



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 2 października 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólna polityka rolna — Wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego — System płatności jednolitych — Pojęcie „trwałych użytków zielonych” — Grunty wykorzystywane do uprawy trawy i innych pastewnych roślin zielonych, niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie rolnym od co najmniej pięciu lat — Grunty orne i obsiane w tym okresie pastewną rośliną zieloną inną niż uprawiana poprzednio na tych gruntach

W sprawie C-47/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 15 listopada 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 stycznia 2013 r., w postępowaniu:

Martin Grund

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (sprawozdawca), J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalna: E. Sharpston,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lutego 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu M. Grunda przez S. Paulsen i P. Paulsena, Rechtsanwälte,
- w imieniu Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein przez W. Ewera, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, J. Möllera i B. Beutlera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. von Rintelena i B. Schimę, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2014 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 pkt 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. L 141, s. 18; sprostowanie Dz.U. 2005, L 37, s. 22).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między rolnikiem M. Grundem a Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (urzędem rolnictwa, środowiska i obszarów wiejskich kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn, zwanym dalej „LLUR”) w przedmiocie sklasyfikowania niektórych gruntów rolnych M. Grunda jako „trwałych użytków zielonych”.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motyw 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 oraz (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 94, s. 70) miał następujące brzmienie:

„Ponieważ trwałe pastwiska [użytki zielone] mają pozytywny wpływ na środowisko, celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk [użytków zielonych], aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne”.

- 4 Artykuł 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 zawierał definicję „trwałych użytków zielonych”, która w pierwotnej wersji była sformułowana następująco:

„»trwałe użytki zielone«: oznaczają ziemię przeznaczoną do uprawy trawy lub innych upraw zielonych [pastewnych roślin zielonych] zasianych naturalnie lub uprawianych (zasianych), niewłączon[ą] do systemu płodozmianu gospodarstwa przez okres pięciu lat lub dłużej”.

- 5 W następstwie przyjęcia rozporządzenia Komisji (WE) nr 239/2005 z dnia 11 lutego 2005 r. zmieniającego i sprostowującego rozporządzenie nr 796/2004 (Dz.U. L 42, s. 3), które ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2005 r., definicja ta przyjęła następujące brzmienie:

„»trwałe użytki zielone«: oznacza[ją] grunt zajęty pod uprawę traw lub innych upraw [pastewnych roślin] zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (zasianych), niewłączony do płodozmianu w gospodarstwie przez pięć lat lub dłużej, z wyłączeniem gruntu objętego systemami ugorowania zgodnie z art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 [...], gruntu objętego systemami ugorowania zgodnie z art. 54 ust. 2 i art. 107 rozporządzenia [...] nr 1782/2003, obszarów ugorowanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2078/92 [...] oraz obszarów ugorowanych zgodnie z art. 22–24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 [...]”.

- 6 Rozporządzenie nr 239/2005 dodało również definicję wyrażenia „trawy lub inne uprawy zielne” w art. 2 pkt 2a rozporządzenia nr 796/2004, zmienionego tym pierwszym rozporządzeniem, która to definicja była sformułowana następująco:

„»trawy lub inne uprawy zielne [pastewne rośliny zielne]«: oznacza wszelkie uprawy zielne [pastewne rośliny zielne], rosnące tradycyjnie na naturalnych użytkach zielonych lub zazwyczaj zawarte w mieszankach nasion przeznaczonych do zasiewania użytków zielonych lub łąk w państwie członkowskim (używanych bądź nieużywanych do wypasania zwierząt). Państwa członkowskie mogą włączyć uprawy wymienione w załączniku IX do rozporządzenia [...] nr 1782/2003”.

- 7 Artykuł 3 rozporządzenia nr 796/2004 określał obowiązki państw członkowskich w zakresie utrzymania gruntów będących trwałymi użytkami zielonymi, przewidzianego w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003.

- 8 Artykuł 4 rozporządzenia nr 796/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 239/2005, zatytułowany „Utrzymanie ziemi na trwałych użytkach zielonych na poziomie indywidualnym”, stanowił:

„1. Jeśli zostanie stwierdzone, że stosunek, o którym mowa w art. 3 ust. 1 niniejszego rozporządzenia, maleje, to państwo członkowskie, na poziomie krajowym lub regionalnym, ustanowi zakaz dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności ujętych w załączniku I do rozporządzenia [...] nr 1782/2003 przekształcania trwałych użytków zielonych bez uprzedniej autoryzacji.

[...]

2. Jeśli zostanie stwierdzone, że wymóg, o którym mowa w art. 3 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, nie będzie mógł być spełniony, to zainteresowane państwo członkowskie, zgodnie ze środkami podjętymi zgodnie z ust. 1, ustanowi na poziomie regionalnym lub krajowym obowiązek dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności bezpośrednich ujętych w załączniku I do rozporządzenia [...] nr 1782/2003 ponownego przekształcenia ziemi na trwałe użytki zielone dla rolników, którzy posiadają ziemię przekształconą z trwałych użytków zielonych w ziemię pod inne użytkowanie.

[...]”.

- 9 Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało zastąpione ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2009 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie [...] nr 1782/2003 (Dz.U. L 30, s. 16; sprostowanie Dz.U. 2010, L 43, s. 7). Motyw 7 rozporządzenia nr 73/2009 wyjaśnia:

„W rozporządzeniu [...] nr 1782/2003 uznano pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko. Należy zachować środki przewidziane w tym rozporządzeniu, zmierzające do zachęcenia do utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych, zapobiegając w ten sposób ich masowemu przekształcaniu w grunty orne”.

- 10 Rozporządzenie nr 796/2004 zostało z kolei zastąpione z dniem 1 stycznia 2010 r. rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla

rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu, a także wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316, s. 65).

- 11 Artykuł 2 pkt 2 rozporządzenia nr 1122/2009 odsyła, jeżeli chodzi o definicję „trwałych użytków zielonych”, do definicji zawartej w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia nr 73/2009 (Dz.U. L 316, s. 1), które stosuje się zasadniczo od dnia 1 stycznia 2010 r.
- 12 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1122/2009, zatytułowany „Utrzymanie gruntów jako trwałych użytków zielonych na poziomie indywidualnym”, przewiduje:

„1. Jeśli zostanie stwierdzone, że wskaźnik, o którym mowa w art. 3 ust. 1 niniejszego rozporządzenia, maleje, wówczas zainteresowane państwo członkowskie, na poziomie krajowym lub regionalnym, ustanawia dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności wymienionych w załączniku I do rozporządzenia [...] nr 73/2009 zakaz przekształcania trwałych użytków zielonych bez uprzedniej zgody.

Jeśli zgoda, o której mowa w akapicie pierwszym, podlega wymogowi ustanowienia na danych gruntach trwałych użytków zielonych, grunty te już pierwszego dnia po ich przekształceniu uznawane są za trwałe użytki zielone w drodze odstępstwa od definicji ustalonej w art. 2 [pkt] 2. Obszary te wykorzystuje się do uprawy traw lub innych upraw zielnych [pastewnych roślin zielnych] przez pięć kolejnych lat następujących po ich przekształceniu.

2. Jeśli zostanie stwierdzone, że nie może być spełniony wymóg, o którym mowa w art. 3 ust. 2 niniejszego rozporządzenia, wówczas po zastosowaniu środków podjętych zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu zainteresowane państwo członkowskie ustanawia na poziomie krajowym lub regionalnym dla rolników ubiegających się o pomoc w ramach jakichkolwiek systemów płatności bezpośrednich wymienionych w załączniku I do rozporządzenia [...] nr 73/2009, którzy posiadają grunty przekształcone z trwałych użytków zielonych w grunty pod inne użytkowanie, obowiązek ponownego przekształcenia gruntów na trwałe użytki zielone.

[...]”.

- 13 Artykuł 2 lit. b) rozporządzenia nr 1120/2009 definiuje „uprawy trwałe” jako „uprawy niepodlegające rotacji, inne niż trwałe użytki zielone, które zajmują grunty przez okres pięciu lat lub dłużej i dają powtarzające się zbiory, w tym szkółki i zagajniki o krótkiej rotacji”.
- 14 Artykuł 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 zawiera następującą definicję „trwałych użytków zielonych”:

„»trwałe użytki zielone« oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres pięciu lat lub dłużej, z wyłączeniem obszarów odłogowanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2078/92 [...], obszarów odłogowanych zgodnie z art. 22, 23 i 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 [...] oraz obszarów odłogowanych zgodnie z art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 [...]; a w tym celu »trawy lub inne pasze z roślin zielonych« oznaczają wszelkie rośliny zielne, rosnące tradycyjnie na naturalnych użytkach zielonych lub zazwyczaj zawarte w mieszkankach nasion przeznaczonych do zasiewania użytków zielonych lub łąk w państwie członkowskim (wykorzystywanych bądź nie do wypasania zwierząt). Państwa członkowskie mogą uwzględnić rośliny uprawne wyszczególnione w załączniku I”.

- 15 W tym kontekście art. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1120/2009 definiuje „użytki zielone” w następujący sposób:

„»użytki zielone« oznaczają grunty orne wykorzystywane do produkcji trawy (wysiewanej lub naturalnej); do celów art. 49 rozporządzenia [...] nr 73/2009 wyrażenie »użytki zielone« obejmuje trwałe użytki zielone”.

Prawo niemieckie

- 16 W celu wypełnienia przewidzianych w rozporządzeniach unijnych zobowiązań państw członkowskich w dziedzinie utrzymania trwałych użytków zielonych ustawodawca niemiecki uchwalił Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (ustawę w sprawie obowiązków związanych z płatnościami bezpośrednimi). Paragraf 3 tej ustawy przewiduje, że kraje związkowe zapewniają, aby na ich terytorium udział trwałych użytków zielonych w odniesieniu do całkowitej powierzchni użytków rolnych nie ulegał znacznemu zmniejszeniu. W tym celu § 5 ust. 3 pkt 1 wspomnianej ustawy uprawnia rządy krajów związkowych do zakazania lub ograniczenia w drodze rozporządzenia przeorania trwałych użytków zielonych, jeżeli udział gruntów przeznaczonych na trwałe użytki zielone zmniejszył się o ponad 5%.
- 17 Na podstawie tego uprawnienia kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn przyjął w dniu 13 maja 2008 r. Dauergrünland-Erhaltungsverordnung (rozporządzenie w sprawie utrzymania trwałych użytków zielonych, zwane dalej „DGL-VO SH”). Zgodnie z § 1 ust. 1 DGL-VO SH, jeżeli na podstawie wniosków w ramach systemu płatności jednolitych zostanie stwierdzone, że udział trwałych użytków zielonych zmalał o ponad 5%, właściwy organ ogłasza publicznie tę wiadomość, w wyniku czego po tym ogłoszeniu zakazane jest oranie gruntów przeznaczonych na trwałe użytki zielone bez zezwolenia.
- 18 Paragraf 2 DGL-VO SH stanowi w tym względzie:
- „1. Rolnicy, którzy ubiegają się o płatności bezpośrednie, po ogłoszeniu stwierdzenia wymienionego w § 1 ust. 1 nie mogą orać trwałych użytków zielonych w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia [...] nr 796/2004 [...] przez cały okres otrzymywania płatności bezpośrednich [...].
2. W drodze odstępstwa od ust. 1 właściwy organ może zezwolić na przeoranie trwałych użytków zielonych”.
- 19 Właściwy minister kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn opublikował w dzienniku urzędowym kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn w dniu 23 czerwca 2008 r. zarządzenie ogólne, w którym stwierdził, że udział trwałych użytków zielonych zmniejszył się o ponad 5%. Z tego powodu od następnego dnia po ogłoszeniu obowiązuje zakaz orania gruntów określony w § 1 ust. 1 DGL-VO SH.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 20 Martin Grund jest rolnikiem składającym co roku wnioski w ramach systemu płatności jednolitej. W swoich wnioskach zadeklarował, że od 1998 r. i 1999 r. na dwóch ze swych działek uprawia trawę polową. W 2005 r. po skaryfikacji gleby dokonał on dosiewu mieszanki trawy koniczynowej na obu tych działkach i zadeklarował te działki na lata 2005–2008 jako obszary uprawy mieszanki trawy koniczynowej i polowej. W 2009 r. obie działki ponownie zostały przeznaczone do uprawy trawy polowej. Z początkiem roku gospodarczego 2010 r. jedna z działek została oddana w dzierżawę i złożono wniosek o uznanie jej za kośno-pastwiskową. Na drugiej działce M. Grund uprawia od 2010 r. kukurydzę kiszonkową na podstawie zezwolenia, które wydano mu w zamian za zobowiązanie się do założenia trwałych użytków zielonych na innej z należących do niego działek.

- 21 Pismem z dnia 9 stycznia 2009 r. LLUR powiadomił M. Grunda, że dokonał zmiany klasyfikacji tych dwóch działek na grunty przeznaczone na trwałe użytki zielone, ponieważ w latach 1998–2008 były one użytkowane jako użytki zielone przez nieprzerwany okres sześciu lat lub więcej. Ponadto LLUR poinformował M. Grunda o tym, że działki te są objęte zakazem orania ustanowionym w DGL-VO SH.
- 22 W dniu 4 czerwca 2009 r. M. Grund wniosł na podstawie § 43 ust. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) skargę deklaratoryjną do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego Szlezwika–Holsztynu) o stwierdzenie, że obie działki będące przedmiotem zmiany klasyfikacji przez LLUR nie są objęte wspomnianym zakazem orania. W uzasadnieniu skargi M. Grund wskazał, że ma on uzasadniony interes w tym stwierdzeniu, i podniósł, że obie te działki nie mogą być sklasyfikowane jako trwałe użytki zielone, ponieważ jako działki przeznaczone na uprawę traw polowych były poddawane przeoraniu po roku lub dwóch latach. Martin Grund podniósł, że w każdym wypadku fakt zmiany mieszanki koniczyny i trawy polowej na trawę polową albo w odwrotnym kierunku stanowi płodozmian, który uniemożliwia powstanie trwałych użytków zielonych i kończy użytkowanie danych gruntów jako trwałych użytków zielonych.
- 23 LLUR zakwestionował tę argumentację, stwierdzając, że grunty przeznaczone na uprawę trawy polowej, które są regularnie orane, należy uznać za równoważne naturalnym trwałym użytkom zielonym. Decydująca jest okoliczność, że w sposób nieprzerwany uprawiana jest ta sama roślina uprawna i że w przeciwnym razie wystąpiłby płodozmian. Skoro jednak na obu działkach przez ponad pięć lat nieprzerwanie uprawiana była trawa polowa, to zdaniem LLUR, bez względu na późniejszy dosiew mieszanki trawy koniczynowej i polowej, chodzi o trwałe użytki zielone.
- 24 Orzeczeniem z dnia 13 października 2010 r. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht jako sąd pierwszej instancji oddalił omawianą skargę jako bezzasadną ze względu na to, że zasadniczo rotacja różnych pastewnych roślin zielnych nie pozbawiała gruntów raz nabytego statusu trwałych użytków zielonych. Wyrokiem z dnia 12 maja 2011 r. Schleswig-Holsteinisches Obergerwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny Szlezwika–Holsztynu), po wysłuchaniu stron na rozprawie w tym samym dniu, oddalił odwołanie M. Grunda wniesione od wspomnianego orzeczenia ze względu na to, że niezależnie od tego, czy płodozmian występuje wyłącznie w przypadku przejścia z uprawy trawy i innych pastewnych roślin zielnych na produkcję innych roślin uprawnych, fakt przejścia z uprawy trawy na uprawę innych pastewnych roślin zielnych nie miał wpływu na nabyty już status trwałych użytków zielonych.
- 25 W dniu 28 czerwca 2011 r. M. Grund wniosł skargę kasacyjną na ten wyrok do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego).
- 26 We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający podkreśla, że jest on związany ustaleniami faktycznymi sądu apelacyjnego dokonanyymi w wyroku z dnia 12 maja 2011 r. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w przypadku pierwszej ze wspomnianych działek, która została oddana w dzierżawę, M. Grund ma nadal interes w doprowadzeniu do stwierdzenia, że nie chodzi o trwałe użytki zielone, gdyż ewentualnie mógłby uzyskać wyższy czynsz za swoje grunty. W konsekwencji należałoby zbadać, czy grunty te w dniu 12 maja 2011 r. były trwałymi użytkami zielonymi. Co się tyczy drugiej działki, która od roku 2010 nie jest już użytkowana jako użytki zielone, lecz przeznaczona jest na uprawę kukurydzy kiszonkowej, sąd odsyłający uznaje, że żądanie deklaratoryjne związane jest z datą zmiany przeznaczenia gruntu, gdyż obowiązek, do którego musiał zastosować się M. Grund, by założyć trwałe użytki zielone na gruncie zastępczym w zamian za zgodę na przeoranie przyznaną na tę działkę, wynika ze statusu trwałych użytków zielonych, który owa działka utraciła tego samego roku. W odniesieniu do tej ostatniej działki należałoby zatem zbadać, czy grunty były trwałymi użytkami zielonymi w roku 2010.

27 Sąd odsyłający zaznacza, że wynik postępowania zależy od wykładni pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu prawa Unii, a w szczególności w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004, gdyż odnośne prawo niemieckie posługuje się wyraźnym odesłaniem do tego przepisu, niezależnie od tego, że zostało ono następnie zmienione rozporządzeniem nr 239/2005, czy wręcz zastąpione rozporządzeniem nr 1122/2009. Rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy więc od wyjaśnienia tego, jakie zmiany na gruncie rolnym stoją na przeszkodzie statusowi trwałych użytków zielonych. W tym kontekście sąd ten nie dostrzega w definicji „trwałych użytków zielonych” zawartej w tym przepisie jakiegokolwiek wskazówki, zgodnie z którą samo przeoranie użytków zielonych wykluczałoby klasyfikację „trwałych użytków zielonych”. Sąd wskazuje również, że skłania się do uznania, iż następowanie po sobie różnych pastewnych roślin zielnych nie stanowi płodozmianu w rozumieniu rozporządzenia nr 796/2004, zauważając przy tym, że prawidłowa wykładnia prawa Unii nie jest na tyle oczywista, by była wykluczona jakakolwiek racjonalna wątpliwość. Przywołuje on niektóre przepisy tego prawa dotyczące badania struktury gospodarstw rolnych, które mogłyby mieć wpływ na wykładnię wspomnianego pojęcia.

28 W tej sytuacji Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy grunt rolny stanowi trwałe użytki zielone w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia [nr 796/2004], jeżeli aktualnie i od co najmniej pięciu lat jest wykorzystywany pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych, ale grunt ten w tym okresie jest orany i zamiast dotychczasowej pastewnej rośliny zielnej (tutaj: trawy koniczynowej) wysiana zostaje inna pastewna roślina zielna (tutaj: trawa polowa), czy też chodzi w tych przypadkach o płodozmian, który wyklucza powstanie trwałych użytków zielonych?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

29 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy definicji „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004. Z postanowienia odsyłającego wynika, że za daty właściwe dla ustalenia, czy obie działki, o których mowa w postępowaniu głównym, objęte są definicją „trwałych użytków zielonych”, należy przyjąć, odpowiednio, lata 2010 i 2011. Z tego wynika, że do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym należy zastosować definicję „trwałych użytków zielonych” zawartą w przepisach unijnych obowiązujących w tych dwóch latach, a mianowicie definicję zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009. Trybunał dokona zatem wykładni definicji „trwałych użytków zielonych” według tego przepisu. W tym względzie okoliczność, że właściwe uregulowanie krajowe nadal odsyła do rozporządzenia nr 796/2004, nie ma znaczenia.

30 Niemniej, jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 35 opinii, nie ma istotnych różnic między definicją „trwałych użytków zielonych” zawartą w art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004 a definicją zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009, gdyż elementy tej definicji decydujące dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym są w każdym wypadku zasadniczo identyczne w obu tych rozporządzeniach. W konsekwencji należy wskazać, że gdyby sąd odsyłający stwierdził zgodnie z krajowym prawem procesowym, iż spór podlega ostatecznie definicji „trwałych użytków zielonych” przewidzianej w art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 796/2004, to odpowiedź udzieloną w niniejszym wyroku na zadane pytanie można przenieść na ten wcześniejszy akt ustawodawczy.

Co do istoty

- 31 Swoim pytaniem sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy definicję „trwałych użytków zielonych” zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ona grunty rolne, które są aktualnie i od co najmniej pięciu lat wykorzystywane pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych, również wtedy, gdy grunty te były w tym okresie orane i obsiewane odmianą pastewnej rośliny zielnej inną niż odmiana uprawiana na nich poprzednio.
- 32 Na wstępie należy stwierdzić, że w treści definicji „trwałych użytków zielonych” zawartej w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 nie ma żadnej wzmianki o tym, by fakt orania gruntu i obsiania go odmianą pastewnej rośliny zielnej inną niż uprawiana na nim poprzednio sam w sobie wykluczał klasyfikację jako „trwałe użytki zielone”.
- 33 Należy również zaznaczyć, że definicja ta nie wprowadza żadnego rozróżnienia między trawą a określonymi pastewnymi roślinami zielnymi, wobec czego wszystkie trawy i wszystkie inne pastewne rośliny zielne należą do jednej i tej samej kategorii, która z kolei nie dzieli się na podkategorie. Ze sformułowania wyrażenia „upraw[a] traw lub innych pasz z roślin zielonych” zawartego w tej definicji wynika bowiem, że wszystkie odmiany pastewnych roślin zielnych są uważane za równoważne w świetle art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 i że wybór konkretnej odmiany pastewnej rośliny zielnej uprawianej na danych gruntach jako taki nie ma wpływu na klasyfikację tych gruntów jako „trwałych użytków zielonych”. Fakt, iż wspomniane sformułowanie łączy trawę i inne pastewne rośliny zielne, wskazuje zatem na to, że „płodozmian” w rozumieniu tego przepisu ma miejsce wyłącznie w przypadku uprawy rośliny uprawnej innej niż pastewna roślina zielna.
- 34 Ponadto system ustanawiający obowiązek utrzymania trwałych użytków zielonych przewidziany w rozporządzeniu nr 1122/2009 wskazuje również na to, że kategoria trwałych użytków zielonych nie może być dzielona na podkategorie różnych pastewnych roślin uprawnych i że w konsekwencji wybór odmiany uprawianej pastewnej rośliny zielnej nie ma żadnego znaczenia w tym względzie. Z samego sformułowania art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia wynika bowiem, że tylko użytkowanie gruntów do roślin uprawnych innych niż trwałe użytki zielone podlega obowiązkowi uzyskania uprzedniej zgody. Wyrażenie „inne użytkowanie” użyte w tych przepisach przeciwstawia jedynie „inne użytkowanie” gruntów użytkowaniu ich jako trwałych użytków zielonych jako kategorii ogólnej i niepodzielnej. Również obowiązek „ponownego przekształcenia gruntów na trwałe użytki zielone” przewidziany w tym artykule może mieć sens, tylko jeżeli dane grunty nie są już użytkowane jako użytki zielone po przeznaczeniu ich na „inne użytkowanie”.
- 35 Tym samym prawodawca unijny nie nadaje żadnego znaczenia temu, jaką odmianę pastewnej rośliny zielnej konkretnie uprawiano na danych gruntach. Uregulowanie to nie wymaga bowiem w szczególności, by dane grunty zostały ponownie obsiane tą samą odmianą pastewnej rośliny zielnej, która była na nich poprzednio uprawiana. Dla klasyfikacji „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 ma znaczenie faktyczne użytkowanie lub przeznaczenie danych gruntów (zob. wyrok Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 37). Ani zmiana odmiany trawy, ani też stosowany proces technologiczny, taki jak oranie lub skaryfikacja z dosiewem, nie mogą mieć jakiegokolwiek wpływu na tę klasyfikację.
- 36 Ponadto cel utrzymania trwałych użytków zielonych wskazany w motywie 7 rozporządzenia nr 73/2009 również wskazuje na to, że fakt przejścia na tym samym gruncie z określonego rodzaju użytków zielonych na inny nie może być uznany za „płodozmian” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009, wykluczający klasyfikację jako „trwałe użytki zielone” zgodnie z tym przepisem. Z motywu tego wynika bowiem, że ze względu na pozytywny wpływ trwałych użytków zielonych na środowisko celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych użytków zielonych, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne.

- 37 Ten cel utrzymania trwałych użytków zielonych można jednak osiągnąć, tylko jeżeli następstwo różnych rodzajów użytkowania gruntów jako użytków zielonych również będzie mogło nadać im po pięciu latach status trwałych użytków zielonych. Dlatego aby tak się stało, należy utrudnić przekształcanie użytków zielonych w grunty orne, w szczególności uniemożliwiając rolnikowi, by w łatwy sposób mógł pozbawić swoje grunty przeznaczone na uprawę trawy i innych pastewnych roślin zielonych klasyfikacji jako „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009, i tym samym obejść obowiązki związane z ich utrzymaniem.
- 38 Gdyby bowiem dopuszczono, że samo przejście w okresie pięciu lat lub dłuższym, o którym mowa w tym przepisie, z jednej pastewnej rośliny zielonej na inną odmianę pastewnej rośliny zielonej może wyłączyć tę klasyfikację „trwałych użytków zielonych”, trudno byłoby osiągnąć wspomniany cel utrzymania trwałych użytków zielonych. Przeoranie i obsianie tych gruntów w tym okresie odmianą pastewnej rośliny zielonej inną niż ta, która była na nich uprzednio uprawiana, nie może zatem mieć samo w sobie jakiegokolwiek wpływu na wspomnianą klasyfikację.
- 39 Ponadto należy zaznaczyć, że przepisy unijne dotyczące badania struktury gospodarstw rolnych, które przywołuje sąd odsyłający, nie mogą podważyć tej wykładni definicji „trwałych użytków zielonych” zgodnie z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009, gdyż jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 66 opinii, przedmiot i cel tych przepisów różnią się od przedmiotu i celu przepisów dotyczących płatności bezpośrednich, do których odnosi się wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 40 Uwzględniając całość powyższych rozważań, na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że definicję „trwałych użytków zielonych” zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 należy interpretować w ten sposób, iż obejmuje ona grunty rolne, które są aktualnie i od co najmniej pięciu lat wykorzystywane pod uprawę trawy lub innych pastewnych roślin zielonych, również wtedy, gdy grunty te były w tym okresie orane i obsiewane odmianą pastewnej rośliny zielonej inną niż uprawiana na nich poprzednio.

W przedmiocie kosztów

- 41 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Definicję „trwałych użytków zielonych” zawartą w art. 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ona grunty rolne, które są aktualnie i od co najmniej pięciu lat wykorzystywane pod uprawę trawy lub innych pastewnych roślin zielonych, również wtedy, gdy grunty te były w tym okresie orane i obsiewane odmianą pastewnej rośliny zielonej inną niż uprawiana na nich poprzednio.

Podpisy