en R.

Vastapuoli:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Pääasian menettelyn kohde

Valitus vastapuolen päätöksestä, jossa valittajalle määrättiin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoria tukia koskevan täytäntöönpanoasetuksen perusteella luvattoman kasvinsuojeluaineen käytön vuoksi täydentäviin ehtoihin liittyvä 3 prosentin vähennys vuonna 2018 haettuihin suoriin tukiin.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II olevassa hoitovaatimuksessa 10 viitataan yksinomaan asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen, joissa säädetään, että kasvinsuojeluaineita on käytettävä asianmukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko tätä hoitovaatimusta tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös tilanteeseen, jossa on käytetty kasvinsuojeluainetta, jolle ei ole myönnetty lupaa kyseisessä jäsenvaltiossa.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 liitteeseen II sisältyvää (lakisäätteistä) hoitovaatimusta 10, jossa viitataan kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 55 artiklan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen, tulkittava siten, että kyseistä hoitovaatimusta sovelletaan myös tilanteeseen, jossa on käytetty kasvinsuojeluainetta, jolle ei ole kyseisessä jäsenvaltiossa myönnetty jälkimmäisen asetuksen mukaista lupaa?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY: johdanto-osan seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale sekä 3 artikla

Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003: 3 artikla ja liitteessä III oleva hoitovaatimus 9

Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009: 4 artikla ja liitteessä II oleva hoitovaatimus 9

Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009: johdanto-osan 7, 8 ja 35 perustelukappale, 28 artikla, 31 artikla, 55 artiklan ensimmäinen ja toinen virke sekä 83 artikla

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013: johdanto-osan 53, 54 ja 59 perustelukappale, 91–93 artikla ja liitteessä II oleva hoitovaatimus 10

Eräistä maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) myönnettävää tukea koskevista siirtymäsäännöksistä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta varojen ja niiden jaon osalta vuonna 2014 sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1306/2013 ja (EU) N:o 1308/2013 muuttamisesta niiden soveltamisen osalta vuonna 2014 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1310/2013: johdanto-osan 16 perustelukappale

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoria tukia koskevan täytäntöönpanoasetuksen (Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, jäljempänä myös täytäntöönpanoasetus) 3.1 §:n 1 momentti sekä liitteessä 3 olevat 10.1 ja 10.2 osa

Kasvinsuojeluaineista ja biosidituotteista annetun lain (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, jäljempänä myös Wgb) 20 §:n 1 ja 3 momentti

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittaja (R en R) jätti 20.3.2018 vastapuolelle (minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri) suorien tukien maksamista koskevan hakemuksen.
- 2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Alankomaiden elintarvikkeiden ja kulutustavaroiden turvallisuudesta vastaava viranomainen, NVWA) totesi 11.10.2018, että valittaja käytti MECOP PP-2 -nimistä kasvinsuojeluainetta. Tämän kasvinsuojeluaineen tehoaine on mekopropi-P. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (kasvinsuojeluaineiden ja biosidituotteiden luvat myöntävä viranomainen, Ctgb), joka vastaa kasvinsuojeluaineista ja biosidituotteista annetun lain täytäntöönpanosta, ilmoittaa verkkosivustollaan, että MECOP PP-2:n luvan voimassaolo päättyi 30.1.2016. Myyntiaika (määräaika, jonka kuluessa tuotetta sai luvan voimassaolon päättymisen jälkeen vielä myydä) päättyi 30.7.2016, ja käyttöaika (määräaika, jonka kuluessa tuotteesta jäljellä olevia varastoja sai vielä käyttää) päättyi 30.1.2017.
- 3 Vastapuoli määräsi 4.4.2019 tekemällään päätöksellä yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukia koskevan täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti valittajalle vuonna 2018 myönnettäviin suoriin tukiin täydentäviin ehtoihin liittyvän 3 prosentin vähennyksen, koska valittaja oli käyttänyt luvatonta kasvinsuojeluainetta. Vastapuoli hylkäsi 21.8.2019 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) perusteettomana oikaisuvaatimuksen, jonka valittaja oli tehnyt täydentäviin ehtoihin liittyvän vähennyksen määräämistä koskevasta päätöksestä.

- 4 Vastapuoli esitti riidanalaisessa päätöksessä, että valittaja ei ollut noudattanut yhtä täydentävien ehtojen sääntöä. Vastapuolen mukaan luvattoman kasvinsuojeluaineen käyttö nimittäin kuuluu asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II säädetyn hoitovaatimuksen 10 soveltamisalaan.
- 5 Valittaja valitti riidanalaisesta päätöksestä ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Valittaja myöntää käyttäneensä torjunta-ainetta, joka ei ole (enää) sallittu, ja rikkoneensa siten asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklaa. Valittajan mukaan vastapuoli on kuitenkin määrännyt sille täydentäviin ehtoihin liittyvän vähennyksen perusteettomasti, koska luvattoman kasvinsuojeluaineen (epääasianmukainen) käyttö ei kuulu asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II säädetyn hoitovaatimuksen 10 soveltamisalaan. Valittaja väittää, että luvattoman kasvinsuojeluaineen käyttö rikkoo asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklaa, jossa säädetään, että kasvinsuojeluaineen saa saattaa markkinoille tai sitä saa käyttää vain, jos sille on annettu lupa. Se ei merkitse sitä, että valittaja olisi rikkonut asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklassa säädettyä hoitovaatimusta. Asetuksen N:o 1306/2013 liitteestä II ja erityisesti hoitovaatimuksesta 10 ilmenee selvästi, että kyseessä on oltava asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen sisältyvän säännöksen rikkominen. Asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklaa ei mainita asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II, joten tämän säännöksen rikkominen ei merkitse täydentävien ehtojen säännön rikkomista. Valittaja viittaa lisäksi siihen, että asetuksen N:o 1107/2009 28 artikla ja asetuksen N:o 1107/2009 55 artikla koskevat kahta erilaista toimintaa ja että nämä kaksi toimintaa voivat Wgb:n 20 §:n perusteella myös johtaa kahteen itsenäiseen rikkomiseen.
- 7 Vastapuoli vetoaa hoitovaatimuksen 10 systemaattisempaan tulkintaan, jossa keskeisellä sijalla on asetuksen N:o 1107/2009 55 artikla. Vastapuoli katsoo, että luvattoman kasvinsuojeluaineen (epääasianmukainen) käyttö kuuluu hoitovaatimuksen 10 soveltamisalaan. Vastapuolen mukaan asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklasta seuraa yleinen velvollisuus käyttää kaikkia kasvinsuojeluaineita asianmukaisesti. Mikään ei viittaa siihen, että kasvinsuojeluaineet, joille ei ole myönnetty lupaa, jäisivät tämän velvollisuuden ulkopuolelle. Vastapuolen mukaan luvatonta kasvinsuojeluainetta ei luonnollisestikaan voida käyttää asianmukaisesti. Asianmukainen käyttö edellyttää asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklan mukaan muun muassa asetuksen N:o 1107/2009 31 artiklan mukaisesti vahvistettujen sääntöjen noudattamista. Asetuksen N:o 1107/2009 31 artiklassa määritellään luvan sisältö. Luvattoman kasvinsuojeluaineen käyttö ei täytä asetuksen N:o 1107/2009 31 artiklan vaatimuksia, koska nämä vaatimukset vahvistetaan ainoastaan hyväksytyille kasvinsuojeluaineille.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 8 Asianosaisten kesken on riidatonta, että MECOP PP-2 -kasvinsuojeluaineen luvan voimassaolo päättyi 30.1.2016 ja että valittajan käyttäessä sitä pisin sallittu käyttöaika oli päätynyt. Valittaja myöntää näin ollen rikkoneensa asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklaa.
- 9 Asetuksen N:o 1306/2013 91, 92 ja 93 artiklan mukaan valittajan kaltaisen viljelijän hakemien suorien tukien täysimääräinen maksaminen edellyttää täydentävien ehtojen sääntöjen noudattamista. Kysymys on siitä, oliko vastapuoli toimivaltainen määräämään valittajalle täydentäviin ehtoihin liittyvän vähennyksen sen vuoksi, että tämä oli käyttänyt luvatonta kasvinsuojeluainetta. Asetuksen N:o 1306/2013 93 artiklan 1 kohdassa säädetään, että täydentävien ehtojen säännöt ovat liitteessä II luetellut unionin lainsäädännön mukaiset lakisääteiset hoitovaatimukset. Tarkasteltaessa kysymystä, onko kyse täydentävien ehtojen säännöistä, ratkaisevaa on siten kyseinen liite II (eikä kansallinen täytäntöönpanoasetus).
- 10 Asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II olevassa hoitovaatimuksessa 10 viitataan asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen eikä siinä mainita asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklaa. Asetuksen N:o 1107/2009 III luvun 1 jaksoon ”Lupa” sisältyvässä 28 artiklassa, joka koskee markkinoille saattamista ja käyttöä, säädetään, että kasvinsuojeluainetta ei saa saattaa markkinoille tai käyttää, ellei sille ole annettu kyseisessä jäsenvaltiossa lupaa. Asetuksen N:o 1107/2009 III luvun 2 jaksoon ”Käyttö ja ilmoittaminen” sisältyvän kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevan 55 artiklan ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä säädetään, että kasvinsuojeluaineita on käytettävä asianmukaisesti, mikä tarkoittaa hyvän kasvinsuojelukäytännön soveltamista ja merkinnöissä mainittujen edellytysten noudattamista. Näiden säännösten sanamuodosta ja niiden paikasta asetuksen N:o 1107/2009 III luvussa voidaan päätellä, että artiklat koskevat kahta eri toimintaa. Vastapuolen näkemys, jonka mukaan asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklaan sisältyy yleinen velvollisuus käyttää kaikkia kasvinsuojeluaineita asianmukaisesti, näyttää olevan vaikeasti yhteensovittavissa sen kanssa. Tämän näkemyksen mukaan asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklassa säädetty kielto käyttää luvatonta kasvinsuojeluainetta olisi nimittäin tarpeeton ja niin olleen merkityksetön, koska kyseinen kielto seuraisi jo asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklasta. Asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II säädetyn hoitovaatimuksen 10 sanamuodon mukainen tulkinta merkitsee siis sitä, että tämä hoitovaatimus ei koske tilannetta, jossa käytetään luvatonta kasvinsuojeluainetta. Tällaisella tulkinnalla on kuitenkin se erikoinen ja mahdollisesti epätoivottu seuraus, että tilanteessa, jossa viljelijä on käyttänyt luvatonta kasvinsuojeluainetta, ei voida määrätä täydentäviin ehtoihin liittyvää vähennystä, mutta jos on käytetty hyväksytyä kasvinsuojeluainetta epäasianmukaisesti, vähennys voidaan määrätä.
- 11 Kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 1107/2009 säädettyjen kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevien säännösten tavoitteet ja asetuksessa

N:o 1306/2013 säädettyjen täydentävien ehtojen tavoitteet, nimittäin ympäristön sekä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojeleminen ja kestävä maatalouden edistäminen, ei ole loogista, että tämä täydentävien ehtojen järjestelmä koskisi yksinomaan tilannetta, jossa käytetään hyväksyttyä kasvinsuojeluainetta, mutta ei tilannetta, jossa käytetään luvatonta kasvinsuojeluainetta. Asetusten N:o 1306/2013 ja N:o 1107/2009 tavoitteisiin perustuvasta tulkinnasta seuraa, että asetuksen N:o 1306/2013 liitteessä II säädetty hoitovaatimus 10 koskee myös tilannetta, jossa käytetään luvatonta kasvinsuojeluainetta.

- 12 College van Beroep voor het bedrijfsleven (taloudellis-hallinnollisten asioiden ylioikeus) viittaa tässä yhteydessä vielä asetusta N:o 1306/2013 edeltäneisiin asetuksiin 1782/2003 ja 73/2009. Niissä hoitovaatimus 9 (joka vastaa asetuksen N:o 1306/2013 hoitovaatimusta 10) koskee direktiivin 91/414 3 artiklaa. Tässä artiklassa säädettiin, että ainoastaan hyväksytyjen kasvinsuojeluaineiden käyttö on sallittua (1 kohta) ja että kasvinsuojeluaineita on käytettävä asianmukaisesti (3 kohta). Koska asetuksessa N:o 1107/2009 omaksuttua muutettua lähestymistapaa ei ole selitetty, ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle ei ole selvää, onko unionin lainsäätäjän katsonut, että asetukseen N:o 1306/2013 sisältyvässä hoitovaatimuksessa 10 oleva viittaus asetuksen N:o 1107/2009 55 artiklan ensimmäiseen ja toiseen virkkeeseen riittää sisällyttämään sen soveltamisalaan myös tilanteen, jossa on käytetty luvatonta kasvinsuojeluainetta, vai onko unionin lainsäätäjän tarkoituksena päinvastoin ollut jättää sellainen tilanne soveltamisalan ulkopuolelle.
- 13 College van Beroep voor het bedrijfsleven huomauttaa lopuksi, että tuensaajien olisi tiedettävä selvästi, mitä täydentävien ehtojen sääntöjä heidän on noudatettava, kuten asetuksen N:o 1306/2013 johdanto-osan 59 perustelukappaleesta ilmenee. Voidaan kysyä, missä määrin nämä velvollisuudet ovat viljelijän kannalta selvästi ymmärrettävissä, jos hoitovaatimuksen 10 tulkinta ei perustu niinkään sen sanamuotoon vaan ennen kaikkea asetusten N:o 1306/2013 ja N:o 1107/2009 tavoitteisiin ja asiayhteyteen.