Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

5. Mai 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Anhang II – Grundanforderung an die Betriebsführung 10 – Verordnung (EU) Nr. 1107/2009 – Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 – Direktzahlungen – Gemeinsame Regeln – Gänzliche oder teilweise Kürzung oder Ausschluss der im Rahmen der GAP gewährten Fördermittel – Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften – Verwendung eines Pflanzenschutzmittels, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr zugelassen ist und, im letzteren Fall, dessen Verwendungsfrist überschritten ist“

In der Rechtssache C-189/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) mit Entscheidung vom 23. März 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 26. März 2021, in dem Verfahren

R. en R.

gegen

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter D. Gratsias und Z. Csehi (Berichterstatter),

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der niederländischen Regierung, vertreten durch C. S. Schillemans und M. K. Bulterman als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

– der griechischen Regierung, vertreten durch E. Tsaousi und I.-E. Krompa als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch H. van Vliet, A. Sauka und F. Castilla Contreras als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Grundanforderung an die Betriebsführung 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 (ABl. 2013, L 347, S. 549, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 9) (im Folgenden: GAB 10), soweit sie auf Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 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 (ABl. 2009, L 309, S. 1) verweist.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen R. en R. und dem Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Minister für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität, im Folgenden: Minister) über die Kürzung der R. en R. zu gewährenden Direktzahlungen für das Jahr 2018 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1306/2013

3 Die Verordnung Nr. 1306/2013 betrifft die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

4 Der 53. Erwägungsgrund dieser Verordnung sieht vor:

„Mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rate[s] [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 (ABl. 2003, L 270, S. 1)], die durch die 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 Nr. 1782/2003 (ABl. 2009, L 30, S. 16)] ersetzt wurde, wurde der Grundsatz festgelegt, dass die volle Zahlung einiger GAP-Fördermittel an die Begünstigten an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf Landnutzung, landwirtschaftliche Erzeugung und landwirtschaftliche Tätigkeit gebunden sein sollte. …

Im Rahmen der sich hieraus ergebenden ‚Cross-Compliance'-Regelung müssen die Mitgliedstaaten Sanktionen verhängen, indem sie die im Rahmen der GAP gewährten Fördermittel ganz oder teilweise kürzen oder ausschließen."

5 Im 54. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 heißt es:

„Durch die Cross-Compliance-Regelung werden grundlegende Anforderungen in Bezug auf Umweltschutz, Klimawandel, Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen, öffentliche Gesundheit, Tier- und Pflanzengesundheit und Tierschutz in die GAP einbezogen. Die Cross-Compliance-Regelung soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beitragen, indem die Begünstigten für die notwendige Einhaltung dieser grundlegenden Anforderungen sensibilisiert werden. Ziel ist es auch, die GAP mit den von der Gesellschaft gestellten Erwartungen besser in Einklang zu bringen, indem ihre Kohärenz mit der Politik in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch und Tier, Pflanzengesundheit und Tierschutz verstärkt wird. Die Cross-Compliance-Regelung ist ein wesentlicher Bestandteil der GAP und sollte daher beibehalten werden. Der Geltungsbereich der Regelung, der bisher aus zwei getrennten Listen von Grundanforderungen an die Betriebsführung und Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand besteht, sollte jedoch gestrafft werden, um die Kohärenz der Cross-Compliance-Regelung zu gewährleisten und sichtbarer zu machen. Zu diesem Zweck sollten die Anforderungen und Standards in einer Liste zusammengefasst und nach Bereichen und Gegenständen aufgeschlüsselt werden. …"

6 Die Vorschriften des Titels VI dieser Verordnung beziehen sich auf die Cross-Compliance. In Kapitel I dieses Titels ist der Geltungsbereich der Cross-Compliance festgelegt. Art. 91 („Allgemeiner Grundsatz") Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Erfüllt ein in Artikel 92 genannter Begünstigter die Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93 nicht, so wird gegen ihn eine Verwaltungssanktion verhängt."

7 Art. 91 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung Nr. 1306/2013 sieht vor:

„Für die Zwecke dieses Titels bezeichnet der Ausdruck:

…

b) ‚Anforderung' jede einzelne Grundanforderung an die Betriebsführung, die sich aus dem in Anhang II genannten Unionsrecht innerhalb eines Rechtsakts ergibt und inhaltlich von den anderen Anforderungen desselben Rechtsakts abweicht."

8 Art. 92 („Betroffene Begünstigte“) Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor:

„Artikel 91 gilt für Begünstigte, die Direktzahlungen gemäß der Verordnung … Nr. 1307/2013 … erhalten.“

9 Art. 93 („Cross-Compliance-Vorschriften“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 bestimmt:

„Die in Anhang II aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Unionsrecht und die auf nationaler Ebene aufgestellten Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand und betreffen die folgenden Bereiche:

a) Umweltschutz, Klimawandel und guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen,

b) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen,

c) Tierschutz.“

10 In Anhang II („Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93“) der Verordnung heißt es:

„GAB: Grundanforderungen an die Betriebsführung

…

Bereich	Hauptgegenstand	Anforderungen und Standards		
…	…	…		
Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze	Pflanzenschutzmittel	GAB 10	Verordnung … Nr. 1107/2009 …	Art. 55 [Abs. 1 und 2 Satz 1]“

11 Titel VI Kapitel II („Kontrollsystem und Verwaltungssanktionen im Rahmen der Cross-Compliance“) der Verordnung Nr. 1306/2013 enthält deren Art. 96 bis 101.

12 Art. 99 („Berechnung der Verwaltungssanktion“) dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Zur Anwendung der Verwaltungssanktion gemäß Artikel 91 wird der Gesamtbetrag der in Artikel 92 genannten Zahlungen, der dem betroffenen Begünstigten gewährt wurde bzw. zu gewähren ist, für die Beihilfeanträge, die er in dem Kalenderjahr, in dem der Verstoß festgestellt wurde, eingereicht hat oder einreichen wird, gekürzt oder gestrichen.

…

(2) …

Verstöße, die eine direkte Gefährdung der Gesundheit von Mensch oder Tier bedeuten, werden jedoch immer mit einer Kürzung oder einem Ausschluss geahndet.

…“

Verordnung Nr. 1107/2009

13 Die Verordnung Nr. 1107/2009 betrifft das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln. In den Erwägungsgründen 24 und 35 dieser Verordnung heißt es:

„(24) Die Bestimmungen für eine Zulassung müssen ein hohes Schutzniveau gewährleisten. Insbesondere sollte bei Erteilung einer Zulassung für Pflanzenschutzmittel das Ziel, die Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt zu schützen, Vorrang haben vor dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern. Daher sollte, bevor ein Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht wird, nachgewiesen werden, dass es einen offensichtlichen Vorteil für die Pflanzenerzeugung bringt und keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen, einschließlich der besonders gefährdeten Personengruppen, oder von Tieren sowie keine unzulässigen Folgen für die Umwelt hat.

…

(35) Zur Sicherung des hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und die Umwelt sollten Pflanzenschutzmittel sachgemäß entsprechend ihrer Zulassung … verwendet werden …“

14 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Diese Verordnung enthält Bestimmungen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in kommerzieller Form sowie über ihr Inverkehrbringen, ihre Verwendung und ihre Kontrolle innerhalb der [Europäischen] Gemeinschaft.

…

(3) Ziel dieser Verordnung ist die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt und das bessere Funktionieren des Binnenmarkts durch die Harmonisierung der Vorschriften für das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion.

…“

15 In Abschnitt 1 („Zulassung“) Unterabschnitt 1 („Anforderungen und Inhalte“) des Kapitels III („Pflanzenschutzmittel“) der Verordnung Nr. 1107/2009 bestimmt Art. 28 („Zulassung zum Inverkehrbringen und zur Verwendung“) Abs. 1:

„Ein Pflanzenschutzmittel darf nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden, wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß der vorliegenden Verordnung zugelassen wurde.“

16 Art. 32 („Dauer“) Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) In der Zulassung wird die Zulassungsdauer festgelegt.

Unbeschadet des Artikels 44 wird die Geltungsdauer einer Zulassung für einen Zeitraum von höchstens einem Jahr nach Ablauf der Zulassung der in dem Pflanzenschutzmittel enthaltenen Wirkstoffe, Safener und Synergisten festgelegt, und danach für so lange, wie die in dem Pflanzenschutzmittel enthaltenen Wirkstoffe, Safener und Synergisten genehmigt sind.

…“

17 In Art. 46 („Aufbrauchfrist“) der Verordnung heißt es:

„Hebt ein Mitgliedstaat eine Zulassung auf, ändert er sie oder verlängert er sie nicht, so kann er eine Aufbrauchfrist für Entsorgung, Lagerung, Inverkehrbringen und Verbrauch der bereits bestehenden Lagerbestände einräumen.

Soweit die Gründe für die Aufhebung, die Änderung oder die Nichtgewährung der Erneuerung der Zulassung nicht den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt betreffen, wird die Aufbrauchfrist begrenzt und beträgt höchstens sechs Monate für den Verkauf und den Vertrieb und zusätzlich höchstens ein Jahr für die Beseitigung, die Lagerung und den Verbrauch der Lagerbestände des betreffenden Pflanzenschutzmittels.“

18 In Abschnitt 2 („Verwendung und Information“) des Kapitels III der Verordnung Nr. 1107/2009 sieht Art. 55 („Verwendung von Pflanzenschutzmitteln“) Abs. 1 und 2 Satz 1 vor:

„Pflanzenschutzmittel müssen sachgemäß angewendet werden.

Die sachgemäße Verwendung umfasst die Befolgung der Grundsätze der guten Pflanzenschutzpraxis und die Einhaltung der gemäß Artikel 31 festgelegten und auf dem Etikett angegebenen Bedingungen.“

19 Art. 83 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 bestimmt:

„Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung. Insbesondere die in anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, wie z. B. der Verordnung … Nr. 1782/2003, enthaltenen Bezugnahmen auf Artikel 3 der Richtlinie 91/414/EWG [des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 1991, L 230, S. 1)] gelten als Bezugnahmen auf Artikel 55 der vorliegenden Verordnung.“

Richtlinie 91/414

20 Die Richtlinie 91/414 wurde durch die Verordnung Nr. 1107/2009 aufgehoben und galt bis zum 13. Juni 2011.

21 In Art. 3 dieser Richtlinie hieß es:

„(1) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass in ihrem Gebiet nur die Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht und angewendet werden dürfen, die sie nach den Bestimmungen dieser Richtlinie zugelassen haben, es sei denn, dass der Anwendungszweck unter Artikel 22 fällt.

…

(3) Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Pflanzenschutzmittel sachgemäß angewendet werden müssen. Die sachgemäße Anwendung umfasst die Einhaltung der gemäß Artikel 4 festgelegten und auf dem Kennzeichnungsschild angegebenen Bedingungen sowie die Befolgung der Grundsätze der guten Pflanzenschutzpraxis und, wann immer möglich, der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes.

…“

Niederländisches Recht

22 Art. 20 der Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Gesetz über Pflanzenschutzmittel und Biozide) vom 17. Februar 2007 (Stb. 2007, 125) in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung lautet:

„Verstöße gegen die Verordnung

1. Es ist verboten, gegen Art. 28 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und 5, Art. 55, Art. 56 Abs. 1, Art. 58 Abs. 1 oder Art. 64 der Verordnung [Nr.] 1107/2009 oder die auf ihrer Grundlage erlassenen Verordnungen zu verstoßen. …“

23 Die Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB nr. WJZ/14194346 (Durchführungsregelung Nr. WJZ/14194346 über GAP-Direktzahlungen und Cross-Compliance) vom 11. Dezember 2014 (Stcrt. 2014, 36127) in ihrer auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Durchführungsregelung) sieht in Art. 3.1 Abs. 1 vor:

„Cross-Compliance:

1 Ein Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs, der einen Antrag auf Direktzahlungen … gestellt hat, hat folgende Bestimmungen einzuhalten:

a. die in Anhang 3 aufgeführten Anforderungen an die Betriebsführung gemäß Art. 93 Abs. 1 der Verordnung … Nr. 1306/2013 …“

24 Anhang 3 zu Art. 3.1 Abs. 1 Buchst. a der Durchführungsregelung lautet:

„Anforderungen an die Betriebsführung gemäß Art. 93 Abs. 1 der Verordnung … Nr. 1306/2013

…

Hauptgegenstand: Pflanzenschutzmittel

GAB 10. Art. 55 [Abs. 1 und 2 Satz 1] der Verordnung … Nr. 1107/2009 …:

10.1	… Art. 55 [Abs. 1 und 2 Satz 1] der Verordnung … Nr. 1107/2009“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

25 Am 20. März 2018 reichte R. en R. beim Minister eine kombinierte Erklärung ein, in der sie die Auszahlung von GAP-Direktzahlungen beantragte.

26 Am 11. Oktober 2018 stellte ein Kontrolleur der Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit) fest, dass einer der Gesellschafter von R. en R. das Pflanzenschutzmittel MECOP PP-2 (Zulassungsnummer 12678N) zur Bekämpfung des Stumpfblättrigen Ampfers (*Rumex obtusifolius*) verwendete. Dieses

Pflanzenschutzmittel enthält den Wirkstoff Mecoprop-P. Die Zulassung dieses Pflanzenschutzmittels war am 30. Januar 2016 abgelaufen. Die Verkaufsfrist des Mittels war auf den 30. Juli 2016 und seine Verwendungsfrist auf den 30. Januar 2017 festgesetzt worden.

27 Am 4. April 2019 nahm der Minister nach der Durchführungsregelung eine Kürzung von 3 % für die R. en R. für das Jahr 2018 zu gewährenden Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften vor, weil diese ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet hatte.

28 Mit Bescheid vom 21. August 2019 wies der Minister den Widerspruch von R. en R gegen diese Kürzung als unbegründet zurück. In diesem Bescheid wurde das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Verhalten als ein Fall der Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften bewertet, weil die Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels unter die GAB 10 falle, die auf Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 verweise.

29 R. en R. greift diesen Bescheid vor dem vorlegenden Gericht an.

30 Vor diesem Gericht bestreitet R. en R. nicht, ein nicht mehr zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet zu haben, macht aber geltend, dass dies keinen Verstoß gegen Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 darstelle, da dieser Artikel lediglich vorsehe, dass Pflanzenschutzmittel „sachgemäß angewendet“ werden müssten. Durch die Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels werde nicht gegen Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 verstoßen, sondern gegen deren Art. 28, wonach ein Pflanzenschutzmittel nur in Verkehr gebracht oder verwendet werden dürfe, wenn es zugelassen worden sei. Da Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 jedoch in Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht erwähnt sei, stelle ein Verstoß gegen diese Vorschrift keinen Verstoß gegen eine Cross-Compliance-Vorschrift dar. Der Minister habe daher zu Unrecht einen Verstoß gegen die GAB 10 angenommen, so dass er nicht befugt gewesen sei, eine Kürzung von 3 % für die R. en R. für das Jahr 2018 zu gewährenden Direktzahlungen wegen Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften vorzunehmen.

31 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts führt eine wörtliche Auslegung von Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009, auf den die GAB 10 verweise, dazu, dass dieser Artikel in dem Fall nicht gelte, in dem ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet werde. Eine solche Auslegung habe jedoch die „merkwürdige und womöglich unerwünschte“ Folge, dass keine Kürzung wegen Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften auferlegt werden könne, wenn ein Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet habe, wohingegen dies bei unsachgemäßer Verwendung eines zugelassenen Pflanzenschutzmittels möglich sei.

32 Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob die in der vorstehenden Randnummer dargelegte Auslegung mit den Zielen des Schutzes der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie der Umwelt, die mit den Verordnungen Nrn. 1306/2013 und 1107/2009 verfolgt werden, vereinbar ist.

33 Das vorlegende Gericht fragt ferner im Wesentlichen nach den Gründen, aus denen der Unionsgesetzgeber in Art. 83 der Verordnung Nr. 1107/2009 entschieden hat, vorzusehen, dass Bezugnahmen in anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft auf Art. 3 der Richtlinie 91/414 nur als Bezugnahmen auf Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009 und nicht auch auf Art. 28 dieser Verordnung gelten.

34 Vor diesem Hintergrund hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obergericht für Wirtschaftsverwaltungssachen, Niederlande) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die GAB 10, die auf Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 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?

Zur Vorlagefrage

35 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die GAB 10, die auf Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 verweist, dahin auszulegen ist, dass sich diese Grundanforderung auch auf die Situation bezieht, in der ein Pflanzenschutzmittel verwendet worden ist, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr zugelassen ist und, im letzteren Fall, dessen Verwendungsfrist überschritten ist.

36 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteil vom 22. Januar 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es dem vorlegenden Gericht zufolge zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens unstreitig ist, dass die Zulassung des betreffenden Pflanzenschutzmittels am 30. Januar 2016 abgelaufen war und dass bei der Verwendung dieses Mittels durch die Klägerin des Ausgangsverfahrens die auf den 30. Januar 2017 festgesetzte Verwendungsfrist ebenfalls überschritten war.

38 Erstens ist festzustellen, dass gemäß dem 35. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1107/2009 mit einer „sachgemäßen Verwendung“ von Pflanzenschutzmitteln eine Verwendung „entsprechend ihrer Zulassung“ gemeint ist.

39 Insoweit ist der Begriff „sachgemäße Verwendung“, wie er in Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 verwendet wird, hinsichtlich seines zweiten Bestandteils so zu verstehen, dass er auf Art. 28 Abs. 1 dieser Verordnung verweist, wonach ein Pflanzenschutzmittel nur dann „verwendet“ werden darf, wenn es im betreffenden Mitgliedstaat „zugelassen“ wurde.

40 Außerdem geht aus Art. 32 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 hervor, dass in der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels die Zulassungsdauer festgelegt wird, und aus Art. 46 dieser Verordnung, dass die Aufhebung, die Änderung oder der Ablauf einer Zulassung mit einer Aufbrauchfrist u. a. für den Verbrauch der bereits bestehenden Lagerbestände verbunden werden kann.

41 Daraus folgt, dass die „sachgemäße Verwendung“ von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 eine Verwendung voraussetzt, die sowohl sachlich als auch zeitlich von einer Zulassung erfasst ist, die gemäß Art. 28 Abs. 1 dieser Verordnung gewährt wurde und ihre Wirkungen nach den Vorgaben von Art. 32 Abs. 1 und gegebenenfalls von Art. 46 dieser Verordnung entfaltet.

42 Zweitens bestimmt Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009, dass diese Verordnung Bestimmungen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in kommerzieller Form sowie u. a. über ihre Verwendung und ihre Kontrolle innerhalb der Europäischen Gemeinschaft enthält. Nach Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung ist ihr Ziel insbesondere die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt.

43 Wie im 24. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1107/2009 ausgeführt, müssen die Bestimmungen für eine Zulassung ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt gewährleisten. Dieses Ziel wird nach dem 35. Erwägungsgrund der Verordnung mit der sachgemäßen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln entsprechend ihrer Zulassung verfolgt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 das Ziel der GAB 10 zur Einhaltung von Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 gerade der Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze ist. Die GAB 10 gehört somit zu den durch die Cross-Compliance-Regelung in die GAP einbezogenen grundlegenden Anforderungen in Bezug auf Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, deren Einhaltung gemäß den Erwägungsgründen 53 und 54 der Verordnung Nr. 1306/2013 Voraussetzung für die volle Zahlung einiger GAP-Fördermittel an die Begünstigten ist.

44 Eine Auslegung, die die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die in dem betreffenden Mitgliedstaat nicht zugelassen sind oder die dort nicht mehr zugelassen sind und deren Verwendungsfrist überschritten ist, vom Geltungsbereich der GAB 10 ausschließt, liefe somit dem Ziel des Grundsatzes der Cross-Compliance zuwider, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch, Tier, Pflanze und für die Umwelt zu gewährleisten. Eine solche Auslegung hieße nämlich, dass gegen einen Begünstigten, der ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet, keine Verwaltungssanktion in Form einer Kürzung der Direktzahlungen verhängt würde, während einem Begünstigten, der ein zugelassenes Pflanzenschutzmittel verwendet, aber gegen die daran geknüpften Bedingungen verstößt, eine solche Sanktion auferlegt würde. Ein nicht zugelassenes Pflanzenschutzmittel wäre daher vom Geltungsbereich des Grundsatzes der Cross-Compliance der GAP ausgenommen, was mit deren Zielen unvereinbar wäre.

45 Daraus folgt, dass die Verwendung eines Pflanzenschutzmittels, das nicht zugelassen ist oder dessen Zulassung und gegebenenfalls Verwendungsfrist abgelaufen sind, einen Fall der Nichteinhaltung der GAB 10 darstellt, die zu Anhang II („Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93“) der Verordnung Nr. 1306/2013 gehört, was eine Verwaltungssanktion nach den Art. 91 und 99 der Verordnung Nr. 1306/2013 nach sich zieht.

46 Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass nach Art. 83 der Verordnung Nr. 1107/2009 die in anderen Rechtsvorschriften wie der Verordnung Nr. 1782/2003 enthaltenen Bezugnahmen auf Art. 3 der Richtlinie 91/414 als Bezugnahmen auf Art. 55 und nicht auf Art. 28 der Verordnung Nr. 1107/2009 gelten. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 91/414 verpflichtete die Mitgliedstaaten nämlich, vorzuschreiben, dass in ihrem Gebiet nur die Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht und angewendet werden dürfen, die sie zugelassen haben. Diese Bestimmung entspricht Art. 28 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009. Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 91/414 wiederum verpflichtete die Mitgliedstaaten, vorzuschreiben, dass Pflanzenschutzmittel sachgemäß angewendet werden müssen, und entspricht Art. 55 der Verordnung Nr. 1107/2009. Aus den in den Rn. 39 und 40 des vorliegenden Urteils ausgeführten Gründen setzt die Einhaltung von Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 aber voraus, dass für

das verwendete Pflanzenschutzmittel eine gültige Zulassung gemäß den Art. 28 und 32 dieser Verordnung besteht. Daher war in Art. 83 der Verordnung Nr. 1107/2009 keine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 28 dieser Verordnung erforderlich.

47 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass die GAB 10, die auf Art. 55 Abs. 1 und 2 Satz 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 verweist, dahin auszulegen ist, dass sich diese Grundanforderung auch auf die Situation bezieht, in der ein Pflanzenschutzmittel verwendet worden ist, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr zugelassen ist und, im letzteren Fall, dessen Verwendungsfrist überschritten ist.

Kosten

48 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

Die Grundanforderung an die Betriebsführung 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 Abs. 1 und 2 Satz 1 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, ist dahin auszulegen, dass sich diese Grundanforderung auch auf die Situation bezieht, in der ein Pflanzenschutzmittel verwendet worden ist, das im betreffenden Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr zugelassen ist und, im letzteren Fall, dessen Verwendungsfrist überschritten ist.

Unterschriften