

Дело C-189/21**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

26 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област, Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 март 2021 г.

Жалбоподател:

R. en R.

Отвeтник:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Предмет на главното производство

Жалба срещу решението на ответника, с което съгласно Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Правилник за прилагане на директните плащания по Общата селскостопанска политика (ОСП) на жалбоподателя е наложена санкция за употребата на неразрешен продукт за растителна защита под формата на намаляване на размера на заявените за 2018 г. директни плащания с 3 % поради неспазване на правилата за кръстосаното съответствие.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Законоустановеното изискване за управление (наричано по-нататък също „ЗИУ“) 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013 препраща единствено към член 55, първо и второ изречение от Регламент № 1107/2009, който изисква продуктите за растителна защита да се употребяват правилно.

Запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали това ЗИУ трябва да се тълкува в смисъл, че то се отнася и до положение, в което е употребен продукт за растителна защита, който не е разрешен в съответната държава членка.

Преюдициален въпрос

Трябва ли законоустановеното изискване за управление (ЗИУ) 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета, което препраща към член 55, първо и второ изречение от Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета, да се тълкува в смисъл, че това законоустановено изискване се прилага и за положението, в което е употребен продукт за растителна защита, който не е разрешен в съответната държава членка съобразно разпоредбите на последния регламент?

Разпоредби на правото на Съюза, на които е направено позоваване

Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита: съображения 7 и 8, член 3

Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001: член 3, ЗИУ 9, посочено в приложение III

Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003: член 4, ЗИУ 9, посочено в приложение II

Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на

Съвета: съображения 7, 8 и 35, членове 28 и 31, член 55, първо и второ изречение, член 83

Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета: съображения 53, 54 и 59, членове 91—93, ЗИУ 10, посочено в приложение II

Регламент (ЕС) № 1310/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно определяне на някои преходни разпоредби във връзка с подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на ресурсите и тяхното разпределение за 2014 г. и за изменение на Регламент № 73/2009 и регламенти (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1306/2013 и (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета във връзка с прилагането им през 2014 г.: съображение 16

Разпоредби на националното право, на които е направено позоваване

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Правилник за прилагане на директните плащания по Общата селскостопанска политика (ОСП), наричан по-нататък „Правилник за прилагане на директните плащания по ОСП“): член 3.1, параграф 1, раздели 10.1 и 10.2 от приложение 3

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Закон за продуктите за растителна защита и биоцидите, наричан по-нататък също „Wgb“): член 20, параграфи 1 и 3

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 На 20 март 2018 г. жалбоподателят (R en R) подава до ответника (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [министър на земеделието, природата и качеството на храните, Нидерландия]) заявление за изплащане на директни плащания.
- 2 На 11 октомври 2018 г. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (нидерландски орган за безопасност на храните и продуктите) констатира, че жалбоподателят употребява продукта за растителна защита MECOP PP-2. Продуктът съдържа активното вещество Месоргоп-Р. Видно от уебсайта на College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) (орган, оправомощен да издава разрешения за продукти за растителна защита и биоциди, Нидерландия), който отговаря за прилагането на Закона за продуктите за растителна защита и биоцидите, срокът на разрешението за

MECOR PP-2 е изтекъл на 30 януари 2016 г. За краен срок за продажба (последната възможна дата за продажба на продукта с изтекъл срок на разрешение) е бил определен 30 юли 2016 г., а за краен срок за употреба (срокът, в който все още е разрешена употребата на остатъчните налични количества на продукта) — 30 януари 2017 г.

- 3 С решение от 4 април 2019 г. на основание на Правилника за прилагане на директните плащания по ОСП ответникът намалява с 3 % размера на директните плащания, които е следвало да бъдат предоставени на жалбоподателя за 2018 г., поради неспазване на правилата за кръстосаното съответствие, тъй като жалбоподателят е бил употребил неразрешен продукт за растителна защита. Жалбоподателят подава срещу това решение жалба по административен ред, която ответникът отхвърля като неоснователна с решение от 21 август 2019 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“).
- 4 В обжалваното решение ответникът посочва, че жалбоподателят е нарушил правило за кръстосано съответствие. Според ответника употребата на неразрешен продукт за растителна защита всъщност попада в обхвата на ЗИУ 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013.
- 5 Жалбоподателят оспорва обжалваното решение пред запитващата юрисдикция.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Жалбоподателят признава, че е употребявал продукт за растителна защита, който (вече) не е бил разрешен и с това е нарушил член 28 от Регламент № 1107/2009. Жалбоподателят счита обаче, че ответникът неправилно го е санкционирал с намаляване поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие, тъй като (неправилната) употреба на неразрешен продукт за растителна защита не попада в обхвата на ЗИУ 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013. Според жалбоподателя употребата на неразрешен продукт за растителна защита е в разрез с член 28 от Регламент № 1107/2009, съгласно който продукт за растителна защита не се пуска на пазара или не се употребява, освен ако е разрешен. Това не означавало, че той е нарушил законоустановеното изискване на член 55 от Регламент № 1107/2009. От приложение II към Регламент № 1306/2013 и по-специално от ЗИУ 10 ясно следвало, че в това отношение трябва да е налице нарушение на член 55, първо и второ изречение от Регламент № 1107/2009. Член 28 от Регламент № 1107/2009 не бил посочен в приложение II към Регламент № 1306/2013, което означавало, че нарушението на тази разпоредба не представлявало нарушение на правило за кръстосано съответствие. На следващо място жалбоподателят се позовава на факта, че член 28 от Регламент № 1107/2009, от една страна, и член 55 от този регламент, от друга страна, са две различни действия, като и двете действия също могат да представляват самостоятелно нарушение по смисъла на член 20 от Wgb.

- 7 Ответникът се позовава по-специално на систематичното тълкуване на ЗИУ 10, при което член 55 от Регламент № 1107/2009 е от основно значение. Той застъпва становището, че (неправилната) употреба на неразрешен продукт за растителна защита попада в обхвата на това ЗИУ. Член 55 от Регламент № 1107/2009 предвиждал общото задължение продуктите за растителна защита да се употребяват правилно. Нямамо основания да се счита, че неразрешените продукти за растителна защита били изключени от обхвата на това задължение. Според ответника *per definitionem* не може да е налице правилна употреба на продукт за растителна защита, който не е разрешен. От член 55 от Регламент № 1107/2009 било видно, че такава употреба включва, наред с останалото, и спазване на условията, определени в съответствие с член 31 от този регламент. Член 31 от Регламент № 1107/2009 уреждал съдържанието на разрешението. Употребата на неразрешен продукт за растителна защита не отговаряла на изискванията на тази разпоредба, тъй като тези изисквания били предвидени само за разрешени продукти за растителна защита.

Кратко представяне на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване

- 8 Страните не спорят, че срокът на валидност на разрешението за продукта за растителна защита МЕСОР РР-2 е изтекъл на 30 януари 2016 г. и че максималният срок на употреба е бил изтекъл към момента на употребата на този продукт от страна на жалбоподателя. С това жалбоподателят признава, че е нарушил член 28 от Регламент № 1107/2009.
- 9 Съгласно членове 91—93 от Регламент № 1306/2013, предоставянето на пълния размер на директните плащания, заявени от селски стопанин като жалбоподателят, зависи от спазването на правилата за кръстосано съответствие. Възниква въпросът дали ответникът е имал право да наложи на жалбоподателя санкция за употребата на неразрешен продукт за растителна защита под формата на намаляване на размера на директните плащания поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие. Съгласно член 93, параграф 1 от Регламент № 1306/2013 правилата за кръстосано съответствие се състоят от законоустановените изисквания за управление съгласно правото на Съюза, както са посочени в приложение II. Следователно в настоящия случай от определящо значение за преценката дали са налице правила за кръстосано съответствие, е това приложение II (а не националният правилник за прилагане).
- 10 Посоченото в приложение II към Регламент № 1306/2013 ЗИУ 10 препраща към член 55, първо и второ изречение от Регламент № 1107/2009, като член 28 от този регламент не е посочен в това приложение. Съгласно член 28 от Регламент № 1107/2009, който се отнася до разрешението за пускане на пазара и употреба и е част от раздел 1, озаглавен „Разрешение“, от глава III, продукт за растителна защита не се пуска на пазара или не се употребява,

освен ако е разрешен в съответната държава членка. Съгласно член 55, първо и второ изречение от Регламент № 1107/2009, който се отнася до употребата на продукти за растителна защита и е част от раздел 2, озаглавен „Употреба и информация“, от глава III, продуктите за растителна защита трябва да се употребяват правилно, което включва прилагане на принципите на добрата растителнозащитна практика и спазване на условията за употреба. От текста на тези разпоредби и включването им в глава III от Регламент № 1107/2009 може да се направи изводът, че тези разпоредби се отнасят до две различаващи се едно от друго действия. Становището на ответника, според което член 55 от Регламент № 1107/2009 съдържа общото задължение всички продукти за растителна защита да се употребяват правилно, изглежда трудно съвместимо с този извод. Според това схващане уредената в член 28 от Регламент № 1107/2009 забрана за употреба на неразрешен продукт за растителна защита всъщност би била излишна и следователно без всякакво значение, тъй като в такъв случай тази забрана би попадала в приложното поле на самия член 55 от този регламент. При това положение буквалното тълкуване на ЗУИ 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013, води до неприлагане на това изискване в случая на употреба на неразрешен продукт за растителна защита. Тълкуването в този смисъл обаче има странната и вероятно нежелана последица да не е възможно намаляването поради неспазване на правилата за кръстосано съответствие да се налага като санкция в случаите, когато даден земеделски стопанин употребява неразрешен продукт за растителна защита, но това да е възможно в случаите на неправилна употреба на разрешен продукт за растителна защита.

- 11 С оглед на целите, преследвани с разпоредбите на Регламент № 1107/2009 относно употребата на продукти за растителна защита, и на целите на кръстосаното съответствие съгласно Регламент № 1306/2013 и по-специално за опазване на околната среда и на общественото здраве, здравето на животните и растенията, както и развитието на устойчиво селско стопанство, не е логично системата за кръстосано съответствие да се отнася само до положението, в което се употребява разрешен продукт за растителна защита, а да не се отнася до положението, в което се употребява неразрешен продукт за растителна защита. Тълкуване, което се основава на целите на регламенти № 1306/2013 и № 1107/2009, води до извода, че в обхвата на ЗУИ 10, посочено в приложение II към Регламент № 1306/2013, попада и положение, в което се употребява неразрешен продукт за растителна защита.
- 12 В тази връзка *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) се позовава и на регламенти № 1782/2003 и № 73/2009, предшествващи Регламент № 1306/2013. Предвиденото в тези регламенти ЗУИ 9 (което съответства на ЗУИ 10 по Регламент № 1306/2013) препраща към член 3 от Директива 91/414. Този член предвижда, че не може да се използва продукт за растителна защита, ако за него не е дадено разрешение (параграф 1) и че продуктите за растителна защита трябва да бъдат използвани правилно

(параграф 3). Поради липсата на разяснения относно изменения подход, възприет в Регламент № 1107/2009, запитващата юрисдикция няма яснота по въпроса дали законодателят на Съюза е счел, че препращането към член 55, първо и второ изречение от Регламент № 1107/2009, съдържащо се в ЗУИ 10 по Регламент № 1306/2013, е достатъчно, за да обхваща това изискване и положението, в което се употребява неразрешен продукт за растителна защита, или волята му е била това положение именно да не попада в обхвата на посоченото изискване.

- 13 На последно място, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административните спорове в икономическата област) обръща вниманието на изискването, което произтича от съображение 59 от Регламент № 1306/2013, а именно че бенефициерите следва да разберат точно своите задължения във връзка с правилата за кръстосано съответствие. Възниква въпросът доколко точно даден земеделски стопанин може да разбере задълженията си в това отношение, ако при тълкуването на ЗУИ 10 се изхожда не толкова от текста, а преди всичко от целите и контекста на регламенти № 1306/2013 и № 1107/2009.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ