Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 30. apríla 2014[1]

Vec C-47/13

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Nemecko)]

„Poľnohospodárstvo — Schéma priamej podpory — Definícia ‚trvalých pasienkov' — Pôda využívaná na pestovanie trávy a iných bylinných kŕmnych zmesí dlhšie ako päť rokov — Zmena druhu bylinnej kŕmnej plodiny počas tohto obdobia"

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) (Nemecko), kladie naoko v podstate jednoduchú otázku, ktorá je však do istej miery zahmlená zložitou právnou úpravou a určitými rozpormi medzi jazykovými verziami. Predstavuje skutočnosť, že pasienky boli postupne preosiate rôznymi druhmi bylinných kŕmnych plodín, striedanie plodín, alebo treba pôdu považovať za trvalé pasienky?

Kontext

2. Pred opisom právneho rámca by mohlo byť užitočné načrtnúť všeobecný kontext, v ktorom vznikol spor vo veci samej, a niektoré z konkrétnych problémov, ktoré sťažujú riešenie tohto sporu.

3. Priama podpora pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky sa môže podmieňovať dodržaním určitých noriem s cieľom podporiť okrem iného správnu environmentálnu prax. Napríklad pomoc sa môže poskytnúť na zachovanie pasienkov, ale môže sa odňať, ak sa zmenia na ornú pôdu. Za istých okolností sa môže takáto zmena zakázať. Poľnohospodári však napriek tomu môžu chcieť pasienky zmeniť na ornú pôdu, ak by tak mohli z ornej pôdy dosiahnuť väčší zisk.

4. Vec sama sa týka nemeckého poľnohospodára, ktorého dve polia by v prípade, ak by sa mali klasifikovať ako trvalé pasienky v zmysle právnej úpravy Európskej únie („EÚ"), podliehali zákazu zmeny na ornú pôdu. Preto chce preukázať, že by sa tak k rozhodujúcemu dňu nemali klasifikovať. S týmto cieľom tvrdí, že zmeny medzi trávou a zmesou ďateliny a trávy na poliach prerušili klasifikáciu ako trvalé pasienky a v skutočnosti predstavovali striedanie plodín[2]. Príslušné vnútroštátne orgány s tým nesúhlasia.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Striedanie plodín je vo všeobecnosti „poľnohospodársky postup, pri ktorom sa počas určitého obdobia na tej istej ploche pôdy pestujú za sebou rôzne plodiny, aby sa zachovala úrodnosť pôdy a znížili sa nepriaznivé účinky škodcov" (MARTIN, E., HINE, R. S.: *Dictionary of Biology*. Oxford University Press, 2008).

5. Situáciu robí do istej miery zložitejšou skutočnosť, že tam, kde väčšina jazykových verzií právnych predpisov EÚ používa pojem podobný pojmu „zmena“, keď ide o zmenu z pasienka na orné použitie, nemecká verzia používa pojmy, ktoré súvisia s prekyprením. V tomto prípade sa zdá, že poľnohospodár pôdu neprekypril, ale použil metódu (dosiatia po rozrytí zeme, občas nazývanú tiež zhustený výsev alebo radlicové siatie), pri ktorej sa predchádzajúca plodina neodstraňuje a pôda sa neobracia, ale povrch sa uvoľní alebo rozryje pomocou rozrývača alebo brány a k existujúcej plodine sa zaseje tá istá alebo iná plodina.

6. Ďalším menším problémom je skutočnosť, že právne predpisy EÚ boli v Nemecku vykonané tak na vnútroštátnej, ako aj na regionálnej úrovni. Zatiaľ čo právne predpisy na vnútroštátnej úrovni obsahujú dynamický odkaz na právne predpisy EÚ, ako boli alebo môžu byť zmenené, regionálna legislatíva obsahuje nemenný odkaz na verziu právnych predpisov EÚ, ktorá už bola zrušená a nahradená.

Právne predpisy EÚ

7. Citovali sa dva po sebe nasledujúce režimy upravujúce schémy priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky: jednak režim obsiahnutý v nariadení Rady č. 1782/2003 [3] a nariadení Komisie č. 796/2004 [4] (ďalej len „prvý režim“) a potom, s účinnosťou od 1. januára 2009, pokiaľ ide o právne predpisy Rady, a od 1. januára 2010, pokiaľ ide o právne predpisy Komisie, režim obsiahnutý v nariadení Rady č. 73/2009 [5] a nariadení Komisie č. 1122/2009 [6] (ďalej len „druhý režim“). Pokiaľ však ide o relevanciu v prejednávanej veci, existuje len málo podstatných rozdielov medzi oboma súbormi pravidiel, ak vôbec [7].

Zachovanie trvalých pasienkov

8. V prvom režime preambula nariadenia č. 1782/2003 obsahovala okrem iného nasledujúce odôvodnenia:

„(2) Je potrebné spojiť plnú výšku platby priamej podpory s dodržovaním pravidiel, ktoré sa týkajú poľnohospodárskej pôdy, poľnohospodárskej produkcie a činnosti. Uvedené pravidlá sa musia týkať začlenenia základných štandardov z oblasti životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a dobrého zaobchádzania so zvieratami a dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu do spoločných organizácií trhov. Pokiaľ sa tieto základné štandardy nebudú dodržiavať, členské štáty by mali priamu podporu čiastočne alebo úplne pozastaviť…“

3 — Nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (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 (Ú. v. EÚ L 270, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269).

4 — Nariadenie Komisie (ES) č. 796/2004 z 21. apríla 2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadeniach Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 73/2009, ako aj na uplatňovanie krížového plnenia uvedeného v nariadení (ES) č. 479/2008 (Ú. v. EÚ L 141, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243), v znení zmien a doplnení.

5 — Nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, s. 16).

6 — Nariadenie komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, s. 65).

7 — Prípadné rozdiely v znení sú vyznačené v hranatých zátvorkách.

„(4) [Keďže – *neoficiálny preklad*] majú stále [trvalé – *neoficiálny preklad*] pasienky kladný vplyv na životné prostredie, je vhodné prijať opatrenia podporujúce zachovanie súčasných stálych pastvín [trvalých pasienkov – *neoficiálny preklad*], aby sa zabránilo ich všeobecne rozšírenej premene na ornú pôdu.“

9. Tieto ciele sa opakujú a potvrdzujú v odôvodneniach 3 a 7 nariadenia č. 73/2009 v druhom režime:

„(3) V nariadení (ES) č. 1782/2003 sa ustanovila zásada, že poľnohospodári, ktorí nedodržiavajú určité požiadavky v oblasti zdravia ľudí, zvierat a rastlín, životného prostredia a životných podmienok zvierat, podliehajú zníženiu priamej podpory alebo vylúčeniu z nároku na ňu. Tento systém ‚krížového plnenia' predstavuje neoddeliteľnú súčasť podpory Spoločenstva na základe priamych platieb, a preto by sa mal zachovať. …“

„(7) Nariadenie (ES) č. 1782/2003 uznalo, že trvalé pasienky majú pozitívny účinok na životné prostredie. Opatrenia v uvedenom nariadení, ktorých cieľom je podporiť zachovanie súčasných trvalých pasienkov, aby sa zabránilo ich rozsiahlej premene na ornú pôdu, by sa mali zachovať.“

10. Pokiaľ ide o hmotnoprávne ustanovenia, článok 3 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 požadoval, aby poľnohospodár, ktorý dostáva priame platby, dodržiaval najmä „dobrý poľnohospodársky a ekologický stav“ podľa článku 5. V druhom režime bola táto požiadavka zopakovaná v článku 4 ods. 1 s odkazom na podmienku v článku 6 nariadenia č. 73/2009.

11. Príslušná podmienka je stanovená v prvom pododseku článku 5 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 a prvom pododseku článku 6 ods. 2 nariadenia č. 73/2009, ktoré vyžadujú, aby členské štáty „dba[li] na to, aby pôda užívaná ako trvalé pasienky v čase podania žiadosti o podporu na plochu v roku 2003 zostala vyčlenená na toto použitie“. Druhý pododsek oboch ustanovení umožňuje členskému štátu odchýliť sa od prvého pododseku v riadne odôvodnených prípadoch, „pod podmienkou, že prijme opatrenie, aby zabránil značnému zníženiu celkovej plochy, ktorú vyčlenil na trvalé pasienky“.

12. Od právnych predpisov Rady teraz prejdem k podrobným vykonávacím pravidlám Komisie – v prvom režime článok 3 nariadenia č. 796/2004 stanovoval povinnosti členských štátov, pokiaľ ide o zachovanie pôdy, ktorá je trvalým pasienkom, podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003. Konkrétne článok 3 ods. 1 vyžadoval, aby členské štáty zabezpečili zachovanie pomeru pôdy, ktorá je trvalým pasienkom, k celkovej poľnohospodárskej ploche, na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni, zatiaľ čo článok 3 ods. 2 od nich požadoval, aby zabezpečili, že sa pomer nezníži na úkor pôdy, ktorá je trvalým pasienkom, o viac než 10 % v porovnaní s referenčným pomerom na rok 2003. V rámci druhého režimu sa rovnaké povinnosti a požiadavky uvádzajú v článku 3 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1122/2009.

13. Príslušné ustanovenia článku 4 sú prakticky totožné v nariadení č. 796/2004 a v nariadení č. 1122/2009. Tento článok má názov „Obrábanie trvalých pasienkov na individuálnej úrovni“ a obsahuje nasledujúce body:

„1. Pokiaľ sa zistí, že pomer uvedený v článku 3 ods. 1 tohto nariadenia sa znižuje, príslušný členský štát na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni zavedie pre poľnohospodárov, ktorí žiadajú o podporu z ktoréhokoľvek režimu priamej platby uvedenej v prílohe I [nariadenia č. 1782/2003 alebo nariadenia č. 73/2009, v závislosti od prípadu,] povinnosť, že nemôžu meniť[[8]] kultúru v prípade trvalých pasienkov bez predchádzajúceho povolenia.

…

8 — V nariadení č. 796/2004, na rozdiel od iných verzií, nemecká verzia tohto ustanovenia používa sloveso „umbrechen“, ktoré znamená rozbiť (pôdu), a teda (po prvýkrát) prekypriť alebo zorať. V nariadení č. 1122/2009 sa používa sloveso „umwidmen“ (doslovne „zmeniť účel“). Tam, kde anglická verzia používa jednoducho sloveso „zmeniť“, niekoľko ďalších jazykových verzií uvádza konkrétne zmenu „na iné účely“.

2. Pokiaľ sa zistí, že povinnosť uvedenú v článku 3 ods. 2 tohto nariadenia nie je možné splniť, príslušný členský štát, v zmysle opatrení, ktoré má prijať v súlade s odsekom 1 [tohto článku,] ustanoví na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni pre poľnohospodárov, ktorí žiadajú o podporu podľa ktoréhokoľvek platobného režimu uvedeného v prílohe I [nariadenia č. 1782/2003 alebo nariadenia č. 73/2009, v závislosti od prípadu, povinnosť] rekonvertovať kultúru na trvalé pasienky [zmeniť pôdu opäť na pôdu, ktorá je trvalým pasienkom – *neoficiálny preklad*][9], v tých prípadoch keď poľnohospodári zmenili[10] trvalé pasienky [pôdu, ktorá je trvalým pasienkom, – *neoficiálny preklad*] na inú kultúru [na pôdu na iné využitie – *neoficiálny preklad*].

…“

Definície

Právne predpisy o priamej podpore

14. Definícia „trvalých pasienkov“ je v prvom a druhom režime v podstate rovnaká. Je obsiahnutá v článku 2 ods. 2 nariadenia č. 796/2004 a článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009[11], na ktoré odkazuje článok 2 ods. 2 nariadenia č. 1122/2009. Základná definícia je „pôd[a] využívan[á] na pestovanie tráv alebo iných bylinných krmovín [kŕmnych plodín – *neoficiálny preklad*] (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktoré nie sú zahrnuté do rotácie [striedania plodín – *neoficiálny preklad*] podniku už päť alebo viac rokov“.

15. Nariadenie č. 239/2005[12] doplnilo do nariadenia č. 796/2004 článok 2 ods. 2a, ktorý definuje „trávy alebo iné rastlinné krmivá [bylinné kŕmne plodiny – *neoficiálny preklad*]“ ako „všetky bylinné rastliny, ktoré zvyčajne rastú na prirodzených pasienkoch alebo sú zahrnuté v zmesiach osiva pre pasienky alebo lúky v členských štátoch (aj nevyužívaných na spásanie zvieratami)“. Rovnaké znenie bolo obsiahnuté v článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009.[13]

16. Okrem toho v druhom režime článok 2 písm. d) nariadenia č. 1120/2009 stanovuje, že „lúka“ je „orná pôda, ktorá sa používa na produkciu trávy (zasiatej alebo prirodzene rastúcej); na účely článku 49 nariadenia (ES) č. 73/2009 pasienky zahŕňajú trvalé pasienky“. Článok 2 písm. b) definuje „trváce plodiny“ ako „plodiny, ktoré sa pestujú mimo osevného postupu [plodiny, ktoré sa nestriedajú, – *neoficiálny preklad*] okrem trvalých pasienkov, ktoré zaberajú pôdu počas piatich rokov alebo dlhšie a opakovane produkujú úrodu…“

9 — V nemčine sa v oboch nariadeniach „opätovne zmeniť kultúru na trvalé pasienky“ vyjadruje ako „Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen“ (doslovne „opätovne osiať plochy ako trvalé pasienky“).

10 — Nemecká verzia v oboch predpisoch opäť používa sloveso „umbrechen“.

11 — Nariadenie Komisie (ES) č. 1120/2009 z 29. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie režimu jednotnej platby ustanoveného v hlave III nariadenia č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 316, s. 1).

12 — Nariadenie Komisie (ES) č. 239/2005 z 11. februára 2005, ktorým sa mení, dopĺňa a opravuje nariadenie (ES) č. 796/2004 (Ú. v. EÚ L 42, s. 3).

13 — Členské štáty boli tiež oprávnené zahrnúť plodiny uvedené v prílohe IX nariadenia č. 1782/2003, prípadne v prílohe I nariadenia č. 1120/2009. Tieto prílohy obsahujú rovnaké zoznamy niekoľkých druhov obilnín, olejnín, bielkovinových plodín, ľanu a konope, ktoré by sa bežne nemohli považovať za pasienky. Na pojednávaní sa však konštatovalo, že Nemecko možnosť zahrnúť tieto plodiny nevyužilo.

Zisťovanie štruktúry poľnohospodárskeho podniku

17. Iné definície, ktoré môžu (ale nemusia) byť relevantné, možno nájsť v prílohe I rozhodnutia 2000/115[14] a prílohe II nariadenia č. 1200/2009[15], ktoré nahradilo rozhodnutie 2000/115 s účinnosťou od 4. januára 2010. Opäť platí, že definície sú v oboch prípadoch v podstate rovnaké. Jeden rozdiel medzi týmito dvoma opatreniami je, že príloha I rozhodnutia 2000/115 obsahuje „definície“ a „vysvetlenia“, zatiaľ čo príloha II nariadenia č. 1200/2009 podľa svojho názvu vymenúva iba „definície“ – vrátane toho, čo sa v prílohe I rozhodnutia 2000/115 opisuje ako „vysvetlenia“.

18. „Orná pôda“ sa v oddiele D prílohy I rozhodnutia 2000/115 a bode II.2.01 prílohy II nariadenia č. 1200/2009 definuje ako pôda „obrábaná (prekyprená alebo zoraná) pravidelne, vo všeobecnosti podľa systému striedania plodín“. Rozhodnutie 2000/115 ďalej vysvetľovalo, že „systém striedania plodín značí, že plodiny na určitej ploche nasledujú za inými plodinami podľa vopred definovaného plánu“, zatiaľ čo nariadenie definuje osevný postup (striedanie plodín) ako „postup, pri ktorom sa striedajú ročné plodiny pestované na danej parcele v plánovanej štruktúre alebo poradí počas za sebou nasledujúcich hospodárskych rokov tak, aby sa na tej istej parcele nepestovali bez prerušenia plodiny rovnakého druhu“. V oboch sa ďalej uvádza: „Zvyčajne sa plodiny striedajú ročne, ale môžu sa tiež striedať aj po viacerých rokoch. Na odlišovanie [rozlíšenie] ornej pôdy od trvalých plodín alebo trvalých pasienkov a lúk [trvalých trávnych porastov], používa sa prah piatich rokov [sa používa prahová hodnota päť rokov]. Toto [To] znamená, že ak sa parcela používa [využíva] pre tú istú plodinu päť rokov alebo dlhšie bez toho, aby sa medzičasom odstránila predchádzajúca plodina a zasiala sa nová, nepovažuje sa za ornú pôdu.“

19. Bod D/18 a) prílohy I rozhodnutia 2000/115 definoval „dočasnú trávu“ ako „zelené rastliny na spásanie, seno alebo silážzahrnuté ako časť zvyčajného striedania rastlín, trvajúce aspoň jeden zberný rok a menej ako päť rokov, siate s trávou alebo trávnatými zmesami. Tieto plochy sa rozdeľujú [rozbíjajú – *neoficiálny preklad*] kyprením alebo inými spôsobmi orby, alebo rastliny sú ničené iným spôsobmi, ako napríklad herbicídmi, prv než sú opäť zasiate.“ Vysvetľovalo, že „zahrnuté sú zmesi prevažne zelených rastlín a iné kŕmne plodiny (zvyčajne strukovité), spásané, zbierané za zelena alebo seno“, ale nie „ročné trávnaté rastliny (trvajúce menej ako jeden úrodný rok)“.

20. Oddiel F definoval „trvalé pasienky a lúky“ ako „pôd[u], ktorá sa trvalo používa (päť rokov a dlhšie) na pestovanie bylinných kŕmnych plodín, prostredníctvom kultivácie (osev) alebo prirodzene (samostatne osiate) a nie je zahrnutá v systéme farmy na striedanie plodín“, s vysvetlením, že „sa môže používať na spásanie alebo kosenie na siláž alebo seno“.

21. Body II.2.01.09.01 a II.2.03 prílohy II nariadenia č. 1200/2009 definujú „dočasný trávny porast“, respektíve „trvalé trávne porasty“ v podstate rovnakým spôsobom ako ich ekvivalenty v prílohe I rozhodnutia 2000/115. To, že „ročné trávnaté rastliny (trvajúce menej ako jeden úrodný rok)“ sú vyňaté z „dočasnej trávy“, sa však neopakuje, a možné využitie „trvalých trávnych porastov“ sa dopĺňa o „výrobu obnoviteľnej energie“.

14 — Rozhodnutie Komisie 2000/115/ES z 24. novembra 1999, týkajúce sa definícií charakteristík, zoznamu poľnohospodárskych výrobkov, výnimiek z definícií a regiónov a obvodov vo vzťahu k štatistickému zisťovaniu štruktúry poľnohospodárskych fariem (Ú. v. ES L 38, 2000, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Komisie (ES) č. 1444/2002 z 24. júla 2002 (Ú. v. ES L 216, s. 1; Mim. vyd. 03/036, s. 450).

15 — Nariadenie Komisie (ES) č. 1200/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa vykonáva nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1166/2008 o zisťovaniach štruktúry poľnohospodárskych podnikov a o zisťovaní metód poľnohospodárskej produkcie, pokiaľ ide o prepočítavacie koeficienty na veľké dobytčie jednotky a definície ukazovateľov (Ú. v. EÚ L 329, s. 1).

Nemecké právne predpisy

22. Spolkový Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (zákon o povinnosti týkajúcej sa priamych platieb) z 21. júla 2004 vykonáva nariadenie č. 1782/2003 a opatrenia prijaté na jeho uplatnenie, najmä pokiaľ ide o zachovanie trvalých pasienkov v rámci poľnohospodárskych podnikov žiadajúcich o priame platby. Tento zákon dynamicky odkazuje na verzie právnych predpisov EÚ uplatniteľné v každom príslušnom okamihu a bol uvedený do súladu so znením revidovaným v roku 2009. Podľa § 3 ods. 1 tohto zákona spolkové krajiny zodpovedajú za zabezpečenie toho, že podiel trvalých pasienkov značne neklesne. Podľa § 5 ods. 3 bodu 1 sú oprávnené zakázať alebo obmedziť prekyprenie[16] pasienka, ak sa podiel trvalých pasienkov znížil o viac ako 5 %.

23. Na základe toho prijala spolková krajina Šlezvicko-Holštajnsko 13. mája 2008 Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (nariadenie o zachovaní trvalých pasienkov). Podľa jeho § 1 ods. 1, ak sa na základe individuálnych žiadostí o jednotné poľnohospodárske platby preukáže, že sa podiel trvalých pasienkov znížil o viac ako 5 %, príslušný orgán je povinný o tom vydať verejné vyhlásenie. Podľa § 2 ods. 1, ak bolo také vyhlásenie uverejnené, poľnohospodári, ktorí žiadajú o priamu podporu, nesmú trvalé pasienky, ako sú definované v článku 2 ods. 2 nariadenia č. 796/2004, prekypriť[17], kým poberajú priamu podporu. Paragraf 2 ods. 2 však umožňuje, aby príslušný orgán prekyprenie povolil odchylne od § 2 ods. 1. Na rozdiel od spolkového zákona nariadenie o zachovaní trvalých pasienkov odkazuje konkrétne len na nariadenie č. 796/2004, a nie na právne predpisy EÚ uplatniteľné v danom čase a zjavne nebolo aktualizované v nadväznosti na zavedenie druhého režimu.

24. Dňa 23. júna 2008 príslušný orgán vyhlásil, že podiel trvalých pasienkov vo Šlezvicku-Holštajnsku klesol o viac ako 5 %, a preto by mal od nasledujúceho dňa platiť zákaz podľa § 1 ods. 1 nariadenia o zachovaní trvalých pasienkov.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálna otázka

25. Podľa opisu uvedeného v uznesení vnútroštátneho súdu je pán Grund poľnohospodár vo Šlezvicku-Holštajnsku a každoročne žiada o poľnohospodárske dotácie. Vo svojich žiadostiach uviedol, že od rokov 1998 a 1999 pestoval poľné trávy (Ackergras) na dvoch poliach (Hohenkamp a Herrbusch). V roku 2005 použil na oboch poliach zmes ďateliny a trávy (Kleegras) formou dosiatia po rozrytí[18] a v rokoch 2005 až 2008 ich nahlásil ako polia so zmesou ďateliny a trávy. V roku 2009 sa obe polia znovu používali ako polia s poľnými trávami. V roku 2010 bol Hohenkamp poskytnutý do nájmu a odvtedy je predmetom žiadosti o dotácie ako trávnatá lúka. Na poli Herrbusch sa od roku 2010 pestuje na základe povolenia silážna kukurica, v dôsledku čoho sa na trvalé pasienky musela zmeniť iná pôda.[19]

26. Listom z 9. januára 2009 Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Krajinský úrad pre poľnohospodárstvo, životné prostredie a vidiecke oblasti spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, ďalej len „Landesamt“) pánovi Grundovi oznámil, že polia preklasifikoval na trvalé pasienky, pretože v rokoch 1998 až 2008 sa nepretržite používali ako pasienky. Tiež poukázal na to, že na polia sa vzťahuje zákaz podľa nariadenia o zachovaní trvalých pasienkov.

16 — Použité sloveso je „umbrechen“, čo v nemeckom znení nariadenia č. 796/2004 zodpovedá „zmene (na iné účely)“ alebo ekvivalentu tohto výrazu v iných jazykoch.

17 — Použité sloveso je opäť „umbrechen“.

18 — Vnútroštátny súd používa sloveso „einschlitzen“.

19 — Pozri druhý pododsek článku 5 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 a článku 6 ods. 2 nariadenia č. 73/2009, už citovaný v bode 11 vyššie.

27. Pán Grund spochybnil toto preklasifikovanie (zrejme preto, aby mohol Hohenkamp prenajímať za vyššie nájomné ako ornú pôdu), pričom predovšetkým tvrdil, že pôda nie je trvalým pasienkom. Pôda, na ktorej rastú poľné trávy, nie je trvalým pasienkom, pretože po jednom či dvoch rokoch využívania sa prekyprí.[20] Trvalý pasienok je pôda, na ktorej je trvalo vysiata tá istá tráva. Mimoriadna ekologická hodnota, ktorá sa s tým spája, v prípade pôdy s poľnými trávami neexistuje. V každom prípade zmena zo zmesi ďateliny a trávy na poľné trávy alebo naopak predstavuje striedanie plodín, ktoré bráni vytvoreniu trvalých pasienkov a ukončuje súčasné využitie tejto pôdy ako trvalých pasienkov.

28. Landesamt tvrdil, že pôda, na ktorej sú vysiate poľné trávy a ktorá sa pravidelne prekypruje, by sa mohla vyrovnať prirodzeným trvalým pasienkom. Rozhodujúcou okolnosťou bolo, aby sa na nej bez prerušenia pestoval ten istý druh plodiny, inak by došlo k striedaniu plodín. No keďže sa na oboch plochách viac ako päť rokov nepretržite pestovali poľné trávy, bez ohľadu na následné vysiatie zmesi ďateliny a trávy predstavovali trvalé pasienky.

29. Námietka pána Grunda bola na prvom stupni zamietnutá z dôvodu, že polia predstavovali trvalé pasienky, pretože na oboch pestoval poľné trávy počas najmenej piatich rokov až do roku 2003 alebo 2004. Tento stav, keď už raz nastal, sa nezmenil striedaním rôznych bylinných kŕmnych plodín. Odvolanie pána Grunda proti tomuto rozsudku bolo zamietnuté z dôvodu, že bez ohľadu na to, čo sa stane, keď dôjde k zmene z trávy alebo iných bylinných kŕmnych plodín na iné plodiny na ornej pôde, zmena z trávy na iný druh bylinných kŕmnych plodín nemá vplyv na vlastnosti existujúcich trvalých pasienkov.

30. Ďalšie odvolanie pána Grunda týkajúce sa právnej otázky prejednáva teraz vnútroštátny súd, ktorý Súdnemu dvoru predkladá túto prejudiciálnu otázku:

„Ide v prípade poľnohospodárskej pôdy o trvalé pasienky v zmysle článku 2 ods. 2 [nariadenia č. 796/2004], ak sa v súčasnosti už najmenej päť rokov využíva na pestovanie tráv alebo iných bylinných kŕmnych plodín, ale počas tohto obdobia sa pôda preorala a namiesto doterajšej bylinnej kŕmnej plodiny (v tomto prípade zmes ďateliny a trávy) sa vysiala iná bylinná kŕmna plodina (v tomto prípade poľné trávy), alebo predstavujú takéto prípady striedanie plodín, ktoré vylučuje vznik trvalých pasienkov?“

31. Pán Grund, Landesamt, nemecká vláda a Komisia predložili písomné pripomienky a predniesli tvrdenia na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. februára 2014.

Uplatniteľné právne predpisy EÚ

32. Komisia uvádza, že z časového hľadiska sa uplatní druhý režim priamej podpory, nie prvý, keďže stav predmetných dvoch polí sa má určiť podľa stavu v roku 2010, resp. 2011. Landesamt zastáva názor, že keďže nariadenie o zachovaní trvalých pasienkov odkazuje na nariadenie č. 796/2004, sú to ustanovenia o prvom režime, ktoré majú byť predmetom výkladu. Pán Grund uznáva, že sa odkazuje na nariadenie č. 796/2004, poukazuje však na to, že prednosť práva EÚ musí znamenať, že priamo uplatniteľný je druhý režim. Nemecká vláda považuje túto otázku za nepodstatnú, keďže definície sú v oboch režimoch v podstate rovnaké.

33. Zdá sa mi jasné, že ak sa vo vnútroštátnom konaní stav polí má určiť podľa stavu v roku 2010, resp. 2011, vykladať a uplatniť sa majú právne predpisy EÚ platné v tom čase, a to konkrétne predpisy upravujúce druhý režim. To, že nariadenie o zachovaní trvalých pasienkov naďalej odkazuje na nariadenie č. 796/2004, je irelevantné. Vnútroštátne právne predpisy nemôžu predĺžiť platnosť alebo účinky priamo uplatniteľných právnych predpisov EÚ, ktoré boli zrušené a nahradené.

20 — Vnútroštátny súd tu používa sloveso „umbrechen“.

34. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania však vyplýva, že konanie vo veci samej sa v prvom rade týka opravného prostriedku proti rozhodnutiu prijatému 9. januára 2009. V tom čase ešte legislatíva upravujúca druhý režim nebola prijatá, i keď nariadenie č. 73/2009, ktoré nadobudlo účinnosť 1. februára 2009, sa stalo uplatniteľným od 1. januára 2009[21] (nariadenia č. 1120/2009 a 1122/2009 nadobudli účinnosť až 1. januára 2010). Za týchto okolností, ak je spornou otázkou platnosť rozhodnutia prijatého 9. januára 2009, je tu jasný argument v prospech výkladu a uplatňovania právnej úpravy prvého režimu. Určenie rozhodného dátumu s ohľadom na príslušné pole je však otázkou vnútroštátneho procesného práva, o ktorej Súdny dvor nemá právomoc rozhodnúť.

35. Našťastie, ako podotkli nemecká vláda a Komisia, medzi oboma súbormi právnych predpisov EÚ nie je v rozsahu, v akom sa týkajú položenej otázky, žiadny významný rozdiel, takže zrejme nemôže nastať nijaký konkrétny problém rozdielneho výkladu. Vnútroštátny súd preto musí v rámci sporu, o ktorom rozhoduje, určiť, ktoré konkrétne právne predpisy EÚ sú relevantné.

Vedľajšie otázky

36. Landesamt uvádza dva body, ktoré sa nespomínajú v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ktoré si želá, aby Súdny dvor vzal do úvahy. Po prvé, hoci sa určilo, že zmena z poľnej trávy na zmes ďateliny a trávy v roku 2005 sa udiala spôsobom dosiatia po rozrytí, nie je preukázané, že návrat k poľnej tráve v roku 2009 nebol len výsledkom prirodzeného poklesu podielu ďateliny. Po druhé, medzi účastníkmi konania vo veci samej existuje ďalší spor, a to či pole nenadobudlo klasifikáciu ako trvalé pasienky už v období medzi rokmi 1998 alebo 1999 a 2004, pričom pán Grund tvrdí, že účinkom právnej fikcie je podstatnou jeho deklarácia z roku 2003 o poliach ako ornej pôde,[22] zatiaľ čo Landesamt sa domnieva, že relevantným je len ich skutočné využívanie ako pasienkov.

37. Nemyslím si, že by Súdny dvor mal v rámci tohto konania skúmať, či sa má klasifikácia polí zakladať na skutočnom využití, alebo prostredníctvom „právnej fikcie“ na deklarácii z roku 2003. Ide o bod, ktorý nesúvisí s položenou otázkou a ktorý nebol predmetom sporu. Navyše na základe pripomienok Landesamt sa javí, že táto otázka bola nastolená pred nižšími súdmi, nie je však súčasťou odvolania prejednávaného toho času pred vnútroštátnym súdom. Pokiaľ by sa i po rozhodnutí Súdneho dvora v predmetnej veci a nadväzujúcich rozhodnutiach prijatých vo vnútroštátnych konaniach muselo o tejto otázke ešte stále rozhodovať, príslušný vnútroštátny súd môže podľa potreby položiť ďalšiu otázku.

38. Ak sa však pasienok môže prirodzene zmeniť zo zmesi ďateliny a trávy na výlučne trávu, ide o bod, ktorý môže byť relevantný pri určení, čo predstavuje striedanie plodín v protiklade k zachovaniu trvalých pasienkov.

Podstata veci

39. Pán Grund a nemecká vláda navrhujú zodpovedať položenú otázku v tom zmysle, že za opísaných okolností ide o striedanie plodín a pôda nemá byť klasifikovaná ako trvalé pasienky, zatiaľ čo Landesamt a Komisia navrhujú opačnú odpoveď. Pred posúdením otázky načrtnem protichodné argumenty.

21 — Článok 149 nariadenia č. 73/2009.

22 — Článok 3 ods. 4 písm. a) tak nariadenia č. 796/2004, ako aj nariadenia č. 1122/2009 stanovuje, že „plocha trvalých pasienkov bude plocha trvalých pasienkov deklarovaná poľnohospodármi v roku 2003“.

Argumenty v prospech straty klasifikácie ako trvalé pasienky

40. Pán Grund poznamenáva, že v nariadení č. 796/2004 je „trvalý pasienok“ definovaný v protiklade k „ornej pôde“ podliehajúcej „striedaniu plodín“, čo je pojem, ktorý nie je definovaný v právnych predpisoch o priamej podpore. Na správne a poľnohospodárske účely sa však používa definícia striedania plodín uvedená v rozhodnutí 2000/115. Znamená striedanie plodín, ak nie ročne, tak aspoň viac ako jedenkrát každých päť rokov. V tomto kontexte napríklad ďatelina a mätonoh predstavujú rôzne plodiny. Trávny porast nemusí byť zničený – definícia nevyžaduje prekyprenie a môže zahŕňať dosiatie. Z definície dočasného trávneho porastu uvedenej v bode II.2.01.09.01 prílohy II nariadenia č. 1200/2009 jasne vyplýva, že striedanie trávnych zmesí predstavuje striedanie plodín.

41. Naproti tomu z článku 4 nariadenia č. 796/2004 vyplýva, že trvalým pasienkom je taký, na ktorom sa zachovával rovnaký druh bylinných kŕmnych plodín počas piatich rokov, a že akákoľvek zmena na iný druh plynutie tohto päťročného obdobia prerušuje. Cieľ je ekologický. Prekyprenie pasienkov uvoľňuje uhlík a dusík v množstvách, ktoré sa zvyšujú s dĺžkou obdobia, počas ktorého pôda ležala nerušene. Iba vtedy, keď tá istá trávna vrstva ležala nerušene dlhšie ako päť rokov, sú prínosy pre životné prostredie, najmä biodiverzita, dostatočne významné, aby odôvodňovali ochranu.

42. Nemecká vláda poznamenáva, že na to, aby sa predmetné polia mohli klasifikovať ako trvalé pasienky, musia spĺňať dve podmienky počas obdobia piatich rokov predchádzajúcich relevantnému dátumu: musia sa na nich pestovať trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny a nesmie dochádzať k striedaniu plodín. Je nesporné, že prvá podmienka je splnená; otázne je, či počas relevantného obdobia dochádzalo k striedaniu plodín.

43. „Striedanie plodín“ nie je definované v právnej úprave o priamej podpore, ale možno uplatniť definície v prílohách rozhodnutia 2000/115 alebo nariadenia č. 1200/2009. Oba súbory opatrení sa zakladajú na rovnakom koncepte trvalých pasienkov, takže koncept striedania plodín by mal byť taktiež rovnaký; bolo by nezmyselné definovať striedanie plodín v dvoch kontextoch odlišne bez objektívneho zdôvodnenia a také neexistuje.

44. Striedanie plodín zahŕňa zničenie starých plodín a výsev nových v intervaloch nie dlhších než päť rokov. Nahradenie poľnej trávy zmesou ďateliny a trávy sa kvalifikuje ako zmena plodín s tým, že ďatelina sa tradične používa v systéme striedania plodín na obohacovanie pôdy dusíkom. V práve EÚ neexistuje nič, čo by naznačovalo, že striedanie rôznych bylinných kŕmnych plodín nepredstavuje striedanie plodín. Odkazy na zmenu trvalých pasienkov na iné účely sa netýkajú striedania rôznych druhov tráv alebo bylinných kŕmnych plodín; cieľom právnej úpravy o priamej podpore (článok 5 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 a článok 6 ods. 2 nariadenia č. 73/2009) je zachovať pôdu, ktorá je pasienkom, namiesto jej využitia ako ornej pôdy, pričom obe sa ponímajú ako široké koncepty (právna úprava poľnohospodárskej štatistiky nezahŕňa *dočasné* trávy medzi trvalé trávne porasty, a teda ich zahŕňa do ornej pôdy). Cieľ nariadenia č. 1782/2003, ako aj nariadenia č. 73/2009 je čisto environmentálny; ekologické výhody pasienkov (biodiverzita, vysoký obsah humusu, zvýšená viazanosť CO_2) sa dosahujú až po piatich rokoch bez prekyprenia a výsevu iných plodín. Spor vo veci samej sa týka situácie, v ktorej sa plodiny (poľné trávy a zmes ďateliny a trávy) vystriedali v intervaloch kratších ako päť rokov. Z tohto dôvodu išlo o striedanie plodín a klasifikácia ako trvalé pasienky je vylúčená.

Argumenty v prospech zachovania klasifikácie ako trvalé pasienky

45. Landesamt sa po prvé domnieva, že z článku 2 ods. 2 nariadenia č. 796/2004 vyplýva, že prekyprenie nepredstavuje koniec využívania pôdy ako pasienkov, ak po ňom nasleduje jej ďalšie využitie ako pasienkov. Toto ustanovenie sa nevzťahuje na prácu, ktorá sa na takejto pôde vykonáva, ale na účel, na aký sa využíva. Článok 4 ods. 1 tohto nariadenia (a zreteľnejšie v nemeckej verzii nariadenia č. 1122/2009) odkazuje na zmenu na iný spôsob využitia. Článok 4 ods. 2 nariadenia

č. 796/2009 to potvrdzuje odkazom (v nemeckej verzii) na pôdu prekyprenú na využitie na iné účely. Definícia v článku 2 ods. 2 odkazom na pestovanie bylinných kŕmnych plodín takisto potvrdzuje, že trvalé pasienky sa nemusia používať na spásanie, ale môžu sa tiež zožať, čo z ekologického hľadiska nie je činnosťou o nič viac prospešnou než prekyprenie.

46. Po druhé skutočnosť, že dochádza k zmene *druhu využitia* ako pasienka, neprerušuje obdobie jeho *využívania* ako pasienka. Článok 2 ods. 2 nariadenia č. 796/2004 dáva do protikladu „pestovanie tráv alebo iných bylinných kŕmnych plodín“ so „striedaním plodín“. Preto pri pestovaní tráv *alebo* iných bylinných kŕmnych plodín (ani pri ich striedaní) nedochádza k striedaniu plodín. Článok 4 ods. 2 dáva ďalej do protikladu „trvalé pasienky“ (na ktorých sa pestujú trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny) s „pôdou využívanou na iné účely“ (menovite na akýkoľvek iný účel než pestovanie trávy alebo iných bylinných kŕmnych plodín) a (v nemeckej verzii) odkazuje na obnovenie pôvodného výsevu, ak je pôda využívaná na iné účely opäť zmenená na trvalý pasienok – odkaz, ktorý môže znamenať iba to, že pôda nebola osiata trávami alebo inými bylinnými kŕmnymi plodinami (myšlienka spätnej konverzie prináša rovnaké dôsledky aj v iných jazykových verziách). Naproti tomu dve po sebe nasledujúce využitia pôdy ako trvalých pasienkov sa musia považovať za pokračujúce využívanie na tento účel. Pokiaľ ide o výklad pojmu „striedanie plodín“ v bode 2.01 prílohy II nariadenia č. 1200/2009 (alebo v bode D.II prílohy I rozhodnutia 2000/115), vzťahuje sa iba na prieskumy poľnohospodárskych štruktúr v EÚ a je irelevantným vo vzťahu k povinnosti zachovania trvalých pasienkov; v každom prípade nešpecifikuje, či „plodina“ znamená konkrétnu plodinu alebo kategóriu plodín.

47. Napokon Landesamt uvádza, že i keby sa zmena na inú bylinnú kŕmnu plodinu považovala za prerušenie päťročného obdobia, ktoré je potrebné na získanie klasifikácie ako trvalé pasienky, nemalo by sa na ňu nazerať ako na spôsobujúcu stratu už získanej klasifikácie.

48. Komisia súhlasí s tým, že tak poľná tráva, ako aj zmes ďateliny a trávy zasiate na predmetnej pôde predstavujú „trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny“. Otázkou je, či striedanie medzi nimi predstavuje „striedanie plodín“. Tieto slová nie sú definované v príslušných právnych predpisoch, a preto je v súlade s ustálenou judikatúrou nutné určiť ich význam s odkazom na ich obvyklý význam v bežnom jazyku, pri súčasnom zohľadnení kontextu, v ktorom sa používajú, ako aj účelov sledovaných právnou úpravou, v ktorej sa nachádzajú.

49. Ako už poznamenal vnútroštátny súd, obvyklý význam pojmu „striedanie plodín“ v bežnom jazyku znamená zmenu z jednej plodiny na druhú, pričom niektorí by ho mohli považovať za pojem, ktorý zahŕňa zmenu, o ktorú ide vo veci samej.

50. Systematický kontext, v ktorom sa pojem používa, však skôr naznačuje, že „striedanie plodín“ takúto zmenu nezahŕňa. Definícia „trvalých pasienkov“ v zmysle článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009 zahŕňa všetky druhy tráv a bylinných kŕmnych plodín, takže prechod z jedného druhu na iný nemá vplyv na klasifikáciu ako trvalé pasienky. Článok 2 písm. b) naznačuje, že „trvalé pasienky“ sú podkategóriou „trvácich plodín“, ale ďalej sa nečlenia, čo potvrdzuje aj koncept zachovania trvalých pasienkov stanovený v článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1122/2009, a to konkrétne predchádzania zmene na inú plodinu než trvalé pasienky. V tomto ohľade sú ostatné jazykové verzie jasnejšie ako nemecká. Z použitia podstatného mena „Umbruch“ alebo slovesa „umbrechen“ nie je možné vyvodiť, že samotným prekyprením (bez zmeny na iný druh plodiny) sa trvanie trvalých pasienkov preruší.

51. Cieľ zachovať trvalé pasienky je založený na vedeckom výskume, ktorý preukázal, že trvalé pasienky majú všeobecne pozitívny vplyv na zníženie emisií skleníkových plynov, predchádzanie erózii pôdy a zachovanie biodiverzity. Efekt je rovnaký, keď sa plodina na ploche stálych pasienkov zmení z jedného druhu trávy alebo bylinnej kŕmnej plodiny na iný. Zmena, o ktorú ide vo veci samej, teda nemá žiadny vplyv na pokračujúcu klasifikáciu ako trvalé pasienky.

Posúdenie

52. Definícia trvalého pasienka v právnych predpisoch upravujúcich priamu podporu, „pôd[a] využívan[á] na pestovanie tráv alebo iných bylinných krmovín (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktoré nie sú zahrnuté do [striedania plodín] podniku už päť alebo viac rokov“ [23], obsahuje dve podmienky. Zatiaľ čo „trávy a iné bylinné kŕmne plodiny“ sú definované (spoločne ako kategória) [24], ostatné plodiny (kategórie plodín) definované nie sú. Rovnako v uvedených právnych predpisoch nie je definovaný pojem „striedanie plodín“. Absencia definície „striedania plodín“ – ako to vyčerpávajúco preukazujú písomné stanoviská predložené Súdnemu dvoru – znamená, že definíciu „trvalého pasienka“ možno analyzovať rôznymi spôsobmi. Je podstatný spôsob použitia pôdy, t. j. pestovanie „trávy alebo iného bylinného porastu“ na rozdiel od (ostatných) plodín? [25] Alebo ide o to, ako sa nakladá s pôdou, to znamená aké techniky sú na pôdu aplikované? Chápu sa poľná tráva (Ackergras) a zmes ďateliny a trávy (Kleegras) ako rovnaké plodiny (pretože obe sú zahrnuté do definície „trávy a iné bylinné kŕmne plodiny“ [26])? Alebo predstavujú rôzne plodiny, a teda prechod z jednej na inú predstavuje striedanie plodín?

53. Ďalšou otázkou by mohlo byť: Má nejaký význam poradie, v ktorom sú obe podmienky v nariadení uvedené? Ak áno, dalo by sa najprv spýtať: Je táto pôda v súčasnej dobe pokrytá „trávami alebo inými bylinnými kŕmnymi plodinami“? Ak by bola odpoveď na túto otázku kladná, nasledovala by otázka: Ide o súčasné využitie, pretože pôda sa obrába v rámci systému striedania plodín – tak, že súčasná plodina bude nahradená (čím? plodinou v rámci tej istej kategórie, alebo inou plodinou?) –, alebo tam „tráva alebo iné bylinné kŕmne plodiny“ rástli viac ako päť rokov? Ak platí druhá možnosť, pôda je trvalým pasienkom.

54. Na tomto mieste je dôležité zdôrazniť, že Súdnemu dvoru nebol predložený žiadny znalecký posudok na posúdenie, a) aký je účel a základné funkcie striedania plodín v ponímaní agronómov a b) či by zmena medzi trávami a inými bylinnými kŕmnymi plodinami bola odôvodniteľná týmto účelom alebo funkciami. Z tohto dôvodu sa necítim v pozícii založiť nasledujúcu analýzu na predpoklade (ničím viac by nemohol byť), že zákonodarca „musel mať v úmysle“, aby sa „trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny“ chápali v protiklade k „ostatným plodinám“, takže zmena v rámci prvej kategórie by sa nikdy nepovažovala za striedanie plodín.

55. Vychádzam teda z toho, že na to, aby sa pôda klasifikovala ako trvalé pasienky, museli byť splnené dve podmienky: na pôde museli byť „trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny“ počas najmenej piatich rokov a nesmela byť v rovnakom období zahrnutá v systéme striedania plodín podniku. Tieto podmienky sú kumulatívne – ak je splnená len jedna, pôda sa nemôže klasifikovať ako trvalý pasienok, ale ak sú splnené obe, musí sa tak klasifikovať.

23 — Článok 2 ods. 2 nariadenia č. 796/2004 a článok 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009.

24 — Pozri bod 10 vyššie; pozri tiež bod 11 v súvislosti s pojmami „lúka“ a „trváce plodiny“.

25 — Striedanie plodín primitívneho druhu sa praktizovalo už v stredoveku. Typicky sa môže zakladať na trojročnom obmieňaní pásu role, na ktorom bola zasiata (napríklad) pšenica, následne jačmeň a potom sa pôda s cieľom zotavenia ponechá ležať úhorom počas jedného roka. Zásluha za rozšírené používanie „moderného“ striedania plodín sa zvyčajne pripisuje Charlesovi Townshendovi, druhému vikomtovi z Townshendu (1674 – 1738), ktorý v Norfolku zaviedol novú formu striedania štyroch plodín, ktoré už predtým priekopnícky používali poľnohospodári v regióne Waasland v Nizozemsku. Townshend k tradičným plodinám pšenici a jačmeňu pridal kvaku a ďatelinu (odtiaľ pochádza jeho prezývka „Kvaka Townshend“) a nariadil, aby striedanie prebiehalo na štyroch samostatných poliach namiesto úzkych pásov role. Striedanie odstránilo potrebu ponechať pôdu ležať úhorom (a teda bez úrody) s cieľom obnoviť jej plodnosť, keďže uzlíky ďateliny (niekedy z tohto dôvodu nazývané „zelený hnoj“) viažu dusičnany v pôde a tak jej prinavracajú to, čo si z nej ostatné plodiny, ako napr. pšenica a jačmeň, berú. Townshendova inovácia bola vo veľkom rozsahu preberaná a významne prispela k poľnohospodárskej revolúcii, ktorá predchádzala priemyselnej revolúcii.

26 — Vrátane, ak je to vhodné, ostatných plodín uvedených v prílohe IX nariadenia č. 1782/2003 a prílohe I nariadenia č. 1120/2009 (pozri poznámku pod čiarou 13 vyššie).

56. Ak sú tieto dve podmienky kumulatívne, logicky musí byť možné, aby jedna podmienka bola splnená a druhá nie. Pri absencii jasného znenia naznačujúceho, že „trávy a iné bylinné kŕmne plodiny“ sa majú na účely rozhodovania o tom, či došlo k striedaniu plodín, považovať za jednotný koncept, teda musí byť možné, aby išlo o striedanie plodín pri súčasnom zachovaní tráv alebo iných bylinných kŕmnych plodín.

57. V dôsledku toho nemôže byť dostatočným tvrdiť, ako to najmä na pojednávaní urobili Landesamt a Komisia, že podstatná pri určení, či pôda stratila klasifikáciu ako „trvalé pasienky“, je jednoducho skutočnosť, či došlo k zmene jej využívania z pestovania trávy alebo iných bylinných kŕmnych plodín na využívanie na iné, najmä orné účely. To je jedna z možností, ale ďalšou musí byť, že ide o striedanie plodín v rámci kategórie „trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny“.

58. V konaní vo veci samej sa zdá, že počas najmenej piatich rokov predchádzajúcich príslušnému dátumu pre jednotlivé pole bol na oboch poliach taký či onaký druh trávy alebo bylinnej kŕmnej plodiny. Otázkou teda je, či spôsob, akým bol daný druh zmenený v priebehu tohto obdobia, predstavuje striedanie plodín.

59. Na jednej strane sa mi zdá jasné, že zmena zo zmesi ďateliny a trávy na samotnú trávu v dôsledku prirodzeného poklesu podielu ďateliny [27] by nespĺňala žiadnu definíciu striedania plodín, či už v chápaní z pohľadu bežného jazyka, jazyka používaného v poľnohospodárskej oblasti, alebo v zmysle časti D prílohy I rozhodnutia 2000/115 alebo bodu II.2.01 prílohy II nariadenia č. 1200/2009.

60. Na druhej strane za striedanie plodín v rámci kategórie „trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny“ sa podľa všetkého musí považovať situácia, keď dôjde k prekypreniu pôdy, odstráneniu predchádzajúcej plodiny a výsevu iného druhu trávy alebo bylinných kŕmnych plodín (čo je prípad nastolený v prejudiciálnej otázke vnútroštátneho súdu), inak by nebolo možné, aby striedanie plodín nastalo.

61. Na základe druhého prípadu sa teda zdá ťažké zodpovedať položenú otázku inak ako v tom zmysle, že za opísaných okolností nastalo striedanie plodín a pôda sa nemôže kvalifikovať ako trvalý pasienok.

62. Prípad nastolený v položenej prejudiciálnej otázke (prekyprenie s odstránením predchádzajúcej plodiny a výsev iného druhu trávy alebo bylinnej kŕmnej plodiny) sa však nezdá úplne totožný s opisom skutočností uvedeným v návrhu na začatie prejudiciálneho konania (rozrytie a dosiatie čiastočne odlišného druhu bylinnej kŕmnej plodiny). Rozdiely medzi týmito dvoma opismi môžu byť spôsobené tým, že vnútroštátny súd pri formulácii svojej otázky vychádzal zo znenia právnych predpisov v nemeckej verzii, ktorá používa konkrétne pojem prekyprenie na mieste, kde ostatné jazykové verzie používajú termín s významom zmena.

63. V dôsledku toho s cieľom poskytnúť úplnejšiu odpoveď môže byť žiaduce, aby sa do úvahy vzali zmeny, ktoré sú menej radikálne než prekyprenie a opätovný výsev iného druhu, ale radikálnejšie než prirodzený úbytok alebo nárast druhov bylinnej kŕmnej plodiny v zmesi, napríklad a) prekyprenie a opätovný výsev rovnakého druhu trávy či bylinnej kŕmnej plodiny alebo b) rozrytie a dosiatie čiastočne odlišného druhu trávy či bylinnej kŕmnej plodiny.

27 — Pozri body 36 a 38 vyššie.

64. Súhlasím s Komisiou v tom, že (v prípade absencie potrebnej definície) sa slová „striedanie plodín“ musia vykladať podľa ich obvyklého významu používaného v bežnom jazyku pri súčasnom zohľadnení kontextu, v ktorom sa používajú, ako aj pri zohľadnení účelu sledovaného právnou úpravou, v ktorej sa nachádzajú. [28] Tento prístup sa zdá nevyhnutný o to viac vzhľadom na jazykové variácie v iných častiach právnych predpisov, keď sa slovo nesúce všeobecný význam „zmena využitia“ používa vo väčšine ostatných jazykových verzií, ak nie vo všetkých, zatiaľ čo nemecká verzia používa sloveso s význam „rozbiť“ zem alebo pôdu, zrejme s náznakom prvého, alebo aspoň dôkladného prekyprenia.

65. Pri pohľade na význam pojmu „striedanie plodín“ v bežnom jazyku pokladám za nepravdepodobné, že by či už laik, alebo poľnohospodár považoval niektorý z mojich príkladov uvedených pod písmenami a) a b) v bode 63 vyššie za zahrnutý do tohto pojmu. Čo sa týka písmena a), striedanie plodín nutne zahŕňa určitú zmenu plodín, často s cieľom udržať rovnováhu v pôde. Výsev rovnakej plodiny takú zmenu nespôsobuje. Pokiaľ ide o písmeno b), dosiatie (zvyčajne po rozrytí) sa bežne používa na obnovenie existujúcej trávnatej plochy (aspoň mimo poľnohospodárstva, pokiaľ ide o trávniky alebo športové ihriská), menej už na zmenu na nový druh trávy. V predmetnom prípade sa zdá, že došlo len k čiastočnej zmene na nový druh plodiny (zo zmesi ďateliny a trávy na poľnú trávu).

66. Zohľadnenie kontextu, v ktorom sa pojem „striedanie plodín“ používa v príslušných právnych predpisoch, by sa malo podľa môjho názoru obmedziť v prvom rade na právne predpisy upravujúce samotnú priamu podporu. Právne predpisy týkajúce sa poľnohospodárskych štatistík majú iný cieľ, preto nie je namieste (na rozdiel od názoru nemeckej vlády) domnienka, že pojem má presne rovnaký význam v oboch kontextoch. Ak by však výklad s prihliadnutím na kontext a cieľ právnej úpravy priamej podpory viedol k rovnakému významu ako v štatistických právnych predpisoch, štatistické právne predpisy by poskytovali určitú oporu.

67. Pokiaľ ide o právne predpisy o priamej podpore, kritériá „kontextu“ a „účelov“ sú vzájomne prepojené.

68. Deklarovaným účelom posudzovaných ustanovení je podpora zachovania súčasných trvalých pasienkov, aby sa z dôvodu pozitívneho vplyvu trvalých pasienkov na životné prostredie zabránilo ich rozsiahlej premene na ornú pôdu. [29]

69. Všetci účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, súhlasia, že pasienky sú ekologicky prospešné, ale pán Grund a nemecká vláda tvrdia, že tento prospech sa dosiahne, len pokiaľ trávy alebo bylinné kŕmne plodiny ležia nerušene päť alebo viac rokov, zatiaľ čo Komisia uvádza, že účinok je stále pozitívny, aj keď sa konkrétny druh krytu v priebehu obdobia zmení. Keďže ide o skutkovú otázku, vo vzťahuj ku ktorej sa predkladajú protichodné názory a o ktorej ani Súdny dvor, ani vnútroštátny súd nemajú právomoc rozhodnúť, [30] nezdá sa, že by bolo možné požadovaný výklad založiť na niečom inom než na paralelných tvrdeniach, že udržanie pôdy pokrytej trávnym porastmi alebo inými bylinnými kŕmnymi plodinami je samo osebe prospešné pre životné prostredie a že tento prospešných účinok sa zvyšuje pomerne k dĺžke obdobia, počas ktorého sa udržiava v takom stave, zvlášť keď kryt leží nerušený.

70. Spôsob, akým sa právne predpisy o priamej podpore usilujú dosiahnuť cieľ zachovania trvalých pasienkov, predstavuje zadržiavanie platieb poľnohospodárom, ktorí nezachovávajú súčasné trvalé pasienky v stave, v akom sú. Preambuly príslušných nariadení Rady potvrdzujú [31] zásadu, že poľnohospodári, ktorí nedodržiavajú určité požiadavky v oblasti verejného zdravia, zdravia zvierat

28 — Pozri napríklad rozsudok z 27. septembra 2012, Partena (C-137/11, EU:C2012:593, bod 56 a citovanú judikatúru).

29 — Pozri body 8 a 9 vyššie.

30 — Bundesverwaltungsgericht výslovne uvádza, že je viazaný skutkovými zisteniami, ako ich uviedol odvolací súd, a nemôže vykonať vlastné zisťovanie.

31 — Pozri body 8 a 9 vyššie.

a rastlín, životného prostredia a dobrého zaobchádzania so zvieratami, podliehajú zníženiu priamej podpory alebo vylúčeniu z nároku na ňu – ide o systém krížového plnenia, ktorý tvorí neoddeliteľnú súčasť podpory EÚ v rámci priamych platieb. Uvedené sa, pokiaľ ide o zachovanie trvalých pasienkov, prejavuje v článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 6 ods. 2.

71. Bundesverwaltungsgericht však v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že pán Grund má záujem na tom, aby sa určilo, že pole Hohenkamp nie je trvalým pasienkom, pretože ako ornú pôdu ho môže prenajať za vyššie nájomné.

72. Takýto výsledok by bol v rozpore s účelmi predmetných predpisov. Preto sa mi zdá, že v záujme zachovania koherencie s cieľmi týchto predpisov by sa koncept zmeny z trvalých pasienkov na pôdu na iné použitie (prostredníctvom striedania plodín) mal vykladať spôsobom, ktorý takúto zmenu neuľahčuje.

73. Keď raz dôjde k zmene, už neexistuje „brzda“, ktorá by pomáhala zachovať trvalé pasienky, a akýkoľvek stimul na spätnú zmenu na trvalé pasienky môže byť minimálny či neexistujúci, pokiaľ je nájomné v prípade ornej pôdy výrazne vyššie. Treba mať na pamäti, že cieľom je zachovať trvalé pasienky, nie podľa ľubovôle striedať pasienok s ornou pôdou – a zdá sa nesporné, že žiadaný pozitívny vplyv na životné prostredie sa zvyšuje, čím dlhšie pôda zostáva porastená pasienkom.

74. V tejto súvislosti bolo na pojednávaní vysvetlené, že rozrytie a dosiatie sú v zásade ekologicky priaznivejšie než prekyprenie a opätovný výsev. Za normálnych okolností sa oba spôsoby vykonávajú na jeseň, rozrytie a dosiatie však ponecháva predošlú úrodu z veľkej časti na mieste, čím pole zostáva zelené po celú zimu a kryt sa obnoví na jar, zatiaľ čo prekyprenie a opätovný výsev ponechá pôdu v zime obnaženú. V dôsledku toho sa domnievam, že používaná technika má vo veci napriek tvrdeniam viacerých strán určitý význam.

75. Pokiaľ má dosiatie, ako je to zrejme vo veci samej, za následok čiastočnú zmenu druhu bylinnej kŕmnej plodiny (medzi poľnou trávou a zmesou ďateliny a trávy), podľa môjho názoru to nemôže viesť k odlišnému posúdeniu oproti prípadu, kde dochádza napríklad k prirodzenému poklesu podielu jedného druhu v zmesi.[32] Takáto situácia by v skutočnosti mohla byť ekologicky prínosnou, pretože môže, ako bolo vysvetlené na pojednávaní, zamedziť potrebe použiť hnojivá.

76. Preto zastávam názor, že na účely uvedených predpisov striedanie plodín nastáva tam, kde sa poľnohospodárska pôda pod trávou alebo inou bylinnou kŕmnou plodinou prekyprí, úroda sa odstráni a na pôde sa vyseje iná plodina, a to buď z rovnakej, alebo z inej kategórie.[33] O striedanie plodín však nejde v prípade, keď predošlá úroda nie je odstránená rozoraním pôdy, ale len čiastočne modifikovaná dosiatím.

77. Podotýkam tiež, že takýto pohľad v skutočnosti skôr podporujú než spochybňujú predpisy o poľnohospodárskych štatistikách, ktoré striedanie plodín vylučujú, pokiaľ sa parcela využíva na tú istú plodinu päť rokov alebo dlhšie „bez toho, aby sa medzičasom odstránila predchádzajúca plodina a [zasiala sa] nová“, ale za striedanie plodín sa považuje prípad, keď sa „plochy [rozbíjajú] kyprením alebo inými spôsobmi orby, alebo sú rastliny ničené iným[i] spôsobmi, ako napríklad herbicídmi, prv než sú opäť zasiate“.[34]

32 — Pozri body 36, 38 a 59 vyššie.

33 — Je možné, že zákonodarca mal v úmysle stanoviť rozdiel, ktorý som načrtla v bode 54 vyššie. Znenie nariadenia to však výslovne neuvádza a pri absencii akéhokoľvek znaleckého posudku nemôžem s dostatočnou istotou tvrdiť Súdnemu dvoru, že sa to musí vykladať tak a že nová zasiata úroda musí byť z *inej* kategórie.

34 — Pozri body 18 až 21 vyššie.

Návrh

78. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht (Nemecko), odpovedal takto:

Na účely nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 alebo nariadenia komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva, v prípade, že sa poľnohospodárska pôda využíva počas najmenej piatich rokov na pestovanie trávy alebo iných bylinných kŕmnych plodín a počas tohto obdobia sa plocha prekyprí, doterajšie plodiny sa odstránia a opätovne sa vyseje iný druh bylinnej kŕmnej plodiny, ide o striedanie plodín, ktoré vylučuje klasifikáciu ako trvalé pasienky. Ak sa však doterajšia plodina neodstráni prekyprením pôdy, ale čiastočne sa upraví dosiatím, potom nejde o striedanie plodín a plochu treba klasifikovať ako trvalé pasienky.