

Mål C-189/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

26 mars 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

23 mars 2021

Klagande:

R. och R.

Motpart:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Saken i det nationella målet

Överklagande av det beslut som Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister med ansvar för jordbruk, miljö och livsmedelskvalitet, nedan kallad ministern), med stöd av genomförandebestämmelserna för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, meddelat om minskning av jordbruksföretaget R och R:s direktstöd för år 2018 med 3 procent på grund av användningen av ett icke godkänt växtskyddsmedel.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

I verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013 hänvisas endast till artikel 55 första och andra meningen i förordning nr 1107/2009, vari det fastställs att växtskyddsmedel ska användas på ett korrekt sätt. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida detta verksamhetskrav ska tolkas så, att det även omfattar en situation i vilken ett växtskyddsmedel används som inte är godkänt i den berörda medlemsstaten.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska verksamhetskrav (SMR) 10 i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, vari det hänvisas till artikel 55 första och andra meningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG, tolkas så, att detta verksamhetskrav även omfattar en situation i vilken ett växtskyddsmedel används som i enlighet med den sistnämnda förordningen inte är godkänt i den berörda medlemsstaten?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden: sjunde och åttonde skälet, artikel 3

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001: artikel 3, bilaga III, verksamhetskrav 9

Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003: artikel 4, bilaga II, verksamhetskrav 9

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG: skälen 7, 8 och 35, artiklarna 28, 31, 55 första och andra meningen och 83

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008: skälen 53, 54 och 59, artiklarna 91–93, bilaga II, verksamhetskrav 10

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1310/2013 av den 17 december 2013 om vissa övergångsbestämmelser för stöd för landsbygdsutveckling från

Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 vad gäller resurser och resursfördelning avseende år 2014 och om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1307/2013, (EU) nr 1306/2013 och (EU) nr 1308/2013 vad gäller deras tillämpning under år 2014: skäl 16

Anförda nationella bestämmelser

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (genomförandebestämmelser för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, nedan kallad genomförandebestämmelserna): artikel 3.1.1, bilaga 3, punkt 10.1 och 10.2

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (lagen och växtskyddsmedel och biocider, nedan även kallad Wgb): artikel 20.1 och 20.3

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 20 mars 2018 ingav R och R en ansökan till ministern om utbetalning av direktstöd.
- 2 Den 11 oktober 2018 konstaterade Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndigheten, NVWA) att R och R använde växtskyddsmedlet MECOP PP-2. Detta växtskyddsmedel har mecoprop-P som aktiv ingrediens. Av webbplatsen för College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (den nederländska myndigheten för godkännande av växtskyddsmedel och biocidprodukter, Ctgb), som ansvarar för genomförandet av lagen om växtskyddsmedel och biocider, framgår att produktgodkännandet för MECOP PP-2 beviljades den 30 januari 2016. Leveransfristen (sista försäljningsdag för det medel som godkännandet avsåg) fastställdes till den 30 juli 2016 och sista förbrukningsdag (tidpunkt då det resterande lagret av medlet måste ha förbrukats) till den 30 januari 2017.
- 3 Genom beslut av den 4 april 2019 minskade ministern med stöd av genomförandebestämmelserna R och R:s direktstöd för 2018 med 3 procent, med motiveringen att R och R hade använt ett icke godkänt växtskyddsmedel. Genom beslut av den 21 augusti 2019 (nedan kallat det överklagade beslutet) fann ministern vid omprövning inte skäl att ändra det tidigare beslutet.
- 4 I det överklagade beslutet förklarade ministern att R och R inte hade följt ett av tvärvillkoren. Användningen av ett icke godkänt växtskyddsmedel omfattas enligt ministern nämligen av verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013.
- 5 R och R har överklagat ministerns beslut till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 6 Jordbruksföretaget R och R medger att det har använt ett inte (längre) produktgodkänt växtskyddsmedel och därmed överträtt artikel 28 i förordning nr 1107/2009. Enligt R och R har ministern emellertid felaktigt minskat R och R:s direktstöd, eftersom (felaktig) användning av ett icke godkänt växtskyddsmedel inte omfattas av verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013. R och R har gjort gällande att det vid användning av ett icke godkänt växtskyddsmedel rör sig om överträdelse av artikel 28 i [förordning nr 1107/2009], vari det fastställs att ett växtskyddsmedel inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts. Det innebär inte att R och R har överträtt verksamhetskravet i artikel 55 i förordning nr 1107/2009. Av bilaga II till förordning nr 1306/2013, och särskilt verksamhetskrav 10, framgår tydligt att det måste röra sig om en överträdelse av artikel 55 första och andra meningen i förordning nr 1107/2009. Artikel 28 i förordning nr 1107/2009 nämns inte i bilaga II till förordning nr 1306/2013, och en överträdelse av denna bestämmelse innebär därför inte att en regel om tvärvillkor inte har följts. R och R har dessutom påpekat att det i artikel 28 i förordning nr 1107/2009 och artikel 55 i förordning nr 1107/2009 rör sig om två olika beteenden och att båda beteendena enligt artikel 20 W gb kan anses utgöra en självständig överträdelse.
- 7 Ministern grundar sig på en mer systematisk tolkning av verksamhetskrav 10, i vilken artikel 55 i förordning nr 1107/2009 spelar en central roll. Ministern har gjort gällande att (den felaktiga) användningen av ett icke godkänt växtskyddsmedel omfattas av verksamhetskrav 10. Enligt ministern innebär artikel 55 i förordning nr 1107/2009 en allmän skyldighet att använda alla växtskyddsmedel på ett korrekt sätt. Det finns inget som tyder på att icke godkända växtskyddsmedel är undantagna denna skyldighet. Enligt ministern kan det vid användning av ett icke godkänt växtskyddsmedel per definition inte röra sig om en korrekt användning av medlet. Med korrekt användning avses enligt artikel 55 i förordning nr 1107/2009 bland annat att de villkor som har fastställts i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1107/2009 uppfylls. I artikel 31 i förordning nr 1107/2009 regleras innehållet i produktgodkännandet. Användningen av ett icke godkänt växtskyddsmedel uppfyller inte villkoren i artikel 31 i förordning nr 1107/2009, eftersom dessa villkor endast avser godkända växtskyddsmedel.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Detta är ostridigt mellan parterna att produktgodkännandet för MECOP PP-2 gick ut den 30 januari 2016 och att sista förbrukningsdag hade passerats när R och R använde medlet. R och R medger därför att det har handlat i strid med artikel 28 i förordning nr 1107/2009.
- 9 Enligt artiklarna 91, 92 och 93 i förordning nr 1306/2013 är full betalning av ett sådant direktstöd som en jordbrukare som R och R har ansökt om avhängigt av att

reglerna om tvärvillkor har följts. Frågan är huruvida ministern hade befogenhet att minska R och R:s direktstöd på grund av användningen av ett icke godkänt växtskyddsmedel. I artikel 93.1 i förordning nr 1306/2013 fastställs att reglerna om tvärvillkor ska omfatta de föreskrivna verksamhetskrav som fastställs i unionsrätten och som förtecknas i bilaga II. Bilaga II (och inte de nationella genomförandebestämmelserna) är således avgörande för frågan huruvida det i det aktuella fallet rör sig om regler om tvärvillkor.

- 10 I verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013 hänvisas till artikel 55 första och andra meningen i förordning nr 1107/2009. I artikel 28 i förordning nr 1107/2009 nämns inte i detta verksamhetskrav. Artikel 28 i förordning nr 1107/2009, som rör produktgodkännande för utsläppande på marknaden och användning, och som ingår i avsnitt 1, ”Produktgodkännande”, i kapitel III, föreskrivs att ett växtskyddsmedel inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har produktgodkänts i den berörda medlemsstaten. I artikel 55 första och andra meningen i förordning nr 1107/2009, som rör användningen av växtskyddsmedel och som ingår i avsnitt 2, ”Användning och information”, i kapitel III, föreskrivs att växtskyddsmedel ska användas på ett korrekt sätt, med vilket avses att principerna för god växtskyddssed ska tillämpas och användningsvillkoren vara uppfyllda. Av lydelsen av dessa bestämmelser och deras placering i kapitel III i förordning nr 1107/2009 följer att dessa artiklar avser två olika situationer. Detta förefaller svårt att förena med ministerns uppfattning att artikel 55 i förordning nr 1107/2009 innebär en allmän skyldighet att använda alla växtskyddsmedel på korrekt sätt. Enligt denna uppfattning är nämligen förbudet i artikel 28 i förordning nr 1107/2009 mot att använda icke godkända växtskyddsmedel överflödigt och därmed verkningslöst, eftersom det förbudet redan omfattas av artikel 55 i förordning nr 1107/2009. En bokstavlig tolkning av verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013 medför således att detta verksamhetskrav inte avser en situation i vilken ett icke godkänt växtskyddsmedel används. En sådan tolkning får nämligen den märkliga och måhända oönskade effekten att ingen minskning av direktstödet kan göras i en situation i vilken en jordbrukare har använt ett icke godkänt växtskyddsmedel, medan detta däremot är möjligt vid felaktig användning av ett godkänt växtskyddsmedel.
- 11 Med hänsyn till ändamålen med reglerna för användning av växtskyddsmedel i förordning nr 1107/2009 och ändamålen för tvärvillkoren i förordning nr 1306/2013, nämligen miljöskydd, folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och utvecklingen av ett hållbart jordbruk, är det inte logiskt att systemet med tvärvillkor endast avser en situation i vilken ett godkänt växtskyddsmedel används och inte en situation i vilken ett icke godkänt växtskyddsmedel används. En tolkning som utgår från ändamålen med förordning nr 1306/2013 och förordning nr 1107/2009 medför att verksamhetskrav 10 i bilaga II till förordning nr 1306/2013 även avser en situation i vilken ett icke godkänt växtskyddsmedel används.

- 12 I detta sammanhang hänvisar College van Beroep voor het bedrijfsleven även till förordning nr 1782/2003 och förordning nr 73/2009, föregångarna till förordning nr 1306/2013. I dessa är verksamhetskrav 9 (som motsvarar verksamhetskrav 10 i förordning nr 1306/2013) kopplat till artikel 3 i direktiv 91/414. I den artikeln föreskrevs att endast godkända växtskyddsmedel får användas (artikel 3.1) och att växtskyddsmedel ska användas på ett korrekt sätt (artikel 3.3). I avsaknad av en förklaring till det ändrade synsättet i förordning nr 1107/2009 är den hänskjutande domstolen osäker på om unionslagstiftaren menade att en hänvisning i verksamhetskrav 10 i förordning nr 1306/2013 till artikel 55 första och andra meningen i förordning nr 1107/2009 räcker för att detta även ska omfatta en situation i vilken ett icke godkänt växtskyddsmedel används, eller om unionslagstiftaren inte ville att en sådan situation skulle omfattas.
- 13 College van Beroep voor het bedrijfsleven påpekar slutligen att stödmottagare tydligt bör förstå sina skyldigheter när det gäller reglerna inom systemet med tvärvillkor, vilket framgår av skäl 59 i förordning nr 1306/2013. Frågan är i vilken utsträckning en jordbrukare förstår dessa skyldigheter om tolkningen av verksamhetskrav 10 inte grundas så mycket på ordalydelsen av detta krav, utan mer på ändamålen med och sammanhanget i förordning nr 1306/2013 och förordning nr 1107/2009.