



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 30. aprillil 2014¹

Kohtuasi C-47/13

Martin Grund

versus

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa))

Põllumajandus — Otsetoetuskava — Mõiste „püsirohuma” — Maa, mida kasutatakse rohu või muude rohhtaime kasvatamiseks rohkem kui viis aastat — Rohhtaime kultuuri muutmine perioodi jooksul

1. See Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa föderaalne halduskohus) eelotsusetaotlus tõstatab lihtsana näiva küsimuse, mille muudavad segasemaks keerukad õigusaktid ja mõned erinevused keeleversioonide vahel. Kas asjaolu, et rohumaale on tehtud korduskülve erinevate rohhtaime liikidega, kujutab endast külvikorda ehk viljavaheldust või tuleb seda maad pidada püsirohumaaks?

Taust

2. Enne õigusliku raamistiku kirjeldamist võib osutada kasulikuks tuua välja põhikohtuasja tekkimise üldine taust ja mõned konkreetset küsimused, mis muudavad selle vaidluse lahendamise keerukaks.

3. Ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused võidakse muuta sõltuvaks teatud nõuete täitmisest, selleks et edendada muu hulgas head keskkonnapraktikat. Näiteks võidakse maksta toetust rohumaale säilitamiseks ja toetuse maksmine lõpetada, kui rohumaale muudetakse haritavaks maaks. Mõnel juhul võib selline muutmine olla keelatud. Sellegipoolest võivad põllumajandustootjad soovida muuta rohumaale haritavaks maaks, kui neil on seeläbi võimalik teenida suuremat tulu.

4. Põhikohtuasja menetlus puudutab Saksamaa põllumajandustootjat, kelle puhul oleks keelatud kahe tema maaüksuse muutmine haritavaks maaks, juhul kui need määratletakse liidu õigusaktide tähenduses püsirohumaaks. Seetõttu soovib ta, et neid maaüksusi ei liigitataks asjakohase kuupäeva seisuga püsirohumaaks. Ta väidab, et nendel maaüksustel toimunud muutus heintaimedelt ristikusegule takistas maatüki liigitamist püsirohumaaks ja tegemist oli viljavaheldusega.² Riigi pädevad ametiasutused ei ole sellega nõus.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Viljavaheldus on üldiselt „põllumajanduslik praktika, mille puhul kasvatatakse kindla ajavahemiku jooksul samal maatükil üksteise järel erinevaid kultuure, et säilitada mulla viljakust ning vähendada kahjurite mõju” (Elizabeth Martin ja Robert Hine “Dictionary of Biology”, Oxford University Press, 2008).

5. Olukorra muudab mõnevõrra keerukamaks asjaolu, et kui liidu õigusaktide enamikus keeleversioonides kasutatakse rohumaast haritavaks maaks muutumise tähistamiseks terminit, mis sarnaneb sõnaga „muutmine”, kasutatakse saksakeelses versioonis termineid, mis on seotud kündmisega, ning selgub, et käesoleval juhul põllumajandustootja maad ei kündnud, vaid kasutas meetodit (korduskülvi pärast maapinna ettevalmistamist), mille puhul eelmist kultuuri ei eemaldata ja maapinda ei pöörata ümber, vaid mulda kobestatakse kultivaatori või äkkega ning olemasolevale kultuurile külvatakse lisaks sama või teist kultuuri.

6. Vähem oluline küsimus on seotud asjaoluga, et Saksamaa on liidu õigusakte rakendanud nii siseriiklikul kui ka kohalikul tasandil. Kui riigi õigusaktide viide liidu õigusaktidele on dünaamiline ning kajastab ka toimunud ja toimuvaid muudatusi, siis kohalike õigusaktide viide on staatiline, viidates liidu õigusakti versioonile, mis on praeguseks tühistatud ja asendatud.

Liidu õigusaktid

7. Viidatakse kahele järjestikusele režiimile, mis reguleerivad põllumajandustootjate otsetoetuskavasid ühise põllumajanduspoliitika raames: esmalt režiimile, mis sisaldub nõukogu määruses nr 1782/2003³ ja komisjoni määruses nr 796/2004⁴ (edaspidi „esimene režiim”); ja seejärel nõukogu õigusakti osas alates 1. jaanuarist 2009 ning komisjoni õigusakti osas alates 1. jaanuarist 2010 režiimile, mis sisaldub nõukogu määruses nr 73/2009⁵ ja komisjoni määruses nr 1122/2009⁶ (edaspidi „teine režiim”). Käesolevat kohtuasja puudutavas osas on kahe normikomplekti vahel aga vaid üksikud sisulised erinevused, kui neist üldse rääkida saab.

Püsirohuma sailitamine

8. Esimese režiimi puhul sisaldas määrus nr 1782/2003 muu hulgas järgmisi põhjendusi:

„(2) Otsetoetuse täielik maksmine tuleks siduda põllumajandusmaa ning põllumajandusliku tootmise ja tegevusega seotud eeskirjade järgimisega. Need eeskirjad peaksid aitama kaasa liita ühisesse turukorraldusse keskkonda, toidu ohutust, loomade tervishoidu ja heaolu ning head põllumajandus- ja keskkonnatingimust käsitlevad põhistandardid. Kui neid põhistandardeid ei järgita, peaksid liikmesriigid otsetoetuse maksmise täielikult või osaliselt tühistama [...]

(4) Kuna püsirohumaadel on keskkonnale positiivne mõju, on asjakohane võtta vastu meetmed olemasolevate püsirohumaade säilitamise soodustamiseks, et vältida rohuma suuremahulist muutmist haritavaks maaks.”

3 — Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT 2003, L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/46, lk 290).

4 — Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 796/2004, millega kehtestatakse nõukogu määrustes (EÜ) nr 1782/2003 ja (EÜ) nr 73/2009 ette nähtud nõuetele vastavuse, toetuse ümbersuunamise ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise üksikasjalikud reeglid, ning nõukogu määruses (EÜ) nr 479/2008 ette nähtud nõuetele vastavuse rakendamise üksikasjalikud reeglid (muudetud kujul) (ELT 2004, L 141, lk 18; ELT eriväljaanne 03/44, lk 243).

5 — Nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määrus (EÜ) nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003 (ELT 2009, L 30, lk 16).

6 — Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1122/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega (ELT 2009, L 316, lk 65).

9. Neid eesmäärke korratakse ja kinnitatakse teise režiimi määruse nr 73/2009 põhjendustes 3 ja 7:

„(3) Määrusega (EÜ) nr 1782/2003 kehtestati põhimõte, mille kohaselt jäetakse põllumajandustootjad, kes ei vasta teatavatele tingimustele rahva-, loomade ja taimetervise, keskkonna ja loomade heaolu valdkondades, otsetoetusest ilma või nende otsetoetusi vähendatakse. See „nõuetele vastavuse” süsteem on ühenduse otsetoetuste lahutamatu osa ja tuleks seega säilitada. [...]

(7) Määrusega (EÜ) nr 1782/2003 tunnistati, et püsirohumaadel on keskkonnale positiivne mõju. Tuleks säilitada kõnealuse määruse meetmed olemasolevate püsirohumaade säilitamise soodustamiseks, et tagada see, et rohumaad ei muudeta suuremahuliselt haritavaks maaks.”

10. Sisuliste sätete osas nõuti määruse nr 1782/2003 artikli 3 lõikega 1, et otsetoetusi saav põllumajandustootja täidaks eelkõige artikliga 5 sätestatud „häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi”. Teise režiimi puhul korraldati seda nõuet määruse nr 73/2009 artikli 4 lõikes 1, milles viidati artiklis 6 sõnastatud tingimustele.

11. Asjakohased tingimused on sätestatud määruse nr 1782/2009 artikli 5 lõike 2 esimeses lõigus ja määruse nr 73/2009 artikli 6 lõikes 2, mille järgi liikmesriigid „tagavad, et maa, mis oli 2003. aasta pindalatoetuste taotluste esitamiseks ette nähtud kuupäeval püsirohumaad, ka säilitatakse sellisena”. Mõlema sätte teine lõik annab liikmesriigile võimaluse nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel esimesest lõigust kõrvale kalduda, „tingimusel et ta võtab kasutusele meetmed oma püsirohumaad kogupindala märkimisväärse vähenemise vältimiseks”.

12. Kui pöörduda nõukogu õigusaktist komisjoni üksikasjaliste rakenduseeskirjade juurde, siis esimese režiimi puhul kehtestati määruse nr 796/2004 artikliga 3 liikmesriikide kohustused püsikarjamaade säilitamise osas, mis on ette nähtud määruse nr 1782/2004 artikli 5 lõikes 2. Eelkõige artikli 3 lõikega 1 kohustati liikmesriike tagama püsikarjamaa all oleva maa osakaalu säilimise kogu põllumajandusliku maa suhtes siseriiklikul või kohalikul tasandil, samas kui artikli 3 lõikega 2 kohustati neid tagama, et see suhtarv ei väheneks püsikarjamaa all oleva maa kahjuks üle 10% 2003. aasta võrdlusarvu suhtes. Teise režiimi puhul on samad kohustused ja nõuded ette nähtud määruse nr 1122/2009 artikli 3 lõigetes 1 ja 2.

13. Artikli 4 asjakohased sätted on määruses nr 796/2004 ja määruses nr 1122/2009 sisuliselt identsed. See artikkel „Püsikarjamaa all oleva maa säilitamine individuaaltasandil” sisaldab järgmisi lõike⁷:

„1. Kui tehakse kindlaks, et käesoleva määruse artikli 3 lõikes 1 viidatud suhtarv väheneb, sätestab asjaomane liikmesriik siseriiklikul või kohalikul tasandil määruse (EÜ) nr 1782/2003 [või määruse nr 73/2009] I lisas loetletud mis tahes otsetoetuskava alusel abi taotlevatele talupidajatele kohustuse mitte muuta⁸] püsikarjamaa all oleva [...] maa otstarvet ilma eelneva kooskõlastuseta.

[...]

7 — Kõikidele sõnastuse erinevustele viidatakse nurksulgude abil.

8 — Määruses nr 796/2004 kasutatakse erinevalt teistest keeleversioonidest selle sätte saksakeelses versioonis tegusõna *umbrechen*, mis tähendab (mullakamarat) katki murdma ja viitab seega (esimest korda) kündmisele või harimisele. Määruses nr 1122/2009 kasutatakse tegusõna *umwidmen* (sõna-sõnalt „teist otstarvet andma”). Seal, kus ingliskeelses versioonis kasutatakse lihtsat tegusõna „muutma” (*convert*), viitab mitu keeleversiooni konkreetselt maa „otstarbe” muutmisele.

2. Kui tehakse kindlaks, et käesoleva määruse artikli 3 lõikes 2 viidatud kohustust pole võimalik tagada, sätestab asjaomane liikmesriik lisaks [käesoleva artikli] lõike 1 alusel võetavatele meetmetele siseriiklikul või kohalikul tasandil määruse (EÜ) nr 1782/2003 [või vajaduse korral määruse nr 73/2009] I lisas loetletud mis tahes otsetoetuskava alusel abi taotlevatele talupidajatele kohustuse muuta maad tagasi püsikarjamaaks⁹] nende talupidajate puhul, kelle käsutuses on maad, mille otstarvet muudeti¹⁰] püsikarjamaa all olevast maast muu kasutusotstarbega maaks.

[...]"

Mõisted

Otsetoetusi reguleerivad õigusaktid

14. „Püsirohumaa” määratlus on nii esimeses kui ka teises režiimis sisuliselt sama. See sisaldub määruse nr 796/2004 artikli 2 lõikes 2 ja määruse nr 1120/2009¹¹ artikli 2 punktis c, millele määruse nr 1122/2009 artikli 2 lõige 2 viitab. Põhimõiste on „maa, mida kasutatakse rohu või muude rohttaimede kasvatamiseks kas looduslikul viisil (isekülvil teel) või harimise teel (külvamise teel), ning mis ei ole põllumajandusliku majapidamise külvikorruga hõlmatud viis aastat või kauem”.

15. Määrusega nr 239/2005¹² lisati määrusele nr 796/2004 artikli 2 punkt 2a, millega määratleti „rohi või muud rohttaimed” kui „kõik rohttaimed, mis tavapäraselt leiduvad looduslikel karjamaadel või mis tavaliselt sisalduvad liikmesriigi (kas loomade karjatamiseks mõeldud või mitte) karja- või rohumaade jaoks mõeldud seemnete segudes”. Sama sõnastust kasutati määruse nr 1120/2009 artikli 2 punktis c.¹³

16. Lisaks sellele näeb teises režiimis määruse nr 1120/2009 artikli 2 punkt d ette, et „rohumaa” on „viljelusmaa, mida kasutatakse rohu tootmiseks (külvatud või looduslik); määruse (EÜ) nr 73/2009 artikli 49 kohaldamisel hõlmab rohumaa püsikarjamaad”. Artikli 2 punktis b määratletakse „püskikultuurid” kui „külvikorravälised kultuurid, välja arvatud püsikarjamaa, mis võtavad maa enda alla vähemalt viieks aastaks ja annavad korduvat saaki [...]”.

9 — Saksa keeles on mõlemas määrukses „muuta maad tagasi püsirohumaaks” sõnastatud järgmiselt: *Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen* (sõna-sõnalt „külvamine, nii et maast saab taas püsirohumaa”).

10 — Mõlema määruse saksakeelses versioonis kasutatakse taas tegusõna *umbrechen*.

11 — Komisjoni 29. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1120/2009, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 III jaotises sätestatud ühtse otsemaksete kava üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT 2009, L 316, lk 1).

12 — Komisjoni 11. veebruari 2005. aasta määrus nr 239/2005, millega muudetakse ja parandatakse määrust (EÜ) nr 796/2004 (EÜT 2005, L 42, lk 3).

13 — Liikmesriikidel lubati hõlmata ka määruse nr 1782/2003 IX lisas või vajaduse korral määruse nr 1120/2009 I lisas loetletud põllukultuure. Neis lisades on identsed nimekirjad, mis sisaldavad mitut teravilja-, õliseemnete, valgurikaste taimede, lina- ja kanepiliiki, mida tavapäraselt ei peetaks rohumaataimedeks. Kohtuistungil aga märgiti, et Saksamaa ei ole selliste kultuuride hõlmamise võimalust kasutanud.

Põllumajandusettevõtete struktuuriuuringud

17. Teised määratlused, mis võivad (kuid ei pruugi) olla asjakohased, asuvad otsuse 2000/115¹⁴ I lisa ja määruse nr 1200/2009¹⁵ (millega asendati alates 4. jaanuarist 2010 otsus 2000/115) II lisa. Taas kord on määratlused mõlemal juhul sisuliselt kattuvad. Üks erisus nende kahe meetme vahel on see, et otsuse 2000/115 I lisa sisaldab „määratlusi” ja „selgitusi”, samas kui määruse nr 1200/2009 II lisa pealkirjast tulenevalt esitatakse seal üksnes „määratlused”, mis hõlmavad ka varasema dokumendi „selgitusi”.

18. Viljelusmaa” on määratletud otsuse 2000/115 I lisa jaotises D ja määruse nr 1200/2009 II lisa punktis II.2.01 kui „korrapäraselt haritav maa (küntav või viljeletav maa), tavaliselt külvikorrasüsteemiga hõlmatud maa”. Varasemas aktis selgitati, et „külvikorrasüsteem tähendab seda, et põllukultuurid järgnevad teataval maatükil üksteisele kindlaksmääratud kava alusel”, samas kui hilisema järgi on külvikord „üheaastaste kultuuride plaanijärgne asendamine konkreetsetel põllul igal järgneval aastal nii, et ühte liiki ei kasvatataks samal põllul ilma teatud ajavaheta”. Mõlemad jätkavad: „Tavaliselt vahetatakse põllukultuure igal aastal, kuid ühte põllukultuuri võib maatükil harida ka mitu aastat. Selleks et eristada põllumaad maast, millel viljeletakse püsilikultuure [...], või püsirohumaadest ja -aasadest [...], tuleks kohaldada viie aasta pikkust künnist. See tähendab, et kui maatükil viljeletakse ühte põllukultuuri viis aastat või rohkem ilma, et varasemat põllukultuuri uuega asendatakse, ei loeta seda maad viljelusmaaks.”

19. Otsuse 2000/115 I lisa punktis D/18 a) määratleti „ajutine rohumaa” kui „tavapärasel külvikorrasüsteemis kasvatatavad karjatamiseks mõeldud heintaimed, hein või silo, mida kasvatatakse vähemalt üks kuni viis viljelusaastat ja mis külvatakse koos rohu või rohusegudega. Enne uut külvamist maa-alad küntakse, haritakse muul viisil või hävitakse taimed muul viisil, näiteks herbitsiididega enne uut külvamist”. Selles selgitati, et sellesse rühma kuuluvad „[p]eamiselt heintaimedest ja muudest söödataimest (tavaliselt liblikõielistest taimedest) koosnevad segud, mida kasutatakse karjatamisel, koristatakse haljalt või kuiva heinana”, kuid ei kuulu „üheaastased heintaimed (kestavad vähem kui ühe saagiaasta)”.

20. Jaotises F määratleti „püsirohumaad ja heinamaad” kui „[m]aa, mida kasutatakse püsivalt (viis aastat või rohkem) kõrreliste söödataimeste kasvatamiseks harimise (külvamise) või looduslikul (isekülvamisega) teel ning mis ei ole põllumajandusettevõtte külvikorraga hõlmatud” ja selgitati, et seda „võib kasutada karjatamiseks või niitmiseks silo või heina tegemise eesmärgil”.

21. Määruse nr 1200/2009 II lisa punktides II.2.01.09.01 ja II.2.03 määratletakse „ajutine rohumaa” ja „püsirohumaad” sisuliselt samamoodi kui otsuse 2000/115 I lisa vastavates sätetes. Sellegipoolest ei korrata seda, et „ajutise rohumaa” puhul jäetakse välja „üheaastased heintaimed (kestavad vähem kui ühe saagiaasta)”, ning „püsirohumaad” ühe kasutusvõimalusena on lisatud „taastuvenergia tootmine”.

Saksamaa õigusaktid

22. Föderaalne Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (otsetoetuste ja nendega seotud kohustuste seadus) 21. juulist 2004 rakendab määrust nr 1782/2003 ja selle rakendamiseks võetud meetmeid, eelkõige seoses püsirohumaad säilitamisega nende põllumajandusettevõtete puhul, kes taotleavad otsetoetusi. See viitab dünaamiliselt vastaval ajavahemikul kehtivatele liidu õigusaktidele ja seda on

14 — Komisjoni 24. novembri 1999. aasta otsus 2000/115/EÜ, mis käsitleb tunnuste määratlusi, põllumajandussaaduste ja -toodete loetelu, erandeid määratlustest ning piirkondi ja alasid seoses põllumajandusettevõtete struktuuri käsitlevate ühenduse vaatlustega (EÜT 2000, L 38, lk 1; ELT eriväljaanne 03/28, lk 241), mida on muudetud komisjoni 24. juuli 2002. aasta määrusega (EÜ) nr 1444/2002 (EÜT 2002, L 216, lk 1; ELT eriväljaanne 03/36, lk 450).

15 — Komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1200/2009, millega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1166/2008, mis käsitleb põllumajandusettevõtete struktuuriuuringuid ja põllumajanduslike tootmismeetodite uuringut, loomühikute koefitsientide ja karakteristikute määratluste osas (ELT 2009, L 329, lk 1).

kohandatud vastavalt 2009. aastal muudetud liidu õigusaktidele. Selle seaduse § 3 lõike 1 järgi peavad liidumaad tagama, et püsirohumaade osakaal märkimisväärselt ei väheneks. § 3 lõike 5 punkti 1 järgi on neil pädevus keelata või piirata rohumaa üleskündmist¹⁶, kui püsirohumaad pindala suhe kogu põllumajandusmaasse väheneb üle 5%.

23. Sellel alusel võttis Schleswig-Holsteini liidumaa 13. mail 2008 vastu Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (edaspidi „püsirohumaade säilitamise määrus“). Kui ühtsete otsemaksete taotluste põhjal tuvastatakse, et püsirohumaade osakaal on vähenenud üle 5%, avaldab pädev ametiasutus selle määruse § 1 lõike 1 järgi sellekohase teadaande. Püsirohumaade säilitamise määruse § 2 lõike 1 alusel ei tohi otsetoetust taotlevad põllumajandustootjad pärast selle teadaande avaldamist otsetoetuse saamise ajal püsirohumaad (määruse nr 796/2004 artikli 2 lõike 2 tähenduses) üles künda¹⁷. Sellegipoolest võimaldab § 2 lõige 2 pädeval ametiasutusel anda erandina § 2 lõikest 2 loa selliseks kündmiseks. Erinevalt föderaalseadusest viitab püsirohumaade säilitamise määrus üksnes ja konkreetselt määrusele nr 796/2004, mitte asjakohasel ajal kohaldamisele kuuluvatele liidu õigusaktidele ja seda ei ole teise režiimi kehtestamise järel ajakohastatud.

24. Pädev ametiasutus avaldas 23. juunil 2008 teadaande, et Schleswig-Holsteinis on püsirohumaad osakaal vähenenud rohkem kui 5%; seetõttu kohaldati alates järgmisest päevast püsirohumaade säilitamise määruse § 1 lõikes 1 sätestatud keeldu.

Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

25. Eelotsusetaotlusest lähtudes on M. Grund Schleswig-Holsteini põllumajandustootja, kes taotleb igal aastal ühtseid otsemakseid. Oma kaebustes viitas ta sellele, et alates 1998. ja 1999. aastast kasvatas ta kahel maaüksusel (Hohenkamp ja Herrbusch) heintaimi (Ackergras). 2005. aastal külvas ta mõlemale põllule ristikutegu (Kleegras), tehes pärast maapinna ettevalmistamist¹⁸ korduskülvi, ja deklareeris need aastatel 2005–2008 ristikuväljadena. 2009. aastal kasutati mõlemat maaüksust jälle heintaimede kasvatamiseks. 2010. aastal anti Hohenkamp maaüksus rendile ja sellest ajast alates taotleb sellele toetust kui heinamaale. Herrbuschi maaüksusel kasvatatakse alates 2010. aastast loa alusel silomaisi ja selleks tuli muuta muu maa püsirohumaaks.¹⁹

26. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteini liidumaa piirkondlik põllumajanduse, keskkonna ja maapiirkondade amet, edaspidi „Landesamt“) teatas M. Grundile oma 9. jaanuari 2009. aasta kirjas, et ta märkis mõlemad maaüksused püsirohumaaks, sest ajavahemikus 1998–2008 kasutati neid järjepidevalt rohumana. Ühtlasi rõhutas ta, et kõnealuste maaüksuste suhtes kehtib püsirohumaad säilitamise määrusest tulenev keeld.

27. Kaebaja vaidlustas selle ümberliigitamise (ilmselt seetõttu, et haritava maana oluks Hohenkamp maaüksuse renditasu suurem), väites peamiselt seda, et kõnealuse maaüksuse puhul ei ole tegemist püsirohumaaga. Heintaimede kasvatamiseks kasutatav maa ei ole püsirohumaad, sest sellist maad küntakse²⁰ kord ühe või kahe aasta jooksul. Püsirohumaad on püsivalt samade rohumaadega kaetud ala. Heintaimede kasvatamiseks kasutataval maal ei ole sellist erilist ökoloogilist väärtust. Kui ristikutegu asendatakse heintaimedega või vastupidi, on igal juhul tegemist viljavaheldusega, mis takistab püsirohumaad teket ja lõpetab vastava maa kasutamise püsirohumaana.

16 — Kasutatud on tegusõna *umbrechen*, mis vastab määruse nr 796/2004 saksakeelses versioonis „(otstarbe) muutmisele“ või selle vastetele teistes keeltes.

17 — Taas on kasutatud tegusõna *umbrechen*.

18 — Eelotsusetaotluse esitanud kohas kasutab tegusõna *einschlitten*.

19 — Vt käesoleva taotluse punktis 11 viidatud määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 2 teine lõik ja määruse nr 73/2009 artikli 6 lõige 2.

20 — Siin kasutab eelotsusetaotluse esitanud kohas tegusõna *umbrechen*.

28. Landesamt väitis, et heintaimede kasvatamiseks kasutatav maa, mida regulaarselt küntakse, on samaväärne loodusliku püsirohumaaga. Määrava tähtsusega on ühe ja sama kultuuri püsiv viljelemine, muul juhul on tegemist viljavaheldusega. Kui aga mõlemal maaüksusel on viis aastat järjest kasvatatud heintaimi, on järgnevast ristiku ja rohttaimede segu külvamisest olenemata nende maaüksuste puhul tegemist püsirohumaaga.

29. M. Grundi kaebus jäeti esimeses astmes rahuldamata seetõttu, et kuivõrd ta oli alates 2003. ja 2004. aastast mõlemal maaüksusel juba vähemalt viie aasta jooksul kasvatanud heintaimi, on tegemist püsirohumaadega. Eri rohttaimede vaheldamine ei kaotanud kord juba tekkinud püsirohumaad staatust. M. Grundi apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata, sest olenemata sellest, kas viljavaheldus esineb ainult siis, kui rohi või rohttaim asendatakse muu põllukultuuriga, ei muuda olemasoleva püsirohumaad kasutusotstarvet rohu asendamine mõne muu rohttaimega.

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kelle menetluses on M. Grundi kassatsioonkaebus, otsib vastust järgmisele küsimusele:

„Kas põllumajanduslik maa on püsirohumaad määruse nr 796/2004 artikli 2 punkti 2 tähenduses, kui seda kasutatakse hetkel ja kasutati vähemalt viie viimase aasta jooksul rohu või muude rohttaimede looduslikuks kasvatamiseks, aga seda on kõnealusel ajavahemikul küntud ja sinna on seni kasvanud rohttaime (käesolevas asjas ristikusegu) asemele külvatud muu rohttaim (käesolevas asjas heintaimed) või on sellisel juhul tegemist viljavaheldusega, mis välistab püsirohumaad tekke?”

31. M. Grund, Landesamt, Saksamaa valitsus ja komisjon esitasid oma kirjalikud seisukohad ja 6. veebruaril 2014 peetud kohtuistungil suulised seisukohad.

Kohaldatavad liidu õigusaktid

32. Komisjon leiab, et *ratione temporis* on kohaldatav mitte esimene, vaid teine otsetoetuste režiim, kuivõrd kahe kõnealuse maaüksuse staatus tuleb määratlada lähtudes vastavalt 2010. ja 2011. aastast. Landesamt leiab, et kuivõrd püsirohumaad säilitamise määrus viitab määrusele nr 796/2004, tuleb tõlgendada esimese režiimi sätteid. M. Grund nõustub, et viidatakse määrusele nr 796/2004, kuid toob välja, et liidu õiguse ülimuslikkusest tulenevalt on teine režiim vahetult kohaldatav. Saksamaa valitsus asub seisukohale, et see küsimus ei ole oluline, kuivõrd määratlused on mõlema režiimi puhul sisuliselt samad.

33. Mulle näib selge, et kui siseriiklikus menetluses tuleb maaüksuste staatus määratlada lähtudes aastatest 2010 ja 2011, tuleb tõlgendada ja kohaldada sel ajal kehtinud liidu õigusakte – seega, teist režiimi. Asjaolu, et püsirohumaad säilitamise määrus viitab endiselt määrusele nr 796/2004, ei ole oluline. Siseriikliku õigusega ei saa laiendada selliste vahetult kohaldatavate liidu õigusaktide kehtivust või mõju, mis on kehtetuks tunnistatud ja asendatud.

34. Sellegipoolest selgub eelotsusetaotlusest, et menetlus põhikohtuasjas puudutab eelkõige kaebust, mis on esitatud 9. jaanuari 2009. aasta otsuse suhtes. Sellel ajal ei olnud teise režiimi õigusakte veel vastu võetud, ehkki määrus nr 73/2009, mis jõustus 1. veebruaril 2009, muutus kohaldatavaks alates 1. jaanuarist 2009²¹ (määrused nr 1120/2009 ja nr 1122/2009 jõustusid alles 1. jaanuaril 2010). Sellest tulenevalt, kui küsimuse all on 9. jaanuaril 2009 vastu võetud otsuse kehtivus, tuleb selgelt pooldada esimesse režiimi kuuluvate õigusaktide tõlgendamist ja kohaldamist. Sellegipoolest kuulub kummagi maaüksuse suhtes asjassepuutuva kuupäeva kindlakstegemine siseriikliku menetlusõiguse valdkonda ja Euroopa Kohus ei ole pädev selles osas otsust tegema.

21 — Määruse nr 73/2009 artikkel 149.

35. Nagu Saksamaa valitsus ja komisjon on välja toonud, ei ole eelotsuse küsimust puudutavas osas liidu õigusnormide kahe rühma vahel õnneks sisulisi erinevusi, nii et tegelikku tõlgenduste lahknemise probleemi ei näi tekkivat. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul tema menetluses olevast kohtuasjast lähtudes määratleda, millised konkreetset liidu õigusnormid on asjakohased.

Kõrvalküsimused

36. Landesamt toob esile kaks eelotsusetaotluses nimetatava teemat, mida ta palub Euroopa Kohtul arvesse võtta. Esmalt, kuigi on tõendatud, et 2005. aasta muutus heintaimedelt ristikusegule toimus korduskülvina pärast maapinna ettevalmistamist, ei ole kindlaks tehtud seda, kas 2009. aasta tagasipöördumise puhul heintaimede juurde ei olnud tegemist lihtsalt ristikuosa loomuliku vähenemisega. Teiseks vaidlevad põhikohtuasja pooled veel ühe küsimuse üle, nimelt kas püsikarjamaa staatus oli tekkinud juba 1998/1999. ja 2004. aasta vahel; M. Grund leiab, et õigusliku fiktsiooni abil on oluline see, et 2003. aastal deklareeris ta maaüksused kui haritava maa²², samas kui Landesamt leiab, et lähtuda tuleb vaid sellest, et tegelikult kasutati neid karjamaana.

37. Ma ei arva, et Euroopa Kohus peaks käesolevas menetluses analüüsima seda, kas maaüksuste liigitamine peaks tuginema tegelikule kasutusele või „õigusliku fiktsiooni” abil 2003. aasta deklaratsioonile. See ei ole esitatud küsimusega seotud ja selle üle ei vaielda. Veel enam, Landesamti seisukohtadest ilmneb, et see küsimus tõstatati alama astme kohtutes, kuid seda ei puudutada eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevas kassatsioonkaebuses. Kui see küsimus vajab otsustamist pärast Euroopa Kohtu otsust käesolevas asjas ja sellest tulenevaid otsuseid siseriiklikus menetluses, võib asjassepuutuv siseriiklik kohus esitada vajaduse korral täiendava küsimuse.

38. Kui aga on võimalik karjamaa loomulik muutumine ristikusegust üksnes rohumaaks, on tegemist küsimusega, mis võib olla asjakohane, et määratleda, millisel juhul on tegemist viljavahelduse, mitte püsirohumaaga säilitamisega.

Sisu

39. M. Grundi ja Saksamaa valitsuse ettepaneku järgi tuleks esitatud küsimusele vastata nii, et kirjeldatud asjaolude puhul esineb viljavaheldus ning maaüksust ei saa liigitada püsirohumaaks, samas kui Landesamt ja komisjon on vastupidisel seisukohal. Enne selle küsimuse analüüsimist esitan ma vastaspoolte argumendid.

Argumendid püsirohumaaga staatuse kadumise poolt

40. M. Grund rõhutab, et määruses nr 796/2004 määratletakse „püsirohumaaga” vastandina mõistele „viljelusmaa”, mis allub „külvikorra” – mõiste, mida ei ole otsetoetusi reguleerivates õigusaktides määratletud. Haldus- ja põllumajandusotstarbeks kasutatakse otsuses 2000/115 esitatud külvikorra määratlust. See viitab kultuuride asendamisele kui mitte igal aastal, siis vähemalt rohkem kui korra viie aasta jooksul. Näiteks ristik ja raihein on selles kontekstis erinevad kultuurid. Rohukatet ei pea hävitama – määratlus ei nõua kündmist ja võib hõlmata korduskülvi. Määruse nr 1200/2009 II lisa punktis II.2.01.09.01 toodud ajutise rohumaaga määratlusest selgub, et rohusegude muutmise puhul on tegemist viljavaheldusega.

22 — Nii määruse nr 796/2004 kui ka määruse nr 1122/2009 artikli 3 lõike 4 punkt a näeb ette, et „püsikarjamaa all olevaks maaks loetakse püsikarjamaa all olev maa, mille põllumajandustootjad on deklareerinud 2003. aastaks”.

41. Seevastu määruse nr 796/2004 artiklist 4 tuleneb, et püsirohumaa on maa, millel säilib sama rohttaimede kultuur vähemalt viis aastat ning ükskõik milline kultuuri muutmine katkestab selle viieaastase ajavahemiku. Eesmärk on ökoloogiline. Rohumaa üleskündmise korral vabanevad süsiniku ja lämmastiku ühendid, mille kogus on seda suurem, mida kauem on maaüksus olnud puutumata. Üksnes siis, kui sama rohukate on puutumata rohkem kui viis aastat, on sellest keskkonnale – eriti bioloogilisele mitmekesisusele – tulenev kasu sedavõrd suur, et väärida kaitset.

42. Selleks, et liigitada kõnealused maaüksused püsirohumaaks, peab Saksamaa valitsuse arvates olema viie aasta jooksul täidetud kaks tingimust: seal tuleb kasvatada rohtu või muid rohttaimi ja seal ei tohi olla toimunud viljavaheldust. Esimese tingimuse täitmise osas puudub vaidlus; küsimus on selles, kas asjaspepuutuval perioodil on toimunud viljavaheldus.

43. Otsetoetuste alased õigusaktid „viljavaheldust” ei määratle, kuid üle saab võtta otsuse 2000/115 või määruse nr 1200/2009 lisades esitatud määratlused. Mõlemad meetmepaketid tuginevad samale püsirohumaa mõistele, seega peaks ka viljavahelduse mõiste olema sama; ei oleks mõistlik määratleda viljavaheldust kahes kontekstis erinevalt, ilma et selleks esineks mingi objektiivne põhjendus, mida praegu ei esine.

44. Viljavaheldusega kaasneb vana kultuuri hävitamine ja uue kultuuri külvamine, seejuures ei tohi intervall olla pikem kui viis aastat. Heintaimede asendamine ristikutega kujutab endast viljavaheldust, kusjuures ristikut kasutatakse külvikorras tavaliselt selleks, et rikastada mulda lämmastikuga. Liidu õiguses ei ole midagi, mis võimaldaks oletada, et ühe rohttaimede kultuuri asendamine teisega ei kujuta endast viljavaheldust. Viide püsirohumaa kasutusotstarbe muutumisele ei puuduta erinevate rohu- või rohttaimede kultuuride muutmist; otsetoetusi reguleerivate õigusaktide (määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõige 2 ja määruse nr 73/2009 artikli 6 lõige 2) eesmärk on säilitada maad rohumana, mitte haritava maana – mõlema puhul on tegemist avarate mõistetega (põllumajandusstatistikat puudutavates õigusaktides ei loeta *ajutist* rohumaad püsirohumaaks ning seda käsitletakse osana haritavast maast). Nii määruse nr 1782/2003 kui ka määruse nr 73/2009 puhul on eesmärk selgelt keskkonnavaline; rohumaad kasulik mõju keskkonnale (bioloogiline mitmekesisus, kõrge huumusesisaldus, suurenenud CO₂ sidumine) saavutatakse üksnes siis, kui viis aastat ei ole maad küntud ega uut kultuuri külvatud. Põhikohtuasi puudutab olukorda, mille puhul vaheldati kultuure (heintaimi ja ristikutega) väiksema intervalliga kui viis aastat. Seega toimus viljavaheldus ja maatükki ei saa liigitada püsirohumaaks.

Argumendid püsirohumaad staatusel säilimise poolt

45. Landesamt leiab esmalt, et määruse nr 796/2004 artikli 2 lõikest 2 tuleneb, et kündmine ei lõpeta maaüksuse otstarvet rohumana, kui seda kasutatakse edasi rohumana. See säte ei viita maaüksusel toimuvale tegevusele, vaid selle kasutusele. Selle määruse artikli 4 lõikes 1 (ja veelgi selgemalt määruse nr 1122/2009 saksakeelses versioonis) viidatakse otstarbe muutmisele. Seda kinnitab määruse nr 796/2004 artikli 4 lõige 2, viidates (saksakeelses versioonis) küntud maa kasutamisele teisel otstarbel. Artikli 2 lõikes 2 esitatud määratlus kinnitab rohttaimede kasvatamisele viidates samuti seda, et püsirohumaad ei pea kasutama üksnes karjatamiseks, vaid ka saagikoristuseks – toiming, mis ei ole sugugi keskkonnasõbralikum kui kündmine.

46. Teiseks, asjaolu, et muutunud on rohumaad *kasutusotstarve*, ei katkesta karjamaana *kasutamise* ajavahemikku. Määruse nr 796/2004 artikli 2 punktis 2 vastandatakse „rohu või muude rohttaimede kasvatami[ne]” ja „külvikorda kaasamine”. Seega kui kasvatatakse rohtu või muid rohttaimi (isegi, kui need vahelduvad), ei toimu viljavaheldust. Seejärel vastandatakse artikli 4 lõikes 2 „püsikarjamaa all olev maa” (millel kasvatatakse rohtu või muid rohttaimi) ja „muu kasutusotstarbega maa” (nimelt mis tahes muu otstarve kui rohu või muude rohttaimede kasvatamine) ja viidatakse muu kasutusotstarbega maa tagasi püsirohumaaks muutmisel (saksakeelses versioonis) korduskülvile – viide, mis võib tähendada üksnes seda, et maaüksusele ei olnud külvatud rohtu ega muid rohttaimi (teistes keeleversioonides

tuleneb sama järeldus tagasi muutmise mõttest). Seevastu kaht järjestikust kasutamist püsikarjamaana tuleb pidada sel otstarbel järjepidevaks kasutamiseks. Mis puudutab mõiste „külvikord” selgitust määruse nr 1200/2009 II lisa punktis 2.01 (või otsuse 2000/115 I lisa punktis D.2), siis see on seotud üksnes liidu struktuuriuuringutega põllumajandusettevõtete kohta ja ei ole püsirohumaa säilitamise kohustuse suhtes asjakohane; igal juhul ei täpsusta see seda, kas „kultuur” viitab konkreetsele põllukultuurile või põllukultuuri kategooriale.

47. Viimaks väidab Landesamt, et isegi kui leitakse, et muu rohttaime külvamine katkestas püsirohumaa staatuse tekkimiseks vajaliku viieaastase ajavahemiku, ei peaks see kaasa tooma juba omandatud staatuse kaotust.

48. Komisjon väidab, et nii heintaimed kui ka ristikusegu, mida kõnealusele maaüksusele külvati, kujutavad endast „rohtu või muid rohttaimi”. Küsimus on selles, kas nende kahe vaheldamine kujutab endast „viljavaheldust”. Asjakohastes õigusaktides neid termineid ei määratleta, nii et väljakujunenud kohtupraktika alusel tuleb neid tõlgendada lähtudes nende tavakeele tähendusest, võttes arvesse nende kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärgi, mille osaks nad on.

49. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, on „viljavahelduse” tähendus tavakeeles ühe kultuuri asendamine teisega ja see võib hõlmata põhikohtuasjas käsitletavat muutust.

50. Sellegipoolest viitab termini kasutamise süstemaatiline kontekst pigem sellele, et „viljavaheldus” sellist muutust ei hõlma. Määruse nr 1120/2009 artikli 2 punktis c antud „püsirohumaa” määratlus hõlmab kõiki rohu- ja rohttaimede liike, nii et liigimuutus ei mõjuta liigitamist püsikarjamaaks. Artikli 2 punktis b on viidatud, et „püsirohumaa” on osa „püsiikultuuridest” ja täiendavalt seda ei liigitata, mida kinnitab ka määruse nr 1122/2009 artikli 4 lõikes 1 ja 2 sätestatud püsirohumaa säilitamise kontseptsioon, nimelt hoidumine püsirohumaale tavapärastest erinevate kultuuride kasvatamisest. Selles osas on teised keeleversioonid saksakeelsest versioonist selgemad. Nimisõna *Umbruch* või tegusõna *umbrechen* kasutamisest ei saa järeldada, et püsirohumaa järjepidevuse katkestab üksnes kündmine (ilma et toimuks kultuuride vahetumine).

51. Püsirohumaa säilitamise eesmärk tugineb teadusuuringutele, mis näitavad, et püsirohumaad aitavad üldiselt vähendada kasvuhoonegaase, ennetada mulla erosiooni ja säilitada bioloogilist mitmekesisust. See mõju säilib, kui püsirohumaal vahetub üks rohu- või rohttaimekultuur teise vastu. Seega ei mõjuta põhikohtuasjas käsitletav muutus jätkuvat liigitamist püsirohumaaks.

Hinnang

52. Otsetoetusi reguleerivates õigusaktides sisalduv püsikarjamaa määratlus – „maa, mida kasutatakse rohu või muude rohttaimede looduslikuks kasvatamiseks (isekülvi teel) või harimiseks (külvamise teel) ning mis ei ole põllumajandusettevõtte külvikorraga hõlmatud viie aasta jooksul või kauem”²³ – sisaldab kahte tingimust. Kui „rohi ja muud rohttaimed” on määratletud (kõik koos kui kategooria),²⁴ siis teisi kultuure (või nende kategooriaid) nii ei määratleta. Samuti ei ole neis õigusaktides mõiste „külvikord” määratlust. „Külvikorra” määratluse puudumine tähendab seda – mida ilmestavad selgelt ka Euroopa Kohtule esitatud kirjalikud seisukohad – et „püsirohumaa” määratlust on võimalik mõista erinevalt. Kas määrav on maa kasutusotstarve: „rohu või muude rohttaimede” ja mitte (teiste)

23 — Määruse nr 796/2004 artikli 2 punkt 2 ja määruse nr 1120/2009 artikli 2 punkt c.

24 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 10; „rohumaa” ja „püsiikultuuride” kohta ettepaneku punkt 11.

kultuuride kasvatamine?²⁵ Või on määrav see, mida maaüksusega tehakse – seega, mil viisil seda haritakse? Kas heintaim (Ackergras) ning ristikusegu (Kleegras) loetakse samaks kultuuriks (sest nad mõlemad on hõlmatud „rohu ja muude rohttaimede”²⁶ määratlusega)? Või on tegemist erinevate kultuuridega, nii et üleminek ühelt teisele kujutab endast viljavaheldust?

53. Täiendavalt võiks küsida: „Kas määruuses esitatud kahe tingimuse järjestus on mingil viisil oluline?” Jaatava vastuse korral võiks kõigepealt küsida: „Kas seda maad kasutatakse praegu „rohu ja muude rohttaimede” kasvatamiseks?”. Jaatava vastuse korral võiks jätkata küsimusega „Kas see on maa praegune kasutusostarve, sest maad haritakse külvikorrastusteemi alusel – nii, et praegune kultuur asendatakse (millega? kas teise kultuuriga sama liigi raames või erineva kultuuriga?) –, või on „rohi ja muud rohttaimed” kasvanud seal rohkem kui viis aastat? Viimasel juhul on tegemist püsirohumaaga”.

54. Siin on oluline rõhutada seda, et Euroopa Kohtule ei esitatud eksperdiarvamust selle kohta a) mis on agronoomide arvates viljavahelduse eesmärk ja olemuslikud tunnused; ja b) kas rohu ja teiste rohttaimede vaheldamine täidab seda eesmärki ja vastab neile tunnustele. Sel põhjusel ei saa ma järgnevas analüüsis tugineda oletusele (sest see ei oleks midagi muud kui oletus), mille järgi „tulnuks” seadusandja arvates tõlgendada mõistet „rohi ja teised rohttaimed” vastandades neid „muudele kultuuridele”, nii et esimese kategooria sees toimuvat muudatust ei saaks kunagi pidada viljavahelduseks.

55. Lähtun seega eeldusest, et maaüksuse liigitamiseks püsirohumaaks peavad olema täidetud kaks tingimust: maad tuleb kasutada „rohu või muude rohttaimede” kasvatamiseks vähemalt viis aastat *ja* see ei tohi samal ajavahemikul olla hõlmatud põllumajandusettevõtte külvikorraga. Need tingimused on kumulatiivsed: kui täidetud on vaid üks, ei saa maad püsirohumaaks liigitada; kui aga on täidetud mõlemad, siis tuleb see nõnda liigitada.

56. Kui need tingimused on kumulatiivsed, siis peab loogiliselt olema võimalik ka see, et täidetud on vaid üks tingimus. Kuivõrd ei ole selget viidet sellele, et viljavahelduse toimumise hindamisel tuleb mõistet „rohi ja muud rohttaimed” käsitleda ühtse mõistena, peab seetõttu eksisteerima võimalus, et viljavaheldus toimub ka siis, kui rohi või muud rohttaimed säilivad.

57. Järelikult ei piisa väitest, millele – eriti kohtuistungil – tuginesid Landesamt ja komisjon, nagu oleks „püsirohumaad” staatuse kadumise üle otsustamisel määrav üksnes see, et maatüki ostarve on muutunud rohu või muude rohttaimede kasvatamiselt millekski muuks, eelkõige viljeluseks. See on üks võimalus, kuid on olemas ka teine, mille puhul esineb viljavaheldus rohu või teiste rohttaimede kategooria sees.

58. Põhikohtuasjas ilmneb, et vähemalt viis aastat enne kummagi maaüksuse osas asjassepuutuvat kuupäeva kasutati mõlemat maaüksust mõne rohu- või rohttaimede liigi kasvatamiseks. Küsimus seisneb seega selles, kas viis, kuidas kõnealust liiki sel ajavahemikul muudeti, kujutab endast viljavaheldust.

25 — Algelist viljavaheldust kasutati juba keskajal. Tavaliselt võis see tugineda külvikorraväljade vahetumisele kolme aasta jooksul, nii et külvati (näiteks) nisu, seejärel otra ja üheks aastaks jäeti maa taastumise eesmärgil sööti. „Tänapäevase” viljavahelduse laialdast kasutuselevõttu peetakse tavaliselt Charles Townshendi, Townshendi teise vikondi (1674–1738) teeneks, kes juurutas Norfolkis uut laadi nelja vilja vahelduse, mille võtsid esmalt kasutusse Land van Waas’i piirkonna põllupidajad Madalmaades. Townshend lisan traditsioonilistele nisu ja odra kultuuridele naeri ja ristiku (sellest sai ta ka oma hüüdnime „Turnip Townshend”) ja andis juhised, mille järgi peaks vaheldus hõlmama nelja erinevat maaüksust, mitte kitsaid maaribasid. Sellise viljavahelduse puhul ei pidanud maa oma viljakuse taastamiseks olema söötis (ja seega ebaproductiivne), sest ristiku mügarad (mida sel põhjusel teatakse ka kui „rohelist sõnnikut”) „parandavad” mulla nitraadisaldust ja viivad seega tagasi selle, mille teised kultuurid nagu nisu ja oder ära kasutavad. Townshendi uuendus võeti laialdaselt üle ja oli oluline panus põllumajandusrevolutsiooni, mis eelnes tööstusrevolutsioonile.

26 — Sealhulgas asjakohasel juhul ka teised määruse nr 1782/2003 IX lisas ja määruse nr 1120/2009 I lisas loetletud kultuurid (vt eespool 13. joonealune märkus).

59. Skaala ühes otsas näib mulle ilmne, et muutus ristiku ja muude heintaimede segult üksnes heintaimedele ristikuosa loomuliku vähenemise tulemusel²⁷ ei vastaks ühelegi viljavahelduse määratlusele, olenemata sellest, kas seda mõistetakse tavakeele tähenduses, põllumajanduse erialakeele tähenduses või lähtudes sellest, kuidas see on sätestatud otsuse 200/115 I lisa jaotises D või määruse nr 1200/2009 II lisa punktis II.2.01.

60. Skaala teises otsas tuleb oletatavasti leida, et „rohu ja muude rohttaimede” kategooria raames on toimunud viljavaheldus, kui maa on üles küntud ja eelmine põllukultuur asendatakse teist liiki rohuga või muu rohttaimega (mis on eelotsuse küsimuses esitatud stsenaarium) või ei oleks selline viljavaheldus üldse võimalik.

61. Seega näib viimasest arutluskäigust tulenevalt olevat keeruline vastata esitatud küsimusele teisiti, kui et kirjeldatud asjaolude korral on tegemist viljavaheldusega ja maad ei saa liigitada püsikarjamaaks.

62. Sellegipoolest näib, et eelotsuse küsimuses esitatud stsenaarium (kündmine, nii et eelmine põllukultuur eemaldatakse ja külvatakse teist liiki rohu- või rohttaimi) erineb pisut eelotsusetaotluses kirjeldatud asjaoludest (maapinna ettevalmistamine ja korduskülv osaliselt erinevat liiki rohttaimega). Selline lahknevus võib tuleneda asjaolust, et siseriiklik kohus kasutas eelotsuse sõnastamiseks õigusakti saksakeelset versiooni, mis viitab sõnaselgelt kündmisele, samas kui teised keeleversioonid kasutavad mõistet, mis tähendab muutmist.

63. Seega tuleks terviklikuma vastuse andmiseks kaaluda ka muutust, mis on väiksem kui kündmine ja teist liiki rohttaime külvamine, kuid samas suurem kui ühe rohttaime liigi taandumine või juurdekasv segu sees: näiteks a) kündmine ja korduskülv sama liiki rohu või rohttaimega või b) maapinna ettevalmistamine ja üle külvamine osaliselt erineva rohu- või rohttaimede liigiga.

64. Ma nõustun komisjoniga, et (vajaliku määratluse puudumisel) tuleb mõistet „viljavaheldus” tõlgendada lähtudes selle tavakeele tähendusest, võttes arvesse selle kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärgi, mille osa ta on.²⁸ Selline lähenemisviis näib veelgi vajalikum seoses keeleversioonide erinevustega teistes õigusaktides, kus enamikus kui mitte kõigis keeleversioonides on kasutatud sõna, mille üldine tähendus on „kasutuse muutmine”, samas kui saksakeelses versioonis kasutatakse tegusõna, mille tähendus on maa või mullakamara „katki murdmine”, mis viitab ilmselt esimesele või vähemalt põhjalikule kündmisele.

65. Kui vaadata mõiste „viljavaheldus” tähendust tavakeeles, pean ma ebatõenäoliseks, et võhik või ka põllumees peaks ettepaneku punktis 63 esitatud näiteid a) ja b) sellega hõlmatuks. Mis puudutab näidet a), siis kaasneb viljavaheldusega tingimata mingisugune põllukultuuri muutus, sageli eesmärgiga säilitada mulla tasakaal. Sama põllukultuuri korduskülviga seda ei juhtu. Seoses näitega b) kasutatakse korduskülvi (tavaliselt pärast maapinna ettevalmistamist) tavaliselt selleks, et uuendada olemasolevat rohuala (vähemalt väljaspool põllumajandust, näiteks muruplatside või spordiväljakute puhul), mitte uue rohuliigiga asendamiseks. Praegusel juhul näib olevat toimunud üksnes osaline asendamine uue põllukultuuri liigiga (ristikusegult heintaimedele).

66. Mõiste „viljavaheldus” asjakohastes õigusaktides kasutamise konteksti analüüs peaks minu hinnangul piirduma eelkõige otsetoetusi reguleerivate õigusaktidega. Põllumajandusstatistikat reguleerivad õigusaktidel on teistsugune eesmärk, seega ei saa (erinevalt Saksamaa valitsuse seisukohtadest) eeldada, et sel mõistel on mõlemas kontekstis täpselt sama tähendus. Kui aga otsetoetusi reguleerivate õigusaktide kontekstist ja eesmärgist tulenev tõlgendus osutaks samale tähendusele kui statistikat puudutavates õigusaktides, võiks need seda tõlgendust toetada.

27 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 36 ja 38.

28 — Vt näiteks kohtuotsus Partena, C-137/11, EU:C:2012:593, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika.

67. Otsetoetusi reguleerivate õigusaktidega seoses on „kontekst” ja „eesmärgid” omavahel põimunud kriteeriumid.

68. Käsitletavate sätete sõnastatud eesmärk on püsirohumaa positiivse keskkonnamõju tõttu soodustada olemasolevate püsirohumaade säilitamist, et vältida rohumaa suuremahulist muutmist haritavaks maaks.²⁹

69. Kõik seisukohti esitanud pooled on ühel meelel, et rohumaa on keskkonnale kasulik, kuid M. Grund ning Saksamaa valitsus väidavad, et see kasu saavutatakse üksnes siis, kui rohi või muud rohttaimed on viis või enam aastat kasvanud häirimatult, samas kui komisjon leiab, et positiivne mõju säilib ka siis, kui konkreetne pinnakatte liik selle ajavahemiku jooksul muutub. Kuivõrd tegemist on faktiküsimusega, mille puhul esinevad eriarvamused, kuid millele vastamiseks ei ole pädev ei Euroopa Kohus ega ka eelotsusetaotluse esitanud kohus³⁰, siis näib, et taotletud tõlgenduse osas ei ole võimalik lähtuda millestki muust kui kaksikväitest, et rohu või muude rohttaimede kasvatamine maatükil on iseenesest keskkonnale kasulik ja see kasu kasvab võrdeliselt ajavahemiku pikkusega, mille jooksul see sellisena seisab, eelkõige siis, kui pinnakate püsib häirimatult.

70. Püsirohumaa säilitamise eesmärgi saavutamist taotletakse otsetoetusi reguleerivates õigusaktides sel moel, et tühistatakse toetuse maksmine põllumajandustootjatele, kes ei säilita olemasolevat püsirohumaad kui sellist. Asjassepuutuvate nõukogu määruste preambulid kinnitavad³¹ põhimõtet, mille järgi jäetakse põllumajandustootjad, kes ei vasta teatavatele tingimustele rahva-, loomade ja taimetervise, keskkonna ja loomade heaolu valdkondades, otsetoetusest ilma või nende otsetoetusi vähendatakse – tegemist on nõuetele vastavuse süsteemiga, mis on liidu otsetoetuste lahutamatu osa. Püsirohumaa säilitamise osas tuleneb selline tagajärg artikli 4 lõike 1 tõlgendamisest koosmõjus artikli 6 lõikega 2.

71. Sellegipoolest rõhutab Bundesverwaltungsgericht oma eelotsusetaotluses, et M. Grundil on huvi, et tuvastataks, et Hohenkampis maaüksus ei ole püsirohumaa, kuivõrd haritava maa puhul on renditasu suurem.

72. Selline tulemus oleks vastuolus kõnealuste reeglite eesmärkidega. Seetõttu näib mulle, et nende reeglite eesmärkide järgimiseks tuleb mõistet „otstarbe muutmine püsirohumaa all olevast maast muu kasutusotstarbega maaks (viljavahelduse kaudu)” tõlgendada viisil, mis ei luba sellist muutmist.

73. Kui selline muutus on juba toimunud, ei esine enam ühtegi „tõket”, mis aitaks püsirohumaad säilitada, ja juhul kui haritava maa puhul on rent oluliselt suurem, on maa tagasi püsirohumaaks muutmise ajend väike või olematu. Tuleb silmas pidada, et eesmärk on säilitada *püsirohumaad*, mitte teha meelevaldseid muutusi rohumaa ja haritava maa vahel – ja näib, et pooled on ühel meelel selles, et taotletav positiivne keskkonnamõju on seda suurem, mida kauem kasutatakse maatükki rohumana.

74. Selles osas selgitati kohtuistungil, et maapinna ettevalmistamine ja korduskülv on keskkonna seisukohast kasulikud kui kündmine ja uus külv. Tavaliselt toimuvad mõlemad kirjeldatud tööd sügisel, kuid maapinna ettevalmistamise ja korduskülvi puhul jääb varasem põllukultuur suuresti puutumata, nii et see maaüksus on talv läbi roheline ning kate uueneb kevadel, samas kui kündmise ja uue külvi korral jääb maa talveks paljaks. Seega erinevalt mitme poole väidetest näib mulle, et harimise viis on siiski mingil moel asjassepuutuv.

29 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 8 ja 9.

30 — Bundesverwaltungsgericht rõhutab sõnaselgelt, et ta on seotud apellatsioonikohtu tuvastatud faktiliste asjaoludega ega saa ise fakte tuvastada.

31 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 8 ja 9.

75. Kui korduskülvi tulemus on rohttaime liigi osaline muutumine (heintaimedelt ristikusegule), nagu näib olevat olukord põhikohtuasjas, ei saa selle puhul teha teistsugust järeldust kui näiteks olukorra puhul, mil on toimunud ühe liigi osakaalu loomulik vähenemine rohusegu puhul.³² Selline olukord näib tegelikult olevat keskkonnale soodne, sest nagu ka kohtuistungil selgitati, võib seeläbi vältida väetiste kasutamise vajadust.

76. Seega jõuan ma seisukohale, et määruste tähenduses esineb viljavaheldus siis, kui rohu või rohttaimede all olev põllumajanduslik maa küntakse üles ning senise kultuuri asemel külvatakse teistsugust kultuuri, mis kuulub kas samasse või senisest erinevasse kategooriasse.³³ Viljavaheldust aga ei esine, juhul kui varasemat kultuuri kündmise abil ei eemaldata ning seda muudetakse osaliselt korduskülvi abil.

77. Lisaks sellele märgin, et sellist lähenemist näivad toetavat ka põllumajandusstatistika-alased õigusaktid, milles välistatakse viljavaheldus, kui maatükil viljeletakse ühte põllukultuuri järjest viis aastat või kauem „ilma algset põllukultuuri uuega asendamata“, kuid leitakse, et viljavaheldus on toimunud, kui „enne uut külvi maa küntakse või haritakse muul viisil või hävitatakse taimed teisiti, nt herbitsiididega.“³⁴

Ettepanek

78. Kõikidest esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa) esitatud küsimusele järgmiselt:

Nii nõukogu 19. jaanuari 2009. aasta määruse nr 73/2009, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks, muudetakse määruseid (EÜ) nr 1290/2005, (EÜ) nr 247/2006, (EÜ) nr 378/2007 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1782/2003, kui ka komisjoni 30. novembri 2009. aasta määruse nr 1122/2009, millega kehtestatakse [määruse nr] 73/2009 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses põllumajandustootjate otsetoetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, ümbersuunamisega ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemiga ning määruse (EÜ) nr 1234/2007 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses veinisektori toetuskavade alusel makstavate toetuste nõuetele vastavusega, tähenduses on toimunud püsirohumaaks liigitamist takistav viljavaheldus juhul, kui põllumajanduslikku maad kasutatakse rohu või teiste rohttaimede kasvatamiseks vähemalt viis aastat ning selle aja jooksul küntakse maaüksus üles ning algne põllukultuur asendatakse, külvates sinna teist liiki rohttaimi. Kui aga eelmist põllukultuuri kündmise teel ei asendata, vaid seda muudetakse osaliselt korduskülvi abil, ei ole viljavaheldust toimunud ning maaüksus tuleb liigitada püsirohumaaks.

32 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 36, 38 ja 59.

33 — Võib-olla soovis seadusandja teha sellise vaheteo, nagu esitasin eespool punktis 54. Sellegipoolest ei tulene see määruse tekstist ja eksperdiarvamuse puudumisel ei ole ma küllalt kindel, et teha Euroopa Kohtule ettepanek, et seda tuleks tõlgendada just nii ja et uus külvatav kultuur peab kuuluma *erinevasse* kategooriasse.

34 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 18–21.