



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

7. August 2018 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Direktzahlungen – Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Art. 93 und 94 – Anhang II – Cross-Compliance – Landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand – Mindestanforderungen – Umsetzung durch einen Mitgliedstaat – Verpflichtung zur Erhaltung von ‚Grabdenkmälern‘ – Umfang“

In der Rechtssache C-435/17

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu, Estland) mit Entscheidung vom 7. Juli 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 18. Juli 2017, in dem Verfahren

Argo Kalda Mardi talu

gegen

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten L. Bay Larsen sowie der Richter J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby und M. Vilaras (Berichterstatter),

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Argo Kalda Mardi talu, vertreten durch M. Kõiva, vandeadvokaat,
- der estnischen Regierung, vertreten durch N. Grünberg als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Sauka und E. Randvere als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 7. Juni 2018

folgendes

* Verfahrenssprache: Estnisch.

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 72 Abs. 1 Buchst. a, Art. 93 Abs. 1 und 2, Art. 94 sowie Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549, berichtigt im ABl. 2014, L 61, S. 11, im ABl. 2016, L 130, S. 13, und im ABl. 2017, L 327, S. 83) sowie von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c und e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Argo Kalda Mardi talu und dem Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (Amt für landwirtschaftliche Register und Information, Estland) (im Folgenden: PRIA) über die Kürzung der dem Kläger des Ausgangsverfahrens gewährten Direktzahlungen wegen Verstoßes gegen die Anforderungen an die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1306/2013

- 3 Im 54. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 heißt es:

„... Die Cross-Compliance-Regelung soll zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beitragen, indem die Begünstigten für die notwendige Einhaltung dieser grundlegenden Anforderungen sensibilisiert werden. ... Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass sich eine Reihe von Anforderungen im Rahmen der Cross-Compliance nicht ausreichend auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bzw. Betriebsfläche bezieht oder eher die einzelstaatlichen Behörden als die Begünstigten betrifft. ...“
- 4 Art. 2 Abs. 1 Buchst. c und d der Verordnung bestimmt:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

...

c) ‚landwirtschaftliche Fläche‘ ist eine landwirtschaftliche Fläche im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013;

d) ‚Betrieb‘ ist ein Betrieb im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 unbeschadet des Artikels 91 Absatz 3 für die Zwecke des Titels VI dieser Verordnung“.

5 Art. 72 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1306/2013 sieht vor:

„Jeder Begünstigte der Förderung gemäß Artikel 67 Absatz 2 muss jedes Jahr einen Antrag auf Direktzahlung bzw. einen Zahlungsantrag für die betreffenden flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums einreichen, der gegebenenfalls folgende Angaben enthält:

a) alle landwirtschaftlichen Parzellen des Betriebs sowie die nichtlandwirtschaftlichen Flächen, für die die Förderung gemäß Artikel 67 Absatz 2 beantragt wird“.

6 Zu Kapitel I („Geltungsbereich“) des Titels VI („Cross-Compliance“) der Verordnung gehören die Art. 91 bis 94.

7 Art. 91 der Verordnung bestimmt:

„(1) Erfüllt ein in Artikel 92 genannter Begünstigter die Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93 nicht, so wird gegen ihn eine Verwaltungsanktion verhängt.

(2) Die Verwaltungsanktion gemäß Absatz 1 findet nur dann Anwendung, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar dem betreffenden Begünstigten anzulasten ist, und mindestens eine der beiden folgenden zusätzlichen Bedingungen erfüllt ist:

a) der Verstoß betrifft die landwirtschaftliche Tätigkeit des Begünstigten;

b) die Fläche des Betriebs des Begünstigten ist betroffen.

...

(3) Für die Zwecke dieses Titels bezeichnet der Ausdruck:

a) ‚Betrieb‘ die Gesamtheit der von dem Begünstigten gemäß Artikel 92 verwalteten Produktionseinheiten und Flächen, die sich im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats befinden;

b) ‚Anforderung‘ jede einzelne Grundanforderung an die Betriebsführung, die sich aus dem in Anhang II genannten Unionsrecht innerhalb eines Rechtsakts ergibt und inhaltlich von den anderen Anforderungen desselben Rechtsakts abweicht.“

8 Art. 93 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 lautet:

„Die in Anhang II aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Unionsrecht und die auf nationaler Ebene aufgestellten Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand und betreffen die folgenden Bereiche:

a) Umweltschutz, Klimawandel und guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen,

b) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen,

c) Tierschutz.“

9 Art. 94 der Verordnung bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen einschließlich derjenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene auf der Grundlage von Anhang II für die Begünstigten Mindeststandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen fest; sie berücksichtigen dabei die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, bestehende Bewirtschaftungssysteme, Flächennutzung, Fruchtwechsel, Landbewirtschaftungsmethoden und Betriebsstrukturen.

Die Mitgliedstaaten legen keine Mindestanforderungen fest, die nicht in Anhang II vorgesehen sind.“

10 In Anhang II („Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Artikel 93“) der Verordnung wird eine Liste der Grundanforderungen an die Betriebsführung und der Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand aufgestellt.

11 Der als „Standard GLÖZ 7“ bezeichnete Standard zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, deren Hauptgegenstand „Landschaft, Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen“ ist, wird wie folgt definiert:

„Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen ...“

Verordnung Nr. 1307/2013

12 Art. 4 („Begriffsbestimmungen und damit zusammenhängende Bestimmungen“) der Verordnung Nr. 1307/2013 sieht in Abs. 1 Buchst. b, c und e vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

...

b) ‚Betrieb‘ die Gesamtheit der für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet desselben Mitgliedstaats befinden;

c) ‚landwirtschaftliche Tätigkeit‘

i) die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren sowie Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke,

ii) die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie ohne über die in der Landwirtschaft üblichen Methoden und Maschinen hinausgehende Vorbereitungsmaßnahmen für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, auf der Grundlage von Kriterien, die von den Mitgliedstaaten anhand eines von der Kommission vorgegebenen Rahmens festgelegt werden, oder

iii) die Ausübung einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Mindesttätigkeit auf landwirtschaftlichen Flächen, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden;

...

e) ‚landwirtschaftliche Fläche‘ jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird.“

Estnisches Recht

- 13 In § 32 Abs. 3 des Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union) heißt es:

„Die Anforderungen an die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand werden durch Verordnung des dafür zuständigen Ministers festgelegt.“

- 14 § 3 Abs. 9 des Põllumajandusministri määrus nr 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded“ (Verordnung Nr. 4 des Landwirtschaftsministers „Anforderungen hinsichtlich der Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“) vom 14. Januar 2015 (im Folgenden: Verordnung Nr. 4) lautet:

„Auf landwirtschaftlichen Flächen ist ein unbewegliches Denkmal im Sinne von § 3 Abs. 2 des Muinsuskaitse seadus [(Denkmalschutzgesetz)], bei dem es sich um eine Grabstätte, ein vorzeitliches Feld, einen Lochstein, eine Kultstätte, einen Weg oder eine Brücke handelt, zu erhalten.“

- 15 In § 8 Abs. 1 des Maaeluministri määrus nr 32 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus“ (Verordnung Nr. 32 des Ministers für Angelegenheiten des ländlichen Raums „Allgemeine Anforderungen an den Bezug von Direktzahlungen, einheitlicher Flächenzahlung, Klima- und Umweltzahlung sowie Zahlungen für Junglandwirte“) vom 17. April 2015 heißt es:

„Wer eine in Art. 92 der Verordnung ... Nr. 1306/2013 ... angeführte Zahlung erhält, hält bei seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit und auf der gesamten Fläche des landwirtschaftlichen Betriebs die in der Verordnung Nr. 4 ... festgelegten Anforderungen und die gemäß § 32 Abs. 2 des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union veröffentlichten verbindlichen Anforderungen an die Betriebsführung ein.“

- 16 § 3 („Denkmalkategorien“) des Muinsuskaitse seadus (Denkmalschutzgesetz) bestimmt in Abs. 2:

„Folgende Sachen oder Sachgesamtheiten können unbewegliche Denkmäler sein:

1. vorzeitliche, mittelalterliche und neuzeitliche Siedlungsorte, Burgen, Zufluchtsorte, Kultstätten, Grabstätten, vorzeitliche Felder, Lochsteine (*lohukivid*), Wege, Brücken, Hafenplätze und Gewerbeorte ...“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 17 Der Kläger des Ausgangsverfahrens beantragte für das Jahr 2016 eine einheitliche Flächenzahlung sowie eine Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden.

- 18 Nach einer Prüfung teilte das PRIA dem Kläger des Ausgangsverfahrens am 24. November 2016 mit, dass er gegen § 4 der Verordnung Nr. 4 verstoßen habe, da Steine eines archäologischen Denkmals, und zwar eines am Rand einer landwirtschaftlichen Parzelle gelegenen Steingrabs, versetzt und am Feldrand abgelegt sowie vorhandenes Gebüsch entfernt worden seien. Es beabsichtige deshalb, die beantragte Zahlung um 3 % zu kürzen.

- 19 Am 7. Dezember 2016 beantwortete das PRIA die Einwendungen des Klägers des Ausgangsverfahrens und teilte ihm mit, dass sich die missachtete Verpflichtung in Wirklichkeit aus § 3 der Verordnung Nr. 4 ergebe und den Teil der Fläche betreffe, der sich außerhalb der Grenzen der landwirtschaftlichen Parzelle befinde und für den keine Beihilfe beantragt worden sei.

- 20 Mit zwei Bescheiden vom 15. Dezember 2016 kürzte das PRIA die einheitliche Flächenzahlung und die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden an den Kläger des Ausgangsverfahrens um 3 %, mithin um 2 554,94 Euro bzw. um 1 161,34 Euro.
- 21 Mit Bescheid vom 20. Februar 2017 wies das PRIA den Widerspruch des Klägers des Ausgangsverfahrens zurück, wobei es davon ausging, dass es für die Feststellung eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Erhaltung eines unbeweglichen Denkmals auf einer landwirtschaftlichen Parzelle zuständig sei, dass die Verpflichtungen auf der gesamten landwirtschaftlichen Fläche einschließlich der, für die keine Zahlung beantragt worden sei, zu erfüllen seien, dass es die der Kürzung der Zahlung zugrunde liegenden Umstände insgesamt gewürdigt habe und dass nicht gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör verstoßen worden sei.
- 22 Am 23. März 2017 beantragte der Kläger des Ausgangsverfahrens beim Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu, Estland) die Nichtigkeitsklage der Bescheide vom 15. Dezember 2016 und des Bescheids vom 20. Februar 2017 sowie die Verurteilung des PRIA zur Zahlung der Beträge, die ihm aufgrund dieser Bescheide nicht ausgezahlt worden seien.
- 23 Der Kläger des Ausgangsverfahrens macht geltend, bei den in Rede stehenden Steinen habe es sich nicht um ein Steingrab gehandelt, und das PRIA sei für die Einstufung als unbewegliches Denkmal nicht zuständig gewesen. Es habe nicht gewürdigt, ob er die ihm vorgeworfene Tat begangen habe und ob schuldausschließende Umstände vorlägen. Die Festlegung der Höhe der Verwaltungsstrafe sei nicht nachvollziehbar, da das PRIA auf ein Beurteilungsschema zurückgegriffen habe, ohne den in Rede stehenden Verwaltungsakt zu begründen, was formal rechtswidrig sei.
- 24 Zudem befinde sich die Fläche, auf der der Verstoß begangen worden sein solle, außerhalb der betroffenen landwirtschaftlichen Parzelle und gehöre nicht zu seinem landwirtschaftlichen Betrieb. Das PRIA habe gleichwohl einen Verstoß bejaht und dadurch gegen die §§ 23 und 32 der estnischen Verfassung verstoßen, da die Ermächtigungsnorm nicht hinreichend klar und genau sei. Die gegen ihn verhängte Verwaltungsstrafe verstoße gegen den Grundsatz *ne bis in idem*. Schließlich liege ein Verstoß gegen seinen Anspruch auf rechtliches Gehör vor, da das PRIA sein Vorbringen nicht berücksichtigt habe.
- 25 Das PRIA beantragt, die Klage abzuweisen, und macht erstens geltend, dem Kläger des Ausgangsverfahrens sei bei der durchgeführten Kontrolle das Vorliegen eines Verstoßes gegen seine Verpflichtungen bekannt gewesen; dazu habe es einen Schriftwechsel gegeben. Zweitens sei der fragliche Verwaltungsakt formal rechtmäßig, da dem Kläger des Ausgangsverfahrens hierzu Erläuterungen gegeben und er angehört worden sei. Drittens beruhten die Schlussfolgerungen, die zum Erlass des Verwaltungsakts geführt hätten, auf den bei dieser Kontrolle gesammelten Beweisen.
- 26 Das betreffende archäologische Denkmal, ein Steingrab, sei im nationalen Register aufgeführt, das sich auf der Website des Muinsuskaitseamet (Denkmalschutzbehörde, Estland) befinde. Insoweit sei ein Vorkaufsrecht zugunsten des Staates im Grundbuch eingetragen. Beim Erlass der angefochtenen Entscheidungen seien auch diese Gesichtspunkte herangezogen worden. Zudem habe der Kläger des Ausgangsverfahrens in seinem Antrag auf Zahlung angegeben, dass sich ein zu erhaltendes Landschaftselement in seinem Besitz befinde. Mangels einer Kumulierung verwaltungs- und strafrechtlicher Verfolgung liege kein Verstoß gegen den Grundsatz *ne bis in idem* vor.
- 27 Die Kürzung der Zahlungen werde durch die vorgenommene Beurteilung und durch das Beurteilungsschema, das sich in der Kontrollakte befinde, gerechtfertigt, und der Satz von 3 % sei unter Berücksichtigung der Höhe der Zahlungen sowie von Schwere und Dauer des Verstoßes festgesetzt worden.

- 28 Außerdem sei das betreffende Grundstück Teil der landwirtschaftlichen Fläche, so dass die Anforderungen an die Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand hätten beachtet werden müssen.
- 29 Das vorliegende Gericht weist zunächst darauf hin, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Steingrab mit der Verordnung Nr. 59 des Ministers für Kultur vom 1. September 1997 als unbewegliches Denkmal eingestuft worden sei.
- 30 Das mit § 3 Abs. 9 der Verordnung Nr. 4 verfolgte Ziel bestehe im Schutz von Steingräbern als Denkmäler. Aus dem Unionsrecht lasse sich aber nicht eindeutig ableiten, dass Art. 93 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013 ebenfalls ein solches Ziel verfolge. Die Rubrik „Keine Beseitigung von Landschaftselementen“ in Anhang II dieser Verordnung könnte sich auch nur auf den Schutz der Umwelt als ökologisches und biologisches System und nicht als kulturelles und historisches System beziehen.
- 31 Der Kläger des Ausgangsverfahrens habe das Gelände, auf dem sich das Steingrab befunden habe, nicht als landwirtschaftliche Fläche genutzt und keine Zahlung dafür beantragt.
- 32 Schließlich lasse sich nicht eindeutig feststellen, ob die Anforderungen an die Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand für den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb gälten.
- 33 Unter diesen Umständen hat das Tartu Halduskohus (Verwaltungsgericht Tartu) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Steht die Anforderung, Steingräber (*kivikalmed*) zu erhalten, die ein Mitgliedstaat an denjenigen stellt, der eine einheitliche Flächenzahlung sowie eine Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden beantragt, und bei deren Verletzung die in Art. 39 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 1306/2013 in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungssanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance (ABl. 2014, L 181, S. 48) festgelegte Verwaltungssanktion einer Kürzung der Zahlungen um 3 % angewandt wird, im Einklang mit Art. 93 Abs. 1 und Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie den in ihrem Anhang II festgelegten Mindeststandards?
 2. Wenn die erste Frage verneint wird, muss derjenige, der eine einheitliche Flächenzahlung sowie eine Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden beantragt, gemäß Art. 72 Abs. 1 Buchst. a, Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 93 Abs. 1 und Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c und e der Verordnung Nr. 1307/2013 die Anforderungen hinsichtlich des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands in seinem gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einhalten, um die Anwendung einer Verwaltungssanktion zu vermeiden, oder nur auf der landwirtschaftlichen Fläche, für die konkret eine Zahlung beantragt wird?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 34 Mit seiner ersten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 93 Abs. 1, Art. 94 und Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen sind, dass sie einen Mitgliedstaat daran hindern, als Standard zur Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen

Zustand im Sinne von Anhang II auf einer landwirtschaftlichen Fläche die Erhaltung von Steingräbern vorzuschreiben, deren Versetzung gegen einen solchen Standard verstößt und damit zur Kürzung der Zahlungen an den Inhaber des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebs führt.

- 35 Wie der Gerichtshof entschieden hat, haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Zu diesem Zweck legen sie auf nationaler oder regionaler Ebene anhand des im einschlägigen Anhang der jeweils geltenden Verordnung vorgegebenen Rahmens Mindestanforderungen fest, die den besonderen Merkmalen der betreffenden Flächen Rechnung tragen (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 25).
- 36 Die Mitgliedstaaten müssen deshalb bei der Aufstellung dieser Anforderungen den genannten Anhang zwar beachten, doch belässt er ihnen durch die Verwendung allgemeiner Konzepte und Begriffe einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der konkreten Festlegung der Anforderungen (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 26).
- 37 Außerdem ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Wendung „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“, dass die Mitgliedstaaten zu Umweltzwecken gute landwirtschaftliche und ökologische Bedingungen festlegen können (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 27).
- 38 Diese zur Auslegung von Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1) entwickelten Grundsätze gelten auch für die Auslegung von Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013, dessen Inhalt ähnlich ist.
- 39 Gemäß Art. 93 der Verordnung Nr. 1306/2013 gehören die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu den Cross-Compliance-Vorschriften, bei deren Nichterfüllung Art. 91 der Verordnung die Verhängung einer Verwaltungssanktion vorsieht. Diese Standards werden auf nationaler Ebene aufgestellt, sind in Anhang II der Verordnung aufgeführt und betreffen u. a. den Bereich des Umweltschutzes.
- 40 Nach Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 müssen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Anhang II der Verordnung auf nationaler oder regionaler Ebene für die Begünstigten der Beihilfen Mindeststandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen festlegen.
- 41 Ebenso wie in Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 gehört beim Standard GLÖZ 7 in Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 – dessen Hauptgegenstand „Landschaft, Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen“ ist – zu den dabei zu beachtenden Anforderungen und Standards, dass keine Landschaftselemente beseitigt werden dürfen. Zu den in Anhang II der Verordnung genannten Landschaftselementen zählen Hecken, Teiche, Gräben, Bäume (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldränder und Terrassen.
- 42 Im vorliegenden Fall ist zu klären, ob ein Steingrab – wie die estnische Regierung und die Kommission meinen – als „Landschaftselement“ eingestuft werden kann, dessen Erhaltung zu den in Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 genannten Standards gehört.
- 43 Da der Begriff „Landschaftselemente“ in der Verordnung Nr. 1306/2013 nicht definiert wird, ist er, wie die Generalanwältin in Nr. 26 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, unter Berücksichtigung seiner üblichen Bedeutung und des Zusammenhangs, in dem er im Allgemeinen verwendet wird, auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 34).

- 44 Insoweit ist festzustellen, dass eine einschränkende Auslegung des Begriffs „Landschaftselemente“, die u. a. ausschliesse, was durch Menschenhand entstanden ist, im Widerspruch zu dem Beurteilungsspielraum stünde, über den die Mitgliedstaaten gemäß Art. 94 der Verordnung bei der Festlegung der Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verfügen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 37).
- 45 Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass Landschaftselemente physische Umweltbestandteile darstellen und dass die Anforderungen an die Erhaltung dieser Elemente zu ihrem Fortbestand als physische Bestandteile beitragen sollen (Urteil vom 16. Juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, Rn. 41).
- 46 Die Erhaltung von Steingräbern trägt zur Bewahrung von Elementen des kulturellen und historischen Erbes eines Mitgliedstaats als physische Bestandteile der Umwelt bei.
- 47 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 93 Abs. 1, Art. 94 und Anhang II der Verordnung Nr. 1306/2013 dahin auszulegen sind, dass sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, als Standard zur Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Anhang II auf einer landwirtschaftlichen Fläche die Erhaltung von Steingräbern vorzuschreiben, deren Versetzung gegen einen solchen Standard verstößt und damit zur Kürzung der Zahlungen an den Inhaber des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebs führt.

Zur zweiten Frage

- 48 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nach Art. 72 Abs. 1 Buchst. a, Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 93 Abs. 1 und Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c und e der Verordnung Nr. 1307/2013 die den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand betreffenden Verpflichtungen im gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einzuhalten sind oder lediglich auf der landwirtschaftlichen Fläche, für die konkret eine Beihilfe beantragt wurde.
- 49 Insoweit sieht Art. 91 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1306/2013 bei Nichterfüllung der Cross-Compliance-Vorschriften u. a. dann die Verhängung einer Verwaltungsanktion vor, wenn der Verstoß die Fläche des landwirtschaftlichen Betriebs betrifft. Für die Zwecke von Titel VI der Verordnung, zu dem diese Bestimmung gehört, bezeichnet der Ausdruck „Betrieb“ nach Art. 91 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung die Gesamtheit der Produktionseinheiten und Flächen, die sich im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats befinden und von einem Begünstigten u. a. von Direktzahlungen verwaltet werden.
- 50 Die Art. 93 und 94 der Verordnung nehmen Bezug auf alle landwirtschaftlichen Flächen eines Betriebs. In Art. 93 wird der Inhalt der Cross-Compliance-Vorschriften näher geregelt, wobei dort u. a. von der Erhaltung der Flächen – unter denen alle landwirtschaftlichen Flächen eines Betriebs zu verstehen sind – in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand die Rede ist. Nach Art. 94 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle landwirtschaftlichen Flächen einschließlich derjenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben.
- 51 In keiner dieser Bestimmungen wird hinsichtlich der Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften und insbesondere der Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands zwischen landwirtschaftlichen Flächen, für die ein Beihilfeantrag gestellt wurde, und Flächen, bei denen dies nicht der Fall ist, unterschieden.

- 52 Es liefe zudem der Zielsetzung der Cross-Compliance-Regelung – die nach dem 54. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1306/2013 zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft beitragen soll – zuwider, wenn die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften lediglich für landwirtschaftliche Flächen verlangt würde, für die Beihilfen beantragt wurden.
- 53 Zum einen beziehen sich die Anforderungen, die sich aus diesen Vorschriften ergeben, gemäß dem 54. Erwägungsgrund der Verordnung nämlich auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bzw. Betriebsfläche, was in der Verpflichtung seinen Niederschlag findet, diese Vorschriften – wie in Art. 94 der Verordnung vorgesehen – auch auf Flächen einzuhalten, die nicht mehr für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden.
- 54 Zum anderen bestünde die Gefahr einer Umgehung der Cross-Compliance-Vorschriften durch die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, wenn ihre Nichteinhaltung nur dann geahndet würde, wenn sie eine landwirtschaftliche Fläche beträfe, für die eine Beihilfe beantragt wurde. Dann müsste ein Landwirt, wie die Generalanwältin in Nr. 58 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, eine landwirtschaftliche Fläche, auf der sich ein für seine Tätigkeit hinderliches Landschaftselement befindet, nur ein Jahr lang nicht in seinen Antrag auf Direkthilfe einbeziehen und in diesem Jahr das Element versetzen oder beseitigen. Im folgenden Jahr könnte er die Fläche in seinen Antrag auf Direkthilfe einbeziehen, ohne sich einer Verwaltungsanktion auszusetzen.
- 55 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 72 Abs. 1 Buchst. a, Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 93 Abs. 1 und Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c und e der Verordnung Nr. 1307/2013 dahin auszulegen sind, dass die den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand betreffenden Verpflichtungen in der Verordnung Nr. 1306/2013 im gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einzuhalten sind und nicht nur auf der landwirtschaftlichen Fläche, für die konkret eine Beihilfe beantragt wurde.

Kosten

- 56 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 93 Abs. 1, Art. 94 und Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates sind dahin auszulegen, dass sie einen Mitgliedstaat nicht daran hindern, als Standard zur Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Anhang II auf einer landwirtschaftlichen Fläche die Erhaltung von Steingräbern vorzuschreiben, deren Versetzung gegen einen solchen Standard verstößt und damit zur Kürzung der Zahlungen an den Inhaber des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebs führt.**
- 2. Art. 72 Abs. 1 Buchst. a, Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 93 Abs. 1 und Art. 94 der Verordnung Nr. 1306/2013 sowie Art. 4 Abs. 1 Buchst. b, c und e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates sind dahin auszulegen, dass die den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand betreffenden**

Verpflichtungen in der Verordnung Nr. 1306/2013 im gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einzuhalten sind und nicht nur auf der landwirtschaftlichen Fläche, für die konkret eine Beihilfe beantragt wurde.

Unterschriften