Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2014 r. [1]

Sprawa C-47/13

Martin Grund
przeciwko
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)]

Rolnictwo — System wsparcia bezpośredniego — Definicja „trwałych użytków zielonych" — Grunty wykorzystywane przez pięć lub więcej lat pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych — Zmiana pastewnej rośliny zielnej podczas tego okresu

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) (Niemcy) zwraca się z pytaniem, które może z pozoru wydawać się proste, jednak udzielenie odpowiedzi utrudnia skomplikowane ustawodawstwo oraz pewne rozbieżności pomiędzy wersjami językowymi. Czy obsiewanie użytków zielonych kolejno różnymi pastewnymi roślinami zielnymi stanowi płodozmian, czy też grunt należy uznać za trwałe użytki zielone?

Kontekst

2. Przed przystąpieniem do omówienia ram prawnych należy w zarysie przedstawić ogólny kontekst sporu będącego przedmiotem postępowania głównego oraz pewne poszczególne kwestie, które komplikują jego rozstrzygnięcie.

3. Bezpośrednia pomoc dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej może być uzależniona od spełnienia określonych standardów, co między innymi ma na celu zachęcanie do stosowania najlepszych praktyk w dziedzinie zarządzania środowiskowego. Na przykład może być udzielane wsparcie w zamian za utrzymanie użytków zielonych, czy też wsparcie może być cofane w przypadku przekształcenia w grunty orne. W pewnych okolicznościach takie przekształcenie może być zakazane. Jednakże pomimo to rolnicy mogą chcieć dokonać takiego przekształcenia w sytuacji, gdy z gruntów ornych mogą osiągnąć większe zyski.

1 — Język oryginału: angielski.

4. Postępowanie główne dotyczy niemieckiego rolnika, którego dwa pola byłyby objęte zakazem przekształcenia w grunty orne, gdyby zostały zaklasyfikowane jako trwałe użytki zielone w rozumieniu ustawodawstwa unijnego. Pragnie on zatem ustalić, że w istotnym dla sprawy momencie grunty te nie podlegały takiej klasyfikacji. W tym celu powołuje się na fakt, że zmiany upraw trawy koniczynowej na trawę polową albo w odwrotnym kierunku spowodowały przerwanie użytkowania gruntu jako trwałych użytków zielonych oraz że w istocie chodzi o płodozmian. Właściwe organy krajowe nie zgadzają się z tym twierdzeniem [2].

5. Sytuację w pewnym stopniu komplikuje fakt, że podczas gdy większość wersji językowych ustawodawstwa unijnego posługuje się terminem zbliżonym do wyrazu „przekształcenie" w odniesieniu do zmiany sposobu użytkowania gruntu z użytków zielonych na grunty orne, wersja niemiecka używa terminów pochodzących od słowa „zaorać", natomiast w niniejszej sprawie okazało się, że rolnik gruntu nie zaorał, lecz zastosował metodę (dosiewanie po skaryfikacji gleby, nazywaną także międzysiewem lub uprawą zerową) polegającą na tym, że poprzednia uprawa nie jest usuwana z gleby i gleba nie jest odwracana, lecz jej powierzchnia zostaje wzruszona czy też spulchniona przy użyciu wertykulatora lub brony i do rosnących już roślin zostaje dosiana ta sama lub inna roślina.

6. Kolejną kwestią mniejszej wagi jest to, że ustawodawstwo unijne zostało w Niemczech implementowane na poziomie krajowym i regionalnym. Podczas gdy ustawodawstwo krajowe zawiera odesłanie dynamiczne do ustawodawstwa unijnego wraz z już dokonanymi i ewentualnymi późniejszymi zmianami, ustawodawstwo regionalne zawiera odesłanie statyczne do wersji ustawodawstwa unijnego, która została już uchylona i zastąpiona.

Ustawodawstwo Unii Europejskiej

7. W niniejszej sprawie powołano się na dwa kolejne systemy wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej: pierwszy obejmował rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 [3] i rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 [4] („pierwszy system"), a następnie nowy system obejmujący rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 [5] – ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2009 r. – i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 [6] – ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2010 r. („drugi system"). Jednakże w zakresie przepisów istotnych dla niniejszej sprawy nie ma istotnych różnic pomiędzy obydwoma grupami przepisów [7].

2 — Płodozmian zgodnie z definicją słownikową stanowi „rolniczą praktykę polegającą na uprawie kolejno różnych roślin na tym samym użytku rolnym w danym czasie, w celu zachowania żyzności gleby i ograniczenia działania organizmów szkodliwych" (E. Martin, R. Hine, *Dictionary of Biology*, Oxford University Press, 2008).

3 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady programów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające niektóre programy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999. (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

4 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009 oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.U. L 141, s. 18), ze zmianami.

5 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16).

6 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316, s. 65).

7 — Różnice w brzmieniu zostały oznaczone nawiasami kwadratowymi.

Utrzymanie trwałych użytków zielonych

8. Pod rządami pierwszego systemu preambuła rozporządzenia nr 1782/2003 zawierała między innymi następujące motywy:

„(2) Płatność pełnej kwoty pomocy bezpośredniej powinna zostać powiązana ze spełnieniem zasad odnoszących się do gruntów rolnych, produkcji i działalności rolniczej. Zasady takie powinny służyć włączeniu w organizację wspólnego rynku podstawowych norm z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Jeżeli takie podstawowe normy nie są spełniane, państwa członkowskie powinny cofnąć pomoc bezpośrednią w całości lub w części […].

(4) Ponieważ trwałe pastwiska [użytki zielone] mają pozytywny wpływ na środowisko, celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk [użytków zielonych], aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne”.

9. Cele te zostały powtórzone i potwierdzone w motywach 3 i 7 rozporządzenia nr 73/2009 w drugim systemie:

„(3) Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanowiło zasadę, że rolnicy, którzy nie spełniają niektórych wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt otrzymują zmniejszone płatności bezpośrednie lub podlegają wykluczeniu z płatności. Ten system wzajemnej zgodności stanowi nieodłączną część wspólnotowego wsparcia w postaci płatności bezpośrednich i dlatego powinien zostać zachowany […].

(7) W rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003 uznano pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko. Należy zachować środki przewidziane w tym rozporządzeniu, zmierzające do zachęcenia do utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych, zapobiegając w ten sposób ich masowemu przekształcaniu w grunty orne”.

10. Jeśli chodzi o przepisy prawa materialnego, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie zobowiązany był przestrzegać w szczególności „zasad dobrej kultury rolnej” ustanowionych na mocy art. 5. W drugim systemie wymóg ten został powtórzony w art. 4 ust. 1 przy odniesieniu do zasady określonej w art. 6 rozporządzenia nr 73/2009.

11. Zasada ta określona jest w art. 5 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 i w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009 i zgodnie z nią państwa członkowskie „zapewniają, aby grunty, które były trwałymi pastwiskami w dniu przewidzianym na złożenie wniosków o pomoc obszarową na rok 2003, pozostały trwałymi pastwiskami”. Akapit drugi każdego z tych przepisów zezwala państwom członkowskim na ustanowienie odstępstwa od przepisów pierwszego akapitu, w należycie uzasadnionych okolicznościach, „pod warunkiem podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie znaczącemu zmniejszeniu całkowitej powierzchni trwałych pastwisk na swoim terytorium”.

12. Przechodząc od przepisów wydanych przez Radę do szczegółowych przepisów wykonawczych Komisji, w pierwszym systemie art. 3 rozporządzenia nr 796/2004 określał obowiązki państw członkowskich w zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003. W szczególności art. 3 ust. 1 zobowiązywał państwa członkowskie do utrzymania stosunku ilości trwałych użytków zielonych do całkowitego obszaru rolnego na poziomie krajowym oraz regionalnym, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 musiały one zapewnić, aby stosunek ten nie uległ zmniejszeniu ze szkodą dla gruntu używanego pod trwałe użytki zielone o więcej niż 10% w stosunku do wskaźnika referencyjnego dla 2003 r. W drugim systemie te same zobowiązania i wymogi zawierały art. 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1122/2009.

13. Odpowiednie przepisy art. 4 są w zasadzie identyczne w rozporządzeniu nr 796/2004 i rozporządzeniu nr 1122/2009. Artykuł ten zatytułowany jest „Utrzymanie gruntów jako trwałych użytków zielonych na poziomie indywidualnym” i zawiera ustępy o następującym brzmieniu:

„1. Jeśli zostanie stwierdzone, że wskaźnik, o którym mowa w art. 3 ust. 1 niniejszego rozporządzenia, maleje, wówczas zainteresowane państwo członkowskie, na poziomie krajowym lub regionalnym, ustanawia dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności wymienionych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 73/2009 zakaz przekształcania[8] trwałych użytków zielonych bez uprzedniej zgody.

[…]

2. Jeśli zostanie stwierdzone, że nie może być spełniony wymóg, o którym mowa w art. 3 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, wówczas po zastosowaniu środków podjętych zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu zainteresowane państwo członkowskie ustanawia na poziomie krajowym lub regionalnym dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności bezpośrednich wymienionych w załączniku I [do rozporządzenia (WE) nr 73/2009 w tym przypadku], którzy posiadają grunty przekształcone[9] z trwałych użytków zielonych w grunty pod inne użytkowanie, obowiązek ponownego przekształcenia gruntów na trwałe użytki zielone[10].

[…]”.

Definicje

Przepisy dotyczące wsparcia bezpośredniego

14. Definicja „trwałych użytków zielonych” jest co do zasady taka sama w pierwszym i drugim systemie. Zamieszczona jest ona w art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009[11], do którego odwołuje się art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1122/2009. Podstawowa definicja to: „grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres pięciu lat lub dłużej”.

15. Rozporządzenie nr 239/2005[12] dodało do rozporządzenia nr 796/2004 pkt 2a po pkt 2, definiujący „trawy lub inne uprawy zielne [pastewne rośliny zielne]” jako „wszelkie uprawy zielne [pastewne rośliny zielne], rosnące na naturalnych użytkach zielonych lub zazwyczaj zawarte w mieszankach nasion przeznaczonych do zasiewania użytków zielonych lub łąk w państwach członkowskich (używanych bądź nieużywanych do wypasania zwierząt)”. Takie samo brzmienie otrzymał art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009[13].

8 — W rozporządzeniu nr 796/2004, w przeciwieństwie do innych wersji językowych, wersja niemiecka tego przepisu posługuje się słowem „umbrechen”, oznaczającym zruszyć (ziemię), a zatem orać lub uprawiać (po raz pierwszy). W rozporządzeniu nr 1122/2009 użyty jest czasownik „umwidmen” (dosłownie „przeznaczyć na inny cel”). Angielska wersja używa czasownika „convert”, natomiast w niektórych innych wersjach językowych pojawia się uściślenie dotyczące przekształcenia „pod inne użytkowanie”.

9 — Wersja niemiecka ponownie używa czasownika „umbrechen” w obu rozporządzeniach.

10 — Po niemiecku w obu rozporządzeniach fragment „ponowne przekształcenie gruntów na trwałe użytki zielone” przetłumaczony został jako „Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen” (dosłownie „ponownie obsiać grunty jako trwałe użytki zielone”).

11 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia nr 73/2009 (Dz.U. L 316, s. 1).

12 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 11 lutego 2005 r. zmieniające i sprostowujące rozporządzenie (WE) nr 796/2004 (Dz.U. L 42, s. 3)

13 — Państwa członkowskie mogły także włączyć uprawy wymienione odpowiednio w załączniku IX do rozporządzenia nr 1782/2003 lub w załączniku Ido rozporządzenia nr 1120/2009. Załączniki te zawierają identyczne listy różnych rodzajów zbóż, roślin oleistych, roślin wysokobiałkowych, lnu i konopi, które normalnie mogą nie być uznawane za zwykle rosnące na użytkach zielonych. Jednakże podczas rozprawy ustalono, że Niemcy nie skorzystały z możliwości włączenia takich upraw.

16. Ponadto w ramach drugiego systemu art. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1120/2009 stanowi, że „użytki zielone" oznaczają „grunty orne wykorzystywane do produkcji trawy (wysiewanej lub naturalnej); do celów art. 49 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 wyrażenie »użytki zielone« obejmuje pastwiska trwałe". Artykuł 2 lit. b) definiuje „uprawy trwałe" jako „uprawy niepodlegające rotacji, inne niż trwałe użytki zielone, które zajmują grunty przez okres pięciu lat lub dłużej i dają powtarzające się zbiory […]".

Badania struktury gospodarstw rolnych

17. Inne definicje, które mogą mieć znaczenie (lub go nie mieć) w niniejszej sprawie, znajdują się w załączniku I do decyzji 2000/115[14] oraz załączniku II do rozporządzenia nr 1200/2009[15], które zastąpiło decyzję 2000/115 ze skutkiem od dnia 4 stycznia 2010 r. W tym przypadku także obie definicje są w zasadzie jednobrzmiące. Jedyna różnica polega na tym, że załącznik I do decyzji 2000/115 zawiera „definicje" i „objaśnienia", natomiast załącznik II do rozporządzenia nr 1200/2009, zgodnie z jego tytułem, wymienia jedynie „definicje" – zawierając jednak także treść w tym pierwszym określoną jako „objaśnienia".

18. „Grunty orne" zostały zdefiniowane w sekcji D załącznika I do decyzji 2000/115 oraz w pkt II.2.01 załącznika II do rozporządzenia nr 1200/2009 jako „grunty uprawiane [obrabiane] (orane lub uprawiane) regularnie, na ogół w systemie płodozmianowym". Następnie pierwszy z wymienionych aktów prawnych wyjaśnia, że „system płodozmianu oznacza, że uprawy na określonym polu następują po innych uprawach zgodnie z ustalonym planem", a drugi definiuje płodozmian jako praktykę polegającą na „corocznej zmianie upraw na danym polu, przeprowadzanej w zaplanowany sposób lub w zaplanowanej kolejności w kolejnych latach uprawy, tak aby te same gatunki nie były uprawiane bez przerwy na tym samym polu". Następnie oba kontynuują: „Normalnie zmiana upraw ma miejsce corocznie, choć może być stosowana co kilka lat. Do rozgraniczania między gruntami ornymi a uprawami stałymi lub trwałymi terenami trawiastymi a łąkami stosuje się próg pięcioletni. Oznacza to, że jeśli pole jest wykorzystywane pod tę samą uprawę przez pięć lub więcej lat bez usunięcia w tym czasie uprawy poprzedniej i wprowadzenia nowej, to nie jest uważane za grunty orne".

19. Punkt D.18 lit. a) załącznika I do decyzji 2000/115 definiuje „trawy okresowe" jako „rośliny trawiaste przeznaczone do wypasu, na siano lub kiszonki, stosowane jako element normalnego płodozmianu upraw, pozostające na polu przez przynajmniej jeden rok uprawny, a mniej niż pięć lat, wysiewane z trawą lub mieszankami traw. Przed ponownym zasiewem lub obsadzeniem, pola są orane lub obrabiane innymi metodami, albo też rośliny niszczy się w inny sposób, np. przy użyciu środków chwastobójczych." Wyjaśnia on, że „włącza się tu mieszanki roślin, głównie trawiastych i innych upraw paszowych (zwykle strączkowych) spasane, zbierane w formie zielonek lub jako suche siano", lecz nie włącza się „upraw traw jednorocznych (trwających krócej niż jeden rok plonowania)".

20. W sekcji F zdefiniowano „trwałe obszary trawiaste i łąki" jako „grunt wykorzystywany w sposób ciągły (przez pięć lub więcej lat) do uprawy bylin paszowych, zarówno uprawnych (sianych, jak i zasianych naturalnie), niewłączony do systemu płodozmianu w gospodarstwie" i wyjaśniono, że „grunt można wykorzystywać jako pastwisko lub kosić na kiszonki lub siano".

14 — Decyzja Komisji 2000/115/WE z dnia 24 listopada 1999 r. odnosząca się do definicji cech charakterystycznych, listy produktów rolnych, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, odnoszących się do badań statystycznych w zakresie struktury gospodarstw rolnych (Dz.U. 2000, L 38, s. 1), zmieniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1444/2002 z dnia 24 lipca 2002 r. (Dz.U. L 216, s. 1).

15 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1200/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. wdrażające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej w odniesieniu do współczynników dotyczących sztuk dużych oraz definicji cech objętych badaniem (Dz.U. L 329 z 15.12.2009, s. 1).

21. Punkty II.2.01.09.01 i II.2.03 załącznika II do rozporządzenia nr 1200/2009 definiują „trawy polowe” i „trwałe użytki zielone” odpowiednio co do zasady tak samo jak ich odpowiedniki w załączniku I do decyzji 2000/115. Jednakże wyłączenie „upraw traw jednorocznych (trwających krócej niż jeden rok plonowania)” z pojęcia „traw polowych” nie zostało tam powtórzone, natomiast do możliwych sposobów wykorzystywania „trwałych użytków zielonych” dodano „wykorzystywanie do produkcji energii odnawialnej”.

Ustawodawstwo niemieckie

22. Federalna Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (ustawa w sprawie obowiązków związanych z płatnościami bezpośrednimi) z dnia 21 lipca 2004 r. implementuje rozporządzenie nr 1782/2003 oraz wydane w celu jego wykonania akty prawne, w szczególności w odniesieniu do utrzymania gruntów jako trwałych użytków zielonych w gospodarstwach, które ubiegają się o płatności bezpośrednie. Odsyła ona w sposób dynamiczny do obowiązujących w odpowiednim czasie wersji unijnych aktów prawnych i została dostosowana do przepisów przeredagowanych w 2009 r. Zgodnie z § 3 ust. 1 tej ustawy kraje związkowe zapewniają, aby wskaźnik trwałych użytków zielonych nie ulegał znacznemu zmniejszeniu. Na podstawie § 5 ust. 3 pkt 1 są upoważnione do ustanowienia zakazów lub ograniczeń przekształcania [16] użytków zielonych, jeśli udział trwałych użytków zielonych zmniejsza się o więcej niż pięć procent.

23. Na tej podstawie kraj związkowy Schleswig-Holstein wydał Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (rozporządzenie w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych) z dnia 13 maja 2008 r. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli na podstawie pojedynczych wniosków w zakresie jednolitych płatności na gospodarstwo zostanie stwierdzone, że udział trwałych użytków zielonych zmalał o ponad pięć procent, to zostaje to publicznie ogłoszone przez właściwy organ. Paragraf 2 ust. 1 stanowi, że po publicznym ogłoszeniu tego stwierdzenia rolnicy, którzy ubiegają się o płatności bezpośrednie, nie mogą przekształcać [17] trwałych użytków zielonych w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 przez okres otrzymywania płatności bezpośrednich. Jednakże § 2 ust. 2 umożliwia właściwemu organowi udzielenie zezwolenia na takie przekształcenie w drodze odstępstwa od § 2 ust. 1. W przeciwieństwie do prawa federalnego rozporządzenie w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych dokonuje jedynie konkretnego odesłania do rozporządzenia nr 796/2004, nie zaś do obowiązujących w odpowiednim czasie wersji unijnych aktów prawnych, i wydaje się, że po wprowadzeniu drugiego systemu nie było aktualizowane.

24. W dniu 23 czerwca 2008 r. właściwy organ podał do wiadomości, że udział trwałych użytków zielonych w kraju związkowym Szlezwiku-Holsztynie zmalał o więcej niż pięć procent, w związku z czym od następnego dnia obowiązuje zakaz przekształcania gruntów określony w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

25. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w postanowieniu odsyłającym Martin Grund jest rolnikiem z kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu i ubiega się każdego roku o dopłaty na gospodarstwo. We wnioskach wskazał, że od 1998 r. i 1999 r. na dwóch działkach (Hohenkamp i Herrbusch) uprawia trawy polowe (Ackergras). W 2005 r. dokonał wysiewu mieszanki trawy koniczynowej (Kleegras) na obu działkach przy zastosowaniu metody dosiewania po skaryfikacji gleby [18] i zadeklarował te działki jako obszary trawy koniczynowej na lata 2005–2008. W 2009 r. obie

16 — Czasownik użyty w tym miejscu w niemieckiej wersji rozporządzenia nr 796/2004 to „umbrechen”, czemu odpowiada w wersji angielskiej „convert (to another use)” lub jego ekwiwalent w innych wersjach językowych.

17 — Użyty czasownik to ponownie „umbrechen”.

18 — Sąd krajowy używa czasownika „einschlitzen”.

działki były znów użytkowane do uprawy trawy polowej. Od roku 2010 r. działka Hohenkamp została oddana w dzierżawę i zadeklarowana od tego momentu jako kośno-pastwiskowa. Od 2010 r. na działce Herrbusch uprawiana jest na podstawie zezwolenia kukurydza kiszonkowa, za co jednakże inna działka musiała zostać ustanowiona jako trwałe użytki zielone [19].

26. Pismem z dnia 9 stycznia 2009 r. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (urząd rolnictwa, środowiska i obszarów wiejskich kraju związkowego Szlezwika-Holsztynu, zwany dalej „Landesamt") powiadomił M. Grunda, że dokonał zmiany klasyfikacji działek na użytkowanie jako trwałe użytki zielone, ponieważ w latach 1998–2008 były one użytkowane w sposób ciągły jako użytki zielone. Jednocześnie Landesamt poinformował, że w odniesieniu do działek obowiązuje zakaz przekształcania gruntów wynikający z rozporządzenia w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych.

27. Martin Grund zaskarżył zmianę klasyfikacji (prawdopodobnie ze względu na to, że mógłby uzyskać wyższy czynsz z dzierżawy działki Hohenkamp, gdyby była ona gruntem ornym), twierdząc przede wszystkim, że grunty te nie stanowią trwałych użytków zielonych. Obszary trawy polowej nie stanowią trwałych użytków zielonych, ponieważ są one przekształcane po roku lub dwóch użytkowania [20]. Trwałe użytki zielone oznaczają grunt, na którym trwale rośnie ta sama trawa. Ziemie będące obszarami trawy polowej nie mają związanej z tym szczególnej wartości ekologicznej. Niezależnie od tego zmiana mieszanki trawy koniczynowej na trawę polową albo w odwrotnym przypadku stanowi płodozmian, który uniemożliwia powstanie trwałych użytków zielonych i kończy użytkowanie gruntów jako trwałych użytków zielonych.

28. Landesamt podniósł, że obszary trawy polowej, które są regularnie orane, są równoważne naturalnym trwałym użytkom zielonym. Decydująca jest okoliczność, że w sposób nieprzerwany uprawiana jest ta sama kultura roślin; w przeciwnym razie występuje płodozmian. Skoro jednak na obu gruntach przez ponad pięć lat nieprzerwanie uprawiana była trawa polowa, to bez względu na późniejsze obsianie trawą koniczynową chodzi o trwałe użytki zielone.

29. W pierwszej instancji skarga została oddalona jako bezpodstawna z uwagi na okoliczność, że M. Grund uprawiał do 2003 lub 2004 r. na obu działkach przynajmniej od pięciu lat trawę polową, zatem stanowiły one trwałe użytki zielone. Raz nabyty status trwałych użytków zielonych nie ustaje wskutek płodozmianu różnych pastewnych roślin zielnych. Odwołanie od tego wyroku zostało oddalone na tej podstawie, że niezależnie od tego, czy płodozmian ma miejsce wyłącznie wtedy, gdy następuje zmiana trawy lub innych pastewnych roślin zielnych na inne uprawy rolne, zmiana trawy na inne pastewne rośliny zielne nie narusza charakteru istniejących trwałych użytków zielonych.

30. M. Grund wniósł kasację na ten wyrok i sprawa toczy się obecnie przed sądem odsyłającym, który zwrócił się z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy grunt rolny stanowi trwałe użytki zielone w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia [nr 796/2004], jeżeli aktualnie i od co najmniej pięciu lat jest wykorzystywany pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych, ale grunt ten w tym okresie jest orany i zamiast dotychczasowej pastewnej rośliny zielnej (tutaj: trawy koniczynowej) wysiana zostaje inna pastewna roślina zielna (tutaj: trawa polowa), czy też chodzi w tych przypadkach o płodozmian, który wyklucza powstanie trwałych użytków zielonych?".

31. Martin Grund, Landesamt, rząd niemiecki i Komisja złożyli uwagi na piśmie i przedstawili stanowiska na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r.

19 — Zobacz art. 5 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 6 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009, przywołane w pkt 11 powyżej.

20 — Sąd krajowy używa w tym miejscu czasownika „umbrechen".

Właściwe ustawodawstwo unijne

32. Komisja jest zdania, że ratione temporis zastosowanie znajduje nie pierwszy, lecz drugi system wsparcia bezpośredniego, bowiem status obydwu działek będących przedmiotem postępowania należy oceniać odpowiednio na rok 2010 i 2011. Landesamt wyraża opinię, że skoro rozporządzenie w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych odsyła do rozporządzenia nr 796/2004, to zastosowanie powinny mieć przepisy pierwszego systemu i to one powinny podlegać interpretacji. Martin Grund zgadza się co do tego, że odesłanie dotyczy rozporządzenia nr 796/2004, lecz wskazuje, że zasada nadrzędności prawa unijnego musi oznaczać, że bezpośrednie zastosowanie znajduje drugi system. Rząd niemiecki uważa, że kwestia ta nie ma znaczenia, bowiem w obu systemach definicje są zasadniczo jednakowe.

33. Moim zdaniem jest oczywiste, że jeśli w postępowaniu przed sądem krajowym należy ustalić, jaki status miały grunty odpowiednio w 2010 r. i w 2011 r., to należy interpretować i stosować ustawodawstwo unijne obowiązujące w tamtym czasie, a więc drugi system. Fakt, że rozporządzenie w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych nadal odsyła do rozporządzenia nr 796/2004, nie ma tu znaczenia. Ustawodawstwo krajowe nie może przedłużyć obowiązywania ani skutków bezpośrednio obowiązującego ustawodawstwa unijnego, które zostało uchylone i zastąpione.

34. Jednakże z postanowienia odsyłającego wydaje się wynikać, że postępowanie przed sądem krajowym dotyczy przede wszystkim skargi na decyzję z dnia 9 stycznia 2009 r. W tym momencie akty prawne będące podstawą drugiego systemu nie zostały jeszcze przyjęte, chociaż rozporządzenie nr 73/2009, które weszło w życie 1 lutego 2009 r., było stosowane od dnia 1 stycznia 2009 r.[21]. (rozporządzenia nr 1120/2009 i 1122/2009 weszły w życie dopiero 1 stycznia 2010 r.). W tych okolicznościach, jeśli kwestią podlegająca rozstrzygnięciu jest ważność decyzji podjętej 9 stycznia 2009 r., to wiele argumentów przemawia za tym, że należy interpretować i stosować przepisy pierwszego systemu. Jednakże określenie odpowiedniej daty w odniesieniu do każdej z działek będących przedmiotem postępowania jest kwestią krajowego prawa procesowego, do rozstrzygnięcia której Trybunał nie jest właściwy.

35. Na szczęście, jak wskazuje rząd niemiecki i Komisja, nie ma istotnych różnic pomiędzy obydwoma grupami przepisów unijnych w zakresie, w jakim dotyczą one przedłożonego pytania prejudycjalnego, zatem nie wydaje się, aby powstał rzeczywisty problem różnic w interpretacji. Zatem do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie, które konkretne przepisy unijne powinny być stosowane w kontekście toczącego się przed nim postępowania.

Kwestie uboczne

36. Landesamt podnosi dodatkowo dwie kwestie, które chce poddać pod rozwagę Trybunału, a które nie zostały wspomniane w odesłaniu prejudycjalnym. Po pierwsze, chociaż zostało ustalone, że zmiana upraw z trawy polowej na trawę koniczynową w 2005 r. została dokonana metodą dosiewania po skaryfikacji gleby, to nie stwierdzono, czy zmiana w przeciwną stronę w 2009 r. nie była po prostu wynikiem naturalnego ubytku proporcji koniczyny. Po drugie, pomiędzy stronami postępowania głównego istnieje także spór co do tego, czy działki nie uzyskały już statusu trwałych użytków zielonych pomiędzy rokiem 1998 lub 1999 a rokiem 2004. Martin Grund twierdzi, że na mocy fikcji prawnej znaczenie w tej kwestii ma zadeklarowanie przez niego działek jako gruntów ornych w 2003 r.[22], natomiast Landesamt jest zdania, że istotne jest tylko ich rzeczywiste użytkowanie jako użytków zielonych.

21 — Artykuł 149 rozporządzenia nr 73/2009.

22 — Artykuł 3 ust. 4 lit. a) obu rozporządzeń – nr 796/2004 i 1122/2009 stanowi, że „trwałe użytki zielone będą oznaczać trwałe użytki zielone zadeklarowane przez rolników w 2003 r.”.

37. Moim zdaniem nie ma potrzeby, aby Trybunał w niniejszym postępowaniu badał, czy klasyfikacja gruntów powinna być oparta na ich rzeczywistym użytkowaniu czy też na „fikcji prawnej" wynikającej z deklaracji złożonej w 2003 r. Kwestia ta nie ma związku z przedłożonym pytaniem prejudycjalnym, a także nie stała się przedmiotem sporu. Co więcej, z uwag przedstawionych przez Landesamt wynika, że była ona podnoszona przez sądami niższych instancji, lecz nie została włączona do kasacji obecnie zawisłej przed sądem odsyłającym. Jeśli po wydaniu wyroku przez Trybunał w niniejszej sprawie i dalszych rozstrzygnięciach w postępowaniu przed sądem krajowym nadal konieczne będzie jej zbadanie, właściwy sąd krajowy może w razie potrzeby zwrócić się z dalszym pytaniem prejudycjalnym.

38. Jednakże, jeśli użytki zielone mogą w sposób naturalny zmienić się z trawy koniczynowej w samą trawę polową, to okoliczność taka może mieć znaczenie dla określenia, kiedy występuje płodozmian rozumiany jako przeciwieństwo utrzymania trwałych użytków zielonych.

Istota sprawy

39. Martin Grund i rząd niemiecki proponują, aby na przedłożone pytanie udzielić odpowiedzi, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie mamy do czynienia z płodozmianem i działek nie należy klasyfikować jako trwałych użytków zielonych, natomiast Landesamt i Komisja proponują odpowiedź przeciwną. Przed dokonaniem oceny przedstawię w zarysie jedną i drugą argumentację.

Argumenty za stwierdzeniem utraty statusu trwałych użytków zielonych

40. M. Grund zwraca uwagę, że w rozporządzeniu nr 796/2004 „trwałe użytki zielone" są definiowane poprzez przeciwieństwo do „gruntu ornego" podlegającego „płodozmianowi", który to termin nie został zdefiniowany w ustawodawstwie dotyczącym wsparcia bezpośredniego. Jednakże dla celów administracyjnych i rolniczych korzysta się z definicji zawartej w decyzji 2000/115. Zakłada ona zmianowanie roślin, jeśli nie coroczne, to przynajmniej częstsze niż raz na pięć lat. W tym kontekście koniczyna i na przykład życica stanowią różne uprawy. Warstwa trawy nie musi zostać usunięta z gleby – definicja ta nie wymaga, aby ziemia była orana i może obejmować dosiewanie. Definicja traw okresowych w pkt II.2.01.09.01 załącznika II do rozporządzenia nr 1200/2009 nie pozostawia wątpliwości, że zmianowanie mieszanek traw stanowi płodozmian.

41. Natomiast z art. 4 rozporządzenia nr 796/2004 wynika, że trwałe użytki zielone to grunt, na którym przez przynajmniej pięć lat utrzymywany jest ten sam gatunek bylin paszowych, a wszelka zmiana na inny gatunek przerywa ten pięcioletni okres. Chodzi tu o względy ekologiczne. Oranie gruntów powoduje uwalnianie się węgla i azotu w ilościach, które wzrastają wraz z długością czasu, przez jaki ziemia nie była uprawiana. Dopiero jeśli ta sama warstwa trawy pozostaje nienaruszona przez dłużej niż pięć lat, korzyści dla środowiska, w szczególności związane z bioróżnorodnością, są na tyle znaczące, aby uzasadniać ochronę.

42. Rząd niemiecki zwraca uwagę, że aby grunty mogły zostać zaklasyfikowane jako trwałe użytki zielone, w okresie pięciu lat poprzedzających właściwą datę muszą być spełnione dwa warunki: muszą być uprawiane trawy lub inne pastewne rośliny zielne i nie może być stosowany płodozmian. Jest bezsporne, że pierwszy z tych warunków jest w niniejszej sprawie zachowany, pozostaje kwestia, czy w okresie istotnym w niniejszej sprawie był stosowany płodozmian.

43. „Płodozmian” nie został zdefiniowany w przepisach regulujących wsparcie bezpośrednie, lecz mogą być do nich transponowane definicje zawarte w załącznikach do decyzji 2000/115 lub rozporządzenia nr 1200/2009. Obie te grupy przepisów opierają się na takim samym pojęciu trwałych użytków zielonych, zatem pojęcie płodozmianu powinno również być takie samo. Tworzenie różnych definicji płodozmianu w obu kontekstach bez obiektywnej przyczyny byłoby nieracjonalne, a w tym przypadku taka przyczyna nie istnieje.

44. Płodozmian wiąże się z usunięciem starej uprawy i zasianiem nowej, nie rzadziej niż raz na pięć lat. Zastąpienie trawy polowej mieszanką trawy koniczynowej kwalifikuje się jako zmiana uprawy, gdyż koniczyna jest tradycyjnie używana przy płodozmianie dla wzbogacenia gleby w azot. W ustawodawstwie unijnym nie ma żadnego przepisu, który wskazywałby, że zmianowanie upraw pomiędzy różnymi pastewnymi roślinami zielnymi nie stanowi płodozmianu. Odniesienia do przekształcenia pomiędzy trwałymi użytkami zielonymi a innym użytkowaniem nie dotyczą zmianowania upraw pomiędzy różnymi gatunkami traw lub pastewnych roślin zielnych; celem ustawodawstwa regulującego wsparcie bezpośrednie (art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 73/2009) jest utrzymanie gruntu wykorzystywanego jako użytki zielone zamiast wykorzystania go jako grunty orne, przy czym oba te pojęcia interpretowane są szeroko (przepisy dotyczące statystyki rolniczej wykluczają trawy *okresowe* z pojęcia trwałych użytków zielonych, a zatem włączają je do gruntów ornych). Oba rozporządzenia (nr 1782/2003 i nr 73/2009), mają tu na celu w oczywisty sposób względy ekologiczne, przy czym korzyści dla środowiska (bioróżnorodność, wysoka zawartość próchnicy, zwiększone wiązanie CO_2) osiąga się dopiero po upływie pięciu lat, jeśli ziemia nie jest orana i nie są wysiewane nowe uprawy. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy sytuacji, gdy uprawy (trawa polowa i mieszanka trawy koniczynowej) były zmianowane w odstępach krótszych niż pięcioletnie. Zaistniał zatem płodozmian i klasyfikacja gruntów jako trwałych użytków zielonych jest wykluczona.

Argumenty za utrzymaniem statusu trwałych użytków zielonych

45. Landesamt jest zdania, po pierwsze, że z art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 wynika, że oranie gruntu nie powoduje przerwania użytkowania go jako użytków zielonych, jeśli później nadal jest on użytkowany w takim charakterze. Przepis ten nie odnosi się do prac wykonywanych na gruncie, lecz do sposobu korzystania z niego. Artykuł 4 ust. 1 tego rozporządzenia (a ściślej niemieckiej wersji rozporządzenia nr 1122/2009) odnosi się do przekształcenia pod inne użytkowanie. Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 potwierdza to, odnosząc się (w niemieckiej wersji językowej) do orania gruntu w celu przeznaczenia go pod inne użytkowanie. Także definicja w art. 2 pkt 2 potwierdza, poprzez odniesienie do uprawy pastewnych roślin zielnych, że trwałe użytki zielone nie muszą być wykorzystywane do wypasu bydła, lecz mogą być koszone, przy czym postępowanie to jest z ekologicznego punktu widzenia nie bardziej korzystne niż oranie.

46. Po drugie, zmiana *sposobu wykorzystywania* użytków zielonych nie powoduje przerwania *okresu wykorzystywania* użytków zielonych w tym charakterze. Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 przeciwstawia „upraw[ę] trawy lub innych upraw zielonych [pastewnych roślin zielnych]” „płodozmianowi”. Zatem jeśli uprawiane są trawy *lub* inne pastewne rośliny zielne (nawet wymiennie), nie istnieje płodozmian. Artykuł 4 ust. 2 dalej przeciwstawia „ziemie na trwałych użytkach zielonych” (na których uprawiane są trawy lub inne uprawy zielone) „ziemiom pod inne użytkowanie” (czyli użytkowanym do jakichkolwiek innych celów niż uprawa trawy lub innych upraw zielonych) oraz (w niemieckiej wersji językowej) odnosi się do ponownego obsiania, jeśli ziemia użytkowana w inny sposób jest przekształcana z powrotem w trwałe użytki zielone – odniesienie takie może jedynie oznaczać, że grunt nie był wcześniej obsiany trawą lub innymi pastewnymi roślinami zielnymi (pojęcie ponownego przekształcenia ma takie same implikacje w innych wersjach językowych). Natomiast dwukrotnie powtórzone wykorzystywanie w charakterze trwałych użytków zielonych musi być uznane za ciągłe użytkowanie do tego celu. Jeśli chodzi o wyjaśnienie pojęcia „płodozmianu” w pkt 2.01

załącznika II do rozporządzenia nr 1200/2009 (czy też w pkt D.II załącznika I do decyzji 2000/115), odnosi się ono jedynie do unijnych badań struktury gospodarstw rolnych i nie ma znaczenia dla obowiązku utrzymania trwałych użytków zielonych, w każdym razie zresztą nie zawiera uściślenia, czy „uprawa" oznacza konkretny gatunek czy całą kategorię upraw.

47. Wreszcie Landesamt twierdzi, że nawet jeśli zostanie uznane, że zmiana na inną pastewną roślinę zielną powoduje przerwanie pięcioletniego okresu prowadzącego do uzyskania statusu trwałych użytków zielonych, to już po jego uzyskaniu nie powinna powodować jego ustania.

48. Komisja zgadza się, że i trawa polowa i mieszanka trawy koniczynowej wysiane na przedmiotowych działkach stanowią „trawy lub inne uprawy zielone [pastewne rośliny zielne]". Jej zdaniem pozostaje jednak kwestia, czy zmianowanie pomiędzy nimi stanowi „płodozmian". Pojęcie to nie zostało zdefiniowane we właściwych przepisach, zatem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem musi być interpretowane przez odniesienie do jego zwykłego znaczenia w języku potocznym, przy wzięciu pod uwagę kontekstu, w jakim występuje oraz celu przepisów, których składnik stanowi.

49. Jak wskazał sąd krajowy, potoczne znaczenie pojęcia „płodozmianu" wiąże się ze zmianą pomiędzy jedną uprawą a inną i można uznać, że obejmuje zmianę, która jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

50. Jednakże kontekst systemowy, w którym termin ten jest użyty, wskazuje raczej, że „płodozmian" nie obejmuje takiej zmiany. Definicja „trwałych użytków zielonych" w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 włącza wszystkie gatunki traw i innych pastewnych roślin zielnych, zatem zmiana pomiędzy jednym a drugim gatunkiem nie ma wpływu na klasyfikację gruntu jako trwałych użytków zielonych. Artykuł 2 lit. b) wskazuje, że „trwałe użytki zielone" stanowią kategorię „upraw trwałych", lecz nie podlegają dalszemu podziałowi, co potwierdza pojęcie utrzymania trwałych użytków zielonych opisane w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1122/2009, a mianowicie unikania przekształcenia skutkującego uprawą inną niż właściwa dla trwałych użytków zielonych. W tym punkcie inne wersje językowe są dokładniejsze niż niemiecka. Z użytego rzeczownika „Umbruch" lub czasownika „umbrechen" nie można wnioskować, że samo zaoranie (bez zmiany rodzaju uprawy) przerywa ciągłość użytkowania gruntu jako użytków zielonych.

51. Celowość utrzymania trwałych użytków zielonych oparta jest na badaniach naukowych, z których wynika, że trwałe użytki zielone mają ogólne pozytywne działanie w zakresie redukcji gazów cieplarnianych, zapobiegania erozji gleby i utrzymania bioróżnorodności. Działanie to pozostaje niezmienione, jeśli uprawy na obszarze trwałych użytków zielonych są zmieniane pomiędzy różnymi gatunkami trawy lub roślin na paszę zieloną. Zatem zmiana będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym nie ma wpływu na ciągłość klasyfikacji gruntu jako trwałych użytków zielonych.

Ocena

52. Definicja trwałych użytków zielonych – „ziemia przeznaczona do uprawy trawy lub innych upraw zielonych zasianych naturalnie lub uprawianych (zasianych), nie włączona do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej"[23] – zawiera dwa warunki. Podczas gdy „trawy lub inne pastewne rośliny zielne" zostały zdefiniowane (razem, jako kategoria)[24], inne (kategorie) upraw nie zostały w ten sposób zdefiniowane. Nie ma również w tych przepisach definicji pojęcia „płodozmianu". Brak definicji pojęcia „płodozmianu" oznacza – jak słusznie wskazano w pisemnych uwagach przedłożonych Trybunałowi – że możliwe są różne wykładnie definicji „trwałych użytków zielonych". Czy znaczenie ma przeznaczenie gruntu: uprawa „trawy lub innych upraw zielonych", a nie innych

23 — Artykuł 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009.

24 — Zobacz pkt 10 powyżej; zob. także pkt 11 w odniesieniu do „użytków zielonych" i „upraw trwałych".

roślin [25]? Czy też istota rzeczy polega na sposobie uprawiania gruntu – użytych w tym celu technikach? Czy trawa polowa (Ackergras) i mieszanka trawy koniczynowej (Kleegras) liczą się jako ta sama uprawa (ponieważ obie objęte są definicją „trawy lub innych pastewnych roślin zielnych" [26])? Czy też stanowią one różne uprawy, a więc zmianowanie pomiędzy nimi stanowi płodozmian?

53. Kolejne pytanie mogłoby brzmieć: czy kolejność, w jakiej oba warunki wymienione są w rozporządzeniu, ma znaczenie? Jeśli tak, to najpierw należałoby zapytać: czy obecnie grunt ten jest użytkowany pod uprawę trawy lub innych upraw zielonych? Jeśli odpowiedź na to pytanie byłaby twierdząca, wtedy kolejne pytanie powinno brzmieć: czy takie jest obecne użytkowanie dlatego, że ziemia jest uprawiana w systemie płodozmianu (a w takim przypadku obecna uprawa zostanie zastąpiona – czym? Uprawą z tej samej kategorii, czy też inną?); czy może trawa lub inne pastewne rośliny zielne rosną tam już ponad pięć lat? Jeśli tak, to grunt stanowi trwałe użytki zielone.

54. W tym miejscu należy podkreślić, że Trybunał nie powołał biegłych w celu ustalenia (a) jaki jest cel i najistotniejsze cechy płodozmianu w rozumieniu agronomii, oraz (b) czy zmiana pomiędzy trawą a innymi pastewnych roślin zielnych byłaby objęta takim celem lub istotnymi cechami. Z tego powodu nie czuję się uprawniona opierać poniższą analizę na przypuszczeniach (gdyż mogłyby to być jedynie przypuszczenia), że prawodawca „prawdopodobnie miał na myśli" „trawy lub inne pastewne rośliny zielne" w przeciwieństwie do „innych upraw", a więc zmiana w tej pierwszej kategorii nie mogłaby być uważana za płodozmian.

55. Moim punktem wyjścia jest zatem, że jeśli grunt ma być klasyfikowany jako trwałe użytki zielone, spełnione muszą być dwa warunki: ziemia musi być używana do uprawy „trawy lub innych pastewnych roślin zielnych" przez przynajmniej pięć lat *oraz* nie może ona być włączona do systemu płodozmianu gospodarstwa przez taki sam czas. Warunki te muszą być spełnione łącznie: jeśli spełniony jest tylko jeden, grunt nie może być klasyfikowany jako trwałe użytki zielone, jeśli spełnione są oba – musi być tak klasyfikowany.

56. Jeśli warunki te są kumulatywne, musi być także możliwe, aby jeden był spełniony, a drugi nie. W braku wyraźnego wskazania, że dla celów stwierdzenia, czy zaistniał płodozmian, „trawy lub inne pastewne rośliny zielne" należy traktować jako pojedynczą kategorię, musi być także możliwe, że płodozmian istnieje przy zachowaniu trawy lub innej pastewnej rośliny zielnej.

57. Wobec powyższego nie wystarczy stwierdzić, jak uczyniły to Landesamt i Komisja, w szczególności podczas rozprawy, że dla określenia, czy grunt utracił status trwałych użytków zielonych, istotne jest jedynie, czy jego użytkowanie zostało zmienione z uprawy trawy lub innych pastewnych roślin zielnych na inne cele, zwłaszcza na grunty orne. Jest to tylko jedna z możliwości, lecz istnieje jeszcze druga, że wewnątrz kategorii obejmującej trawy lub inne pastewne rośliny zielne możliwy jest płodozmian.

25 — Prymitywne formy płodozmianu były praktykowane już w średniowieczu. Mogły one polegać na trzyletnim cyklu, zgodnie z którym (np.): siano pszenicę, następnie jęczmień, a w kolejnym roku ziemia leżała odłogiem, aby odpoczęła. Wprowadzenie „nowoczesnego" płodozmianu do powszechnego użytku z reguły przypisuje się Charlesowi 2 wicehrabiemu Townshend (1674–1738), który wprowadził w Norfolk nową formę czteropolowego systemu płodozmianu, stosowaną już wcześniej w regionie Waasland na terenie Niderlandów. Townshend do tradycyjnie uprawianych pszenicy i jęczmienia dodał rzepę i koniczynę (stąd pochodzi jego przydomek „Turnip Townshend") i zdecydował, że płodozmian ma obejmować cztery pojedyncze pola, a nie, jak wcześniej, tylko wąskie pasy. Dzięki płodozmianowi nie było potrzeby pozostawiania ziemi, aby leżała odłogiem (przez co w tym czasie nie dawała plonów) dla odzyskania żyzności, ponieważ brodawki korzeniowe koniczyny zatrzymują azotany w glebie (dlatego bywa ona nazywana „zielonym nawozem") i w ten sposób przywracają składniki, które inne uprawy, takie jak pszenica i jęczmień, pobrały. Udoskonalenie wprowadzone przez Townshenda było powszechnie naśladowane i w znacznym stopniu przyczyniło się do rewolucji agrarnej, po której nastąpiła rewolucja przemysłowa.

26 — Obejmującą odpowiednio także inne uprawy wymienione w załączniku IX do rozporządzenia nr 1782/2003 i załączniku I do rozporządzenia nr 1120/2009 (zob. przypis 13 powyżej).

58. W postępowaniu przed sądem krajowym ustalono, że przynajmniej przez pięć lat przed datą rozstrzygającą w przypadku każdej działki na każdej z nich prowadzona była uprawa takiego lub innego gatunku traw lub innych pastewnych roślin zielnych. Pozostaje zatem pytanie, czy zmiany w obrębie tych gatunków stanowiły płodozmian.

59. Z jednej strony jest dla mnie jasne, że zmiana z trawy koniczynowej na samą trawę polową, będąca wynikiem naturalnego ubytku proporcji koniczyny[27], nie mieści się w pojęciu płodozmianu, czy to rozumianego potocznie, czy też w definicji agronomicznej czy zgodnie z sekcją D załącznika I do decyzji 2000/115 czy z pkt II.2.01 załącznika II do rozporządzenia nr 1200/2009.

60. Z drugiej strony prawdopodobnie należy uznać, że płodozmian wewnątrz kategorii „traw lub innych pastewnych roślin zielnych" ma miejsce, gdy gleba zostaje zaorana, przy usunięciu poprzedniej uprawy i ponownym obsianiu innym gatunkiem trawy lub innych pastewnych roślin zielnych (za tym scenariuszem opowiada się sąd krajowy), gdyż inaczej niemożliwe jest, aby tego rodzaju płodozmian zaistniał.

61. Na podstawie tego ostatniego scenariusza zatem trudno byłoby na zadane pytanie odpowiedzieć inaczej niż, że w opisanej sytuacji chodzi o płodozmian i grunty nie mogą zostać zaklasyfikowane jako trwałe użytki zielone.

62. Jednakże scenariusz proponowany w postanowieniu odsyłającym (zaoranie wraz z usunięciem poprzedniej uprawy i ponowne obsianie innym gatunkiem trawy lub innych pastewnych roślin zielnych) nie wydaje się być identyczny z przedstawionym w podsumowaniu okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym (skaryfikacja i dosianie częściowo innego gatunku uprawy zielonej). Rozbieżność ta może wynikać z faktu, że pytanie prejudycjalne sformułowane jest w tym samym języku, co niemiecka wersja przepisów, używająca określenia wyraźnie odnoszącego się do zaorania, podczas gdy inne wersje językowe posługują się wyrażeniem oznaczającym przekształcenie.

63. Wobec powyższego dla udzielenia bardziej konkretnej odpowiedzi może być przydatne wzięcie pod uwagę zmian mniej radykalnych niż zaoranie i ponowne obsianie innym gatunkiem, lecz bardziej radykalnych niż naturalny ubytek lub zwiększenie proporcji gatunku pastewnej rośliny zielnej w mieszance, jak na przykład: (a) zaoranie i obsianie tym samym gatunkiem trawy lub pastewnej rośliny zielnej albo (b) skaryfikacja i dosianie częściowo innego gatunku trawy lub pastewnej rośliny zielnej.

64. Zgadzam się z Komisją, że (w braku niezbędnej definicji) wyjaśnienie pojęcia płodozmianu powinno być dokonywane zgodnie z jego zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym jest ono użyte, i celów uregulowania, którego jest częścią[28]. Podejście takie wydaje się tym bardziej niezbędne wobec językowych różnic w brzmieniu innych przepisów, gdzie w większości, o ile nie we wszystkich wersjach językowych, użyty jest wyraz niosący ze sobą ogólne znaczenie „zmiany sposobu użytkowania", natomiast wersja niemiecka używa czasownika oznaczającego „wzruszenie" ziemi czy też gleby, prawdopodobnie implikując pierwsze, a co najmniej dokładne oranie.

65. Rozważając znaczenie słowa „płodozmian" w języku potocznym, nie przypuszczam, aby któryś z moich przykładów (a) i (b) przedstawionych powyżej w pkt 63 mógł mieścić się w jego zakresie znaczeniowym, czy to w opinii rolnika, czy osoby spoza tego zawodu. Co do przykładu (a), płodozmian musi obejmować zmianę uprawy, najczęściej w celu utrzymania równowagi wartości gleby. Ponowne wysianie tej samej uprawy nie spełnia tych warunków. Co do przykładu (b), dosiewanie

27 — Zobacz pkt 36 i 38 niniejszej opinii.

28 — Zobacz na przykład wyrok Partena, C-137/11, EU:C:2012:593, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

(zazwyczaj po skaryfikacji) jest powszechnie stosowane w celu renowacji istniejących obszarów trawy (a przynajmniej poza rolnictwem na trawnikach czy boiskach sportowych), zamiast wymiany gatunku trawy. W niniejszej sprawie nastąpiła jedynie częściowa wymiana na nowy gatunek (z mieszanki trawy koniczynowej na trawę polową).

66. Rozważania dotyczące kontekstu, w jakim termin „płodozmian" jest użyty we właściwym ustawodawstwie, powinny moim zdaniem zostać ograniczone w pierwszym rzędzie do samego ustawodawstwa regulującego wsparcie bezpośrednie. Przepisy dotyczące statystyki rolniczej mają inny cel, zatem (w przeciwieństwie do zapatrywań rządu niemieckiego) nie można zakładać, że termin ten ma takie samo znaczenie w obu kontekstach. Jednakże, jeśli wykładnia w świetle kontekstu i celu ustawodawstwa regulującego wsparcie bezpośrednie wskaże na takie samo znaczenie, jakie termin ten ma w przepisach dotyczących statystyki rolniczej, wtedy te drugie mogą okazać się przydatne.

67. Jeśli chodzi o przepisy regulujące wsparcie bezpośrednie, kryteria „kontekstu" i „celów" są ze sobą powiązane.

68. Przepisy te określają jako swój cel zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne, ze względu na pozytywny wpływ trwałych pastwisk środowisko [29].

69. Wszystkie strony, które przedstawiły swoje uwagi, zgadzają się co do tego, że użytki zielone są korzystne dla środowiska, lecz M. Grund i rząd niemiecki twierdzą, że korzyść ta powstaje dopiero wtedy, kiedy trawy lub inne pastewne rośliny zielne pozostają nieruszone przynajmniej przez pięć lat, natomiast Komisja jest zdania, że pozytywny wpływ na środowisko utrzymuje się nawet wtedy, gdy określony rodzaj okrywy roślinnej zostanie w tym czasie zmieniony. Ponieważ jest to sporna kwestia faktyczna, której ani Trybunał, ani sąd odsyłający nie mają kompetencji rozstrzygnąć [30], wydaje się niemożliwe, aby oprzeć żądaną interpretację na czymkolwiek innym, niż podwójne założenie, że utrzymywanie ziemi pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych jest samo w sobie korzystne dla środowiska oraz że korzyść ta wzrasta proporcjonalnie do upływu czasu, przez jaki ziemia jest tak pozostawiona, w szczególności, gdy nie są na niej wykonywane żadne prace.

70. Sposobem, w jaki przepisy dotyczące wsparcia bezpośredniego zmierzają do osiągnięcia celu w postaci utrzymania trwałych użytków zielonych, jest wstrzymanie płatności rolnikom, którzy nie utrzymują trwałych użytków zielonych w takim charakterze. Preambuły właściwych rozporządzeń Rady potwierdzają [31] zasadę, że płatności dla rolników, którzy nie spełniają określonych wymogów w zakresie ochrony zdrowia publicznego, zwierząt oraz roślin, dobrostanu środowiska oraz zwierząt, będą zmniejszone lub rolnik zostanie wykluczony z prawa do otrzymywania płatności bezpośrednich – jest to system wzajemnej zgodności stanowiący integralną część unijnego wsparcia w postaci systemu płatności bezpośrednich. W zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych wdrażają go art. 4 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 2.

71. Jednakże we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht twierdzi, że M. Grund ma interes prawny w uzyskaniu deklaracji, że działka Hohenkamp nie stanowi trwałych użytków zielonych, bowiem może ją wydzierżawić jako grunty orne, uzyskując wyższy czynsz.

72. Taki efekt byłby sprzeczny z celem omawianych regulacji. Moim zdaniem, aby pozostać w zgodzie z ich celem, trzeba interpretować pojęcie przekształcenia z użytków zielonych w ziemię użytkowaną pod inne uprawy (w drodze płodozmianu) w taki sposób, który nie będzie prowadził do ułatwienia takiego przekształcania.

29 — Zobacz pkt 8 i 9 niniejszej opinii.

30 — Bundesverwaltungsgericht stwierdza wyraźnie, że jest związany ustaleniami co do faktów poczynionymi przez sąd apelacyjny i nie może w tym zakresie dokonywać własnych ustaleń.

31 — Zobacz pkt 8 i 9 niniejszej opinii.

73. Po dokonaniu przekształcenia nie istnieją już żadne „bariery", które mogłyby pomóc w utrzymaniu trwałych użytków zielonych, a zachęty do ponownego przekształcenia w trwałe użytki zielone są albo niewielkie, albo w przypadkach, gdy możliwy do uzyskania czynsz dzierżawny jest znacznie wyższy za grunty orne, wręcz nie istnieją. Należy pamiętać, że celem ustawodawstwa jest utrzymanie *trwałych* użytków zielonych, nie zaś dowolne przekształcanie z trwałych użytków zielonych w grunty orne i w przeciwnym kierunku – i wydaje się niesporne, że pozytywny wpływ na środowisko, jaki ma zostać przez to ustawodawstwo osiągnięty, jest tym większy, im dłużej grunty pozostają wykorzystywane jako trwałe użytki zielone.

74. W tym względzie zostało wyjaśnione podczas rozprawy, że skaryfikacja i dosiewanie są co do zasady korzystniejsze dla środowiska niż orka i ponowne obsianie. Zazwyczaj jedno i drugie wykonywane jest jesienią, lecz przy skaryfikacji i dosiewaniu w znacznej części pozostawia się poprzednią uprawę, a więc pola pozostają pokryte roślinami przez zimę i okrywa zielona odnawia się wiosną, podczas gdy orka i ponowne obsianie wymagają, aby ziemia nie miała okrywy zielonej podczas zimy. Wobec powyższego moim zdaniem stosowane techniki mają pewne znaczenie dla sprawy, wbrew temu co twierdziły niektóre strony postępowania.

75. W sytuacji gdy – jak wydaje się to mieć miejsce w niniejszej sprawie – dosianie skutkuje częściową zmianą uprawy zielonej (z trawy polowej na mieszankę trawy koniczynowej), nie może to skutkować inną klasyfikacją, niż miałoby to miejsce, gdyby na przykład zaszło naturalnie zmniejszenie proporcji jednego z gatunków w mieszance [32]. Taka sytuacja w istocie jest prawdopodobnie korzystna dla środowiska, gdyż, jak zostało to wyjaśnione podczas rozprawy, powoduje zmniejszenie potrzeby nawożenia.

76. Wyrażam zatem pogląd, że w rozumieniu rozporządzeń płodozmian istnieje wtedy, gdy grunty rolne wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych zostają zaorane, z usunięciem tej uprawy, i ponownie obsiane roślinami z tej samej lub innej kategorii [33]. Nie zachodzi natomiast płodozmian, jeśli poprzednia uprawa nie zostanie usunięta przez zaoranie gleby, lecz podlega jedynie częściowej zmianie poprzez dosianie.

77. Zwracam ponadto uwagę, że przepisy regulujące statystykę rolniczą bardziej wspierają niż podważają ten pogląd, ponieważ zgodnie z nimi płodozmian jest wykluczony, jeśli pole jest wykorzystywane pod tę samą uprawę przez pięć lub więcej lat „bez usunięcia w tym czasie uprawy poprzedniej i wprowadzenia nowej", natomiast płodozmian istnieje, gdy „przed ponownym zasiewem lub obsadzeniem, pola są orane lub obrabiane innymi metodami, albo też rośliny niszczy się w inny sposób, np. przy użyciu środków chwastobójczych" [34].

Wnioski

78. W świetle wszystkich powyższych rozważań wyrażam opinię, iż na pytanie podniesione przez Bundesverwaltungsgericht Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób:

Dla celów rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r.

32 — Zobacz pkt 36, 38 i 59 niniejszej opinii.

33 — Możliwe, że zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie rozróżnienia, które przedstawiłam w zarysie w pkt 54 powyżej. Jednak nie wynika to wyraźnie z tekstu rozporządzenia, a w braku opinii biegłych nie czuję się dostatecznie pewnie, aby sugerować Trybunałowi wykładnię, zgodnie z którą nowa wysiana uprawa musi być *innego* gatunku.

34 — Zobacz pkt 18–21 niniejszej opinii.

ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, jeśli grunt rolny jest co najmniej przez pięć lat wykorzystywany do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych i w tym okresie zostaje on zaorany, z usunięciem tej uprawy, oraz ponownie obsiany innym gatunkiem pastewnej rośliny zielnej, oznacza to płodozmian. Jeśli jednak poprzednia uprawa nie zostaje usunięta przez zaoranie gleby, lecz podlega jedynie częściowej zmianie poprzez dosianie, płodozmian nie zachodzi i grunt taki należy klasyfikować jako trwałe użytki zielone.