

Věc C-189/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. března 2021

Předkládající soud:College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací správní soud
pro hospodářské věci, Nizozemsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

23. března 2021

Žalobkyně:

R. en R.

Žalovaný:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Předmět původního řízení

Žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (prováděcí nařízení o přímých platbách v rámci PPH) v neprospěch žalobkyně stanoveno snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti ve výši 3 % za přímé platby požadované za rok 2018 z důvodu používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Povinný požadavek na hospodaření (dále jen „PPH“) 10 přílohy II nařízení č. 1306/2013 odkazuje výlučně na čl. 55 věty 1 a 2 nařízení č. 1107/2009, podle kterého se přípravky na ochranu rostlin musejí používat náležitým způsobem. Předkládající soud by chtěl v zásadě vědět, zda tento PPH je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje i na situaci, ve které byl používán přípravek na ochranu rostlin, který nebyl v dotčeném členském státě povolený.

Předběžná otázka

Je třeba vykládat povinný požadavek na hospodaření (PPH) 10 přílohy II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, který odkazuje na čl. 55 věty 1 a 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS v tom smyslu, že tento povinný požadavek se vztahuje rovněž na situaci, ve které byl používán přípravek na ochranu rostlin, který v dotčeném členském státu nebyl podle naposledy uvedeného nařízení povolen?

Uplatňované unijněprávní předpisy

Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh: body odůvodnění 7 a 8, článek 3

Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001: článek 3, PPH 9 přílohy III

Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003: článek 4, PPH 9 přílohy II

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS: body odůvodnění 7, 8 a 35, články 28 a 31, čl. 55 věty 1 a 2, článek 83

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008: body odůvodnění 53, 54 a 59, články 91 a 93, PPH 10 přílohy II

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1310/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví některá přechodná ustanovení o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), kterým

se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013, pokud jde o zdroje a jejich rozdělení v roce 2014, a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 73/2009 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, č. 1306/2013 a č. 1308/2013, pokud jde o jejich použití v roce 2014: bod odůvodnění 16

Uvedené vnitrostátní předpisy

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (dále jen „prováděcí nařízení o přímých platbách v rámci PPH): čl. 3.1 odst. 1, oddíl 10.1 a 10.2 přílohy 3

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zákon o přípravcích na ochranu rostlin a biocidů, dále jen rovněž „Wgb“): čl. 20 odst. 1 a 3

Stručné vylíčení skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 20. března 2018 požádala žalobkyně (R en R) u žalovaného (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [ministr pro zemědělství, přírodu a kvalitu potravin, Nizozemsko]) o vyplacení přímých plateb.
- 2 Dne 11. října 2018 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (nizozemský úřad pro bezpečnost potravin a produktů) konstatoval, že žalobkyně používala přípravek na ochranu rostlin MECOP PP-2. Tento přípravek obsahuje účinnou látku Mecoprop-P. Z internetové stránky College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) (výbor pro povolování přípravků na ochranu rostlin a biocidů, Nizozemsko) příslušného pro provedení zákona o přípravcích na ochranu rostlin a biocidů lze vyčíst, že dne 30. ledna 2016 skončila platnost povolení pro MECOP PP-2. Lhůta pro prodej (poslední možné datum prodeje pro produkt, jeho platnost vypršela) byla stanovena na 30. července 2016 a lhůta pro použití (lhůta, ve které může být zbytek přípravku ještě používán) na 30. ledna 2017.
- 3 Rozhodnutím ze dne 4. dubna 2019 vykonal žalovaný podle prováděcího nařízení o přímých platbách v rámci PPH snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti ve výši 3 % za přímé platby, které je nutno poskytnout žalobkyni za rok 2018, protože žalobkyně používala nepovolený přípravek na ochranu rostlin. Rozhodnutím ze dne 21. srpna 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný námitky žalobkyně podané proti tomuto rozhodnutí.
- 4 V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně porušila ustanovení o pravidlech podmíněnosti. Použití nepovoleného přípravku na ochranu rostlin totiž spadá podle jeho názoru do PPH 10 přílohy II nařízení č. 1306/2013.
- 5 Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u předkládacího soudu.

Podstatné argumenty účastníků původního řízení

- 6 Žalobkyně uznává, že používala (již) nepovolený přípravek na ochranu rostlin, a tím porušila článek 28 nařízení č. 1107/2009. Podle jejího názoru ji však žalovaný uložil snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti v rozporu s právem, protože (nenáležitě) používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin nespadá do PPH 10 přílohy II nařízení č. 1306/2013. Žalobkyně je toho názoru, že použitím nepovoleného přípravku na ochranu rostlin porušila článek 28 nařízení č. 1107/2009, podle kterého se přípravek na ochranu rostlin uvede na trh nebo použije pouze tehdy, pokud byl povolen. To znamená, že žalobkyně porušila povinný požadavek článku 55 nařízení č. 1107/2009. Z přílohy II nařízení č. 1306/2013 a zejména PPH 10 vyplývá jednoznačně, že v tomto ohledu se musí jednat o porušení čl. 55 vět 1 a 2 nařízení č. 1107/2009. Článek 28 nařízení č. 1107/2009 není v příloze II nařízení č. 1306/2013 uveden, takže porušení tohoto ustanovení nepředstavuje porušení ustanovení o pravidlech podmíněnosti. Žalobkyně dále poukazuje na to, že u článku 28 nařízení č. 1107/2009 na jedné straně a článku 55 tohoto nařízení na druhé straně se jedná o dvě rozdílná jednání a obě jednání by mohla i podle článku 20 Wgb zakládat samostatné porušení normy.
- 7 Žalovaný se opírá zejména o systematický výklad PPH 10, přičemž ústřední roli zaujímá článek 55 nařízení č. 1107/2009. Zastává názor, že (nenáležitě) používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin spadá do tohoto PPH. Článek 55 nařízení č. 1107/2009 stanoví všeobecnou povinnost užívat všechny přípravky na ochranu rostlin náležitě. Nic nenasvědčuje tomu, že nepovolené přípravky na ochranu rostlin jsou z této povinnosti vyjmuty. Podle názoru žalovaného se u nepovoleného přípravku na ochranu rostlin nemůže *per definitionem* jednat o náležité používání. To zahrnuje podle článku 55 nařízení č. 1107/2009 mimo jiné dodržování podmínek stanovených podle článku 31 tohoto nařízení. Článek 31 nařízení č. 1107/2009 upravuje obsah povolení. Používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin nesplňuje požadavky tohoto ustanovení, protože tyto požadavky byly stanoveny pouze pro povolené přípravky na ochranu rostlin.

Stručné vylíčení odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Mezi účastníky řízení není sporné, že povolení pro přípravek na ochranu rostlin MECOP PP-2 ztratil svou platnost dne 30. ledna 2016 a maximální doba používání uplynula k okamžiku používání tohoto prostředku žalobkyní. Žalobkyně tím uznává, že porušila článek 28 nařízení č. 1107/2009.
- 9 Podle článků 91 až 93 nařízení č. 1306/2013 je plné poskytování přímých plateb požadovaných zemědělcem, jakým je žalobkyně, vázáno na dodržování ustanoveních týkajících se pravidel o podmíněnosti. Vystává otázka, zda žalovaný byl oprávněn uložit žalobkyni snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti z důvodu používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin. Podle čl. 93 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 zahrnují ustanovení týkající se pravidel

podmíněnosti uvedená v příloze II povinné požadavky na hospodaření podle unijního práva. Tato příloha II (a nikoli vnitrostátní prováděcí nařízení) je tedy v projednávaném případě relevantní pro otázku, zda se jedná o ustanovení o pravidlech podmíněnosti.

- 10 V příloze II nařízení č. 1306/2013 odkazuje PPH 10 na čl. 55 věty 1 a 2 nařízení č. 1107/2009; článek 28 tohoto nařízení v něm není uveden. Podle článku 28 nařízení č. 1107/2009, který se vztahuje na povolení uvádět přípravky na trh a používat je a náleží k oddílu 1 „Povolení“ kapitoly III, může být přípravek na ochranu rostlin uveden na trh nebo používán pouze tehdy, pokud byl v dotčeném členském státu povolen. Podle čl. 55 vět 1 a 2 nařízení č. 1107/2009, který se vztahuje na používání přípravků na ochranu rostlin a náleží k oddílu 2 „Použití a informace“ kapitoly III, musejí být přípravky na ochranu rostlin používány náležitým způsobem, což zahrnuje uplatnění zásad správné praxe v ochraně rostlin a dodržení podmínek používání. Ze znění těchto podmínek a jejich umístění v kapitole III nařízení č. 1107/2009 lze vyvodit, že tato ustanovení se vztahují na dvě od sebe odlišná jednání. Zdá se, že s tím je těžko slučitelný názor žalovaného, podle kterého článek 55 nařízení č. 1107/2009 obsahuje všeobecnou povinnost používat přípravky na ochranu rostlin náležitým způsobem. Podle tohoto názoru by byl zákaz používání nepovoleného přípravku na ochranu rostlin upravený v článku 28 nařízení č. 1107/2009 nadbytečný a tím bezpředmětný, protože tento zákaz by pak byl již obsažen v článku 55 tohoto nařízení. Doslovný výklad PPH 10 přílohy II nařízení č. 1306/2013 tedy vede k tomu, že neplatí v případě, ve kterém se používá nepovolený přípravek na ochranu rostlin. Tento výklad má však zvláštní a možná nežádoucí následek, že nelze uložit snížení za nedodržení pravidel podmíněnosti, pokud zemědělec používal nepovolený přípravek na ochranu rostlin, zatímco je to možné u nenáležitého používání povoleného přípravku na ochranu rostlin.
- 11 Vzhledem k cílům, které sledují ustanovení o používání přípravků na ochranu rostlin nařízení č. 1107/2009 a cílů pravidel podmíněnosti podle nařízení č. 1306/2013, zejména ochrany životního prostředí a zdraví lidí, zvířat a rostlin, jakožto rozvoje udržitelného zemědělství, není logické, že právní úprava pravidel podmíněnosti se vztahuje výlučně na situaci, ve které se používá povolený přípravek na ochranu rostlin, a nikoli na případy, ve kterých se používá nepovolený přípravek na ochranu rostlin. Výklad, který spočívá na cílech nařízení č. 1306/2013 a č. 1107/2009, vede k tomu, že PPH 10 přílohy II nařízení č. 1306/2013 se vztahuje i na situaci, ve které se používá nepovolený přípravek na ochranu rostlin.
- 12 V této souvislosti odkazuje College van Beroep voor het bedrijfsleven ještě na nařízení č. 1782/2003 a č. 73/2009, předchůdce nařízení č. 1306/2013. V něm se vztahuje PPH 9 (který odpovídá PPH 10 nařízení č. 1306/2013) na článek 3 směrnice 91/414. Tento článek stanoví, že lze používat pouze povolený přípravek na ochranu rostlin (odstavec 1) a přípravky na ochranu rostlin musejí být správně používány. Na základě chybějícího vysvětlení k pozměněnému přístupu v nařízení č. 1107/2009 není předkládajícímu soudu jasné, zda zákonodárce Unie byl toho

názoru, že odkaz na čl. 55 věty 1 a 2 nařízení č. 1107/2009 v PPH 10 nařízení č. 1306/2013 stačí k tomu, aby zahrnoval situaci, ve které je používán nepovolený přípravek na ochranu rostlin nebo zda právě tuto situaci zahrnout nechtěl.

- 13 College van Beroep voor het bedrijfsleven konečně poukazuje na to, že z bodu odůvodnění 59 nařízení č. 1306/2013 vyplývá, že příjemci by měli jasně rozumět svým povinnostem, které mají dodržovat, pokud jde o pravidla týkající se podmíněnosti. Vystává otázka, do jaké míry může zemědělec tyto dané povinnosti přesně znát, pokud základem výkladu PPH 10 není až tak znění, nýbrž především cíle a kontext nařízení č. 1306/2013 a č. 1107/2009.

PRACOVNÍ DOKUMENT