



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 7ης Ιουνίου 2018¹

Υπόθεση C-435/17

Argo Mardis Kalda talu
κατά
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)

[αίτηση του Tartu Halduskohus (διοικητικού πρωτοδικείου Tartu, Εσθονία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κοινή γεωργική πολιτική – Άμεσες ενισχύσεις – Κανονισμός (ΕΕ) 1306/2013 – Σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως – Πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση – Διοικητικές κυρώσεις – Περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών – Εθνικοί κανόνες οι οποίοι επιβάλλουν στους αγρότες να διατηρούν τις αρχαιολογικού χαρακτήρα κατασκευές – Συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης»

1. Η κοινή γεωργική πολιτική (στο εξής: ΚΓΠ) προβλέπει, μεταξύ άλλων μέτρων, την καταβολή ενισχύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τους αγρότες. Προκειμένου να τύχουν αυτών των ενισχύσεων, οι αγρότες οφείλουν να συμμορφώνονται προς ορισμένους κανόνες οι οποίοι είναι γενικώς γνωστοί ως «το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως». Οι κανόνες αυτοί απαιτούν από τους αγρότες, μεταξύ άλλων, να διατηρούν τις επιλέξιμες προς οικονομική ενίσχυση εκτάσεις σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Με την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το Tartu Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο Tartu, Εσθονία), ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσο συνάδει προς τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013² να απαιτούν τα κράτη μέλη από τους αγρότες τη διατήρηση κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα ευρισκόμενων σε γεωργικές εκτάσεις και εάν είναι νόμιμη η επιβολή διοικητικής κυρώσεως στην περίπτωση κατεδαφίσεως τέτοιου είδους κατασκευών. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί επίσης να διευκρινιστεί εάν ο δικαιούχος ενισχύσεως της Ένωσης οφείλει να συμμορφώνεται προς την απαίτηση για τη διατήρηση των εκτάσεων σε καλή αγροτική και περιβαλλοντική κατάσταση ως προς το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του ή μόνον όσον αφορά τη συγκεκριμένη γεωργική έκταση για την οποία έχει ζητηθεί η οικονομική ενίσχυση.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 352/78, (ΕΚ) 165/94, (ΕΚ) 2799/98, (ΕΚ) 814/2000, (ΕΚ) 1290/2005 και (ΕΚ) 485/2008 (ΕΕ 2013, L 347, σ. 549).

Νομικό πλαίσιο της Ένωσης

2. Ο κανονισμός (ΕΕ) 1307/2013³ θεσπίζει, μεταξύ άλλων, κοινούς κανόνες για τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας στους γεωργούς (γνωστές επίσης ως «άμεσες ενισχύσεις»)⁴.

3. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1307/2013 περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς: ως «γεωργός» νοείται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή η ομάδα φυσικών ή νομικών προσώπων, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος που προσδίδει το εθνικό δίκαιο στην ομάδα και τα μέλη της, που διαθέτει εκμετάλλευση ευρισκόμενη, μεταξύ άλλων, στο έδαφος των κρατών μελών⁵. ως «εκμετάλλευση» νοείται το σύνολο των μονάδων που χρησιμοποιεί για γεωργικές δραστηριότητες και διαχειρίζεται ένας γεωργός στην επικράτεια του ίδιου κράτους μέλους⁶. τέλος, ως «γεωργική έκταση» νοείται οποιαδήποτε έκταση αρόσιμης γης, μόνιμων βοσκοτόπων και μόνιμων λειμώνων, ή μόνιμων καλλιεργειών⁷.

4. Ο κανονισμός 1306/2013 θεσπίζει κανόνες για διάφορα ζητήματα, μεταξύ των οποίων και το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως⁸. Οι όροι «γεωργός» (άρθρο 2, στοιχείο α'), «γεωργική δραστηριότητα» (άρθρο 2, στοιχείο β'), «γεωργική έκταση» (άρθρο 2, στοιχείο γ') και «άμεσες ενισχύσεις» (άρθρο 2, στοιχείο ε') έχουν το ίδιο νόημα με τους αντίστοιχους όρους του κανονισμού 1307/2013. Ο όρος «εκμετάλλευση» στο άρθρο 2, στοιχείο δ', είναι ταυτόσημος με τον όρο «εκμετάλλευση» στον κανονισμό 1307/2013, με την επιφύλαξη των προβλεπόμενων στο άρθρο 91, παράγραφος 3, του κανονισμού 1306/2013 όσον αφορά το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως. Το άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1306/2013 ορίζει ότι κάθε έτος, ο δικαιούχος της στηρίξεως υποβάλλει αίτηση άμεσης ενισχύσεως για τη σχετική έκταση, αναφέροντας, κατά περίπτωση, όλα τα αγροτεμάχια της εκμεταλλεύσεως καθώς και τις μη γεωργικές εκτάσεις για τις οποίες ζητείται στήριξη⁹.

5. Η πολλαπλή συμμόρφωση διέπεται από τους κανόνες που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013. Η γενική αρχή στο άρθρο 91, παράγραφος 1, ορίζει ότι στον δικαιούχο που δεν τηρεί τους οικείους κανόνες επιβάλλεται διοικητική κύρωση¹⁰. Κατά το άρθρο 91, παράγραφος 2, αυτή η διοικητική κύρωση επιβάλλεται όταν η μη συμμόρφωση είναι το αποτέλεσμα πράξεως ή παραλείψεως αποδιδόμενης ευθέως στον σχετικό δικαιούχο και εφόσον συντρέχει μία ή και οι δύο από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η μη συμμόρφωση αφορά τη γεωργική δραστηριότητα του δικαιούχου· (β) αφορά την έκταση της εκμεταλλεύσεως του δικαιούχου.

3 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 637/2008 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου (ΕΕ 2013, L 347, σ. 608).

4 Οι κοινοί κανόνες που θεσπίζονται με τον κανονισμό 1307/2013 εφαρμόζονται στα καθεστώτα στηρίξεως που απαριθμούνται στο παράρτημα I του εν λόγω κανονισμού, γνωστά ως άμεσες ενισχύσεις. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται το καθεστώς ενιαίας στρεμματικής ενισχύσεως (άρθρο 1, στοιχείο α'). Τούτο είναι ένα μεταβατικό, απλουστευμένο καθεστώς εισοδηματικής στηρίξεως για γεωργούς, το οποίο χορηγείται από την ημερομηνία προσχωρήσεως των κρατών μελών που εισήλθαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004 προκειμένου να διευκολύνει την εφαρμογή των άμεσων ενισχύσεων. Για τους σκοπούς των παρούσων προτάσεων θα αναφέρομαι στις άμεσες ενισχύσεις που καταβάλλονται στους δικαιούχους δυνάμει των κοινών κανόνων ως «ενισχύσεις».

5 Άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1307/2013.

6 Άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1307/2013.

7 Άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του κανονισμού 1307/2013.

8 Η αιτιολογική σκέψη 53 αναφέρει ότι ο κανονισμός 1306/2013 καθιέρωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία η καταβολή στον δικαιούχο των ενισχύσεων στο ακέραιο θα πρέπει να συνδέεται με τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως. Η αιτιολογική σκέψη 54 επιβεβαιώνει ότι οι εν λόγω κανόνες ενσωματώνουν βασικά πρότυπα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης. Βλ., επίσης, άρθρο 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 1306/2013.

9 Το άρθρο 67, παράγραφος 4, του κανονισμού 1306/2013, ορίζει ότι ως «αγροτεμάχιο» νοείται «μια συνεχής έκταση γης που δηλώνεται από έναν γεωργό και καλύπτει μία μόνο ομάδα καλλιεργειών. Ωστόσο, όπου δυνάμει του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 απαιτείται χωριστή δήλωση της χρήσης μιας έκτασης στο πλαίσιο μιας μόνο ομάδας καλλιεργειών, η προαναφερθείσα χρήση μειώνει και άλλο το αγροτεμάχιο, αν χρειασθεί [...]».

10 Κατά το άρθρο 92 του κανονισμού 1306/2013, δικαιούχος είναι το πρόσωπο που λαμβάνει άμεση ενίσχυση.

6. Σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1306/2013, οι κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως συνίστανται, μεταξύ άλλων, στην τήρηση των προτύπων για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων που θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο, όπως αυτά απαριθμούνται στο παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013.

7. Κατά το άρθρο 94, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε όλες οι γεωργικές εκτάσεις (συμπεριλαμβανομένων των εκτάσεων οι οποίες δεν χρησιμοποιούνται πλέον για παραγωγικούς σκοπούς) να διατηρούνται σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Τα κράτη μέλη καθορίζουν, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, στοιχειώδεις απαιτήσεις για τους δικαιούχους σχετικά με την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης με βάση το παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων εκτάσεων, όπως την κατάσταση του εδάφους και τις κλιματικές συνθήκες, τα υφιστάμενα συστήματα γεωργικής εκμεταλλεύσεως, τη χρήση της γης, την αμειψισπορά, τις γεωργικές πρακτικές και τη διάρθρωση των εκμεταλλεύσεων. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να καθορίζουν στοιχειώδεις απαιτήσεις οι οποίες δεν προβλέπονται από το παράρτημα II¹¹.

8. Το άρθρο 97 ορίζει ότι η διοικητική κύρωση που προβλέπεται στο άρθρο 91 επιβάλλεται όταν δεν τηρούνται οι κανόνες της πολλαπλής συμμορφώσεως κατά τη διάρκεια ενός συγκεκριμένου ημερολογιακού έτους και εφόσον η εν λόγω μη συμμόρφωση αποδίδεται άμεσα στον δικαιούχο που υπέβαλε την αίτηση ενισχύσεως ή πληρωμής κατά τη διάρκεια του σχετικού ημερολογιακού έτους.

9. Το παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013 επιγράφεται «Κανόνες για την πολλαπλή συμμόρφωση σύμφωνα με το άρθρο 93». Ως προς τα «Πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση» χρησιμοποιεί το ακρωνύμιο «ΚΓΠΚ». Ο πίνακας του παραρτήματος II περιλαμβάνει τις κάτωθι καταχωρίσεις:

Τομέας	Κύριο θέμα	Απαιτήσεις και πρότυπα	
Περιβάλλον, κλιματική αλλαγή και καλή γεωργική κατάσταση των εκτάσεων	Τοπίο, στοιχειώδες επίπεδο συντήρησης	ΚΓΠΚ 7	Διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, των φυτικών φρακτών, λιμνών, τάφρων, δενδροστοιχιών, ομαδικών ή μεμονωμένων, παρυφών αγρών και αναβαθμίδων, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης της κοπής φυτικών φρακτών και δένδρων κατά την περίοδο αναπαραγωγής και εξάρτησης των πτηνών, και, προαιρετικά, μέτρα για την αποφυγή χωροκατακτητικών φυτικών ειδών

¹¹ Η αιτιολογική σκέψη 58 αναφέρει ότι το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως που καθιερώνει ο κανονισμός 1306/2013 έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής σε σχέση με την προγενέστερη νομοθεσία (βλ., περαιτέρω, σημείο 47 των παρούσων προτάσεων). Συνεπώς, το σύστημα «θα πρέπει, συνεπώς, να περιλαμβάνει πλαίσιο με βάση το οποίο τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν εθνικά πρότυπα καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης. Το ενωσιακό πλαίσιο θα πρέπει επίσης να περιλαμβάνει κανόνες για την καλύτερη αντιμετώπιση των θεμάτων που αφορούν τα ύδατα, το έδαφος, την αποθήκευση άνθρακα, τη βιοποικιλότητα και τα τοπία καθώς και το ελάχιστο επίπεδο συντήρησης των γεωργικών εκτάσεων».

10. Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 640/2014 της Επιτροπής¹², αφενός, θεσπίζει διατάξεις οι οποίες συμπληρώνουν ορισμένα στοιχεία του κανονισμού 1306/2013, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον προσδιορισμό των επιβαλλόμενων διοικητικών κυρώσεων και του ειδικού συντελεστή καθώς και τη βάση για τον υπολογισμό των ενισχύσεων, και, αφετέρου, περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με την αντιμετώπιση ορισμένων περιπτώσεων στις οποίες εντός των επιλέξιμων εκτάσεων περιλαμβάνονται χαρακτηριστικά του τοπίου ή δένδρα¹³. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014, τα κράτη μέλη, για να διασφαλίσουν την τήρηση των μέτρων ΚΓΠ, θεσπίζουν συστήματα προσδιορισμού των αγροτεμαχίων και οφείλουν να διασφαλίζουν ότι τα δηλωθέντα αυτά αγροτεμάχια είναι σαφώς προσδιορισμένα¹⁴. Ειδική πρόβλεψη γίνεται για τα χαρακτηριστικά του τοπίου που υπόκεινται στις απαιτήσεις και τα πρότυπα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού 1306/2013, τα οποία αποτελούν τμήμα της συνολικής επιφάνειας ενός αγροτεμαχίου. Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014, τα χαρακτηριστικά αυτά θεωρείται ότι αποτελούν τμήμα της επιλέξιμης εκτάσεως του οικείου αγροτεμαχίου¹⁵. Κατά το άρθρο 39, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, εάν η μη συμμόρφωση οφείλεται σε αμέλεια του δικαιούχου, επιβάλλεται μείωση η οποία, κατά γενικό κανόνα, ανέρχεται σε ποσοστό 3 % επί του συνολικού ποσού της εκάστοτε επίμαχης άμεσης ενισχύσεως.

Εθνική νομοθεσία

11. Κατά την εθνική νομοθεσία, οι δικαιούχοι άμεσων ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 92 του κανονισμού 1306/2013 πρέπει να συμμορφώνονται προς την απαίτηση για τη διατήρηση των εκτάσεων σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση όσον αφορά τις γεωργικές τους δραστηριότητες και για το σύνολο της εκτάσεως της γεωργικής τους εκμεταλλεύσεως. Σε αυτό περιλαμβάνεται τόσο η διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου όσο και η πραγματοποίηση στοιχειωδών εργασιών συντηρήσεως¹⁶. Αρχαιολογικού χαρακτήρα κατασκευές –όπως, για παράδειγμα, ταφικά μνημεία– πρέπει να διατηρούνται. Για τον σκοπό αυτό, ως αρχαιολογικού χαρακτήρα κατασκευές χαρακτηρίζονται τα ακόλουθα: «αρχαίες, μεσαιωνικές και σύγχρονες εγκαταστάσεις, κάστρα, καταφύγια, τόποι λατρείας, χώροι ταφής, αρχαίες εκτάσεις, ορόσημα, δρόμοι, γέφυρες, λιμένες και τόποι πρώιμων βιομηχανικών δραστηριοτήτων.

[...]»¹⁷

Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Το 2016, ο Argo Kalda Mardi talu (το αγρόκτημα του Argo Kalda Mardi, στο εξής: Mardi talu) υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση ενιαίας στρεμματικής ενισχύσεως καθώς και ενισχύσεως για τις επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον πρακτικές. Στις 2 Νοεμβρίου 2016, η Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (υπηρεσία γεωργικών μητρώων και πληροφοριών, στο εξής: PRIA)

12 Της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τους όρους απόρριψης ή ανάκτησης πληρωμών καθώς και τις διοικητικές κυρώσεις που εφαρμόζονται στις άμεσες ενισχύσεις, τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση (ΕΕ 2014, L 181, σ. 48).

13 Άρθρο 1, στοιχεία β' και η', αντιστοίχως, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014.

14 Όπως ορίζεται στο άρθρο 67, παράγραφος 4, του κανονισμού 1306/2013· βλ., επίσης, αιτιολογικές σκέψεις 43 έως 45 του ίδιου κανονισμού.

15 Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 11 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014.

16 Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο παραθέτει το άρθρο 8 της κανονιστικής αποφάσεως υπ' αριθ. 32 του Υπουργού Αγροτικών Υποθέσεων, της 17ης Απριλίου 2015, η οποία επιγράφεται «Γενικές απαιτήσεις για την καταβολή άμεσων ενισχύσεων, ενιαίας στρεμματικής ενισχύσεως, ενισχύσεως για τις επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον πρακτικές καθώς και ενισχύσεως για νέους αγρότες».

17 Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο παραθέτει το άρθρο 3, παράγραφος 9, της κανονιστικής αποφάσεως υπ' αριθ. 4 του Υπουργού Γεωργίας, της 14ης Ιανουαρίου 2015, με τίτλο «Απαιτήσεις σχετικά με τη διατήρηση των εκτάσεων σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση», η οποία παραπέμπει στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του Muinsuskaitseadus (νόμου για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς).

διενήργησε επιτόπιο έλεγχο στη γεωργική μονάδα του Mardi talu. Στην έκθεση που συνέταξε κατόπιν αυτού του επιτόπιου ελέγχου, η PRIA ανέφερε ότι «στο γεωτεμάχιο υπ' αριθ. 46 –στις παρυφές της γεωργικής εκτάσεως [...] αρχαιολογικό μνημείο– λίθινος τάφος, οι λίθοι έχουν μεταφερθεί στις παρυφές της γεωργικής εκτάσεως, οι υφιστάμενοι θάμνοι έχουν απομακρυνθεί. Φωτογραφίες».

13. Στις 24 Νοεμβρίου 2016, η PRIA ενημέρωσε τον Mardi talu ότι είχε παραβεί την εθνική νομοθεσία για τις απαιτήσεις σχετικά με τη διατήρηση των εκτάσεων σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (στο εξής: επίμαχα εθνικά μέτρα). Ως εκ τούτου, επιβλήθηκε διοικητική κύρωση και η ενίσχυση την οποία είχε ζητήσει ο Mardi talu μειώθηκε κατά 3%. Στις 30 Νοεμβρίου 2016, ο Mardi talu υπέβαλε ένσταση κατά της αποφάσεως της PRIA αντιτείνοντας ότι, στον βαθμό που ο εν λόγω λίθινος τάφος δεν έφερε κάποιο διακριτικό, ήταν στην ύπαιθρο και δεν βρισκόταν εντός γεωργικής εκτάσεως αλλά στις παρυφές του γεωτεμαχίου, ο ίδιος δεν είχε παραβεί τα επίμαχα εθνικά μέτρα.

14. Η PRIA απάντησε στις 7 Δεκεμβρίου 2016, επισημαίνοντας ότι, κατά το άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 1306/2013, οι σχετικοί κανόνες πρέπει να τηρούνται και ως προς εκτάσεις οι κείμενες εκτός των ορίων του γεωτεμαχίου και για τις οποίες δεν έχει ζητηθεί ενίσχυση. Με απόφαση την οποία εξέδωσε στις 15 Δεκεμβρίου 2016, η PRIA χορήγησε στον Mardi talu ενιαία στρεμματική ενίσχυση ύψους 82 606,88 ευρώ. Εν συνεχεία, επιβλήθηκε διοικητική κύρωση και το ως άνω ποσό μειώθηκε, αντιστοίχως, κατά 3% (ήτοι, κατά 2 554, 94 ευρώ). Δυνάμει δεύτερης αποφάσεως που εκδόθηκε κατά την ίδια ημερομηνία, η PRIA χορήγησε στον Mardi talu ποσό ύψους 37 549,94 ευρώ ως ενίσχυση για τις επωφελείς για το κλίμα και περιβάλλον πρακτικές. Και αυτό το ποσό μειώθηκε κατά 3% (ήτοι, κατά 1 161,34 ευρώ) κατόπιν της επιβολής διοικητικής κυρώσεως.

15. Στις 17 Ιανουαρίου 2017, ο Mardi talu άσκησε ενδικοφανή προσφυγή ενώπιον της PRIA ζητώντας την ακύρωση αμφοτέρων των αποφάσεων στο μέτρο που με αυτές επιβλήθηκαν διοικητικές κυρώσεις και οι χορηγηθείσες ενισχύσεις μειώθηκαν κατά 3%. Η PRIA απέρριψε την εν λόγω προσφυγή με απόφαση που εξέδωσε στις 20 Φεβρουαρίου 2017.

16. Στις 23 Μαρτίου 2017, ο Mardi talu άσκησε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ζητώντας: (i) να ακυρωθούν οι διοικητικές κυρώσεις που επιβλήθηκαν δυνάμει των δύο αποφάσεων της 15ης Δεκεμβρίου 2016· (ii) να διαταχθεί η καταβολή των ποσών κατά τα οποία είχαν μειωθεί οι ενισχύσεις· και (iii) να ακυρωθεί η απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2017. Προς στήριξη της προσφυγής του, ο Mardi talu προέβαλε διάφορα επιχειρήματα, μεταξύ των οποίων ότι δεν συντρέχει παράβαση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως. Ο σωρός των λίθων δεν αποτελούσε λίθινο τάφο: επρόκειτο περί λίθων οι οποίοι συγκεντρώθηκαν κατά τις εργασίες καλλιέργειας της γεωργικής εκτάσεως. Το σημείο στο οποίο φέρεται ότι τελέστηκε η παράβαση δεν αποτελεί έκταση χρησιμοποιούμενη από τον Mardi talu για γεωργική παραγωγή ενώ για την έκταση αυτή ουδεμία ενίσχυση είχε ζητηθεί.

17. Η PRIA αντέτεινε ότι, στις 6 Ιανουαρίου 1998, καταχωρίστηκαν αποδεικτικά στοιχεία για την ύπαρξη κατασκευής αρχαιολογικού χαρακτήρα τα οποία επιβεβαιώθηκαν στο κτηματολόγιο «Hansarõld» βάσει των δεδομένων του κρατικού μητρώου πολιτιστικών μνημείων. Προκειμένου να αποδείξει τον αρχαιολογικό χαρακτήρα του λίθινου τάφου η PRIA επικαλέστηκε επίσης αποδεικτικό υλικό που προσκομίστηκε από την Υπηρεσία Προστασίας Πολιτιστικής Κληρονομιάς. Η έκταση στην οποία βρισκόταν ο λίθινος τάφος αποτελούσε τμήμα της εκμεταλλεύσεως του Mardi talu. Η επιβαλλόμενη από το εθνικό δίκαιο υποχρέωση προστασίας των κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα τυγχάνει εφαρμογής όχι μόνον ως προς τις εκτάσεις που καλλιεργούνται με σκοπό τη γεωργική παραγωγή και για τις οποίες έχει ζητηθεί ενίσχυση αλλά και ως προς το σύνολο της γεωργικής εκμεταλλεύσεως.

18. Το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι, κατά τις εθνικές διατάξεις, κατασκευές αρχαιολογικού χαρακτήρα, χώροι ταφής, αρχαίες εκτάσεις, ορόσημα, δρόμοι ή γέφυρες πρέπει να διατηρούνται και ότι, για τους σκοπούς αυτών των διατάξεων, όλοι οι αρχαίοι, μεσαιωνικοί και σύγχρονοι χώροι ταφής λογίζονται ως κατασκευές αρχαιολογικού χαρακτήρα. Το δικαστήριο αυτό είναι της γνώμης ότι

σκοπός των επίμαχων εν προκειμένω εθνικών κανόνων είναι η προστασία των ευρισκόμενων στην Εσθονία λίθινων τάφων ως μνημείων. Δεν αμφισβητείται ότι ο Mardi talu δεν χρησιμοποιούσε την έκταση στην οποία βρισκόταν ο λίθινος τάφος ως γεωργική έκταση και ότι ο τάφος αυτός ήταν στις παρυφές του αγροτεμαχίου το οποίο χρησιμοποιούνταν όντως με σκοπό τη γεωργική παραγωγή. Εντούτοις, δεν είναι σαφές εάν ο σκοπός της σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης, και ιδίως του κανονισμού 1306/2013, συνίσταται στη διατήρηση των λίθινων τάφων ως κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα. Το παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013 δημιουργεί την εντύπωση ότι, όσον αφορά τους τομείς του περιβάλλοντος, της κλιματικής αλλαγής και της καλής γεωργικής καταστάσεως των εκτάσεων, η διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου περιλαμβάνεται στον κατάλογο μάλλον με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος ως οικολογικού και βιολογικού συστήματος παρά προκειμένου να διατηρηθούν τα πολιτιστικά και ιστορικά μνημεία.

19. Κατόπιν τούτων, το αιτούν δικαστήριο ζήτησε την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

- «1) Συνάδει προς το άρθρο 93, παράγραφος 1, και το άρθρο 94 [του κανονισμού 1306/2013] καθώς και προς τα στοιχειώδη πρότυπα που τίθενται στο παράρτημα II του κανονισμού αυτού η υποχρέωση διατηρήσεως οριοθετημένων με λίθους χώρων ταφής, την οποία επιβάλλει κράτος μέλος σε όποιον ζητεί ενιαία στρεμματική ενίσχυση καθώς και ενίσχυση για τις επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον γεωργικές πρακτικές, σε περίπτωση παραβάσεως της οποίας [επιβάλλεται] η προβλεπόμενη στο άρθρο 39 [του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014] διοικητική κύρωση μειώσεως των ενισχύσεων κατά 3 %;
- 2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα πρέπει όποιος ζητεί ενιαία στρεμματική ενίσχυση καθώς και ενίσχυση για τις επωφελείς για το κλίμα και το περιβάλλον γεωργικές πρακτικές, σύμφωνα με το άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', το άρθρο 91, παράγραφοι 1 και 2, το άρθρο 93, παράγραφος 1, και το άρθρο 94 [του κανονισμού 1306/2013] καθώς και [το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1307/2013], να τηρεί τις [απαιτήσεις για] καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων στο σύνολο της γεωργικής του εκμεταλλεύσεως– για να αποφύγει την εφαρμογή διοικητικής κυρώσεως– ή μόνο στη γεωργική έκταση για την οποία ζητείται συγκεκριμένα ενίσχυση;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Mardi talu, η Εσθονική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Δικαστήριο αποφάσισε να μη διεξαχθεί επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Ανάλυση

Πρώτο ερώτημα

21. Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν εθνικοί κανόνες οι οποίοι επιβάλλουν τη διατήρηση κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα, εν προκειμένω ενός λίθινου τάφου, είναι συμβατοί με τις απαιτήσεις του κανονισμού 1306/2013 σχετικά με τα πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων, ιδίως τη διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου (στο εξής: ΚΓΠΚ 7) και, ως εκ τούτου, κατά πόσον είναι επιτρεπτή η διοικητική κύρωση που επιβλήθηκε για την κατεδάφιση και τη μεταφορά αυτής της κατασκευής.

22. Ο Mardi talu υποστηρίζει ότι μολονότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως, εντούτοις οι διατάξεις πολλαπλής συμμορφώσεως του κανονισμού 1306/2013 δεν εκτείνονται μέχρι την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ενός κράτους μέλους. Έτσι, όταν συγκεκριμένη κατασκευή αρχαιολογικού χαρακτήρα δεν αποτελεί τμήμα του οικοσυστήματος ή του βιολογικού περιβάλλοντος δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως του εν λόγω κανονισμού. Κατά συνέπεια, η επιβολή διοικητικής κυρώσεως και η συνακόλουθη μείωση της ενισχύσεως που είχε χορηγηθεί στον Mardi talu είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης.

23. Η Εσθονική Κυβέρνηση και η Επιτροπή δεν συμμερίζονται αυτή την άποψη.

24. Και εγώ επίσης θεωρώ ότι οι επίμαχοι εν προκειμένω εθνικοί κανόνες είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ένωσης.

25. Δεν αμφισβητείται ότι ο Mardi talu, ως δικαιούχος ενισχύσεως της Ένωσης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί πολλαπλής συμμορφώσεως που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013, καθόσον είναι αγρότης που διατηρεί γεωργική εκμετάλλευση επί της οποίας ασκεί γεωργική δραστηριότητα κατά την έννοια του κανονισμού 1307/2013.

26. Τα πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 93, παράγραφος 1 και απαριθμούνται στο παράρτημα II, δεν ορίζονται εξαντλητικά στον κανονισμό 1306/2013. Το πρότυπο ΚΓΠΚ 7, το οποίο αναφέρεται στη διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου, παραθέτει έναν ενδεικτικό κατάλογο αυτών των χαρακτηριστικών. Ελλείψει ορισμού στον κανονισμό 1306/2013, ο συγκεκριμένος όρος θα πρέπει να ερμηνεύεται λαμβάνοντας υπόψη τόσο το σύννηθες νόημά της όσο και το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται¹⁸.

27. Το νομοθετικό πλαίσιο δεν περιέχει προσδιοριστικούς όρους, όπως «φυσικά» χαρακτηριστικά τοπίου ή «γεωργικά/αγροτικά» χαρακτηριστικά τοπίου. Ως εκ τούτου, είναι σύμφωνη προς αυτό το πλαίσιο η ερμηνεία της φράσεως «διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου» υπό την έννοια ότι σε αυτήν περιλαμβάνονται δυνητικώς όλα τα ορατά χαρακτηριστικά μιας περιοχής της υπαίθρου ή μιας εκτάσεως. Τούτο καλύπτει τόσο τα κτίρια ή άλλες ανθρωπογενείς παρεμβάσεις στο τοπίο όσο και τα χαρακτηριστικά εκείνα τα οποία οφείλονται στις φυσικές καμπύλες του τοπίου (όπως είναι τα όρη, οι ποταμοί ή οι πεδιάδες). Κατ' εμέ, η άποψη αυτή είναι συμβατή προς το πρότυπο ΚΓΠΚ 7 και το παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013, το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία αναγόμενα στην ανθρώπινη παρέμβαση, όπως φυτικοί φράκτες, λίμνες, τάφροι, αναβαθμίδες και όρια των αγρών. Ο όρος «χαρακτηριστικά του τοπίου» υποδηλώνει τα στοιχεία εκείνα διά των οποίων μπορούν να προσδιοριστούν ορισμένες περιοχές της υπαίθρου. Στον βαθμό που τα πρότυπα ΚΓΠΚ εφαρμόζονται και στην περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων, δεν είναι απαραίτητο να αποδεικνύεται ότι τα στοιχεία αυτά χρησιμοποιούνται για γεωργικούς σκοπούς. Ούτε εξάλλου αποτελεί προϋπόθεση η καλή περιβαλλοντική κατάσταση της εκτάσεως να αφορά αποκλειστικά το οικοσύστημα ή το βιολογικό περιβάλλον.

28. Το γράμμα του σημείου ΚΓΠΚ 7 στο παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013 υποδηλώνει ότι αυτή καθαυτή η επιφάνεια της εκτάσεως θα πρέπει να διατηρείται γενικώς σε καλή κατάσταση. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα μπορούσε να πρόκειται για εκτιμήσεις αμιγώς αισθητικής φύσεως ή για επιθυμία του οικείου κράτους μέλους να διατηρήσει στο τοπίο του χαρακτηριστικά πολιτιστικής ή ιστορικής αξίας.

¹⁸ Βλ., μεταξύ πλειόνων, αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2001, Rundgren (C-389/99, EU:C:2001:264, σκέψη 41), και της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, σκέψη 34).

29. Το πρώτο εδάφιο του άρθρου 94 του κανονισμού 1306/2013 παρέχει στα κράτη μέλη ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι όλες οι γεωργικές εκτάσεις, συμπεριλαμβανομένων των εκτάσεων που δεν χρησιμοποιούνται πλέον για παραγωγικούς σκοπούς, διατηρούνται σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Έτσι, το ζήτημα εάν ο λίθινος τάφος βρισκόταν σε έκταση χρησιμοποιούμενη για γεωργικούς σκοπούς ή σε όμορο γεωτεμάχιο δεν είναι απολύτως καθοριστικό, υπό τον όρο ότι βρισκόταν σε έκταση αποτελούσα τμήμα της εκμεταλλεύσεως του Mardi talu, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 91, παράγραφος 3, στοιχείο α', του εν λόγω κανονισμού.

30. Κατά το άρθρο 94 του κανονισμού 1306/2013, εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο τα στοιχειώδη πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων βάσει του παραρτήματος II. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη μπορούν, εφόσον το κρίνουν σκόπιμο, να θεσπίζουν απαιτήσεις σχετικές με την πολιτιστική τους κληρονομιά. Στο μέτρο που οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν είτε τη γεωργική είτε την περιβαλλοντική καλή κατάσταση των εκτάσεων, είναι επίσης συμβατές με το παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013.

31. Η άποψη αυτή είναι σύμφωνη με τον εκτιθέμενο στην αιτιολογική σκέψη 54 γενικό σκοπό του κανονισμού 1306/2013, δηλαδή τη συμβολή στην ανάπτυξη αειφόρου γεωργίας μέσω της ευαισθητοποίησης των δικαιούχων για την ανάγκη τηρήσεως των βασικών προτύπων σε σχέση, μεταξύ άλλων, με την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων. Εξάλλου, τα κράτη μέλη ενδέχεται να επιθυμούν τη διατήρηση κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα για άλλους λόγους άσχετους με την αισθητική ή τα οφέλη της πολιτιστικής κληρονομιάς. Ενδέχεται –για παράδειγμα– οι κατασκευές αυτές να συμβάλλουν στην αποτροπή της διαβρώσεως του εδάφους και στη διατήρηση της οργανικής ύλης του εδάφους. Κατασκευές αρχαιολογικού χαρακτήρα ενδέχεται επίσης να αποτελούν ενδιαιτήματα πτηνών, εντόμων και φυτών συνιστώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, ακμάζοντα οικοσυστήματα.

32. Τέλος, εκτιμώ ότι η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Horvath¹⁹ παρέχει χρήσιμη καθοδήγηση εν προκειμένω. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο είχε ερωτηθεί εάν κράτος μέλος μπορεί να συμπεριλάβει στα πρότυπα ΟΓΠΣ του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003²⁰ απαιτήσεις σχετικές με τη συντήρηση των ορατών μονοπατιών. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, καίτοι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συμμορφώνονται προς τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στο παράρτημα IV του κανονισμού 1782/2003, εντούτοις, διατηρούν ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό των εν λόγω απαιτήσεων. Η φράση «ορθές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες» υποδηλώνει ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίσουν ΟΓΠΣ για σχετικούς με την προστασία του περιβάλλοντος σκοπούς. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση διατήρησης ενός χαρακτηριστικού του τοπίου το οποίο δεν επιδιώκει γεωργικό σκοπό αλλά έχει περιβαλλοντικό χαρακτήρα συνιστά απαίτηση ΟΓΠΣ²¹.

33. Τα χαρακτηριστικά του τοπίου αποτελούν φυσικά στοιχεία του περιβάλλοντος. Όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο «[ό]σον αφορά την πτυχή αυτή, οι σχετικές με τη διατήρηση των χαρακτηριστικών του τοπίου απαιτήσεις πρέπει να συμβάλλουν στη συντήρηση των χαρακτηριστικών αυτών ως φυσικών συστατικών στοιχείων. Οι υποχρεώσεις συντήρησης δύνανται να συμβάλλουν στη διατήρηση τέτοιων μονοπατιών ως φυσικών συστατικών στοιχείων του περιβάλλοντος. [...]. Κατά συνέπεια, μια υποχρέωση που απορρέει από τις εν λόγω προδιαγραφές μπορεί να επιδιώκει έναν περιβαλλοντικό σκοπό, συνιστάμενο στην αποφυγή της υποβάθμισης των οικοσυστημάτων [...]». Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι τα επίμαχα στην υπόθεση εκείνη χαρακτηριστικά του τοπίου μπορούσαν επίσης να συμβάλλουν στη διατήρηση των οικοσυστημάτων²².

19 Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458).

20 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001 (ΕΕ 2003, L 270, σ. 1).

21 Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, σκέψεις 26, 27 και 32).

22 Απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, Horvath (C-428/07, EU:C:2009:458, σκέψεις 41 έως 43).

34. Εν ολίγοις, κατά την άποψή μου, η έννοια «περιβάλλον» όπως χρησιμοποιείται στο πλαίσιο των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά ώστε να καλύπτει μόνον το άμεσο βιολογικό περιβάλλον στο οποίο λαμβάνει χώρα η γεωργική δραστηριότητα. Όπως επισήμανε ήδη το Δικαστήριο με την απόφαση Horvath, χαρακτηριστικά του τοπίου τα οποία δεν συνεισφέρουν άμεσα στις διεργασίες του γεωργικού παραγωγικού κλάδου αποτελούν, παρά ταύτα, αναπόσπαστο τμήμα του αγροτικού τοπίου· η δε διατήρησή τους μπορεί δικαίως να αποτελεί μέρος των υποχρεώσεων πολλαπλής συμμορφώσεως τις οποίες οφείλουν να τηρούν οι αγρότες ως αντάλλαγμα για τις άμεσες ενισχύσεις που λαμβάνουν από τον προϋπολογισμό της Ένωσης και, συνεπώς, από τους Ευρωπαίους φορολογουμένους²³.

35. Επομένως, το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να συμπεριλάβουν τη διατήρηση αρχαιολογικών μνημείων, όπως ένας λίθινος τάφος, μεταξύ των προτύπων για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων κατά την έννοια του σημείου ΚΓΠΚ 7, του παραρτήματος II, του κανονισμού 1306/2013.

36. Υπ' αυτές τις συνθήκες, φρονώ ότι η επιβολή της διοικητικής κυρώσεως ήταν θεμιτή.

37. Το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι η απομάκρυνση του λίθινου τάφου ήταν αντίθετη προς τους σχετικούς εθνικούς κανόνες. Συνεπώς, ο Mardi talu παρέβη τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως κατά την έννοια του άρθρου 93 του κανονισμού 1306/2013. Ως εκ τούτου, διαπιστώνεται η συνδρομή των προβλεπόμενων από το άρθρο 91, παράγραφοι 1 και 2, προϋποθέσεων για την επιβολή διοικητικής κυρώσεως. Κατά το άρθρο 39, παράγραφος 1, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014, η προσήκουσα μείωση ανέρχεται σε 3% (το ελάχιστο προβλεπόμενο ποσοστό) επί του συνολικού ποσού της ενισχύσεως.

38. Συνεπώς, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, σύμφωνα με τα άρθρα 93 και 94 του κανονισμού 1306/2013, τα κράτη μέλη μπορούν να συμπεριλαμβάνουν απαιτήσεις σχετικές με τη διατήρηση κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα, όπως ένας λίθινος τάφος, στους κανόνες τους σχετικά με τα πρότυπα ΚΓΠΚ που απαριθμούνται στο παράρτημα II του εν λόγω κανονισμού, στο μέτρο που οι απαιτήσεις αυτές συμβάλλουν στη διατήρηση των εν λόγω κατασκευών ως χαρακτηριστικών του τοπίου ή, ανάλογα με την περίπτωση, στην αποτροπή της υποβαθμίσεως των οικοσυστημάτων. Στην περίπτωση που ο δικαιούχος της άμεσης ενισχύσεως δεν συμμορφώνεται προς τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως, ιδίως μέσω της μη διατηρήσεως ενός αρχαιολογικού μνημείου όπως επιτάσσουν οι εθνικοί κανόνες, η επιβολή της προσήκουσας διοικητικής κυρώσεως δυνάμει του άρθρου 39 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014 είναι συμβατή με τις διατάξεις του τίτλου VI του κανονισμού 1306/2013.

Δεύτερο ερώτημα

39. Το δεύτερο ερώτημα αφορά την ερμηνεία της επιφάνειας της «εκμεταλλεύσεως» του εκάστοτε ενδιαφερόμενου δικαιούχου. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν ο δικαιούχος οφείλει να τηρεί τις απαιτήσεις για καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση ως προς το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του ή μόνον ως προς τη συγκεκριμένη γεωργική έκταση για την οποία έχει ζητηθεί η ενίσχυση.

40. Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι ο Mardi talu δεν χρησιμοποιούσε τον χώρο στον οποίον βρισκόταν ο λίθινος τάφος ως γεωργική έκταση και ότι ως προς αυτό το γεωτεμάχιο δεν είχε ζητηθεί ενίσχυση. Ο τάφος ήταν στις παρυφές του αγροτεμαχίου για το οποίο είχε ζητηθεί η ενίσχυση. Ο δικαιούχος δεν αμφισβητεί τα πραγματικά αυτά περιστατικά, αλλά μόνον την τοποθεσία του τάφου.

23 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 9ης Ιουνίου 2016, Planes Bresco (C-333/15 και C-334/15, EU:C:2016:426, σκέψη 47).

Ο Mardi talu υποστηρίζει ότι, ως προς αυτό το σκέλος, η περιγραφή των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου είναι εσφαλμένη καθόσον ο λίθινος τάφος είχε ανεγερθεί σε έκταση *όμορη* με το αγροτεμάχιο για το οποίο είχε ζητηθεί ενίσχυση. Οι λίθοι βρίσκονταν επί δεκαετίες στο σημείο εκείνο, καθιστώντας τη συγκεκριμένη έκταση ακατάλληλη για γεωργική χρήση.

41. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το δεύτερο ερώτημα τίθεται μόνο στην περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημά του. Ωστόσο, κατά την άποψή μου (όπως υποστηρίζουν η Εσθονική Κυβέρνηση και η Επιτροπή), στην πραγματικότητα το εν λόγω ζήτημα είναι κρίσιμο ακόμη και στην περίπτωση καταφατικής απαντήσεως. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω το δεύτερο ερώτημα προκειμένου να παράσχω πλήρη απάντηση στα ζητήματα που εγείρονται με τη διάταξη περί παραπομπής.

42. Δεν αμφισβητείται ότι ο λίθινος τάφος βρισκόταν στο αγρόκτημα του Mardi talu, δηλαδή του δικαιούχου για τους σκοπούς των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως. Ομοίως, δεν αμφισβητείται ότι ο χώρος στον οποίο βρισκόταν ο λίθινος τάφος δεν αποτελούσε μονάδα γεωργικής παραγωγής για την οποία είχε ζητηθεί ενίσχυση.

43. Φρονώ ότι ο δικαιούχος πρέπει κατ' ανάγκη να τηρεί τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως ως προς το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του και όχι μόνον ως προς τη χρησιμοποιούμενη για τη γεωργική παραγωγή συγκεκριμένη έκταση για την οποία έχει ζητηθεί ενίσχυση. Όπως έχω ήδη αφήσει να εννοηθεί, τούτο αντικατοπτρίζει την ερμηνεία που δίδω στο άρθρο 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', σε συνδυασμό με τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013²⁴.

44. Το άρθρο 91, παράγραφος 2, στοιχείο β', ορίζει ότι διοικητική κύρωση επιβάλλεται μόνον εφόσον η μη συμμόρφωση είναι αποτέλεσμα πράξεως ή παραλείψεως αποδιδόμενης ευθέως στον σχετικό δικαιούχο και εφόσον συντρέχει μία ή και οι δύο από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η μη συμμόρφωση αφορά τη γεωργική δραστηριότητα του δικαιούχου (πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει εν προκειμένω)· β) αφορά την έκταση της εκμεταλλεύσεως του δικαιούχου. Κατά το άρθρο 91, παράγραφος 3, στοιχείο α', ως «εκμετάλλευση» νοείται το σύνολο των μονάδων παραγωγής και των εκτάσεων τις οποίες διαχειρίζεται ο δικαιούχος και οι οποίες βρίσκονται στην επικράτεια του ίδιου κράτους μέλους²⁵. Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται ότι κρίσιμες για την εκτίμηση των αρμόδιων αρχών ως προς το κατά πόσον τηρούνται οι κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως σε κάθε επιμέρους περίπτωση είναι οι δραστηριότητες του δικαιούχου ως προς *το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του*.

45. Η άποψη αυτή ενισχύεται από την αιτιολογική σκέψη 53 του κανονισμού 1306/2013, η οποία αναφέρει ότι ο κανονισμός 1782/2003 καθιέρωσε την αρχή σύμφωνα με την οποία η καταβολή ορισμένων ενισχύσεων στο ακέραιο στους δικαιούχους στο πλαίσιο της ΚΓΠ θα πρέπει να συνδέεται με τη συμμόρφωση με κανόνες που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη διαχείριση των εκτάσεων. Στο πλαίσιο του συστήματος «πολλαπλής συμμορφώσεως» που προέκυψε, τα κράτη μέλη επιβάλλουν κυρώσεις υπό τη μορφή μερικής ή ολικής μειώσεως των ενισχύσεων. Η αιτιολογική σκέψη 54 προσθέτει ότι το σύστημα πολλαπλής συμμορφώσεως ενσωματώνει στην ΚΓΠ βασικά πρότυπα σε σχέση, για παράδειγμα, με το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση της γης, επιβεβαιώνοντας το ευρύ πεδίο εφαρμογής των εν λόγω κανόνων.

²⁴ Βλ. σημείο 29 των παρούσων προτάσεων.

²⁵ Το άρθρο 2, στοιχείο δ', του κανονισμού 1306/2013 ορίζει την εκμετάλλευση παραπέμποντας στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1307/2013, εκτός εάν έχουν εφαρμογή οι κανόνες περί πολλαπλής συμμορφώσεως που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013. Βλ. σημεία 4 έως 8 των παρούσων προτάσεων.

46. Οι στόχοι αυτοί εντάσσονται στο πλαίσιο ευρύτερου σχεδιασμού, ως προς τον οποίο δεν ισχύουν ρητοί περιορισμοί. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη. Θα ήταν δύσκολο να δικαιολογηθεί η καταβολή δημοσίου χρήματος υπό τη μορφή άμεσων ενισχύσεων στους αγρότες για ορισμένα αγροτεμάχια τα οποία αποτελούν τμήμα της γενικότερης εκμεταλλεύσεώς τους, ενώ παράλληλα θα γίνονταν ανεκτές δραστηριότητες επιβλαβείς για το περιβάλλον στο σύνολό του, σε άλλα αγροτεμάχια της ίδιας εκμεταλλεύσεως τα οποία δεν χρησιμοποιούνται για γεωργικούς σκοπούς.

47. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού 1306/2013 είναι ακόμη πιο διαφωτιστικές όσον αφορά τους σκοπούς των εν λόγω κανόνων. Η αλληλουχία των νομοθετικών πράξεων έχει ως ακολούθως. Ο κανονισμός 1782/2003 [ο οποίος αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) 73/2009²⁶] καθιέρωσε την αρχή ότι η καταβολή των ενισχύσεων στους δικαιούχους στο ακέραιο, βάσει της ΚΓΠ, θα πρέπει να συνδέεται με το σύστημα της πολλαπλής συμμορφώσεως. Ακολούθως, εκδόθηκαν διάφορες επιμέρους νομοθετικές πράξεις με τις οποίες καθορίστηκε το νομοθετικό πλαίσιο για την ΚΓΠ κατά την περίοδο από το 2014 έως το 2020, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών 1306/2013 και 1307/2013, ο δεύτερος εκ των οποίων κατήργησε και αντικατέστησε τον κανονισμό 73/2009. Ο κανονισμός 1306/2013 θεσπίζει κανόνες οι οποίοι προγενέστερα προβλέπονταν από τον κανονισμό 73/2009, ιδίως τους κανόνες που εγγυώνται τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλουν οι διατάξεις για τις άμεσες ενισχύσεις, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων και της εφαρμογής διοικητικών μέτρων και διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμορφώσεως, τους κανόνες περί πολλαπλής συμμορφώσεως όπως είναι οι κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισεως, η καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση των εκτάσεων, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των σχετικών μέτρων και οι κανόνες που αφορούν την πληρωμή των προκαταβολών και την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών²⁷.

48. Στην αιτιολογική έκθεση της προτάσεώς της για τον μετέπειτα κανονισμό 1782/2003, η Επιτροπή ανέπτυξε τις απόψεις της σχετικά με τη μακροπρόθεσμη προοπτική για την αειφόρο γεωργία, υπό τον τίτλο «Ενίσχυση των προτύπων στον τομέα του περιβάλλοντος, της ασφάλειας των τροφίμων, της υγείας και καλής διαβίωσης των ζώων και της ασφάλειας στο χώρο εργασίας» επισημαίνοντας τα ακόλουθα:

«Η πολλαπλή συμμόρφωση θα εφαρμόζεται στα ευρωπαϊκά κανονιστικά πρότυπα στους τομείς του περιβάλλοντος, της ασφάλειας των τροφίμων, της υγείας και καλής διαβίωσης των ζώων καθώς και στις απαιτήσεις για την ασφάλεια στο χώρο εργασίας στο επίπεδο της εκμετάλλευσής. Ως απαραίτητο συμπλήρωμα της αποσύνδεσης των ενισχύσεων από την παραγωγή, προκειμένου να αποφευχθεί η εγκατάλειψη των γαιών και τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αυτή συνεπάγεται, οι δικαιούχοι των άμεσων ενισχύσεων θα είναι επίσης υποχρεωμένοι να διατηρούν τις γεωργικές εκτάσεις σε καλή κατάσταση.

Το σύστημα αυτό θα αφορά την εκμετάλλευση στο σύνολό της και θα επιβάλλονται κυρώσεις σε κάθε περίπτωση μη συμμόρφωσης στο επίπεδο της εκμετάλλευσής του δικαιούχου. Αυτό θα ισχύει για όλους τους τομείς και τόσο για τις χρησιμοποιούμενες όσο και τις μη χρησιμοποιούμενες γεωργικές εκτάσεις.

Οι γεωργοί που λαμβάνουν την ενιαία ενίσχυση ανά εκμετάλλευση ή άλλες άμεσες ενισχύσεις στο πλαίσιο της ΚΓΠ και οι οποίοι δεν συμμορφώνονται με τα κανονιστικά πρότυπα θα υπόκεινται σε ένα σύστημα κυρώσεων. Η ποινή θα λαμβάνει τη μορφή παρακράτησης ενός μέρους ή του συνόλου της ενίσχυσης (ανάλογα με τη σοβαρότητα της περίπτωσης)²⁸.

26 Κανονισμός του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) 1290/2005, (ΕΚ) 247/2006, (ΕΚ) 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003(ΕΕ 2009, L 30, σ. 16).

27 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 53 και 58 του κανονισμού 1306/2013.

28 Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής και με τη θέσπιση καθεστώτων στήριξης για παραγωγούς ορισμένων καλλιεργειών [COM(2003) 23 τελικό, σ. 10] (η υπογράμμιση δική μου).

49. Σε μια μεταγενέστερη μελέτη σχετικά με τις συνέπειες των περιβαλλοντικών συμφωνιών στην ΚΓΠ επισημαίνεται ότι «[...] η πολλαπλή συμμόρφωση αποτελεί ένα από τα βασικά στοιχεία της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ του 2003. Η θέσπιση της υποχρεωτικής πολλαπλής συμμορφώσεως σημαίνει ότι από την 1η Ιανουαρίου 2005 οι αγρότες στους οποίους χορηγούνται άμεσες ενισχύσεις θα πρέπει να συμμορφώνονται προς ένα σύνολο κανονιστικών απαιτήσεων διαχειρίσεως (ΚΑΔ), προβλεπόμενων στο παράρτημα III του κανονισμού 1782/2003, και να διατηρούν τις επιλέξιμες εκτάσεις σε καλή αγροτική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ), σύμφωνα με το πλαίσιο που θεσπίζει το παράρτημα IV του ίδιου κανονισμού. Οι απαιτήσεις πολλαπλής συμμορφώσεως αφορούν το σύνολο της αγροτικής εκμεταλλεύσεως καθώς και εκτάσεις ή τμήματα των εκμεταλλεύσεων για τα οποία δεν χορηγούνται άμεσες ενισχύσεις. Η μη συμμόρφωση θα συνεπάγεται την επιβολή της καθορισμένης μείωσης της άμεσης ενισχύσεως κατά ποσοστό 3 % (1 % έως 5 %), εφόσον πρόκειται για την πρώτη παράβαση, και σε ποσοστό το οποίο θα κυμαίνεται μεταξύ 15 % και 100 %, στην περίπτωση της εκ προθέσεως μη συμμορφώσεως, ανάλογα με την βαρύτητα, την έκταση, τη διάρκεια και την επανάληψη της μη συμμορφώσεως. Επομένως, η εφαρμογή τόσο των υφιστάμενων κανονιστικών απαιτήσεων όσο και των προτύπων ΚΓΠΚ θα επιβάλλεται μέσω ελέγχων εντός του συστήματος πληρωμών των άμεσων ενισχύσεων»²⁹.

50. Τέλος, η αιτιολογική έκθεση της προτάσεως της Επιτροπής για τον κανονισμό 1306/2013 αναφέρει τα εξής: «Οι γεωργοί, οι οποίοι μαζί με [τους] δασοκόμους αποτελούν τους κυριότερους διαχειριστές γης, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να υιοθετήσουν και να διατηρήσουν γεωργικά συστήματα και πρακτικές που είναι ιδιαίτερα ευνοϊκά για την επίτευξη των περιβαλλοντικών και κλιματικών στόχων διότι οι τιμές της αγοράς δεν καλύπτουν την παροχή των δημόσιων αυτών αγαθών. Είναι επίσης σημαντικό να αξιοποιηθεί, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το πολυσχιδές δυναμικό των αγροτικών περιοχών ώστε να διασφαλιστεί η χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και η συνοχή»³⁰.

51. Οι νομοπαρασκευαστικές εργασίες καταδεικνύουν ότι, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, οι αγρότες θεωρείται ότι υπέχουν υποχρεώσεις οι οποίες βγαίνουν πέραν της γεωργικής παραγωγής. Διαδραματίζουν παράλληλα και τον ρόλο του θεματοφύλακα του περιβάλλοντος («διαχειριστές της γης») όσον αφορά τις εκτάσεις από τις οποίες αποτελούνται οι εκμεταλλεύσεις τους. Συνεπώς, η προέλευση των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας του κανονισμού 1306/2013 υπό την έννοια ότι ο όρος «εκμετάλλευση» αναφέρεται στο σύνολο της εκμεταλλεύσεως του δικαιούχου.

52. Τα ανωτέρω θα μπορούσαν να θεωρηθούν επαρκή για την επίλυση του εξεταζόμενου ζητήματος. Ωστόσο, χάριν πληρότητας, θα εξετάσω ακόμη –εν συντομία– κατά πόσον το λεπτομερές νομοθετικό πλαίσιο επίσης επιβεβαιώνει την άποψη ότι ο όρος «εκμετάλλευση» περιλαμβάνει εκτάσεις οι οποίες δεν αποτέλεσαν αντικείμενο αιτήσεως ενισχύσεως.

53. Το νομοθετικό πλαίσιο είναι εξαιρετικά πολύπλοκο. Περιλαμβάνει τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 640/2014, ο οποίος πρέπει ασφαλώς να ερμηνεύεται κατά τρόπο σύμφωνο με τον κανονισμό 1306/2013, δηλαδή τον εξουσιοδοτικό κανονισμό³¹. Πέραν των όρων «εκμετάλλευση» και «γεωργική έκταση», ο τελευταίος αυτός κανονισμός χρησιμοποιεί και τον όρο «αγροτεμάχιο», ο οποίος ορίζεται στο άρθρο 67, παράγραφος 4, στοιχείο α', του κανονισμού 1306/2013. Η συγκεκριμένη διάταξη εντάσσεται στο κεφάλαιο II, το οποίο επιγράφεται «Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου» και περιλαμβάνεται στον τίτλο V του κανονισμού 1306/2013, υπό τον τίτλο «Συστήματα ελέγχου και κυρώσεις». Οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν τα στοιχεία που θεσπίστηκαν για τον αποτελεσματικό έλεγχο της κατανομής των ενισχύσεων της Ένωσης που καταβάλλονται στους αγρότες³².

29 Gay, S. H., Osterburg, B., Baldock, D., και Zdanowicz, A., «Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential», Μάρτιος 2005, σ. 36 (η υπογράμμιση δική μου).

30 Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 12ης Οκτωβρίου 2011, COM(2011) 628 τελικό/2, σ. 3.

31 Για περισσότερες λεπτομέρειες όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των κανονισμών του Συμβουλίου και των κανονισμών εφαρμογής της Επιτροπής, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Teglgaard και Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, σημεία 38 έως 46).

32 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 43 έως 45 του κανονισμού 1306/2013.

54. Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός 640/2014 εισήγαγε μια σειρά λεπτομερών τεχνικών μέτρων. Μεταξύ άλλων, καθορίζει τη βάση για τον υπολογισμό της ενισχύσεως, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων σχετικά με τον τρόπο που θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες οι επιλέξιμες εκτάσεις περιλαμβάνουν χαρακτηριστικά τοπίου ή δένδρα (άρθρο 1, στοιχείο η'). Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη καταβάλλουν ενιαίες στρεμματικές ενισχύσεις πρέπει να διασφαλίζουν ότι κάθε αγροτεμάχιο που δηλώνεται από τον δικαιούχο προσδιορίζεται αξιόπιστα, κατά τρόπο ο οποίος θα παράσχει τη δυνατότητα εντοπισμού και μετρήσεώς του (άρθρο 5, παράγραφος 2) προκειμένου να καταστεί εφικτό στις αρμόδιες αρχές να διενεργήσουν τους απαραίτητους ελέγχους.

55. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014 ορίζει ότι οποιαδήποτε χαρακτηριστικά του τοπίου τα οποία εμπίπτουν στο παράρτημα II του κανονισμού 1306/2013 και αποτελούν τμήμα της συνολικής επιφάνειας ενός αγροτεμαχίου θεωρούνται τμήμα της επιλέξιμης εκτάσεως του εν λόγω αγροτεμαχίου³³.

56. Ωστόσο, το ζήτημα εν προκειμένω δεν έγκειται στο κατά πόσον ο χώρος όπου βρισκόταν ο λίθινος τάφος ήταν επιλέξιμος για ενίσχυση. Αντιθέτως, το ζήτημα είναι εάν οι εθνικοί κανόνες που επιβάλλουν τη διατήρηση του λίθινου τάφου ως προϋπόθεση για τη χορήγηση ενισχύσεως της ΚΓΠ σε σχέση με το όμορο γεωτεμάχιο στις παρυφές του οποίου βρισκόταν ο λίθινος τάφος³⁴ είναι συμβατοί με το δίκαιο της Ένωσης. Έτσι, το ζήτημα κατά πόσον ο λίθινος τάφος βρισκόταν σε αγροτεμάχιο αυτό καθαυτό επιλέξιμο για ενωσιακή ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014 δεν είναι κρίσιμο για την ορθή ερμηνεία του όρου «εκμετάλλευση» για τους σκοπούς των άρθρων 2, στοιχείο δ' και 91, παράγραφος 3, του κανονισμού 1306/2013.

57. Τούτου λεχθέντος, σε πρακτικό επίπεδο θα ήταν ενδεχομένως χρήσιμο να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο εάν η έκταση στην οποία βρισκόταν ο λίθινος τάφος είχε δηλωθεί από τον Mardi talu ως τμήμα επιλέξιμης περιοχής αγροτεμαχίου για τους σκοπούς του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014. Εφόσον διαπιστωνόταν κάτι τέτοιο, θα ήταν ασύμβατη προς τη διαπίστωση αυτή η εκτίμηση ότι δεν μπορεί να επιβληθεί διοικητική κύρωση όσον αφορά την έκταση επί της οποίας βρισκόταν ο λίθινος τάφος απλώς και μόνον για τον λόγο ότι το γεωτεμάχιο αυτό δεν χρησιμοποιούνταν για γεωργική παραγωγή. Το αντίθετο θα σήμαινε ότι ο Mardi talu τα θέλει όλα δικά του. Σε περίπτωση κατά την οποία ο αγρότης προσδιορίζει ως αγροτεμάχιο τον χώρο στον οποίο βρίσκεται ένα αρχαιολογικό μνημείο για τους σκοπούς της αιτήσεως ενισχύσεως, δεν νοείται ταυτοχρόνως να ισχυρίζεται ότι στις δραστηριότητές του επ' αυτής της εκτάσεως δεν μπορούν να επιβληθούν διοικητικές κυρώσεις διότι η εν λόγω έκταση δεν χρησιμοποιείται για γεωργική παραγωγή.

58. Προσθέτω ότι η αντίθετη ερμηνεία (δηλαδή ο περιορισμός των υποχρεώσεων πολλαπλής συμμορφώσεως μόνο σε αγροτεμάχια εντός της εκμεταλλεύσεως τα οποία πράγματι καλλιεργούνται) θα καθιστούσε ιδιαίτερος ευχερή την καταστρατήγηση των εν λόγω υποχρεώσεων από ασυνείδητους αγρότες. Έτσι, κατά το πρώτο έτος, ο αγρότης θα μπορούσε να μην συμπεριλάβει στην αίτηση για άμεση ενίσχυση το αγροτεμάχιο στο οποίο περιλαμβάνεται το «ενοχλητικό» χαρακτηριστικό του τοπίου (για παράδειγμα, ένα υπεραιώνιο δένδρο ή τα ερείπια ενός οχυρού της εποχής του σιδήρου). Χωρίς να απειλείται από την οικονομική κύρωση που θα επέσυρε η υπαίτια παράβαση υποχρεώσεως πολλαπλής συμμορφώσεως, ο εν λόγω αγρότης θα μπορούσε έπειτα να κόψει το δένδρο ή να κατεδαφίσει το οχυρό. Ακολούθως, θα απομάκρυνε τα άχρηστα υλικά από την έκταση του, αυξάνοντας με τον τρόπο αυτό τη διαθέσιμη παραγωγική του έκταση και το δυνητικό περιθώριο κέρδους του. Εν συνεχεία, κατά το δεύτερο έτος, θα μπορούσε να συμπεριλάβει το ίδιο αγροτεμάχιο στην αίτηση χορηγήσεως άμεσης ενισχύσεως ως καλλιεργούμενη έκταση. Όταν η κατάσταση εκτίθεται

³³ Βλ. αιτιολογική σκέψη 11 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 640/2014.

³⁴ Βλ. σημείο 18 των παρουσών προτάσεων.

κατ' αυτόν τον τρόπο, καθίσταται σαφές για ποιον λόγο το σύστημα που θέσπισε ο νομοθέτης της Ένωσης λειτουργεί εύρυθμα μόνον εάν οι υποχρεώσεις πολλαπλής συμμορφώσεως αφορούν *το σύνολο* των αγροτεμαχίων που περιλαμβάνονται στην εκμετάλλευση του δικαιούχου, ανεξαρτήτως του εάν τα αγροτεμάχια αυτά όντως καλλιεργούνταν σε δεδομένο χρονικό σημείο.

59. Επομένως, κατά την άποψή μου, για τους σκοπούς του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', και των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013, ο δικαιούχος πρέπει να τηρεί τις απαιτήσεις για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση ως προς το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του και όχι μόνον ως προς τη συγκεκριμένη γεωργική έκταση για την οποία έχει ζητηθεί η ενίσχυση.

Πρόταση

60. Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει να απαντήσει στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν από το Tartu Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο Tartu, Εσθονία) ως εξής:

- Σύμφωνα με τα άρθρα 93 και 94 του κανονισμού (ΕΕ) 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, τα κράτη μέλη μπορούν να συμπεριλαμβάνουν απαιτήσεις σχετικές με τη διατήρηση κατασκευών αρχαιολογικού χαρακτήρα, όπως ένας λίθινος τάφος, στους κανόνες τους σχετικά με τα πρότυπα για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση (ΚΓΠΚ) που απαριθμούνται στο παράρτημα II του εν λόγω κανονισμού, στο μέτρο που οι απαιτήσεις αυτές συμβάλλουν στη διατήρηση των εν λόγω κατασκευών ως χαρακτηριστικών του τοπίου ή, ανάλογα με την περίπτωση, στην αποτροπή της υποβαθμίσεως των οικοτόπων.
- Στην περίπτωση που ο δικαιούχος άμεσης ενισχύσεως δεν συμμορφώνεται προς τους κανόνες πολλαπλής συμμορφώσεως, ιδίως μέσω της μη διατηρήσεως ενός αρχαιολογικού μνημείου όπως επιτάσσουν οι εθνικοί κανόνες, η επιβολή της προσήκουσας διοικητικής κυρώσεως δυνάμει του άρθρου 39 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 640/2014 της Επιτροπής, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη συμπλήρωση του κανονισμού 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και τους όρους απόρριψης ή ανάκτησης πληρωμών καθώς και τις διοικητικές κυρώσεις που εφαρμόζονται στις άμεσες ενισχύσεις, τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης και την πολλαπλή συμμόρφωση, είναι συμβατή με τις διατάξεις του τίτλου VI του κανονισμού 1306/2013.
- Για τους σκοπούς του άρθρου 72, παράγραφος 1, στοιχείο α', και των κανόνων πολλαπλής συμμορφώσεως που περιλαμβάνονται στον τίτλο VI του κανονισμού 1306/2013, ο δικαιούχος πρέπει να τηρεί τις απαιτήσεις για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση ως προς το σύνολο της εκμεταλλεύσεώς του και όχι μόνον ως προς τη συγκεκριμένη γεωργική έκταση για την οποία έχει ζητηθεί η ενίσχυση.