



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

7. august 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – direkte betalinger – forordning (EU) nr. 1306/2013. – artikel 93 og 94 – bilag II – krydsoverensstemmelse – landbrugs- og miljømæssig stand – mindstekrav – en medlemsstats gennemførelse – pligt til vedligeholdelse af »fredede gravsteder« – rækkevidde«

I sag C-435/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tartu Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu, Estland) ved afgørelse af 7. juli 2017, indgået til Domstolen den 18. juli 2017, i sagen:

Argo Kalda Mardi talu

mod

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Argo Kalda Mardi talu ved vandeadvokaat M. Kõiva,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved A. Sauka og E. Randvere, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 2018,

afsagt følgende

* Processprog: estisk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 72, stk. 1, litra a), artikel 93, stk. 1 og 2, artikel 94 i og bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2014, L 61, s. 11, EUT 2016, L 130, s. 13, og EUT 2017, L 327, s. 83) samt artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 8).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Argo Kalda Mardi talu og Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (landbrugsregister- og informationskontor, Estland) (herefter »PRIA«) vedrørende den nedsættelse af de direkte betalinger, som sagsøgeren i hovedsagen blev ydet, idet der var sket en tilsidesættelse af betingelserne om opretholdelse af jord i god landbrugs- og miljømæssige stand.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1306/2013

- 3 Følgende fremgår af 54. betragtning til forordning nr. 1306/2013:

»[...] Krydsoverensstemmelsen [...] skal bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug ved at gøre støttemodtagerne mere bevidste om nødvendigheden af at respektere disse grundlæggende standarder. [...] Erfaringen har også vist, at en række af kravene inden for anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse ikke er tilstrækkelig relevante for udøvelsen af landbrugsvirksomhed eller for landbrugsarealerne, eller at de vedrører nationale myndigheder snarere end støttemodtagere. [...]«
- 4 Forordningens artikel 2, stk. 1, litra c) og d), bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

c) »landbrugsareal« et landbrugsareal som defineret i artikel 4 i forordning (EU) nr. 1307/2013

d) »bedrift«: bedrift som defineret i artikel 4 i forordning (EU) nr. 1307/2013 med forbehold af artikel 91, stk. 3[...]
- 5 Artikel 72, stk. 1, litra a), i forordning (EF) nr. 1306/2013 foreskriver:

»Hvert år indgiver en modtager af den i artikel 67, stk. 2, omhandlede støtte en ansøgning om direkte betalinger eller en betalingsanmodning for det relevante område og dyrerelaterede foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, hvor der i givet fald er angivet:

a) alle bedriftens landbrugsparceller samt ikke-landbrugsområdet, som der anmodes om støtte til i henhold til artikel 67, stk. 2.«

6 Denne forordnings afsnit VI med overskriften »Krydsoverensstemmelse« omfatter et kapitel I med overskriften »Anvendelsesområde«, der består af artikel 91-94.

7 Samme forordnings artikel 91 bestemmer:

»1. Hvis en støttemodtager som omhandlet i artikel 92 ikke overholder reglerne om krydsoverensstemmelse som fastlagt i artikel 93, pålægges støttemodtageren en administrativ sanktion.

2. Den i stk.1 omhandlede administrative sanktion anvendes kun, når den manglende overholdelse er resultatet af en handling eller udeladelse, som direkte kan tillægges den pågældende støttemodtager, og hvor en eller begge af følgende supplerende betingelser ligeledes er opfyldt:

a) [D]en manglende overholdelse har tilknytning til modtagerens landbrugsaktivitet.

b) [S]tøttemodtagerens bedriftsområde er berørt.

[...]

3. I dette afsnit forstås ved:

a) »bedrift« alle de produktionsenheder og områder, som forvaltes af den i artikel 92 omhandlede modtager, og som er beliggende i den samme medlemsstats område

b) »krav« hvert enkelt lovbestemt forvaltningskrav i henhold til EU-retten som omhandlet i bilag II i en given retsakt, som indholdsmæssigt adskiller sig fra andre krav i samme retsakt.«

8 Artikel 93, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 er affattet således:

»Reglerne om krydsoverensstemmelse omfatter de lovgivningsbestemte forvaltningskrav i henhold til EU-retten og standarderne for god landbrugs- og miljømæssig stand af jord, der fastsættes på nationalt plan som anført i bilag II, vedrørende følgende områder:

a) miljø, klimaforandring og god landbrugsmæssig stand af jord

b) folke-, dyre- og plantesundhed

c) dyrevelfærd.«

9 Forordningens artikel 94 bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, herunder arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumsstandarder for støttemodtagerne for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af bilag II, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer.

Medlemsstaterne skal ikke fastlægge minimumskrav, som ikke er fastsat i bilag II.«

10 Bilag II til den nævnte forordning med overskriften »Regler om krydsoverensstemmelse i medfør af artikel 93« opstiller en liste over de lovbestemte forvaltningskrav og de betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand, der skal overholdes.

- 11 Standarden om god landbrugs- og miljømæssig stand med betingelsen »GLMS 7«, hvis hovedemne bærer titlen »Landskab, minimumsniveau for vedligeholdelse«, er defineret således:

»[b]evarelse af landskabstræk, herunder eventuelt hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer og terrasser [...]«

Forordning nr. 1307/2013

- 12 Artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Definitioner og tilhørende bestemmelser« bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- b) »bedrift«: alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af landbrugeren, og som befinder sig på samme medlemsstats område
- c) »landbrugsaktivitet«:
- i) produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål
 - ii) bevarelse af et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning uden forberedende foranstaltninger ud over brug af de sædvanlige landbrugsmetoder og -maskiner, ud fra kriterier, der skal fastlægges af medlemsstaterne på grundlag af en ramme, som Kommissionen fastsætter, eller
 - iii) minimumsaktiviteter, der defineres af medlemsstaterne, på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning

[...]

- e) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanent græsningsareal eller areal med permanente afgrøder.«

Estisk ret

- 13 § 32, stk. 3, i Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik) fastsætter følgende:

»Kravene til bevarelse af god landbrugs- og miljømæssig stand af jord fastlægges ved bekendtgørelse udstedt af den kompetente minister på området.«

- 14 § 3, stk. 9, i põllumajandusministri määrus nr 4 »Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded« (landbrugsministerens bekendtgørelse nr. 4 »Krav vedrørende bevarelse af jord i god landbrugs- og miljømæssig stand«, herefter »bekendtgørelse nr. 4«) af 14. januar 2015 er affattet således:

»Arkitektoniske monumenter som omhandlet i § 3, stk. 2, i muinsuskaitse seadus [fredningsloven] skal, hvor der er tale om et gravsted, en forhistorisk mark, en hulsten, et kultsted, en vej eller en bro, der finder sig på landbrugsarealer, bevares.«

15 § 8, stk. 1, i maaeluministri määrus nr 32 »Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus« (bekendtgørelse nr. 32 fra ministeren for landdistrikterne »Generelle krav for at modtage direkte støtte, generel arealbetaling, til gavn for klima og miljø for samt støtte til unge landmænd«) af 17. april 2015 bestemmer følgende:

»Den, som modtager en betaling i henhold til artikel 92 i [forordning nr. 1306/2013], overholder i forbindelse med sin landbrugsvirksomhed og på hele landbrugsbedriftens areal de krav, der er fastsat i [...] bekendtgørelse nr. 4 [...] samt de bindende krav til bedriftens ledelse, som er fastsat i § 32, stk. 2, i lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik.«

16 § 3 i muinsuskaitseeadus (fredningsloven) med overskriften »Kategorier af monumenter« bestemmer i stk. 2:

»Følgende objekter eller grupper af objekter kan være arkitektoniske monumenter:

1) forhistoriske, middelalderlige og nyere bosættelser, borge, tilflugtssteder, kultsteder, gravsteder, forhistoriske marker, hulsten (*lohukivid*), veje, broer, havnepladser og håndværkssteder [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Sagsøgeren i hovedsagen ansøgte om for 2016 at modtage generel arealbetaling samt betaling for landbrugsmetoder, der var til gavn for klimaet og miljøet.

18 Efter en kontrol meddelte PRIA den 24. november 2016 sagsøgeren i hovedsagen, at landbrugsvirksomheden havde overtrådt § 4 i bekendtgørelse nr. 4, idet stenene på et arkæologisk monument, nemlig en begravningsplads markeret med sten, der befandt sig ved kanten af et landbrugsareal, var blevet fjernet og flyttet til kanten af marken, og at det eksisterende buskads var blevet fjernet. PRIA foreslog følgelig at nedsætte den ansøgte betaling med 3%.

19 PRIA besvarede sagsøgeren i hovedsagens indsigelser den 7. december 2016 og præciserede, at den tilsidesatte forpligtelse reelt fulgte af § 3 i bekendtgørelse nr. 4, og at denne skulle være overholdt på den del af arealet, der befandt sig uden for landbrugsarealets grænser, og for hvilket der ikke var indgivet ansøgning om støtte.

20 Ved to afgørelser af 15. december 2016 nedsatte PRIA den generelle betaling, som sagsøgeren i hovedsagen var indrømmet, og betaling for praksis i landbruget, som er til gavn for klima og miljø, med 3%, dvs. henholdsvis 2 554,94 EUR og 1 161,34 EUR.

21 Ved afgørelse af 20. februar 2017 afviste PRIA sagsøgeren i hovedsagens klage, idet kontoret fandt, at det havde beføjelser til at fastslå, at der var sket en tilsidesættelse af forpligtelsen til at bevare et arkitektonisk monument, der befinder sig på et landbrugsareal, at alle kravene skulle opfyldes på hele landbrugsarealet, herunder det areal, for hvilket der ikke var ansøgt om betaling, at det havde vurderet de årsager, der lå til grund for nedsættelsen af betalingerne som helhed, og at der ikke var sket en tilsidesættelse af retten til at blive hørt.

22 Den 23. marts 2017 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Tartu Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu, Estland) med påstand om annullation af afgørelserne af 15. december 2016 og afgørelsen af 20. februar 2017, og at PRIA blev tilpligtet at betale de beløb, som landbrugsvirksomheden i henhold til disse afgørelser ikke havde fået udbetalt.

23 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at de pågældende sten ikke udgjorde et gravsted, og at PRIA ikke havde kompetence til at fastslå, at det var et arkitektonisk monument. Landbrugsvirksomheden har ligeledes gjort gældende, at det ikke er vurderet, om den havde foretaget

den foreholdte handling, og om der var fritagelsesgrunde. Landbrugsvirksomheden har anført, at fastsættelsen af den administrative sanktions størrelse ikke er forståelig, eftersom PRIA anvendte et vurderingsskema uden at begrunde den pågældende administrative retsakt, hvilket er retsstridigt fra et formelt synspunkt.

- 24 Landbrugsvirksomheden har endvidere gjort gældende, at det areal, hvor overtrædelsen blev begået, ligger uden for det berørte landbrugsareal og ikke er en del af dens landbrugsdrift. PRIA har, idet det imidlertid fastslog, at der forelå en overtrædelse, tilsidesat §§ 23 og 32 i den estiske forfatning, idet bemyndigelsesbestemmelsen ikke er tilstrækkeligt klar og præcis. Det er landbrugsvirksomhedens opfattelse, at den administrative sanktion, som den blev pålagt, er i strid med princippet *ne bis in idem*. Endelig har PRIA tilsidesat landbrugsvirksomheden ret til at blive hørt, idet kontoret ikke tog hensyn til dens argumenter.
- 25 PRIA har nedlagt påstand om frifindelse og har for det første gjort gældende, at sagsøgeren i hovedsagen under den gennemførte kontrol ikke var ubekendt med, at landbrugsvirksomheden havde tilsidesat sine forpligtelser, idet der var udvekslet skrivelser herom, for det andet, at den pågældende administrative retsakt er åbenbart i overensstemmelse med gældende ret, idet sagsøgeren i hovedsagen har fået forklaringer i denne henseende, og landbrugsvirksomheden ligeledes er blevet hørt, og for det tredje, at de konklusioner, der førte til vedtagelsen af denne retsakt, var udledt af beviser indsamlet under denne kontrol.
- 26 PRIA har præciseret, at det pågældende arkæologiske monument, som var en stengrav, er registreret i det nationale register, som fremgår af Muinsuskaitseamets (Fredningsmyndigheden, Estland) hjemmeside. Der er i denne forbindelse fastsat en forkøbsret til fordel for staten, som er indført i tingbogen. PRIA har anført, at kontoret ligeledes har lagt vægt på disse forhold ved vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Kontoret har tilføjet, at sagsøgeren i hovedsagen i sin ansøgning om betaling havde anført, at landbrugsvirksomheden ejede et landskabselement, der skulle bevares. PRIA har fundet, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af princippet *ne bis in idem*, da der ikke er gennemført både forvaltningsretlig og strafferetlig forfølgning.
- 27 Ifølge PRIA er nedsættelsen af betalingerne begrundet med den af kontoret foretagne vurdering og det vurderingsskema, som fandtes i kontrol dokumentet, idet nedsættelsen på 3% blev fastsat under hensyn til betalingernes størrelse og overtrædelsens grovhed og varige karakter.
- 28 Eftersom det pågældende areal var en del af et landbrugsareal, skulle kravene til god landbrugs- og miljømæssig stand endvidere overholdes på dette areal.
- 29 Den forelæggende ret har indledningsvis bemærket, at det i hovedsagen omhandlede gravsted var klassificeret som arkitektonisk monument i henhold til kulturministerens bekendtgørelse nr. 59 af 1. september 1997.
- 30 Denne ret har fundet, at det med § 3, stk. 9, i bekendtgørelse nr. 4 forfulgte mål er at beskytte stengrave som monumenter, men at det ikke kan udledes af EU-retten, at dette ligeledes er formålet med artikel 93, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Afsnittet »Bevarelse af landskabstræk«, der fremgår af bilag II til denne forordning, kan kun vedrøre beskyttelse af miljøet som økologisk biologisk system og ikke som kulturelt historisk system.
- 31 Den nævnte ret har bemærket, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har anvendt det areal, hvorpå gravstedet befandt sig, som landbrugsareal, og at landbrugsvirksomheden ikke har ansøgt om betaling for dette.
- 32 Det er endelig ikke muligt klart at afgøre, om kravene til jordens gode landbrugs- og miljømæssige stand gælder for hele landbrugsdriften.

33 Under disse omstændigheder har Tartu Halduskohus (forvaltningsdomstolen i Tartu, Estland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er kravet om at bevare stengrave [(*kivikalmed*)], som en medlemsstat stiller til den, der ansøger om generel arealbetaling samt betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, og hvis manglende overholdelse udløser anvendelse af den i artikel 39 i [Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 181, s. 48)] fastsatte administrative sanktion i form af reduktion af betalingerne med 3%, i overensstemmelse med artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i [forordning nr. 1306/2013] samt de i bilag II til denne forordning fastsatte minimumskrav?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal den, der ansøger om generel arealbetaling samt betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet i henhold til artikel 72, stk. 1, litra a), artikel 91, stk. 1 og 2, artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i [forordning nr. 1306/2013] samt artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i [forordning nr. 1307/2013], opretholde god landbrugs- og miljømæssig stand på hele sin landbrugsbedrift – for at undgå, at en administrativ sanktion finder anvendelse – eller kun på det landbrugsareal, for hvilket der konkret ansøges om betaling?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i og bilag II til forordning nr. 1306/2013 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat som standard vedrørende den i bilag II omhandlede gode landbrugs- og miljømæssige stand pålægger på et landbrugsareal at bevare stengrave, hvis flytning medfører en tilsidesættelse af en sådan standard og dermed en nedsættelse af de skyldige betalinger til den pågældende landbruger.
- 35 Det skal bemærkes, at Domstolen har fastslået, at opgaven med at sikre, at landbrugsjorderne bliver vedligeholdt i overensstemmelse med god landbrugs- og miljømæssig stand, påhviler medlemsstaterne, som med dette formål på nationalt eller regionalt plan fastlægger minimumskrav på grundlag af de rammer, der er opstillet i det relevante bilag til den dagældende forordning, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika (jf. analogt dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 25).
- 36 Selv om medlemsstaterne ved fastsættelsen af de nævnte krav skal overholde det omtalte bilag, giver dette dem dog ved anvendelsen af begreber og generelle udtryk et vist skøn hvad angår fastsættelsen af de konkrete krav (jf. analogt dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 26).
- 37 Det fremgår desuden af selve udtrykkets ordlyd »god landbrugs- og miljømæssig stand«, at medlemsstaterne kan vedtage god landbrugs- og miljømæssig stand med miljømæssige formål (jf. analogt dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 27).
- 38 De fastlagte principper for fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF)

nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1) gælder for fortolkningen af artikel 94 i forordning nr. 1306/2013, som har et lignende indhold.

- 39 Det følger af sidstnævnte forordnings artikel 93, at standarderne for god landbrugs- og miljømæssig stand er en del af reglerne om krydsoverensstemmelse, hvis tilsidesættelse medfører en administrativ sanktion, som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 91. Disse standarder fastsættes på nationalt plan, opregnes i bilag II til den nævnte forordning og vedrører navnlig miljøområdet.
- 40 Artikel 94 i forordning nr. 1306/2013 forpligter medlemsstaterne til på nationalt eller regionalt plan at fastlægge de minimumsstandarder, som støttemodtagerne skal anvende for god landbrugs- og miljømæssig stand, på grundlag af bilag II til denne forordning.
- 41 I lighed med det i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 fastsatte omfatter standarden GLMS 7, der fremgår af bilag II til forordning nr. 1306/2013, og hvis hovedemne har overskriften »Landskab, minimumsniveau for vedligeholdelse«, bevarelse af landskabstræk blandt de krav og standarder, der skal overholdes i denne henseende. Blandt de særlige landskabstræk, der er omfattet af bilag II til den sidstnævnte forordning, er hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer og terrasser.
- 42 Det skal i det foreliggende tilfælde undersøges, om en stengrav, således som den estiske regering og Kommissionen finder, kan kvalificeres som »landskabstræk«, hvis bevarelse fremgår blandt standarderne formuleret i bilag II til forordning nr. 1306/2013.
- 43 Da begrebet »landskabstræk« ikke er defineret i forordning nr. 1306/2013, er det nødvendigt at fortolke det, som gjort af generaladvokaten i punkt 26 i sit forslag til afgørelse, under hensyntagen til dets almindelige betydning såvel som den sammenhæng, hvori det normalt anvendes (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 34).
- 44 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en indskrænkende fortolkning af begrebet »landskabstræk«, som især udelukker de dele, der er opstået som følge af menneskelig indgriben, vil være i strid med det skøn, som medlemsstaterne er tildelt, når de i henhold til denne forordnings artikel 94 skal fastsætte deres minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand (jf. i denne retning dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 37).
- 45 I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at landskabstrækkene udgør fysiske bestanddele af miljøet, og at kravene vedrørende bevarelse af disse særlige kendetegn skal bidrage til deres bevarelse i egenskab af fysiske bestanddele (dom af 16.7.2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, præmis 41).
- 46 Bevarelsen af stengrave bidrager til at beskytte en medlemsstats kulturelle og historiske monumenter som fysiske bestanddele af miljøet.
- 47 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i og bilag II til forordning nr. 1306/2013 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat som standard vedrørende den i dette bilag II omhandlede gode landbrugs- og miljømæssige stand pålægger på et landbrugsareal at bevare stengrave, hvis flytning medfører en tilsidesættelse af en sådan standard og dermed en nedsættelse af de skyldige betalinger til den pågældende landbruger.

Det andet spørgsmål

- 48 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 72, stk. 1, litra a), artikel 91, stk. 1 og 2, artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at forpligtelserne vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand skal overholdes på hele landbrugsbedriften eller kun på det landbrugsareal, for hvilket der konkret ansøges om betaling.
- 49 I denne henseende foreskriver artikel 91, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013, at en administrativ sanktion pålægges, såfremt reglerne om krydsoverensstemmelse ikke overholdes, når det bl.a. vedrører landbrugsbedriftens areal, idet bedriften med henblik på anvendelsen af denne forordnings afsnit VI, hvorunder denne bestemmelse hører, i forordningens artikel 91, stk. 3, litra a), defineres som udgjort af alle de produktionsenheder og områder, som er beliggende i den samme medlemsstats område, og som forvaltes af modtageren af bl.a. de direkte betalinger.
- 50 Forordningens artikel 93 og 94 vedrører alle landbrugsarealer på en bedrift. Artikel 93 præciserer indholdet af reglerne om krydsoverensstemmelse, idet den bl.a. omtaler god landbrugs- og miljømæssig stand af jord, der skal forstås som hele bedriftens landbrugsjord. Hvad angår artikel 94 pålægger den medlemsstaterne at sikre, at alle landbrugsarealer, herunder arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand.
- 51 Det skal fastslås, at ingen af disse bestemmelser hvad angår overholdelsen af reglerne om krydsoverensstemmelse og nærmere bestemt om god landbrugs- og miljømæssig stand sonderer mellem landbrugsarealer, for hvilke der er indgivet en ansøgning om støtte, og arealer, hvor dette ikke er tilfældet.
- 52 Det er i øvrigt i strid med selve formålet med krydsoverensstemmelsesordningen, som ifølge 54. betragtning til forordning nr. 1306/2013 skal bidrage til udviklingen af bæredygtigt landbrug, hvis det kun kræves, at reglerne om krydsoverensstemmelse skal overholdes for landbrugsarealer, for hvilke der er ansøgt om støtte.
- 53 For det første skal de krav, der følger af disse regler, i overensstemmelse med 54. betragtning til denne forordning knyttes til landbrugsvirksomheden eller landbrugsbedriftens jorder, hvilket fører til en forpligtelse til ligeledes at overholde disse regler på jorder, der ikke længere anvendes til landbrugsproduktionsformål, som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 94.
- 54 For det andet ville der, såfremt den manglende overholdelse af de nævnte regler kun blev straffet, hvis den manglende overholdelse vedrørte et landbrugsareal, for hvilket der var ansøgt om støtte, være en risiko for, at landbrugerne foretog omgåelse af reglerne om krydsoverensstemmelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, vil det med henblik herpå være tilstrækkeligt, at en landbruger for et år i sin ansøgning om støtte ikke inddrager et landbrugsareal, der indeholder et landskabstræk, som er ubelejligt for vedkommendes virksomhed, og som således kan flyttes eller fjernes, inden dette areal det følgende år omfattes af landbrugerens ansøgning om støtte, uden at personen risikerer nogen administrativ sanktion.
- 55 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 72, stk. 1, litra a), artikel 91, stk. 1 og 2, artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at de forpligtelser vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand, der er fastsat i forordning nr. 1306/2013, skal overholdes på hele landbrugsbedriften og ikke kun på det landbrugsareal, for hvilket der konkret ansøges om betaling.

Sagsomkostninger

⁵⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parterers udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i og bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat som standard vedrørende den i dette bilag II omhandlede gode landbrugs- og miljømæssige stand pålægger på et landbrugsareal at bevare stengrave, hvis flytning medfører en tilsidesættelse af en sådan standard og dermed en nedsættelse af de skyldige betalinger til den pågældende landbruger.
- 2) Artikel 72, stk. 1, litra a), artikel 91, stk. 1 og 2, artikel 93, stk. 1, og artikel 94 i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 4, stk. 1, litra b), c) og e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 skal fortolkes således, at de forpligtelser vedrørende god landbrugs- og miljømæssig stand, der er fastsat i forordning nr. 1306/2013, skal overholdes på hele landbrugsbedriften og ikke kun på det landbrugsareal, for hvilket der konkret ansøges om betaling.

Underskrifter