

Zadeva C-189/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

26. marec 2021

Predložitveno sodišče:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

23. marec 2021

Tožeča stranka:

R. en R.

Tožena stranka:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba zoper odločbo tožene stranke, s katero je bilo na podlagi Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (izvedbena uredba o neposrednih plačilih SKP) tožeči stranki zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti naloženo 3-odstotno znižanje neposrednih plačil, zahtevanih leta 2018, ker je uporabila neregistrirano fitofarmacevtsko sredstvo.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predpisana zahteva ravnanja 10 iz Priloge II k Uredbi št. 1306/2013 napotuje izključno na člen 55, prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1107/2009, ki določa, da je treba fitofarmacevtska sredstva pravilno uporabljati. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je treba to predpisano zahtevo ravnanja razlagati tako, da se nanaša tudi na položaj, v katerem je bilo uporabljeno fitofarmacevtsko sredstvo, ki v zadevni državi članici ni registrirano.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba predpisano zahtevo ravnanja (PZR) 10, kot je določena v Prilogi II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 in v kateri se napotuje na člen 55, prvi in drugi stavek, Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS, razlagati tako, da se ta predpisana zahteva ravnanja nanaša tudi na položaj, v katerem je bilo uporabljeno fitofarmaceutsko sredstvo, ki v zadevni državi članici ni registrirano v skladu z zadnjemavedeno uredbo?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (91/414/EGS): sedma in osma uvodna izjava; člen 3

Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) št. 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001: člen 3; Priloga III, predpisana zahteva ravnanja 9

Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003: člen 4; Priloga II, predpisana zahteva ravnanja 9

Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS: uvodne izjave 7, 8 in 35; člena 28 in 31, člen 55, prvi in drugi stavek, člen 83

Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008: uvodne izjave 53, 54 in 59; členi od 91 do 93; Priloga II, predpisana zahteva ravnanja 10

Uredba (EU) št. 1310/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o določitvi nekaterih prehodnih določb glede podpore za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), o spremembi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede sredstev in

njihove razdelitve za leto 2014 in o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 in uredb (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1306/2013 in (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z njihovo uporabo v letu 2014: uvodna izjava 16

Navedene določbe nacionalnega prava

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (izvedbena uredba o neposrednih plačilih SKP, v nadaljevanju tudi: izvedbena uredba): člen 3.1(1); priloga 3, dela 10.1 in 10.2

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zakon o fitofarmacevtskih sredstvih in biocidnih proizvodih, v nadaljevanju tudi: Wgb): člen 20(1) in (3)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka (družba R en R) je 20. marca 2018 pri toženi stranki (minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister za kmetijstvo, naravo in kakovost hrane, Nizozemska)) vložila zahtevek za izplačilo neposrednih plačil.
- 2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemska uprava za varnost hrane in potrošniškega blaga) (NVWA) je 11. oktobra 2018 ugotovila, da tožeča stranka uporablja fitofarmacevtsko sredstvo MECOP PP-2. Aktivna snov tega fitofarmacevtskega sredstva je mekoprop-P. S spletnega mesta College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (organ za registracijo fitofarmacevtskih sredstev in biocidnih proizvodov, Nizozemska) (Ctgb), ki je pristojen za izvajanje zakona o fitofarmacevtskih sredstvih in biocidnih proizvodih, je razvidno, da je registracija MECOP PP-2 potekla 30. januarja 2016. Rok za dobavo (skrajni rok za prodajo sredstva, ki mu je potekla registracija) je bil 30. julij 2016, rok uporabe (rok, v katerem je še mogoče porabiti preostale zaloge sredstva) pa je bil 30. januar 2017.
- 3 Tožena stranka je z odločbo z dne 4. aprila 2019 na podlagi izvedbene uredbe o neposrednih plačilih SKP zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti določila 3-odstotno znižanje neposrednih plačil, ki naj bi bila odobrena tožeči stranki za leto 2018, ker je tožeča stranka uporabila neregistrirano fitofarmacevtsko sredstvo. Tožena stranka je z odločbo z dne 21. avgusta 2019 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba) ugovor tožeče stranke zoper odločbo o znižanju zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti zavrnila kot neutemeljen.
- 4 Tožena stranka je v izpodbijani odločbi navedla, da tožeča stranka ni spoštovala pravila o navzkrižni skladnosti. Uporaba neregistriranega fitofarmacevtskega sredstva naj bi namreč spadala v predpisano zahtevo ravnanja 10, kot je določena v Prilogi II k Uredbi št. 1306/2013.
- 5 Tožeča stranka je pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper izpodbijano odločbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Tožeča stranka priznava, da je uporabila pesticid, ki ni (več) registriran, in s tem kršila člen 28 Uredbe št. 1107/2009. Vendar meni, da ji je tožena stranka neupravičeno naložila znižanje zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti, ker naj (nepravilna) uporaba neregistriranega fitofarmacevtskega sredstva ne bi spadala v predpisano zahtevo ravnanja 10, kot je določena v Prilogi II k Uredbi št. 1306/2013. Tožeča stranka trdi, da gre pri uporabi neregistriranega fitofarmacevtskega sredstva za kršitev člena 28 Uredbe št. 1107/2009, ki določa, da se fitofarmacevtsko sredstvo da v promet ali uporabi le, če je bilo registrirano. To naj ne bi pomenilo, da je kršila predpisano zahtevo ravnanja iz člena 55 Uredbe št. 1107/2009. Iz Priloge II k Uredbi št. 1306/2013, natančneje pa iz predpisane zahteve ravnanja 10, naj bi bilo jasno razvidno, da mora biti pri tem podana kršitev člena 55, prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1107/2009. Člen 28 Uredbe št. 1107/2009 ni naveden v Prilogi II k Uredbi št. 1306/2013, tako da naj kršitev te določbe ne bi pomenila kršitve pravila navzkrižne skladnosti. Poleg tega tožeča stranka opozarja, da gre pri členu 28 Uredbe št. 1107/2009 na eni strani in členu 55 Uredbe št. 1107/2009 na drugi strani za različni ravnanji in da lahko obe ravnanji pomenita samostojno kršitev tudi na podlagi člena 20 Wgb.
- 7 Tožena stranka se opira na bolj sistematično razlago predpisane zahteve ravnanja 10, v središču katere je člen 55 Uredbe št. 1107/2009. Meni, da (nepravilna) uporaba neregistriranega fitofarmacevtskega sredstva spada v predpisano zahtevo ravnanja 10. Po mnenju tožene stranke iz člena 55 Uredbe št. 1107/2009 izhaja splošna obveznost pravilne uporabe vseh fitofarmacevtskih sredstev. Nič naj ne bi kazalo na to, da bi bila neregistrirana fitofarmacevtska sredstva izvzeta iz te obveznosti. Po mnenju tožene stranke se fitofarmacevtsko sredstvo, ki ni registrirano, po definiciji ne more pravilno uporabljati. Pravilna uporaba na podlagi člena 55 Uredbe št. 1107/2009 naj bi pomenila med drugim spoštovanje zahtev, določenih v skladu s členom 31 Uredbe št. 1107/2009. S členom 31 Uredbe št. 1107/2009 naj bi bila opredeljena vsebina registracije. Uporaba neregistriranega fitofarmacevtskega sredstva naj ne bi izpolnjevala zahtev iz člena 31 Uredbe št. 1107/2009, ker naj bi bile te zahteve določene le za registrirana fitofarmacevtska sredstva.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 8 Med strankama ni sporno, da je registracija fitofarmacevtskega sredstva MECOP PP-2 potekla 30. januarja 2016 in da je, ko ga je tožeča stranka uporabila, že potekel skrajni rok uporabe. Tožeča stranka priznava, da je s tem ravnala v nasprotju s členom 28 Uredbe št. 1107/2009.
- 9 Na podlagi členov 91, 92 in 93 Uredbe št. 1306/2013 je celotno plačilo neposrednih plačil, ki ga zahteva kmet, kakršen je tožeča stranka, pogojeno z izpolnjevanjem pravil o navzkrižni skladnosti. Vprašanje je, ali je bila tožena stranka pooblaščenka tožeči stranki naložiti znižanje zaradi neupoštevanja

navzkrižne skladnosti, ker je uporabila neregistrirano fitofarmaceutsko sredstvo. Člen 93(1) Uredbe št. 1306/2013 določa, da so pravila o navzkrižni skladnosti sestavljena iz predpisanih zahtev ravnanja iz prava Unije, navedenih v Prilogi II. V obravnavani zadevi je torej za vprašanje, ali gre za pravila o navzkrižni skladnosti, odločilna ta Priloga II (in ne nacionalna izvedbena uredba).

- 10 Predpisana zahteva ravnanja 10 iz Priloge II k Uredbi št. 1306/2013 napotuje na člen 55, prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1107/2009; člen 28 Uredbe št. 1107/2009 v njej ni naveden. Člen 28 Uredbe št. 1107/2009, ki se nanaša na registracijo dajanja v promet in uporabe ter ki je uvrščen v oddelek 1, naslovljen „Registracija“, poglavja III, določa, da se fitofarmaceutsko sredstvo ne da v promet in se ne uporabi, če ga zadevna država članica ni registrirala. Člen 55, prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1107/2009, ki se nanaša na uporabo fitofarmaceutskih sredstev in ki je uvrščen v oddelek 2, naslovljen „Uporaba in informacije“, poglavja III, določa, da je treba fitofarmaceutska sredstva pravilno uporabljati, kar pomeni uporabo načel dobre prakse varstva rastlin in skladnost s pogoji uporabe. Iz besedila teh določb in njihove umestitve v poglavju III Uredbe št. 1107/2009 je mogoče sklepati, da se člena nanašata na dve različni ravnanji. S tem je očitno težko združljivo stališče tožene stranke, da člen 55 Uredbe št. 1107/2009 zajema splošno obveznost pravilne uporabe vseh fitofarmaceutskih sredstev. Glede na to stališče naj bi bila namreč prepoved uporabe neregistriranega fitofarmaceutskega sredstva, določena v členu 28 Uredbe št. 1107/2009, odvečna in zato brez smisla, saj bi ta prepoved spadala že na področje uporabe člena 55 Uredbe št. 1107/2009. Dobesedna razlaga predpisane zahteve ravnanja 10, kot je navedena v Prilogi II k Uredbi št. 1306/2013, tako pomeni, da se ta predpisana zahteva ravnanja ne nanaša na položaj, v katerem se uporablja neregistrirano fitofarmaceutsko sredstvo. Taka razlaga pa ima nenavaden in morda neželen učinek, da ni mogoče naložiti znižanja zaradi neupoštevanja navzkrižne skladnosti v položaju, v katerem je kmet uporabil neregistrirano fitofarmaceutsko sredstvo, medtem ko je pri nepravilni uporabi registriranega fitofarmaceutskega sredstva to mogoče storiti.
- 11 Ob upoštevanju ciljev, ki jim sledijo standardi uporabe fitofarmaceutskih sredstev iz Uredbe št. 1107/2009, in ciljev navzkrižne skladnosti iz Uredbe št. 1306/2013 – in sicer varovanja okolja ter zdravja ljudi, živali in rastlin in razvoja trajnostnega kmetijstva – ni logično, da se ta sistem navzkrižne skladnosti nanaša zgolj na položaj, v katerem se uporablja registrirano fitofarmaceutsko sredstvo, in ne tudi na položaj, v katerem se uporablja neregistrirano fitofarmaceutsko sredstvo. Razlaga, ki izhaja iz ciljev uredb št. 1306/2013 in št. 1107/2009, pomeni, da se predpisana zahteva ravnanja 10, kot je navedena v Prilogi II k Uredbi št. 1306/2013, nanaša tudi na položaj, v katerem se uporabi neregistrirano fitofarmaceutsko sredstvo.
- 12 V zvezi s tem se College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) sklicuje tudi na uredbi št. 1782/2003 in št. 73/2009, ki sta bili predhodnici Uredbe št. 1306/2013. V njiju se predpisana zahteva ravnanja 9 (ki ustreza predpisani zahtevi ravnanja 10 iz Uredbe št. 1306/2013) nanaša na člen 3 Direktive 91/414. Ta člen je določal, da se

fitofarmacevtska sredstva ne smejo uporabljati, če so niso bila registrirana (odstavek 1), in da se morajo fitofarmacevtska sredstva uporabljati pravilno (odstavek 3). Ker sprememba pristopa iz Uredbe št. 1107/2009 ni pojasnjena, predložitvenemu sodišču ni jasno, ali je zakonodajalec Unije menil, da napolnilo v predpisani zahtevi ravnanja 10 Uredbe št. 1306/2013 na člen 55, prvi in drugi stavek, Uredbe št. 1107/2009 zadostuje za vključitev položaja, v katerem je bilo uporabljeno neregistrirano fitofarmacevtsko sredstvo, ali pa zakonodajalec Unije tega položaja resnično ni hotel zajeti.

- 13 Nazadnje, College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve) opozarja, da bi morali upravičenci natančno poznati svoje obveznosti glede skladnosti s pravili o navzkrižni skladnosti, kot je razvidno iz uvodne izjave 59 Uredbe št. 1306/2013. Vprašanje je, v kolikšni meri so te obveznosti kmetu jasno razumljive, ker razlaga predpisane zahteve ravnanja 10 ne temelji toliko na besedilu, temveč zlasti na ciljih in sobesedilu uredb št. 1306/2013 in št. 1107/2009.