

Rechtssache C-189/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

26. März 2021

Vorlegendes Gericht:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für
Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

23. März 2021

Klägerin:

R. en R.

Beklagter:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage gegen den Bescheid des Beklagten, durch den nach der Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Durchführungsregelung über GAP-Direktzahlungen) zulasten der Klägerin eine Cross-Compliance-Kürzung von 3 % für die für das Jahr 2018 beantragten Direktzahlungen wegen der Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels festgesetzt worden ist.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Die Grundanforderung an die Betriebsführung (im Folgenden auch: GAB) 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1306/2013 verweist ausschließlich auf Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1107/2009, wonach Pflanzenschutzmittel sachgemäß angewendet werden müssen. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob diese GAB dahin auszulegen ist, dass sie sich auch auf die Situation bezieht, in der ein Pflanzenschutzmittel verwendet worden ist, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht zugelassen ist.

Vorlagefrage

Ist die Grundanforderung an die Betriebsführung (GAB) 10 des Anhangs II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, die auf Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates verweist, dahin auszulegen, dass sich diese Grundanforderung auch auf die Situation bezieht, in der ein Pflanzenschutzmittel verwendet worden ist, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht gemäß der letzteren Verordnung zugelassen ist?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln: Erwägungsgründe 7 und 8, Art. 3

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) 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, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001: Art. 3, GAB 9 des Anhangs III

Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003: Art. 4, GAB 9 des Anhangs II

Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates: Erwägungsgründe 7, 8 und 35, Art. 28 und 31, Art. 55 Sätze 1 und 2, Art. 83

Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates: Erwägungsgründe 53, 54 und 59, Art. 91 bis 93, GAB 10 des Anhangs II

Verordnung (EU) Nr. 1310/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit bestimmten Übergangsvorschriften betreffend die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die finanziellen Ressourcen und ihre Verteilung im Jahr 2014 sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich ihrer Anwendung im Jahr 2014: 16. Erwägungsgrund

Angeführte nationale Vorschriften

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (im Folgenden: Durchführungsregelung über GAP-Direktzahlungen): Art. 3.1 Abs. 1, Abschnitt 10.1 und 10.2 von Anhang 3

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Gesetz über Pflanzenschutzmittel und Biozide, im Folgenden auch: Wgb): Art. 20 Abs. 1 und 3

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Am 20. März 2018 beantragte die Klägerin (R en R) beim Beklagten (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, Niederlande]) die Auszahlung von Direktzahlungen.
- 2 Am 11. Oktober 2018 stellte die Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit) fest, dass die Klägerin das Pflanzenschutzmittel MECOP PP-2 verwendete. Dieses enthält den Wirkstoff Mecoprop-P. Der Website des für die Durchführung des Gesetzes über Pflanzenschutzmittel und Biozide zuständigen College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) (Ausschuss für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden, Niederlande) lässt sich entnehmen, dass die Zulassung für MECOP PP-2 am 30. Januar 2016 abgelaufen war. Die Verkaufsfrist (letztmögliches Verkaufsdatum für das abgelaufene Mittel) war auf den 30. Juli 2016 und die Verwendungsfrist (Frist, in der Restbestände des Mittels noch verwendet werden dürfen) auf den 30. Januar 2017 festgesetzt worden.
- 3 Mit Bescheid vom 4. April 2019 nahm der Beklagte nach der Durchführungsregelung über GAP-Direktzahlungen eine Cross-Compliance-Kürzung von 3 % für die der Klägerin für das Jahr 2018 zu gewährenden Direktzahlungen vor, weil die Klägerin ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet hatte. Mit Bescheid vom 21. August 2019 (im Folgenden: angefochtener Bescheid) wies der Beklagte den dagegen gerichteten Widerspruch der Klägerin als unbegründet zurück.

- 4 Im angefochtenen Bescheid führte der Beklagte aus, dass die Klägerin gegen eine Cross-Compliance-Vorschrift verstoßen habe. Die Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels fällt nach seiner Ansicht nämlich unter die GAB 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1306/2013.
- 5 Gegen den angefochtenen Bescheid erhob die Klägerin Klage beim vorliegenden Gericht.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Die Klägerin erkennt an, dass sie ein nicht (mehr) zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet und dadurch gegen Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 verstoßen hat. Ihrer Ansicht nach hat der Beklagte sie jedoch zu Unrecht mit einer Cross-Compliance-Kürzung belegt, weil die (unsachgemäße) Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels nicht unter die GAB 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1306/2013 falle. Die Klägerin ist der Ansicht, dass durch die Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels gegen Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 verstoßen werde, wonach ein Pflanzenschutzmittel nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden dürfe, wenn es zugelassen worden sei. Das bedeute nicht, dass sie gegen die Grundanforderung von Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 verstoßen habe. Aus Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 und insbesondere der GAB 10 ergebe sich eindeutig, dass diesbezüglich ein Verstoß gegen Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 vorliegen müsse. Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 sei in Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht erwähnt, so dass ein Verstoß gegen diese Vorschrift keinen Verstoß gegen eine Cross-Compliance-Vorschrift darstelle. Ferner weist die Klägerin darauf hin, dass es bei Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 auf der einen und Art. 55 dieser Verordnung auf der anderen Seite um zwei unterschiedliche Handlungen gehe und beide Handlungen auch gemäß Art. 20 Wgb einen selbständigen Verstoß begründen könnten.
- 7 Der Beklagte stützt sich insbesondere auf die systematische Auslegung der GAB 10, wobei Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 eine zentrale Rolle einnimmt. Er vertritt die Auffassung, dass die (unsachgemäße) Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels unter diese GAB falle. Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 sehe die allgemeine Verpflichtung vor, alle Pflanzenschutzmittel sachgemäß anzuwenden. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass nicht zugelassene Pflanzenschutzmittel von dieser Verpflichtung ausgenommen seien. Nach Ansicht des Beklagten kann bei einem nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittel *per definitionem* keine sachgemäße Verwendung des Mittels vorliegen. Diese umfasse nach Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 u. a. die Einhaltung der gemäß Art. 31 dieser Verordnung festgelegten Bedingungen. Art. 31 der Verordnung Nr. 1107/2009 regle den Inhalt der Zulassung. Die Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels

erfülle die Anforderungen dieser Bestimmung nicht, weil diese nur für zugelassene Pflanzenschutzmittel festgelegt würden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Zwischen den Parteien ist nicht streitig, dass die Zulassung für das Pflanzenschutzmittel MECOP PP-2 ihre Gültigkeit am 30. Januar 2016 verloren hat und die maximale Verwendungsfrist zum Zeitpunkt der Verwendung dieses Mittels durch die Klägerin abgelaufen war. Die Klägerin erkennt damit an, dass sie gegen Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 verstoßen hat.
- 9 Nach Art. 91 bis 93 der Verordnung Nr. 1306/2013 ist die vollständige Gewährung der von einem Landwirt wie der Klägerin beantragten Direktzahlungen an die Einhaltung von Cross-Compliance-Vorschriften geknüpft. Es stellt sich die Frage, ob der Beklagte befugt war, die Klägerin wegen der Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels mit einer Cross-Compliance-Kürzung zu belegen. Nach Art. 93 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 umfassen die in Anhang II angeführten Cross-Compliance-Vorschriften die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Unionsrecht. Auf diesen Anhang II (und nicht die nationale Durchführungsregelung) kommt es daher vorliegend für die Frage an, ob Cross-Compliance-Vorschriften vorliegen.
- 10 In Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 verweist die GAB 10 auf Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1107/2009; Art. 28 dieser Verordnung ist darin nicht genannt. Nach Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009, der sich auf die Zulassung zum Inverkehrbringen und zur Verwendung bezieht und zu Abschnitt 1 „Zulassung“ von Kapitel III gehört, darf ein Pflanzenschutzmittel nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat zugelassen wurde. Nach Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1107/2009, der sich auf die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln bezieht und zu Abschnitt 2 „Verwendung und Information“ von Kapitel III gehört, müssen Pflanzenschutzmittel sachgemäß angewendet werden, was die Befolgung der Grundsätze der guten Pflanzenschutzpraxis und die Einhaltung der Verwendungsbedingungen umfasst. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen und ihrer Verortung in Kapitel III der Verordnung Nr. 1107/2009 kann abgeleitet werden, dass sich diese Vorschriften auf zwei voneinander zu unterscheidende Handlungen beziehen. Die Auffassung des Beklagten, wonach Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 die allgemeine Verpflichtung enthält, alle Pflanzenschutzmittel sachgemäß anzuwenden, scheint nur schwer damit vereinbar zu sein. Nach dieser Ansicht wäre das in Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 geregelte Verbot der Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels nämlich überflüssig und damit bedeutungslos, weil dieses Verbot dann bereits von Art. 55 dieser Verordnung erfasst wäre. Eine wörtliche Auslegung der GAB 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1306/2013 führt daher dazu, dass sie in dem Fall nicht gilt, in dem ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet wird. Diese Auslegung hat jedoch die merkwürdige und womöglich unerwünschte

Folge, dass keine Cross-Compliance-Kürzung auferlegt werden kann, wenn ein Landwirt ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet hat, wohingegen dies bei unsachgemäßer Verwendung eines zugelassenen Pflanzenschutzmittels möglich ist.

- 11 Angesichts der Ziele, die mit den Vorschriften über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln der Verordnung Nr. 1107/2009 verfolgt werden, und der Ziele der Cross-Compliance gemäß der Verordnung Nr. 1306/2013, insbesondere des Schutzes der Umwelt und der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, ist es nicht logisch, dass sich diese Cross-Compliance-Regelung ausschließlich auf die Situation bezieht, in der ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet wird, und nicht auf die, in der ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel zum Einsatz kommt. Eine Auslegung, die auf den Zielen der Verordnungen Nr. 1306/2013 und Nr. 1107/2009 beruht, führt dazu, dass der GAB 10 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1306/2013 auch die Situation unterfällt, in der ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet wird.
- 12 In diesem Zusammenhang verweist das College van Beroep voor het bedrijfsleven noch auf die Verordnungen Nr. 1782/2003 und Nr. 73/2009, die Vorläufer der Verordnung Nr. 1306/2013. Darin bezieht sich die GAB 9 (die der GAB 10 der Verordnung Nr. 1306/2013 entspricht) auf Art. 3 der Richtlinie 91/414. Dieser sah vor, dass nur ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet werden darf (Absatz 1) und Pflanzenschutzmittel sachgemäß angewendet werden müssen (Absatz 3). Aufgrund des Fehlens einer Erläuterung zum geänderten Ansatz in der Verordnung Nr. 1107/2009 ist dem vorlegenden Gericht nicht klar, ob der Unionsgesetzgeber der Ansicht war, dass ein Verweis auf Art. 55 Sätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 in der GAB 10 der Verordnung Nr. 1306/2013 ausreicht, um darunter auch die Situation zu fassen, in der ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet wird, oder ob er diese Situation gerade nicht davon erfasst sehen wollte.
- 13 Schließlich weist das College van Beroep voor het bedrijfsleven darauf hin, dass sich aus dem 59. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 ergibt, dass die Begünstigten die Vorschriften, die sie im Rahmen der Cross-Compliance einzuhalten haben, genau kennen müssen. Es stellt sich die Frage, inwiefern ein Landwirt die diesbezüglichen Verpflichtungen genau kennen kann, wenn bei der Auslegung der GAB 10 nicht so sehr der Wortlaut, sondern vor allem die Ziele und der Kontext der Verordnungen Nr. 1306/2013 und Nr. 1107/2009 zugrunde gelegt werden.