Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

14 päivänä lokakuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Yhteinen maatalouspolitiikka – Suorat tukijärjestelmät – Yhteiset säännöt – Tilatukijärjestelmä – Asetus (EY) N:o 1120/2009 – 2 artiklan c alakohta – Pysyvä laitumen käsite – Viljelykierto – Erityisellä luonnonsuojelualueella sijaitsevien niittyjen ja laitumien luonnollinen ja säännöllinen tulvien alle jääminen

Asiassa C-373/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Szczecinin voivodikunnan hallintotuomioistuin, Puola) on esittänyt 18.6.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.8.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

A.M.

vastaan

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: kuudennen jaoston puheenjohtaja I. Ziemele (esittelevä tuomari), joka hoitaa seitsemännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– A.M., itse,

– Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, asiamiehenään J. Goc-Celuch, radca prawny,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kaduczak ja A. Sauka,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 (EUVL 2009, L 316, s. 1) 2 artiklan c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat viljelijä A.M. ja Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (maatalouden uudelleenjärjestelystä ja uudistamisesta vastaavan viraston alueellisen osaston johtaja Z) ja jossa on kyse Z:n päätöksestä evätä A.M:ltä tietyt maatalouden ympäristötuet ja määrätä hänet palauttamaan tältä osin jo maksetut summat sillä perusteella, että kyseinen viljelijä on harjoittanut viljelykiertoa sen jälkeen, kun asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi ”pysyväksi laitumeksi” luokitellut maa-alueet ovat jääneet kokonaan tai osittain tulvien alle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1698/2005

3 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL 2005, L 277, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 74/2009 (EUVL 2009, L 30, s. 100) (jäljempänä asetus N:o 1698/2005), 50 a artiklan, jonka otsikko oli ”Pääasialliset vaatimukset”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tukia 36 artiklan a alakohdan i–v alakohdan ja 36 artiklan b alakohdan i, iv, ja v alakohdan mukaisesti saavan tuensaajan on noudatettava koko maatilalla [yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19.1.2009 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 73/2009 [(EUVL 2009, L 30, s. 16)] 5 ja 6 artiklassa ja liitteissä II ja III lueteltuja lakisääteisiä hoitovaatimuksia ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia.”

4 Asetus N:o 1698/2005 on kumottu Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1305/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 487).

Asetus N:o 73/2009

5 Asetuksen N:o 73/2009 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa täsmennettiin seuraavaa:

”Pysyvien laitumien myönteiset ympäristövaikutukset on tunnustettu [yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetussa neuvoston] asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 [(EUVL 2003, L 270, s. 1)]. Tässä asetuksessa tarkoitetut toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ollut kannustaa nykyisten pysyvien laidunten säilyttämiseen entisellään sen varmistamiseksi, että suuria alueita ei muuteta peltomaaksi, olisi säilytettävä.”

6 Asetuksen N:o 73/2009 4–6 artikla sisältyivät sen II osaston, jonka otsikko oli ”Suoria tukia koskevat yleiset säännökset”, 1 lukuun, jonka otsikko oli ”Täydentävät ehdot”, ja ne koskivat vaatimuksia, joita jokaisen suoria tukia saavan viljelijän oli noudatettava.

7 Asetuksen N:o 73/2009 liitteessä II, jonka otsikko oli ”Asetuksen 4 ja 5 artiklassa tarkoitetut lakisääteiset hoitovaatimukset”, mainittiin muun muassa luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL 1992, L 206, s. 7).

8 Kyseisen asetuksen liitteessä III, jonka otsikko oli ”Asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus”, säädettiin muun muassa ylläpidon vähimmäistason osalta tarpeesta säilyttää maisemapiirteet, mukaan luettuina tapauksen mukaan pensasaidat, lammikot, ojat ja linjassa, ryhmissä tai yksinään olevat puut sekä pellonpientareet.

9 Asetus N:o 73/2009 on kumottu yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608).

Asetus N:o 1120/2009

10 Asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklassa, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:

”Asetuksen [N:o 73/2009] III osastossa ja tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

c) ’pysyvällä laitumella’ maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole vähintään viiteen vuoteen kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään, lukuun ottamatta – – kesannoituja aloja; lisäksi tässä tarkoituksessa ’heinäkasvit tai muut nurmirehukasvit’ tarkoittaa kaikkia nurmikasveja, joita jäsenvaltiossa esiintyy luonnonlaitumilla tai jotka tavallisesti sisältyvät keto- tai niittysiemenseoksiin (riippumatta siitä käytetäänkö näitä alueita laiduntamiseen). Jäsenvaltiot voivat sisällyttää tähän liitteessä I luetteloidut peltokasvit;

– –”

11 Asetus N:o 1120/2009 on kumottu asetuksen N:o 1307/2013 täydentämisestä ja mainitun asetuksen liitteen X muuttamisesta 11.3.2014 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) N:o 639/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 1).

Puolan oikeus

12 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuesta maaseudun kehittämiseen vuosina 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelman yhteydessä 7.3.2007 annetun lain (Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013) 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Ohjelmassa toteutettavat toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Ohjelma toteutetaan Puolan alueella, ja siihen sisältyvät seuraavat toimenpiteet:

– –

14) maatalouden ympäristöohjelma;

– –”

13 Kyseisen lain 18a §:ssä, jonka otsikko on ”Vaatimukset ja säännöt, käsitteet”, säädetään seuraavaa:

”Jos tuen myöntämiseen sovelletaan – – asetuksessa [N:o 73/2009] ja kyseisen asetuksen nojalla annetuissa unionin säännöksissä mainittuja täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä ja perusteita, ’säännöillä ja perusteilla’ tarkoitetaan suorien tukijärjestelmien nojalla myönnettyjä tukia koskevissa säännöksissä määriteltyjä sääntöjä ja perusteita.”

14 Vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelman piiriin kuuluvan toimenpiteen ”Maatalouden ympäristöohjelma” yhteydessä annettavan taloudellisen tuen myöntämistä koskevista yksityiskohdista ja menettelyistä 13.3.2013 annetun maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministerin asetuksen (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013) (jäljempänä maatalouden ympäristöasetus) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa määritellään vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelman piiriin kuuluvan toimenpiteen ”Maatalouden ympäristöohjelma” (jäljempänä ohjelma) nojalla myönnetyn taloudellisen tuen (jäljempänä maatalouden ympäristötuki) myöntämistä, maksamista ja palauttamista koskevat yksityiskohdat ja menettelyt ja erityisesti:

– –

5) [neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä mainitussa asetuksessa säädettyjen viljelijöiden suorien tukien järjestelmien mukaisten täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä viinialalle säädetyn tukijärjestelmän mukaisten

täydentävien ehtojen osalta 30.11.2009 annetun komission] asetuksen (EY) N:o 1122/2009 [(EUVL 2009, L 316, s. 65)] – – silloin kun on kyse lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamatta jättämisestä

6) maatalouden ympäristötuen vähennysprosentti suhteessa havaitun noudattamatta jättämisen merkityksen arviointiin sekä asetuksen [N:o 73/2009] 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vähäisinä pidettävät noudattamatta jättämiset

– –”

15 Kyseisen asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Maatalouden ympäristötukea myönnetään asetuksen N:o 73/2009 2 artiklan a alakohdassa tarkoitetulle viljelijälle (jäljempänä viljelijä), jos

– –

3) viljelijä panee erityispakettien ja niiden muunnelmien yhteydessä maatalouden ympäristöohjelman mukaisesti täytäntöön asetuksen [N:o 1698/2005] 39 artiklassa säädetyn viisivuotisen ympäristösitoumuksen (jäljempänä maatalouden ympäristösitoumus), joka sisältää perusvaatimuksia pidemmälle meneviä vaatimuksia,

– –”

16 Mainitun asetuksen 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Maatalouden ympäristösitoumus pannaan täytäntöön yhden tai useamman seuraavan paketin yhteydessä:

– –

2) Paketti 2. Luonnonmukainen viljely

3) Paketti 3. Laajaperäiset pysyvät laitumet

– –

2. Viljelijän, joka panee täytäntöön maatalouden ympäristösitoumuksen, on

1) säilytettävä entisellään maatilalla olevat [asetuksen N:o 1120/2009] 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetut pysyvät laitumet (jäljempänä pysyvät laitumet), jotka on yksilöity maatalouden ympäristöalan toimintasuunnitelmassa, ja mainitussa suunnitelmassa yksilöidyt maatalousmaiseman osat, joita ei käytetä maatalouteen ja jotka ovat luonnonvaraisten eläinten rauhoitusalueita;

– –”

17 Saman asetuksen 38 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos viljelijä ei ole säilyttänyt entisellään 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua maatilalla olevaa ja maatalouden ympäristöalan toimintasuunnitelmassa yksilöityä pysyvää laidunta tai sellaista maatalousmaiseman osaa, jota ei käytetä maatalouteen, kyseiselle viljelijälle maksetaan maatalouden ympäristötukea sinä vuonna, jolloin tämä laiminlyönti havaitaan, 20 prosenttia vähemmän.”

18 Maatalouden ympäristöasetuksen liitteessä 3, jonka otsikko on ”Yksittäisiä paketteja ja niiden muunnelmia koskevat vaatimukset”, on seuraavat täsmennykset:

”– –

II. Paketti 2. Luonnonmukainen viljely.

– –

2) jos täytäntöönpano tapahtuu samanaikaisesti samoilla maatalousmaa-alueilla:

Paketti 3. Laajaperäiset pysyvät laitumet – niittäminen osassa III vahvistetussa asianmukaisessa määräajassa.

– –

III. Paketti 3. Laajaperäiset pysyvät laitumet.

– –

2. Pakettia koskevat lisävaatimukset, jos pysyvät laitumet niitetään:

– –”

19 Ińskon luonnonpuistosta 27.7.2005 annetun Länsi-Pommerin voivodikunnan asetuksen nro 14/2005 (Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego) 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Puistossa ovat voimassa seuraavat kiellot

– –

8) vesimuodostumien ja kosteikkojen täyttäminen ja muuntaminen

– –”

20 Ińskon luonnonpuiston suojelusuunnitelmasta 10.11.2005 annetun Länsi-Pommerin voivodikunnan asetuksen nro 36/2005 (Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego) 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Puiston suojelun tavoitteena on säilyttää puiston luonnonmukaiset, historialliset ja kulttuurilliset vahvuudet ja sen maisemaan liittyvät erityispiirteet, levittää niistä tietoa ja tehdä niitä tunnetuiksi kestävän kehityksen olosuhteissa, ja erityisesti

– –

3) säilyttää harvinaiset ja suojellut sieni-, kasvi- ja eläinlajit ja niiden elinympäristöt ja etenkin luonnonvaraiset linnut ja niiden elinympäristöt Natura 2000 lintujen erityissuojelualueella Ostoja Ińska PLB 320008

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut tavoitteet saavutetaan

1) suojelemalla ja hävinneiden tai huonontuneiden luonnon osatekijöiden osalta ennallistamalla

– –

c) pelloilla, tienvarsilla ja vesistöjen reunamilla sijaitsevat metsiköt sekä pelloilla tai metsissä sijaitsevat lammikot,

– –”

21 Kyseisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Seuraavat luonnonolosuhteet on määritettävä puiston suojelutavoitteiden toteuttamista varten:

– –

4) puiston alueen läpi kulkee Rega-joen valuma-alueen ja Ina-joen valuma-alueen välinen vedenjakaja, ja puiston alue on lähes kokonaan Ina-joen valuma-alueella

– –

6) puistossa on 14:ssä direktiivin [92/43] liitteessä I olevassa ryhmässä lueteltuja luontotyyppejä

– –”

22 Mainitun asetuksen 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Niiden keinojen yksilöinti ja määrittely, joilla voidaan poistaa nykyiset ja mahdolliset sisäiset ja ulkoiset uhat ja niiden vaikutukset sekä vähentää niitä, esitetään seuraavassa taulukossa:

– –

’Keinot uhkien ja niiden vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi’:

– –

13 – Maatalouden ympäristöohjelmien ja maatalouden hyvien käytänteiden täytäntöönpano – – Pelloilla sijaitsevien metsiköiden, lammikoiden ja muiden luonnonvaraisten maiden suojelu. Puskurivyöhykkeiden perustaminen tai laajentaminen lähiympäristössä:

vesimuodostumat, joiden leveys on vähintään 20 metriä

– –

21 – Yksinomaan maankuivatukseen käytettävien uusien tulvantorjuntajärjestelyjen poissulkeminen. Vedensitomisen parantaminen hidastamalla veden virtaamista vedenvirtausta rajoittavilla pohjakynnyksillä, kuivatusojien ylläpidosta luopuminen, – – veden virtaamisen estäminen, jota tuetaan pelloilla sijaitsevilla kesanto-alueilla toteutettavilla kuivatusjärjestelyillä (lammikot, suot ja kosteikot).”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23 Viljelijä A.M. aloitti vuonna 2009 viisivuotisen maatalouden ympäristösitoumuksen täytäntöönpanon kaudeksi 2009–2013 maatalouden ympäristöasetuksen liitteessä 2 mainittujen pakettien 2 (luonnonmukainen viljely) ja 3 (laajaperäiset pysyvät laitumet) yhteydessä. Kyseinen viljelijä sai vuosina 2009–2011 tällä perusteella tukia ilmoitetuille pinta-aloille.

24 Asiaa ensimmäisenä asteena käsitellyt hallintoviranomainen myönsi vuonna 2012 A.M:lle, joka oli pienentänyt ilmoitettua pinta-alaa sen vuoksi, että kyseinen alue oli jäänyt pitkään kokonaan tai osittain tulvien alle, mikä oli estänyt niittyjen ja laidunten niittämisen asetetuissa määräajoissa, tämän hakemuksen perusteella alennettua tukea.

25 A.M. haki vuonna 2013, joka on pääasiassa kyseessä oleva viitevuosi, maatalouden ympäristötukea ilmoittamalla näiden pakettien yhteydessä samat pinta-alat, jotka hän oli ilmoittanut vuosina 2009–2011, ja väitti, että sillä, että ilmoitettua pinta-alaa oli pienennetty vuonna 2012, ei voinut olla vaikutusta vuonna 2013 ilmoitettuun pinta-alaan, koska yhtäältä A.M. ei ollut ollut vastuussa kyseessä olevista tulvista ja toisaalta hän oli niittänyt niityt ja laitumet vaadittua ajankohtaa myöhemmin. Hän oli niittänyt kyseiset niityt ja laitumet nimittäin vuoden 2012 lokakuussa, mikä vahvistettiin asiaa ensimmäisenä asteena käsitelleen hallintoviranomaisen 15.10.2012 tekemässä tarkastuksessa.

26 Asiaa ensimmäisenä asteena käsitellyt hallintoviranomainen katsoi kuitenkin pääasian taustalla olevista tosiseikoista tekemässään kuudennessa päätöksessä, että tulvien alle kokonaan tai osittain jääneen pinta-alan osalta maa-alueiden jatkuva käyttö pysyvinä laitumina oli keskeytynyt ja että vaikka nämä maa-alueet voidaan palauttaa maatalouskäyttöön suhteellisen lyhyessä ajassa, niitä ei kuitenkaan voida pitää pysyvinä laitumina, koska A.M. on harjoittanut viljelykiertoa pysyviksi laitumiksi luokiteltujen maa-alueiden jouduttua kokonaan tai osittain tulvan alle.

27 Asiaa toisena asteena käsittelevään hallintoviranomaiseen tehtyjen tuloksettomien valitusten jälkeen A.M. saattoi asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen eli Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinien (Szczecinin voivodikunnan hallintotuomioistuin, Puola) käsiteltäväksi ja vetosi muun muassa asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdan rikkomiseen.

28 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että kysymys siitä, menettävätkö pysyvät laitumet ominaispiirteensä ja tarkoituksensa, kun niihin sovelletaan viljelykiertoa, sellaisena kuin kansalliset viranomaiset ovat sitä tulkinneet, eli kun ne jäävät kokonaan tai osittain tulvan alle, ei ole täysin selvä.

29 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko kansallisten viranomaisten tulkinta [asetuksen N:o 1120/2009] 2 artiklan c alakohdan määritelmästä ”pysyvä laidun” oikea, kun tämän tulkinnan mukaan erityisellä suojelualueella (Natura 2000 -alue; Ińskon luonnonpuisto) sijaitsevien niittyjen ja laidunten luonnollinen ja säännöllinen sekä kokonainen tai osittainen tulvien alle jääminen johtaa näiden maa-alueiden kuulumiseen ”viljelykiertoon” ja aiheuttaa sellaisen viisivuotiskauden (tai pidemmän kauden) keskeytymisen, jona nämä maa-alueet eivät kuulu ”viljelykiertoon”, minkä seurauksena viljelijälle aiheutuu maatalouden ympäristötukien menetyksiä tai niitä koskevia rajoituksia sekä muita maatalouden viisivuotisen ympäristöohjelman toteuttamisen keskeytymiseen liittyviä taloudellisia seurauksia?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaa tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun ”pysyvän laitumen” käsitteen ulkopuolelle on jätetty erityisellä suojelualueella sijaitsevat niityt tai laitumet, jotka jäävät luonnollisesti ja säännöllisesti kokonaan tai osittain tulvien alle, koska tällaiset tulvat johtavat asianomaisten maa-alueiden kuulumiseen mainitussa säännöksessä tarkoitettuun ”viljelykiertoon”.

31 Asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdan mukaan ”pysyvällä laitumella” tarkoitetaan ”maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti (itseuudistuva) tai viljelemällä (kylvämällä) ja joka ei ole vähintään viiteen vuoteen kuulunut tilan viljelykiertojärjestelmään, lukuun ottamatta – – kesannoituja aloja”.

32 Kuten kyseisen määritelmän sanamuodosta ilmenee, kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta maa-alueet voivat kuulua kyseisessä säännöksessä tarkoitetun ”pysyvän laitumen” käsitteen alaan, eli yhtäältä näitä maa-alueita käytetään nurmirehukasvien kasvattamiseen ja toisaalta mainitut maa-alueet eivät ole vähintään viiden vuoden ajan kuuluneet viljelykiertojärjestelmään.

33 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensimmäisen edellytyksen osalta selvää, että asianomaisia maa-alueita käytetään nurmirehukasvien kasvattamiseen ja että tämä edellytys siis täyttyy.

34 Toisen edellytyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko mahdollista katsoa, että erityisellä suojelualueella sijaitsevien niittyjen ja laitumien jääminen luonnollisesti ja säännöllisesti kokonaan tai osittain tulvien alle johtaa viljelykiertoon. Jos näin on, olisi näet katsottava, että kyseiset niityt ja laitumet jäävät asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun ”pysyvän laitumen” käsitteen ulkopuolelle.

35 On huomautettava, että ”viljelykierron” käsitettä ei määritellä asetuksessa N:o 1120/2009, jossa määritetään asetuksen N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, eikä tässä viimeksi mainitussa asetuksessa.

36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, myös sen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät,

jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 58 kohta ja tuomio 29.7.2019, Pelham ym., C-476/17, EU:C:2019:624, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Ensinnäkin asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdan sanamuodosta on todettava, että ”viljelykierron” käsitteellä tarkoitetaan sen tavanomaisessa merkityksessä maatalouskäytäntöä, jonka mukaan samalla maapalstalla viljellään peräkkäin eri viljelykasveja tietyn ajanjakson ajan maaperän hedelmällisyyden säilyttämiseksi ja haitallisten organismien aiheuttamien vaikutusten vähentämiseksi.

38 Ei voida kuitenkaan katsoa, että niittyjen ja laidunten joutumista luonnollisesti ja säännöllisesti osittain tai kokonaan tulvien alle voitaisiin pitää tällaisena ”maatalouskäytäntönä”, varsinkaan, kun nämä tulvat kestävät – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – rajatun ajan, koska tulvat ovat asianomaisen viljelijän tahdosta riippumattomia ja ne ovat seurausta luonnollisista ja säännöllisistä ilmiöistä, joita ei yleensä voida ennakoida. Tällaiset ilmiöt eivät myöskään johda eri ”viljelyjen” peräkkäisyyteen samalla maapalstalla, koska ”viljelyn” käsite merkitsee sinänsä sen tavanomaisessa merkityksessä maan viljelemistä kasvien kasvattamiseksi.

39 Unionin tuomioistuin on tältä osin lisäksi todennut 2.10.2014 antamassaan tuomiossa Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, 33 kohta), että kyse voi olla asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetusta ”viljelykierrosta” ainoastaan silloin, kun kasvatetaan muuta kasvia kuin nurmirehukasvia.

40 Kuten unionin tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa huomauttanut, asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi ”pysyväksi laitumeksi” luonnehtimisen kannalta on ratkaisevaa asianomaisten maa-alueiden tosiasiallinen käyttö tai käyttötarkoitus. Tämän luonnehdinnan kannalta ei sitä vastoin ole merkitystä heinäkasvilajikkeen muuttamisella tai kyntämisen tai maan muokkaamisen ja täydennyskylvämisen kaltaisella käytetyllä teknisellä prosessilla eikä myöskään asianomaisen maatalousmaan kattavan kasvillisuuden tyypillä (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, 35 kohta ja tuomio 30.4.2020, Kreikka v. komissio (Pysyvät laitumet), C-797/18 P, EU:C:2020:340, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Kuten Puolan hallitus ja Euroopan komissio pääosin korostavat, erityisellä suojelualueella olevien maa-alueiden jäämisellä luonnollisesti ja säännöllisesti osittain tai kokonaan tulvien alle ei ole kuitenkaan itsessään mitään vaikutusta asianomaisten maa-alueiden luonnehtimiseen mainitussa säännöksessä tarkoitetuksi pysyväksi laitumeksi. Vaikka tällaiset ilmiöt voivat vaikuttaa niittämisajankohtaan, ne eivät näet muuta näiden maa-alueiden käyttötarkoitusta eivätkä johda asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun ”viljelykiertoon”. Ne eivät etenkään johda minkään teknisen prosessin kautta ”muun kasvin” kasvattamiseen.

42 Toiseksi on todettava, että tällaista tulkintaa tukevat kyseessä olevalla säännöstöllä tavoitellut päämäärät ja asiayhteys, jonka osa tämä säännöstö on.

43 Tässä yhteydessä yhtäältä asetuksen N:o 72/2009 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että pysyvien laitumien myönteisten ympäristövaikutusten takia on toteutettava toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kannustaa nykyisten pysyvien laidunten säilyttämiseen entisellään sen varmistamiseksi, että suuria alueita ei muuteta peltomaaksi (ks. vastaavasti myös tuomio 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, 36 kohta ja tuomio 9.6.2016, Planes Bresco, C-333/15 ja C-334/15, EU:C:2016:426, 45 kohta).

44 Se, ettei tällaisia maa-alueita pidetä asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna ”pysyvänä laitumena” pelkästään siitä syystä, että ne jäävät säännöllisin väliajoin luonnollisesti kokonaan tai osittain tulvien alle, olisi kuitenkin tällaisen entisellään säilyttämistä koskevan tavoitteen vastaista (ks. analogisesti tuomio 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, 38 kohta).

45 Unionin tuomioistuimella on toisaalta ollut tilaisuus muistuttaa, että ympäristönsuojelu, joka on yksi unionin päätavoitteista, on katsottava yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvaksi tavoitteeksi ja tarkemmin sanottuna yhdeksi tilatukijärjestelmän tavoitteista (tuomio 9.6.2016, Planes Bresco, C-333/15 ja C-334/15, EU:C:2016:426, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tässä yhteydessä korostanut, että asianomaiset niityt ja laitumet sijaitsevat erityisellä suojelualueella (Natura 2000 -alue; Ińskon luonnonpuisto; 14:ssä direktiivin 92/43 liitteessä I olevassa ryhmässä luetellut luontotyypit). Tästä seuraa, että – kuten Puolan hallitus korostaa – asianomaisiin maa-alueisiin sovelletaan tästä syystä useita rajoituksia, jotka perustuvat lakisääteisiin vaatimuksiin.

47 Nyt käsiteltävässä asiassa näihin rajoituksiin kuuluivat asetuksen N:o 1698/2005 50 a artiklan 1 kohdassa säädetyt rajoitukset, joiden mukaan muun muassa Natura 2000 -tukien tuensaajan on noudatettava koko maatilalla tiettyjä muun muassa asetuksen N:o 73/2009 liitteissä II ja III mainittuja lakisääteisiä hoitovaatimuksia sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia. Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 73/2009 liitteessä II säädettiin kyseisen asetuksen 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen lakisääteisten hoitovaatimusten osalta velvollisuudesta noudattaa direktiivin 92/43 vaatimuksia, kun taas asetuksen N:o 73/2009 liitteessä III, joka koskee kyseisen asetuksen 6 artiklassa tarkoitettua hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta, säädettiin tarpeesta säilyttää maisemapiirteet, mukaan luettuina tapauksen mukaan pensasaidat, lammikot, ojat ja linjassa, ryhmissä tai yksinään olevat puut sekä pellonpientareet.

48 Tällaisia vaatimuksia on vahvistettu myös Ińskon luonnonpuiston suojelusuunnitelmasta annetussa Länsi-Pommerin voivodikunnan asetuksessa nro 36/2005, jolla suljetaan pois yksinomaan maankuivatukseen käytettävät uudet tulvantorjuntajärjestelyt ja säädetään etenkin vedensitomisen parantamisesta, kuivatusojien ylläpidosta luopumisesta tai vedenvirtauksen estämisestä.

49 Maatalouden uudelleenjärjestelystä ja uudistamisesta vastaavan viraston alueellisen osaston johtajan puolustaman kaltainen ”viljelykierron” käsitteen tulkinta, joka kattaisi erityisellä suojelualueella olevien maa-alueiden jäämisen luonnollisesti ja säännöllisesti osittain tai kokonaan tulvien alle, jolloin kyseessä olevat maa-alueet jäävät ”pysyvän laitumen” käsitteen ulkopuolelle eivätkä viljelijät saa siis suoria tukia, vaikka he ovat noudattaneet sovellettavia lakisääteisiä ympäristövaatimuksia, olisi vastoin tämän tuomion 45 kohdassa mainittua tavoitetta ja sillä saatettaisiin saada kyseiset viljelijät luopumaan erityisellä suojelualueella olevien maa-alueiden käyttämisestä pysyvinä laitumina, vaikka asianomaisilla alueilla on useita direktiivin 92/43 liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä, joiden avulla voidaan säilyttää luonnonvaraiset eläin- ja -kasvikannat.

50 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun ”pysyvän laitumen” käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty erityisellä suojelualueella sijaitsevia niittyjä

tai laitumia, jotka jäävät luonnollisesti ja säännöllisesti kokonaan tai osittain tulvien alle, koska tällaiset tulvat eivät itsessään johda asianomaisten maa-alueiden kuulumiseen mainitussa säännöksessä tarkoitettuun ”viljelykiertoon”.

Oikeudenkäyntikulut

51 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 III osastossa säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 29.10.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 2 artiklan c alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun ”pysyvän laitumen” käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty erityisellä suojelualueella sijaitsevia niittyjä tai laitumia, jotka jäävät luonnollisesti ja säännöllisesti kokonaan tai osittain tulvien alle, koska tällaiset tulvat eivät itsessään johda asianomaisten maa-alueiden kuulumiseen mainitussa säännöksessä tarkoitettuun ”viljelykiertoon”.

Allekirjoitukset