



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

7 augustus 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Rechtstreekse betalingen – Verordening (EU) nr. 1306/2013 – Artikelen 93 en 94 – Bijlage II – Randvoorwaarden – Landbouw- en milieuconditie – Minimumvereisten – Toepassing door een lidstaat – Verplichting om grafmonumenten te behouden – Omvang”

In zaak C-435/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tartu Halduskohus (bestuursrechter in eerste aanleg Tartu, Estland) bij beslissing van 7 juli 2017, ingekomen bij het Hof op 18 juli 2017, in de procedure

**Argo Kalda Mardi talu**

tegen

**Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby en M. Vilaras (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- Argo Kalda Mardi talu, vertegenwoordigd door M. Kõiva, vandeadvokaat,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Sauka en E. Randvere als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 juni 2018,

het navolgende

\* Procestaal: Ests.

## Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 72, lid 1, onder a), artikel 93, leden 1 en 2, artikel 94 en bijlage II bij verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549), en van artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Argo Kalda Mardi talu en de Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (dienst voor landbouwkundige registratie en informatie, Estland) (hierna: „PRIA”) over de verlaging van de rechtstreekse betalingen die aan verzoekster in het hoofdgeding waren toegekend, wegens schending van de eisen met betrekking tot het behoud van land in een goede landbouw- en milieuconditie.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

##### *Verordening nr. 1306/2013*

- 3 Overweging 54 van verordening nr. 1306/2013 luidt:

„[...] Randvoorwaarden zijn erop gericht de ontwikkeling van duurzame landbouw te bevorderen door de begunstigden beter bewust te maken van de noodzaak om deze basisnormen in acht te nemen. [...] Ook is gebleken dat sommige van de eisen binnen de werkingssfeer van het systeem van randvoorwaarden onvoldoende relevant zijn voor landbouwactiviteiten of voor het areaal van het bedrijf, of veeleer de nationale autoriteiten dan de begunstigden aangaan. [...]”

- 4 Artikel 2, lid 1, onder c) en d), van die verordening luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- c) ‚landbouwareaal’: een landbouwareaal in de zin van artikel 4 van verordening (EU) nr. 1307/2013;
- d) ‚bedrijf’: bedrijf in de zin van artikel 4 van verordening (EU) nr. 1307/2013, behoudens als bepaald in artikel 91, lid 3”.

5 In artikel 72, lid 1, onder a), van verordening nr. 1306/2013 is bepaald:

„Een begunstigde van de in artikel 67, lid 2, bedoelde steun dient elk jaar een aanvraag voor rechtstreekse betalingen of een betalingsaanvraag in voor respectievelijk het desbetreffende areaal en de diergebonden maatregelen voor plattelandsontwikkeling, waarin voor zover van toepassing worden aangegeven:

a) alle landbouwpercelen op het bedrijf, alsmede het niet-landbouwareaal waarvoor de in artikel 67, lid 2, bedoelde steun wordt aangevraagd”.

6 Titel VI van deze verordening, „Randvoorwaarden”, bevat een hoofdstuk I met als opschrift „Toepassingsgebied”, waarin de artikelen 91 tot en met 94 zijn opgenomen.

7 Artikel 91 van deze verordening bepaalt:

„1. Wanneer een in artikel 92 bedoelde begunstigde niet voldoet aan de in artikel 93 vastgelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden, krijgt hij een administratieve sanctie opgelegd.

2. De in lid 1 bedoelde administratieve sanctie wordt uitsluitend opgelegd indien de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks aan de begunstigde kan worden toegeschreven, en er aan één of beide van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de niet-naleving houdt verband met de landbouwactiviteiten van de begunstigde;

b) het gaat om het areaal van het bedrijf van de begunstigde.

[...]

3. Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

a) ‚bedrijf’: het geheel van de productie-eenheden en arealen dat door de in artikel 92 bedoelde begunstigde wordt beheerd en zich op het grondgebied van eenzelfde lidstaat bevindt;

b) ‚eis’: elke afzonderlijke uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis in een bepaalde handeling, waarnaar verwezen wordt in het in bijlage II genoemde recht van de Unie, en die inhoudelijk verschilt van de andere in diezelfde handeling gestelde eisen.”

8 Artikel 93, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 luidt als volgt:

„De voorschriften betreffende de randvoorwaarden bevatten de uit het recht van de Unie voortvloeiende beheerseisen en de op nationaal niveau vastgestelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond die zijn vermeld in bijlage II en betrekking hebben op:

a) het milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond;

b) de volksgezondheid, de diergezondheid en de gezondheid van planten;

c) dierenwelzijn.”

9 Artikel 94 van deze verordening is als volgt geformuleerd:

„De lidstaten zien erop toe dat het gehele landbouwareaal, waaronder de grond die niet meer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in een goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen op nationaal of op regionaal niveau de door de begunstigden na te leven

minimumnormen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond vast op basis van bijlage II, en houden daarbij rekening met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven.

De lidstaten stellen geen minimumeisen vast waarin bijlage II niet voorziet.”

10 Bijlage II bij deze verordening, met het opschrift „In artikel 93 bedoelde voorschriften betreffende randvoorwaarden”, bevat de lijst met beheerseisen en normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond.

11 De norm voor de goede landbouw- en milieuconditie met de naam GLMC 7, waarvan het aspect „Landschap: minimaal onderhoud” luidt, is gedefinieerd als volgt:

„Instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden en terrassen [...]”.

#### *Verordening nr. 1307/2013*

12 Artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening nr. 1307/2013, met het opschrift „Definities en aanverwante bepalingen”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚bedrijf’: alle eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd;

c) ‚landbouwactiviteit’:

- i) landbouwproducten produceren, fokken of telen, inclusief het oogsten, het melken, het fokken van dieren, en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden,
- ii) een landbouwareaal in een staat houden die begrazing of teelt mogelijk maakt zonder dat daarvoor voorbereidende activiteiten nodig zijn die verder gaan dan activiteiten op basis van de gebruikelijke landbouwmethoden en -machines, op basis van criteria die de lidstaten bepalen aan de hand van een door de Commissie vastgesteld kader, of
- iii) een door de lidstaten omschreven minimumactiviteit verrichten op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden;

[...]

e) ‚landbouwareaal’: om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten”.

#### *Ests recht*

13 § 32, lid 3, van de Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (wet tot uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie) bepaalt:

„De verplichtingen met betrekking tot het behoud van grond in een goede landbouw- en milieuconditie worden ten uitvoer gelegd bij besluit van de bevoegde minister.”

14 § 3, lid 9, van de põllumajandusministri määrus nr 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded” (besluit nr. 4 van de minister van Landbouw – Verplichtingen met betrekking tot het behoud van land in een goede landbouw- en milieuconditie) van 14 januari 2015 (hierna: „ministerieel besluit nr. 4”), luidt als volgt:

„Een onroerend monument in de zin van § 3, lid 2, van de muinsuskaitseadus [(wet op het behoud van erfgoed)] dat zich bevindt op landbouwgrond, dient te worden behouden wanneer het gaat om een grafplaats, een prehistorische akker, een napjessteen, een cultusplaats, een weg of een brug.”

15 § 8, lid 1, van de maaeluministri määrus nr 32 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus” (besluit nr. 32 van de minister van Plattelandszaken – Algemene verplichtingen voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen, enkele areaalbetaling, klimaat- en milieubetaling en betaling voor jonge landbouwers) van 17 april 2015 bepaalt:

„Een begunstigde van een betaling in de zin van artikel 92 van verordening [...] nr. 1306/2013 [...] dient bij zijn agrarische activiteiten en op het gehele areaal van zijn landbouwbedrijf te voldoen aan de in ministerieel besluit nr. 4 neergelegde eisen [...] en aan de regelgevingseisen op het gebied van beheer die overeenkomstig § 32, lid 2, van de wet tot uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie zijn bekendgemaakt.”

16 § 3, lid 2, van de muinsuskaitseadus (wet op het behoud van erfgoed), met het opschrift „Categorieën monumenten”, bepaalt:

„Onroerende monumenten kunnen worden gevormd door de volgende zaken, zowel op zichzelf als samen:

1) nederzettingen, vestingen, toevluchtsoorden, cultusplaatsen en grafplaatsen uit de prehistorie, de middeleeuwen en de nieuwe tijd, prehistorische akkers, napjesstenen, wegen, bruggen, havens en nijverheidsplaatsen [...]”.

### **Hoofdgeding en de prejudiciële vragen**

17 Verzoeker in het hoofdgeding heeft voor 2016 verzocht om een enkele areaalbetaling en een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken.

18 Na een controle heeft de PRIA verzoeker in het hoofdgeding er op 24 november 2016 van in kennis gesteld dat hij § 4 van ministerieel besluit nr. 4 had geschonden doordat de stenen van een archeologisch monument, namelijk een steengraf aan de rand van een perceel landbouwgrond, waren verplaatst naar de rand van het land en het voorheen aanwezige struikgewas was verwijderd. De PRIA heeft dientengevolge een verlaging met 3 % van de aangevraagde betaling in het vooruitzicht gesteld.

19 Op 7 december 2016 heeft de PRIA op de bezwaren van verzoeker in het hoofdgeding geantwoord dat de niet-nagekomen verplichting in werkelijkheid voortvloeide uit § 3 van ministerieel besluit nr. 4 en dat die bepaling diende te worden nagekomen op het deel van het areaal dat buiten de grenzen van de akkers ligt en waarvoor geen betaling was aangevraagd.

20 Bij twee beschikkingen van 15 december 2016 heeft de PRIA de enkele areaalbetaling aan verzoeker in het hoofdgeding en de betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken met 3 % verlaagd met bedragen van respectievelijk 2 554,94 EUR en 1 161,34 EUR.

- 21 Bij beschikking van 20 februari 2017 heeft de PRIA het bezwaar van verzoeker in het hoofdgeding afgewezen op grond dat de PRIA bevoegd was om de niet-nakoming van de verplichting tot behoud van een onroerend monument op een perceel landbouwgrond vast te stellen, dat de eisen op het gehele landbouwareaal moesten worden nagekomen, met inbegrip van het deel waarvoor geen betaling was aangevraagd, dat de PRIA de omstandigheden die tot de verlaging van de betaling hebben geleid, in hun totaliteit had onderzocht en dat het recht om te worden gehoord niet was geschonden.
- 22 Op 23 maart 2017 heeft verzoeker in het hoofdgeding de Tartu Halduskohus (bestuursrechter in eerste aanleg Tartu, Estland) verzocht om nietigverklaring van de beschikkingen van 15 december 2016 en van 20 februari 2017 en om veroordeling van de PRIA tot betaling van de bedragen die hem uit hoofde van die beschikkingen niet waren uitbetaald.
- 23 Verzoeker in het hoofdgeding voert aan dat de betrokken stenen geen grafplaats vormden en dat de PRIA niet bevoegd was om de staat van een onroerend monument vast te stellen. Hij voert aan dat de PRIA niet heeft beoordeeld of hij de verweten handeling had gepleegd en of er sprake was van strafuitsluitingsgronden. Hij merkt op dat niet begrijpelijk is hoe de bestuurlijke sanctie is berekend, aangezien de PRIA zijn toevlucht heeft genomen tot een beoordelingsschema en de bestuurlijke handeling niet heeft gemotiveerd, wat een vormfout oplevert.
- 24 Hij voert tevens aan dat het areaal waarop de overtreding zou zijn gepleegd, zich buiten het betrokken landbouwperceel bevindt en geen deel uitmaakt van zijn landbouwbedrijf. Door niettemin een overtreding te constateren heeft de PRIA de §§ 23 en 32 van de Estse grondwet geschonden, omdat de machtigingsnorm niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is. Volgens verzoeker wordt met de oplegging van de bestuurlijke sanctie het beginsel ne bis in idem geschonden. Tot slot is zijn recht om te worden gehoord geschonden omdat de PRIA zijn argumenten niet in aanmerking heeft genomen.
- 25 De PRIA concludeert tot verwerping van het beroep en voert daartoe ten eerste aan dat verzoeker in het hoofdgeding ten tijde van de controle niet onkundig was van het feit dat hij zijn verplichtingen niet was nagekomen, aangezien daarover brieven waren gewisseld; ten tweede dat de betrokken bestuurlijke handeling formeel rechtmatig is, omdat verzoeker in het hoofdgeding een toelichting daarop is verstrekt en hij tevens is gehoord, en ten derde dat de conclusies die hebben geleid tot deze handeling zijn getrokken op basis van bewijzen die tijdens deze controle zijn verzameld.
- 26 De PRIA voert voorts aan dat het betrokken archeologische monument, dat bestaat uit een steengraf, is ingeschreven in het nationale register op de website van de Muinsuskaitseamet (dienst voor monumentenzorg, Estland). In dat verband heeft de Staat een voorkeursrecht dat is ingeschreven in het kadaster. De PRIA heeft de bestreden beschikkingen naar eigen zeggen tevens op deze gegevens gebaseerd. Hij voegt daaraan toe dat verzoeker in het hoofdgeding in zijn betalingsaanvraag heeft opgemerkt dat hij een landschapselement in bezit had dat moest worden bewaard. Volgens hem is geen sprake van schending van het beginsel ne bis in idem, aangezien er geen cumulatie is van een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke procedure.
- 27 Volgens de PRIA wordt de verlaging van de betalingen gerechtvaardigd door de beoordeling die hij heeft verricht en door het beoordelingsschema in het controledossier en is bij de korting van 3 % rekening gehouden met de hoogte van de betalingen, de ernst en de duurzame aard van de overtreding.
- 28 Bovendien maakte het betrokken terrein deel uit van het landbouwareaal en dus hadden de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie in acht genomen moeten worden.
- 29 Vooraf merkt de verwijzende rechter op dat de grafplaats die in het hoofdgeding aan de orde is, bij besluit nr. 59 van de minister van Cultuur van 1 september 1997 als onroerend monument is geclassificeerd.

- 30 Deze rechter meent dat artikel 3, lid 9, van ministerieel besluit nr. 4 ertoe strekt steengraven als monument te beschermen, maar dat uit het Unierecht niet ondubbelzinnig kan worden afgeleid dat artikel 93, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 ook een dergelijke doelstelling nastreeft. De rubriek „Instandhouding van landschapselementen” in bijlage II bij die verordening kan alleen betrekking hebben op de bescherming van het milieu als ecologisch en biologisch systeem en niet als cultureel en historisch systeem.
- 31 Deze rechter merkt op dat verzoeker in het hoofdgeding het grondstuk waarop de grafplaats zich bevond, niet heeft gebruikt als landbouwgrond en daarvoor geen betaling heeft aangevraagd.
- 32 Tot slot is het niet mogelijk ondubbelzinnig vast te stellen of de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie van de grond op het gehele landbouwbedrijf van toepassing zijn.
- 33 Onder deze omstandigheden heeft de Tartu Halduskohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Is de eis tot behoud van steengraven (*kivikalmed*), die een lidstaat oplegt aan diegene die om een enkele areaalbetaling alsmede een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken verzoekt, en waarvan niet-nakoming leidt tot toepassing van de in artikel 39 van [gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB 2014, L 181, blz. 48)] vastgestelde administratieve sanctie van een verlaging van de betalingen met 3 %, in overeenstemming met artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013 [...] alsook met de in bijlage II daarbij vastgestelde minimumnormen?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, dient degene die om een enkele areaalbetaling alsmede een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken verzoekt zich – om te voorkomen dat een administratieve sanctie wordt toegepast – overeenkomstig artikel 72, lid 1, onder a), artikel 91, leden 1 en 2, artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013 [...], alsook artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening nr. 1307/2013 [...] te houden aan de eisen met betrekking tot de goede landbouw- en milieuconditie in heel zijn landbouwbedrijf, of slechts op de landbouwgrond waarvoor concreet om een betaling wordt verzocht?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Eerste vraag*

- 34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 93, lid 1, artikel 94 en bijlage II bij verordening nr. 1306/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat als een van de in bijlage II bedoelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie voorschrijft dat steengraven die zich op een landbouwareaal bevinden, behouden moeten worden en de verplaatsing ervan een schending van die norm oplevert en dus gepaard gaat met een verlaging van de betalingen aan de betrokken landbouwer.
- 35 Er zij aan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat het aan de lidstaten is ervoor te zorgen dat landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. Daartoe stellen zij, op nationaal of op regionaal niveau, minimumeisen vast op basis van het kader dat is vastgesteld in de

relevante bijlage bij de op dat moment geldende verordening, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden (zie naar analogie arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 25).

- 36 De lidstaten dienen dus, bij de vaststelling van die eisen, bedoelde bijlage in acht te nemen, maar deze laat hun, door het gebruik van algemene begrippen en bewoordingen, een zekere beoordelingsvrijheid bij de concrete invulling van die eisen (zie naar analogie arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 26).
- 37 Bovendien blijkt reeds uit de bewoordingen „goede landbouw- en milieueconditie” dat de lidstaten eisen betreffende een goede landbouw- en milieueconditie kunnen vaststellen voor milieudoelinden (zie naar analogie arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 27).
- 38 Deze beginselen voor de uitlegging van artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1) gelden ook voor de uitlegging van artikel 94 van verordening nr. 1306/2013, waarvan de inhoud daarmee overeenstemt.
- 39 Volgens artikel 93 van verordening nr. 1306/2013 maken de normen voor een goede landbouw- en milieueconditie deel uit van de voorschriften betreffende de randvoorwaarden waaraan op straffe van een administratieve sanctie moet worden voldaan, aldus artikel 91 van deze verordening. Deze normen zijn op nationaal niveau vastgesteld, opgenomen in bijlage II bij deze verordening en hebben met name betrekking op het milieu.
- 40 Artikel 94 van verordening nr. 1306/2013 verplicht de lidstaten op basis van bijlage II erbij op nationaal of op regionaal niveau de door de begunstigden van steun na te leven minimumnormen voor een goede landbouw- en milieueconditie van de grond vast stellen.
- 41 Op de voet van hetgeen in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 was voorgeschreven, noemt norm GLMC 7 in bijlage II bij verordening nr. 1306/2013, waarvan het aspect het opschrift „Landschap: minimaal onderhoud” draagt, onder de eisen en normen die uit dien hoofde dienen te worden nageleefd onder meer de instandhouding van landschapselementen. Onder de in bijlage II bij verordening nr. 1306/2013 bedoelde landschapselementen vallen onder meer heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden en terrassen.
- 42 In casu moet worden onderzocht of een steengraf kan worden gekwalificeerd als een landschapselement, waarvan de instandhouding behoort tot de normen in bijlage II bij verordening nr. 1306/2013, zoals de Estse regering en de Commissie menen.
- 43 Aangezien verordening nr. 1306/2013 geen definitie bevat van het begrip landschapselementen, moet dat worden uitgelegd met inaanmerkingneming van de normale betekenis ervan en van de context waarin het in de regel wordt gebruikt, zoals de advocaat-generaal in punt 26 van haar conclusie heeft opgemerkt (zie in die zin arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 34).
- 44 In dat verband moet worden opgemerkt dat een restrictieve uitlegging van het begrip landschapselementen, waarbij met name door de mens gecreëerde elementen worden uitgesloten, zou indruisen tegen de beoordelingsvrijheid waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieueconditie overeenkomstig artikel 94 van die verordening (zie in die zin arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 37).



- 45 Wat dat betreft, heeft het Hof geoordeeld dat landschapselementen fysieke bestanddelen van het milieu zijn en dat de eisen inzake de instandhouding van die elementen ertoe strekken bij te dragen tot het behoud ervan als fysieke bestanddelen (arrest van 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 41).
- 46 Het behoud van steengraven draagt, als fysieke bestanddelen van de leefomgeving, bij tot de bescherming van het cultuurhistorisch erfgoed van een lidstaat.
- 47 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 93, lid 1, artikel 94 en bijlage II bij verordening nr. 1306/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat als een van de in bijlage II bedoelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie voorschrijft dat steengraven die zich op een landbouwareaal bevinden, behouden moeten worden en de verplaatsing ervan een schending van die norm oplevert en dus gepaard gaat met een verlaging van de betalingen aan de betrokken landbouwer.

### *Tweede vraag*

- 48 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 72, lid 1, onder a), artikel 91, leden 1 en 2, artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013, alsook artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening nr. 1307/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat de verplichtingen met betrekking tot de goede landbouw- en milieuconditie moeten worden nagekomen op het hele landbouwbedrijf of slechts op het landbouwareaal waarvoor concreet om een betaling is verzocht.
- 49 In dat verband stelt artikel 91, lid 2, van verordening nr. 1306/2013 een administratieve sanctie in het vooruitzicht ingeval de regels voor de randvoorwaarden niet worden nageleefd, onder meer indien het gaat om het areaal van het landbouwbedrijf; een bedrijf is voor de toepassing van titel VI van deze verordening, waarin deze bepaling is opgenomen, in artikel 91, lid 3, onder a), van deze verordening gedefinieerd als het geheel van de productie-eenheden en arealen dat wordt beheerd door de begunstigde van met name rechtstreekse betalingen.
- 50 De artikelen 93 en 94 van deze verordening verwijzen naar het gehele landbouwareaal van een bedrijf. Dat artikel 93 bevat nadere bepalingen van de regels voor de randvoorwaarden en noemt daarbij onder meer de goede landbouw- en milieuconditie van grond, die moet worden opgevat als het geheel van de landbouwgrond van een bedrijf. Artikel 94 schrijft de lidstaten voor erop toe te zien dat het gehele landbouwareaal, waaronder de grond die niet meer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in een goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden.
- 51 Geen van deze bepalingen maakt een onderscheid bij de regels voor de randvoorwaarden en, meer bepaald, bij de goede landbouw- en milieuconditie, tussen landbouwareaal waarvoor een steunaanvraag is ingediend en het areaal waarvoor dat niet het geval is.
- 52 Het zou overigens in strijd zijn met de doelstelling van de randvoorwaarden die er, volgens overweging 54 van verordening nr. 1306/2013, op gericht zijn de ontwikkeling van duurzame landbouw te bevorderen, om enkel voor het landbouwareaal waarvoor steun is aangevraagd te eisen dat de regels voor de randvoorwaarden worden nageleefd.
- 53 De eisen die uit deze regels voortvloeien moeten overeenkomstig overweging 54 van die verordening namelijk relevant zijn voor landbouwactiviteiten of voor het areaal van het bedrijf, wat betekent dat deze regels ook moeten worden nageleefd met betrekking tot grond die niet langer wordt gebruikt voor landbouwproductiedoeleinden, zoals artikel 94 van deze verordening voorschrijft.

- 54 Als de niet-naleving van deze regels enkel met sancties zou worden bedreigd als het ging om een landbouwareaal waarvoor steun was aangevraagd, zou er bovendien een risico bestaan dat de regels voor de randvoorwaarden door landbouwers zouden worden omzeild. Zoals de advocaat-generaal in punt 58 van haar conclusie heeft opgemerkt, hoeft een landbouwer daarvoor enkel een perceel met een landschapselement dat hem in de weg zit in een bepaald jaar niet op te nemen in zijn steunaanvraag, dat element vervolgens te verplaatsen of te ontmantelen en het perceel in het daaropvolgende jaar op te nemen in zijn steunaanvraag, zonder dat hij zich blootstelt aan wat voor administratieve sanctie dan ook.
- 55 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 72, lid 1, onder a), artikel 91, leden 1 en 2, artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013, alsook artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening nr. 1307/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat de verplichtingen met betrekking tot de goede landbouw- en milieuconditie die zijn opgelegd bij verordening nr. 1306/2013 moeten worden nagekomen op het hele landbouwbedrijf en niet slechts op het landbouwareaal waarvoor concreet om een betaling is verzocht.

### **Kosten**

- 56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 93, lid 1, artikel 94 en bijlage II bij verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat als een van de in bijlage II bedoelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie voorschrijft dat steengraven die zich op een landbouwareaal bevinden, behouden moeten worden en de verplaatsing ervan een schending van die norm oplevert en dus gepaard gaat met een verlaging van de betalingen aan de betrokken landbouwer.**
- 2) **Artikel 72, lid 1, onder a), artikel 91, leden 1 en 2, artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013, alsook artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, moeten aldus worden uitgelegd dat de verplichtingen met betrekking tot de goede landbouw- en milieuconditie die zijn opgelegd bij verordening nr. 1306/2013 moeten worden nagekomen op het hele landbouwbedrijf en niet slechts op het landbouwareaal waarvoor concreet om een betaling is verzocht.**

ondertekeningen