Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 30 април 2014 година [1]

Дело C-47/13

Martin Grund
срещу
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein(Преюдициално запитване,

отправено от Bundesverwaltungsgericht (Германия)

„Селско стопанство — Схеми за директно подпомагане — Определение за постоянно пасище — Земя, използвана в продължение на повече от пет години за отглеждане на трева или други тревисти фуражни растения — Промяна на вида тревисти фуражни растения през този период“

1. Настоящото преюдициално запитване от Bundesverwaltungsgericht (Върховен федерален административен съд) (Германия) повдига един привидно лесен въпрос, който обаче донякъде се усложнява от наличието на сложна правна уредба и някои разминавания между съответните текстове на различните езици. Когато дадено пасище последователно е засявано с различни видове тревисти фуражни растения, налице ли е сеитбооборот, с други думи — ротационно засяване, или земята следва да бъде разглеждана като постоянно пасище?

Контекст

2. Преди да представя правната уредба, може би е добре да очертая общия контекст на спора в главното производство и да посоча някои от конкретните проблеми, усложняващи решаването му.

3. Директните помощи за земеделските производители по Общата селскостопанска политика може да зависят от спазването на определени стандарти, като една от целите на това е да се насърчават добрите практики за опазване на околната среда. Например може да се отпускат помощи за поддържане на пасища, но подпомагането да бъде прекратено, ако пасището бъде преобразувано в обработваема земя. При някои обстоятелства такова преобразуване може да бъде забранено. Въпреки това земеделските производители може да желаят да преобразуват пасища в обработваема земя, когато това би им донесло по-голяма печалба.

4. Главното производство е свързано с германски земеделски производител, два от чиито парцели биха попадали под забраната за преобразуване в обработваема земя, ако представляват постоянни пасища по смисъла на законодателството на Европейския съюз (наричан по-нататък „ЕС“). Затова той иска да се установи, че към релевантния момент не е можело да бъдат

1 — Език на оригиналния текст: английски.

считани за такива. За тази цел той твърди, че преминаването от полска трева към тревна смес с детелина и обратно е пречка за класифицирането на площите като постоянни пасища и в действителност представлява сеитбооборот [2]. Компетентните национални органи не споделят това виждане.

5. Положението в известна степен се усложнява от факта, че докато в актовете от законодателството на ЕС на повечето езици промяната на пасището в обработваема земя е обозначено с термин, сходен на „преобразуване“, в текста на немски език се използват термини, които означават разораване. В настоящия случай е видно, че земеделският производител не е разоравал площите, а е използвал метод (директно презасяване след скарификация, наричано понякога и разпръскване на семена върху съществуващо почвено покритие или директна сеитба), при който предишната култура не се премахва и почвата не се обръща, а повърхността се разрохква или разтрошава с помощта на скарификатор или брана, като се засажда същата или друга култура в допълнение към съществуващата.

6. Другият, по-малък проблем е свързан с факта, че законодателството на ЕС е въведено в Германия както на национално, така и на регионално равнище. Докато в законодателството на национално равнище се прави динамично препращане към правото на ЕС в съответствие с вече направените или бъдещите му изменения, законодателството на регионално равнище прави статично препращане към редакция на законодателството на ЕС, която понастоящем е отменена и заменена.

Законодателството на ЕС

7. Посочени са два последователно прилагани във времето режима, уреждащи схемите за директно подпомагане на земеделски производители в рамките на Общата селскостопанска политика: първо, режимът по Регламент № 1782/2003 на Съвета [3] и Регламент № 796/2004 на Комисията [4] (наричан по-нататък „първият режим“), а след това — режимът по Регламент № 73/2009 на Съвета [5], в сила от 1 януари 2009 г., и Регламент № 1122/2009 на Комисията [6], в сила от 1 януари 2010 г. (наричан по-нататък „вторият режим“). В релевантната им за настоящото дело част обаче разпоредбите на двата режима не се различават съществено, доколкото въобще се различават [7].

2 — Сеитбооборот, или ротационно засяване, по принцип означава „земеделска практика, при която върху една и съща площ последователно във времето се отглеждат различни култури с цел да се запази плодородието на почвата и да се намали негативното влияние на вредителите“ (*Martin*, Elizabeth et *Hine*, Robert, Dictionary of Biology, Oxford University Press, 2008).

3 — Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

4 — Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в регламенти (ЕО) № 1782/2003 и (ЕО) № 73/2009 на Съвета, както и за прилагане на кръстосаното спазване, предвидено в Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета (ОВ L 141, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210), със съответните изменения.

5 — Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, стр. 16).

6 — Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени [в] посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор (ОВ L 316, стр. 65).

7 — Всички разлики във формулировките са указани в средни скоби.

Поддържане на постоянни пасища

8. При първия режим преамбюлът на Регламент № 1782/2003 съдържа в частност следните съображения:

„(2) Пълното изплащане на директни помощи трябва да е свързано със спазване на правила по отношение на селскостопанските земи, селскостопанското производство и дейности. Тези правила трябва да послужат в Общата селскостопанска политика да се включат основни стандарти за околната среда, сигурността на храните, здравето на животните, хуманното отношение към животните и добро селскостопанско и екологично състояние. Ако тези основни стандарти не са спазени, държавите членки трябва да оттеглят директните помощи изцяло или частично […].

(4) Тъй като постоянните пасища имат положителен ефект върху околната среда, е удачно да се приемат мерки, които да насърчат поддържането на съществуващите постоянни пасища и да предотвратят превръщането им в обработваема земя“.

9. При втория режим тези цели намират нов израз и потвърждение в съображения 3 и 7 от Регламент № 73/2009:

„(3) Регламент (ЕО) № 1782/2003 установи принципа, че земеделски стопани, които не спазват някои изисквания в областите на общественото здраве, здравето на животните и растенията, околната среда и хуманното отношение към животните, подлежат на намаления или изключване от директното подпомагане. Тази система за „кръстосано спазване“ съставлява неделима част от подкрепата на Общността в рамките на директните плащания и затова следва да се запази. […]

(7) В Регламент (ЕО) № 1782/2003 бе отчетено положителното въздействие на постоянните пасища за околната среда. Предвидените в този регламент мерки за насърчаване на запазването на съществуващите постоянни пасища с оглед предотвратяване на масовото им превръщане в обработваема земя следва да бъдат запазени“.

10. Що се отнася до материалноправните разпоредби, член 3, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 изисква от всеки земеделски производител, който получава преки плащания, по-конкретно да се придържа към „доброто селскостопанско и екологично състояние“, определено в член 5. При втория режим това изискване е потвърдено в член 4, параграф 1, който препраща към правилата за състоянието по член 6 от Регламент № 73/2009.

11. Въпросното състояние е описано в член 5, параграф 2, първа алинея от Регламент № 1782/2003 и член 6, параграф 2, първа алинея от Регламент № 73/2009, които изискват от държавите членки да „[следят/гарантират, че] земя, която е била заета от постоянни пасища [в периода, за който е подаден[а] молбата за помощ за 2003 г./към датата за подаване на заявления за подпомагане „за площ“ за 2003 г.], продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища“. Втората алинея и на двете разпоредби дава възможност на държавите членки при надлежно обосновани обстоятелства да поискат дерогация от първата алинея, „при условие че предприема[т] действия [за да предотврат[ят]/за предотвратяване на] значително намаляване на общата площ на постоянните [си] пасища“.

12. Преминавам от актовете на Съвета към приетите от Комисията подробни правила за прилагане: при първия режим член 3 от Регламент № 796/2004 посочва задълженията на държавите членки във връзка с поддържането на постоянните пасища съгласно член 5, параграф 2 от Регламент № 1782/2003. По-специално, член 3, параграф 1 изисква държавите членки да гарантират поддържането на съотношението на земята за постоянни пасища спрямо общата земеделска площ на национално или на регионално равнище, докато член 3, параграф 2

изисква те да гарантират, че това съотношение няма да намалее за сметка на земите за постоянни пасища с повече от 10 % спрямо референтното съотношение за 2003 г. При втория режим същите задължения и изисквания са предвидени в член 3, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1122/2009.

13. Релевантните разпоредби на член 4 на практика са идентични в Регламенти № 796/2004 и № 1122/2009. Този член е озаглавен „Поддържане на земя за постоянно пасище на индивидуално ниво“ и съдържа следните параграфи:

„1. [Когато е определено/Когато бъде установено], че съотношението, посочено в член 3, параграф 1 от настоящия регламент намалява, въпросната държава членка предвижда на национално или регионално ниво задължение за земеделските производители, кандидатстващи за помощ по някоя от схемите за [пряко/директно] плащане, посочени в приложение I [към Регламент № 1782/2003 или Регламент № 73/2009, в зависимост от случая], да не преобразуват[8] земя за постоянно пасище без предварително разрешение.

[…]

2. [Когато е определено/Когато е установено], че спазването на задължението, посочено в член 3, параграф 2 от настоящия регламент, не може да бъде гарантирано, въпросната държава членка предвижда [след мерките/в допълнение към мерките], които се вземат в съответствие с параграф 1 [на настоящия член], на национално или регионално равнище, задължение за земеделските производители, кандидатстващи за помощ по някоя от схемите за [пряко/директно] плащане, изброени в приложение I [към Регламент № 1782/2003 или Регламент № 73/2009, в зависимост от случая], да възстановят земята в земя за постоянно пасище[9] за тези земеделски производители, които имат земя на [тяхно] разположение, която е била преобразувана[10] от земя за постоянно пасище в земя за други цели.

[…]“.

Определения

Законодателството относно директното подпомагане

14. Определението за „постоянно пасище“ е едно и също по същество при двата режима. То се съдържа в член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 и в член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009[11], към който препраща член 2, точка 2 от Регламент № 1122/2009. Основното определение е „земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в [сеитбооборота/ротационното засяване] на стопанството в продължение на пет или повече години“.

8 — За разлика от текстовете на други езици, в текста на немски език на тази разпоредба от Регламент № 796/2004 се използва глаголът „umbrechen“, който означава разрохквам (почвата), тоест разоравам или обработвам почвата (за първи път). В Регламент № 1122/2009 използваният глагол е „umwidmen“ (буквално „посвещавам на друга цел“). Докато в текста на английски език се използва само глаголът „преобразувам“, в текста на други езици конкретно е посочено преобразуване „за други цели“.

9 — И в двата регламента изразът „да възстановят земята в земя за постоянно пасище“ на немски език гласи „Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen“ (буквално „да засеят отново площите като постоянни пасища“).

10 — В текста на двата регламента на немски език отново се използва глаголът „umbrechen“.

11 — Регламент (ЕО) № 1120/2009 на Комисията от 29 октомври 2009 година за определяне на подробни правила за прилагането на схемата за единно плащане, предвидена в дял III от Регламент № 73/2009 (ОВ L 316, стр. 1).

15. Регламент № 239/2005 [12] добавя член 2, точка 2а към Регламент № 796/2004, с който изразът „трева или други тревисти фуражни растения“ [„трева или други тревни фуражни култури“ в дефиницията за „постоянно пасище“ в Регламент № 796/2004 и в Регламент № 1120/2009] е определен като „всички тревисти растения, които по традиция се срещат в естествените пасбища или обикновено са включени в смесите за семена за пасбища или ливади в държавата членка (независимо дали се използват или не за паша на животните)“. Същата формулировка е включена в член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009 [13].

16. Освен това при втория режим съгласно член 2, буква г) от Регламент № 1120/2009 „пасище“ означава „обработваема земя, която се използва за производството на трева (независимо дали изкуствено засята или естествено растяща); за целите на член 49 от Регламент (ЕО) № 73/2009 пасищата също включват постоянните пасища“. Член 2, буква б) дефинира „трайни насаждения“ като „култури, за които не се прилага сеитбообращение, различни от трайните пасища, които заемат селскостопанските площи в продължение на пет години или по-дълъг период и дават реколта многократно […]“.

Изследвания на структурата на земеделските стопанства

17. Други определения, които биха могли да (не) бъдат релевантни, се съдържат в приложение I към Решение 2000/115 [14] и в приложение II към Регламент № 1200/2009 [15], заменящ Решение 2000/115, считано от 4 януари 2010 г. Определенията в двата акта отново са еднакви по същество. Една от разликите между двата акта е, че приложение I към Решение 2000/115 съдържа „дефиниции“ и „разяснения“, докато съгласно заглавието на приложение II към Регламент № 1200/2009 то съдържа само „дефиниции“ — включително пасажите, описани като „разяснения“ в приложение I към Решение 2000/115.

18. Изразът „обработваема земя“ е дефиниран в раздел Г от приложение I към Решение 2000/115 и в раздел II, точка 2.01 от приложение II към Регламент № 1200/2009 като „земята, която се експлоатира (разорава или обработва) редовно, по принцип в рамките на система на сеитбооборота“, съответно като „редовно обработвана (разоравана) земя, принципно включена в система за сеитбообращение“. След това в първото посочено приложение се обяснява, че „[с]истемата на сеитбооборота означава, че културите в даден участък следват други култури според предварително определен план“, докато във второто сеитбообращението е дефинирано като „практика на годишно редуване на отглежданите култури на дадено поле по планирана схема или поредица през последователни стопански години, така че на едно и също поле да не се отглеждат без прекъсване едни и същи видове култури“. По-нататък и двете приложения гласят: „Обикновено културите се сменят всяка година, но те могат да бъдат [и] многогодишни. За да се разграничи обработваемата земя от трайните насаждения или от постоянните пасища и

12 — Регламент (ЕО) № 239/2005 на Комисията от 11 февруари 2005 година за изменение и поправка на Регламент (ЕО) № 796/2004 (ОВ L 42, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 226).

13 — Държавите членки могат да включат и културите, изброени в приложение IX към Регламент № 1782/2003 или приложение I към Регламент № 1120/2009, в зависимост от случая. Тези приложения съдържат еднакви списъци с различни видове зърнени култури, маслодайни семена, протеинови култури, лен и коноп, които обикновено не се приемат за пасищни. По време на съдебното заседание обаче бе заявено, че Германия не се е възползвала от възможността да включи такива култури.

14 — Решение 2000/115/ЕО на Комисията от 24 ноември 1999 година относно дефинициите на характеристиките, списъка на земеделските продукти, изключенията от дефинициите и регионите и зоните във връзка с изследванията на структурата на земеделските стопанства (ОВ L 38, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 30, стр. 311), изменено с Регламент (ЕО) № 1444/2002 на Комисията от 24 юли 2002 г. (ОВ L 216, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 296).

15 — Регламент (ЕО) № 1200/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1166/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно изследванията на структурата на земеделските стопанства и изследването на земеделските производствени методи по отношение на коефициентите за животински единици и дефинициите на характеристиките (ОВ L 329, стр. 1).

ливади, се използва праг от пет години. Това означава, че ако определен парцел се използва за една и съща култура за срок от пет или повече години, без в рамките на този период да се отстранява предишната култура и да се насажда нова култура, този парцел не се счита за обработваема земя“.

19. Раздел Г/18, буква а) от приложение I към Решение 2000/115 определя израза „временни треви“ като „тревисти растения за пасбище, сено или силаж, включени като част от нормалния сеитбооборот, отглеждани в продължение на поне една реколтна година и по-малко от пет години, засети с трева или тревни смеси. Площите се разорават или обработват по друг[и] начини или растенията се унищожават с други средства, като например с хербициди, преди да бъдат засети отново“. Обяснено е, че „[с]меси от предимно тревисти растения и други фуражни култури (обикновено бобови култури), за пасбище, прибирани в зелено състояние, или като сухо сено се включват в тази позиция“, но това не се отнася за „годишните тревни насаждения (отглеждани по-малко от 1 реколтна година […])“.

20. В раздел Е изразът „трайни тревни насаждения и ливади“ се определя като „[з]емя, която се използва постоянно (за пет или повече години) за отглеждане на тревни фуражни култури посредством култивация (засаждане) или естествено (самозасаждане) и която не е включена в сеитбооборота на стопанството“, като се обяснява, че „[з]емята може да се използва за пасбище или да се коси за силаж или сено“.

21. Раздел II, точки 2.01.09.01 и 2.03 от приложение II към Регламент № 1200/2009 определя съответно „временни тревни насаждения“ и „постоянно затревени площи“ по същество точно както са дефинирани „временни треви“ и „трайни тревни насаждения“ в съответните разпоредби от приложение I към Решение 2000/115. Въпреки това изключването на „годишните тревни насаждения (отглеждани по-малко от 1 реколтна година)“ от дефиницията за „временни тревни насаждения“ не е запазено, а към възможностите за използване на „постоянно затревени[те] площи“ е добавено „производството на възобновяеми източници на енергия“.

Германското законодателство

22. Приетият на федерално равнище Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (Закон относно задълженията за директни плащания) от 21 юли 2004 г. транспонира Регламент № 1782/2003, както и актовете за прилагането му, по-специално в частта, в която предвиждат запазването на постоянните пасища в стопанства, кандидатстващи за директни плащания. В закона се прави динамично препращане към съответно действащите правни актове на ЕС и освен това той е приведен в съответствие с преработените през 2009 г. правни разпоредби. Съгласно член 3, параграф 1 от този закон провинциите са длъжни да следят делът на постоянните пасища да не намалява значително. Съгласно член 5, параграф 3, точка 1 на провинциите се предоставя правомощието да забранят или ограничат разораването[16] на пасища, когато делът на постоянните пасища е намалял с повече от пет процента.

23. На това основание провинция Шлезвиг-Холщайн приема Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Правилник за запазване на постоянните пасища) от 13 май 2008 г. Съгласно член 1, параграф 1 от този правилник, ако въз основа на индивидуалните молби за единно плащане бъде установено, че делът на постоянните пасища е намалял с повече от пет процента, компетентният орган оповестява това публично. Съгласно член 2, параграф 1, щом констатацията по член 1 бъде публикувана, земеделските производители, кандидатствали за директни плащания, нямат право да разорават[17] постоянни пасища по смисъла на член 2,

16 — Използван е глаголът „umbrechen“, който в текста на немски език на Регламент № 796/2004 отговаря на „преобразувам (за други цели)“ или на съответните формулировки на другите езици.

17 — Отново е използван глаголът „umbrechen“.

точка 2 от Регламент № 796/2004 за срока на получаване на директните плащания. Съгласно член 2, параграф 2 от Правилника обаче компетентният орган може да разреши разоряването на постоянно пасище чрез дерогация от член 2, параграф 1. За разлика от законодателството на федерално равнище, Правилникът за запазване на постоянните пасища препраща единствено и конкретно към Регламент № 796/2004, вместо към действащото към съответния момент законодателство на ЕС, като Правилникът очевидно не е изменян след въвеждането на втория режим.

24. На 23 юни 2008 г. компетентният орган оповестява, че делът на постоянните пасища е намалял с повече от 5 % в провинция Шлезвиг-Холщайн и че поради това забраната по член 1, параграф 1 от Правилника за запазване на постоянните пасища ще се прилага от следващия ден.

Фактите, производството и преюдициалният въпрос

25. Съгласно изложеното в акта за преюдициално запитване г-н Grund е земеделски производител в провинция Шлезвиг-Холщайн и всяка година подава молби за единни плащания. Той посочва в молбите си, че от 1998 г. и 1999 г. нататък отглежда полска трева (Ackergras) в два парцела (Хоенкамп и Хербуш). През 2005 г. той засажда двата парцела със семена от тревна смес с детелина (Kleegras), като използва метода на директното презасяване след скарификация[18], и ги декларира от 2005 г. до 2008 г. като площи, засадени с тревна смес с детелина. През 2009 г. двата парцела отново се използват като площи за отглеждане на полска трева. През 2010 г. имотът Хоенкамп е отдаден под аренда и оттогава се декларира в молбите за единни плащания като поле за сенокос. От 2010 г. по силата на разрешение върху имота Хербуш се отглежда силажна царевица, като за тази цел друг парцел е трябвало да започне да се използва като постоянно пасище[19].

26. С писмо от 9 януари 2009 г. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Служба по селското стопанство, околната среда и селските райони на провинция Шлезвиг-Холщайн, наричана по-нататък „Landesamt“) уведомява г-н Grund, че е прекласифицирала селскостопанските парцели като постоянни пасища, тъй като от 1998 г. до 2008 г. са били използвани непрекъснато като пасища. Същевременно тя посочва, че по отношение на имотите важи забраната за преобразуване съгласно Правилника за запазване на постоянните пасища.

27. Г-н Grund оспорва по съдебен ред тази промяна на класификацията (явно защото приходът от отдаването на имота Хоенкамп под аренда като обработваема земя би бил по-висок), като основното му твърдение е, че земята не е постоянно пасище. Площите за отглеждане на полска трева не били постоянни пасища, тъй като след две или три години били разоравани[20]. Постоянното пасище било площ, върху която расте постоянно едно и също тревно растение. Свързаната с това обстоятелство особена полза за околната среда не била налице при площите за отглеждане на полска трева. При всяко положение преминаването от тревна смес с детелина към полска трева или обратно представлявало сеитбооборот, който бил пречка за възникването на постоянно пасище и прекратявал съществуващата употреба на земята за постоянно пасище.

18 — Запитващата юрисдикция използва глагола „einschlitzen“.

19 — Вж. втора алинея от член 5, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 и от член 6, параграф 2 от Регламент № 73/2009, цитирана в точка 11 по-горе.

20 — Тук запитващата юрисдикция използва глагола „umbrechen“.

28. Landesamt посочва, че редовно обработваните площи за отглеждане на полска трева се приравняват на естествени постоянни пасища. От решаващо значение било обстоятелството непрекъснато да се отглежда една и съща растителна култура, в противен случай бил налице сеитбооборот. След като обаче върху двата парцела в продължение на над пет години непрекъснато била отглеждана полска трева, то независимо от последващото засаждане на тревна смес с детелина, ставало въпрос за постоянно пасище.

29. Жалбата на г-н Grund е отхвърлена на първа инстанция по съображението, че тъй като към 2003 г., съответно към 2004 г., той е отглеждал полска трева в двата имота най-малко от пет години, то те са постоянни пасища. Веднъж придобит, този статут не може да се прекрати чрез сеитбооборот на различни тревисти фуражни растения. Жалбата на г-н Grund срещу това съдебно решение също е отхвърлена, по съображение че независимо какви са последиците от преминаването от трева или други тревисти фуражни растения към други полски култури, преминаването от трева към друг вид тревисти фуражни растения не променя вече придобития статут на постоянно пасище.

30. Г-н Grund подава ревизионна жалба срещу това съдебно решение пред запитващата юрисдикция, която отправя следния преюдициален въпрос:

„Представлява ли дадена земеделска земя „постоянно пасище“ по смисъла на член 2, точка 2 от [Регламент № 796/2004], когато понастоящем и най-малко от пет години тя се използва за отглеждане на трева или други тревисти фуражни растения, но през този период земята е разоравана и вместо дотогавашното тревисто фуражно растение (в настоящия случай: тревна смес с детелина) е засадено друго тревисто фуражно растение (в настоящия случай: полска трева), или в тези случаи е налице сеитбооборот, който изключва възникването на постоянно пасище?“.

31. Г-н Grund, Landesamt, германското правителство и Комисията представят писмени становища и излагат устно доводите си в съдебното заседание от 6 февруари 2014 г.

Приложимото законодателство на ЕС

32. Комисията поддържа, че ratione temporis е приложим вторият, а не първият режим за директно подпомагане, тъй като статутът на двата разглеждани парцела следва да бъде определен към 2010 г. и съответно към 2011 г. Landesamt твърди, че понеже Правилникът за запазване на постоянните пасища препраща към Регламент № 796/2004, то следва да се тълкуват разпоредбите, свързани с първия режим. Г-н Grund е съгласен, че препращането е към Регламент № 796/2004, но изтъква, че от принципа за предимството на правото на ЕС произтича пряка приложимост на втория режим. Германското правителство счита, че този въпрос е без значение, тъй като дефинициите по същество са еднакви при двата режима.

33. Струва ми се ясно, че ако в рамките на националното производство статутът на парцелите следва да бъде определен към 2010 г. и съответно към 2011 г., то трябва да се тълкува и приложи действащото към тези моменти законодателство на ЕС — тоест вторият режим. Без значение е фактът, че Правилникът за запазване на постоянните пасища все още препраща към Регламент № 796/2004. Националното законодателство не може да продължава действието или последиците на пряко приложимото законодателство на ЕС след отмяната и замяната му.

34. От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че всъщност главното производство се води по жалба срещу решение, издадено на 9 януари 2009 г. Към този момент актовете от втория режим все още не са били приети, въпреки че, след като влиза в сила на 1 февруари 2009 г., Регламент № 73/2009 започва да се прилага от 1 януари 2009 г.[21] (Регламенти № 1120/2009 и № 1122/2009 влизат в сила на 1 януари 2010 г.). При тези обстоятелства, ако спорният въпрос се отнася до законосъобразността на решение, издадено на 9 януари 2009 г., налице са сериозни доводи в полза на тълкуването и прилагането на актовете от първия режим. При все това определянето на релевантната дата за всеки парцел зависи от националното процесуално право, по чието тълкуване и прилагане Съдът не е компетентен да се произнесе.

35. Както обаче посочват германското правителство и Комисията, в релевантната им за преюдициалния въпрос част разпоредбите на двата режима не се различават съществено, така че видимо няма реален риск от разлики в тълкуването. Следователно запитващата юрисдикция ще трябва да определи предвид обстоятелствата по отнесеното до нея дело точно кои регламенти на ЕС са релевантни.

Второстепенни въпроси

36. Landesamt повдига два въпроса, които не са споменати в акта за преюдициално запитване, но които според нея Съдът следва да вземе предвид. На първо място, въпреки че е установено, че преминаването през 2005 г. от полска трева към тревна смес с детелина е станало чрез директно презасяване след скарификация, не е установено дали връщането към полска трева през 2009 г. не е просто резултат от естествено намаляване на дела на детелината. На второ място, между страните по главното производство съществува още един спорен въпрос, а именно дали статутът на постоянно пасище вече не е бил придобит между 1998 г. или 1999 г. и 2004 г; г-н Grund поддържа, че по силата на правна фикция определящото е, че през 2003 г. е декларирал парцелите като обработваема земя[22], докато Landesamt счита, че от значение е само действителната им употреба като пасища.

37. Не смятам, че в настоящото производство Съдът следва да проверява дали класификацията на площите следва да се основава на реалната употреба, или — съгласно някаква „правна фикция“ — на декларираното през 2003 г. Това няма връзка с преюдициалния въпрос и не е обсъждано между страните. Освен това от становището на Landesamt е видно, че въпросът е повдиган на предходните инстанции, но не е сред спорните въпроси по ревизионното дело, разглеждано понастоящем от запитващата юрисдикция. Ако след произнасянето на Съда по настоящото дело и последващите решения, които ще се приемат в рамките на националното производство, все пак се окаже необходимо да бъде решен този въпрос, съответната национална юрисдикция може евентуално да отправи нов преюдициален въпрос.

38. Въпреки това, ако пасището може по естествен начин да премине от тревна смес с детелина само към трева, това може да е от значение, когато се определя какво представлява сеитбооборот и какво — поддържане на постоянните пасища.

21 — Член 149 от Регламент № 73/2009.

22 — Съгласно член 3, параграф 4, буква а) от Регламент № 796/2004 и от Регламент № 1122/2009 „земята за постоянни пасища е земята за постоянни пасища, декларирана от земеделските производители през 2003 г.“.

По същество

39. Г-н Grund и германското правителство предлагат на отправения въпрос да се отговори в смисъл, че предвид описаните обстоятелства е налице сеитбооборот и площите не следва да се приемат за постоянни пасища, докато Landesamt и Комисията предлагат обратния отговор. Преди да взема отношение по въпроса, ще очертая противоположните тези.

Доводи в полза на виждането за загуба на статута на постоянно пасище

40. Г-н Grund отбелязва, че в Регламент № 796/2004 изразът „постоянно пасище“ е определен чрез противопоставянето му на „обработваема земя“, в която се извършва „сеитбооборот“ — термин, който не е дефиниран в законодателството относно директното подпомагане. За административни и селскостопански цели обаче се използвало определението за сеитбооборот, съдържащо се в Решение 2000/115. То предполагало редуване на културите, ако не всяка година, то поне повече от веднъж на всеки пет години. В този контекст детелина и райграс например били различни култури. Не било необходимо тревното покритие да бъде унищожавано — определението не изисквало задължително разораване и можело да се отнася и до случаите на директно презасяване. От определението за временни тревни насаждения в раздел II, точка 2.01.09.01 от приложение II към Регламент № 1200/2009 личало, че редуването на тревни смеси представлява сеитбооборот.

41. За сметка на това, от член 4 от Регламент № 796/2004 следвало, че постоянното пасище е площ, върху която е поддържан един и същ вид тревисти фуражни растения за период от поне пет години и че всяка промяна на вида им прекъсва този петгодишен период. Целта е опазване на околната среда. При разораването на пасища се освобождавали въглерод и азот, чието количество било по-голямо, ако почвата е била оставена да почива по-дълго. Само ако един и същ слой трева е оставен за повече от пет години, ползите за околната среда, и по-специално биологичното разнообразие, били достатъчно значими, за да се предостави закрила.

42. Германското правителство отбелязва, че за да могат разглежданите парцели да се приемат за постоянни пасища, трябва през петгодишния период, предхождащ релевантния момент, да са изпълнени две условия: да е отглеждана трева или други тревисти фуражни растения и да не е имало сеитбооборот. Установено е, че първото условие е изпълнено; въпросът е дали през релевантния период е имало сеитбооборот.

43. Терминът „ротационно засяване/сеитбооборот“ не бил дефиниран в законодателството относно директното подпомагане, но можело да се приложат определенията, съдържащи се в приложенията към Решение 2000/115 или Регламент № 1200/2009. Двете групи актове се основавали на едно и също понятие за постоянни пасища, следователно понятието за ротационно засяване/сеитбооборот също трябвало да е еднакво; не било разумно в двата контекста терминът „ротационно засяване/сеитбооборот“ да се дефинира по различен начин без обективна обосновка, каквато в случая липсвала.

44. Сеитбооборотът бил свързан с унищожаване на старата култура и засаждане на нова през интервали, не по-дълги от пет години. Замяната на полската трева с тревна смес с детелина представлявала промяна на културата, тъй като детелината традиционно се използва при сеитбооборота за обогатяване на почвата с азот. Нито една разпоредба от правото на ЕС не навеждала на мисълта, че редуването на различни тревисти фуражни култури не представлява сеитбооборот. Разпоредбите относно преобразуването на постоянни пасища, за да бъдат използвани за други цели, не се отнасяли до редуването на различни видове трева или тревисти фуражни култури; целта на законодателството относно директното подпомагане (член 5, параграф 2 от Регламент № 1782/2003 и член 6, параграф 2 от Регламент № 73/2009) била да се запазят пасищата, вместо да бъдат превръщани в обработваема земя, като и двете понятия се

разбирали в широк смисъл (законодателството относно земеделската статистика изключвало *временните* тревни насаждения от постоянните пасища и следователно ги причислявало към обработваемата земя). И в Регламент № 1782/2003, и в Регламент № 73/2009 изрично било посочено, че целта е опазване на околната среда; положителното въздействие на постоянните пасища върху нея (биологично разнообразие, високо съдържание на хумус, по-голямо задържане на CO_2) се постигало само след пет години без оран и засаждане на други култури. Главното производство се отнасяло до случай, при който културите (полска трева и тревна смес с детелина) са редувани през интервали, по-кратки от пет години. Следователно бил налице сеитбооборот и разглежданите парцели не можело да се считат за постоянни пасища.

Доводи в полза на запазването на статута на постоянно пасище

45. Най-напред, Landesamt смята, че от член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 следва, че разоряването не слага край на употребата на земята като пасище, ако след това тя отново се използва за пасище. Тази разпоредба се отнасяла не до начина на обработване на земята, а до начина на употребата ѝ. В член 4, параграф 1 от този регламент (и още по-ясно, в текста на Регламент № 1122/2009 на немски език) ставало дума за преобразуване за други цели. Член 4, параграф 2 от Регламент № 796/2004 потвърждавал това, като (на немски език) визирал земя, разоравана, за да бъде използвана за други цели. Доколкото в него се споменавало отглеждането на тревни фуражни култури, определението в член 2, точка 2 също потвърждавало, че не е задължително постоянните пасища да се използват за паша, а може да бъдат и косени, дейност, която от екологична гледна точка не била по-полезна от разоряването.

46. По-нататък, фактът, че е налице промяна във *вида употреба* на земята като пасище, не прекъсвал периода на *употребата* ѝ като пасище. Член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 противопоставял „отглеждане на трева или други тревни фуражни култури“ на „сеитбооборот“. Следователно, ако се отглеждат трева *или* други тревисти фуражни растения (дори последователно), не бил налице сеитбооборот. Член 4, параграф 2 допълнително разграничавал „земя за постоянно пасище“ (върху която се отглеждат трева или други тревисти фуражни растения) от „земя за други цели“ (а именно всяка цел, различна от отглеждането на трева или други тревисти фуражни растения) и (в текста на немски език) обозначавал с израза „ново засяване“ случая, в който използваната за други цели земя отново се преобразува в постоянно пасище — израз, който можел само да означава, че земята не е била засадена с трева или други тревисти фуражни растения (използваното на други езици понятие „възстановяване“ означавало същото). За сметка на това, два последователни периода на употреба на земята като постоянно пасище следвало да се разглеждат като непрекъсната употреба за тази цел. Що се отнася до обяснението за „сеитбообращение“ в точка 2.01 от приложение II към Регламент № 1200/2009 (или „сеитбооборот“ в раздел Г.II от приложение I към Решение 2000/115), то било свързано само с изследванията на ЕС на структурата на земеделските стопанства и нямало отношение към задължението за запазване на постоянните пасища; при всички положения не се уточнявало дали „култура“ означава точно определена култура или категория култури.

47. Накрая, Landesamt поддържа, че дори и да се приеме, че преминаването към различна тревна фуражна култура прекъсва петгодишния период, необходим за придобиване на статут на постоянно пасище, в никакъв случай не може да се приеме, че то прекратява този статут, след като вече е придобит.

48. Комисията е съгласна, че както полската трева, така и тревната смес с детелина, засадени в разглежданите парцели, представляват „трева или други тревисти фуражни растения“. Въпросът бил дали тяхното редуване представлява „сеитбооборот“. Тази дума не била дефинирана в релевантното законодателство и затова съгласно постоянната съдебна практика следвало да се тълкува в съответствие с обичайното ѝ значение в общоупотребимия език, като се държи сметка и за контекста, в който е използвана, и за целите на правната уредба, от която е част.

49. Както отбелязвала запитващата юрисдикция, обичайното значение на думата „сеитбооборот“ в общоупотребимия език е свързано с преминаването от една култура към друга и според някои виждания може да включва разглежданата в главното производство промяна.

50. Въпреки това систематичният контекст, в който е използван терминът, показвал, че понятието „сеитбооборот“ по-скоро не обхваща такава промяна. Определението за „постоянно пасище“ в член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009 включвало всички видове трева и тревисти фуражни растения, така че преминаването от един вид към друг не засягало статута на земята като постоянно пасище. От член 2, буква б) било видно, че „постоянното пасище“ е категория „трайни насаждения“, но самото то не можело да се подразделя на категории, както потвърждавало понятието за поддържане на постоянните пасища, съдържащо се в член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1122/2009, което означавало да се избягва преминаването към видове култури, различни от използваните в постоянните пасища. В това отношение текстът на други езици бил по-ясен от немския. От използването на съществителното име „Umbruch“ или на глагола „umbrechen“ не можело да се направи извод, че само разораването (без преминаване към друг вид култура) прекъсва съществуването на постоянното пасище.

51. Целта за запазване на постоянните пасища се основавала на научни проучвания, показващи, че постоянните пасища като цяло имат положително въздействие за намаляване на емисиите на парникови газове, за предотвратяване на ерозията на почвата и за запазване на биологичното разнообразие. Това положително въздействие се запазвало, когато в дадено пасище се премине от един към друг вид трева или тревисто фуражно растение. Затова разглежданата в главното производство промяна не се отразявала на статута на парцелите като постоянни пасища.

Анализ

52. Определението за „постоянно пасище“ в законодателството относно директното подпомагане — „земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражни култури по естествен начин (самозасяване) или чрез култивиране (засяване), която не е била включена в [сеитбооборота/ротационното засяване] на стопанството в продължение на пет или повече години“ [23] — съдържа две условия. Докато за „трева и други тревисти фуражни растения“ [„трева или други тревни фуражни култури“ в цитираната по-горе дефиниция] има определение (заедно, като категория) [24], други (категории) култури не са дефинирани. В това законодателство няма дефиниция и за термина „сеитбооборот/ротационно засяване“. Липсата на определение за „сеитбооборот/ротационно засяване“ означава — както ясно личи от различните писмени становища, представени пред Съда — че е възможно определението за „постоянно пасище“ да бъде анализирано по различни начини. Дали от значение е употребата на земята: за отглеждане на „трева и други тревисти фуражни растения“, а не на (други) култури? [25] Или от значение е

23 — Член 2, точка 2 от Регламент № 796/2004 и член 2, буква в) от Регламент № 1120/2009.

24 — Вж. точка 10 по-горе; вж. също точка 11 по отношение на „пасищата“ и „трайните насаждения“.

25 — Примитивен вид сеитбооборот се практикува още през Средновековието. Най-често прилаганият вариант бил тригодишно ротационно засяване на ивици земя, при което (например) се засява пшеница, след това ечемик, след което земята се оставя под угар за една година, за да се възстанови. Заслугата за широкото разпространение на „модерния“ сеитбооборот обикновено се приписва на Чарлс Таунзенд, втори виконт на Таунзенд (1674—1738), който въвежда в Норфолк нов вид ротация на четири култури, която вече е била изпробвана от земеделски производители в областта Васланд в Нидерландия. Таунзенд добавя ряпа и детелина към традиционните култури пшеница и ечемик (оттам и прозвището му „Таунзенд Ряпата“) и нарежда ротацията да обхваща четири отделни ниви вместо тесни ивици земя. Ротацията премахва необходимостта земята да се оставя под угар (и следователно да бъде непродуктивна), за да възвърне плодородието си, тъй като коленцата на детелината (наричана понякога заради това „зелен тор“) „фиксират“ нитратите в почвата и така връщат това, което други култури като пшеницата и ечемика отнемат. Нововъведението на Таунзенд добива широка популярност и дава съществен принос за Аграрната революция, предхождаща Индустриалната революция.

какво се прави със земята — тоест техниките, които се прилагат върху нея? Една и съща култура ли са полската трева (Ackergras) и тревната смес с детелина (Kleegras) (тъй като и двете попадат в обхвата на определението за „трева и други тревисти фуражни растения“[26])? Или те са различни култури и затова преминаването от едната към другата представлява сеитбооборот?

53. След това може да се попита: „Има ли някакво значение редът на изброяване на двете условия в Регламента? Ако има, първо следва да се зададе въпросът: „В момента засадена ли е тази земя с „трева или други тревисти фуражни растения“?“. Ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, следва въпросът: „Това моментната употреба на земята ли е, тъй като тя се обработва в съответствие със система за сеитбооборот — така че настоящата култура ще бъде заменена (с какво — с култура от същата категория или с различна култура?), или въпросната „трева или други тревисти фуражни растения“ расте в имота от повече от пет години?“. Ако е вярно второто, земята е постоянно пасище.

54. На този етап е важно да се подчертае, че пред Съда не е представена експертиза по въпросите а) какви са целта и основните характеристики на сеитбооборота според разбиранията на агрономите, и б) дали преминаването от трева към други тревисти фуражни растения и обратно би попаднало в обхвата на тази цел и на тези характеристики. Затова не смятам, че мога да основа по-нататъшния си анализ на предположението (защото то не е нищо друго освен предположение), че законодателят „трябва да е искал да каже“, че категорията „трева или други тревисти фуражни растения“ трябва да се схваща в противовес на категорията „други култури“, така че промяна в рамките на първата категория никога не би могла да представлява сеитбооборот.

55. Следователно отправната ми точка е, че за да бъде считана една площ за постоянно пасище, трябва да са изпълнени две условия: земята да е била засадена с „трева или други тревисти фуражни растения“ в продължение на поне пет години *и* да не е била включена в сеитбооборота на стопанството за същия период. Тези условия са кумулативни: ако е изпълнено само едно от тях, земята не може да се счита за постоянно пасище; ако обаче и двете са изпълнени, тя трябва да се приеме за постоянно пасище.

56. Щом двете условия са кумулативни, логически трябва да е възможно едното от тях да бъде изпълнено, а другото — не. След като в текста на разпоредбите няма ясно указание изразът „трева или други тревисти фуражни растения“ да се разбира като единно понятие за целите на преценката дали е имало сеитбооборот, то следва да е възможно да има сеитбооборот, докато се отглеждат все трева или други тревисти фуражни растения.

57. Следователно не може да бъде достатъчно да се твърди, както поддържат Landesamt и Комисията, по-специално в съдебното заседание, че когато се определя дали земята е загубила статута си на „постоянно пасище“, от значение е просто дали от използването ѝ за отглеждане на трева или други тревисти фуражни растения се е преминало към използването ѝ за други цели, и по-конкретно като обработваема земя. Това е един от вариантите, но друг възможен вариант е да има сеитбооборот в рамките на категорията „трева или други тревисти фуражни растения“.

58. В главното производство видимо е установено, че в продължение на поне пет години преди релевантната за всеки от парцелите дата и двата са били засети с един или друг вид трева или тревисти фуражни растения. Следователно въпросът е дали начинът, по който са променяни видовете през този период, представлява сеитбооборот.

26 — Включващи евентуално другите култури, изброени в приложение IX към Регламент № 1782/2003 и приложение I към Регламент № 1120/2009 (вж. бележка под линия 13).

59. От една страна, струва ми се ясно, че преминаването от тревна смес с детелина само към трева в резултат на естествено намаляване на дела на детелината[27] не отговаря нито на разбирането за сеитбооборот в общоупотребимия език или в специализирания език в областта на земеделието, нито на дефинициите в раздел Г от приложение I към Решение 2000/115 или в раздел II, точка 2.01 от приложение II към Регламент № 1200/2009.

60. От друга страна, най-вероятно трябва да се приеме, че сеитбооборотът в рамките на категорията „трева или други тревисти фуражни растения“ предполага земята да се разорава с премахване на предишната култура и засаждане на друг вид трева или тревисти фуражни растения (това е хипотезата, описана от запитващата юрисдикция в преюдициалния въпрос), защото в противен случай никога няма да е налице сеитбооборот.

61. Следователно въз основа на последната хипотеза изглежда трудно на отправения въпрос да се отговори другояче, освен в смисъл, че при описаните обстоятелства е налице сеитбооборот и земята не може да бъде разглеждана като постоянно пасище.

62. При все това описаната в преюдициалния въпрос хипотеза (разораване с премахване на предишната култура и ново засяване с различен вид трева или тревисто фуражно растение) не е напълно еднаква с хипотезата, която е описана в изложението на фактите в акта за преюдициално запитване (скарификация и директно презасяване с частично различен вид тревисти фуражни растения). Разликата може да се дължи на факта, че при формулирането на въпроса националната юрисдикция е използвала текста на законодателството на немски език, който визира конкретно „разораване“, докато в текста на други езици се използва термин, означаващ „преобразуване“.

63. Следователно, за да се даде по-пълен отговор, може би е желателно да се разгледа случаят, когато промените не са толкова радикални, колкото разораването и новото засяване с различен вид култура, но са по-радикални от естественото намаляване или увеличаване на дела на определен вид тревисто фуражно растение в съответната смес, например: а) разораване и ново засяване на същия вид трева или тревисто фуражно растение, или б) скарификация и директно презасяване с частично различен вид трева или тревисто фуражно растение.

64. Съгласна съм с Комисията, че (предвид липсата на необходимото определение) думата „сеитбооборот“ следва да се тълкува в съответствие с обичайното ѝ значение в общоупотребимия език, като се държи сметка и за контекста, в който се използва, и за целите на правната уредба, от която тя е част[28]. Този подход изглежда още по-необходим предвид разликите в текстовете на отделните езици на други части от законодателството, доколкото в текста на повечето, ако не и всички други езици се използва дума с най-общо значение „променям употребата“, докато в текста на немски език се използва глагол, означаващ „разрохквам“ земята или почвата, което изглежда предполага първично, или поне цялостно, разораване.

65. Предвид значението на думата „сеитбооборот“ в общоупотребимия език ми се струва малко вероятно неспециалистите или земеделските производители да са склонни да разглеждат като сеитбооборот който и да е от двата примера — а) и б), които дадох в точка 63 по-горе. Що се отнася до пример а), сеитбооборотът задължително предполага някаква промяна на културата, като често целта е поддържане на равновесие в почвата. Ново засяване със същата култура не постига тази цел. Що се отнася до пример б), директното презасяване (обикновено след

27 — Вж. точки 36 и 38 по-горе.

28 — Вж. например решение Partena, C-137/11, EU:C:2012:593, т. 56 и цитираната съдебна практика.

скарификация) редовно се използва за обновяване на вече съществуващи тревни площи (поне извън земеделието, например за морави и спортни игрища), а не за преминаване към нов вид трева. В настоящия случай изглежда, че е имало само частично преминаване към нов вид култура (от тревна смес с детелина към полска трева).

66. Според мен анализът на контекста, в който е използван терминът „сеитбооборот“ в релевантното законодателство, трябва първоначално да се ограничи до самото законодателство в областта на директното подпомагане. Законодателството относно земеделската статистика има различна цел, така че (противно на виждането на германското правителство) не може да се предполага, че терминът има напълно еднакво значение в двата контекста. Въпреки това, ако тълкуването предвид контекста и целта на законодателството в областта на директното подпомагане води до същото значение като това в законодателството относно земеделската статистика, то последното би подкрепило в известна степен въпросното тълкуване.

67. Що се отнася до законодателството в областта на директното подпомагане, критериите „контекст“ и „цели“ се преплитат.

68. Заявената цел на разглежданите разпоредби е да се насърчи запазването на съществуващите постоянни пасища, за да се предотврати масовото им превръщане в обработваема земя, тъй като постоянните пасища имат положителен ефект върху околната среда[29].

69. Всички представили становища страни са съгласни, че пасищата имат благотворно въздействие върху околната среда, но г-н Grund и германското правителство твърдят, че това въздействие се постига едва след като тревата или другите тревисти фуражни растения са били оставени без промяна за пет или повече години, докато Комисията поддържа, че е налице положителен ефект дори когато конкретният вид покритие е променен през този период. Тъй като това е фактически въпрос, по който са изразени противоположни виждания, но по който нито Съдът, нито запитващата юрисдикция са компетентни да се произнесат[30], не изглежда възможно искането тълкуване да бъде основано на нещо различно от двойното допускане, че запазването на тревата или другите тревисти фуражни растения върху земята само по себе си е полезно за околната среда и че ползата се увеличава пропорционално на времето, през което земята е оставена в това състояние, особено когато покритието не се променя.

70. Избраният в законодателството относно директното подпомагане начин за постигане на целта за запазване на постоянните пасища е да се спират плащанията за земеделските производители, които не поддържат съществуващите постоянни пасища като такива. Преамбюлите на релевантните регламенти на Съвета потвърждават[31] принципа, че за земеделските производители, които не спазват някои изисквания в областите на общественото здраве, здравето на животните и растенията, околната среда и хуманното отношение към животните, директното подпомагане ще бъде намалявано или изключвано — това е системата за „кръстосано спазване“, съставляваща неделима част от режима на подпомагане от ЕС чрез директни плащания. По отношение на запазването на постоянните пасища този принцип е конкретно уреден в член 4, параграф 1 във връзка с член 6, параграф 2.

71. В акта за преюдициално запитване обаче Bundesverwaltungsgericht посочва, че г-н Grund има интерес да се установи, че парцелът Хоенкамп не представлява постоянно пасище, защото приходът от отдаването му под аренда като обработваема земя би бил по-висок.

29 — Вж. точки 8 и 9 по-горе.

30 — Bundesverwaltungsgericht изрично заявява, че е обвързан от фактическите констатации на въззивния съд и не може на свой ред да установява фактите.

31 — Вж. точки 8 и 9 по–горе.

72. Такъв резултат би противоречал на целите на разглежданите правила. Затова ми се струва, че за да се запази съответствието с целта на тези правила, понятието за преобразуване от постоянно пасище в земя за други цели (посредством сеитбооборот) следва да се тълкува по начин, който не улеснява това преобразуване.

73. След като преобразуването вече се е осъществило, вече няма „спирачка“, която да способства за поддържането на постоянното пасище, а стимулите за ново преобразуване на парцела в постоянно пасище може да са минимални или дори никакви, ако приходът от отдаването на парцела под аренда като обработваема земя е значително по-висок. Не трябва да се забравя, че целта е да се запазят *постоянните* пасища, а не да се преминава по желание от пасище към обработваема земя и обратно — а и видимо е безспорно, че търсеното положително въздействие върху околната среда е толкова по-голямо, колкото по-дълго земята остава пасище.

74. По този въпрос в съдебното заседание бе обяснено, че скарификацията и презасяването по принцип са по-благоприятни за околната среда от разораването и новото засяване. Обикновено и двете се правят наесен, но при скарификацията и директното презасяване се запазва голяма част от предишната култура, така че парцелът остава зелен през зимата и почвеното покритие се подновява напролет, докато разораването и новото засяване оставят земята гола през зимата. Ето защо ми се струва, че използваната техника има определено значение по въпроса, противно на твърденията на някои от страните.

75. Когато, както изглежда е в случая в главното производство, презасяването води до частична промяна на вида тревисти фуражни растения (от полска трева към тревна смес с детелина и обратно), тази обстановка според мен не може да се преценява по-различно, отколкото случаят, в който например се наблюдава естествено намаляване на дела на един от видовете в дадена смес[32]. Всъщност такава ситуация вероятно има благоприятно въздействие върху околната среда, тъй като, както бе обяснено по време на съдебното заседание, може да се избегне нуждата от използване на торове.

76. Следователно стигам до извода, че по смисъла на регламентите сеитбооборот е налице, когато земеделска земя, покрита с трева или други тревисти фуражни растения, се разорава, с което се премахва старата култура, и се засява отново с различна култура от същата или от друга категория[33]. Не е налице сеитбооборот обаче, когато предишната култура не се премахва чрез разораване на земята, а само частично се променя чрез директно презасяване.

77. Освен това трябва да отбележа, че това виждане намира подкрепа, а не опровержение в законодателството относно земеделската статистика, което изключва наличието на сеитбооборот, ако даден парцел се използва за отглеждане на една и съща култура в продължение на пет или повече години, „без в рамките на този период да се отстранява предишната култура и да се насажда нова култура“, но предвижда, че сеитбооборот е налице, когато „[п]лощите се разорават или обработват по друг[и] начини или растенията се унищожават с други средства, като например с хербициди, преди да бъдат засети отново“[34].

32 — Вж. точки 36, 38 и 59 по-горе.

33 — Възможно е законодателят да е искал да направи разграничението, което посочих в точка 54 по-горе. Текстът на Регламента обаче не го уточнява изрично и при липсата на експертиза не се чувствам достатъчно уверена да предложа на Съда да възприеме такова тълкуване и да постанови, че засадената нова култура трябва да бъде от *различна* категория.

34 — Вж. точки 18—21 по-горе.

Заключение

78. С оглед на всички изложени съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Bundesverwaltungsgericht (Германия) въпрос по следния начин:

„По смисъла на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 година за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 и по смисъла на Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени [в] посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор, когато земеделската земя е използвана в продължение на поне пет години за отглеждане на трева или други тревисти фуражни растения и през този период площта е разоравана, с което е премахната предишната култура, и е засявана с друг вид тревисти фуражни растения, тогава е налице сеитбооборот, което изключва класифицирането на площта като постоянно пасище. Когато обаче предишната култура не е премахната чрез разораване, а само частично е променена чрез директно презасяване, тогава не е налице сеитбооборот и площта следва да се счита за постоянно пасище“.