JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
30 päivänä huhtikuuta 2014 [1]

Asia C-47/13

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (Saksa))

Maatalous — Suorien tukien järjestelmä — Pysyvän laitumen määritelmä — Maa-alue, jota on käytetty vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen — Nurmirehukasvilajikkeen vaihtaminen kyseisenä ajanjaksona

1. Tarkasteltavassa Bundesverwaltungsgerichtin (Saksan liittotasavallan ylin hallintotuomioistuin) ennakkoratkaisupyynnössä esitetään kysymys, joka saattaa vaikuttaa pohjimmiltaan yksinkertaiselta mutta jonka ratkaisemista monimutkainen lainsäädäntö ja kieliversioiden väliset erot jossain määrin hankaloittavat. Onko silloin, kun laitumelle on kylvetty peräkkäin eri nurmirehukasvilajikkeita, kyseessä viljelykierto, vai onko maa-aluetta pidettävä pysyvänä laitumena?

Tausta

2. Ennen asiaa koskevien säännösten tarkastelua on kenties hyödyllistä esittää pääpiirteittäin pääasian kohteena olevan riidan yleinen tausta ja joitakin niistä erityiskysymyksistä, jotka hankaloittavat riidan ratkaisemista.

3. Yhteisessä maatalouspolitiikassa viljelijöille myönnettävän suoran tuen edellytykseksi voidaan asettaa tiettyjen vaatimusten noudattaminen, millä pyritään kannustamaan muun muassa ympäristön kannalta hyviä käytäntöjä. Tukea voidaan esimerkiksi myöntää laitumen säilyttämiseen, mutta tuki voidaan peruuttaa, jos laidun muutetaan pelloksi. Joissain tapauksissa tällainen muuttaminen voi olla kiellettyä. Viljelijät saattavat tästä huolimatta haluta muuttaa laitumen pelloksi, jos he voivat saada enemmän tuottoa jälkimmäisestä.

4. Pääasian oikeudenkäynnissä asianosaisena on saksalainen viljelijä, jonka kaksi peltoa kuuluvat viljelysmaaksi muuttamista koskevan kiellon piiriin, jos ne luokitellaan Euroopan unionin (jäljempänä unioni) lainsäädännössä tarkoitetuksi pysyväksi laitumeksi. Viljelijä pyrkii näin ollen osoittamaan, ettei kyseisiä peltoja olisi merkityksellisenä ajankohtana pitänyt luokitella pysyväksi laitumeksi. Tässä yhteydessä hän väittää, että heinäkasvin vaihtaminen apilanurmeen/nurmikasviseokseen palstoilla lopetti niiden luokittelun pysyväksi laitumeksi ja että kyseessä oli itse asiassa viljelykierto. [2] Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat asiasta eri mieltä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Viljelykierrolla tarkoitetaan yleisesti ”maatalouskäytäntöä, jossa samalla maa-alueella viljellään tietyn ajan vuorotellen eri viljelykasveja maaperän hedelmällisyyden säilyttämiseksi ja tuhoeläinten haittavaikutusten vähentämiseksi” (Elizabeth Martin ja Robert Hine, ”Dictionary of Biology”, *Oxford University Press*, 2008).

5. Tilannetta mutkistaa jossain määrin se, että unionin lainsäädännön useimmissa kieliversioissa käytetään ”muuttamisen” kaltaista käsitettä viitattaessa laitumen muuttamiseen viljelykäyttöön, kun taas saksankielisessä versiossa käytetään kyntämiseen liittyviä käsitteitä, ja vaikuttaa siltä, ettei viljelijä kyntänyt maa-aluetta vaan käytti menetelmää (maanmuokkauksen jälkeen tehtävä täydennyskylvö, josta käytetään toisinaan myös nimitystä välikylvö tai suorakylvö), jossa viljeltävää kasvustoa ei poisteta eikä maata käännetä vaan maan pintakerrosta pehmennetään tai karhennetaan käyttämällä jyrsintä tai äestä ja maahan kylvetään samaa tai toista kasvia nykyisen viljelykasvin lisäksi.

6. Toinen vähämerkityksisempi seikka on se, että unionin lainsäädäntö on pantu täytäntöön Saksassa sekä kansallisella että alueellisella (osavaltion) tasolla. Kansallisessa lainsäädännössä viitataan dynaamisesti unionin lainsäädäntöön, sellaisena kuin sitä on muutettu tai saatetaan muuttaa, kun taas alueellisessa lainsäädännössä viitataan staattisesti sellaiseen unionin lainsäädännön versioon, joka on nyt kumottu ja korvattu.

Unionin lainsäädäntö

7. Ennakkoratkaisupyynnössä on viitattu kahteen peräkkäiseen sääntelyjärjestelmään, joissa säädetään yhteisen maatalouspolitiikan alaisista viljelijöille tarkoitetuista suorista tukijärjestelmistä: ensinnäkin neuvoston asetuksen N:o 1782/2003[3] ja komission asetuksen N:o 796/2004[4] muodostamaan sääntelyjärjestelmään (jäljempänä ensimmäinen sääntelyjärjestelmä) ja toiseksi, neuvoston antaman lainsäädännön osalta 1.1.2009 alkaen ja komission antaman lainsäädännön osalta 1.1.2010 alkaen, neuvoston asetuksen N:o 73/2009[5] ja komission asetuksen N:o 1122/2009[6] muodostamaan sääntelyjärjestelmään (jäljempänä toinen sääntelyjärjestelmä). Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisin osin nämä kaksi eri sääntelyjärjestelmää eroavat kuitenkin aineellisesti vain vähän, jos lainkaan, toisistaan.

Pysyvien laidunten säilyttäminen

8. Ensimmäiseen sääntelyjärjestelmään kuuluvan asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osaan sisältyivät muun muassa seuraavat perustelukappaleet:

”(2) Suorien tukien täysimääräinen maksaminen olisi liitettävä maatalousmaahan, -tuotantoon ja -toimintaan liittyvien sääntöjen noudattamiseen. Kyseisten sääntöjen avulla yhteisiin markkinajärjestelyihin olisi sisällytettävä ympäristöä, elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia ja hyvän maatalouden ja ympäristön perusvaatimukset. Jos nämä perusvaatimukset eivät täyty, jäsenvaltioiden olisi evättävä suora tuki kokonaan tai osittain – –.

(4) Koska pysyvillä laitumilla on myönteisiä ympäristövaikutuksia, on aiheellista hyväksyä toimenpiteitä, joilla kannustetaan nykyisten pysyvien laidunten säilyttämiseen entisellään ja vältetään suurten alueiden muuttaminen peltomaaksi.”

3 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

4 — Neuvoston asetuksissa (EY) N:o 1782/2003 ja (EY) N:o 73/2009 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä neuvoston asetuksessa (EY) N:o 479/2008 säädettyjen täydentävien ehtojen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, s. 18), sellaisena kuin se on muutettuna.

5 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, s. 16).

6 — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annettu komission asetus (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, s. 65).

9. Nämä tavoitteet toistetaan ja vahvistetaan toiseen sääntelyjärjestelmään kuuluvan asetuksen N:o 73/2009 johdanto-osan kolmannessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa:

”(3) Asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 vahvistetaan periaate, jonka mukaan suoria tukia vähennetään tai evätään viljelijöiltä, jotka eivät noudata eräitä kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia. Tämä täydentävien ehtojen järjestelmä on olennainen osa yhteisön suorien tukien järjestelmää, ja se olisi säilytettävä. – –

(7) Pysyvien laitumien myönteiset ympäristövaikutukset on tunnustettu asetuksessa (EY) N:o 1782/2003. Tässä asetuksessa tarkoitetut toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ollut kannustaa nykyisten pysyvien laidunten säilyttämiseen entisellään sen varmistamiseksi, että suuria alueita ei muuteta peltomaaksi, olisi säilytettävä.”

10. Kun tarkastellaan aineellisia säännöksiä, asetuksen N:o 1782/2003 3 artiklan 1 kohdassa edellytettiin, että suoria tukia saavan viljelijän on noudatettava erityisesti 5 artiklan mukaisesti vahvistettua ”hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta”. Toisessa sääntelyjärjestelmässä kyseinen edellytys toistettiin asetuksen N:o 73/2009 4 artiklan 1 kohdassa, jossa viitataan 6 artiklassa tarkoitettuun vaatimukseen.

11. Asian kannalta merkityksellinen vaatimus on määritetty asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja asetuksen N:o 73/2009 6 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, joiden mukaan jäsenvaltioiden on ”varmistettava, että niiden vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä pysyvänä laitumena ollut maa-ala säilytetään pysyvänä laitumena”. Kummankin säännöksen toisen alakohdan mukaan jäsenvaltio voi asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa poiketa ensimmäisestä alakohdasta, ”edellyttäen että se toteuttaa toimia estääkseen pysyvien laidunten kokonaisalan merkittävän pienenemisen”.

12. Kun siirrytään neuvoston lainsäädännöstä komission yksityiskohtaisiin täytäntöönpanosääntöihin, ensimmäiseen sääntelyjärjestelmään kuuluvan asetuksen N:o 796/2004 3 artiklassa asetettiin jäsenvaltioille asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohdassa säädettyyn pysyvien laidunten säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia. Sen 3 artiklan 1 kohdassa edellytettiin jäsenvaltioiden erityisesti varmistavan, että pysyvänä laitumena olevan maa-alan osuus koko maatalousmaasta pysyy samana kansallisella tai alueellisella tasolla, kun taas 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli varmistettava, että kyseinen osuus pienenee pysyvänä laitumena olevan maa-alan tappioksi enintään kymmenen prosenttia vuoden 2003 viiteosuudesta. Samat velvollisuudet ja vaatimukset on määritetty toisessa sääntelyjärjestelmässä asetuksen N:o 1122/2009 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa.

13. Asetusten N:o 796/2004 ja N:o 1122/2009 4 artiklan asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat käytännössä täysin samat. Artiklan otsikkona on ”Maan säilyttäminen pysyvänä laitumena tilojen tasolla”, ja siihen sisältyvät seuraavat kohdat:[7]

”1. Jos todetaan, että tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu osuus pienenee, asianomaisen jäsenvaltion on kansallisella tai alueellisella tasolla säädettävä, että tukea jossakin [tapauksen mukaan asetuksen N:o 1782/2003 tai asetuksen N:o 73/2009] liitteessä I luetellussa suorien tukien järjestelmässä hakevat viljelijät eivät saa muuttaa[8] pysyvänä laitumena olevan maan käyttötapaa ilman ennakkolupaa.

7 — Sanamuodon erot on merkitty hakasulkeilla.

8 — Asetuksen N:o 796/2004 muista kieliversioista poiketen saksankielisessä versiossa käytetään tässä säännöksessä verbiä ”umbrechen”, joka tarkoittaa (maan) kääntämistä ja siten kyntämistä tai muokkaamista (ensimmäistä kertaa). Asetuksessa N:o 1122/2009 käytetään verbiä ”umwidmen” (sananmukaisesti ”osoittaa toiseen käyttöön/tarkoitukseen”). Englanninkielisessä versiossa käytetään yksinkertaista verbiä ”convert”, kun taas useissa muissa kieliversioissa viitataan nimenomaisesti ”käyttötavan” muuttamiseen.

– –

2. Jos todetaan, että tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun velvollisuuden noudattamista ei voida taata, asianomaisen jäsenvaltion on tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutettavien toimenpiteiden lisäksi säädettävä kansallisella tai alueellisella tasolla, että tukea jossakin [tapauksen mukaan asetuksen N:o 1782/2003 tai asetuksen N:o 73/2009] liitteessä I luetellussa suorien tukien järjestelmässä hakevien viljelijöiden, joilla on käytössään pysyvänä laitumena olevasta maa-alasta muulla tavalla käytettäväksi muutettua[9] maata, on muutettava sitä takaisin pysyvänä laitumena olevaksi maaksi.[10]

– –”

Määritelmät

Suoria tukia koskeva lainsäädäntö

14. Pysyvän laitumen määritelmä on olennaisilta osin sama ensimmäisessä ja toisessa sääntelyjärjestelmässä. Se sisältyy asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohtaan ja asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaan,[11] johon asetuksen N:o 1122/2009 2 artiklan 2 alakohdassa viitataan. Perusmääritelmän mukaan pysyvällä laitumella tarkoitetaan ”maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole vähintään viiteen vuoteen kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään”.

15. Asetuksella N:o 239/2005[12] asetukseen N:o 796/2004 lisättiin 2 artiklan 2 a alakohta, johon sisältyvän määritelmän mukaan ”heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit” tarkoittavat ”kaikkia nurmikasveja, joita jäsenvaltiossa esiintyy luonnonlaitumilla tai jotka tavallisesti sisältyvät keto- tai niittysiemenseoksiin (riippumatta siitä käytetäänkö näitä alueita laiduntamiseen)”. Sama sanamuoto sisältyi asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaan.[13]

16. Lisäksi toiseen sääntelyjärjestelmään kuuluvan asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan d alakohdassa säädetään, että ”nurmilla”tarkoitetaan ”nurmituotantoon (kylvetty tai luonnollinen) käytettyä maata; sovellettaessa asetuksen (EY) N:o 73/2009 49 artiklaa myös pysyvät laitumet sisältyvät nurmiin”. Saman asetuksen 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaan ”pysyvillä kasveilla”tarkoitetaan ”muita viljelykiertoon kuulumattomia viljelmiä kuin monivuotiset laitumet, joihin maata käytetään viiden vuoden ajan tai pidempään ja joista saadaan toistuvia satoja – –”.

9 — Saksankielisessä versiossa käytetään jälleen verbiä ”umbrechen” molemmissa asetuksissa.

10 — Saksaksi ilmaisu ”to re-convert land into land under permanent pasture” on muotoiltu molemmissa asetuksissa ”Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen” (sananmukaisesti ”kylvää maa-alueet uudelleen pysyväksi laitumeksi”).

11 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annettu komission asetus (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, s. 1).

12 — Asetuksen (EY) N:o 796/2004 muuttamisesta ja oikaisemisesta 11.2.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 239/2005 (EUVL L 42, s. 3).

13 — Jäsenvaltioilla oli myös mahdollisuus sisällyttää määritelmään tapauksen mukaan asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IX tai asetuksen N:o 1120/2009 liitteessä I lueteltuja peltokasveja. Kyseisiin liitteisiin sisältyy täysin samansisältöinen luettelo useista sellaisista viljojen, öljykasvien siementen, valkuaiskasvien, pellavan ja hampun lajikkeista, joita ei yleensä ehkä pidettäisi laitumena. Istunnossa kuitenkin todettiin, ettei Saksa ole käyttänyt mahdollisuutta sisällyttää määritelmään tällaisia peltokasveja.

Maatilojen rakennetutkimukset

17. Muita asian kannalta mahdollisesti merkityksellisiä määritelmiä sisältyy päätöksen 2000/115[14] liitteeseen I ja asetuksen N:o 1200/2009,[15] jolla päätös 2000/115 korvattiin 4.1.2010 alkaen, liitteeseen II. Tässäkin tapauksessa määritelmät ovat olennaisilta osin samat molemmissa säädöksissä. Yhtenä erona näissä kahdessa säädöksessä on se, että päätöksen 2000/115 liitteeseen I sisältyvät ”määritelmät” ja ”selitykset”, kun taas asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II luetellaan sen otsikon mukaan ainoastaan ”määritelmät”– myös ne, joita kuvattiin ”selityksiksi” päätöksen 2000/115 liitteessä I.

18. Päätöksen 2000/115 liitteessä I olevan D jakson ja asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II olevan II kohdan 2.01 alakohdan määritelmän mukaan pellolla tarkoitetaan ”maata, jota hoidetaan säännöllisesti (kyntämällä tai muokkaamalla) ja johon yleensä sovelletaan viljelykiertoa”. Ensiksi mainitussa selitettiin lisäksi, että ”viljelykierrolla tarkoitetaan sitä, että tietyn kasvin jälkeen samalla palstalla viljellään muita kasveja etukäteen laaditun suunnitelman mukaan”, kun taas jälkimmäiseen sisältyvän määritelmän mukaan viljelykierto on ”käytäntö, jossa tietyn pellon viljelykasveja vaihdellaan satovuosittain suunnitellun järjestyksen ja jaksotuksen mukaan siten, että samalla pellolla ei kasvateta samaa lajia keskeytyksettä”. Molemmissa säädetään lisäksi seuraavaa: ”Viljelykasvia vaihdetaan yleensä vuosittain, mutta kasvit voivat olla myös monivuotisia. Peltomaan erottamiseksi monivuotisista viljelmistä tai pysyvästä laitumesta [ja niityistä] käytetään viiden vuoden aikarajaa. Jos siis tiettyä palstaa käytetään saman kasvin viljelyyn vähintään viisi vuotta ilman, että tänä aikana viljeltävä kasvusto poistetaan ja perustetaan uusi, sitä ei pidetä peltona.”

19. Päätöksen 2000/115 liitteessä I olevan D/18 a kohdan määritelmän mukaan lyhytaikaisia nurmikasveja ovat ”normaaliin viljelykiertoon kuuluvat, laiduntamiseen, heinäksi tai säilörehuksi tarkoitetut, vähintään yhden satovuoden ja alle viiden vuoden ikäiset nurmet, joihin on kylvetty nurmikasveja tai nurmiseoksia. Maa-alue kynnetään tai muokataan muulla tavoin tai kasvit tuhotaan muilla keinoin, kuten rikkakasvien torjunta-aineilla, ennen kuin se kylvetään uudelleen”. Määritelmää koskevan selityksen mukaan ”pääasiassa nurmikasveista ja muista rehukasveista (yleensä palkokasveista) koostuvat nurmiseokset, joita käytetään laiduntamiseen tai jotka korjataan vihantana tai kuivataan heinänä, luetaan tähän” mutta tähän kohtaan ei lueta ”yksivuotisia nurmikasveja (alle yhden satovuoden kestäviä)”.

20. Samassa liitteessä olevan F jakson määritelmän mukaan monivuotisella nurmella ja niityllä tarkoitetaan ”maata, jota käytetään pysyvästi (vähintään viisi vuotta) nurmirehukasvien kasvattamiseen joko viljelemällä (kylvämällä) tai luonnollisesti (itseuudistuva) ja joka ei kuulu tilan viljelykiertojärjestelmään”, ja sitä koskevan selityksen mukaan maata ”voidaan käyttää laiduntamiseen tai niittää säilörehuksi tai heinäksi”.

21. Asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II olevan II kohdan 2.01.09.01 ja 2.03 alakohdassa määritellään ”lyhytaikaiset nurmikasvit”ja ”pysyvä laidun” pääosin samalla tavalla kuin niiden päätöksen 2000/115 liitteeseen I sisältyvissä vastineissa. Lyhytaikaisten nurmikasvien yhteydessä ei kuitenkaan ole suljettu kohdan ulkopuolelle ”yksivuotisia nurmikasveja (alle yhden satovuoden kestäviä)”, ja pysyvän laitumen mahdollisiin käyttötapoihin on lisätty ”uusiutuvan energian tuotanto”.

14 — Ominaisuuksien määritelmistä, maataloustuoteluettelosta, määritelmäluettelon poikkeuksista ja maatilojen rakennetta koskevien tilastotietojen keruuseen kuuluvista alueista ja tutkimusalueista 24.11.1999 tehty komission päätös 2000/115/EY (EYVL 2000, L 38, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 24.7.2002 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1444/2002 (EYVL L 216, s. 1).

15 — Maatilojen rakennetutkimuksista ja maatalouden tuotantomenetelmiä koskevasta tutkimuksesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1166/2008 täytäntöönpanosta kotieläinyksikkökertoimien sekä muuttujien määritelmien osalta 30.11.2009 annettu komission asetus (EY) N:o 1200/2009 (EUVL L 329, s. 1).

Saksan lainsäädäntö

22. Suoria tukia koskevista velvoitteista 21.7.2004 annetulla Saksan liittovaltion lailla (Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz) pannaan täytäntöön asetus N:o 1782/2003 ja sen täytäntöön panemiseksi annetut toimet erityisesti siltä osin kuin niissä säädetään pysyvien laidunten säilyttämisestä tiloilla, jotka hakevat suoria tukia. Siinä viitataan unionin lainsäädännön kulloinkin voimassa oleviin versioihin, ja se mukautettiin vuonna 2009 tarkistettuihin oikeudellisiin teksteihin. Kyseisen lain 3 §:n 1 momentin mukaan osavaltioiden on huolehdittava siitä, ettei pysyvien laidunten osuus pienene merkittävästi. Sen 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa annetaan osavaltioille toimivalta kieltää laidunten kyntäminen [16] tai rajoittaa sitä, jos pysyvien laidunten osuus on pienentynyt yli 5 prosenttia.

23. Schleswig-Holsteinin osavaltio on tällä perusteella antanut 13.5.2008 osavaltion asetuksen pysyvien laidunten säilyttämisestä (Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland, jäljempänä pysyvien laidunten säilyttämisasetus). Asetuksen 1 §:n 1 momentissa säädetään, että jos tilatukia koskevien yksittäisten hakemusten perusteella todetaan, että pysyvien laidunten osuus on pienentynyt yli viisi prosenttia, toimivaltainen viranomainen julkistaa tämän tiedon. Asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan tiedon julkistamisen jälkeen viljelijät, jotka hakevat suoria tukia, eivät saa kyntää [17] pysyviä laitumia, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohdassa, sinä aikana, jona he saavat suoria tukia. Asetuksen 2 §:n 2 momentissa annetaan kuitenkin 2 §:n 1 momentista poiketen toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus myöntää lupa tällaiseen kyntämiseen. Toisin kuin liittovaltion laissa, pysyvien laidunten säilyttämisasetuksessa viitataan ainoastaan ja nimenomaisesti asetukseen N:o 796/2004 eikä merkityksellisenä ajankohtana voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön, eikä sitä ilmeisesti ole ajantasaistettu toisen sääntelyjärjestelmän käyttöönoton jälkeen.

24. Toimivaltainen viranomainen ilmoitti 23.6.2008, että pysyvien laidunten osuus on pienentynyt yli viisi prosenttia Schleswig-Holsteinissa, joten pysyvien laidunten säilyttämisasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaista kieltoa sovellettaisiin seuraavasta päivästä alkaen.

Tosiseikat, asian käsittely ja ennakkoratkaisukysymys

25. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvän kuvauksen mukaan Grund toimii maanviljelijänä Schleswig-Holsteinissa ja hakee vuosittain tilatukea. Hakemuksissaan hän ilmoitti kasvattaneensa vuosista 1998 ja 1999 lähtien heinäkasvia (Ackergras) kahdella palstalla (Hohenkamp ja Herrbusch). Vuonna 2005 hän kylvi kummallekin palstalle apilanurmea/nurmikasviseosta (Kleegras) suorittamalla maanmuokkauksen jälkeen täydennyskylvön [18] ja ilmoitti palstat vuodesta 2005 vuoteen 2008 apilanurmialueeksi/nurmikasviseosalueeksi. Vuonna 2009 kumpaakin palstaa käytettiin jälleen heinäkasvialueena. Vuonna 2010 Hohenkampin palsta vuokrattiin, ja sille on siitä lähtien haettu tukea niittynä. Herrbuschin palstalla on kasvatettu vuodesta 2010 lähtien luvanvaraisesti siilomaissia, joten pysyvänä laitumena on täytynyt käyttää muuta maa-aluetta. [19]

26. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinin osavaltion maatalous-, ympäristö- ja maaseutuasioista vastaava aluevirasto, jäljempänä Landesamt) ilmoitti Grundille 9.1.2009 päivätyllä kirjeellään, että se on luokitellut palstat uudelleen pysyviksi laitumiksi, koska niitä oli käytetty vuosina 1998–2008 yhtäjaksoisesti laitumena. Se myös huomautti, että palstoja koskee pysyvien laidunten säilyttämisasetuksen mukainen käyttötavan muuttamiskielto.

16 — Laissa käytetään verbiä ”umbrechen”, joka asetuksen N:o 796/2004 saksankielisessä versiossa vastaa englanninkielistä ilmaisua ”convert (to another use)” tai sen vastineita muissa kieliversioissa.

17 — Tässäkin käytetään verbiä ”umbrechen”.

18 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää verbiä ”einschlitzen”.

19 — Ks. asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohdan toinen alakohta ja edellä alaviitteessä 11 mainitun asetuksen N:o 73/2009 6 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

27. Grund riitautti uudelleenluokituksen (ilmeisesti siksi, että hänen oli mahdollista saada Hohenkampin palstasta korkeampaa vuokraa peltona) ja väitti lähinnä, ettei kyseessä ole pysyvä laidun. Heinäkasvialueet eivät ole pysyviä laitumia, koska ne muokataan [20] yhden tai kahden käyttövuoden jälkeen. Maatalousalalla pysyvällä laitumella tarkoitetaan maa-aluetta, jolla kasvatetaan pysyvästi samoja heinäkasveja. Heinäkasvialueilla ei ole tähän liittyvää erityistä ekologista arvoa. Joka tapauksessa on niin, että siirryttäessä apilanurmesta/nurmikasviseoksesta heinäkasviin tai päinvastoin kyseessä on viljelykierto, joka estää pysyvän laitumen syntymisen ja lopettaa maa-alueen käyttämisen pysyvänä laitumena.

28. Landesamt väitti, että heinäkasvialueet, jotka kynnetään säännöllisesti, voidaan rinnastaa luonnolliseen pysyvään laitumeen. Ratkaisevaa on, että samoja kasveja kasvatetaan keskeytyksettä, sillä muussa tapauksessa kyseessä on viljelykierto. Koska kummallakin maa-alueella kuitenkin kasvatettiin heinäkasvia keskeytyksettä yli viisi vuotta, kyseessä on pysyvä laidun tämän jälkeen tapahtuneesta apilanurmen/nurmikasviseoksen kylvämisestä huolimatta.

29. Grundin nostama kanne hylättiin alioikeudessa sillä perusteella, että koska hän oli vuoteen 2003 tai 2004 saakka kasvattanut heinäkasvia kummallakin palstalla vähintään viisi vuotta, kyseessä on pysyvä laidun. Kerran hankittu pysyvän laitumen ominaisuus ei muutu eri nurmirehukasvien viljelykierron perusteella. Grundin tuomiosta tekemä valitus hylättiin, koska riippumatta siitä, mitä tapahtuu silloin kun heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit vaihdetaan muihin peltokasveihin, heinäkasvien vaihtaminen muihin nurmirehukasveihin ei vaikuta pysyvän laitumen ominaisuuteen.

30. Grundin tästä tuomiosta tekemä Revision-valitus on nyt vireillä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka esittää seuraavan kysymyksen:

”Onko maatalousmaa [asetuksen N:o 796/2004] 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu pysyvä laidun, kun sitä käytetään nykyhetkellä ja kun sitä on käytetty vähintään viisi vuotta heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen, mutta maa-alue on tänä aikana kynnetty ja sille on tänä aikana kylvetty siihenastisten nurmirehukasvien sijaan (tässä: apilanurmi/nurmikasviseos) toista nurmirehukasvia (tässä: heinäkasvi), vai onko näissä tapauksissa kyseessä viljelykierto, joka sulkee pois maa-alueen luokittelun pysyväksi laitumeksi?”

31. Grund, Landesamt, Saksan hallitus ja komissio toimittivat kirjallisia huomautuksia ja esittivät suullisia huomautuksia 6.2.2014 pidetyssä istunnossa.

Sovellettava unionin lainsäädäntö

32. Komissio väittää, että käsiteltävään asiaan sovelletaan ajallisesti suoria tukia koskevaa toista sääntelyjärjestelmää eikä ensimmäistä sääntelyjärjestelmää, koska kahden riidanalaisen palstan asema on määriteltävä sen perusteella, miten niitä käytettiin vuosina 2010 ja 2011. Landesamt katsoo, että koska pysyvien laidunten säilyttämisasetuksessa viitataan asetukseen N:o 796/2004, käsiteltävässä asiassa on tulkittava ensimmäisen sääntelyjärjestelmän säännöksiä. Grund myöntää viittauksen koskevan asetusta N:o 796/2004, mutta huomauttaa, että unionin lainsäädännön ensisijaisuuden on merkittävä sitä, että toista sääntelyjärjestelmää voidaan soveltaa suoraan. Saksan hallituksen mukaan tämä kysymys on epäolennainen, koska määritelmät ovat olennaisilta osin samat molemmissa sääntelyjärjestelmissä.

20 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää tässä verbiä ”umbrechen”.

33. On nähdäkseni selvää, että jos kansallisessa oikeudenkäynnissä palstojen asema on määriteltävä oikeudenkäynnissä sen perusteella, miten niitä käytettiin vuosina 2010 ja 2011, käsiteltävässä asiassa on tulkittava ja sovellettava tuolloin voimassa ollutta unionin lainsäädäntöä – nimittäin toista sääntelyjärjestelmää. Sillä ei ole merkitystä, että pysyvien laidunten säilyttämisasetuksessa viitataan edelleen asetukseen N:o 796/2004. Kansallisessa lainsäädännössä ei voida jatkaa suoraan sovellettavan unionin lainsäädännön, joka on kumottu ja korvattu, voimassaoloa tai vaikutuksia.

34. Ennakkoratkaisupyynnöstä kuitenkin ilmenee, että pääasian oikeudenkäynti koskee ensisijaisesti 9.1.2009 tehdystä päätöksestä nostettua kannetta. Tuolloin toisen sääntelyjärjestelmän muodostavaa lainsäädäntöä ei ollut vielä annettu, vaikka 1.2.2009 voimaan tullutta asetusta N:o 73/2009 alettiinkin soveltaa 1.1.2009 alkaen [21] (asetukset N:o 1120/2009 ja N:o 1122/2009 tulivat voimaan vasta 1.1.2010). Jos riidanalainen kysymys koskee 9.1.2009 tehdyn päätöksen pätevyyttä, tässä tilanteessa on asiassa selkeästi tulkittava ja sovellettava ensimmäisen sääntelyjärjestelmän mukaista lainsäädäntöä. Merkityksellisen ajankohdan määrittäminen kunkin palstan osalta on kuitenkin kansallisen prosessioikeuden alaan kuuluva asia, jota unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen ratkaisemaan.

35. Kuten Saksan hallitus ja komissio ovat huomauttaneet, näiden kahden unionin sääntelyjärjestelmän välillä ei onneksi ole aineellista eroa siltä osin kuin ne liittyvät ennakkoratkaisukysymykseen, joten erilaiset tulkinnat eivät vaikuttaisi muodostuvan todelliseksi ongelmaksi. Näin ollen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia määrittää siinä vireillä olevan oikeudenkäynnin yhteydessä, mitkä unionin asetukset ovat asian kannalta merkityksellisiä.

Liitännäiskysymykset

36. Landesamt tuo esille kaksi seikkaa, joita ei mainita ennakkoratkaisupyynnössä ja jotka se toivoo unionin tuomioistuimen ottavan huomioon. Ensinnäkin, vaikka siirtymisen heinäkasvista apilanurmeen/nurmikasviseokseen vuonna 2005 on todettu tapahtuneen suorittamalla maanmuokkauksen jälkeen täydennyskylvö, ei ole osoitettu, ettei vuonna 2009 tapahtunut palaaminen heinäkasvin kasvattamiseen ollut pelkästään seurausta apilanurmen osuuden luontaisesta pienenemisestä. Toiseksi pääasian asianosaiset kiistelevät myös siitä, oliko pysyvän laitumen asema saatu jo vuosien 1998 tai 1999 ja 2004 välisenä aikana vai ei; Grundin mukaan oikeudellisen fiktion perusteella merkityksellinen on hänen vuonna 2003 antamansa ilmoitus, jonka mukaan palstoja käytettiin peltona, [22] kun taas Landesamt katsoo, että merkityksellinen on ainoastaan palstojen tosiasiallinen käyttö laitumena.

37. Katson, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi tässä ennakkoratkaisumenettelyssä tutkia, olisiko palstojen luokittelun perustuttava niiden tosiasialliseen käyttöön vai, oikeudellisen fiktion perusteella, vuonna 2003 jätettyyn ilmoitukseen. Tämä ei liity esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen, eikä siitä ole esitetty väitteitä. Landesamtin huomautuksista ilmenee lisäksi, että tätä kysymystä on tarkasteltu alemmissa oikeusasteissa mutta että se ei sisälly ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltävään valitukseen. Jos tämä kysymys on edelleen ratkaistava sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa käsiteltävässä asiassa ja kansallisessa oikeudenkäynnissä on tehty sen perusteella asianmukaiset päätökset, kyseinen kansallinen tuomioistuin voi tarvittaessa esittää uuden ennakkoratkaisukysymyksen.

38. Jos laidun voi kuitenkin luontaisesti muuttua apilanurmi-/nurmikasviseosalueesta pelkäksi heinäkasvialueeksi, tämä seikka voi olla merkityksellinen määritettäessä sitä, milloin kyseessä on viljelykierto ja milloin pysyvän laitumen säilyttäminen.

21 — Asetuksen N:o 73/2009 149 artikla.

22 — Sekä asetuksen N:o 796/2004 että asetuksen N:o 1122/2009 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetään, että ”pysyvänä laitumena oleva maa-ala on viljelijöiden vuonna 2003 ilmoittama pysyvänä laitumena oleva maa-ala”.

Aineelliset perusteet

39. Grund ja Saksan hallitus ehdottavat ennakkoratkaisukysymykseen vastaamista siten, että kuvatun kaltaisissa olosuhteissa kyse on viljelykierrosta eikä maa-aluetta pidä luokitella pysyväksi laitumeksi, kun taas Landesamt ja komissio ehdottavat päinvastaista vastausta. Esitän osapuolten vastakkaiset lausumat pääpiirteittäin ennen varsinaisen kysymyksen tarkastelua.

Pysyvän laitumen aseman menettämistä tukevat lausumat

40. Grund huomauttaa, että ”pysyvä laidun”määritellään asetuksessa N:o 796/2004 vastakohtana ”pellolle”, johon sovelletaan ”viljelykiertoa”, jota ei ole käsitteenä määritelty suoria tukia koskevassa lainsäädännössä. Hallinnollisiin ja viljelyyn liittyviin tarkoituksiin käytetään kuitenkin päätökseen 2000/115 sisältyvää viljelykierron määritelmää. Sillä tarkoitetaan viljelykasvien vaihtelua joko vuosittain tai vähintään kerran viidessä vuodessa. Tässä yhteydessä esimerkiksi apila ja raiheinä ovat eri viljelykasveja. Nurmea ei tarvitse tuhota – määritelmässä ei edellytetä kyntämistä, ja viljelykierto voi käsittää täydennyskylvön. Asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II olevaan II.2.01.09.01 kohtaan sisältyvästä lyhytaikaisten nurmikasvien määritelmästä käy ilmi, että nurmiseosten vaihtelu merkitsee viljelykiertoa.

41. Asetuksen N:o 796/2004 4 artiklasta sitä vastoin ilmenee, että pysyvä laidun on maa-alue, jota on käytetty saman nurmirehukasvilajikkeen kasvattamiseen vähintään viiden perättäisen vuoden ajan, ja että toiseen lajikkeeseen vaihtaminen keskeyttää kyseisen viiden vuoden ajanjakson. Säännöksellä on ekologinen tavoite. Laitumen kyntäminen vapauttaa hiiltä ja typpeä sellaisina määrinä, jotka lisääntyvät sitä mukaa kun aika, jona maa on ollut muokkaamattomana, pitenee. Vain kun sama nurmikerros on ollut koskemattomana yli viisi vuotta, ympäristöhyödyt ja erityisesti biologinen monimuotoisuus ovat riittävän merkittäviä, jotta maa-aluetta kannattaa suojella.

42. Saksan hallitus huomauttaa, että jotta kyseiset palstat voidaan luokitella pysyväksi laitumeksi, seuraavien kahden edellytyksen on täytyttävä merkityksellistä ajankohtaa edeltäneiden viiden vuoden aikana: palstoilla on kasvatettu heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja, eikä viljelykiertoa ole sovellettu. Ensimmäisen edellytyksen täyttyminen on kiistatonta; kysymys on siitä, sovellettiinko viljelykiertoa merkityksellisenä ajanjaksona.

43. Viljelykiertoa ei ole määritelty suoria tukia koskevassa lainsäädännössä, mutta siihen voidaan soveltaa päätöksen 2000/115 tai asetuksen N:o 1200/2009 liitteisiin sisältyviä määritelmiä. Molemmat toimet perustuvat samaan pysyvän laitumen käsitteeseen, joten myös viljelykierron käsitteen pitäisi olla sama; olisi kohtuutonta määritellä viljelykierto eri tavalla näissä kahdessa säädöksessä ilman jonkinlaista objektiivista perustelua, jollaista ei ole.

44. Viljelykiertoon liittyy viljeltävän kasvuston tuhoaminen ja uuden kylväminen vähintään viiden vuoden välein. Heinäkasvin korvaamista apilanurmella/nurmiseoksella voidaan pitää viljelykasvin vaihtamisena, sillä apilanurmea käytetään viljelykierrossa perinteisesti lisäämään maaperän typpipitoisuutta. Unionin lainsäädännössä ei ole viitteitä siitä, ettei eri nurmirehukasvien vaihtelu olisi viljelykiertoa. Viittaukset pysyvän laitumen muuttamiseen muuhun käyttötarkoitukseen eivät koske eri heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajikkeiden vaihtelua; suoria tukia koskevan lainsäädännön (asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 73/2009 6 artiklan 2 kohdan) tavoitteena on säilyttää maa-alue laitumena sen sijaan, että sitä käytettäisiin peltona, kun molemmat ymmärretään laajoiksi käsitteiksi (maataloustilastoja koskevassa lainsäädännössä jätetään *tilapäiset* nurmikasvit pysyvän nurmen ulkopuolelle ja siten sisällytetään ne peltoon). Sekä asetuksella N:o 1782/2003 että asetuksella N:o 73/2009 on nimenomaisesti ympäristöä koskeva tavoite; laitumen ekologiset hyödyt

(biologinen monimuotoisuus, suuri humuspitoisuus, lisääntynyt hiilidioksidin sidonta) saavutetaan vain, kun aluetta ei kynnetä viiteen vuoteen eikä sille kylvetä uusia kasveja. Pääasiassa on kyse tilanteesta, jossa kasveja (heinäkasvi ja apilanurmi/nurmiseos) vaihdeltiin alle viiden vuoden välein. Näin ollen kyseessä oli viljelykierto, eikä maa-alueita voida luokitella pysyväksi laitumeksi.

Pysyvän laitumen aseman säilyttämistä tukevat lausumat

45. Landesamt ensinnäkin katsoo asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohdasta seuraavan, ettei kyntäminen päätä maa-alueen käyttöä laitumena, jos sitä käytetään sen jälkeen edelleen laitumena. Mainitussa säännöksessä ei viitata maa-alueella suoritettuun työhön vaan sen käyttötapaan. Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa (ja vieläkin selvemmin asetuksen N:o 1122/2009 saksankielisessä versiossa) viitataan käyttötavan muuttamiseen. Asetuksen N:o 796/2004 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan tämä viittaamalla muulla tavalla käytettäväksi muutettuun (saksankielisessä versiossa: kynnettyyn) maahan. Asetuksen 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvä määritelmä, jossa viitataan nurmirehukasvien kasvattamiseen, vahvistaa myös, ettei pysyvää laidunta tarvitse käyttää laiduntamiseen vaan sitä voidaan käyttää myös heinänkorjuuseen, joka ei ole ekologiselta kannalta sen hyödyllisempää kuin kyntäminenkään.

46. Toiseksi se seikka, että laitumena *käytön tapa* muuttuu, ei keskeytä laitumena *käytön* ajanjaksoa. Asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohdassa verrataan ”heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamista””viljelykiertoon”. Jos maa-alueella kasvatetaan heinäkasveja *tai* muita nurmirehukasveja (myös eri lajikkeita vaihdellen), siihen ei näin ollen sovelleta viljelykiertoa. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa verrataan lisäksi ”pysyvänä laitumena olevaa maa-alaa”(jolla kasvatetaan heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja) ”muulla tavalla käytettäväksi muutettuun maahan” (nimittäin mihin tahansa muuhun käyttötarkoitukseen kuin heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen) ja viitataan (saksankielisessä versiossa) uudelleenkylvöön, jos muihin tarkoituksiin käytetty maa-alue muutetaan takaisin pysyväksi laitumeksi – mikä voi tarkoittaa ainoastaan sitä, ettei maa-alueelle ollut kylvetty heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja (takaisinmuuntamisen käsitteellä on sama vaikutus muissa kieliversioissa). Kahta peräkkäistä käyttöä pysyvänä laitumena on sitä vastoin pidettävä jatkuvana käyttönä tähän tarkoitukseen. Kun tarkastellaan asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II olevaan 2.01 kohtaan (tai päätöksen 2000/115 liitteessä I olevaan D.II kohtaan) sisältyvää viljelykierron selitystä, se koskee ainoastaan unionin maatilojen rakennetutkimuksia eikä ole merkityksellinen pysyvän laitumen säilyttämisvelvoitteen kannalta; siinä ei joka tapauksessa eritellä, tarkoitetaanko viljelykasvilla tiettyä viljelykasvia vai viljelykasviluokkaa.

47. Landesamt väittää lisäksi, että vaikka eri nurmirehukasvilajikkeeseen siirtymisen katsottaisiin keskeyttävän pysyvän laitumen aseman saamiseksi vaadittavan viiden vuoden ajanjakson, sen ei pitäisi katsoa merkitsevän tämän aseman menettämistä sen jälkeen, kun se on kerran saavutettu.

48. Komissio on yhtä mieltä siitä, että sekä heinäkasvi että apilanurmi/nurmiseos, joita kyseiselle maa-alueelle on kylvetty, ovat ”heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja”. Kysymys on siitä, merkitseekö näiden kahden vaihtelu ”viljelykiertoa”. Viljelykierron käsitettä ei ole määritelty merkityksellisessä lainsäädännössä, joten johdonmukaisen oikeuskäytännön mukaan sitä on tulkittava ottamalla perustaksi se tavanomainen merkitys, joka sillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon se sisältyy.

49. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, viljelykierron tavanomainen merkitys yleiskielessä käsittää viljelykasvin vaihtamisen toiseen viljelykasviin, ja joidenkin mielestä siihen voi sisältyä pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vaihdos.

50. Systemaattinen asiayhteys, jossa käsitettä käytetään, vaikuttaisi kuitenkin viittaavan siihen, ettei viljelykierto sisällä tällaista vaihdosta. Asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaan sisältyvä pysyvän laitumen määritelmä käsittää kaikki heinäkasvi- ja nurmirehukasvilajikkeet, joten lajikkeesta toiseen vaihtaminen ei vaikuta pysyväksi laitumeksi luokitteluun. Asetuksen 2 artiklan b alakohdasta ilmenee, että pysyvä laidun on pysyvien kasvien alaryhmä mutta että sitä ei ole jaettu edelleen alaryhmiin, minkä vahvistaa asetuksen N:o 1122/2009 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa esitetty pysyvän laitumen säilyttämisen käsite, jossa pyritään välttämään maan käyttötavan muuttaminen muun kuin pysyvään laitumeen kuuluvan kasvin kasvattamiseen. Muut kieliversiot ovat tältä osin selkeämpiä kuin saksankielinen versio. Substantiivin ”Umbruch”tai verbin ”umbrechen” käytöstä ei voida päätellä, että pelkkä kyntäminen (ilman toiseen kasvilajikkeeseen vaihtamista) keskeyttää maa-alueen yhtäjaksoisen käytön pysyvänä laitumena.

51. Pysyvän laitumen säilyttämistavoite perustuu tieteelliseen tutkimukseen, joka osoittaa, että pysyvällä laitumella on yleisesti myönteinen vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen, maaperän eroosion ehkäisemiseen ja biologisen monimuotoisuuden säilymiseen. Vaikutus säilyy samana, kun pysyvän laitumen alueella vaihdetaan yhdestä heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajikkeesta toiseen. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevalla vaihdoksella ei siten ole vaikutusta maa-alueen luokitteluun edelleen pysyväksi laitumeksi.

Arviointi

52. Suoria tukia koskevassa lainsäädännössä esitettyyn pysyvän laitumen määritelmään – ”maa, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole vähintään viiteen vuoteen kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään” [23] – sisältyy kaksi edellytystä. Siinä määritellään ”heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit” (yhdessä, ryhmänä), [24] kun taas muita kasveja (ryhmiä) ei ole määritelty tällä tavoin. Kyseiseen lainsäädäntöön ei myöskään sisälly viljelykierron käsitteen määritelmää. Viljelykierron käsitteen määritelmän puuttuminen tarkoittaa – kuten unionin tuomioistuimelle esitetyt kirjalliset huomautukset laajasti osoittavat –, että pysyvän laitumen määritelmä on mahdollista selittää eri tavoin. Onko ratkaisevaa maan käyttötapa: ”heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien”eikä (muiden) kasvien kasvattaminen? [25] Vai onko ratkaisevaa se, mitä maalle on tehty – toisin sanoen mitä tekniikoita sillä on käytetty? Lasketaanko heinäkasvi (Ackergras) ja apilanurmi/nurmiseos (Kleegras) samaksi kasviksi (koska ne molemmat kuuluvat ”heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien” määritelmän piiriin [26])? Vai ovatko ne eri kasveja, jolloin vaihtamista lajikkeesta toiseen pidetään viljelykiertona?

53. Lisäksi voitaisiin kysyä, onko mitään merkitystä sillä, missä järjestyksessä nämä kaksi edellytystä luetellaan asetuksessa? Jos on, olisi ensiksi esitettävä seuraava kysymys: ”Kasvatetaanko maa-alueella tällä hetkellä heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja”? Jos tähän kysymykseen vastattaisiin myöntävästi, kysyttäisiin sen jälkeen seuraavaa: ”Käytetäänkö maa-aluetta tällä hetkellä kyseisellä tavalla

23 — Asetuksen N:o 796/2004 2 artiklan 2 alakohta ja asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohta.

24 — Ks. edellä 10 kohta; ks. myös edellä 11 kohta ”nurmista”ja ”pysyvistä kasveista”.

25 — Alkeellista viljelykiertoa harjoitettiin jo keskiajalla. Se saattoi tyypillisesti perustua kapeilla peltokaistaleilla toteutettuun kolmivuotiseen kiertoon, jossa kylvettiin ensin (esimerkiksi) vehnää ja seuraavaksi ohraa, minkä jälkeen maa jätettiin vuodeksi kesannolle, jotta se sai palautua viljelystä. Kunnia ”nykyaikaisen”viljelykierron laajalle levinneestä käytöstä annetaan yleensä Townshendin toiselle varakreiville Charles Townshendille (1674–1738), joka otti Norfolkissa käyttöön uudenlaisen nelivuotisen viljelykierron, jota Alankomaiden Waaslandin alueen viljelijät olivat jo kokeilleet. Townshend lisäsi perinteisiin viljelykasveihin, vehnään ja ohraan, turnipsin (nauriin) ja apilan (mistä hän sai lempinimen ”Turnipsi-Townshend”) ja ohjeisti, että kierto olisi toteutettava neljällä erillisellä pellolla eikä saman pellon kapeilla kaistaleilla. Kierron ansiosta maata ei ollut enää tarpeen jättää kesannoksi (ja siten tuottamattomaksi), jotta sen hedelmällisyys palautuisi, koska apilan (josta käytetään tästä syystä toisinaan nimitystä ”vihreä lannoite”) nystyrät ”sitovat” nitraatteja maaperään ja palauttavat näin sen, minkä muut viljelykasvit, kuten vehnä ja ohra, siitä ottavat. Townshendin keksintöä jäljiteltiin laajasti, ja se vaikutti merkittävästi teollista vallankumousta edeltäneeseen maatalouden vallankumoukseen.

26 — Mukaan lukien, soveltuvin osin, asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IX ja asetuksen N:o 1120/2009 liitteessä I luetellut muut kasvit (ks. edellä alaviite 13).

siksi, että se kuuluu viljelykiertojärjestelmään (jolloin nykyinen viljelykasvi korvataan (millä?, samaan ryhmään kuuluvalla viljelykasvilla vai eri viljelykasvilla?)), vai onko heinäkasveja tai muita nurmikasveja kasvatettu kyseisellä maa-alueella yli viiden vuoden ajan? Jos kyse on viimeksi mainitusta, maa-alue on pysyvä laidun.”

54. Tässä vaiheessa on tärkeää korostaa, ettei unionin tuomioistuimelle ole esitetty asiantuntijatodisteita siitä, (a) mitkä ovat viljelykierron, sellaisena kuin agronomit sen ymmärtävät, tarkoitus ja keskeiset piirteet ja (b) käsittäisivätkö tällainen tarkoitus tai tällaiset piirteet heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien vaihtamisen. Tästä syystä en katso voivani perustaa jäljempänä esitettävää arviointia siihen oletukseen (sillä kyse olisi pelkästä oletuksesta), että lainsäätäjän ”on täytynyt tarkoittaa”, että ”heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit” ymmärretään ”muiden kasvien” vastakohdaksi, joten ensiksi mainitussa ryhmässä tapahtuvaa kasvin vaihdosta ei voitaisi missään tilanteessa pitää viljelykiertona.

55. Otan näin ollen lähtökohdaksi sen, että maa-alueen luokittelu pysyväksi laitumeksi edellyttää seuraavien kahden edellytyksen täyttymistä: maata on käytetty heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen vähintään viiden vuoden ajan, *ja* se ei ole kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään samana ajanjaksona. Nämä edellytykset ovat kumulatiivisia: Jos ainoastaan toinen niistä täyttyy, maa-aluetta ei voida luokitella pysyväksi laitumeksi. Jos molemmat edellytykset täyttyvät, se on luokiteltava pysyväksi laitumeksi.

56. Jos mainitut kaksi edellytystä ovat kumulatiivisia, on oltava loogisesti mahdollista, että toinen niistä täyttyy ja toinen ei. Koska säännöksen sanamuodosta ei selkeästi käy ilmi, että heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja on kohdeltava yhtenä käsitteenä ratkaistaessa, onko viljelykiertoa sovellettu, viljelykierron soveltamisen on näin ollen oltava mahdollista, kun maa-alueella kasvatetaan heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja.

57. Siten ei voida pelkästään todeta, kuten Landesamt ja komissio ovat väittäneet erityisesti istunnossa, että määritettäessä, onko maa-alue menettänyt pysyvän laitumen aseman, merkityksellistä on pelkästään se, onko sen käyttö muuttunut heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamisesta muuhun käyttötarkoitukseen, erityisesti viljelyyn. Tämä on yksi mahdollisuus, mutta toisena mahdollisuutena on oltava se, että heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien ryhmän sisällä sovelletaan viljelykiertoa.

58. Pääasian oikeudenkäynnissä vaikuttaa siltä, että molemmilla palstoilla kasvatettiin jotain heinäkasvin tai muun nurmirehukasvin lajiketta vähintään viiden vuoden ajan ennen kumpaakin palstaa koskevaa merkityksellistä ajankohtaa. Kyse on siten siitä, merkitsikö tapa, jolla lajiketta vaihdettiin mainitun ajanjakson kuluessa, viljelykierron soveltamista.

59. Yhtäältä on nähdäkseni selvää, ettei siirtyminen apilanurmesta/nurmiseoksesta pelkkään heinäkasviin apilanurmen osuuden luontaisen pienenemisen seurauksena [27] täyttäisi mitään viljelykierron määritelmää siitä riippumatta, ymmärretäänkö se yleiskielen, maatalousalan sanaston vai päätöksen 2000/115 liitteessä I olevan D jakson tai asetuksen N:o 1200/2009 liitteessä II olevan II.2.01 kohdan mukaisessa merkityksessä.

60. Toisaalta on oletettavasti katsottava, että heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien ryhmän sisällä sovelletaan viljelykiertoa, jos maa kynnetään, viljeltävä kasvusto poistetaan ja maahan kylvetään toista heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajiketta (mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen perustana oleva skenaario), tai ettei tällainen viljelykierto olisi mahdollinen missään tilanteessa.

27 — Ks. edellä 36 ja 38 kohta.

61. Jälkimmäisen skenaarion perusteella vaikuttaa siten vaikealta vastata tähän kysymykseen muuten kuin siten, että kuvatuissa olosuhteissa on kyse viljelykierrosta eikä maa-aluetta voida luokitella pysyväksi laitumeksi.

62. Tosiasiallisesti esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen perustana oleva skenaario (kyntäminen, viljeltävän kasvuston poistaminen ja eri heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajikkeen uudelleen kylväminen) ei kuitenkaan vaikuta vastaavan täysin ennakkoratkaisupyynnön tosiseikkoja koskevassa selvityksessä kuvattua skenaariota (maan muokkaaminen ja täydennyskylväminen osittain eri nurmirehukasvilajikkeella). Näiden kahden skenaarion erot voivat johtua siitä, että kansallinen tuomioistuin käytti kysymystä muotoillessaan lainsäädännön saksankielisen version sanamuotoa, jossa viitataan nimenomaisesti kyntämiseen, kun taas muissa kieliversioissa käytetään muuttamisen käsitettä.

63. Näin ollen tyhjentävämmän vastauksen antamiseksi voi olla suotavaa tarkastella muutoksia, jotka eivät ole yhtä radikaaleja kuin kyntäminen ja uudelleen kylväminen eri lajikkeella mutta jotka ovat radikaalimpia kuin seoksen sisältämien nurmirehukasvilajikkeiden osuuden luontainen pieneneminen tai kasvaminen: esimerkiksi (a) kyntäminen ja uudelleenkylväminen samalla heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajikkeella tai (b) maan muokkaaminen ja täydennyskylväminen osittain eri heinäkasvi- tai nurmirehukasvilajikkeella.

64. Olen yhtä mieltä komission kanssa siitä, että (tarvittavan määritelmän puuttuessa) viljelykierron käsitettä on tulkittava sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon se kuuluu.[28] Tämä lähestymistapa vaikuttaa sitäkin tarpeellisemmalta, kun otetaan huomioon kielellinen vaihtelu lainsäädännön muissa osissa, joiden useimmissa, ellei kaikissa, muissa kieliversioissa käytetään ilmaisua, jonka yleismerkitys on ”muuttaa käyttötapaa”, kun taas saksankielisessä versiossa käytetään verbiä, joka tarkoittaa maa-aineksen tai maaperän ”rikkomista” ja jonka seurauksena on ilmeisesti ensimmäistä kertaa tehtävä, tai ainakin perusteellinen, kyntäminen.

65. Kun tarkastellaan viljelykierron käsitteen merkitystä yleiskielessä, pidän epätodennäköisenä, että maallikko tai viljelijä katsoisi jommankumman edellä 63 kohdassa esittämäni esimerkin (a ja b) kuuluvan viljelykierron käsitteeseen. Esimerkistä a on todettava, että viljelykiertoon liittyy väistämättä jonkinlainen kasvin vaihtaminen, minkä tavoitteena on usein maaperän tasapainon säilyttäminen. Saman kasvin kylväminen uudelleen ei säilytä tätä tasapainoa. Esimerkistä b on todettava, että täydennyskylvämistä (joka tehdään yleensä maan muokkaamisen jälkeen) käytetään yleisesti olemassa olevan nurmialueen uudistamiseen (ainakin muussa kuin maatalouskäytössä olevilla alueilla, kuten nurmikoilla tai urheilukentillä) eikä uuteen nurmilajikkeeseen vaihtamiseen. Käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että siinä on vaihdettu ainoastaan osittain uuteen kasvilajikkeeseen (apilanurmesta/nurmiseoksesta heinäkasviin).

66. Sen asiayhteyden, jossa viljelykierron käsitettä käytetään merkityksellisessä lainsäädännössä, tarkastelun olisi mielestäni rajoituttava ensisijaisesti varsinaiseen suoria tukia koskevaan lainsäädäntöön. Maataloustilastoja koskevalla lainsäädännöllä on eri tavoite, joten (Saksan hallituksen näkemyksestä poiketen) on mahdotonta olettaa, että käsitteellä on täysin sama merkitys molemmissa. Jos suoria tukia koskevan lainsäädännön asiayhteys ja tavoite huomioon ottaen tehtävän tulkinnan perusteella käsitteellä on kuitenkin sama merkitys kuin tilastoja koskevassa lainsäädännössä, viimeksi mainitusta lainsäädännöstä saataisiin jonkinlaista tukea tälle tulkinnalle.

67. Kun tarkastellaan suoria tukia koskevaa lainsäädäntöä, ”asiayhteyden”ja ”tavoitteiden” arviointiperusteet kietoutuvat yhteen.

28 — Ks. esimerkiksi asia C-137/11, Partena, tuomio 27.9.2012 (51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68. Tarkasteltavien säännösten nimenomaisena tavoitteena on kannustaa nykyisten pysyvien laidunten säilyttämistä, jottei niitä muutettaisi suurina alueina peltomaaksi, pysyvän laitumen myönteisten ympäristövaikutusten vuoksi.[29]

69. Kaikki huomautuksia esittäneet osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että nurmella on hyödyllisiä ympäristövaikutuksia, mutta Grund ja Saksan hallitus väittävät, että tämä hyöty saavutetaan vain kerran, kun maa-alue, jolla kasvatetaan heinäkasvia tai muuta nurmirehukasvia, on ollut muokkaamattomana vähintään viiden vuoden ajan, kun taas komission mukaan vaikutukset ovat myönteisiä, vaikka kasvipeite vaihtuisikin kyseisenä ajanjaksona. Koska tämä on tosiseikkoja koskeva kysymys, josta on esitetty eriäviä näkemyksiä mutta jota tämä tuomioistuin sen enempää kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinkaan ei ole toimivaltainen määrittämään,[30] ei vaikuta mahdolliselta perustaa pyydettyä tulkintaa mihinkään muuhun kuin niihin kahteen väittämään, joiden mukaan heinäkasvin tai muun nurmirehukasvin kasvattaminen maa-alueella on sinänsä ympäristön kannalta hyödyllistä, ja hyödyt lisääntyvät suhteessa sen ajan pituuteen, jona maa-alue on tässä tilassa, erityisesti kun kasvipeitettä ei muokata.

70. Suoria tukia koskevassa lainsäädännössä pyritään saavuttamaan pysyvän laitumen säilyttämistavoite peruuttamalla tukimaksut viljelijöiltä, jotka eivät säilytä nykyistä pysyvää laidunta sellaisena. Asiaa koskevien neuvoston asetusten johdanto-osissa vahvistetaan[31] periaate, jonka mukaan suoria tukia vähennetään tai evätään viljelijöiltä, jotka eivät noudata eräitä kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia. Tämä täydentävien ehtojen järjestelmä on olennainen osa unionin suorien tukien järjestelmää. Pysyvän laitumen säilyttämisen osalta tämä pannaan täytäntöön 4 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa, luettuina yhdessä.

71. Bundesverwaltungsgericht toteaa kuitenkin ennakkoratkaisupyynnössään, että Grundilla on intressi sen toteamiseen, ettei Hohenkampin palsta ole pysyvä laidun, koska hän voi vuokrata sen korkeampaan hintaan peltona.

72. Tällainen lopputulos olisi kyseisten sääntöjen tarkoituksen vastainen. Näin ollen katson, että jotta lopputulos olisi yhdenmukainen näiden sääntöjen tavoitteen kanssa, pysyvän laitumen käyttötavan muuttamista (viljelykierron avulla) koskevaa käsitettä olisi tulkittava tavalla, joka ei helpota tällaista muuttamista.

73. Sen jälkeen kun pysyvän laitumen käyttötapaa on muutettu, ei ole enää käytössä mitään ”pidäkettä”, joka auttaisi säilyttämään pysyvän laitumen, ja mikä tahansa kannustinvaikutus maa-alueen muuttamiseksi takaisin pysyväksi laitumeksi voi olla hyvin vähäinen tai olematon, jos pellosta saatava vuokra on huomattavasti korkeampi. On syytä muistaa, että tavoitteena on säilyttää *pysyvä* laidun eikä vaihdella käyttötarkoitusta mielin määrin laitumen ja pellon välillä – myös osapuolet vaikuttavat olevan yhtä mieltä siitä, että tavoiteltavat myönteiset ympäristövaikutukset lisääntyvät sitä mukaa, mitä kauemmin maa-alue säilyy laitumena.

74. Tältä osin istunnossa selitettiin, että maanmuokkaus ja täydennyskylvö ovat lähtökohtaisesti ympäristön kannalta myönteisempiä kuin kyntäminen ja uudelleenkylvö. Molemmat tehdään tavallisesti syksyllä, mutta maanmuokkauksessa ja täydennyskylvössä viljeltävä kasvusto jätetään suureksi osaksi paikoilleen, jolloin pelto säilyy vihreänä koko talven ja kasvipeite uusiutuu keväällä, kun taas kyntäminen ja uudelleenkylvö jättävät maan paljaaksi talven ajaksi. Näin ollen vaikuttaa siltä, että käytetyllä tekniikalla on jonkinlaista merkitystä asiassa, toisin kuin useat osapuolet ovat väittäneet.

29 — Ks. edellä 8 ja 9 kohta.

30 — Bundesverwaltungsgericht toteaa nimenomaisesti, että sitä sitovat muutoksenhakutuomioistuimen tosiseikoista esittämät toteamukset eikä se voi esittää omia toteamuksiaan.

31 — Ks. edellä 8 ja 9 kohta.

75. Jos täydennyskylvöstä seuraa nurmirehukasvilajikkeen osittainen vaihtuminen (heinäkasvin tilalle apilanurmi/nurmiseos), kuten pääasiassa ilmeisesti on tapahtunut, tämä ei voi mielestäni johtaa toisenlaiseen lopputulokseen kuin siinä tapauksessa, että esimerkiksi yhden seoksen sisältämän lajikkeen osuus pienenee luontaisesti. [32] Tällainen tilanne on itse asiassa todennäköisesti ympäristön kannalta hyödyllinen, koska sen ansiosta voidaan välttää lannoitustarve, kuten suullisessa käsittelyssä selitettiin.

76. Katson näin ollen, että kyseessä on asetuksissa tarkoitettu viljelykierto, jos maatalousmaa, jolla kasvatetaan heinäkasveja tai muita nurmirehukasveja, kynnetään, viljeltävä kasvusto poistetaan ja maahan kylvetään toisen, joko samaan tai eri ryhmään kuuluvan kasvin siemeniä. [33] Kyseessä ei kuitenkaan ole viljelykierto, jos viljeltävää kasvustoa ei poisteta kyntämällä vaan sitä muutetaan osittain täydennyskylvöllä.

77. Huomautan lisäksi, että tällaista näkemystä itse asiassa tukee maataloustilastoja koskeva lainsäädäntö, jonka mukaan kyseessä ei ole viljelykierto, jos tiettyä palstaa käytetään saman kasvin viljelyyn vähintään viisi vuotta ”ilman, että tänä aikana viljeltävä kasvusto poistetaan ja perustetaan uusi”, mutta kyseessä on viljelykierto, jos ”maa-alue kynnetään tai muokataan muulla tavoin tai kasvit tuhotaan muilla keinoin, kuten rikkakasvien torjunta-aineilla, ennen kuin se kylvetään uudelleen”. [34]

Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin (Saksa) esittämään kysymykseen seuraavasti:

Sovellettaessa joko yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 73/2009 tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annettua komission asetusta (EY) N:o 1122/2009 viljelykierto, joka estää maa-alueen luokittelun pysyväksi laitumeksi, on kyseessä, jos maatalousmaata käytetään vähintään viiden vuoden ajan heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen ja tänä ajanjaksona maa-alue on kynnetty, viljeltävä kasvusto on poistettu ja maahan on kylvetty toista nurmirehukasvilajiketta. Jos viljeltävää kasvustoa ei kuitenkaan poisteta kyntämällä vaan sitä muutetaan osittain täydennyskylvöllä, kyseessä ei ole viljelykierto, ja maa-alue on luokiteltava pysyväksi laitumeksi.

32 — Ks. edellä 36, 38 ja 59 kohta.

33 — Saattaa olla, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli tehdä edellä 54 kohdassa esittämäni ero. Tätä ei kuitenkaan mainita nimenomaisesti asetuksen tekstissä, ja asiantuntijatodisteiden puuttuessa en katso voivani ehdottaa unionin tuomioistuimelle, että asetusta on tulkittava tällä tavalla ja että uuden kylvetyn kasvin on kuuluttava *eri* ryhmään.

34 — Ks. edellä 18–21 kohta.