

C-189/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. március 26.

A kérdést előterjesztő bíróság:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. március 23.

Felperes:

R. en R.

Alperes:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Az alapeljárás tárgya

Az alperes azon határozata ellen irányuló kereset, amellyel az Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (a KAP szerinti közvetlen kifizetésekről szóló végrehajtási rendelet) alapján a felperessel szemben nem engedélyezett növényvédő szer felhasználása miatt a 2018-as év tekintetében igényelt közvetlen kifizetések tekintetében 3%-os kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést állapított meg.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az 1306/2013 rendelet II. mellékletében említett, 10. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmény (a továbbiakban: SMR) kizárólag az 1107/2009 rendelet 55. cikkének első és második mondatára hivatkozik, amely szerint a növényvédő szereket megfelelően kell felhasználni. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy ezen SMR-t úgy kell-e értelmezni, hogy az arra a helyzetre is vonatkozik, amelyben az érintett tagállamban nem engedélyezett növényvédő szert használtak.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet II. mellékletében említett, 10. jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményt (SMR), amely a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 55. cikkének első és második mondatára hivatkozik, hogy e jogszabályban foglalt követelmény arra a helyzetre is vonatkozik, amelyben az érintett tagállamban utóbbi rendelet alapján nem engedélyezett növényvédő szert használtak fel?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv: a hetedik és a nyolcadik preambulumbekkezdés és a 3. cikk

A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet: a 3. cikk, a III. mellékletben foglalt 9. SMR

A közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet: a 4. cikk, a II. mellékletben foglalt 9. SMR

A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet: a (7), (8) és (35) preambulumbekkezdés, a 28. cikk és 31. cikk, a 55. cikk első és második mondata, a 83. cikk

A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet: a (53), (54) és (59) preambulumbekkezdés, 91–93. cikk, a II. mellékletben foglalt 10. SMR

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó egyes átmeneti rendelkezések megállapításáról, a(z) 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a források és a források 2014. évben történő elosztása tekintetében történő módosításáról, valamint a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek és a(z) 1307/2013/EU, a(z) 1306/2013/EU és a(z) 1308/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a 2014. évben való alkalmazásuk tekintetében történő módosításáról szóló, 2013. december 17-i 310/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet: a (16) preambulumbekkezdés

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (a továbbiakban: a KAP szerinti közvetlen kifizetésekről szóló végrehajtási rendelet): a 3.1. cikk (1) bekezdése, a 3. melléklet 10.1. és 10.2. szakasza

Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (a növényvédő szerekről és a biocid termékekről szóló törvény, a továbbiakban: Wgb): a 20. cikk (1) és (3) bekezdése

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2018. március 20-án a felperes (R en R) közvetlen kifizetések nyújtása iránti kérelmet nyújtott be az alpereshez (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszerminőségi miniszter, Hollandia]).
- 2 2018. október 11-én a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) (holland élelmiszer- és termékfelügyeleti hatóság) megállapította, hogy a felperes a MECOP PP-2 növényvédő szert használta. E növényvédő szer a Mecoprop-P hatóanyagot tartalmazta. A növényvédő szerekről és biocid termékekről szóló törvény végrehajtásáért felelős College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (a növényvédő szerek és biocid termékek engedélyező tanácsa, Hollandia) honlapja alapján megállapítható, hogy a MECOP PP-2 engedélye 2016. január 30-án lejárt. Az értékesítési határnapként (a lejárt engedélyű termék lehetséges értékesítésének utolsó időpontja) 2016. július 30-át, a felhasználásra előírt határnapként (az az időpont, ameddig a szer fennmaradó részei még felhasználhatók) pedig 2017. január 30-át határozták meg.
- 3 2019. április 4-i határozatával az alperes a KAP szerinti közvetlen kifizetésekről szóló végrehajtási rendelet alapján a 2018-as év tekintetében nyújtandó közvetlen kifizetések tekintetében 3%-os kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést állapított meg, mivel a felperes nem engedélyezett növényvédő szert használt. 2019. augusztus 21-i határozatával (a továbbiakban: megtámadott határozat) az alperes a felperes által e határozattal szemben benyújtott fellebbezést mint megalapozatlant elutasította.

- 4 A megtámadott határozatban az alperes megállapította, hogy a felperes kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályt sértett meg. Álláspontja szerint ugyanis a nem engedélyezett növényvédő szer használata az 1306/2013 rendelet II. mellékletében foglalt 10. SMR hatálya alá tartozik.
- 5 A megtámadott határozattal szemben a felperes keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárás feleinek alapvető érvei

- 6 A felperes elismeri, hogy olyan növényvédő szert használt, amely (már) nem rendelkezett engedéllyel, és ezáltal megsértette az 1107/2009 rendelet 28. cikkét. Álláspontja szerint azonban az alperes tévesen állapította meg vele szemben a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést, mivel a nem engedélyezett növényvédő szer (nem megfelelő) felhasználása nem tartozik az 1306/2013 rendelet II. mellékletében foglalt 10. SMR hatálya alá. A felperes úgy véli, hogy a nem engedélyezett növényvédő szer felhasználása ellentétes az 1107/2009 rendelet 28. cikkével, amely szerint növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható, ha azt engedélyezték. Ez nem jelenti azt, hogy megsértette az 1107/2009 rendelet 55. cikkében foglalt alapkövetelményt. Az 1306/2013 rendelet II. mellékletéből és különösen a 10. SMR-ből egyértelműen kitűnik, hogy ehhez az 1107/2009 rendelet 55. cikke első és második mondatának megsértésének kell fennállnia. Az 1107/2009 rendelet 28. cikkét nem említi az 1306/2013 rendelet II. melléklete, így e rendelkezés megsértése nem minősül a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabály megsértésének. A felperes továbbá arra emlékeztet, hogy egyrészt az 1107/2009 rendelet 28. cikke, másrészt pedig e rendelet 55. cikke két különböző cselekményre vonatkozik, és hogy mindkét cselekmény a Wgb 20. cikke értelmében önálló jogsértést valósíthat meg.
- 7 Az alperes különösen az SMR 10 rendszertani értelmezésére hivatkozik, amelynek során az 1107/2009 rendelet 55. cikke központi szerepet tölt be. Az alperes úgy véli, hogy nem engedélyezett növényvédő szer (nem megfelelő) használata ezen SMR hatálya alá tartozik. Az 1107/2009 rendelet 55. cikke általános kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy valamennyi növényvédő szert megfelelően kell használni. Semmi sem utal arra, hogy a nem engedélyezett növényvédő szerek mentesülnek e kötelezettség alól. Az alperes álláspontja szerint a nem engedélyezett növényvédő szer esetében fogalmilag nem állhat fenn a szer megfelelő használata. A megfelelő használat az 1107/2009 rendelet 55. cikke alapján magában foglalja többek között az e rendelet 31. cikkének megfelelően megállapított feltételeknek való megfelelést. Az 1107/2009 rendelet 31. cikke szabályozza az engedély tartalmát. A nem engedélyezett növényvédő szer használata nem felel meg e rendelkezés követelményeinek, mivel azokat csak az engedélyezett növényvédő szerek tekintetében határozták meg.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 8 A felek között nem vitatott, hogy a MECOP PP-2 növényvédő szer engedélye 2016. január 30-án érvényességét veszítette, és hogy a felhasználásra vonatkozó maximális határidő e szer felperes általi használatának időpontjában már lejárt. A felperes ezáltal elismeri, hogy megsértette az 1107/2009 rendelet 28. cikkét.
- 9 Az 1306/2013 rendelet 91–93. cikke szerint a felpereshez hasonló mezőgazdasági termelő által igényelt közvetlen kifizetések teljes körű nyújtása a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok betartásától függ. Az a kérdés merül fel, hogy az alperes jogosult volt-e arra, hogy a felperessel szemben nem engedélyezett növényvédő szer felhasználása miatt kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést állapítson meg. Az 1306/2013 rendelet 93. cikkének (1) bekezdése szerint a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok tartalmazzák a II. mellékletben szereplő, az uniós jog keretébe tartozó, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket. E II. melléklet (és nem a nemzeti végrehajtási szabályozás) releváns tehát a jelen ügyben azon kérdés tekintetében, hogy fennállnak-e kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok.
- 10 Az 1306/2013 rendelet II. mellékletében a 10. SMR az 1107/2009 rendelet 55. cikkének második és harmadik mondatára hivatkozik; e rendelet 28. cikkét ezen SMR nem említi. Az 1107/2009 rendelet forgalombahozatali és felhasználási engedélyre vonatkozó, és a III. fejezet „Engedélyezés” című 1. szakaszához tartozó 28. cikke szerint növényvédő szer csak akkor hozható forgalomba vagy használható fel, ha azt az érintett tagállam engedélyezte. Az 1107/2009 rendelet növényvédő szerek felhasználására vonatkozó, és a III. fejezet „Felhasználás és tájékoztatás” című 2. szakaszához tartozó 55. cikkének első és második mondata szerint a növényvédő szereket megfelelően kell felhasználni, ami magában foglalja a helyes növényvédelmi gyakorlat elveinek alkalmazását és a felhasználási feltételeknek való megfelelést. E rendelkezések szövegéből és az 1107/2009 rendelet III. fejezetében elfoglalt helyéből arra lehet következtetni, hogy e rendelkezések két egymástól eltérő cselekményre vonatkoznak. Az alperes azon álláspontja, amely szerint az 1107/2009 rendelet 55. cikke azt az általános kötelezettséget tartalmazza, hogy valamennyi növényvédő szert megfelelően kell felhasználni, nehezen tűnik ezzel összeegyeztethetőnek. Ezen álláspont szerint ugyanis a nem engedélyezett növényvédő szer felhasználásának az 1107/2009 rendelet 28. cikkében szabályozott tilalma felesleges, és ennél fogva értelmetlen lenne, mivel e tilalmat már e rendelet 55. cikke is magában foglalná. Az 1306/2013 rendelet II. mellékletében foglalt 10. SMR szó szerinti értelmezése tehát azt eredményezi, hogy az nem vonatkozik arra az esetre, ha engedély nélküli növényvédő szert használnak fel. Ezen értelmezés azonban azzal a különösen és valószínűleg nem kívánt következménnyel jár, hogy a kifizetések kölcsönös megfeleltetés szerinti csökkentése nem alkalmazható, ha a mezőgazdasági termelő nem engedélyezett növényvédő szert használ fel, holott ez engedélyezett növényvédő szer nem megfelelő felhasználása esetén alkalmazható.

- 11 Figyelemmel az 1107/2009 rendelet által a növényvédő szerek használatára vonatkozó szabályokkal követett célokra, valamint a kölcsönös megfeleltetés 1306/2013 rendelet szerinti céljaira, többek között a környezet, valamint az emberek, állatok és növények egészségének védelmére, továbbá a fenntartható mezőgazdaság megteremtésére, nem logikus, hogy a kölcsönös megfeleltetés e rendszere kizárólag arra a helyzetre vonatkozzon, amelyben engedélyezett növényvédő szert használnak fel, pedig arra ne, amelyben nem engedélyezett növényvédő szert alkalmaznak. Az 1306/2013 rendelet és az 1107/2009 rendelet célkitűzésein alapuló értelmezés ahhoz vezet, hogy az 1306/2013 rendelet II. mellékletében foglalt 10. SMR arra a helyzetre is kiterjed, amelyben nem engedélyezett növényvédő szert használnak fel.
- 12 E tekintetben a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) az 1306/2013 rendeletet megelőző 1782/2003 rendeletre és 73/2009 rendeletre is hivatkozik. E rendeletekben a 9. SMR (amely az 1306/2013 rendeletben foglalt 10. SMR-nek felel meg) a 91/414 irányelv 3. cikkére hivatkozik. Ez előírta, hogy csak engedélyezett növényvédő szer használható (az (1) bekezdés), és a növényvédő szereket helyesen kell használni (a (3) bekezdés). Az 1107/2009 rendeletben módosított bekezdésre vonatkozó indokolás hiányában a kérdést előterjesztő bíróság számára nem egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó úgy vélte-e, hogy az 1306/2013 rendeletben foglalt 10. SMR-ben az 1107/2009 rendelet 55. cikkének első és második mondatára való utalás elegendő ahhoz, hogy magában foglalja azt a helyzetet, amelyben nem engedélyezett növényvédő szert használnak fel, vagy éppen hogy azt akarta-e, hogy a 10. SMR pont e helyzetre ne vonatkozzon.
- 13 Végezetül a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága) felhívta a figyelmet arra, hogy az 1306/2013 rendelet (59) preambulumbekkezdésből az következik, hogy a kedvezményezetteknek pontosan kell ismerniük a megfelelési kötelezettségeiket a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok tekintetében. Az a kérdés merül fel, hogy a mezőgazdasági termelő mennyire ismerheti pontosan a vonatkozó kötelezettségeket, amennyiben a 10. SMR értelmezése nem annyira a szövegén, hanem mindenekelőtt az 1306/2013 rendelet és az 1107/2009 rendelet céljain és összefüggésein alapul.