Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 7. lipnja 2018.[1]

Predmet C-435/17

Argo Kalda Mardi talu
protiv
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tartu Halduskohus (Upravni sud u Tartuu, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Izravna plaćanja – Uredba (EU) br. 1306/2013 – Sustav višestruke sukladnosti – Standardi za dobro poljoprivredno i okolišno stanje – Administrativne kazne – Margina prosudbe država članica – Nacionalna pravila koja od poljoprivrednika zahtijevaju da očuvaju arheološke strukture – Sukladnost s pravom Unije”

1. Zajednička poljoprivredna politika (u daljnjem tekstu: ZPP) predviđa, među ostalim mjerama, plaćanje Unijinih potpora poljoprivrednicima. Da bi dobili pravo na takva plaćanja, poljoprivrednici moraju poštovati određena pravila općenito poznata kao sustav višestruke sukladnosti. Ta pravila nalažu da poljoprivrednici, među ostalim, zemljište prihvatljivo za dodjelu financijske potpore održavaju u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju. Tartu Halduskohus (Upravni sud u Tartuu, Estonija) predmetnim zahtjevom za prethodnu odluku želi utvrditi je li u skladu s pravilima o višestrukoj sukladnosti iz Uredbe (EU) br. 1306/2013[2] to da države članice poljoprivrednike obvežu da očuvaju arheološke strukture smještene na poljoprivrednom zemljištu te je li opravdano primijeniti administrativnu kaznu u slučaju rastavljanja takve strukture. Sud koji je uputio zahtjev također želi znati mora li korisnik Unijine potpore u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju održavati čitavo zemljište na svojem poljoprivrednom imanju ili samo poljoprivrednu površinu za koju je konkretno zatražio financijsku potporu.

Pravni okvir Unije

2. **Uredba (EU) br. 1307/2013**[3] uspostavlja, među ostalim, zajednička pravila o plaćanjima koja se izravno dodjeljuju poljoprivrednicima (koja su poznata i kao „izravna plaćanja”)[4].

1 Izvorni jezik: engleski.

2 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83.)

3 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.)

4 Zajednička pravila iz Uredbe br. 1307/2013 primjenjuju se na programe potpora navedene u Prilogu I. toj uredbi, koji su poznati kao izravna plaćanja. Ti programi uključuju program jedinstvenih plaćanja po površini (članak 1. točka (a)). To je prijelazni, pojednostavljeni program dohodovne potpore poljoprivrednicima koji je državama koje su Europskoj uniji pristupile 2004. ponuđen na datum njihova pristupanja radi olakšavanja provedbe izravnih plaćanja. Izravna plaćanja koja se poljoprivrednicima dodjeljuju na temelju zajedničkih pravila nazivat ću „potpora” za potrebe ovog mišljenja.

3. Članak 4. stavak 1. Uredbe br. 1307/2013 sadržava sljedeće definicije: „poljoprivrednik" znači fizička ili pravna osoba ili skupina fizičkih ili pravnih osoba, bez obzira na pravni status dodijeljen takvoj skupini i njezinim članovima na temelju nacionalnog prava, čije se poljoprivredno gospodarstvo nalazi, među ostalim, na području država članica [5]; „poljoprivredno gospodarstvo" znači sve jedinice koje se upotrebljavaju za poljoprivredne djelatnosti i kojima upravlja poljoprivrednik, a koje se nalaze na državnom području iste države članice [6]; a „poljoprivredna površina" je svaka površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni travnjak i trajni pašnjak ili trajni nasad [7].

4. **Uredba br. 1306/2013** predviđa pravila o, među ostalim, sustavu višestruke sukladnosti [8]. Riječi „poljoprivrednik" (članak 2. točka (a)); „poljoprivredna djelatnost" (članak 2. točka (b)); „poljoprivredna površina" (članak 2. točka (c)); i „izravna plaćanja" (članak 2. točka (e)) imaju isto značenje kao i odgovarajući pojmovi iz Uredbe br. 1307/2013. Izraz „poljoprivredno imanje" iz članka 2. točke (d) znači isto što i izraz „poljoprivredno gospodarstvo" iz Uredbe br. 1307/2013, što se ne odnosi na definiciju tog izraza u članku 91. stavku 3. Uredbe br. 1306/2013 u kontekstu sustava višestruke sukladnosti. Članak 72. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1306/2013 predviđa da korisnik potpore svake godine mora podnijeti zahtjev za plaćanja u pogledu relevantne površine navodeći, prema potrebi, sve poljoprivredne parcele na imanju kao i nepoljoprivredne površine za koje se traži potpora [9].

5. Pravilima u glavi VI. Uredbe br. 1306/2013 uređena je višestruka sukladnost. U skladu s općim načelom iz članka 91. stavka 1., ako se korisnik ne pridržava tih pravila, tom se korisniku nalaže administrativna kazna [10]. Članak 91. stavak 2. predviđa da se takva administrativna kazna primjenjuje kada je neispunjavanje obveza posljedica radnje ili propusta koji se mogu izravno pripisati korisniku o kojem se radi i ako je zadovoljen jedan ili oba od sljedećih uvjeta: (a) neispunjavanje obveza povezano je s poljoprivrednom aktivnosti korisnika; (b) u pitanju je područje poljoprivrednog imanja korisnika.

6. U skladu s člankom 93. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1306/2013, pravila o višestrukoj sukladnosti uključuju, među ostalim, ispunjavanje standarda za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta ustanovljenih na nacionalnoj razini kako su navedeni u Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013.

7. Članak 94. predviđa da države članice moraju osigurati da se sve poljoprivredne površine (uključujući zemljišta koja se više ne koriste u proizvodne svrhe) održavaju u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju. Države članice moraju definirati, na nacionalnoj ili regionalnoj razini, minimalne standarde za korisnike za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta na osnovi Priloga II. Uredbi br. 1306/2013, uzimajući u obzir posebna svojstva dotičnih područja, uključujući uvjete tla i klimatske uvjete, postojeće sustave poljoprivredne proizvodnje, korištenje zemljišta, plodored, uzgojne metode i strukture poljoprivrednih gospodarstava. Države članice pritom ne smiju definirati minimalne uvjete koji nisu određeni u Prilogu II. [11].

5 Članak 4. stavak 1. točka (a) Uredbe br. 1307/2013

6 Članak 4. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 1307/2013

7 Članak 4. stavak 1. točka (e) Uredbe br. 1307/2013

8 U uvodnoj izjavi 53. navedeno je da je Uredbom br. 1306/2013 utvrđeno načelo da cjelovito plaćanje korisnicima mora biti povezano s ispunjenjem pravila o višestrukoj sukladnosti. Uvodna izjava 54. potvrđuje da ta pravila uključuju osnovne standarde poput onih koji se odnose na dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta. Također vidjeti članak 1. točku (d) Uredbe br. 1306/2013.

9 Članak 67. stavak 4. Uredbe br. 1306/2013 „poljoprivredno zemljište" definira kao „kontinuiranu površinu zemlje, koju je prijavio jedan poljoprivrednik i koja ne obuhvaća više od jedne skupine usjeva; međutim, kada se u kontekstu Uredbe (EU) 1307/2013 zahtijeva zasebna prijava uporabe površine unutar skupine usjeva, ta posebna uporaba po potrebi dodatno ograničava poljoprivredno zemljište. […]"

10 U skladu s člankom 92. Uredbe br. 1306/2013, korisnik je osoba koja prima izravna plaćanja.

11 Uvodna izjava 58. predviđa da sustav višestruke sukladnosti uspostavljen Uredbom br. 1306/2013 ima šire područje primjene od onog iz ranijih propisa (dodatno vidjeti točku 47. dolje). Sustav „[…] mora stoga uključivati okvir unutar kojeg bi države članice trebale usvojiti nacionalne standarde dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja. Okvir Unije treba isto tako uključivati pravila za bolje upravljanje vodama, tlom, zalihama ugljika, bioraznolikošću i problemima krajobraza, kao i najnižom razinom održavanja tla".

8. Članak 97. predviđa da se administrativna kazna iz članka 91. primjenjuje ako se pravila o višestrukoj sukladnosti ne poštuju u bilo kojem trenutku u određenoj kalendarskoj godini, a dotično nepoštovanje može se izravno pripisati korisniku koji je podnio zahtjev za potporu ili zahtjev za plaćanje u kalendarskoj godini u pitanju.

9. Prilog II. Uredbi br. 1306/2013 naslovljen je „Pravila o višestrukoj sukladnosti u skladu s člankom 93.”. Akronim „GAEC” koji se u njemu koristi označava „Standarde za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta”. Tablica u Prilogu II. sadržava sljedeći unos:

Područje	Glavno pitanje	Zahtjevi i standardi	
Okoliš, klimatske promjene, dobro poljoprivredno stanje zemljišta	Krajobraz, najniža razina održavanja	GAEC 7	Zadržavanje obilježja krajobraza uključujući, prema potrebi, živice, ribnjake, jarke, drvorede, drveće u skupini ili izolirano, granična područja polja i terase, te uključujući zabranu rezanja živica i stabala za vrijeme sezone uzgoja ptica i, kao mogućnost, mjere za izbjegavanje invazivnih biljnih vrsta

10. **Delegiranom uredbom Komisije (EU) br. 640/2014**[12] utvrđene su odredbe koje dopunjuju određene elemente Uredbe br. 1306/2013, među ostalim one koji se odnose na utvrđivanje administrativnih kazni i posebne stope koja će se primijeniti, kao i one koji se odnose na osnovu za izračun potpore, uključujući pravila o tome kako postupati u određenim slučajevima u kojima prihvatljiva područja sadržavaju obilježja krajobraza ili stabala[13]. U skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014, kako bi se osiguralo poštovanje mjera ZPP-a, države članice moraju uspostaviti sustav za identifikaciju zemljišnih parcela te moraju osigurati da se takve prijavljene parcele jasno identificiraju[14]. Posebna su pravila predviđena za obilježja krajobraza podložna zahtjevima i standardima navedenima u Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013 koja su sastavni dio ukupne površine poljoprivredne parcele. Takva se obilježja, u skladu s člankom 9. stavkom 2. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014, smatraju dijelom prihvatljive površine te poljoprivredne parcele[15]. U skladu s člankom 39. stavkom 1. te uredbe, ako je nesukladnost posljedica nemara korisnika, primjenjuje se umanjenje koje u pravilu iznosi 3 % ukupnog iznosa izravnih plaćanja u pitanju.

12 Od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost (SL 2014., L 181, str. 48.)

13 Stavak (b) odnosno stavak (h) članka 1. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014

14 Kako su definirane u članku 67. stavku 4. Uredbe br. 1306/2013; vidjeti uvodne izjave 43. do 45. te uredbe.

15 Također vidjeti uvodnu izjavu 11. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014.

Nacionalno pravo

11. U skladu s nacionalnim pravilima, korisnik izravnog plaćanja u smislu članka 92. Uredbe br. 1306/2013 mora poštovati zahtjev da, u okviru svojih poljoprivrednih aktivnosti, čitavo zemljište na svojem poljoprivrednom imanju održava u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju. To znači da mora zadržati obilježja krajobraza i osigurati najnižu razinu održavanja [16]. Arheološka struktura, kao što je, primjerice, groblje, mora se očuvati. U tu se svrhu kao arheološka struktura mogu uvrstiti: „naseobine iz starog, srednjeg i novog vijeka, utvrde, utočišta, svetišta, groblja, pretpovijesna nalazišta, megalitsko kamenje, ceste, mostovi, pristaništa i nalazišta s najranijim obrtima.

[…]" [17]

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

12. Argo Kalda Mardi talu (poljoprivredno imanje Argo Kalda Mardi, u daljnjem tekstu: Mardi talu) podnio je 2016. zahtjev za jedinstveno plaćanje po površini i plaćanje za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (Ured za poljoprivredne registre i informacije, u daljnjem tekstu: PRIA) je 2. studenoga 2016. na licu mjesta izvršio provjeru poljoprivrednog imanja Mardi talu. PRIA je u izvješću o toj provjeri navela: „na polju br. 46 – na rubu polja […] arheološki spomenik – kameni grob, kamenje je pomaknuto na rub polja, postojeće grmlje je uklonjeno. Fotografije."

13. PRIA je 24. studenoga 2016. obavijestila Mardi talu da je povrijedio nacionalne propise koji sadržavaju zahtjeve pogledu održavanja zemljišta u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju (u daljnjem tekstu: nacionalne mjere u pitanju). Zbog toga je primijenjena administrativna kazna te je potpora koju je Mardi talu zatražio smanjena za 3 %. Mardi talu je 30. studenoga 2016. osporio PRIA-inu odluku navodeći da nije povrijedio nacionalne mjere iz razloga što kameni grob nije bio označen te se nalazio na otvorenom, i to ne na poljoprivrednom, zemljištu nego na rubnom dijelu polja.

14. PRIA je odgovorila 7. prosinca 2016. istaknuvši da se ta pravila, u skladu s člankom 72. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1306/2013, moraju poštovati i u odnosu na zemljište koje se nalazi izvan polja te za koje nije zatražena nikakva potpora. PRIA je odlukom od 15. prosinca 2016. odobrila Mardi taluu jedinstveno plaćanje po površini u iznosu od 82 606,88 eura. Potom je primijenjena administrativna kazna te je odnosno plaćanje smanjeno za 3 % (2554,94 eura). PRIA je drugom odlukom od istog datuma Mardi taluu odobrila plaćanje u iznosu od 37 549,94 eura za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš. I to je plaćanje primjenom administrativne kazne smanjeno za 3 % (1161,34 eura).

15. Mardi talu je 17. siječnja 2017. PRIA-i podnio prigovor zahtijevajući poništenje obiju odluka u dijelu u kojem je njima predviđena primjena administrativne kazne i smanjenje plaćanja za 3 %. PRIA je taj prigovor odbila odlukom od 20. veljače 2017.

16 Sud koji je uputio zahtjev je u odluci o njegovu upućivanju izložio članak 8. Uredbe br. 32 ministra za ruralna pitanja od 17. travnja 2015., „Opći zahtjevi u pogledu dodjele izravnih plaćanja, jedinstvenog plaćanja po površini, potpore za poljoprivredne prakse koje su korisne za klimu i okoliš i potpore za mlade poljoprivrednike".

17 Sud koji je uputio zahtjev je u odluci o njegovu upućivanju izložio članak 3. stavak 9. Uredbe br. 4 ministra poljoprivrede od 14. siječnja 2015., „Zahtjevi u pogledu održavanja zemljišta u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju", u kojem se upućuje na članak 3. stavak 2. Muinsuskaitseseadus (Zakona o očuvanju baštine).

16. Mardi talu je 23. ožujka 2017. pokrenuo postupak pred sudom koji je uputio zahtjev zahtijevajući: (i) poništenje administrativnih kazni primijenjenih na temelju dviju odluka od 15. prosinca 2017.; (ii) izdavanje naloga za plaćanje odbijenih iznosa; i (iii) poništenje odluke od 20. veljače 2017. Mardi talu je u prilog svojoj tužbi iznio nekoliko navoda, uključujući onaj da pravila o višestrukoj sukladnosti nisu povrijeđena. Gomila kamenja nije kameni grob nego kamenje prikupljeno tijekom rada na polju. Površina na kojoj je navodna povreda počinjena nije bila zemljište koje je Mardi talu koristio za poljoprivrednu proizvodnju i u pogledu te površine plaćanje nije bilo zatraženo.

17. PRIA je na to odgovorila da su dokazi o postojanju arheološke strukture na parceli „Hansapõld" registrirani 6. siječnja 1998. i potvrđeni na temelju državnog registra podataka o kulturnim spomenicima. PRIA se radi potvrđivanja arheološkog statusa kamenog groba pozvala i na materijal koji je pružio Ured za zaštitu baštine. Zemljište na kojem se nalazio kameni grob bilo je dio poljoprivrednog imanja Mardi talu. Obveza zaštite arheoloških struktura predviđena nacionalnim pravom primjenjivala se ne samo na zemljište koje se koristilo za poljoprivrednu proizvodnju, nego na čitavo poljoprivredno imanje.

18. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se arheološke strukture, groblja, pretpovijesna nalazišta, megalitsko kamenje, ceste ili mostove mora očuvati te da groblja iz starog, srednjeg i novog vijeka čine arheološke strukture u smislu tih pravila. Taj sud smatra da je cilj nacionalnih pravila u pitanju zaštita kamenih grobova u Estoniji kao spomenika. Nesporno je da Mardi talu zemljište na kojem je kameni grob bio smješten nije koristio kao poljoprivredno zemljište te da se taj grob nalazio na rubnom dijelu parcele koja se doista koristila za poljoprivrednu proizvodnju. Međutim, nije jasno je li cilj relevantnog zakonodavstva Unije, osobito Uredbe br. 1306/2013, očuvanje kamenih grobova kao arheoloških struktura. Prilog II. toj uredbi odaje dojam da je zadržavanje obilježja krajobraza, u kontekstu okoliša, klimatskih promjena i dobrog poljoprivrednog stanja zemljišta, navedeno s ciljem zaštite okoliša kao ekološkog i biološkog sustava, a ne radi očuvanja kulturnih i povijesnih struktura.

19. Slijedom toga, sud koji je uputio zahtjev želi odgovore na sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li zahtjev za održavanje kamenih grobova koji država članica postavlja osobi koja zahtijeva jedinstveno plaćanje po površini i plaćanje za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš i pri čijoj se povredi primjenjuje administrativna kazna umanjenja plaćanja od 3 % propisana člankom 39. [Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014] sukladan članku 93. stavku 1. i članku 94. [Uredbe br. 1306/2013] te minimalnim standardima koji su propisani u njezinu Prilogu II.?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, mora li se osoba koja zahtijeva jedinstveno plaćanje po površini i plaćanje za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš, sukladno članku 72. stavku 1. točki (a), članku 91. stavcima 1. i 2., članku 93. stavku 1. i članku 94. [Uredbe br. 1306/2013] te članku 4. stavku 1. [Uredbe br. 1307/2013], pridržavati zahtjevâ u vezi s dobrim poljoprivrednim i okolišnim stanjem na svojem cjelokupnom poljoprivrednom imanju kako bi izbjegla primjenu administrativne kazne ili samo na poljoprivrednom zemljištu u odnosu na koje se konkretno zahtijeva plaćanje?"

20. Pisana očitovanja podnijeli su Argo Kalda Mardi talu, estonska vlada i Europska komisija. Sud je odlučio da se rasprava neće održati.

Ocjena

Prvo pitanje

21. Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem želi utvrditi jesu li nacionalna pravila koja zahtijevaju očuvanje arheoloških struktura, kamenog groba u predmetnom slučaju, u skladu sa zahtjevima Uredbe br. 1306/2013 koji se odnose na standarde za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta, a osobito na zadržavanje obilježja krajobraza (u daljnjem tekstu: GAEC 7), te je li administrativna kazna primijenjena na rastavljanje i pomicanje takve strukture stoga bila dopuštena.

22. Prema mišljenju Mardi talua, iako države članice imaju marginu prosudbe, odredbe o višestrukoj sukladnosti iz Uredbe br. 1306/2013 ne omogućuju zaštitu kulturne baštine države članice. Pravila o višestrukoj sukladnosti stoga se ne primjenjuju na arheološku strukturu ako ona nije dio ekosustava ili biološkog okoliša. Primjena administrativne kazne i posljedično smanjenje potpore odobrene Mardi taluu bili su dakle u suprotnosti s pravom Unije.

23. Estonska vlada i Komisija ne slažu se s tim stajalištem.

24. Također smatram da su nacionalna pravila u pitanju u skladu s pravom Unije.

25. Nesporno je da se odredbe o višestrukoj sukladnosti iz glave VI. Uredbe 1306/2013 primjenjuju na Mardi talu kao korisnika Unijine potpore utoliko što se radi o poljoprivrednom gospodarstvu na kojem se obavljaju poljoprivredne aktivnosti u smislu Uredbe br. 1307/2013.

26. Standardi za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta spomenuti u članku 93. stavku 1. i izloženi u Prilogu II. nisu cjelovito definirani u Uredbi br. 1306/2013. Standard GAEC 7 koji se odnosi na zadržavanje obilježja krajobraza predviđa neiscrpan popis takvih obilježja. Budući da navedeni izraz nije definiran u Uredbi br. 1306/2013, mora ga se tumačiti s obzirom na njegovo uobičajeno značenje i kontekst u kojem se koristi [18].

27. Zakonodavni kontekst ne sadržava opisne riječi, kao što su „prirodna" obilježja krajobraza ili „poljoprivredna" obilježja krajobraza. Stoga, s obzirom na taj kontekst, riječi „zadržavanje obilježja krajobraza" treba tumačiti na način da uključuju potencijalno sva vidljiva obilježja ruralnog kraja ili zemljišta. To bi obuhvaćalo građevine ili druge ljudske zahvate u krajobrazu, kao i obilježja koja proizlaze iz prirodnog oblika krajobraza (kao što su planine, rijeke ili livade). Čini mi se da je to stajalište u skladu s GAEC-om 7 i Prilogom II. Uredbi br. 1306/2013, koji obuhvaća elemente koji su posljedica ljudskih zahvata, kao što su živice, ribnjaci, jarci, terase i rubni dijelovi polja. Izraz „obilježja krajobraza" upućuje na obilježja prema kojima se određena područja ruralnog kraja mogu identificirati. U dijelu u kojem se standardi GAEC odnose i na okolišno stanje zemljišta nije potrebno dokazati da se ti elementi koriste u poljoprivredne svrhe. Nije obvezno ni da se okolišno stanje zemljišta odnosi samo na ekosustav biološkog okoliša.

28. Tekst točke GAEC 7 u Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013 upućuje na to da bi se površina samog zemljišta trebala održavati u načelno dobrom stanju. U takvim je okolnostima moguće da se u obzir uzimaju puki estetski čimbenici ili da država članica u svojem krajobrazu želi zadržati obilježja kulturne ili povijesne vrijednosti.

18 Vidjeti, među mnogima, presude od 10. svibnja 2001., Rundgren, C-389/99, EU:C:2001:264, t. 41., i od 16. srpnja 2009., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, t. 34.

29. Prvi stavak članka 94. Uredbe br. 1306/2013 daje državama članicama široku marginu prosudbe. One moraju osigurati da se sve poljoprivredne površine, uključujući zemljišta koja se više ne koriste u proizvodne svrhe, održavaju u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju. Stoga nije strogo relevantno to je li se kameni grob nalazio na zemljištu koje se koristilo u poljoprivredne svrhe ili na susjednoj parceli, pod uvjetom da se nalazio na zemljištu koje je bilo dio poljoprivrednog imanja Mardi talu, kako je taj pojam definiran u članku 91. stavku 3. točki (a) te uredbe.

30. U skladu s člankom 94. Uredbe br. 1306/2013, države članice su te koje, na nacionalnoj ili regionalnoj razini, definiraju minimalne standarde za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta na osnovi Priloga II. One stoga mogu utvrditi zahtjeve u pogledu svoje kulturne baštine ako to smatraju prikladnim. Ti su zahtjevi u skladu i s Prilogom II. Uredbi br. 1306/2013 u dijelu u kojem se odnose na dobro poljoprivredno ili dobro okolišno stanje zemljišta.

31. To je stajalište u skladu s općim ciljem Uredbe br. 1306/2013, izraženim u uvodnoj izjavi 54., da se doprinese razvoju održive poljoprivrede kroz bolju osviještenost na strani korisnikâ o potrebama poštovanja osnovnih standarda za, među ostalim, dobro poljoprivredno ili okolišno stanje zemljišta. Nadalje, države članice mogu željeti očuvati arheološke strukture iz razloga koji se ne tiču estetike ili koristi za kulturnu za baštinu. Moguće je – primjerice – da takve strukture doprinose sprečavanju erozije tla i održavanju organskih tvari u tlu. Arheološke strukture također mogu biti dom pticama, kukcima i biljkama te stoga činiti bujan ekosustav.

32. Naposljetku, čini mi se da presuda Suda u predmetu Horvath [19] pruža korisne smjernice u tom pogledu. Sud je u tom predmetu bio upitan može li država članica među standarde GAEC iz Uredbe (EZ) br. 1782/2003 [20] uključiti zahtjeve u pogledu održavanja vidljivih puteva na kojima postoji služnost prolaza. Sud je utvrdio da države članice, iako moraju poštovati zahtjeve iz Priloga IV. Uredbi br. 1782/2003, ipak imaju određenu marginu prosudbe pri određivanju tih zahtjeva. Izraz „dobro poljoprivredno i okolišno stanje" upućuje na to da države članice mogu zahtjeve GAEC usvojiti u okolišne svrhe. Obveza održavanja obilježja krajobraza koja nema poljoprivredni cilj, nego se odnosi na okoliš, stoga jest zahtjev GAEC [21].

33. Obilježja krajobraza su fizički elementi okoliša. Kako je Sud objasnio, „zahtjevi u pogledu zadržavanja tih obilježja moraju doprinositi njihovu očuvanju kao takvih. Obveze održavanja mogu doprinijeti zadržavanju takvih puteva kao fizičkih elemenata okoliša. […] Iz toga slijedi da obveza koja proizlazi iz tih standarda može imati okolišni cilj da se izbjegne uništenje staništa […]". Sud je prihvatio da su obilježja krajobraza o kojima se radilo u tom predmetu mogla pomoći i očuvanju staništa [22].

34. Ukratko, smatram da pojam „okoliš" u kontekstu višestruke sukladnosti ne treba usko tumačiti tako da obuhvaća samo neposredno biološko okruženje u kojem se poljoprivredna djelatnost odvija. Kako je Sud već istaknuo u presudi Horvath, i obilježja krajobraza koja ne doprinose izravno procesima poljoprivredne industrije sastavni su dio ruralnog kraja; te njihovo očuvanje definitivno može biti obuhvaćeno obvezama višestruke sukladnosti koje poljoprivrednici moraju poštovati u zamjenu za izravnu potporu koju primaju iz proračuna Unije te stoga od poreznih obveznika u Uniji [23].

35. Pravu Unije stoga nije protivno to da država članica očuvanje arheoloških spomenika, kao što su kameni grobovi, uvrsti među standarde za dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta u smislu točke GAEC 7 u Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013.

19 Presuda od 16. srpnja 2009., C-428/07, EU:C:2009:458

20 Uredba Vijeća od 29. rujna 2003. o zajedničkim pravilima za programe izravne potpore u sklopu zajedničke poljoprivredne politike i o uvođenju određenih programa potpore poljoprivrednicima te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.)

21 Presuda od 16. srpnja 2009., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, t. 26., 27. i 32.

22 Presuda od 16. srpnja 2009., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, t. 41. do 43.

23 Vidjeti, primjerice, presudu od 9. lipnja 2016., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, t. 47.

36. S obzirom na to, smatram da je primjena administrativne kazne bila dopuštena.

37. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je uklanjanje kamenog groba bilo u suprotnosti s relevantnim nacionalnim pravilima. Mardi talu je stoga povrijedio pravila o višestrukoj sukladnosti u smislu članka 93. Uredbe br. 1306/2013. Uvjeti primjene administrativne kazne predviđeni člankom 91. stavcima 1. i 2. stoga su bili ispunjeni. U skladu s člankom 39. stavkom 1. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014, primjereno smanjenje koje je trebalo primijeniti bilo je 3 % (minimalni predviđeni iznos) ukupnog iznosa potpore.

38. Stoga zaključujem da država članica, u skladu s člancima 93. i 94. Uredbe br. 1306/2013, u svoja pravila o standardima GAEC navedenima u Prilogu II. toj uredbi može uključiti zahtjeve u pogledu očuvanja arheoloških struktura, kao što su kameni grobovi, u mjeri u kojoj ti zahtjevi doprinose očuvanju takvih struktura kao obilježja krajobraza ili, ovisno o slučaju, izbjegavanju uništenja staništa. Ako korisnik izravnog plaćanja povrijedi pravila o višestrukoj sukladnosti, osobito propustom da očuva arheološki spomenik kako to zahtijevaju nacionalna pravila, primjena odgovarajuće administrativne kazne na temelju članka 39. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014 u skladu je s odredbama glave VI. Uredbe br. 1306/2013.

Drugo pitanje

39. Drugo pitanje odnosi se na tumačenje površine „poljoprivrednog imanja" dotičnog korisnika. Sud koji je uputio zahtjev želi utvrditi mora li korisnik zahtjeve u pogledu dobrog poljoprivrednog ili okolišnog stanja poštovati na čitavom svojem poljoprivrednom imaju ili samo na poljoprivrednom zemljištu u odnosu na koje se potpora konkretno zahtijeva.

40. Taj sud ističe da Mardi talu nije koristio zemljište na kojemu se kameni grob nalazio kao poljoprivredno zemljište te da potpora nije zatražena u odnosu na to zemljište. Kameni grob se nalazio na rubnom dijelu parcele u odnosu na koju je potpora zatražena. Korisnik ne osporava te činjenice, osim one u pogledu položaja kamenog groba. Mardi talu tvrdi da opis činjenica koji je sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu pružio nije točan jer je kameni grob postavljen na zemljištu koje se nalazi *uz* parcelu za koju je potpora zatražena. Kamenje je tamo bilo desetljećima te je onemogućavalo korištenje tog zemljišta u poljoprivredne svrhe.

41. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je drugo pitanje relevantno samo za slučaj da se na prvo pitanje odgovori negativno. Međutim, čini mi se (kako estonska vlada i Komisija navode) da je to pitanje relevantno i ako se na prvo pitanje pozitivno odgovori. Stoga ću razmotriti drugo pitanje kako bih pružila cjelovit odgovor na pitanja iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje.

42. Nesporno je da se kameni grob nalazio na poljoprivrednom imanju Mardi talu, korisnika u smislu pravila o višestrukoj sukladnosti. Također je nesporno da zemljište na kojem se kameni grob nalazio nije bilo poljoprivredna površina za koju je potpora zatražena.

43. Čini mi se da korisnik nužno mora poštovati pravila o višestrukoj sukladnosti na čitavom poljoprivrednom imanju, a ne samo na površini koja se koristi za poljoprivrednu proizvodnju u odnosu na koju je potpora konkretno zatražena. Već sam natuknula da to odražava moje tumačenje članka 72. stavka 1. točke (a) u vezi s pravilima o višestrukoj sukladnosti iz glave VI. Uredbe br. 1306/2013 [24].

24 Vidjeti točku 29. *supra*.

44. Članak 91. stavak 2. točka (b) predviđa da se administrativna kazna primjenjuje samo kada je neispunjavanje obveza posljedica radnje ili propusta koji se mogu izravno pripisati korisniku o kojem se radi i ako je zadovoljen jedan ili oba od sljedećih uvjeta: (a) neispunjavanje obveza povezano je s poljoprivrednom aktivnosti korisnika (što u ovom predmetu nije slučaj); (b) u pitanju je područje poljoprivrednog imanja korisnika. „Poljoprivredno imanje" je u članku 91. stavku 3. točki (a) definirano kao sve proizvodne jedinice i površine kojima upravlja korisnik koje se nalaze na području iste države članice [25]. Takva formulacija upućuje na to da su za ocjenu koju nadležna tijela provode u pogledu toga jesu li pravila o višestrukoj sukladnosti u određenom slučaju poštovana relevantne aktivnosti korisnika na *čitavom poljoprivredom imanju*.

45. To stajalište podupire uvodna izjava 53. Uredbe br. 1306/2013, u kojoj se navodi da je Uredbom br. 1782/2003 utvrđeno načelo da cjelovito plaćanje korisnicima određenih potpora u okviru ZPP-a mora biti povezano s ispunjenjem pravila koja se odnose na, među ostalim, upravljanje zemljištem. U skladu sa sustavom „višestruke sukladnosti" koji iz toga proizlazi, države članice moraju kazne primjenjivati smanjenjem ili isključenjem potpore. U uvodnoj izjavi 54. dodaje se da sustav višestruke sukladnosti u ZPP ugrađuje osnovne standarde za, primjerice, okoliš, promjenu klime, dobro poljoprivredno i okolišno stanje zemljišta, što potvrđuje da ta pravila imaju široko područje primjene.

46. Ti ciljevi obuhvaćaju široka nastojanja koja ne podliježu izričitim ograničenjima. To nije iznenađujuće. Bilo bi teško opravdati isplate javnog novca u obliku izravnih potpora poljoprivrednicima u odnosu na određene zemljišne parcele koje su dio njihova cjelokupnog poljoprivrednog imanja, a istodobno tolerirati aktivnosti štetne za okoliš kao cjelinu koje se odvijaju na drugim parcelama istog poljoprivrednog imanja koje se ne koriste u poljoprivredne svrhe.

47. Zakonodavna povijest Uredbe br. 1306/2013 dodatno pojašnjava ciljeve tih pravila. Redoslijed zakonodavnih akata je sljedeći. Uredbom br. 1782/2003 (koja je zamijenjena Uredbom (EZ) br. 73/2009 [26]) utvrđeno je načelo da cjelovita isplata potpore korisnicima u okviru ZPP-a treba biti povezana sa sustavom višestruke sukladnosti. Potom je usvojeno nekoliko zasebnih instrumenata, kojima je uspostavljen zakonodavni okvir za ZPP u pogledu razdoblja od 2014. do 2020., među kojima i Uredba br. 1306/2013 i Uredba br. 1307/2013, a potonjom je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredba br. 73/2009. Uredba br. 1306/2013 predviđa pravila koja su se ranije nalazila u Uredbi br. 73/2009, osobito pravila kojima se jamči poštovanje obveza utvrđenih u odredbama o izravnom plaćanju, uključujući ona o provjerama i primjeni administrativnih mjera i administrativnih kazni u slučaju nepoštovanja obveza, pravila koja se odnose na višestruku sukladnost, poput zakonom propisanih zahtjeva o upravljanju, dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju, praćenju i procjeni relevantnih mjera, i pravila u vezi s plaćanjem predujmova i povratom nedospjelih plaćanja [27].

48. Komisija je u memorandumu s objašnjenjima svojeg prijedloga koji je kasnije postao Uredba br. 1782/2003, u kojem je iznijela svoje stavove o dugoročnoj perspektivi održive poljoprivrede, pod odjeljkom „Osnaživanje standarda u pogledu zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te sigurnosti na radnom mjestu" [neslužbeni prijevod], navela sljedeće:

„Obvezna višestruka sukladnost primjenjivat će se na zakonske europske standarde u području zaštite okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja te sigurnosti na radnom mjestu povezane s razinom poljoprivrednog imanja. Kao nužna dopuna nevezanim plaćanjima s ciljem izbjegavanja napuštanja zemljišta i posljedičnih okolišnih problema, korisnici izravnih plaćanja morat će *čitavo poljoprivredno zemljište* održavati u dobrom poljoprivredom stanju.

25 Poljoprivredno imanje je u članku 2. točki (d) Uredbe br. 1306/2013 definirano upućivanjem na članak 4. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 1307/2013, osim u odnosu na slučajeve u kojima se primjenjuju pravila o višestrukoj sukladnosti iz glave VI. Uredbe br. 1306/2013. Vidjeti točke 4. do 8. *supra*.

26 Uredba Vijeća od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009., L 30, str. 16.)

27 Vidjeti uvodne izjave 53. i 58. Uredbe br. 1306/2013.

Taj će se pristup primjenjivati *na razini čitavog poljoprivrednog imanja* te će izricanje sankcija biti moguće u *svim slučajevima nepoštovanja obveza na korisnikovu poljoprivrednom imanju*. Primjenjivat će se na sve sektore te *kako na poljoprivredno zemljište koje se koristi tako i na ono koje se ne koristi*.

Poljoprivrednici koji primaju jedinstveno plaćanje za čitavo poljoprivredno imanje ili druga izravna plaćanja u okviru ZPP-a, a ne poštuju te zakonske standarde podlijegat će sustavu sankcija. Kazna će imati oblik djelomičnog ili punog umanjenja potpore (ovisno o ozbiljnosti konkretne povrede)" [neslužbeni prijevod] [28].

49. U kasnijoj studiji o utjecaju sporazumâ o zaštiti okoliša na ZPP istaknuto je da je „višestruka sukladnost jedan ključni element reforme ZPP-a u 2003. Uvođenje obvezne višestruke sukladnosti znači da će poljoprivrednici koji primaju izravna plaćanja morati od 1. siječnja 2005. poštovati skup zakonom propisanih zahtjeva o upravljanju (SMR-ovi), kako su utvrđeni u Prilogu III. Uredbi br. 1782/2003, i prihvatljivo zemljište održavati u dobrom poljoprivrednom i okolišnom stanju (GAEC), u skladu s okvirom uspostavljenim Prilogom IV. te iste uredbe. *Zahtjevi višestruke sukladnosti odnose se na čitavo poljoprivredno imanje kao i na dijelove zemljišta i poljoprivrednog imanja za koje se ne dobivaju izravna plaćanja*. Nepoštovanje tih zahtjeva rezultirat će utvrđenim umanjenjima izravnih plaćanja, u iznosu od 3 % (1 % do 5 %) za prvu povredu, odnosno u iznosu od 15 % do 100 % ako je povreda namjerna, ovisno o ozbiljnosti, opsegu, trajanju i ponavljanju povrede. Dakle, i postojeći zakonom propisani zahtjevi i standardi GAEC provodit će se putem kontrola u okviru sustava izravnih plaćanja" [29].

50. Naposljetku, u memorandumu s objašnjenjima Komisijinog prijedloga Uredbe br. 1306/2013 navedeno je: „Poljoprivrednicima, koji su zajedno sa šumarima glavni upravitelji zemljištem, morat će se osigurati potpora pri uspostavi i održavanju poljoprivrednih sustava i praksi koje posebno pogoduju klimatskim i okolišnim ciljevima iz razloga što tržišne cijene ne odražavaju pružanje takvih javnih dobrobiti. Također će biti nužno na najbolji mogući način iskoristiti raznolik potencijal ruralnih područja i tako doprinijeti uključivom razvoju i koheziji." [neslužbeni prijevod] [30]

51. Zakonodavna povijest sugerira da se, u kontekstu ZPP-a, smatra da poljoprivrednici imaju obveze koje nadilaze poljoprivrednu proizvodnju. Oni također imaju ulogu čuvara okoliša („upravitelji zemljištem") u odnosu na zemljište koje je dio njihova poljoprivrednog imanja. Dakle, povijest pravila o višestrukoj sukladnosti ide u prilog tumačenju Uredbe br. 1306/2013 prema kojem „poljoprivredno imanje" podrazumijeva korisnikovo čitavo poljoprivredno imanje.

52. Moglo bi se reći da je to dovoljno za zaključiti raspravu. Unatoč tomu, radi cjelovitosti ću kratko razmotriti ide li i detaljna zakonodavna struktura u prilog stajalištu da riječ „poljoprivredno imanje" obuhvaća i zemljište u odnosu na koje nije podnesen zahtjev za potporu.

53. Relevantno zakonodavstvo je vrlo složeno. Obuhvaća Delegiranu uredbu Komisije br. 640/2014, koju se, dakako, treba tumačiti u skladu s Uredbom br. 1306/2013, koja je temeljna [31]. U potonjoj se uredbi pored izraza „poljoprivredno imanje" i „poljoprivredno područje" koristi i izraz „poljoprivredno zemljište", koji je definiran u članku 67. stavku 4. točki (a) te uredbe. Ta je odredba dio poglavlja II., naslovljenog „Integrirani sustav upravljanja i kontrole", koji se nalazi u glavi V. Uredbe br. 1306/2013, naslovljenoj „Sustavi kontrole i kazne". Te su odredbe uvedene radi djelotvornog nadzora distribucije Unijinih potpora poljoprivrednicima [32].

28 Prijedlog Uredbe Vijeća o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i programe potpore za proizvođače određenih usjeva od 21. siječnja 2003., COM(2003) 23 *final*, str. 10. (moje isticanje)

29 Gay, S. H., Osterburg, B., Baldock, D., i Zdanowicz, A., „Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential", ožujak 2005., str. 36. (moje isticanje)

30 Prijedlog Europske komisije od 12. listopada 2011., COM(2011) 628 *final*/2, str. 3.

31 Odnos između uredbi Vijeća i provedbenih uredbi Komisije detaljnije razmatram u svojem mišljenju u predmetu C-239/17, Teglgaard i Fløjstrupgård, EU:C:2018:328, t. 38. do 46.

32 Vidjeti uvodne izjave 43. do 45. Uredbe br. 1306/2013.

54. Delegiranom uredbom Komisije br. 640/2014 uvedeno je nekoliko detaljnih tehničkih mjera. Njome je, među ostalim, utvrđena osnova za izračun potpore, uključujući pravila o tome kako postupati u određenim slučajevima u kojima prihvatljiva područja sadržavaju obilježja krajobraza ili stabla (članak 1. točka (h)). Kada države članice dodjeljuju jedinstvena plaćanja po površini, moraju osigurati pouzdanu identifikaciju svih zemljišnih parcela koje je korisnik prijavio, na način koji omogućuje njihovo lociranje i mjerenje (članak 5. stavak 2.) kako bi se nadležnim tijelima omogućilo da provedu potrebne provjere.

55. Članak 9. stavak 2. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014 predviđa da se sva obilježja krajobraza koja podliježu Prilogu II. Uredbi br. 1306/2013 koja su sastavni dio ukupne površine poljoprivredne parcele smatraju dijelom prihvatljive površine te poljoprivredne parcele [33].

56. Međutim, u ovom predmetu nije sporno je li površina na kojoj se kameni grob nalazio bila prihvatljiva za potporu. Umjesto toga, sporno je jesu li nacionalna pravila koja zahtijevaju očuvanje kamenog groba kao preduvjet za dodjelu potpore u okviru ZPP-a za susjednu parcelu na čijem se graničnom području kameni grob nalazio [34] u skladu s pravom Unije. Stoga pitanje je li se kameni grob nalazio na poljoprivrednoj parceli koja je sama bila prihvatljiva za potporu u smislu članka 9. stavka 2. Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014 ne može utjecati na pravilno tumačenje „poljoprivrednog imanja” za potrebe članka 2. točke (d) i članka 91. stavka 3. Uredbe br. 1306/2013.

57. Ipak, u praktičnom bi smislu moglo biti od pomoći kad bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio je li Mardi talu zemljište na kojem se kameni grob nalazio identificirao kao dio prihvatljive površine poljoprivredne parcele u smislu Delegirane uredbe Komisije br. 640/2014. Kad bi se utvrdilo da je tomu tako, tom bi utvrđenju bilo protivno zaključiti da se administrativna kazna ne može primijeniti u pogledu zemljišta na kojem se kameni grob nalazio, iz jednostavnog razloga što se ta parcela nije koristila za poljoprivrednu proizvodnju. Mardi talu bi u suprotnom pokušavao dobiti i ovce i novce. Ako poljoprivrednik za potrebe zahtjeva za potporu područje na kojem se nalazi arheološka struktura identificira kao poljoprivrednu parcelu, ne može istodobno tvrditi da na njegove aktivnosti na tom zemljištu nije moguće primijeniti administrativne kazne zato što se ono ne koristi za poljoprivrednu proizvodnju.

58. Dodajem da bi suprotno tumačenje (ograničenje obveza višestruke sukladnosti na zemljišne parcele poljoprivrednog imanja koje se doista koriste za poljoprivrednu proizvodnju) izrazito olakšalo nemoralnim pojedincima da izbjegnu te obveze. Tako bi poljoprivrednik prve godine u svojem zahtjevu za potporu mogao izostaviti zemljišnu parcelu s nezgodnim obilježjem krajobraza (primjerice, tisućljetno stablo ili ostatke utvrde iz željeznog doba). Ne mareći za novčanu kaznu koja bi mu se izrekla zbog namjerne povrede obveze višestruke sukladnosti, poljoprivrednik bi potom srušio stablo ili uništio utvrdu. Nakon toga bi uklonio ostatke sa svojeg zemljišta i time povećao površinu raspoloživu za proizvodnju i svoju potencijalnu dobit. On bi tu zemljišnu parcelu potom, u drugoj godini, uvrstio u svoj zahtjev za izravnu potporu kao zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju. Kada se situacija prikaže na taj način, postane jasno zašto sustav koji je zakonodavac Unije uspostavio može pravilno funkcionirati samo ako se obveze višestruke sukladnosti odnose na sve zemljišne parcele korisnikova poljoprivrednog imanja, neovisno o tome koriste li se doista u danom trenutku za poljoprivrednu proizvodnju.

59. Iz toga proizlazi, prema mojemu mišljenju, da korisnik, za potrebe članka 72. stavka 1. točke (a) i pravila o višestrukoj sukladnosti iz glave VI. Uredbe br. 1306/2013, mora zahtjeve u pogledu dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja poštovati na čitavom svojem poljoprivrednom imanju, a ne samo na poljoprivrednoj površini u odnosu na koju je potpora konkretno zatražena.

33 Vidjeti uvodnu izjavu 11. Uredbe Komisije br. 640/2014.

34 Vidjeti točku 18. *supra*.

Zaključak

60. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da Sud na sljedeći način treba odgovoriti na pitanja koja je uputio Tartu Halduskohus (Upravni sud u Tartuu, Estonija):

– U skladu s člancima 93. i 94. Uredbe br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike, država članica u svoja pravila o standardima dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja zemljišta (GAEC) navedenima u Prilogu II. toj uredbi može uključiti zahtjeve u pogledu očuvanja arheoloških struktura, kao što su kameni grobovi, ako ti zahtjevi doprinose očuvanju takvih struktura ili obilježja krajobraza ili, ovisno o slučaju, izbjegavanju uništenja staništa.

– Ako korisnik izravnog plaćanja povrijedi pravila o višestrukoj sukladnosti, osobito propustom da očuva arheološki spomenik kako to zahtijevaju nacionalna pravila, primjena odgovarajuće administrativne kazne na temelju članka 39. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 640/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe br. 1306/2013 u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava te uvjeta za odbijanje ili obustavu plaćanja i administrativne kazne koje se primjenjuju za izravna plaćanja, potporu ruralnom razvoju i višestruku sukladnost, u skladu je s odredbama glave VI. Uredbe br. 1306/2013.

– Za potrebe članka 72. stavka 1. točke (a) i pravila o višestrukoj sukladnosti iz glave VI. Uredbe br. 1306/2013, korisnik mora zahtjeve u pogledu dobrog poljoprivrednog i okolišnog stanja poštovati na čitavom svojem poljoprivrednom imanju, a ne samo na poljoprivrednoj površini u odnosu na koju je potpora konkretno zatražena.