Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

14. listopada 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zajednička poljoprivredna politika – Programi izravne potpore – Zajednička pravila – Program jedinstvenih plaćanja – Uredba (EZ) br. 1120/2009 – Članak 2. točka (c) – Pojam ‚trajni pašnjak' – Plodored – Prirodne i povremene poplave livada i pašnjaka koji se nalaze u posebnom području zaštite prirode"

U predmetu C-373/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Vojvodski upravni sud u Szczecinu, Poljska), odlukom od 18. lipnja 2020., koju je Sud zaprimio 6. kolovoza 2020., u postupku

A. M.

protiv

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: I. Ziemele (izvjestiteljica), predsjednica šestog vijeća, u svojstvu predsjednice sedmog vijeća, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za A. M., on sam,

– za Dyrektora Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacja i Modernizacji Rolnictwa, J. Goc-Celuch, radca prawny,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Kaduczak i A. Sauka, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: poljski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (c) Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL 2009., L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između A. M.-a, poljoprivrednika, i Dyrektora Z. oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ravnatelj regionalnog odjela Agencije za restrukturiranje i modernizaciju poljoprivrede) povodom odluke potonjeg da A. M.-u odbije pravo na određena agrookolišna plaćanja te mu naloži povrat iznosa koju su mu već uplaćeni po toj osnovi zbog toga što je taj poljoprivrednik primijenio plodored nakon poplavljivanja i potapanja zemljišta koja su uključena u „trajni pašnjak” u smislu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1698/2005

3 Članak 50.a Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 74/2009 od 19. siječnja 2009. (SL 2009., L 30, str. 100.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 68., str. 100.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1698/2005), naslovljen „Glavni zahtjevi”, u stavku 1. određivao je:

„Korisnik koji prima plaćanja u skladu s člankom 36. točkom (a) podtočkama i. do v. i člankom 36. točkom (b) podtočkama i., iv. i v. dužan je na čitavome gospodarstvu poštovati obvezne zahtjeve za upravljanje i dobre poljoprivredne i okolišne uvjete iz članaka 5. i 6., te iz priloga II. i III. Uredbi (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 (SL 2009., L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.)].”

4 Uredba br. 1698/2005 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1305/2013 od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2013., L 347, str. 487.).

Uredba br. 73/2009

5 U uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 73/2009 precizira se:

„Uredbom (EZ) br. 1782/2003 [Vijeća 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, o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.)] 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."

6 Članci 4. do 6. Uredbe br. 73/2009 nalazili su se u poglavlju 1., naslovljenom „Višestruka sukladnost", glave II. te uredbe, naslovljenoj „Opće odredbe o izravnim plaćanjima", i odnosili se na zahtjeve koje je svaki poljoprivrednik koji prima izravna plaćanja dužan poštovati.

7 Prilog II. Uredbi br. 73/2009, naslovljen „Zakonom propisani zahtjevi o upravljanju iz članaka 4. i 5.", navodio je, među ostalim, Direktivu Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.).

8 Prilog III. toj uredbi, naslovljen „Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti iz članka 6.", predviđao je, među ostalim, što se tiče minimalne razine održavanja, potrebu očuvanja obilježja krajobraza, uključujući, prema potrebi, živice, bare, drvorede ili pojedinačno drveće te granice polja.

9 Uredba br. 73/2009 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike (SL 2013., L 347, str. 608.).

Uredba br. 1120/2009

10 Članak 2. Uredbe br. 1120/2009, naslovljen „Definicije", određivao je:

„Za potrebe glave III. Uredbe [br. 73/2009] i za potrebe ove uredbe koriste se sljedeće definicije:

[…]

(c) ‚trajni pašnjak' znači 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, osim površina koje se drže na ugaru […]; u tom smislu „trave ili drugo zeljasto krmno bilje" znači svo zeljasto bilje koje tradicionalno raste na prirodnim pašnjacima ili je uključeno u mješavinama sjemenja za pašnjake ili livade u državi članici (bez obzira koriste li se za ispašu ili ne). Države članice mogu uključiti ratarske kulture navedene u Prilogu I.;

[…]"

11 Uredba br. 1120/2009 stavljena je izvan snage Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe br. 1307/2013 te o izmjeni Priloga X. toj uredbi (SL 2014., L 181, str. 1.).

Poljsko pravo

12 Članak 5. Ustawe 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 (Zakon o potpori za ruralni razvoj provedenoj mjerama Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj u okviru Programa ruralnog razvoja za razdoblje od 2007. do 2013.) od 7. ožujka 2007. određuje:

„1. Program se provodi na poljskom državnom području i obuhvaća sljedeće mjere:

[…]

14. agrookolišni program;

[…]”

13 Članak 18.a tog zakona predviđa:

„Kada je dodjela potpore podvrgnuta pravilima i kriterijima višestruke sukladnosti iz Uredbe [br. 73/2009] […] i u odredbama prava Unije usvojenima u skladu s tom uredbom, ‚pravilima i kriterijima' podrazumijevaju se ona utvrđena u odredbama koje se odnose na plaćanja u okviru programa izravne potpore.”

14 Članak 1. Rozporządzenieja 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 (Uredba ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja o uvjetima i načinima dodjele financijske potpore u okviru mjere „Agrookolišni program” obuhvaćene Programom ruralnog razvoja za razdoblje od 2007. do 2013.) od 13. ožujka 2013. (u daljnjem tekstu: agrookolišna uredba) glasi:

„Ovom se Uredbom utvrđuju detaljna pravila i postupci za dodjelu, isplatu i povrat financijske potpore (u daljnjem tekstu: agrookolišno plaćanje) dodijeljene na temelju mjere ‚agrookolišni program' u okviru programa ruralnog razvoja za razdoblje 2007.-2013. (u daljnjem tekstu: program) i osobito:

[…]

5. način na koji se procjenjuje važnost slučajeva neusklađenosti iz članka 54. stavka 1. točke (c) Uredbe [Komisije] (EZ) br. 1122/2009 [o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe 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. i ispravak SL 2013., L 246, str. 3.)] […] u slučaju nepoštovanja minimalnih zahtjeva vezanih uz uporabu gnojiva i proizvoda za zaštitu bilja;

6. postotak sniženja agrookolišnog plaćanja na temelju procjene važnosti utvrđenog nepoštovanja, kao i slučajeva nesukladnosti koje se smatraju manjima iz članka 24. stavka 2. Uredbe [br. 73/2009];

[…]”

15 Članak 2. navedene uredbe glasi:

„1. Agrookolišno plaćanje dodjeljuje se poljoprivredniku u smislu članka 2. točke (a) Uredbe br. 73/2009 (u daljnjem tekstu: poljoprivrednik) ako:

[…]

3. prihvati agrookolišnu obvezu u trajanju od pet godina, predviđenu u članku 39. Uredbe [br. 1698/2005] (u daljnjem tekstu: agrookolišna obveza), koja sadržava zahtjeve koji premašuju osnovne propise u okviru posebnih paketa i njihovih varijanti, u skladu s agrookolišnim planom;

[…]”

16 Članak 4. navedene uredbe predviđa:

„1. Agrookolišna obveza provodi se u okviru jednog ili više sljedećih paketa:

[…]

2. Paket 2. Ekološki uzgoj;

3. Paket 3. Ekstenzivni trajni pašnjaci;

[…]

2. Poljoprivrednik koji provodi agrookolišnu obvezu:

1. zadržava na poljoprivrednom gospodarstvu trajne pašnjake – u smislu članka 2. točke (c) Uredbe [br. 1120/2009] (u daljnjem tekstu: trajni pašnjak) – postojeće na navedenom gospodarstvu i utvrđene u planu agrookolišne aktivnosti, kao i dijelove poljoprivrednog krajolika koji nisu upotrijebljeni u poljoprivredne svrhe, a koji predstavljaju utočišta za divlje životinje koja postoje na tom poljoprivrednom gospodarstvu i utvrđena su u tom planu;

[…]”

17 Člankom 38. stavkom 6. te uredbe propisuje se:

„Ako poljoprivrednik nije sačuvao ni trajni pašnjak ni dio poljoprivrednog krajolika koji se ne koristi u poljoprivredne svrhe na poljoprivrednom gospodarstvu i koji je utvrđen u planu agrookolišne aktivnosti, u smislu članka 4. stavka 2. točke 1., poljoprivredniku se duguje agrookolišno plaćanje u iznosu manjem od 20 % u godini u kojoj je ta povreda utvrđena.”

18 Prilog 3. Uredbi o agrookolišnom stanju, naslovljen „Zahtjevi za pojedinačne pakete i njihove varijante”, sadržava sljedeća pojašnjenja:

„[…]

II. Paket 2. Ekološki uzgoj

[…]

2. u slučaju istodobne provedbe na istim poljoprivrednim zemljištima:

Paket 3. Ekstenzivni trajni pašnjaci – košnja u primjerenom roku određenom u dijelu III.

[…]

III. Paket 3. Ekstenzivni trajni pašnjaci.

[…]

2. Dodatni zahtjevi za paket u slučaju košnje trajnih pašnjaka:

[…]”

19 Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Uredba br. 14/2005 guvernera Zapadnopomeranskog vojvodstva o Pejzažnom parku Ińsko) od 27. srpnja 2005. u članku 3. stavku 1. određuje:

„Park je predmet sljedećih zabrana:

[…]

8. zatrpavanja, posipanja i prerade vodnih tijela i močvarnih područja;

[…]”.

20 Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Uredba br. 36/2005 guvernera Zapadnopomeranskog vojvodstva o planu zaštite Pejzažnog parka Ińsko) od 10. studenoga 2005. u članku 2. stavku 1. predviđa:

„Zaštita parka ima za cilj očuvati, prenositi i promicati svoje prirodne, povijesne i kulturne značajke te krajobrazne značajke u uvjetima održivog razvoja, a osobito:

[…]

3. očuvanje populacija rijetkih i zaštićenih vrsta gljiva, biljaka i životinja, kao i njihovih staništa, osobito divljih ptica i njihovih staništa u posebno zaštićenom području ptica Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

[…]

2. Ciljevi iz stavka 1. postižu se:

1. očuvanjem i, kad je riječ o uništenim ili pogoršanim prirodnim elementima, obnovom:

[…]
c) šumskih populacija koje se nalaze na poljima, uz cestu ili uz vodu, kao i ribnjaka koji se nalaze na poljima ili šumama,

[…]”

21 Članak 3. stavak 1. navedene uredbe glasi:

„U svrhu provedbe ciljeva zaštite parka valja utvrditi sljedeće prirodne uvjete:

[…]

4. područjem parka prolazi linija koja dijeli vode između vodnog sliva rijeke Rege i vodnog sliva rijeke Ine, i gotovo cijelo područje parka nalazi se u slivu rijeke Ine;

[…]

6. u parku se nalaze prirodna staništa nabrojana u četrnaest kategorija Priloga I. Direktivi [92/43];

[…]”

22 Članak 4. te uredbe propisuje:

„Utvrđivanje i određivanje načina uklanjanja ili smanjenja postojećih i mogućih, unutarnjih i vanjskih prijetnji, kao i njihovih učinaka prikazani su u sljedećoj tablici:

[…]

‚Sredstva za uklanjanje ili smanjenje prijetnji i njihovih učinaka’ znači:

[…]

13 – Provedba agrookolišnih programa i kodeksa dobre poljoprivredne prakse […] Zaštita šumskih populacija koje se nalaze na poljima, u ribnjacima i drugim prirodnim područjima. Stvaranje ili širenje ‚sigurnih’ područja u susjedstvu:

vodna tijela u minimalnoj širini od 20 m

[…]

21 – Isključivanje novih instalacija za zaštitu od poplava koje se koriste isključivo u svrhu odvodnje. Poboljšanje zadržavanja voda povećanjem njihova protoka putem pragova koji ograničavaju protok vode, napuštanje održavanja odvodnih kanala, […] blokiranje protoka voda koji pogoduje uređajima za odvodnju u prirodnim područjima smještenima u poljima (ribnjaci, tresetišta i močvarna područja).”

Glavni postupak i prethodno pitanje

23 Poljoprivrednik A. M. započeo je 2009. godine provedbu petogodišnjeg agrookolišnog programa za razdoblje od 2009. do 2013. u okviru paketa 2. (ekološki uzgoj) i paketa 3. (ekstenzivni trajni pašnjaci) Priloga 2. agrookolišnoj uredbi. Taj je poljoprivrednik od 2009. do 2011. po toj osnovi primao plaćanja za prijavljene površine.

24 Na zahtjev tog poljoprivrednika, koji je smanjio prijavljenu površinu za plaćanje zbog dugotrajnog poplavljivanja i potapanja tog područja koje je onemogućilo košnju livada i pašnjaka u zahtijevanim rokovima, prvostupanjsko tijelo dodijelilo je 2012. godine navedenom poljoprivredniku smanjena plaćanja.

25 A. M. je 2013. godine, koja je referentna godina u okviru glavnog postupka, podnio zahtjev za agrookolišna plaćanja u kojima je prijavio površine u paketima kao u razdoblju od 2009. do 2011. te je naveo da smanjenje površine prijavljene 2012. godine ne bi trebalo utjecati na površinu prijavljenu 2013. s obzirom na to da je, s jedne strane, pokosio livade i pašnjake kasnije od propisanog roka. Naime, do te je košnje došlo u listopadu 2012., što je potvrdila inspekcija koju je 15. listopada 2012. provelo prvostupanjsko upravno tijelo.

26 Međutim, prvostupanjsko upravno tijelo ocijenilo je, u šestoj odluci o činjenicama spora u glavnom postupku, da je, kad je riječ o površini koja je bila predmet poplavljivanja i potapanja, prekinut kontinuitet uporabe zemljišta kao trajnog pašnjaka te da se, iako ga se u relativno kratkom vremenu može vratiti u poljoprivrednu proizvodnju, navedeno zemljište ne može smatrati trajnim pašnjakom jer je A. M. nakon poplavljivanja i potapanja zemljišta koja su klasificirana kao trajni pašnjaci primijenio plodored..

27 Nakon neuspješnog pravnog lijeka podnesenog drugostupanjskom upravnom tijelu A. M. je pokrenuo postupak pred sudom koji je uputio zahtjev, Wojewódzkim Sądom Administracyjnym w Szczecinie (Vojvodski upravni sud u Szczecinu, Poljska), pozivajući se, među ostalim, na povredu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009.

28 Taj sud ističe da pitanje gube li trajni pašnjaci svoje karakteristike i svrhu kada se na njima primjenjuje plodored, kako to tumače nacionalna tijela, odnosno kada su oni poplavljeni ili potopljeni, nije lišeno neizvjesnosti.

29 U tim je okolnostima Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Vojvodski upravni sud u Szczecinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li pravilno da nacionalna tijela tumače definiciju ‚trajnih pašnjaka' –iz članka 2. točke (c) Uredbe [br. 1120/2009] – na način da prirodno poplavljivanje i potapanje livada i pašnjaka koji se nalaze u posebno zaštićenom području prirode (područje Natura 2000; Iński Park Krajobrazowy (Pejzažni park Ińsko, Poljska)) dovodi do toga da se ta zemljišta uključuju u takozvani ‚plodored' i do prekida petogodišnjeg (ili duljeg) razdoblja neuključivanja u ‚plodored', što u konačnici predstavlja i osnovu za uskraćivanje ili ograničavanje agrookolišnog plaćanja poljoprivredniku, kao i daljnjih financijskih posljedica povezanih s prekidom petogodišnjeg razdoblja provedbe agrookolišnog programa?"

O prethodnom pitanju

30 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku (c) Uredbe br. 1120/2009 tumačiti na način da su iz pojma „trajni pašnjak" u smislu te odredbe isključeni livade ili pašnjaci koji se nalaze na posebno zaštićenom području i koji su podvrgnuti prirodnim i povremenim poplavljivanjima ili potapanjima zbog toga što bi takva poplavljivanja ili potapanja uzrokovala „plodored" na dotičnim zemljištima, u smislu navedene odredbe.

31 U skladu s člankom 2. točkom (c) Uredbe br. 1120/2009, „trajni pašnjak" definira se kao „zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog, (samoniklog), ili uzgojenog, (zasijanog), koje nije uključeno u plodored usjeva na gospodarstvu pet ili više godina, osim površina koje se drže na ugaru".

32 Kao što to proizlazi iz teksta te definicije, kako bi se zemljište moglo obuhvatiti pojmom „trajni pašnjak" u smislu te odredbe moraju biti ispunjena dva uvjeta: s jedne strane, ta se zemljišta moraju koristiti za proizvodnju zeljastoga krmnog bilja; s druge strane, navedena zemljišta ne smiju biti uključena u plodored pet ili više godina.

33 U ovom slučaju, što se tiče prvog uvjeta, nesporno je da se dotična zemljišta koriste za proizvodnju zeljastoga krmnog bilja i da je stoga taj uvjet ispunjen.

34 Što se tiče drugog uvjeta, sud koji je uputio zahtjev želi znati može li se smatrati da je plodored uzrokovan prirodnim i povremenim poplavljivanjima ili potapanjima livada i pašnjaka smještenih na posebno zaštićenom području. Naime, ako bi to bio slučaj, trebalo bi smatrati da su te livade i ti pašnjaci isključeni iz pojma „trajni pašnjak" iz članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009.

35 Valja istaknuti da pojam „plodored" nije definiran ni u Uredbi br. 1120/2009, kojom se utvrđuju detaljna pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja iz glave III. Uredbe (EZ) br. 73/2009, ni u potonjoj uredbi.

36 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst u skladu s njegovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku, nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa čiji je ta odredba dio (vidjeti u tom smislu presude od 24. lipnja 2010., Pontini i dr., C-375/08, EU:C:2010:365, t. 58. i od 29. srpnja 2019., Pelham i dr., C-476/17, EU:C:2019:624, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

37 Kao prvo, što se tiče teksta članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009, valja istaknuti da pojam „plodored" u svojem uobičajenom smislu označava poljoprivrednu praksu kojom se različiti usjevi pojavljuju na istoj zemljišnoj čestici tijekom određenog razdoblja kako bi se sačuvala plodnost tla i smanjili učinci štetnih organizama.

38 Međutim, ne može se smatrati da se prirodna i povremena poplavljivanja i potapanja livada i pašnjaka – *a fortiori* kada su, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, ograničenog trajanja – mogu smatrati takvom „poljoprivrednom praksom" s obzirom na to da ne ovise o volji dotičnog poljoprivrednika nego su rezultat prirodnih i povremenih fenomena, koji su često nepredvidivi. Osim toga, takve pojave ne dovode do niza različitih „usjeva" na istoj zemljišnoj čestici s obzirom na to da sam pojam „usjev" u svojem uobičajenom smislu podrazumijeva radnju obrađivanja zemlje u svrhu proizvodnje biljaka.

39 U tom je pogledu Sud uostalom u svojoj presudi od 2. listopada 2014., Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, t. 33.), presudio da „plodored usjeva" u smislu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009 smije postojati samo u slučaju proizvodnje usjeva koji nije zeljasto krmno bilje.

40 Kao što je to Sud također podsjetio u toj presudi, za kvalificiranje kao „trajni pašnjak" u smislu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009 važna je uporaba ili stvarna namjena pojedinog zemljišta. Suprotno tomu, za to kvalificiranje nisu relevantni promjena ni vrsta trave ni tehnička metoda koja se koristi, kao što je obrada ili skarifikacija s dosijavanjem, kao vrsta vegetacije koja pokriva dotičnu poljoprivrednu površinu (vidjeti u tom smislu presude od 2. listopada 2014., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, t. 35. i od 30. travnja 2020., Grčka/Komisija (Trajni pašnjaci), C-797/18 P, EU:C:2020:340, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

41 Međutim, kao što to u biti ističu poljska vlada i Europska komisija, prirodna i povremena poplavljivanja i potapanja zemljišta koja se nalaze u posebno zaštićenom području nisu sama po sebi utjecala na klasificiranje dotičnih zemljišta kao trajnog pašnjaka u smislu navedene odredbe. Naime, iako takve pojave mogu utjecati na trenutak košnje, one ne mijenjaju uporabu tih zemljišta niti dovode do „plodoreda" u smislu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009. Konkretno, one ni na koji način ne podrazumijevaju proizvodnju „drugog usjeva" putem bilo kojeg tehničkog postupka.

42 Kao drugo, takvo tumačenje potvrđuju ciljevi koji se nastoje postići predmetnim propisom i kontekstom u kojem se ta uredba nalazi.

43 U tom pogledu, s jedne strane, u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 73/2009 navodi se da je radi pozitivnog učinka trajnih pašnjaka na okoliš potrebno usvojiti mjere za poticanje očuvanja postojećih trajnih pašnjaka kako bi se spriječilo njihovo sveopće pretvaranje u obradiva zemljišta (vidjeti također u tom smislu presude od 2. listopada 2014., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, t. 36. i od 9. lipnja 2016., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, t. 45.).

44 Međutim, isključiti kvalifikaciju takvih zemljišta kao „trajnih pašnjaka", u smislu članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009, samo zato što su povremeno izložena prirodnim i povremenim poplavljivanjima ili potapanjima bilo bi protivno cilju takvog zadržavanja (vidjeti po analogiji presudu od 2. listopada 2014., Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, t. 38.).

45 S druge strane, Sud je imao priliku podsjetiti na to da zaštitu okoliša, koja je jedan od temeljnih ciljeva Unije, treba smatrati ciljem koji je dio zajedničke poljoprivredne politike i da je ona konkretno dio ciljeva programa jedinstvenih plaćanja (presuda od 9. lipnja 2016., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, t. 46. i navedena sudska praksa).

46 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev naglasio je da se livade i pašnjaci o kojima je riječ nalaze u posebno zaštićenom području (područje Natura 2000; Pejzažni park Ińsko; prirodna staništa nabrojana u četrnaest kategorija iz priloga I. Direktivi 92/43). Iz toga slijedi da se, kao što to ističe poljska vlada, na dotična zemljišta primjenjuje niz ograničenja koja proizlaze iz regulatornih zahtjeva.

47 U ovom slučaju su se među tim ograničenjima nalazila ona predviđena člankom 50.a stavkom 1. Uredbe br. 1698/2005, u skladu s kojim je svaki korisnik koji prima, među ostalim, plaćanja „Natura 2000" na cijelom gospodarstvu dužan poštovati propisane zahtjeve upravljanja i dobre poljoprivredne i okolišne uvjete navedene u člancima prilozima II. i III. Uredbi br. 73/2009. U tom pogledu, dok je Prilog II. Uredbi br. 73/2009, kad je riječ o zakonom propisanim zahtjevima o

upravljanju iz njezinih članaka 4. i 5., predviđao obvezu poštovanja zahtjeva iz Direktive 92/43, Prilog III. Uredbi br. 73/2009, koji se odnosi na dobre poljoprivredne i okolišne uvjete iz njezina članka 6., nalaže zadržavanje obilježja krajobraza, uključujući, prema potrebi, živice, bare, drvorede ili pojedinačno drveće te granice polja.

48 Takvi zahtjevi također proizlaze iz Uredbe br. 36/2005 guvernera Zapadnopomeranskog vojvodstva o planu zaštite Pejzažnog parka Ińsko, kojom se isključuju nove instalacije za zaštitu od poplavljivanja koje se koriste isključivo u svrhu odvodnje i koja osobito predviđa poboljšanje zadržavanja voda, napuštanje održavanja odvodnih kanala ili, pak, blokiranje protoka voda.

49 Međutim, tumačenje pojma „plodored”, kao što je ono koje brani ravnatelj regionalnog odjela Agencije za restrukturiranje i modernizaciju poljoprivrede, kojim se prirodna i povremena poplavljivanja ili potapanja zemljišta koja se nalaze u posebno zaštićenom području i koje zbog toga isključuje uporabu pojma „trajnih pašnjaka”, čime poljoprivrednici ostaju bez izravnih plaćanja kako bi se udovoljilo zakonom propisanim zahtjevima koji su relevantni za okoliš, bilo bi u suprotnosti s ciljem iz točke 45. ove presude te bi moglo odvratiti poljoprivrednike od uporabe, kao trajnih pašnjaka, zemljišta koja se nalaze u posebno zaštićenom području, iako se na tim područjima nalazi nekoliko vrsta prirodnih staništa navedenih u Prilogu I. Direktivi 92/43, što omogućuje zadržavanje populacija vrsta divlje faune i flore.

50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku (c) Uredbe br. 1120/2009 treba tumačiti na način da iz pojma „trajni pašnjak” u smislu te odredbe nisu isključeni livade ili pašnjaci koji se nalaze na posebno zaštićenom području i koji su podvrgnuti prirodnim i povremenim poplavljivanjima ili potapanjima zbog toga što takva poplavljivanja ili potapanja ne mogu sama po sebi uzrokovati „plodored” na dotičnim zemljištima, u smislu navedene odredbe.

Troškovi

51 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 2. točku (c) Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike treba tumačiti na način da iz pojma „trajnog pašnjaka” u smislu te odredbe nisu isključeni livade ili pašnjaci koji se nalaze na posebno zaštićenom području i koji su podvrgnuti prirodnim i povremenim poplavljivanjima ili potapanjima zbog toga što takva poplavljivanja ili potapanja ne mogu sama po sebi uzrokovati „plodored” na dotičnim zemljištima, u smislu navedene odredbe.

Potpisi