



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 30. travnja 2014.¹

Predmet C-47/13

**Martin Grund
protiv**

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka))

„Poljoprivreda – Program izravne potpore – Pojam ‚trajnog pašnjaka‘ – Zemljište koje se koristi više od pet godina za uzgoj trave ili drugog zeljastoga krmnog bilja – Promjena vrste zeljastog krmnog bilja tijekom tog razdoblja“

1. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) (Njemačka) postavlja u osnovi naizgled jednostavno pitanje, koje je međutim donekle nejasno zbog složenih propisa i nekih razlika među jezičnim verzijama. Predstavlja li činjenica da je pašnjak bio izmjenično zasijan različitim vrstama zeljastog krmnog bilja plodored usjeva ili se zemljište mora smatrati trajnim pašnjakom?

Kontekst

2. Prije nego što se naznači zakonodavni okvir, moglo bi biti od pomoći prikazati opći kontekst u kojem je nastao spor u glavnom postupku te neka posebna pitanja koja uslođavaju rješenje tog spora.

3. Izravna potpora za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike može se uvjetovati postupanjem u skladu s određenim standardima kako bi se potaknula, među ostalim, dobra praksa u vezi s okolišem. Primjerice, potpora se može dati za očuvanje pašnjaka, ali se može opozvati ako se pašnjak prenamijeni u obradivo zemljište. U određenim okolnostima takva je prenamjena zabranjena. Međutim, poljoprivrednici mogu ipak htjeti prenamijeniti pašnjak u obradivo zemljište ako iz potonjeg ostvaruju veću dobit.

4. Glavni postupak odnosi se na njemačkog poljoprivrednika čija bi dva polja bila predmet zabrane prenamjene u obradivo zemljište ako bi ih se kvalificiralo kao trajne pašnjake u smislu propisa Europske unije. On stoga želi da se utvrdi da ih se relevantnog datuma nije smjelo tako kvalificirati. U tu svrhu ističe da su promjene između trave i travno-djetelinske smjese na poljima prekinule kvalificiranje kao trajnog pašnjaka te su zapravo predstavljale plodored usjeva². Nadležna se nacionalna tijela ne slažu.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Plodored usjeva općenito je „poljoprivredna praksa prema kojoj se izmjenično uzgajaju različiti usjevi na istom dijelu zemljišta tijekom određenog razdoblja tako da se očuva plodnost tla i smanje štetni učinci štetočina“ (*Dictionary of Biology*, Elizabeth Martin i Robert Hine, Oxford University Press, 2008.).

5. Situaciju donekle usložnjava činjenica da, ondje gdje većina jezičnih verzija propisa Unije kod upućivanja na promjenu iz pašnjaka u obradivo zemljište upotrebljava izraz sličan „prenamjeni“, njemačka verzija upotrebljava izraze koji se odnose na obrađivanje. Čini se da ovdje poljoprivrednik nije obrađivao zemlju, nego se koristio metodom (dosijavanja nakon skarifikacije zemlje, također katkad poznatom kao izravna sjetva ili sijanje bez obrade) kod koje se prethodni usjev ne odstranjuje i tlo se ne preokreće, nego se površina učini rahlom ili se izbrazda primjenom skarifikatora ili drljače te se isti ili drugi usjev posije povrhu postojećeg.

6. Daljnje je pitanje manje važnosti činjenica da su propisi Unije u Njemačkoj provedeni i na nacionalnoj i na regionalnoj razini. Dok nacionalni propisi dinamično upućuju na propise Unije onako kako su izmijenjeni ili kako bi mogli biti izmijenjeni, regionalni propisi statično upućuju na verziju propisa Unije koja je sada već stavljena izvan snage i zamijenjena.

Propisi Unije

7. Navedena su dva uzastopna sustava koji uređuju programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike: prvo, sustav utjelovljen u Uredbi Vijeća br. 1782/2003³ i Uredbi Komisije br. 796/2004⁴ (u daljnjem tekstu: prvi sustav); potom, s učinkom od 1. siječnja 2009. u vezi s propisima Vijeća i od 1. siječnja 2010. u vezi s propisima Komisije, sustav utjelovljen u Uredbi Vijeća br. 73/2009⁵ i Uredbi Komisije br. 1122/2009⁶ (**u daljnjem tekstu: drugi sustav**). **Međutim, u mjeri u kojoj je to relevantno za ovaj predmet, malo je sadržajnih razlika između dviju skupina odredbi ili ih možda uopće nema**⁷.

Očuvanje trajnih pašnjaka

8. U prvom sustavu uvod Uredbe br. 1782/2003 sadržavao je, među ostalim, sljedeće uvodne izjave:

„(2) Cjelokupnu isplatu izravne potpore valja uvjetovati poštovanjem pravila koja se odnose na poljoprivredna zemljišta, poljoprivrednu proizvodnju i aktivnosti. Ta pravila moraju težiti tome da se u zajedničke trgovinske organizacije uklupe osnovna pravna pravila na području zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta. Ako se ta osnovna pravna pravila ne budu poštovala, države članice morat će u cijelosti ili djelomično povući izravnu potporu [...]“ [neslužbeni prijevod]

„(4) Uzimajući u obzir pozitivan učinak koji trajni pašnjaci imaju na okoliš, potrebno je usvojiti mjere radi poticanja očuvanja postojećih trajnih pašnjaka kako bi se spriječilo njihovu prenamjenu u obradiva zemljišta.“ [neslužbeni prijevod]

3 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2019/93, Uredbe (EZ) br. 1452/2001, Uredbe (EZ) br. 1453/2001, Uredbe (EZ) br. 1454/2001, Uredbe (EZ) br. 1868/94, Uredbe (EZ) br. 1251/1999, Uredbe (EZ) br. 1254/1999, Uredbe (EZ) br. 1673/2000, Uredbe (EEZ) br. 2358/71 i Uredbe (EZ) br. 2529/2001 [neslužbeni prijevod] (SL 2003, L 270, str. 1.)

4 — Uredba Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 i Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 kao i za provedbu višestruke sukladnosti predviđene Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2008 [neslužbeni prijevod] (SL 2004, L 141, str. 18.), kako je izmijenjena

5 — Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredbi (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009, L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.)

6 — Uredba Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj uredbi kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL 2009, L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.)

7 — Sve razlike u tekstu označene su u uglatim zagradama.

9. Ti se ciljevi ponavljaju i potvrđuju u uvodnim izjavama 3. i 7. Uredbe br. 73/2009 u drugom sustavu:

„(3) Uredbom (EZ) br. 1782/2003 utvrđeno je načelo na temelju kojega se poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju određene zahtjeve u područjima javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, zaštite okoliša i dobrobiti životinja smanjuje izravna potpora ili se oni isključuju iz dodjele izravne potpore. Ovaj sustav „višestruke sukladnosti” sastavni je dio potpore Zajednice u okviru izravnih plaćanja, te ga je stoga potrebno zadržati. [...]“

„(7) Uredbom (EZ) br. 1782/2003 prepoznat je pozitivan učinak trajnih pašnjaka na okoliš. Potrebno je zadržati mjere iz te Uredbe kojima se potiče očuvanje postojećih trajnih pašnjaka od njihove masovne prenamjene u obradivo zemljište.“

10. Što se tiče materijalnopравnih odredbi, članak 3. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 zahtijevao je od poljoprivrednika koji je primatelj izravnih plaćanja da poštuje osobito „dobre poljoprivredne i okolišne uvjete“ utvrđene člankom 5. U drugom je sustavu taj zahtjev ponovljen u članku 4. stavku 1., upućujući na uvjet iz članka 6. Uredbe br. 73/2009.

11. Relevantan uvjet naveden je u članku 5. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 1782/2003 i članku 6. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 73/2009, koji od država članica zahtijevaju da „[osiguraju] da se zemljišta koja su se koristila kao trajni pašnjaci na dan naznačen na zahtjevu za potporu po površini za 2003. i dalje koriste kao trajni pašnjaci“. Drugi podstavak obiju odredaba dopušta državi članici da u opravdanim slučajevima odstupi od prvog podstavka „pod uvjetom da poduzme mjere kako bi spriječila znatno smanjenje ukupne površine trajnih pašnjaka“.

12. Okrećući se od propisa Vijeća prema detaljnim provedbenim pravilima Komisije, u prvom je sustavu članak 3. Uredbe br. 796/2004 navodio obveze država članica u području održavanja zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci, onako kako je predviđeno u članku 5. stavku 2. Uredbe br. 1782/2003. Konkretno, članak 3. stavak 1. zahtijevao je od država članica da osiguraju održavanje omjera zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci i ukupne poljoprivredne površine na nacionalnoj i regionalnoj razini, dok je članak 3. stavak 2. zahtijevao od njih da osiguraju da se taj omjer ne smanji na štetu zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci za više od 10% u odnosu na referentni omjer za 2003. U drugom sustavu iste su obveze i zahtjevi navedeni u članku 3. stavicama 1. i 2. Uredbe br. 1122/2009.

13. Relevantne odredbe članka 4. zapravo su istovjetne u Uredbi br. 796/2004 i Uredbi br. 1122/2009. Članak je naslovljen „Održavanje trajnih pašnjaka na pojedinačnoj razini“ i sadrži sljedeće stavke:

„1. Kada se utvrdi da se omjer u skladu s člankom 3. stavkom 1. ove Uredbe smanjuje, dotična država članica na nacionalnoj ili regionalnoj razini određuje obvezu poljoprivrednicima koji zahtijevaju potporu u sklopu bilo kojeg programa izravnih plaćanja u skladu s Prilogom I. [Uredbi br. 1782/2003 ili Uredbi br. 73/2009, ovisno o slučaju] da bez prethodnog dopuštenja ne mogu prenamijeniti⁸] zemlju pod trajnim pašnjacima.

[...]

8 — U Uredbi br. 796/2004 njemačka verzija te odredbe, za razliku od drugih verzija, upotrebljava glagol „umbrechen“, koji znači obrađivati (tlo) i stoga preorati ili obraditi (prvi put). U Uredbi br. 1122/2009 upotrijebljen je glagol „umwidmen“ (doslovno, „prenamijeniti“). Ondje gdje engleska verzija upotrebljava jednostavni glagol „convert“, nekoliko drugih jezičnih verzija posebno upućuje na prenamjenu „za drugu uporabu“.

2. Kada se utvrdi da se obveza u skladu s člankom 3. stavkom 2. ove Uredbe ne može ispuniti, dotična država članica, osim mjera koje se poduzimaju u skladu sa stavkom 1. ovog članka, propisuje, na nacionalnoj ili regionalnoj razini, obvezu poljoprivrednicima koji podnose zahtjev za potporu u sklopu bilo kojeg programa izravnih plaćanja iz Priloga I. [Uredbi br. 1782/2003 ili Uredbi br. 73/2009, ovisno o slučaju] i raspoložu zemljištima koja su iz trajnih pašnjaka prenamijenjena^[9] u zemljišta za drugu uporabu da ponovno prenamijene zemljišta u trajne pašnjake^[10].

[...]“

Definicije

Propisi o izravnoj potpori

14. Definicija „trajnog pašnjaka“ u bitnome je ista u prvom i drugom sustavu. Ona je sadržana u članku 2. stavku 2. Uredbe br. 796/2004 i članku 2. točki (c) Uredbe br. 1120/2009¹¹, na koji upućuje članak 2. stavak 2. Uredbe br. 1122/2009. Osnovna je definicija „zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog (samoniklog) ili uzgojenog (zasijanog), koje nije uključeno u plodored na gospodarstvu pet ili više godina“.

15. Uredba br. 239/2005¹² pridodala je Uredbi br. 796/2004 članak 2. točku 2.a, definirajući „trave i drugo zeljasto krmno bilje“ kao „sve zeljasto bilje koje se obično nalazi na prirodnim pašnjacima ili je obično sastavni dio mješavine sjemena za pašnjake ili livade u državama članicama, bez obzira na to koristi li se za ispašu životinja“ [neslužbeni prijevod]. Isti je tekst uključen u članak 2. točku (c) Uredbe br. 1120/2009¹³.

16. Osim toga, u drugom sustavu, u članku 2. točki (d) Uredbe br. 1120/2009 navodi se da „travnjak“ znači „obradivo zemljište koje se koristi za proizvodnju trave, (sijane ili prirodne); u skladu s člankom 49. Uredbe (EZ) br. 73/2009 travnjak uključuje trajne pašnjake“. Člankom 2. točkom (b) „trajni nasadi“ definiraju se kao „kulture bez plodoređa, osim trajnih pašnjaka, koji se nalaze na istom zemljištu najmanje pet godina i koji više puta daju plodove [...]“.

9 — Njemačka verzija u objema uredbama ponovno upotrebljava glagol „umbrechen“.

10 — U njemačkom se u objema uredbama za „da ponovno prenamijene zemljišta u trajne pašnjake“ navodi „Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen“ (doslovno, „ponovno zasijati područje kao trajni pašnjak“).

11 — Uredba Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe br. 73/2009 (SL 2009, L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.)

12 — Uredba Komisije (EZ) br. 239/2005 od 11. veljače 2005. o izmjeni i ispravku Uredbe (EZ) br. 796/2004 (SL 2005, L 42, str. 3.)

13 — Države članice također su bile ovlaštene uključiti usjeve navedene u Prilogu IX. Uredbi br. 1782/2003 ili Prilogu I. Uredbi br. 1120/2009, ovisno o slučaju. Ti prilozi sadrže istovjetne popise određenog broja žitarica, uljarica, proteinskih kultura te lana i konoplje koji se inače ne bi mogli smatrati pašnjakom. Na raspravi je, međutim, navedeno da Njemačka nije iskoristila mogućnost uključivanja takvih usjeva.

Istraživanja o strukturi poljoprivrednih gospodarstava

17. Druge definicije koje (ne) bi mogle biti relevantne nalaze se u Prilogu I. Odluci 2000/115¹⁴ i Prilogu II. Uredbi br. 1200/2009¹⁵, koja je zamijenila Odluku 2000/115 s učinkom od 4. siječnja 2010. Definicije su ponovno u obama slučajevima u bitnome iste. Jedna se razlika između dviju mjera sastoji u tome da Prilog I. Odluci 2000/115 sadrži „definicije“ i „obrazloženja“, dok prema svojem naslovu Prilog II. Uredbi br. 1200/2009 sadrži samo „definicije“, uključujući i ono što je u prvom navedenom prilogu opisano kao „obrazloženja“.

18. „Oranice i vrtovi“ u odjeljku D Priloga I. Odluci 2000/115 i točki II.2.01 Priloga II. Uredbi br. 1200/2009 definirani su kao zemljište „koje se redovito obrađuje (oranjem ili na druge načine), općenito u sustavu rotacije usjeva“. Prvi prilog potom je objašnjavao da „sustav plodoreda znači da usjevi na određenoj parceli slijede druge usjeve prema unaprijed utvrđenom planu“ [neslužbeni prijevod], dok potonji prilog definira plodored kao „metod[u] izmjene jednogodišnjih usjeva na određenoj parceli po planiranoj strukturi ili slijedu u uzastopnim godinama uroda, tako da usjevi iste vrste ne rastu na istoj parceli bez prekida“. Oba priloga nastavljaju: „Obično se usjevi izmjenjuju svake godine, ali mogu biti i višegodišnji. Za razlikovanje oranica i vrtova od trajnih nasada ili trajnih travnjaka [i livada] koristi se prag od pet godina. To znači da ako se jedna parcela pet ili više godina koristi za isti usjev, a da se u međuvremenu prethodni usjev ne odstranjuje i ne zamjenjuje novim, to se zemljište ne smatra oranicom ili vrtom.“

19. Točka D.18(a) Priloga I. Odluci 2000/115 definirala je „privremene travnjake“ kao „travnato bilje za ispašu, sijeno ili silažu obuhvaćeno uobičajenim plodoredom, koje se nalazi na zemljištu najmanje jednu, a manje od pet godina uroda i sije se kao trava ili mješavina trava. Te se površine prije nove sjetve ili sadnje preoru ili obrade na drugačiji način ili se biljke unište drugim sredstvima, primjerice herbicidima“ [neslužbeni prijevod]. Njome je objašnjeno da „ovdje spadaju mješavine pretežno trava i drugog krmnog bilja (obično leguminoza), koje se uzgajaju za ispašu ili se prikupljaju zelene ili kao sijeno“, ali ne i „godišnji travnati usjevi (koji traju kraće od jedne godine uroda)“ [neslužbeni prijevod].

20. Odjeljak F definirao je „trajne travnjake i livade“ kao „zemljišta koja se trajno (pet ili više godina) koriste za proizvodnju zeljaste krme, bilo uzgojem (sijane kulture) bilo prirodnim putem (samonikle kulture), i koja nisu u sustavu plodoreda na poljoprivrednom gospodarstvu“, objašnjavajući da se „mogu koristiti za ispašu ili za košnju u proizvodnji silaže ili sijena“ [neslužbeni prijevod].

21. U točkama II.2.01.09.01 i II.2.03 Priloga II. Uredbi br. 1200/2009 „privremeni travnjaci“ i „trajni travnjaci“ definirani su na bitno isti način kao i njihovi pandani u Prilogu I. Odluci 2000/115. Međutim, isključivanje „godišnjih travnatih usjeva (koji traju kraće od jedne godine uroda)“ [neslužbeni prijevod] iz „privremenih travnjaka“ se ne ponavlja, a mogućoj uporabi „trajnih travnjaka“ dodana je „proizvodnja energije iz obnovljivih izvora“.

Njemački propisi

22. Savezni Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (Zakon o obvezama koje određuju izravna plaćanja) od 21. srpnja 2004. provodi Uredbu br. 1782/2003 i mjere donesene za njezinu primjenu, pri čemu je posebna pozornost posvećena očuvanju trajnih pašnjaka na poljoprivrednim gospodarstvima koja traže izravna plaćanja. On dinamično upućuje na verzije propisa Unije koje su primjenjive u svakom relevantnom razdoblju te je bio usklađen s tekstovima izmijenjenima u 2009. U skladu s

14 — Odluka Komisije 2000/115/EZ od 24. studenoga 1999. koja se odnosi na definicije obilježja, popis poljoprivrednih proizvoda, iznimke od definicija i regije i administrativne jedinice, a koji se tiču istraživanja o strukturi poljoprivrednih gospodarstava (SL 2000, L 38, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1444/2002 od 24. srpnja 2002. (SL 2002, L 216, str. 1.)

15 — Uredba Komisije (EZ) br. 1200/2009 od 30. studenoga 2009. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1166/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o istraživanjima o strukturi poljoprivrednih gospodarstava i o istraživanju o metodama poljoprivredne proizvodnje, a tiču se koeficijena stočnih jedinica i definicija obilježja (SL 2009, L 329, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 30., str. 269.)

člankom 3. stavkom 1. tog zakona, odgovornost je Ländera da se osigura da se omjer trajnih pašnjaka osjetno ne smanji. U skladu s člankom 5. stavkom 3. točkom 1., njima se daje ovlast da zabrane ili ograniče obrađivanje¹⁶ trajnih pašnjaka ako se udio zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci smanji za više od 5%.

23. Na toj je osnovi Land Schleswig-Holstein 13. svibnja 2008. usvojio Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (Uredba o očuvanju trajnih pašnjaka). U skladu s člankom 1. stavkom 1. te uredbe, ako se, uzimajući u obzir pojedinačne zahtjeve na osnovi programa jedinstvenih plaćanja, utvrdi da se udio zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci smanjio za više od 5%, nadležno tijelo objaviti će taj podatak. U skladu s člankom 2. stavkom 1., nakon objave tog utvrđenja, poljoprivrednici koji traže izravna plaćanja više nisu ovlašteni obrađivati¹⁷ trajne pašnjake u smislu članka 2. točke 2. Uredbe br. 796/2004 za vrijeme cijelog razdoblja tijekom kojeg primaju izravna plaćanja. Međutim, članak 2. stavak 2. omogućava nadležnom tijelu da iznimno od članka 2. stavka 1. dopusti takvo obrađivanje. Za razliku od saveznog zakona, Uredba o očuvanju trajnih pašnjaka upućuje samo i konkretno na Uredbu br. 796/2004, a ne na propise Unije koji su se primjenjivali u relevantnom razdoblju, te očito nije ažurirana nakon uvođenja drugog sustava.

24. Dana 23. lipnja 2008. nadležno tijelo objavilo je da se udio trajnih pašnjaka u Schleswig-Holsteinu smanjio za više od 5%, slijedom čega se zabrana, sukladno članku 1. stavku 1. Uredbe o očuvanju trajnih pašnjaka, primjenjuje od sljedećeg dana.

Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

25. Prema podacima iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, M. Grund je poljoprivrednik u Schleswig-Holsteinu i svake godine podnosi zahtjev za potpore poljoprivrednim gospodarstvima. On je u svojim zahtjevima, počevši od 1998. i 1999. godine, izjavljivao da na svojim dvjema parcelama (Hohenkamp i Herrbusch) uzgaja krmnu travu (Ackergras). Na objema parcelama tijekom 2005. dosijao je nakon skarifikacije¹⁸ travno-djetelinsku smjesu (Kleegrass) te ih je u razdoblju od 2005. do 2008. prijavljivao kao površine zasađene travno-djetelinskom smjesom. Godine 2009. obje su se parcele ponovno koristile za krmnu travu. Godine 2010. Hohenkamp je dan u zakup te se otad traži da ga se u svrhu potpora prizna kao pašnjak za košnju i ispašu. Na Herrbuschu se od 2010. uzgaja kukuruz za silažu temeljem odobrenja koje je izdano u zamjenu za obvezu da se trajni pašnjak počne upotrebljavati na drugoj parceli¹⁹.

26. Dopisom od 9. siječnja 2009. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (ured za poljoprivredu, okoliš i ruralna područja savezne zemlje Schleswig-Holstein, u daljnjem tekstu: Landesamt) obavijestio je M. Grunda da je navedene parcele prekvalificirao u zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci jer su ta zemljišta od 1998. do 2008. neprekinuto korištena kao pašnjaci. Landesamt je također istaknuo da su navedene parcele obuhvaćene zabranom propisanom Uredbom o očuvanju trajnih pašnjaka.

16 — Upotrijebljen je glagol „umbrechen“, koji u njemačkoj verziji Uredbe br. 796/2004 odgovara izrazu „prenamijeniti (za drugu uporabu)“ ili njegovim ekvivalentima na drugim jezicima.

17 — Ponovno se upotrebljava glagol „umbrechen“.

18 — Sud koji je uputio zahtjev upotrebljava glagol „einschlitten“.

19 — Vidjeti članak 5. stavak 2. drugi podstavak Uredbe br. 1782/2003 i članak 6. stavak 2. drugi podstavak Uredbe br. 73/2009, navedene u točki 11. ovog mišljenja.

27. M. Grund osporio je to prekvalificiranje (očito stoga što je Hohenkamp mogao dati u zakup po višoj zakupnini kao obradivo zemljište) tvrdeći uglavnom da zemljište nije trajni pašnjak. Zemljište na kojem se uzgaja krmna trava nije trajni pašnjak jer se obrađuje nakon jedne ili dvije godine uporabe.²⁰ Trajni pašnjak je zemljište trajno zasijano istom travom. Posebna ekološka vrijednost povezana s time ne pripada zemljištu zasijanom krmnom travom. Prelazak s travno-djetelinske smjese na krmnu travu ili obratno u svakom slučaju predstavlja izmjenu usjeva, što je prepreka uspostavi trajnog pašnjaka te dovodi do prekida korištenja dotičnog zemljišta kao trajnog pašnjaka.

28. Landesamt je smatrao da se zemljišta zasijana krmnom travom, a koja su bila redovno obrađivana, mogu izjednačiti s prirodnim trajnim pašnjakom. Odlučujući je element činjenica da je bez prekida uzgajan isti usjev i da bi se u suprotnom slučaju radilo o izmjeni usjeva. No, nakon što se krmna trava na dvjema spomenutim parcelama uzgajala u neprekinutom razdoblju duljem od pet godina, radilo se o trajnim pašnjacima, unatoč činjenici da je naknadno dosijana travno-djetelinska smjesa.

29. Tužba M. Grunda odbijena je u prvom stupnju s obrazloženjem da, stoga što je sve do 2003. ili 2004. uzgajao krmnu travu barem pet godina na objema parcelama, one su predstavljale trajne pašnjake. Taj status, jednom kad je stečen, nije bio izgubljen zbog izmjene usjeva različitog zeljastog krmnog bilja. Žalba koju je M. Grund podnio protiv te presude odbijena je s obrazloženjem da, neovisno o pitanju dolazi li do izmjene usjeva samo u slučaju prelaska s proizvodnje trave i drugog zeljastog krmnog bilja na proizvodnju drugih obradivih usjeva, činjenica da se prešlo s proizvodnje trave na proizvodnju drugog zeljastog krmnog bilja nije utjecala na već stečeni status trajnog pašnjaka.

30. Zahtjev za reviziju M. Grunda u tijeku je pred sudom koji je uputio zahtjev, koji od Suda traži odgovor na sljedeće prethodno pitanje:

„Može li se poljoprivredno zemljište koje se trenutačno i posljednjih pet ili više godina koristi za proizvodnju trave i drugog zeljastog krmnog bilja, no koje je u tom razdoblju obrađivano i zasijano drugim zeljastim krmnim biljem (u konkretnom slučaju krmnom travom) koje je zamijenilo zeljasto krmno bilje koje je ondje dotad raslo (u konkretnom slučaju travno-djetelinsku smjesu), kvalificirati kao ‚trajni pašnjak‘ u smislu članka 2. točke 2. [Uredbe br. 796/2004] ili se u toj vrsti slučaja radi o plodoredu usjeva, koji isključuje takvo kvalificiranje?“

31. M. Grund, Landesamt, njemačka vlada i Komisija podnijeli su pisana očitovanja kao i usmena očitovanja na raspravi 6. veljače 2014.

Mjerodavni propisi Unije

32. Komisija tvrdi da se *ratione temporis* primjenjuje drugi, a ne prvi sustav izravne potpore jer se status dviju predmetnih parcela mora utvrditi za 2010. i 2011. Landesamt smatra da se, stoga što Uredba o očuvanju trajnih pašnjaka upućuje na Uredbu br. 796/2004, moraju tumačiti odredbe prvog sustava. M. Grund prihvaća činjenicu da se upućuje na Uredbu br. 796/2004, ali ističe da nadređenost prava Unije mora značiti to da se izravno primjenjuje drugi sustav. Njemačka vlada smatra da je pitanje nebitno jer su definicije u obama sustavima u bitnome iste.

33. Čini mi se jasnim da, ako se u nacionalnom postupku status parcela mora utvrditi za 2010. i 2011., moraju se tumačiti i primijeniti propisi Unije koji su bili na snazi u to vrijeme, to jest propisi drugog sustava. Nije relevantna činjenica da Uredba o očuvanju trajnih pašnjaka i dalje upućuje na Uredbu br. 796/2004. Nacionalni propisi ne mogu produljiti valjanost ili učinke izravno primjenjivih propisa Unije koji su stavljeni izvan snage ili zamijenjeni.

20 — Sud koji je uputio zahtjev ovdje upotrebljava glagol „umbrechen“.

34. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupak u prvom redu odnosi na osporavanje odluke od 9. siječnja 2009. U tom trenutku propisi koji utjelovljuju drugi sustav još nisu bili doneseni, iako je Uredba br. 73/2009, kad je stupila na snagu 1. veljače 2009., postala primjenjiva od 1. siječnja 2009.²¹ (Uredba br. 1120/2009 i Uredba br. 1122/2009 nisu stupile na snagu do 1. siječnja 2010.). U tim se okolnostima nedvojbeno tumače i primjenjuju propisi prvog sustava, ako je sporno pitanje valjanosti odluke donesene 9. siječnja 2009. Međutim, određivanje relevantnog datuma s obzirom na svaku parcelu stvar je nacionalnog postupovnog prava, o čemu Sud nije nadležan odlučiti.

35. Na sreću, kao što su to istaknule njemačka vlada i Komisija, ne postoji nikakva sadržajna razlika između dviju skupina propisa Unije u dijelu u kojem se odnose na prethodno pitanje, tako da ne postoji stvarni problem razlike u tumačenju. Stoga će sud koji je uputio zahtjev morati u okviru postupka koji je pred njim u tijeku konkretno utvrditi relevantne propise Unije.

Sporedna pitanja

36. Landesamt ističe dva aspekta koja nisu navedena u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje i za koje želi da ih Sud uzme u obzir. Prvo, iako je za prenamjenu iz krmne trave u travno-djetelinsku smjesu u 2005. utvrđeno da je ona provedena dosijavanjem nakon skarifikacije, nije utvrđeno da povratak krmne trave u 2009. nije bio jednostavno posljedica prirodnog smanjenja udjela djeteline. Drugo, postoji još jedno sporno pitanje između stranaka u glavnom postupku, to jest nije li status trajnog pašnjaka već bio stečen između 1998. ili 1999. i 2004., pri čemu M. Grund drži da je na temelju pravne fikcije odlučujuća njegova izjava o parcelama kao obradivom zemljištu u 2003.²², dok Landesamt smatra da je relevantna samo njihova prava uporaba kao pašnjaka.

37. Ne smatram da bi Sud trebao u ovom postupku ispitati treba li se kvalificiranje parcela zasnivati na stvarnoj uporabi ili na izjavi iz 2003. na temelju „pravne fikcije“. To pitanje nije povezano s postavljenim pitanjem i za njega nisu izneseni argumenti. Nadalje, iz Landesamtova očitovanja proizlazi da je pitanje postavljeno pred nižim sudovima, ali nije dio revizije koja je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Ako se o tom pitanju bude i dalje moralo odlučiti nakon odluke Suda u ovom predmetu te sljedećih odluka donesenih u nacionalnom postupku, nadležni nacionalni sud može prema potrebi uputiti dodatno prethodno pitanje.

38. Međutim, ako se pašnjak može prirodno promijeniti iz travno-djetelinske smjese samo u travu, to pitanje može biti relevantno u utvrđivanju onoga što predstavlja plodored usjeva nasuprot očuvanju trajnih pašnjaka.

Meritum

39. M. Grund i njemačka vlada predlažu da se na postavljeno prethodno pitanje odgovori tako da u opisanim okolnostima postoji plodored usjeva i da se zemljište ne može kvalificirati kao trajni pašnjak, dok Landesamt i Komisija predlažu suprotan odgovor. Prije ocjene problema iznijet ću argumente o suprotnom.

²¹ — Članak 149. Uredbe br. 73/2009

²² — U članku 3. stavku 4. točki (a) Uredbe br. 796/2004 i Uredbe br. 1122/2009 navodi se da je „zemljište pod trajnim pašnjacima [...] zemljište pod trajnim pašnjacima koje su poljoprivrednici prijavili 2003.“.

Argumenti u prilog gubitku statusa trajnog pašnjaka

40. M. Grund primjećuje da je u Uredbi br. 796/2004 „trajni pašnjak“ definiran kao suprotnost od „obrađivog zemljišta“ na kojem se obavlja „plodored usjeva“, što je izraz koji nije definiran u propisima o izravnoj potpori. Međutim, za upravne i poljoprivredne svrhe koristi se definicija plodoreda usjeva iz Odluke 2000/115. Ona podrazumijeva izmjenu usjeva, ako ne godišnje, onda barem jednom svakih pet godina. U tom su kontekstu djetelina i ljulj, primjerice, različiti usjevi. Travnati pokrov ne mora se uništiti – definicija ne zahtijeva obrađivanje i može uključivati dosijavanje. Definicija privremenih travnjaka u točki II.2.01.09.01 Priloga II. Uredbi br. 1200/2009 pojašnjava da izmjena mješavina trava predstavlja plodored.

41. Nasuprot tomu, u članku 4. Uredbe br. 796/2004 upućuje se na to da je trajni pašnjak onaj na kojem se ista vrsta zeljastog krmnog bilja održava tijekom barem pet godina i da svaka promjena na drugu vrstu prekida petogodišnje razdoblje. Cilj je ekološke naravi. Obradivanjem pašnjaka ispuštaju se ugljik i dušik u količinama koje se povećavaju s trajanjem razdoblja u kojem je zemljište bilo na ugaru. Samo onda kada je isti travnati sloj bio netaknut više od pet godina, korist za okoliš, osobito za biološku raznolikost, dovoljno je velika kako bi se opravdala zaštita.

42. Njemačka vlada primjećuje da se za kvalificiranje predmetnih parcela kao trajnih pašnjaka moraju ispuniti dva uvjeta tijekom petogodišnjeg razdoblja koje je prethodilo relevantnom datumu: trave ili drugo zeljasto krmno bilje moraju se uzgajati i ne smije biti plodoreda usjeva. Nije sporno da je prvi uvjet ispunjen; pitanje jest je li postojao plodored usjeva tijekom relevantnog razdoblja.

43. „Plodored usjeva“ nije definiran u propisima o izravnoj potpori, ali mogu se preuzeti definicije u prilogima Odluci 2000/115 i Uredbi br. 1200/2009. Obje skupine mjera temelje se na istom konceptu trajnog pašnjaka, tako da bi koncept plodoreda usjeva trebao također biti isti; bilo bi nerazumno definirati plodored usjeva različito u dvama kontekstima bez nekog objektivnog opravdanja, a koje ne postoji.

44. Plodored usjeva obuhvaća uništavanje starog usjeva i sijanje novog u razdobljima ne duljima od pet godina. Zamjena krmne trave travno-djetelinskom smjesom kvalificira se promjenom usjeva jer se djetelina tradicionalno upotrebljava u plodoredu usjeva radi obogaćivanja tla dušikom. U pravu Unije ne postoji ništa što bi upućivalo na to da izmjena među različitim usjevima zeljastog krmnog bilja ne predstavlja plodored usjeva. Upućivanja na prenamjenu između trajnih pašnjaka i drugih uporaba ne odnose se na izmjenu među različitim vrstama usjeva trave ili zeljastog krmnog bilja; cilj je propisa o izravnoj potpori (članak 5. stavak 2. Uredbe br. 1782/2003 i članak 6. stavak 2. Uredbe br. 73/2009) održati zemljišta pod pašnjacima umjesto da ih se koristi kao obrađiva zemljišta, pri čemu se oba široko shvaćaju (propisi o poljoprivrednoj statistici isključuju *privremene* travnjake iz trajnih travnjaka te ih stoga uključuju u obrađivo zemljište). Cilj je izričito ekološki i u Uredbi br. 1782/2003 i u Uredbi br. 73/2009; korist od pašnjaka za okoliš (biološka raznolikost, visok sadržaj humusa, povećana apsorpcija CO₂) postiže se tek nakon pet godina bez obrađivanja i sijanja drugog usjeva. Glavni postupak odnosi se na situaciju u kojoj su se usjevi (krmna trava i travno-djetelinska smjesa) izmjenjivali u razdobljima kraćima od pet godina. Stoga je postojao plodored usjeva i isključeno je kvalificiranje kao trajni pašnjak.

Argumenti u prilog zadržavanju statusa trajnog pašnjaka

45. Landesamt smatra, prvo, da iz članka 2. stavka 2. Uredbe br. 796/2004 proizlazi da obrađivanje ne dovodi do prekida korištenja zemljišta kao pašnjaka ako se na to nastavlja daljnje korištenje kao pašnjaka. Ta odredba ne upućuje na radove koji se obavljaju na zemljištu nego na njegovu uporabu. Članak 4. stavak 1. te uredbe (i, još jasnije, njemačke verzije Uredbe br. 1122/2009) upućuje na prenamjenu za drugu uporabu. Članak 4. stavak 2. Uredbe br. 796/2009 potvrđuje to upućivanjem (u

njemačkoj verziji) na zemlju obrađivanu radi uporabe za druge svrhe. Definicija iz članka 2. stavka 2. upućivanjem na uzgoj zeljastog krmnog bilja također potvrđuje da se trajni pašnjak ne mora koristiti za ispašu nego se može i požeti, što je postupak koji s ekološkog aspekta nije ništa korisniji od obrađivanja.

46. Drugo, činjenica da postoji promjena u *vrsti uporabe* kao pašnjaka ne prekida razdoblje uporabe kao pašnjaka. Članak 2. stavak 2. Uredbe br. 796/2004 razlikuje „uzgoj trava ili drugog zeljastog krmnog bilja“ od „plodored[a] usjeva“. Stoga, ako se uzgajaju (čak i naizmjenično) trave *ili* drugo zeljasto krmno bilje, ne postoji plodored usjeva. Članak 4. stavak 2. dalje razlikuje „zemljišta koja se koriste kao trajni pašnjaci“ (na kojima se uzgajaju trave ili drugo zeljasto krmno bilje) od „zemljišta koja se koriste u druge svrhe“ (to jest, u svrhu različitu od uzgoja trava ili drugog zeljastog krmnog bilja) te (u njemačkoj verziji) upućuje na ponovno sijanje ako se zemljišta koja se koriste za drugu svrhu ponovno prenamijene u trajne pašnjake – upućivanje koje može značiti samo da zemljište nije bilo zasijano travama ili drugim zeljastim krmnim biljem (pojam ponovne prenamjene ima u drugim jezičnim verzijama isto značenje). Nasuprot tomu, dvije uzastopne uporabe kao trajni pašnjak moraju se smatrati nastavkom uporabe u tu svrhu. Što se tiče objašnjenja „plodoreda usjeva“ u točki 2.01 Priloga II. Uredbi br. 1200/2009 (ili točki D.II Priloga I. Odluci 2000/115), ono se odnosi samo na istraživanja Unije o strukturi poljoprivrednih gospodarstava i nije od značenja za obvezu očuvanja trajnih pašnjaka; ono u svakom slučaju ne konkretizira znači li „usjev“ poseban usjev ili kategoriju usjeva.

47. Konačno, Landesamt ističe da, čak i ako bi se prelazak na različit usjev zeljastog krmnog bilja smatrao prekidom petogodišnjeg razdoblja za stjecanje statusa trajnog pašnjaka, ne bi ga se trebalo shvaćati kao prestanak tog statusa nakon što je stečen.

48. Komisija se slaže da i krmna trava i travno-djetelinska smjesa zasijane na predmetnom zemljištu predstavljaju „travu ili drugo zeljasto krmno bilje“. Pitanje je predstavlja li izmjena između njih „plodored usjeva“. Te riječi nisu definirane u relevantnim propisima pa se u skladu s ustaljenom sudskom praksom moraju tumačiti sukladno svojem uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, a sve uzimajući u obzir kontekst u kojem se koriste i ciljeve kojima teži propis kojeg su dio.

49. Kao što je to primijetio sud koji je uputio zahtjev, uobičajeni smisao „plodoreda usjeva“ u svakodnevnom jeziku podrazumijeva prelazak s jednog usjeva na drugi te neki mogu smatrati da uključuje prelazak o kojem je riječ u glavnom postupku.

50. Međutim, sustavnim kontekstom u kojem se izraz koristi nastoji se upozoriti na to da „plodored usjeva“ ne uključuje takav prelazak. Definicija „trajnog pašnjaka“ iz članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009 obuhvaća sve vrste trave ili zeljastog krmnog bilja, tako da prelazak s jedne na drugu vrstu ne utječe na kvalificiranje kao trajni pašnjak. U članku 2. točki (b) navodi se da „trajni pašnjaci“ predstavljaju potpodjelu „trajnih nasada“, ali se ne mogu dalje dijeliti, kao što je to potvrđeno konceptom očuvanja trajnih pašnjaka utvrđenim u članku 4. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1122/2009, to jest izbjegavanjem prenamjene u vrstu usjeva različitu od trajnog pašnjaka. U tom su pogledu druge jezične verzije jasnije od njemačke. Iz primjene imenice „Umbruch“ ili glagola „umbrechen“ ne može se zaključiti da samo obrađivanje (bez prelaska na drugu vrstu usjeva) prekida kontinuitet trajnog pašnjaka.

51. Cilj očuvanja trajnih pašnjaka zasniva se na znanstvenim istraživanjima iz kojih proizlazi da trajni pašnjaci u načelu imaju pozitivan učinak na smanjenje emisija stakleničkih plinova, sprečavajući eroziju tla i održavajući biološku raznolikost. Učinak ostaje isti kada se na određenom području trajnog pašnjaka prijede s jedne vrste trave ili zeljastog krmnog bilja na drugu. Predmetni prelazak o kojem je riječ u glavnom postupku stoga nema utjecaja na zadržavanje statusa trajnog pašnjaka.

Ocjena

52. Definicija trajnog pašnjaka u propisima o izravnoj potpori kao „zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog (samoniklog) ili uzgojenog (zasijanog), koje nije uključeno u plodored na gospodarstvu pet ili više godina“²³ sadrži dva uvjeta. Dok su „trava i drugo zeljasto krmno bilje“ definirani (zajedno, kao kategorija)²⁴, drugi usjevi (kategorije usjeva) to nisu. U tim propisima ne postoji ni definicija izraza „plodored usjeva“. Izostanak definicije „plodoreda usjeva“ znači – kao što to pisana očitovanja podnesena Sudu uvelike pokazuju – da se definicija „trajnog pašnjaka“ može analizirati na različite načine. Je li bitna uporaba zemljišta: proizvodnja „trave ili drugog zeljastog krmnog pokrova“, a ne (drugih) usjeva?²⁵ Ili je pak bitno ono što se radi na zemljištu – to jest, koje se tehnike na njemu primjenjuju? Smatraju li se krmna trava (Ackergras) i travno-djetelinska smjesa (Klee gras) istim usjevom (jer su obje obuhvaćene definicijom „trave i drugog zeljastog krmnog bilja“²⁶)? Ili su one različiti usjevi, tako da se prelazak s jednog na drugi smatra plodoredom usjeva?

53. Daljnje pitanje moglo bi biti: „Ima li redoslijed kojim su dva uvjeta navedena u Uredbi bilo kakvo značenje“? Ako ima, prvo se treba zapitati: „Koristi li se to zemljište trenutačno kao „trava ili drugo zeljasto krmno bilje“? Ako bi odgovor na to pitanje bio potvrđan, postavlja se pitanje: „Je li to sadašnja uporaba zato što se zemljište obrađuje prema sustavu plodoreda usjeva tako da će sadašnji usjev biti zamijenjen (čime? usjevom iz iste kategorije ili različitim usjevom?) ili su „trava ili drugo zeljasto krmno bilje“ ondje uzgajani više od pet godina?“ Ako je riječ o potonjem slučaju, zemljište je trajni pašnjak.

54. U ovom trenutku važno je naglasiti da pred Sudom ne postoji stručno mišljenje o tome (a) koja je svrha i koja su bitna svojstva plodoreda usjeva prema shvaćanju agronoma i (b) je li izmjena trave i drugog zeljastog krmnog bilja obuhvaćena tom svrhom ili svojstvima. Zbog toga mislim da analizu koja slijedi ne mogu zasnivati na pretpostavci (jer ne bi mogla biti više od toga) da je zakonodavac „sigurno mislio“ da se „trava ili drugo zeljasto krmno bilje“ moraju razgraničiti od „drugih usjeva“, tako da se prelazak unutar prve kategorije nikad ne može smatrati plodoredom usjeva.

55. Stoga je moje polazište da su se za kvalificiranje zemljišta kao trajnog pašnjaka morala ispuniti dva uvjeta: zemljište je moralo biti pod „travom ili drugim zeljastim krmnim biljem“ barem pet godina i nije smjelo biti obuhvaćeno plodoredom usjeva na poljoprivrednom gospodarstvu u istom razdoblju. Ti su uvjeti kumulativni: ako je samo jedan ispunjen, zemljište se ne može kvalificirati kao trajni pašnjak; nadalje, ako su oba ispunjena, ono se mora tako kvalificirati.

56. Ako su dva uvjeta kumulativna, logično je da mora postojati mogućnost da se jedan uvjet ispuni, a drugi ne. Zbog nepostojanja jasnih riječi kojima se upućuje na to da se „trava i drugo zeljasto krmno bilje“ moraju smatrati jedinstvenim konceptom za potrebe odluke o tome je li postojao plodored usjeva, stoga mora biti moguće da postoji plodored usjeva, ako je zadržana trava ili drugo zeljasto krmno bilje.

23 — Članak 2. točka 2. Uredbe br. 796/2004 i članak 2. točka (c) Uredbe br. 1120/2009

24 — Vidjeti točku 10. ovog mišljenja; vidjeti također točku 11. u vezi s „travnjacima“ i „trajnim nasadima“.

25 — Primitivna vrsta plodoreda usjeva primjenjivala se već u srednjovjekovno doba. On se obično može zasnivati na trogodišnjem plodoredu, tako da je (primjerice) zasijano žito, a potom ječam, nakon čega se zemljište ostavljalo na ugaru godinu dana radi oporavka. Zasluge za širenje „modernog“ plodoreda usjeva obično se pripisuju Charlesu Townshendu, drugom vikontu Townshendu (1674.-1738.), koji je u Norfolk uveo novi oblik plodoreda četiriju usjeva koji su već pionirski primjenjivali poljoprivrednici u regiji Waasland na području današnjeg Beneluksa. Townshend je tradicionalnim usjevima pšenice i ječma dodao repu i djetelinu (odatle i njegov nadimak „Repa Townshend“) te je naložio da plodored treba pokrivati četiri pojedinačne parcele, a ne uske pojaseve. Plodored je uklonio potrebu za ostavljanjem zemljišta na ugaru (i time neproaktivnim) kako bi se oporavila njegova plodnost jer korjenjčići djeteline (nekad iz tog razloga poznati kao „zeleno gnojivo“) „vezuju“ nitratre u tlu i time vraćaju u njega ono što drugi usjevi kao što su pšenica i ječam izvuku. Townshendova inovacija naširoko je preuzimana te je bila velik doprinos Poljoprivrednoj revoluciji, koja je prethodila Industrijskoj revoluciji.

26 — Uključujući, gdje je primjenjivo, druge usjeve navedene u Prilogu IX. Uredbi br. 1782/2003 i Prilogu I. Uredbi br. 1120/2009 (vidjeti gornju bilješku 13.)

57. U skladu s navedenim, nije dovoljno reći, kao što to tvrde Landesamt i Komisija, osobito na raspravi, da pri utvrđivanju je li zemljište izgubilo status „trajnog pašnjaka“ treba biti bitno samo to je li došlo do prelaska s njegove uporabe za proizvodnju trave ili drugog zeljastog krmnog bilja na uporabu u drugu svrhu, osobito za obrađivanje. To je jedna mogućnost, no druga mora biti ta da plodored usjeva postoji unutar kategorije trava ili drugog zeljastog krmnog bilja.

58. Iz glavnog postupka proizlazi da su barem pet godina prije relevantnog datuma za svaku parcelu obje parcele bile pod jednom ili drugom vrstom trave ili zeljastog krmnog bilja. Stoga je pitanje je li način na koji je predmetna vrsta tijekom tog razdoblja promijenjena predstavljao plodored.

59. S jedne strane, čini mi se jasnim da se prelazak s travno-djetelinske smjese samo na travu zbog prirodnog smanjenja udjela djeteline²⁷ ne može podvesti ni pod jednu definiciju plodoredu usjeva, neovisno o tome tumači li se u smislu svakodnevnog jezika ili poljoprivredne uporabe utvrđene u odsjeku D Priloga I. Odluci 2000/115 ili točki II.2.01 Priloga II. Uredbi br. 1200/2009.

60. S druge strane, po svoj prilici mora se smatrati da plodored usjeva unutar kategorije „trave ili drugog zeljastog krmnog bilja“ postoji kada se zemljište obrađuje uz odstranjivanje prethodnog usjeva i ponovno sijanje različitom vrstom trave ili zeljastog krmnog bilja (što je scenarij koji se zagovara u prethodnom pitanju suda koji je uputio zahtjev), ili nikada ne bi bilo moguće da takav plodored usjeva uslijedi.

61. Na temelju potonjeg scenarija stoga je teško na postavljeno pitanje dati drukčiji odgovor od onoga prema kojem u opisanim okolnostima postoji plodored usjeva i zemljište se ne može kvalificirati kao trajni pašnjak.

62. Međutim, scenarij koji se postavlja u prethodnom pitanju (obrađivanje uz odstranjivanje prethodnog usjeva i ponovno sijanje različitom vrstom trave ili zeljastog krmnog bilja) ne izgleda u potpunosti jednako kao i onaj opisan u prikazu činjenica u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje (skarifikacija i dosijavanje s djelomično različitom vrstom zeljastog krmnog bilja). Razlika među njima može biti posljedica činjenice da se nacionalni sud u formulaciji svojeg prethodnog pitanja koristio jezikom propisa u njemačkoj verziji, koji konkretno upućuje na obrađivanje ondje gdje druge jezične verzije upotrebljavaju izraz koji znači prenamjenu.

63. Slijedom navedenog, kako bi se mogao dati potpuniji odgovor, možda je poželjno razmotriti prijelaze koji su manje radikalni od obrađivanja i ponovnog sijanja drugom vrstom, ali su radikalniji od prirodnog smanjenja ili povećanja vrste zeljastog krmnog bilja unutar smjese: primjerice (a) obrađivanje i ponovno sijanje istom vrstom trave ili zeljastog krmnog bilja ili (b) skarifikacija i dosijavanje s djelomično drugom vrstom trave ili zeljastog krmnog bilja.

64. Slažem se s Komisijom da se (u izostanku potrebne definicije) riječi „plodored usjeva“ moraju tumačiti sukladno uobičajenom smislu u svakodnevnom jeziku, a sve uzimajući u obzir kontekst u kojem se koriste i ciljeve kojima teži propis kojeg su dio²⁸. Ovaj mi se pristup čini još potrebnijim s obzirom na jezična odstupanja u drugim dijelovima propisa, gdje se riječ s općim značenjem „promjena uporabe“ koristi u većini, ako ne i u svim drugim jezičnim verzijama, dok njemačka verzija upotrebljava glagol koji znači „obrađivati“ zemlju ili tlo, očito označujući prvo ili barem temeljito obrađivanje.

27 — Vidjeti točke 36. i 38. ovog mišljenja.

28 — Vidjeti osobito presudu Partena (C-137/11, EU:C:2012:593, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

65. Razmatrajući značenje pojma „plodored usjeva“ u uobičajenom jeziku, smatram da nije vjerojatno da bi bilo koji od mojih primjera (a) i (b) u točki 63. ovog mišljenja bio njime obuhvaćen, bilo od laika ili poljoprivrednika. Što se tiče primjera (a), plodored usjeva nužno dovodi do neke promjene usjeva, često radi održavanja ravnoteže u tlu. Ponovno sijanje istim usjevom ne dovodi do toga. Što se tiče primjera (b), dosijavanje (obično nakon skarifikacije) se obično koristi radi obnove postojeće travnate površine (barem izvan poljoprivrede, kao što su travnjaci ili sportska igrališta), umjesto prelaska na novu vrstu trave. Ovdje se čini da se samo djelomično prešlo na novu vrstu usjeva (s travno-djetelinske smjese na krmnu travu).

66. Razmatranje konteksta u kojem se u relevantnim propisima upotrebljava izraz „plodored usjeva“ trebalo bi se, prema mojem mišljenju, ograničiti u prvom redu na same propise o izravnoj potpori. Propisi o poljoprivrednoj statistici imaju drugi cilj, tako da ondje ne može postojati (suprotno mišljenju njemačke vlade) pretpostavka da izraz u obama kontekstima ima potpuno isto značenje. Međutim, ako bi tumačenje s obzirom na kontekst i cilj propisa o izravnoj potpori dovelo do istog značenja kao što je ono u statističkim propisima, to bi se tumačenje moglo osloniti na potonje.

67. Što se tiče propisa o izravnoj potpori, kriteriji „konteksta“ i „svrhe“ međusobno su isprepleteni.

68. Navedeni je cilj razmatranih odredbi poticati očuvanje postojećih trajnih pašnjaka od njihove masovne prenamjene u obradivo zemljište zbog pozitivnog učinka trajnih pašnjaka na okoliš²⁹.

69. Sve stranke koje su podnijele očitovanja slažu se da su travnjaci korisni za okoliš, ali M. Grund i njemačka vlada tvrde da se korist postiže tek kada su trava ili drugo zeljasto krmno bilje bili na ugaru pet godina ili više, dok Komisija navodi da učinak ostaje pozitivan čak i ako se određena vrsta pokrova promijeni tijekom razdoblja. Budući da je to pitanje činjenica o kojoj se iznose oprečna mišljenja, a koju ni ovaj Sud ni sud koji je uputio zahtjev nisu nadležni utvrđivati³⁰, ne čini se mogućim zasnovati traženo tumačenje na bilo čemu osim na dvostrukim tvrdnjama da je održavanje zemljišta pod travom ili drugim zeljastim krmnim biljem samo po sebi korisno za okoliš i da se korist povećava razmjerno trajanju tog stanja u kojem se održava, osobito kada je pokrov na ugaru.

70. Način na koji se propisima o izravnoj potpori nastoji postići cilj očuvanja trajnih pašnjaka jest uskraćivanje plaćanja poljoprivrednicima koji ne održavaju postojeće trajne pašnjake kao takve. Uvodni dijelovi relevantnih uredbi Vijeća potvrđuju³¹ načelo da se poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju određene zahtjeve u područjima javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, zaštite okoliša i dobrobiti životinja smanjuje izravna potpora ili se oni isključuju iz dodjele izravne potpore – što je sustav višestruke sukladnosti koji je sastavni dio potpore Unije na temelju izravnih plaćanja. Ova je obveza konkretizirana s obzirom na očuvanje trajnih pašnjaka u članku 4. stavku 1. u vezi s člankom 6. stavkom 2.

71. Međutim, u svojoj odluci kojom se upućuje prethodno pitanje Bundesverwaltungsgericht navodi da M. Grund ima interes u ishodu utvrđenja da parcela Hohenkamp nije trajni pašnjak jer je može dati u zakup po višoj zakupnini kao obradivo zemljište.

72. Takav ishod bio bi u suprotnosti sa svrhom predmetnih pravila. Stoga mi se čini da radi održavanja dosljednosti cilju tih pravila, koncept prenamjene s trajnog pašnjaka u zemljište za drugu uporabu (putem plodoreda usjeva) treba tumačiti na način kojim se ne olakšava takva prenamjena.

29 — Vidjeti točke 8. i 9. ovog mišljenja.

30 — Bundesverwaltungsgericht izričito navodi da je vezan činjenicama koje je utvrdio žalbeni sud te ih ne može sam utvrđivati.

31 — Vidjeti točke 8. i 9. ovog mišljenja.

73. Nakon što je prenamjena uslijedila, više ne postoji nikakva „kočnica“ koja bi pomogla u očuvanju trajnog pašnjaka te bi svaki poticaj za ponovnu prenamjenu u trajni pašnjak bio minimalan ili nepostojeći ako je zakupnina znatno viša za obradivo zemljište. Treba podsjetiti da je cilj očuvanje *trajnih* pašnjaka, a ne izmjenjivanje između pašnjaka i obradivog zemljišta prema nahodanju; nesporno je da se traženi pozitivan učinak na okoliš poboljšava što dulje zemljište ostaje pod pašnjakom.

74. U tom je pogledu na raspravi objašnjeno da su skarifikacija i dosijavanje u načelu povoljniji za okoliš od obrađivanja i ponovnog sijanja. Obično se oba postupka obavljaju u jesen, ali skarifikacija i dosijavanje ostavljaju prethodni usjev uvelike na mjestu, tako da polje ostaje zeleno tijekom cijele zime, a pokrov se obnavlja u proljeće, dok obrađivanje i ponovno sijanje ostavljaju zemljište ogoljeno tijekom zime. S obzirom na navedeno, čini mi se da je tehnika koja se koristi donekle relevantna, nasuprot onome što su neke od stranaka tvrdile.

75. Kada, kao što proizlazi da je to slučaj u glavnom postupku, dosijavanje dovede do djelomične promjene u vrsti zeljastog krmnog bilja (između krmne trave i travno-djetelinske smjese), to prema mojem mišljenju ne može biti povod za utvrđenje drukčije od onoga kod kojeg, primjerice, postoji prirodno smanjenje udjela jedne vrste u smjesi³². Postoji zapravo vjerojatnost da takva situacija bude korisna za okoliš jer se, kao što je to objašnjeno na raspravi, njome može izbjeći potreba za umjetnim gnojivima.

76. Stoga mislim da za potrebe uredbi plodored usjeva postoji kada se poljoprivredno zemljište pod travom ili drugim zeljastim krmnim biljem obradi, odstranjujući taj usjev, te se ono ponovno zasije različitim usjevom, bilo u istoj kategoriji, bilo u različitoj kategoriji³³. Međutim, plodored usjeva ne postoji kada se prethodni usjev ne odstrani obrađivanjem zemlje, nego se djelomično izmijeni dosijavanjem.

77. Osim toga, primjećujem da u prilog tom mišljenju zapravo idu, a ne potkopavaju ga, propisi o poljoprivrednoj statistici koji isključuju plodored usjeva ako se parcela koristi za isti usjev tijekom pet godina ili više „a da se u međuvremenu prethodni usjev ne odstranjuje i ne zamjenjuje novim“, ali smatraju da on postoji ako se „te površine prije nove sjetve ili sadnje preoru ili obrade na drugačiji način ili se biljke unište drugim sredstvima, primjerice herbicidima“³⁴.

Zaključak

78. S obzirom na gornja razmatranja, predlažem da Sud na prethodno pitanje koje uputio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka) odgovori na sljedeći način:

U smislu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 ili Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina, plodored usjeva koji isključuje kvalificiranje kao trajni pašnjak postoji ako se poljoprivredno zemljište koristi najmanje pet godina za proizvodnju trave

32 — Vidjeti točke 36., 38. i 59. ovog mišljenja.

33 — Može biti i to da je zakonodavstvo nastojalo napraviti razliku koju sam prikazala u točki 54. ovog mišljenja. Međutim, tekst uredbe ne kaže to izričito te se, u izostanku bilo kakvog stručnog mišljenja, ne smatram dovoljno sigurnom predložiti Sudu da se to mora tako tumačiti i da novi zasijani usjev mora biti *različite* kategorije.

34 — Vidjeti točke 18. do 21. ovog mišljenja.

ili drugog zeljastog krmnog bilja i u tom je razdoblju obrađivano odstranjujući prethodni usjev i ponovno je zasijano različitom vrstom zeljastog krmnog bilja. Međutim, kada se prethodni usjev ne odstrani obrađivanjem zemlje, nego se djelomično izmijeni dosijavanjem, tada plodored usjeva ne postoji i površina se mora kvalificirati kao trajni pašnjak.