Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 30. dubna 2014[1]

Věc C-47/13

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Zemědělství — Režim přímých podpor — Definice ‚stálých pastvin' — Půda využívaná více než pět let k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin — Změna druhu zelené pícniny v průběhu tohoto období"

1. V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) (Německo) vyvstává otázka, která se v podstatě může jevit jako jednoduchá, ale složitost právní úpravy a existence rozporů mezi jednotlivými jazykovými verzemi způsobují její nejasnost. Představuje skutečnost, že pastvina byla postupně oseta různými druhy zelených pícnin, střídání plodin, nebo je třeba takovou půdu považovat za stálou pastvinu?

Právní rámec

2. Před vymezením právního rámce může být užitečné nastínit obecný kontext, ve kterém spor v původním řízení vznikl, a některé z konkrétních problémů, které řešení tohoto sporu komplikují.

3. Vyplácení přímých podpor zemědělcům v rámci společné zemědělské politiky je možné podmínit dodržováním určitých standardů, mimo jiné s cílem podpory správné environmentální praxe. Podpora může být například poskytována na zachování pastvin, může však být odňata, pokud dojde k jejich přeměně na úrodnou půdu. Za určitých okolností může být taková přeměna zakázána. I přesto mohou zemědělci upřednostňovat přeměnu pastviny na ornou půdu, ze které mohou dosáhnout většího zisku.

4. Původní řízení se týká německého zemědělce, jehož dvou polí by se týkal zákaz přeměny na ornou půdu, pokud by pole byla klasifikována jako trvalé pastviny ve smyslu unijní právní úpravy. Z tohoto důvodu se snaží prokázat, že k relevantnímu datu pole takto klasifikována být neměla. Za tímto účelem tvrdí, že změny mezi trávou a jetelovou trávou, ke kterým na polích došlo, přerušily jejich klasifikaci jako stálých pastvin a ve skutečnosti představovaly střídání plodin[2]. S tím příslušné vnitrostátní orgány nesouhlasí.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Střídáním plodin se obecně rozumí „zemědělský postup, při kterém jsou různé plodiny pěstovány následně po sobě na stejné ploše během určité doby s cílem zachovat úrodnost půdy a snížit nepříznivý vliv škůdců" (Dictionary of Biology, Elizabeth Martin a Robert Hine, Oxford University Press, 2008).

5. Situaci do určité míry komplikuje skutečnost, že zatímco většina jazykových verzí unijních právních předpisů používá při popisu změny z pastviny na ornou půdu výraz podobný pojmu „přeměna“, německá verze používá výraz související s orbou. V projednávané věci se jeví, že dotyčný zemědělec půdu nezoral, nýbrž použil metodu (přesetí po rozrušení povrchu půdy, někdy také známé pod pojmem přísev nebo radličkové setí), při které nedochází k odstranění předchozí plodiny a obracení půdy, neboť povrch je pouze narušen či zdrsněn kypřičem nebo bránami a ke stávající plodině se přidají semena stejné nebo jiné plodiny.

6. Dalším, menším problémem je skutečnost, že unijní právní úprava byla do německého právního řádu provedena na celostátní i regionální úrovni. Zatímco celostátní předpisy dynamicky odkazují na unijní právní předpisy, které byly nebo mohly být změněny, regionální právní úprava staticky odkazuje na znění unijních předpisů, která již mezitím byla zrušena nebo změněna.

Unijní právní úprava

7. Již byly zmíněny dva po sobě následující režimy upravující přímé podpory pro zemědělce v rámci společné zemědělské politiky: první, který byl zakotven v nařízení Rady č. 1782/2003[3] a nařízení Komise č. 796/2004[4] („první režim“); a poté, s účinností od 1. ledna 2009, pokud jde o nařízení Rady, resp. od 1. ledna 2010, pokud jde o nařízení Komise, která byla zakotvena v nařízení Rady č. 73/2009[5] a nařízení Komise č. 1122/2009[6] („druhý režim“). Z hlediska projednávané věci ale mezi těmito dvěma soubory pravidel existují pouze malé – pokud vůbec nějaké – rozdíly[7].

Zachování stálých pastvin

8. Pokud jde o první režim, nařízení č. 1782/2003 obsahovalo mimo jiné následující body odůvodnění:

„(2) Je třeba spojit plnou výši platby přímé podpory s dodržováním pravidel, která se týkají zemědělské půdy, zemědělské produkce a činnosti. Uvedená pravidla se musí týkat začlenění základních norem z oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a dobrého zemědělského a ekologického stavu do společných organizací trhů. Pokud nebudou tyto základní normy dodržovány, měly by členské státy přímou podporu částečně nebo úplně pozastavit [...]“

„(4) Jelikož mají stálé pastviny kladný vliv na životní prostředí, je vhodné přijmout opatření podporující zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo jejich obecně rozšířené přeměně na ornou půdu.“

3 — Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanovují společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269).

4 — Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 73/2009, a dále pro podmíněnost podle nařízení Rady (ES) č. 479/2008 (Úř. věst. L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243) ve znění pozdějších změn.

5 — Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. L 30, s. 16).

6 — Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. L 316, s. 65).

7 — Případné rozdíly ve zněních jsou uvedeny v hranatých závorkách.

9. V rámci druhého režimu jsou tyto cíle reflektovány a potvrzeny body 3 a 7 odůvodnění nařízení č. 73/2009:

„(3) Nařízení (ES) č. 1782/2003 stanovilo zásadu, že zemědělci, kteří nesplňují některé požadavky v oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, podléhají snížení přímé podpory nebo jsou z ní vyloučeni. Tento systém ‚podmíněnosti' tvoří nedílnou součást podpory Společenství v rámci přímých plateb, a měl by proto být zachován. […]"

„(7) V nařízení (ES) č. 1782/2003 byl uznán kladný vliv stálých pastvin na životní prostředí. Opatření přijatá v uvedeném nařízení na podporu zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo hromadné přeměně na ornou půdu, by měla být zachována."

10. Pokud jde o hmotněprávní ustanovení, čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 stanovil, že zemědělec, který dostává přímé platby, musí udržovat zejména „dobrý zemědělský a environmentální stav" podle článku 5. V rámci druhého režimu byl tento požadavek zopakován v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 73/2009, s odkazem na podmínku v článku 6 téhož nařízení.

11. Příslušná podmínka je stanovena v prvním pododstavci čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 a v prvním pododstavci čl. 6 odst. 2 nařízení č. 73/2009, které vyžadují, aby členský stát zajistil, „aby půda využívaná jako stálé pastviny ke dni stanovenému pro žádosti o podporu na plochu pro rok 2003 zůstala vyčleněna pro toto využití". Druhý pododstavec obou ustanovení umožňuje členským státům, aby se od prvního pododstavce odchýlily v řádně odůvodněných případech, „pod podmínkou, že přijme opatření s cílem zabránit značnému snížení své celkové plochy stálých pastvin".

12. Přejdeme-li od právních předpisů Rady k prováděcím pravidlům Komise, v rámci prvního režimu článek 3 nařízení č. 796/2004 vymezoval povinnosti členských států v souvislosti se zachováním půdy se stálými pastvinami podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1782/2003. Konkrétně čl. 3 odst. 1 požadoval, aby členské státy dbaly o zachování poměru půdy využívané jako stálé pastviny k celkové zemědělské ploše, a to na celostátní nebo regionální úrovni, zatímco čl. 3 odst. 2 požadoval, aby členské státy zajistily, že poměr neklesne na úkor půdy využívané jako stálé pastviny o více než 10 % ve srovnání s referenčním poměrem pro rok 2003. V rámci druhého režimu byly totožné povinnosti a podmínky vymezeny čl. 3 odst. 1 a 2 nařízení č. 1122/2009.

13. Příslušná ustanovení článku 4 jsou prakticky totožná v nařízení č. 796/2004 a v nařízení č. 1122/2009. Článek je nadepsán: „Zachování půdy se stálými pastvinami [využívané jako stále pastviny] na individuální úrovni" a obsahuje následující odstavce:

„1. Pokud se zjistí, že poměr uvedený v čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení klesl, dotyčný členský stát uloží na celostátní nebo regionální úrovni všem zemědělcům, kteří žádají o podporu podle kteréhokoli z režimů přímých plateb uvedených v příloze I [nařízení (ES) č. 1782/2003 , případně nařízení (ES) č. 73/2009] povinnost nepřeměňovat[[8]] půdu se stálými pastvinami [půdu využívanou jako stálé pastviny][na půdu určenou k jiným účelům] bez předchozího povolení.

[…]

8 — V nařízení č. 796/2004 německá jazyková verze tohoto ustanovení, na rozdíl od jiných, používá sloveso „umbrechen", které znamená kypřit (půdu), a tím pádem také (první) zorání či okopávání. V nařízení č. 1122/2009 je použito sloveso „umwidmen" (doslova „věnovat na jiný účel"). Tam, kde angličtina užívá sloveso convert (tedy „přeměnit"), některé jiné jazykové verze odkazují výslovně na přeměnu „na jiné účely".

2. Pokud se zjistí, že splnění povinnosti uvedené v čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení nelze zajistit, uloží dotyčný členský stát kromě opatření, která je třeba přijmout v souladu s odstavcem 1, na celostátní nebo regionální úrovni všem zemědělcům, kteří žádají o podporu podle kteréhokoli z režimů přímých plateb uvedených v příloze I [nařízení (ES) č. 1782/2003, případně nařízení (ES) č. 73/2009], a kteří disponují půdou, jež byla původně využívána jako stálé pastviny a poté přeměněna[9] na půdu určenou k jiným účelům, povinnost obnovit na této půdě stálé pastviny[10].

[...]“

Definice

Právní úprava v oblasti přímých podpor

14. Definice „stálé pastviny“ je v podstatě stejná v rámci prvního i druhého režimu. Je obsažena v čl. 2 odst. 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009[11], na které čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1122/2009 odkazuje. Základní definice zní „půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle“.

15. Nařízením č. 239/2005[12] byl do nařízení č. 796/2004 vložen čl. 2 odst. 2a, který definuje „trávy a jiné zelené pícniny“ jako „veškeré byliny, které se tradičně nacházejí na přírodních pastvinách nebo jsou běžně přítomny ve směsích osiv pro pastviny či louky v členském státě (bez ohledu na to, zda jsou využívány k pastvě zvířat)“. Stejná formulace byla včleněna do čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009[13]..

16. V rámci druhého režimu navíc čl. 2 písm. d) nařízení č. 1120/2009 stanoví, že „travními porosty“ se rozumí „orná půda využívaná k pěstování trávy (z umělého nebo přirozeného osevu); pro účely článku 49 nařízení (ES) č. 73/2009 travní porosty zahrnují i stálé pastviny“. Článek 2 písm. b) definuje „trvalé kultury“ jako „kultury jiné než stálé pastviny, které nejsou pěstované systémem střídání plodin, jsou na dané půdě pěstovány nejméně pět let a poskytují opakované sklizně [...]“.

9 — Německá verze v obou nařízeních opět používá sloveso „umbrechen“.

10 — V němčině je v obou nařízeních slovní spojení „obnovit na této půdě stálé pastviny“ přeloženo jako „Flächen wieder als Dauergrünland einzusäuen“ (doslova „plochy osít znovu jako stálé pastviny“).

11 — Nařízení Komise (ES) č. 1120/2009 ze dne 29. října 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle hlavy III nařízení č. 73/2009 (Úř. věst. L 316, s. 1).

12 — Nařízení Komise (ES) č. 239/2005 ze dne 11. února 2005, kterým se mění a opravuje nařízení (ES) č. 796/2004 (Úř. věst. L 42, 12.2.2005, s. 3).

13 — Členským státům bylo také umožněno, aby zahrnuly plodiny uvedené v příloze IX nařízení č. 1782/2003 nebo případně v příloze I nařízení č. 1120/2009. Tyto přílohy obsahují totožné seznamy řady druhů obilovin, olejnatých semen, bílkovinných plodin, lnu a konopí, které by za normálních okolností nemohly být považovány za pastviny. Při jednání nicméně bylo uvedeno, že Německo možnosti zahrnout tyto plodiny nevyužilo.

Statistická zjišťování o struktuře zemědělských podniků

17. Další definice, které mohou (ale nemusí) být relevantní, se nacházejí v příloze I rozhodnutí 2000/115[14] a příloze II nařízení č. 1200/2009[15], jimiž bylo s účinností od 4. ledna 2010 nahrazeno rozhodnutí 2000/115. Definice jsou opět v podstatě totožné v obou případech. Jedním rozdílem mezi těmito opatřeními je, že příloha I rozhodnutí 2000/115 obsahuje „definice“ a „vysvětlivky“, zatímco příloha II nařízení č. 1200/2009 podle svého názvu obsahuje pouze „definice“ – včetně toho, co je v příloze I rozhodnutí 2000/115 označováno jako „vysvětlivky“.

18. „Orná půda“ je definovaná v oddílu D přílohy I rozhodnutí 2000/115 a bodu II. 2.01 přílohy II nařízení č. 1200/2009 jako půda „pravidelně obhospodařovaná (oraná nebo okopávaná), zpravidla v systému střídání plodin“. Příloha I rozhodnutí 2000/15 pak vysvětluje, že „systémem střídání plodin se rozumí to, že plodiny na určitém pozemku střídají jiné plodiny podle předem stanoveného plánu“, kdežto příloha II nařízení č. 1200/2009 definuje střídání plodin jako „plánované střídání jednoletých plodin pěstovaných na konkrétním pozemku v po sobě jdoucích sklizňových rocích, takže na stejném pozemku nejsou pěstovány bez přerušení plodiny stejného druhu“. Obě ustanovení pak pokračují: „Plodiny se střídají všeobecně každoročně, ale může jít i o víceleté plodiny. Pro odlišení orné půdy od trvalých kultur nebo trvalých luk a pastvin [trvalých travních porostů] se používá práh [omezení] pěti let. To znamená, že pokud je pozemek využit pro stejnou plodinu po dobu nejméně pěti let, aniž by se v této době odstranila předchozí plodina a zavedla nová, nejde o ornou půdu.“

19. Bod D/18 písm. a) přílohy I rozhodnutí 2000/115 definoval „dočasné travní porosty“ jako „travní rostliny určené na spásání, seno nebo na siláž zahrnuté jako část běžného střídání plodin, vyskytující se nejméně jedno sklizňové období a méně než 5 let na ploše oseté trávou nebo travní směsí. Před osetím nebo osázením novými plodinami se půda kypří oráním nebo okopáváním, nebo se odstraňují rostliny jinými způsoby, jako např. herbicidy.“ Dále vysvětluje, že se mezi ně „zahrnují [...] směsi převážně travních kultur a jiných pícnin (obvykle luštěninových), spásaných nebo sklízených na zeleno nebo na suché seno“, nikoli však „jednoleté travní kultury (pěstovan[é] po kratší dobu než jeden sklizňový rok)“.

20. Oddíl F definoval „trvalé louky a pastviny“ jako půdu „trvale sloužící (nejméně po dobu pěti let) k pěstování zelených pícnin na uměle vytvořených (umělým osevem) nebo přírodních plochách (přirozeným osevem), která není zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku“, s vysvětlením, že „mohou být využívány pro pasení hospodářských zvířat nebo sklízené na seno nebo na siláž“.

21. Body II.2.01.09.01 a II.2.03 přílohy II nařízení č. 1200/2009 definují „dočasné travní porosty“ a „trvalé travní porosty“ v podstatě stejným způsobem jako odpovídající ustanovení v příloze I nařízení 2000/115. Neopakuje se zde však vynětí „jednoletých travních kultur (pěstovaných po kratší dobu než jeden sklizňový rok)“ z definice „dočasných travních porostů“ a k možným způsobům použití „trvalých travních porostů“ je připojena „výroba energie z obnovitelných zdrojů“.

Německá právní úprava

22. Spolkový Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (zákon o povinnostech spojených s přímými platbami) ze dne 21. července 2004 provádí nařízení č. 1782/2003 a opatření přijatá v souvislosti s ním do německého právního řádu, zejména pokud jde o zachování stálých pastvin v rámci zemědělských podniků žádajících o přímé platby. Zákon dynamicky odkazuje na znění unijních

14 — Rozhodnutí Komise 2000/115/ES ze dne 24. listopadu 1999 o definicích ukazatelů, seznamu zemědělských produktů, výjimkách z definic a o regionech a okrscích, pokud jde o zjišťování o struktuře zemědělských podniků (Úř. věst. L 38, s. 1; Zvl. vyd. 03/28, s. 241), ve znění nařízení Komise (ES) č. 1444/2002 ze dne 24. července 2002 (Úř. věst. L 216, s. 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 450).

15 — Nařízení Komise (ES) č. 1200/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1166/2008 o statistických zjišťováních o struktuře zemědělských podniků a o statistickém zjišťování o metodách zemědělské výroby, pokud jde o koeficienty pro velké dobytčí jednotky a definice ukazatelů (Úř. věst. L 329, s. 1).

předpisů účinná v konkrétním okamžiku a byl uveden do souladu se zněním revidovaným v roce 2009. Podle § 3 odst. 1 tohoto zákona spolkové země musí zajistit, aby se podíl stálých pastvin podstatně nesnížil. Podle § 5 odst. 3 bod 1 mají pravomoc zakázat nebo omezit zorání[16] pastvin, pokud by se podíl stálých pastvin snížil o více než 5 %.

23. Na základě toho spolková země Šlesvicko-Holštýnsko přijala dne 13. května 2008 Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland („nařízení o zachování stálých pastvin“). Podle § 1 odst. 1 tohoto nařízení, pokud se na základě jednotlivých žádostí o jednotnou platbu pro zemědělské podniky zjistí, že se podíl stálých pastvin snížil o více než 5 %, příslušný orgán učiní v tomto smyslu veřejné prohlášení. Podle § 2 odst. 1 po zveřejnění tohoto prohlášení nesmějí zemědělci, kteří pobírají přímou podporu, zorat[17] stálou pastvinu definovanou v čl. 2 odst. 2 nařízení č. 796/2004 po celou dobu, kdy jsou příjemci této přímé podpory. Ustanovení § 2 odst. 2 nicméně příslušnému orgánu umožňuje, aby povolil takové zorání na základě výjimky z ustanovení § 2 odst. 1. Na rozdíl od spolkového zákona nařízení o zachování stálých pastvin odkazuje výslovně na pouze nařízení č. 796/2004, namísto unijních předpisů účinných v rozhodné době, a zjevně nebylo aktualizováno v souvislosti se zavedením druhého režimu.

24. Dne 23. června 2008 příslušný orgán prohlásil, že podíl stálých pastvin ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko klesl o více než 5 %; zákaz podle § 1 odst. 1 nařízení o zachování stálých pastvin se tudíž uplatnil od následujícího dne.

Skutkové okolnosti, řízení a předběžná otázka

25. Podle popisu uvedeného v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je M. Grund zemědělcem ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko, který každoročně žádá o zemědělské dotace. Ve svých žádostech uváděl, že od roku 1998 a 1999 pěstoval polní trávu (Ackergras) na dvou polích (Hohenkamp a Herrbusch). V roce 2005 obě pole po rozrušení povrchu půdy[18] přesel jetelovou trávou (Kleegras) a v letech 2005 a 2008 tyto plochy uvedl v prohlášení jako plochy oseté jetelovou trávou. V roce 2009 byly obě plochy opět využívány na pěstování polní trávy. V roce 2010 bylo pole Hohenkamp pronajato a od té doby je v žádosti o dotace uváděno jako kosená pastvina. Na poli Herrbusch je od roku 2010 na základě povolení pěstována silážní kukuřice, výměnou za to, že na stálou pastvinu byla přeměněna jiná plocha[19].

26. Dopisem ze dne 9. ledna 2009 Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Regionální úřad pro zemědělství, životní prostředí a venkovské oblasti spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, dále jen „Landesamt“) informoval M. Grunda, že dotčená pole překlasifikoval na stálé pastviny, neboť byly nepřetržitě využívány jako pastviny v období od roku 1998 do roku 2008. Dále též upozornil na to, že na pole se vztahuje zákaz podle nařízení o zachování stálých pastvin.

16 — Použitým slovesem je „umbrechen“, což v německé verzi nařízení č. 796/2004 odpovídá slovnímu spojení „přeměnit (na jiný účel)“ nebo jeho ekvivalentu v jiných jazycích.

17 — Znovu je použito slovesa „umbrechen“.

18 — Předkládací soud používá slovesa „einschlitzen“.

19 — Viz druhý pododstavec čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 a druhý pododstavec čl. 6 odst. 2 nařízení č. 73/2009, uvedené v bodě 11 výše.

27. Martin Grund tuto změnu klasifikace napadl (patrně z důvodu, že jako ornou půdu mohl pole Hohenkamp pronajmout za vyšší nájemné) zejména tvrdil, že zmíněná půda stálou pastvinou není. V případě půdy, na které byla pěstována polní tráva, nešlo o stálou pastvinu, neboť po jednom roku či dvou letech takového využívání dochází k jejímu zorání[20]. Stálou pastvinou je půda, která je trvale oseta touž travou. S tím spojená zvláštní ekologická hodnota se na půdu s polní trávou neuplatní. V každém případě změna z jetelové trávy na polní trávu nebo opačně představuje střídání plodin, které brání vzniku stálé pastviny a ukončuje stávající využívání plochy jakožto stálé pastevní plochy.

28. Landesamt uvedl, že půdu osetou polní trávou, která je pravidelně orána, lze postavit na roveň stálým přírodním pastvinám. Rozhodující je, aby byla nepřetržitě pěstována stejná plodina, jinak dochází ke střídání plodin. Jelikož však byla na obou plochách pěstována polní tráva nepřetržitě po dobu pěti let, jedná se bez ohledu na následný osev jetelovou trávou o stálou pastvinu.

29. Žaloba M. Grunda byla v prvním stupni zamítnuta s odůvodněním, že se jedná o stálou pastvinu, neboť M. Grund pěstoval polní trávu na obou polích po dobu nejméně pěti let až do roku 2003 nebo 2004. Získaný status stálé pastviny nebyl ztracen střídáním různých zelených pícnin. Odvolání M. Grunda proti tomuto rozsudku bylo zamítnuto s odůvodněním, že bez ohledu na to, co se stane, když dojde k přeměně z trávy nebo jiných zelených pícnin na jiné plodiny na orné půdě, přeměna z trávy na jiné zelené pícniny nemá vliv na charakter existující stálé pastviny.

30. Dovolání podané M. Grundem je nyní projednáváno předkládacím soudem, který Soudnímu dvoru položil následující předběžnou otázku:

„Je zemědělská půda stálou pastvinou ve smyslu čl. 2 bodu 2 [nařízení č.796/2004], pokud je v současné době a již nejméně pět let využívána k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin, ale byla v tomto období přeorána a namísto původní zelené pícniny (v tomto případě jetelová trávy) byla oseta jinou zelenou pícninou (v tomto případě polní trávou), nebo se v těchto případech jedná o střídání plodin, které vznik stálé pastviny vylučuje?“

31. Martin Grund, Landesamt, německá vláda a Komise předložili písemná vyjádření a na jednání konaném dne 6. února 2014 přednesli ústní vyjádření.

Použitelné unijní předpisy

32. Podle názoru Komise se z hlediska časové působnosti uplatní druhý režim přímých podpor – nikoli první – neboť status dotčených polí je nutné určit podle stavu v letech 2010 a 2011. Landesamt je toho názoru, že je při výkladu nutné vycházet z úpravy prvního režimu, neboť nařízení o zachování stálých pastvin odkazuje na nařízení č. 796/2004. Martin Grund uznává existenci odkazu na nařízení č. 796/2004, zdůrazňuje ale, že druhý režim je přímo použitelný na základě přednosti unijního práva. Německá vláda soudí, že tato otázka není relevantní, neboť definice jsou v obou režimech v podstatě stejné.

33. Považuji za zřejmé, že pokud má být ve vnitrostátním řízení status polí určován podle stavu v roce 2010 a 2011, je nutné vyložit a použít právní předpisy EU účinné v této době – tedy právní úpravu druhého režimu. Skutečnost, že nařízení o zachování stálých pastvin nadále odkazuje na nařízení č. 796/2004, není relevantní. Vnitrostátní právní předpisy nemohou prodloužit platnost nebo účinky přímo použitelných unijních právních předpisů, které byly zrušeny a nahrazeny.

20 — Předkládací soud zde používá slovesa „umbrechen“.

34. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se nicméně jeví, že se původní řízení týkalo v první řadě žaloby proti rozhodnutí ze dne 9. ledna 2009. V této době ještě právní předpisy zakotvující druhý režim nebyly přijaty, přestože nařízení č. 73/2009, které vstoupilo v platnost 1. února 2009, stanovilo datum své účinnosti od 1. ledna 2009 [21] (nařízení č. 1120/2009 a č. 1122/2009 vstoupila v platnost až 1. ledna 2010). Za těchto okolností, kdy je sporným bodem platnost rozhodnutí ze dne 9. ledna 2009, se jedná o jasný případ výkladu a použití právní úpravy prvního režimu. Určení rozhodného data s ohledem na každé pole je nicméně otázkou vnitrostátního procesního práva, k jejímuž zodpovězení Soudní dvůr není příslušný.

35. Naštěstí, jak upozornily německá vláda a Komise, zde není významný rozdíl mezi oběma soubory právních předpisů, pokud jde ustanovení, která se týkají předběžné otázky, takže zde nevzniká skutečný problém rozdílného výkladu. Předkládajícímu soudu přísluší, aby v kontextu řízení, které je před ním vedeno, určil, která konkrétní unijní nařízení jsou relevantní.

Doplňkové otázky

36. Landesamt vznáší dvě otázky, které nejsou uvedeny v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a přeje si, aby je Soudní dvůr vzal v úvahu. Zaprvé, přestože bylo určeno, že se přeměna z polní trávy na jetelovou trávu v roce 2005 uskutečnila přesetím po rozrušení povrchu půdy, není prokázáno, že návrat k polní trávě v roce 2009 nebyl důsledkem přirozeného poklesu podílu jetele. Zadruhé mezi stranami v původním řízení existuje ještě jedna otázka, a to zda nedošlo k získání statusu stálé pastviny již mezi lety 1998 nebo 1999 a 2004; Martin Grund tvrdí, že s ohledem na právní fikci je zásadní jeho prohlášení polí za ornou půdu v roce 2003 [22], zatímco Landesamt je toho názoru, že relevantní je pouze jejich skutečné využívání jako pastviny.

37. Nedomnívám se, že by Soudní dvůr měl v rámci tohoto řízení posuzovat, zda by klasifikace měla být založena na skutečném využívání nebo, prostřednictvím „právní fikce“ na prohlášení z roku 2003. Tento problém nesouvisí s položenou otázkou a nebyl předmětem sporu. Z vyjádření Landesamt se navíc jeví, že tato otázka byla vznesena před nižšími soudy, ale není součástí odvolání, které v současnosti projednává předkládající soud. Pokud by i po rozhodnutí Soudního dvora v projednávané věci a následných rozhodnutích přijatých ve vnitrostátním řízení bylo nadále zapotřebí o této otázce rozhodnout, může se příslušný vnitrostátní soud případně znovu obrátit na Soudní dvůr.

38. Pokud ovšem u pastviny mohlo dojít ke změně z jetelové trávy na samotnou trávu přirozeně, tato skutečnost může být relevantní pro určení toho, co představuje střídání plodin oproti zachování stálých pastvin.

K věci samé

39. Martin Grund a německá vláda navrhují, aby položená otázka byla zodpovězena v tom smyslu, že za popsaných okolností se jedná o střídání plodin a že půdu nelze klasifikovat jako stálou pastvinu, zatímco Landesamt a Komise navrhují opačnou odpověď. Před samotným posouzením věci nastíním protichůdné argumenty obou stran.

21 — Článek 149 nařízení č. 73/2009.

22 — Článek 3 odst. 4 písm. a) nařízení č. 796/2004 a nařízení č. 1122/2009 stanoví, že „půda užívaná jako stálé pastviny je půda se stálými pastvinami vykázaná jako taková zemědělci v roce 2003 [půda využívaná jako stálé pastviny je půda využívaná jako stálé pastviny ohlášená zemědělci v roce 2003]“.

Argumenty ve prospěch ztráty statusu stálé pastviny

40. Martin Grund poukazuje na to, že v nařízení č. 796/2004, je „stálá pastvina“ definována jako protiklad k „orné půdě“, která podléhá „střídání plodin“, což je pojem, který v právních předpisech upravujících oblast přímých podpor není definován. Pro správní a zemědělské účely se nicméně používá definice střídání plodin uvedená v rozhodnutí 2000/115. Z té vyplývá, že plodiny by se měly měnit, když ne každý rok, tak alespoň častěji než jednou za pět let. V této souvislosti jsou například jetel a jílek považovány za různé plodiny. Travnatý porost nemusí být zničen – definice nepožaduje zorání a připouští přesetí. Definice dočasného travního porostu v bodě II.2.01.09.01 přílohy II nařízení č. 1120/2009 jasně stanoví, že změna travních směsí představuje střídání plodin.

41. Z článku 4 nařízení č. 796/2004 naopak vyplývá, že stálou pastvinou je pastvina, na které je stejný druh zelené píce pěstován alespoň po dobu pěti let, a jakákoli změna pěstovaného druhu tuto pětiletou dobu přerušuje. Účel je ekologický. Zoráním pastvin se uvolňuje uhlík a dusík v množstvích, která se zvyšují s délkou doby, po kterou půda ležela ladem. Pouze pokud stejný travní porost leží ladem více než pět let, jsou přínosy pro životní prostředí, a zejména pro biologickou rozmanitost, natolik významné, aby si zasluhoval ochranu.

42. Německá vláda poukazuje na to, že proto, aby sporná pole mohla být klasifikována jako stálé pastviny, musí být během uvedené pětileté lhůty předcházející relevantnímu datu splněny dvě podmínky: musí na nich být pěstována tráva nebo jiná zelená pícnina a nesmí docházet ke střídání plodin. Je nesporné, že první podmínka byla splněna, otázkou však je, zda během relevantního období nedošlo ke střídání plodin.

43. „Střídání plodin“ není v právních předpisech upravujících oblast přímých podpor definováno, je ale možné použít definice v přílohách rozhodnutí 2000/115 nebo nařízení č. 1200/2009. Oba soubory opatření jsou založeny na stejném konceptu stálé pastviny, koncept střídání plodin by tudíž měl být také stejný; bylo by nesmyslné definovat střídání plodin v obou kontextech odlišně bez určitého objektivního odůvodnění, které neexistuje.

44. Střídání plodin zahrnuje odstranění původní plodiny a zasetí nové v intervalech nepřesahujících pět let. Nahrazení polní trávy jetelovou travou se považuje za změnu plodiny, přičemž jetel se tradičně používá při střídání plodin k obohacení půdy dusíkem. V unijním právu nic nenasvědčuje tomu, že by střídání mezi různými druhy zelených pícnin nepředstavovalo střídání plodin. Odkazy na přeměnu stálých pastvin na jiné způsoby využívání se netýkají změn mezi různými druhy trávy nebo zelených pícnin; cílem právní úpravy v oblasti přímých podpor (ustanovení čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 a čl. 6 odst. 2 nařízení č. 73/2009) je zachovávat stálé pastviny namísto jejich využívání jako orné půdy – oba pojmy jsou přitom definovány široce (právní úprava v oblasti zemědělské statistiky vylučuje *dočasné* travní porosty z trvalých travních porostů, a tudíž je zahrnuje do orné půdy). Nařízení č. 1782/2003 i nařízení č. 73/2009 výslovně uvádějí, že cíl se týká životního prostředí; ekologických přínosů pastvin (biologické rozmanitosti, vysokého obsahu humusu, zvýšeného vázání CO_2) je dosaženo až po pěti letech, během kterých nedošlo k zorání a osetí jinou plodinou. Původní řízení se týká situace, kdy se plodiny (polní tráva a jetelová tráva) střídaly v intervalu kratším než pět let. Došlo tedy ke střídání plodin a klasifikace půdy jako stálé pastviny je vyloučena.

Argumenty ve prospěch zachování statusu stálé pastviny

45. Zaprvé je Landesamt toho názoru, že z čl. 2 odst. 2 nařízení č. 796/2004 vyplývá, že zorání neukončuje využívání půdy jako pastviny, pokud je i nadále využívána jako pastvina. Toto ustanovení neodkazuje na práci provedenou na půdě, nýbrž na způsob jejího využívání. Článek 4 odst. 1 tohoto nařízení (a ještě zřetelněji čl. 4 odst. 1 německé verze nařízení č. 1122/2009) odkazuje na přeměnu na

jiný účel. Článek 4 odst. 2 nařízení č. 796/2009 to (v německé verzi) potvrzuje odkazem na půdu zoranou pro využívání k jiným účelům. Definice v čl. 2 odst. 2 také potvrzuje, s odkazem na pěstování zelené píce, že stálé pastviny není nutné využívat jen pro pastvu, ale též ke sklizni, což z hlediska životního prostředí není o nic přínosnější než orání.

46. Zadruhé skutečnost, že došlo ke změně v *druhu využívání* pastviny, neznamená přerušení doby *využívání* plochy jako pastviny. Článek 2 odst. 2 nařízení č. 796/2004 staví do protikladu „pěstování trav nebo jiných zelených pícnin“ se „střídáním plodin“. Při pěstování trav *nebo* jiných zelených pícnin (i při jejich střídání) tak nedochází ke střídání plodin. Článek 4 odst. 2 dále staví do protikladu půdu „využívanou jako stálé pastviny“ (na které jsou pěstovány trávy nebo jiné zelené pícniny) a půdu „určenou k jiným účelům“ (konkrétně k jakýmkoli jiným účelům, než je pěstování trav nebo jiných zelených pícnin) a (v německé verzi) odkazuje na opětný výsev v případě, že půda určená pro jiné účely byla přeměněna zpět na stálou pastvinu – tento odkaz může znamenat pouze to, že půda před tím nebyla oseta trávami nebo jinými zelenými pícninami (přičemž myšlenka zpětné přeměny naznačuje stejný závěr i v ostatních jazykových verzích). Naproti tomu dvě po sobě následující využití půdy jako stálé pastviny musí být považována za pokračující využívání pro tento účel. Pokud jde o výklad pojmu „střídání plodin“ v bodě 2.01 přílohy II nařízení č. 1200/2009 (nebo v bodě D.II přílohy I nařízení 2000/115), tento výklad se vztahuje pouze na unijní statistická zjišťování o struktuře zemědělských podniků a nemá žádný vztah k povinnosti zachování stálých pastvin; v každém případě není upřesněno, zda pojem „plodina“ znamená konkrétní plodinu nebo kategorii plodin.

47. Závěrem Landesamt podotýká, že i v případě, že účelem změny druhu zelené pícniny bylo přerušení pětileté lhůty pro získání statusu stálé pastviny, taková změna by neměla vést k zániku již nabytého statusu.

48. Komise souhlasí s tím, že polní tráva i jetelová tráva vysetá na danou půdu, představuje „trávy nebo jiné pícniny“. Otázkou je, zda změna mezi nimi představuje „střídání plodin“. Tyto výrazy nejsou v relevantních právních předpisech definovány, a tak musí být v souladu s ustálenou judikaturou vykládány s ohledem na jejich obvyklý význam v běžném jazyce, a v úvahu musí být vzat též kontext, ve kterém se nacházejí, a účel právních norem, jichž jsou součástí.

49. Předkládací soud uvedl, že obvyklý význam pojmu „střídání plodin“ v běžném jazyce zahrnuje změnu z jedné plodiny na druhou a podle některých může zahrnovat i změnu, o kterou se jedná v původním řízení.

50. Systematický kontext, ve kterém se tento výraz používá, nicméně spíše svědčí pro to, že „střídání plodin“ takovou změnu nezahrnuje. Definice „stálé pastviny“ v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 zahrnuje všechny druhy trávy a zelených pícnin, takže změna z jednoho druhu na jiný nemá vliv na klasifikaci jakožto stálé pastviny. Článek 2 písm. b) uvádí, že „stálé pastviny“ jsou podskupinou „trvalých kultur“, která by ale již neměla být dále dělena, což potvrzuje koncept zachování stálých pastvin upravený v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 1122/2009, konkrétně omezení přeměny na jiný typ kultury, než je stálá pastvina. Ostatní jazykové verze jsou v tomto ohledu jasnější než německá. Z použití podstatného jména „Umbruch“ nebo slovesa „umbrechen“ nelze vyvodit, že samotné zorání (beze změny typu plodiny) narušuje trvalost stálé pastviny.

51. Cíl zachování stálých pastvin je založen na vědeckém výzkumu, který ukázal, že stálé pastviny mají obecně pozitivní vliv na snížení emisí skleníkových plynů, prevenci půdní eroze a zachování biologické rozmanitosti. Účinek zůstává stejný, pokud na ploše stálé pastviny dojde ke změně z jednoho druhu trávy nebo jiné zelené pícniny na jiný. Změna, o kterou se jedná v původním řízení, tak nemá žádný vliv na pokračující klasifikaci jakožto stálé pastviny.

Posouzení

52. Definice stálé pastviny v právních předpisech upravujících přímé podpory, tj. „půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených pícnin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle“ [23], obsahuje dvě podmínky. Zatímco „trávy a jiné zelené pícniny“ jsou definovány (společně jako kategorie) [24], ostatní plodiny (nebo jejich kategorie) takto definovány nejsou. Definice pojmu „střídání plodin“ se v těchto předpisech také nevyskytuje. Neexistence definice pojmu „střídání plodin“ znamená – jak podrobně ukazují písemná vyjádření předložená Soudnímu dvoru –, že je možné vyložit definici „stálé pastviny“ různými způsoby. Záleží nejvíce na využívání půdy: pěstování „trávy nebo jiných zelených pícnin“ namísto (ostatních) plodin [25]? Nebo jde o to, jak se s půdou nakládá, tedy jaké postupy jsou na ní používány? Považuje se polní tráva (Ackergras) a jetelová tráva (Kleegras) za stejnou plodinu (z důvodu, že obě spadají do definice „trávy a jiné zelené pícniny“ [26])? Nebo jsou různými plodinami, a tudíž přechod z jedné na druhou představuje střídání plodin?

53. Další otázka by mohla znít: „Má pořadí, ve kterém po sobě tyto dvě podmínky v nařízení následují, nějaký význam? Pokud ano, bylo by možné se nejprve zeptat: „Je tato půda v současné době pokrytá ‚trávou nebo jinou zelenou pícninou‘?“ Pokud by tato otázka byla zodpovězena kladně, mohla by následovat otázka: „Jedná se o stávající využití proto, že půda podléhá systému střídání plodin – takže stávající plodina bude nahrazena (čím? plodinou ve stejné kategorii, nebo jinou plodinou?) – nebo je zde ‚tráva nebo jiná zelená pícnina‘ pěstována po dobu delší než pět let?“ Pokud platí druhá možnost, je půda stálou pastvinou.

54. Zde je důležité zdůraznit, že před Soudním dvorem nebyl podán žádný odborný důkaz a) o účelu a podstatných znacích střídání plodin v pojetí agronomů ani b) o tom, zda by změna mezi travami a jinými zelenými pícninami splňovala tento účel a tyto znaky. Z tohoto důvodu se domnívám, že nemohu založit následující analýzu na předpokladu (jelikož se jedná pouze o předpoklad), že zákonodárce „musel mít v úmyslu“, aby „trávy a jiné zelené pícniny“ byly chápány v protikladu k „ostatním plodinám“, takže změna v rámci první kategorie by nemohla být považována za střídání plodin.

55. Vycházím tak ze skutečnosti, že proto, aby půda mohla být klasifikována jako stálá pastvina, musí být splněny dvě podmínky: půda musí být oseta „travami nebo jinými zelenými pícninami“ po dobu alespoň pěti let a po stejnou dobu nesmí být zahrnuta do systému střídání plodin v rámci zemědělského podniku. Tyto podmínky jsou kumulativní: pokud je splněna jenom jedna, půdu nelze klasifikovat jako stálou pastvinu; naopak pokud jsou splněny obě, půda takto klasifikována být musí.

56. Jestliže jsou tyto dvě podmínky kumulativní, logicky musí být možné, aby jedna z nich byla splněna a druhá nikoli. Při neexistenci jednoznačné formulace, která by stanovila, že „trávy a jiné zelené pícniny“ mají být považovány za jednotný pojem pro účely rozhodnutí, zda došlo ke střídání plodin, musí být tedy možné, aby došlo ke střídání plodin i při současném zachování trávy nebo jiné zelené pícniny.

23 — Článek 2 odst. 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009.

24 — Viz bod 10 výše; viz také bod 11, pokud jde o „travní porosty“ a „trvalé kultury“.

25 — Střídání plodin primitivního typu se praktikovalo již ve středověku. Typicky mohlo být založeno na tříleté obměně pásů, které byly osety například pšenicí, po které následoval ječmen, a poté byla půda nechána rok ležet ladem, aby se zotavila. Zásluhy za rozšíření používání „moderního“ střídání plodin se obvykle připisují Charlesi Townshendovi, druhému vikomtovi Townshendovi (1674–1738), který v Norfolku zavedl nový způsob čtyřhonného hospodářství, jehož průkopníky byly zemědělci v regionu Waasland na území dnešní Belgie. K tradičním plodinám v podobě pšenice a ječmene přidal Townshend tuřín a jetel (odtud pramení také jeho přezdívka „Tuřín Townshend“) a nařídil, aby střídání probíhalo na čtyřech samostatných polích namísto úzkých pásů. Toto střídání odstranilo nutnost nechat půdu ležet ladem (a tudíž bez výnosu), aby se obnovila její úrodnost, protože hlízky jetele (jenž je z tohoto důvodu někdy označovaný jako „zelené hnojivo“) „vážou“ v půdě dusičnany a půdě vrací to, co si ostatní plodiny jako pšenice a ječmen z půdy berou. Townshendova inovace byla ve velkém rozsahu přejímána a významně přispěla k zemědělské revoluci, která předcházela průmyslové revoluci.

26 — Případně včetně ostatních plodin uvedených v příloze IX nařízení č. 1782/2003 a v příloze I nařízení č. 1120/2009 (viz poznámka 13 výše).

57. Nestačí tedy uvést, jak Landesamt a Komise tvrdily zejména při jednání, že při určování, zda půda ztratila status „stálé pastviny“, rozhoduje to, zda došlo ke změně jejího využívání z pěstování trávy nebo jiné zelené pícniny na jiné, zejména orné účely. To je jedna z možností, druhou možností ale musí být to, že ke střídání plodin dochází v rámci kategorie trav nebo jiných zelených pícnin.

58. V původním řízení se jeví, že na obou polích byl po dobu alespoň pěti let předcházejících relevantnímu datu pěstován nějaký druh trávy nebo zelené pícniny. Otázkou tedy je, zda způsob, kterým došlo ke změně tohoto druhu během této doby, představoval střídání plodin.

59. Na jedné straně považuji za zřejmé, že změna z jetelové trávy na samotnou trávu jako důsledek přirozeného poklesu podílu jetele [27] by nesplňovala žádnou definici střídání plodin, ať již z pohledu běžného jazyka, nebo jazyka používaného v zemědělství, nebo ve smyslu části D přílohy I rozhodnutí 2000/115 nebo bodu II.2.01 přílohy II nařízení č. 1200/2009.

60. Na druhé straně je patrně nutné mít za to, že ke střídání plodin v rámci kategorie „trávy a jiné zelené pícniny“ dochází tam, kde je půda zorána, původní plodina je odstraněna a půda je oseta jiným druhem trávy nebo zelené pícniny (což je případ uvedený v otázce předkládajícího soudu), jinak by totiž k takovému střídání plodin nemohlo nikdy dojít.

61. S ohledem na druhý případ se tedy jeví, že položenou otázku nelze zodpovědět jinak než v tom smyslu, že za popsaných okolností dochází ke střídání plodin a půda nemůže být klasifikována jako stálá pastvina.

62. Případ uvedený v předběžné otázce (zorání půdy, odstranění původní plodiny a osetí jiným druhem trávy nebo zelené pícniny) ovšem patrně není totožný s případem, který je popsán ve shrnutí skutkových okolností v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce (rozrušení povrchu půdy a přesetí částečně odlišným druhem zelené pícniny). Tento rozpor může být způsoben tím, že vnitrostátní soud vycházel při formulování své otázky ze znění právní úpravy v německé verzi, která výslovně odkazuje na orání tam, kde jiné jazykové verze používají pojem s významem přeměna.

63. Pro úplnější odpověď by tedy mohlo být vhodné vzít v úvahu změny, které jsou méně radikální než zorání a opětný výsev jiného druhu, ale radikálnější než přirozený pokles nebo nárůst podílu druhu zelené pícniny ve směsi: například a) zorání a opětný výsev stejného druhu trávy nebo zelené pícniny, nebo b) rozrušení povrchu půdy a přesetí částečně odlišným druhem trávy nebo zelené pícniny.

64. Souhlasím s Komisí, že (při neexistenci nezbytné definice) musí být slovní spojení „střídání plodin“ vykládáno ve smyslu jeho obvyklého významu v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém je použito a k cílům sledovaným právní úpravou, jíž je součástí [28]. Tento přístup považuji za ještě nezbytnější vzhledem k jazykovým rozdílům v jiných částech právní úpravy, kde je výraz s obecným významem „změna využití“ používán ve většině, ne-li ve všech ostatních jazykových verzích, zatímco německá verze používá sloveso s významem „rozrušit“ půdu, zjevně zahrnující první, nebo alespoň důkladné zorání.

65. Při pohledu na význam pojmu „střídání plodin“ v běžném jazyce považuji za nepravděpodobné, že by – ať již laik či zemědělec – mohl mít za to, že se tento pojem vztahuje na některý z mých příkladů uvedených v písmenech a) a b) v bodě 63 výše. Pokud jde o písmeno a), střídání plodin s sebou nutně nese určitou změnu plodin, často s ohledem na zachování rovnováhy v půdě. To neplatí pro opětný

27 — Viz body 36 a 38 výše.

28 — Viz například rozsudek ze dne 27. září 2012, Partena, C-137/11, EU:C:2012:593, bod 56 a citovaná judikatura.

výsev stejné plodiny. Pokud jde o písmeno b), přesetí (obvykle po rozrušení povrchu půdy) je běžně používáno pro obnovu stávající travnaté plochy (alespoň mimo oblast zemědělství, například u trávníků a sportovních hřišť), a nikoliv ke změně na nový druh trávy. V projednávané věci patrně došlo pouze k částečné změně na nový druh plodiny (z jetelové trávy na polní trávu).

66. Posouzení kontextu, ve kterém se pojem „střídání plodin“ používá v relevantní právní úpravě, by podle mého názoru mělo být omezeno v první řadě na právní úpravu v oblasti přímých podpor. Právní úprava zemědělské statistiky má odlišný cíl, proto nelze (na rozdíl od názoru německé vlády) předpokládat, že pojem má zcela totožný význam v obou kontextech. Pokud by ale výklad daného pojmu s ohledem na kontext a účel právní úpravy v oblasti přímých podpor nakonec vedl ke stejnému významu, jaký by tento pojem měl v případě právní úpravy v oblasti statistiky, i posledně uvedený výklad by mohl poskytnout určitou oporu.

67. Pokud jde o právní úpravu v oblasti přímých podpor, kritéria „kontextu“ a „účelů“ jsou vzájemně propojena.

68. Deklarovaným účelem posuzovaných ustanovení je podpora zachování stávajících stálých pastvin mající zabránit hromadné přeměně na ornou půdu z důvodů kladného vlivu stálých pastvin na životní prostředí [29].

69. Všichni účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, se shodují, že travní porosty jsou přínosné z hlediska životního prostředí, ale M. Grund a německá vláda tvrdí, že tohoto přínosu se dosáhne pouze tehdy, když tráva nebo jiná zelená pícnina leží ladem nepřetržitě alespoň pět let, kdežto Komise uvádí, že pozitivní účinky přetrvají i v případě, že během této doby dojde ke změně konkrétního druhu porostu. Vzhledem k tomu, že jde o skutkovou otázku, na jejíž řešení se názory liší, jejíž rozhodnutí však nepřísluší Soudnímu dvoru nebo předkládacímu soudu [30], mám za to, že požadovaný výklad může být založen pouze na dvou úzce souvisejících tvrzeních, podle kterých zachování půdy pokryté trávou nebo jinou zelenou pícninou je samo o sobě přínosné z hlediska životního prostředí a tento přínos se zvyšuje v závislosti na době, po kterou je tento stav udržován, zejména pokud je porost ponechán ladem.

70. Právní úprava přímých podpor usiluje o dosažení cíle zachování stálých pastvin prostřednictvím pozastavení plateb těm zemědělcům, kteří stávající stále pastviny nezachovávají. Body odůvodnění příslušných nařízení Rady potvrzují [31] zásadu, že zemědělcům, kteří nedodržují některé požadavky v oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, se přímá podpora sníží, nebo jsou z nároku na přímou podporu vyloučeni – jedná se o systém podmíněnosti, který tvoří nedílnou součást systému unijní podpory v oblasti přímých plateb. Konkrétní úprava, pokud jde o zachování stálých pastvin, se nachází v čl. 4 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 2.

71. Bundesverwaltungsgericht v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nicméně uvádí, že M. Grund má zájem na určení, že pole Hohenkamp není stálou pastvinou, neboť jako ornou půdu by ho mohl pronajmout za vyšší cenu.

72. Takový výsledek by byl v rozporu s účelem dotčených pravidel. S ohledem na zachování souladu s účelem těchto pravidel se domnívám, že pojem přeměny stálé pastviny na půdu určenou pro jiné účely (prostřednictvím střídání plodin) by měl být vykládán způsobem, který takovou přeměnu neusnadňuje.

29 — Viz body 8 a 9 výše.

30 — Bundesverwaltungsgericht výslovně uvádí, že je vázán skutkovými zjištěními odvolacího soudu a není oprávněn provádět vlastní zjišťování.

31 — Viz body 8 a 9 výše.

73. Jakmile k takové přeměně dojde, již neexistuje žádná „brzda“, která by pomohla zachovat stálé pastviny, a jakákoliv motivace ke zpětné přeměně na stálou pastvinu může být minimální nebo vůbec žádná, pokud je nájemné u orné půdy výrazně vyšší. Je nutné mít na paměti, že cílem je zachování *stálých* pastvin, nikoli libovolná změna mezi pastvinami a úrodnou půdou, a patrně není sporu o tom, že se požadovaný kladný vliv na životní prostředí zvyšuje s dobou, po kterou půda zůstává pastvinou.

74. V tomto ohledu bylo při jednání vysvětleno, že rozrušení povrchu půdy a přesetí jsou v zásadě ekologicky přínosnější než zorání a opětný výsev. Oba způsoby se obvykle provádí na podzim, ale rozrušení povrchu půdy a přesetí ponechává předchozí plodinu z velké části na místě, takže pole zůstává zelené po celou zimu a porost se na jaře obnoví, zatímco zorání a opětný výsev nechává půdu přes zimou obnaženou. Domnívám se proto, na rozdíl od tvrzení některých účastníků řízení, použitá metoda má v projednávané věci určitý význam.

75. Pokud je výsledkem přesetí částečná změna druhu zelené pícniny (mezi polní trávou a jetelovou trávou), jak tomu patrně je v původním řízení, tato změna podle mne nemůže vést k jinému posouzení oproti případu, kdy například došlo k přirozenému poklesu podílu jednoho druhu ve směsi [32]. Taková situace totiž může být ve skutečnosti ekologicky přínosná, neboť jak bylo uvedeno při jednání, může zamezit nutnosti použít hnojiva.

76. Dospěla jsem proto k názoru, že pro účely uvedených právních předpisů dochází ke střídání plodin pouze tehdy, když je zemědělská půda porostlá trávou nebo jinými zelenými pícninami zorána, původní plodina je odstraněna a půda je opětně oseta jinou plodinou, a to ze stejné nebo jiné kategorie [33]. O střídání plodin se však nejedná, pokud původní plodina není odstraněna zoráním půdy, ale dojde k částečné úpravě přesetím.

77. Podotýkám rovněž, že právní úprava v oblasti zemědělské statistiky podporuje – nikoliv vyvrací – tento názor, neboť vylučuje střídání plodin, pokud je pozemek využíván pro stejnou plodinu po dobu nejméně pěti let, „aniž by se v této době odstranila předchozí plodina a zavedla nová“, ale naopak považuje za střídání plodin situaci, kdy se „[p]řed osetím nebo osázením novými plodinami [...] půda kypří oráním nebo okopáváním, nebo se odstraňují rostliny jinými způsoby, jako např. herbicidy“ [34].

Závěry

78. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Bundesverwaltungsgericht takto:

Pro účely nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003, nebo nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k [nařízení č.] 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína, pokud byla zemědělská půda využívána po dobu nejméně pěti let pro pěstování trávy nebo jiných zelených pícnin a během této doby byla tato plocha zorána, stávající plodiny byly odstraněny a plocha byla opětně oseta jiným druhem zelené pícniny, jedná se o střídání plodin, které vylučuje možnost klasifikace plochy jako stálé

32 — Viz body 36, 38 a 59 výše.

33 — Je možné, že zákonodárce měl v úmyslu stanovit rozdíl, který jsem nastínila v bodě 54 výše. Znění nařízení však tuto skutečnost výslovně nestanoví a při neexistenci odborných důkazů se necítím povolána k tomu, abych Soudnímu dvoru navrhla, že je nutné použít tento výklad a že nově zasetá plodina musí náležet do jiné kategorie.

34 — Viz body 18 až 21 výše.

pastviny. Pokud však nedojde k odstranění předchozí plodiny zoráním půdy, nýbrž pouze k její částečné úpravě přesetím, nejedná se o střídání plodin a plochu je třeba klasifikovat jako stálou pastvinu.