

RADNA VERZIJA OD 14.4.2021.

Sažetak

C-189/21 – 1

Predmet C-189/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju
članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

26. ožujka 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. ožujka 2021.

Tužitelj:

R. en R.

Tuženik:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Predmet glavnog postupka

Tužba protiv tuženikove odluke kojom je na temelju Uitvoeringsregelinga rechtstreekse betalingen GLB (Provedbena pravila o izravnim plaćanjima u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)) na tužiteljevu štetu zbog uporabe sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno utvrđeno smanjenje višestruke sukladnosti od 3 % za izravna plaćanja za 2018. za koja je podnesen zahtjev.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Propisani zahtjev o upravljanju (u daljnjem tekstu također: PZU) 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013 izričito upućuje na članak 55. prvu i drugu rečenicu Uredbe br. 1107/2009 u skladu s kojim se sredstva za zaštitu bilja moraju stručno upotrebljavati. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li taj PZU tumačiti na način da se odnosi i na slučaj u kojem je upotrijebljeno sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno u dotičnoj državi članici.

Prethodno pitanje

Treba li propisani zahtjev o upravljanju (PZU) 10 iz Priloga II. Uredbi (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008, u kojem se upućuje na članak 55. prvu i

drugu rečenicu Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ, tumačiti na način da se taj propisani zahtjev odnosi i na slučaj u kojem je upotrijebljeno sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno u dotičnoj državi članici u skladu s potonjom uredbom?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište: uvodne izjave 7. i 8., članak 3.

Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike i o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001: članak 3., PZU 9 iz Priloga III.

Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003: članak 4., PZU 9 iz Priloga II.

Uredba (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ: uvodne izjave 7., 8. i 35., članci 28. i 31., članak 55. prva i druga rečenica, članak 83.

Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008: uvodne izjave 53., 54. i 59., članci 91. do 93., PZU 10 iz Priloga II.

Uredba (EU) br. 1310/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju određenih prijelaznih odredaba o potpori ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i o izmjenama Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu sredstava i njihove raspodjele za godinu 2014. i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 i uredba (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1306/2013 i (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu njihove primjene u godini 2014.: uvodna izjava 16.

Navedene nacionalne odredbe

Provedbena pravila o izravnim plaćanjima u okviru ZPP-a: članak 3.1 stavak 1., odjeljci 10.1 i 10.2 u Prilogu 3.

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Zakon o sredstvima za zaštitu bilja i biocida, u daljnjem tekstu također: Wgb): članak 20. stavci 1. i 3.

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj (R en R) podnio je 20. ožujka 2018. tuženiku (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministar poljoprivrede, okoliša i kvalitete hrane, Nizozemska) zahtjev za izravna plaćanja.
- 2 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda široke potrošnje) utvrdilo je 11. listopada 2018. da tužitelj upotrebljava sredstvo za zaštitu bilja MECOP PP-2. To sredstvo sadržava aktivnu tvar Mecoprop-P. S internetske stranice Colleegea voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) (Tijelo nadležno za odobrenje sredstava za zaštitu bilja i biocidnih proizvoda, Nizozemska) proizlazi da je odobrenje za MECOP PP-2 isteklo 30. siječnja 2016. Rok prodaje (zadnji mogući datum prodaje sredstva kojem istječe odobrenje) utvrđen je na 30. srpnja 2016., a rok uporabe (rok do kojeg se još smije upotrebljavati preostali dio sredstava) na 30. siječnja 2017.
- 3 Odlukom od 4. travnja 2019. tuženik je na temelju Provedbenih pravila o izravnim plaćanjima u okviru ZPP-a izvršio smanjenje višestruke sukladnosti od 3 % za izravna plaćanja koja je tužitelju trebalo odobriti za 2018. zato što tužitelj nije upotrebljavao odobreno sredstvo za zaštitu bilja. Prigovor koji je tužitelj podnio protiv toga tuženik je odbio kao

nedopušten odlukom od 21. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

- 4 Tuženik je u pobijanoj odluci naveo da je tužitelj povrijedio pravila o višestrukoj sukladnosti. Naime, smatra da je uporaba sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno obuhvaćena PZU-om 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013.
- 5 Tužitelj je protiv pobijane odluke podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 Tužitelj je potvrdio da upotrebljava sredstvo za zaštitu bilja koje (više) nije odobreno i da je time povrijedio članak 28. Uredbe br. 1107/2009. Međutim, smatra da mu je tuženik neopravdano odredio smanjenje višestruke sukladnosti zato što (nestručna) uporaba sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno nije obuhvaćena PZU-om 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013. Tužitelj smatra da se uporabom sredstva za zaštitu bilja koje nije dopušteno povređuje članak 28. Uredbe br. 1107/2009 u skladu s kojim se sredstvo za zaštitu bilja ne smije staviti na tržište ili upotrebljavati ako nije odobreno. To ne znači da je povrijedio propisani zahtjev iz članka 55. Uredbe br. 1107/2009. Iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013, a osobito iz PZU-a 10, jasno proizlazi da u tom pogledu treba biti riječ o povredi članka 55. prve i druge rečenice Uredbe br. 1107/2009. Članak 28. Uredbe br. 1107/2009 ne navodi se u Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013, tako da povreda te

odredbe nije povreda pravila o višestrukoj sukladnosti. Nadalje, tužitelj upućuje na to da je u pogledu članka 28. Uredbe br. 1107/2009, s jedne strane, i članka 55. te uredbe, s druge strane, riječ o dvjema različitim radnjama i da obje radnje mogu predstavljati samostalnu povredu i na temelju članka 20. Wgb-a.

- 7 Tuženik se osobito oslanja na sustavno tumačenje PZU-a 10, pri čemu je najvažniji članak 55. Uredbe br. 1107/2009. Smatra da je (nestručna) uporaba sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno obuhvaćena tim PZU-om. Člankom 55. Uredbe br. 1107/2009 predviđa se opća obveza stručne uporabe svih sredstava za zaštitu bilja. Ne postoje nikakve naznake za to da se iz te obveze izuzima sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno. Prema tuženikovu mišljenju, u pogledu sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno ne može *per definitionem* biti riječ o stručnoj uporabi. Na temelju članka 55. Uredbe br. 1107/2009 ta stručna uporaba obuhvaća, među ostalim, ispunjavanje uvjeta utvrđenih u skladu s člankom 31. te uredbe. Člankom 31. Uredbe br. 1107/2009 uređuje se sadržaj odobrenja. Uporaba sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno ne ispunjava uvjete te odredbe zato što su oni utvrđeni samo za odobrena sredstva za zaštitu bilja.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Između stranaka u postupku nije sporno da je valjanost odobrenja za sredstvo za zaštitu bilja MECOP PP-2 istekla 30. siječnja 2016. i da je u trenutku u kojem je tužitelj upotrebljavao to sredstvo već bio istekao

najdulji rok uporabe. Time tužitelj potvrđuje da je povrijedio članak 28. Uredbe br. 1107/2009.

- 9 Na temelju članaka 91. do 93. Uredbe br. 1306/2013, odobrenje izravnog plaćanja u cijelosti za koje je poljoprivrednik, kao što je to tužitelj, podnio zahtjev povezano je s poštovanjem pravila o višestrukoj sukladnosti. Postavlja se pitanje je li tuženik bio ovlašten tužitelju odrediti smanjenje višestruke sukladnosti zbog uporabe sredstva za zaštitu bilje koje nije odobreno. Na temelju članka 93. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013, pravila o višestrukoj sukladnosti sastoje se od propisanih zahtjeva o upravljanju u okviru prava Unije kako je navedeno u Prilogu II. Stoga je taj Prilog II. (a ne nacionalna provedbena pravila) relevantan u ovom slučaju kako bi se odgovorilo na pitanje je li riječ o pravilima o višestrukoj sukladnosti.
- 10 U PZU-u 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013 upućuje se na članak 55. prvu i drugu rečenicu Uredbe br. 1107/2009. Članak 28. te uredbe na navodi se u tom PZU-u. Na temelju članka 28. Uredbe br. 1107/2009, koji se odnosi na odobrenje za stavljanje na tržište i uporabu i koji je dio odjeljka 1. naslovljenog „Odobranje” u poglavlju III., sredstvo za zaštitu bilja ne smije se staviti na tržište ili upotrebljavati ako nije odobreno u dotičnoj državi članici. Na temelju članka 55. prve i druge rečenice Uredbe br. 1107/2009, koji se odnosi na uporabu sredstava za zaštitu bilja i koji je dio odjeljka 2. naslovljenog „Uporaba i informiranje” u poglavlju III., sredstva za zaštitu bilja moraju se stručno upotrebljavati, što obuhvaća primjenu načela dobre zaštite bilja u praksi i ispunjavanje uvjeta uporabe. Iz

teksta te odredbe i njezina mjesta u poglavlju III. Uredbe br. 1107/2009 može se zaključiti da se te odredbe odnose na dvije različite radnje koje međusobno treba razlikovati. Čini se da se tuženikovo stajalište, u skladu s kojim članak 55. Uredbe br. 1107/2009 sadržava opću obvezu stručne uporabe svih sredstava za zaštitu bilja, teško može uskladiti s time. Naime, u skladu s tim stajalištem, zabrana uporabe sredstva za zaštitu bilja koje nije odobreno, koja je uređena člankom 28. Uredbe br. 1107/2009, bila bi suvišna i stoga ne bi bila relevantna zato što bi ta zabrana u tom slučaju već bila obuhvaćena člankom 55. te uredbe. Stoga doslovno tumačenje PZU-a 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013 dovodi do toga da se ono ne primjenjuje na slučaj u kojem se upotrebljava sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno. Međutim, to tumačenje ima neobičnu i možda neželjenu posljedicu da se ne može naložiti smanjenje višestruke sukladnosti ako je poljoprivrednik upotrijebio sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno, dok je to moguće u pogledu nestručne uporabe odobrenog sredstva za zaštitu bilja.

- 11 S obzirom na ciljeve, koji se nastoje ostvariti odredbama o uporabi sredstava za zaštitu bilja koje se navode u Uredbi br. 1107/2009 i ciljeva višestruke sukladnosti u skladu s Uredbom br. 1306/2013, osobito zaštite okoliša i javnog zdravlja, zdravlja životinja i biljaka te razvoja održive poljoprivrede, nije logično da se sustav višestruke sukladnosti odnosi samo na slučaj u kojem se upotrebljava odobreno sredstvo za zaštitu bilja, a ne na slučaj u kojem se primjenjuje sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno. Tumačenje koje se temelji na ciljevima Uredbe

br. 1306/2013 i Uredbe br. 1107/2009 dovodi do toga da PZU 10 iz Priloga II. Uredbi br. 1306/2013 obuhvaća i slučaj u kojem se upotrebljava sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno.

12 College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) u tom pogledu još upućuje na Uredbu br. 1782/2003 i Uredbu br. 73/2009 koje su prethodile Uredbi br. 1306/2013. U tim se uredbama PZU 9 (koji odgovara PZU-u 10 iz Uredbe br. 1306/2013) odnosi na članak 3. Direktive 91/414. Tim se člankom predviđalo da se smiju upotrebljavati samo registrirana sredstva za zaštitu bilja (stavak 1.), a sredstva za zaštitu bilja moraju se pravilno upotrebljavati (stavak 3.). Zbog nepostojanja pojašnjenja o izmijenjenom pristupu u Uredbi br. 1107/2009, sudu koji je uputio zahtjev nije jasno je li zakonodavac Unije smatrao da je upućivanje na članak 55. prvu i drugu rečenicu Uredbe br. 1107/2009 u PZU-u 10 iz Uredbe br. 1306/2013 dovoljno kako bi se njime također obuhvatio slučaj u kojem se upotrebljava sredstvo za zaštitu bilja koje nije odobreno ili je njegova namjera bila da PZU ne obuhvaća upravo taj slučaj.

13 Konačno, College van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu) upućuje na to da iz uvodne izjave 59. Uredbe br. 1306/2013 proizlazi da korisnici trebaju jasno razumjeti svoje obveze u pogledu sukladnosti s obzirom na pravila višestruke sukladnosti. Postavlja se pitanje u kojem opsegu poljoprivrednik treba jasno razumjeti odgovarajuće obveze ako se tumačenje PZU-a 10 ne

R. EN R.

temelji na tekstu, nego prije svega na ciljevima i kontekstu Uredbe
br. 1306/2013 i Uredbe br. 1107/2009.

RADNI DOKUMENT