



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 7 czerwca 2018 r.¹

Sprawa C-435/17

**Argo Kalda Mardi talu
przeciwko
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu, Estonia)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Płatności bezpośrednie – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – System wzajemnej zgodności – Normy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – Kary administracyjne – Zakres uznania państw członkowskich – Przepisy krajowe zobowiązujące rolników do zachowania obiektów archeologicznych – Zgodność z prawem Unii

1. Wspólna polityka rolna (zwana dalej także „WPR”) przewiduje między innymi wypłatę unijnego wsparcia finansowego dla rolników. Aby móc korzystać z takiego wsparcia, rolnicy muszą przestrzegać pewnych zasad znanych powszechnie jako system wzajemnej zgodności. Warunkiem spełnienia tych zasad jest między innymi utrzymanie przez rolników gruntów kwalifikujących się do wsparcia finansowego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W rozpatrywanym odesłaniu prejudycjalnym Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu, Estonia) zmierza do ustalenia, czy zobowiązanie rolników przez państwa członkowskie do zachowania obiektów archeologicznych znajdujących się na terenach należących do gospodarstwa i nałożenie na nich kary administracyjnej w przypadku usunięcia takich obiektów jest zgodne z zasadami wzajemnej zgodności określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013². Sąd odsyłający pragnie również ustalić, czy beneficjent pomocy unijnej musi spełniać wymogi utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w odniesieniu do całego gospodarstwa rolnego, czy też wyłącznie w odniesieniu do określonego obszaru rolnego, dla którego wnioskował o wsparcie finansowe.

¹ Język oryginału: angielski.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

Ramy prawne UE

2. Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013³ ustanawia między innymi wspólne zasady dotyczące płatności przyznawanych bezpośrednio rolnikom (zwanymi dalej także „płatnościami bezpośrednimi”)⁴.

3. Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013: „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo rolne jest położone, między innymi, na terytorium państw członkowskich⁵; „gospodarstwo rolne” oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego⁶; „użytki rolne” oznaczają każdy obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe lub uprawy trwałe⁷.

4. Rozporządzenie nr 1306/2013 ustanawia przepisy obejmujące system wzajemnej zgodności⁸. Pojęcia „rolnika” [art. 2 lit. a)], „działalności rolniczej” [art. 2 lit. b)], „użytków rolnych” [art. 2 lit. c)] oraz „płatności bezpośrednich” [(art. 2 lit. e)] mają takie samo znaczenie jak odpowiadające im pojęcia stosowane w rozporządzeniu nr 1307/2013. Pojęcie „gospodarstwa rolnego” stosowane w art. 2 lit. d) oznacza „gospodarstwo rolne” w rozumieniu rozporządzenia nr 1307/2013, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 91 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do systemu wzajemnej zgodności. Artykuł 72 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi, że każdego roku beneficjent składa wnioski o płatność w odniesieniu do stosownego obszaru obejmującego odpowiednio wszystkie działki rolne w gospodarstwie, jak również grunty nierolnicze, których dotyczy wnioski o wsparcie⁹.

5. Zasady wzajemnej zgodności regulowane są przepisami tytułu VI rozporządzenia nr 1306/2013. Zasada ogólna określona w art. 91 ust. 1 stanowi, że w przypadku nieprzestrzegania przez beneficjenta wspomnianych przepisów podlega on karze administracyjnej¹⁰. Zgodnie z art. 91 ust. 2 taką karę administracyjną stosuje się, w przypadku gdy niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać danemu beneficjentowi, oraz w przypadku gdy spełnione są jeden z następujących warunków lub obydwa: a) niezgodność związana jest z działalnością rolniczą beneficjenta; b) dotyczy ona obszaru gospodarstwa rolnego beneficjenta.

6. Zgodnie z art. 93 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013 przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obejmują między innymi przestrzeganie ustanowionych na poziomie krajowym norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, wymienionych w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 637/2008 i (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

4 Wspólne zasady określone w rozporządzeniu nr 1307/2013 stosuje się do systemów wsparcia wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia, zwanych płatnościami bezpośrednimi. Obejmują one system jednolitej płatności obszarowej [art. 1 lit. a)]. System ten jest przejściowym, uproszczonym systemem wsparcia dochodowego dla rolników, oferowanym w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej tym państwom członkowskim, które przystąpiły do niej w 2004 r., celem ułatwienia wdrożenia płatności bezpośrednich. Dla celów niniejszej opinii będę stosować pojęcie „pomocy” w odniesieniu do płatności bezpośrednich przekazywanych na rzecz beneficjentów w ramach wspólnych zasad.

5 Artykuł 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1307/2013.

6 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.

7 Artykuł 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1307/2013.

8 W motywie 53 stwierdza się, że w rozporządzeniu nr 1306/2013 ustanowiono zasadę, zgodnie z którą płatność pełnej kwoty wsparcia finansowego beneficjentowi powinna być powiązana z przestrzeganiem zasad wzajemnej zgodności. Motyw 54 potwierdza, że zasady te obejmują podstawowe normy, w tym normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zobacz także art. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1306/2013.

9 Zgodnie z art. 67 ust. 4 rozporządzenia nr 1306/2013 „działka rolna” oznacza „zwarły obszar gruntu, zadeklarowany przez jednego rolnika i obejmujący nie więcej niż jedną grupę upraw; jednakże w przypadku gdy w kontekście rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 wymagana jest oddzielna deklaracja użytkowania pewnego obszaru w ramach grupy upraw, działka rolna podlega w razie konieczności dalszemu wyznaczeniu na podstawie tego konkretnego użytkowania [...]”.

10 Zgodnie z art. 92 rozporządzenia nr 1306/2013 beneficjentem jest osoba otrzymująca płatności bezpośrednie.

7. Zgodnie z art. 94 państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie użytki rolne (łącznie z gruntami, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych) były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie określają – na poziomie krajowym lub regionalnym – normy minimalne obowiązujące beneficjentów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie załącznika II do rozporządzenia nr 1306/2013, uwzględniając szczególne cechy danych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw. Państwa członkowskie nie określają wymogów minimalnych, które nie zostały ustanowione w załączniku II¹¹.

8. Artykuł 97 stanowi, że karę administracyjną przewidzianą w art. 91 nakłada się w przypadku nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności w jakimkolwiek momencie w ciągu danego roku kalendarzowego oraz w przypadku gdy taką niezgodność można bezpośrednio przypisać beneficjentowi, który złożył w danym roku kalendarzowym wniosek o przyznanie pomocy lub wniosek o płatność.

9. Załącznik II do rozporządzenia nr 1306/2013 zatytułowano „Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności zgodnie z art. 93”. Stosuje się w nim akronim „GAEC” oznaczający „Normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”. Tabela w załączniku II zawiera następujące pozycje:

Obszar	Główna kwestia	Wymogi i normy	
Środowisko, zmiana klimatu, utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej	Krajobraz, minimalny poziom utrzymania	GAEC 7	Zachowanie cech krajobrazu, obejmujących w stosownych przypadkach żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienie liniowe, grupowe lub pojedyncze, obrzeża pól i tarasy, z uwzględnieniem zakazu przycinania żywopłotów i drzew w okresie wylęgu i chowu ptaków oraz, fakultatywnie, środki przeciwdziałające inwazyjnym gatunkom roślin.

10. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014¹² ustanawia przepisy uzupełniające niektóre zapisy rozporządzenia nr 1306/2013, między innymi te dotyczące określenia kar administracyjnych i ustalenia stawki kary, która ma być nałożona, jak również podstawy obliczania pomocy, włącznie z zasadami postępowania w pewnych przypadkach, gdy obszary kwalifikowalne obejmują elementy krajobrazu lub drzewa¹³. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 w celu zapewnienia zgodności z wymogami przyznawania środków w ramach wspólnej polityki rolnej państwa członkowskie ustanawiają systemy identyfikacji działek rolnych i dopilnowują, aby zgłaszane

11 W motywie 58 stwierdza się, że zakres systemu wzajemnej zgodności określonego w rozporządzeniu nr 1306/2013 jest szerszy niż w poprzednich aktach prawnych (zob. pkt 47 poniżej). System „powinien zatem obejmować ramy, na podstawie których państwa członkowskie mają przyjąć krajowe normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Ramy unijne powinny również zawierać przepisy w zakresie zagadnień związanych ze stanem wód, glebą, zasobami węgla, różnorodnością biologiczną oraz krajobrazem, jak również przepisy dotyczące minimalnego poziomu utrzymania gruntów”.

12 Rozporządzenie z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. 2014, L 181, s. 48).

13 Odpowiednio art. 1 lit. b) i h) rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

działki były identyfikowane w sposób pewny¹⁴. W odniesieniu do cech krajobrazu podlegających wymogom i normom wymienionym w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013 i stanowiących część łącznego obszaru działki rolnej wprowadzono przepis szczególny. Cechy takie uznaje się za część kwalifikującego się obszaru takiej działki na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014¹⁵. Zgodnie z art. 39 ust. 1 tego rozporządzenia, jeżeli stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony beneficjenta, stosuje się zmniejszenie, co do zasady, w wysokości 3% łącznej kwoty wynikającej z danych płatności bezpośrednich.

Prawo krajowe

11. Zgodnie z przepisami prawa krajowego beneficjent płatności bezpośredniej w rozumieniu art. 92 rozporządzenia nr 1306/2013 musi spełniać wymóg utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w odniesieniu do prowadzonej przez niego działalności rolniczej oraz do wszystkich gruntów w jego gospodarstwie. To z kolei obejmuje ochronę elementów krajobrazu i zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania¹⁶. Należy zachowywać obiekty archeologiczne, takie jak na przykład mogiły. W tym celu za obiekt archeologiczny można uznać: „prehistoryczne, średniowieczne lub nowożytnie siedliska ludności, miasta, miejsca schronienia, miejsca kultu, mogiły, prehistoryczne pola, menhiry z wyrzeźbionymi otworami, drogi, mosty, tereny portowe i skupiska rzemieślnicze [...]”¹⁷.

Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. W 2016 r. Argo Kalda Mardi talu (zakład rolny Argo Kalda Mardi, zwany dalej „Mardi talu”) wystąpił z wnioskiem o jednolitą płatność obszarową oraz o płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. W dniu 2 listopada 2016 r. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (biuro ewidencji i informacji rolnej, zwane dalej „PRIA”) przeprowadziło kontrolę na miejscu w gospodarstwie Mardi talu. W sprawozdaniu sporządzonym po tej kontroli PRIA stwierdziło: „Na polu nr 46 – na skraju obszaru pola [...] zabytek archeologiczny – mogiła oznaczona kamieniami, kamienie zostały przeniesione na skraj pola, istniejące krzaki zostały usunięte. Zdjęcia”.

13. W dniu 24 listopada 2016 r. PRIA poinformowała Mardi talu, że naruszyło ono przepisy prawa krajowego ustanawiające wymogi dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zwane dalej „omawianymi środkami krajowymi”). W związku z tym Mardi Talu obarczono karą administracyjną, a płatność, o którą wnioskował zakład, pomniejszono o 3%. W dniu 30 listopada 2016 r. Mardi talu wniosło zastrzeżenia co do ustaleń PRIA, stwierdzając, że nie naruszyło omawianych środków krajowych, ponieważ mogiła oznaczona kamieniami nie była oznakowana w środowisku naturalnym i znajdowała się nie na użytku rolnym, lecz na skraju pola.

14. W odpowiedzi z dnia 7 grudnia 2016 r. PRIA poinformowała, że zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013 zasady te powinny być przestrzegane również w odniesieniu do części gruntu, która leży poza granicami obszaru pola i dla której nie wnioskowano o płatność. Decyzją z dnia 15 grudnia 2016 r. PRIA przyznała Mardi talu jednolitą płatność obszarową w wysokości 82 606,88 EUR. Następnie nałożyła na zakład karę administracyjną, w związku z czym płatność ta

14 Zgodnie z definicją zawartą w art. 67 ust. 4 rozporządzenia nr 1306/2013; zob. także motywy 43–45 tego rozporządzenia.

15 Zobacz także motyw 11 rozporządzenia Komisji (UE) nr 640/2014.

16 W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy wskazał § 8 rozporządzenia nr 32 ministra ds. obszarów wiejskich z dnia 17 kwietnia 2015 r.: „Ogólne wymogi dotyczące pobierania płatności bezpośrednich, jednolitej płatności obszarowej, płatności z tytułu ochrony klimatu i środowiska oraz płatności dla młodych rolników”.

17 W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy wskazał § 3 ust. 9 rozporządzenia nr 4 ministra rolnictwa z dnia 14 stycznia 2015 r.: „Wymogi w zakresie utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”, które odsyła do § 3 ust. 2 Muinsuskaitseadus (ustawy o ochronie zabytków).

została zmniejszona o 3% (tj. o 2554,94 EUR). Na mocy drugiej decyzji z tego samego dnia PRIA przyznała Mardi talu płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska w wysokości 37 549,94 EUR. Płatność ta została również zmniejszona o 3% (tj. o 1161,34 EUR) w następstwie nałożenia kary administracyjnej.

15. W dniu 17 stycznia 2017 r. Mardi talu złożyło do PRIA odwołanie, w którym zażądało uchylecia decyzji PRIA w zakresie nałożenia kary administracyjnej i zmniejszenia przyznanych płatności o 3%. Decyzją z dnia 20 lutego 2017 r. PRIA oddaliła odwołanie Mardi talu.

16. W dniu 23 marca 2017 r. Mardi talu wszczęło postępowanie przed sądem odsyłającym, w którym wniosło o: (i) uchylenie kar administracyjnych nałożonych na mocy dwóch decyzji z dnia 15 grudnia 2017 r.; (ii) nakazanie wypłacenia potrąconych kwot; oraz (iii) stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 lutego 2017 r. Na poparcie swojej skargi Mardi talu wskazało kilka kwestii, w tym brak naruszenia zasad wzajemnej zgodności. Kopiec kamieni nie był mogiłą oznaczoną kamieniami – został zebrany w trakcie prac na polu. Obszarem zarzucanego naruszenia nie były grunty, które Mardi talu wykorzystywało do produkcji rolnej, i nie wnioskowało ono o żadne płatności z tytułu tych gruntów.

17. W odpowiedzi PRIA stwierdziła, że na podstawie danych państwowego rejestru zabytków obiekt archeologiczny został zarejestrowany w dniu 6 stycznia 1998 r. i był potwierdzony w działce katastralnej „Hansapõld”. Przy dokonywaniu oceny statusu archeologicznego mogiły oznaczonej kamieniami PRIA oparła się również na materiałach przekazanych jej przez urząd ochrony zabytków kultury. Mogiła oznaczona kamieniami znajdowała się na gruncie należącym do gospodarstwa Mardi talu. Przewidziany na mocy prawa krajowego obowiązek ochrony obiektów archeologicznych dotyczył nie tylko uprawianych gruntów przeznaczonych do produkcji rolnej, dla których wnioskowano o płatność, lecz całego gospodarstwa rolnego.

18. Sąd odsyłający stwierdza, że zgodnie z przepisami prawa krajowego należy zachować obiekt archeologiczny, mogiłę, prehistoryczne pole, menhir z wyrzeźbionym otworem, miejsce kultu, drogę lub most, a wszystkie prehistoryczne, średniowieczne lub nowożytnie mogiły stanowią obiekty archeologiczne w rozumieniu tych przepisów. Sąd ten uważa, że sporne uregulowania krajowe mają na celu ochronę znajdujących na terytorium Estonii mogił oznaczonych kamieniami jako pomników. Nie ulega wątpliwości, że Mardi talu nie wykorzystywało do produkcji rolnej gruntu, na którym znajdowała się mogiła oznaczona kamieniami, i że wspomniana mogiła rzeczywiście znajdowała się na skraju obszaru pola przeznaczonego do produkcji rolnej. Nie jest jednak jasne, czy celem odpowiedniego ustawodawstwa wspólnotowego, w szczególności rozporządzenia nr 1306/2013, jest zachowanie mogił oznaczonych kamieniami jako obiektów archeologicznych. Załącznik II do rozporządzenia nr 1306/2013 sprawia wrażenie, że w dziedzinie środowiska, zmiany klimatu i dobrej kultury rolnej w ramach zachowania elementów krajobrazu środowisko jest chronione jako system ekologiczny i biologiczny, nie zaś w celu zachowania obiektów kulturowych i historycznych.

19. Z powyższych względów sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy wymóg zachowania mogił oznaczonych kamieniami (kivikalmed), który państwo członkowskie nakłada na tego, kto składa wniosek o jednolitą płatność obszarową oraz o płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, i którego naruszenie powoduje zastosowanie określonej w art. 39 [rozporządzenia delegowanego nr 640/2014] kary administracyjnej zmniejszenia płatności o 3%, jest zgodny z art. 93 ust. 1 i art. 94 [rozporządzenia nr 1306/2013] oraz ustalonymi w załączniku II do tego rozporządzenia minimalnymi normami?
- 2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej: czy ten, kto występuje z wnioskiem o jednolitą płatność obszarową oraz o płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, musi przestrzegać zgodnie z art. 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 [rozporządzenia nr 1306/2013] oraz art. 4 ust. 1 [rozporządzenia nr 1307/2013] wymogów

dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na całym swoim gospodarstwie rolnym, aby uniknąć zastosowania kary administracyjnej, czy też tylko na użytku rolnym, dla którego konkretnie jest wnioskowana płatność?”.

20. Argo Kalda Mardi talu, rząd estoński i Komisja Europejska przedłożyły Trybunałowi uwagi na piśmie. Trybunał zadecydował o rozstrzygnięciu sprawy bez przeprowadzania rozprawy.

Ocena

W przedmiocie pytania pierwszego

21. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy krajowe, które wymagają zachowania obiektów archeologicznych, w tym przypadku mogiły oznaczonej kamieniami, są zgodne z wymogami rozporządzenia nr 1306/2013 w kwestii norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, w szczególności zachowania cech krajobrazu („GAEC 7”), i czy w związku z tym dopuszczalne jest nałożenie kary administracyjnej za usunięcie i przeniesienie takiego obiektu.

22. Mardi talu twierdzi, że chociaż państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania, przepisy dotyczące wzajemnej zgodności zawarte w rozporządzeniu nr 1306/2013 nie obejmują ochrony dziedzictwa kulturowego państwa członkowskiego. W związku z tym, jeżeli obiekt archeologiczny nie jest częścią ekosystemu ani środowiska biologicznego, nie wchodzi on w zakres stosowania zasad wzajemnej zgodności określonych w tym rozporządzeniu. Nałożenie kary administracyjnej i wynikające z tego zmniejszenie płatności przyznanej Mardi talu było zatem sprzeczne z prawem Unii.

23. Rząd estoński i Komisja są przeciwnego zdania.

24. Ja również uważam, że rozpatrywane przepisy prawa krajowego są zgodne z prawem Unii.

25. Nie ulega wątpliwości, że Mardi talu jako beneficjent pomocy unijnej podlega zasadom wzajemnej zgodności określonym w tytule VI rozporządzenia nr 1306/2013 w zakresie, w jakim jest rolnikiem kierującym gospodarstwem prowadzącym działalność rolniczą w rozumieniu rozporządzenia nr 1307/2013.

26. Normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 93 ust. 1 i w załączniku II, nie zostały szczegółowo zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1306/2013. Nawiązująca do zachowania cech krajobrazu norma GAEC 7 zawiera niewyczerpujący wykaz takich cech. Wobec braku definicji tego pojęcia w rozporządzeniu nr 1306/2013 należy dokonać jego wykładni, mając na uwadze zwyczajowe znaczenie i kontekst, w którym pojęcie to jest używane¹⁸.

27. Kontekst prawny nie obejmuje słów kwalifikujących, takich jak „naturalne” cechy krajobrazu lub „rolnicze” cechy krajobrazu. W związku z tym spójne z tym kontekstem jest sformułowanie „zachowanie cech krajobrazu” jako obejmujące potencjalnie wszystkie widoczne cechy obszaru wiejskiego lub gruntu. Te z kolei obejmowałyby budynki lub inne interwencje w krajobraz powstałe w wyniku działalności człowieka, jak również cechy wynikające z naturalnego zarysu krajobrazu (np. góry, rzeki lub użytki zielone). Wydaje mi się, że takie podejście jest zgodne z GAEC 7 i załącznikiem II do rozporządzenia nr 1306/2013, który zawiera elementy będące wynikiem oddziaływania człowieka, jak np. żywopłoty, stawy, rowy, tarasy i obrzeża pól. Pojęcie „cech

¹⁸ Spośród bogatego orzecznictwa zob. na przykład wyroki: z dnia 10 maja 2001 r., Rundgren, C-389/99, EU:C:2001:264, pkt 41; z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 34.

krajobrazu” wskazuje na te elementy, za pomocą których można zidentyfikować niektóre obszary wiejskie. Jako że normy GAEC mają również zastosowanie do utrzymania gruntu zgodnie z ochroną środowiska, nie trzeba wykazywać, że elementy te są wykorzystywane do celów rolniczych. Nie jest również konieczne, aby dobre utrzymanie gruntu zgodnie z ochroną środowiska dotyczyło wyłącznie ekosystemu środowiska biologicznego.

28. Z treści punktu GAEC 7 w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013 wynika, że sam obszar gruntu powinien być ogólnie utrzymany w dobrym stanie. W takich okolicznościach mogą mieć zastosowanie względy czysto estetyczne lub wola państwa członkowskiego, by zachować w swoim krajobrazie cechy o wartości kulturowej lub historycznej.

29. Artykuł 94 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1306/2013 przyznaje państwom członkowskim szeroki zakres uznania. Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wszystkie użytki rolne, łącznie z gruntami, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W związku z tym jest absolutnie nieistotne, czy mogła oznaczona kamieniami znajdowała się na gruncie przeznaczonym do celów rolniczych, czy też na gruncie przyległym, o ile znajdowała się ona na gruncie należącym do gospodarstwa Mardi talu w rozumieniu art. 91 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia.

30. Zgodnie z art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013 to państwa członkowskie określają – na poziomie krajowym lub regionalnym – normy minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie załącznika II. W konsekwencji państwa członkowskie mogą ustanowić wymogi dotyczące ich dziedzictwa kulturowego w obszarach, w których uznają to za stosowne. O ile wymogi te dotyczą zasad utrzymania gruntu w dobrej kulturze rolnej lub kulturze zgodnej z ochroną środowiska, są one również zgodne z załącznikiem II do rozporządzenia nr 1306/2013.

31. Podejście to jest spójne z ogólnym celem rozporządzenia nr 1306/2013 wyrażonym w motywie 54, polegającym na przyczynianiu się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez zwiększenie świadomości beneficjentów co do potrzeby przestrzegania podstawowych norm dotyczących między innymi zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Ponadto państwa członkowskie mogą pragnąć utrzymać obiekty archeologiczne z powodów innych niż estetyczne lub wkład do dziedzictwa kulturowego. Może się tak zdarzyć na przykład wtedy, gdy takie obiekty przyczyniają się do zapobiegania erozji gleby i zachowania jej materii organicznej. Obiekt archeologiczny (czy też obiekty archeologiczne) może również być zamieszkiwany przez ptaki, owady i rośliny, wpływając tym samym na dobre funkcjonowanie ekosystemu.

32. W końcu wydaje mi się, że Trybunał dostarcza pomocnych wskazówek w tym zakresie w wyroku Horvath¹⁹. W sprawie tej zwrócono się do Trybunału z pytaniem, czy państwo członkowskie może włączyć wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg do norm GAEC określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003²⁰. Trybunał orzekł, że chociaż państwa członkowskie były zobowiązane do przestrzegania wymogów wymienionych w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003, to jednak zachowywały one pewną swobodę w określaniu tych wymogów. Sformułowanie „dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska” oznacza, że państwa członkowskie mogą przyjąć wymogi GAEC do celów ochrony środowiska. W związku z tym obowiązek zachowania elementu krajobrazu, który nie służył celom rolnym, ale dotyczył środowiska, stanowił wymóg GAEC²¹.

19 Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., C-428/07, EU:C:2009:458.

20 Rozporządzenie Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1).

21 Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 26, 27, 32.

33. Cechy krajobrazu stanowią fizyczne składniki środowiska naturalnego. Jak wyjaśnił Trybunał, „wymogi w zakresie zachowania wspomnianych cech muszą przyczynić się do ich utrzymania jako składników fizycznych. Obowiązek utrzymania może przyczynić się do zachowania wspomnianych dróg jako składników fizycznych środowiska naturalnego [...]. Wynika stąd, że obowiązek wynikający z tych standardów może realizować cel środowiskowy polegający na zapobieganiu niszczeniu siedlisk naturalnych [...]”. Trybunał przyznał, że cechy krajobrazu, o których mowa, mogą również przyczynić się do przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych²².

34. Podsumowując, moim zdaniem pojęcie „środowiska” stosowane w kontekście wzajemnej zgodności nie powinno być interpretowane wąsko, tak iż obejmowałoby jedynie najbliższe otoczenie biologiczne, w którym prowadzona jest działalność rolnicza. Jak wskazał Trybunał w wyroku Horvath, cechy krajobrazu, które nie przyczyniają się w sposób bezpośredni do funkcjonowania przemysłu rolnego, stanowią jednak integralną część obszarów wiejskich, a zatem zachowanie tych cech można uznać odpowiednio za przestrzeganie obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności i nałożonych na rolników w zamian za otrzymanie z budżetu Unii – a tym samym od podatnika Unii – pomocy bezpośredniej²³.

35. Prawo Unii nie stoi zatem na przeszkodzie włączeniu przez państwo członkowskie ochrony zabytków archeologicznych, takich jak mogiły oznaczone kamieniami, do norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska dla celów punktu GAEC 7 załącznika II do rozporządzenia nr 1306/2013.

36. W związku z powyższym uważam, że zastosowanie kary administracyjnej było dopuszczalne.

37. Sąd odsyłający orzekł, że usunięcie mogiły oznaczonej kamieniami było sprzeczne z właściwymi zapisami prawa krajowego. Tym samym Mardi talu naruszyło zasadę wzajemnej zgodności w rozumieniu art. 93 rozporządzenia nr 1306/2013. W rozpatrywanej sprawie zastosowanie mają zatem warunki uzasadniające nałożenie kary administracyjnej, o której mowa w art. 91 ust. 1 i 2. Zgodnie z art. 39 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 odpowiednie zmniejszenie łącznej kwoty płatności wynosi 3% (przewidziana kwota minimalna).

38. Z powyższych względów stwierdzam, że zgodnie z art. 93 i 94 rozporządzenia nr 1306/2013 państwo członkowskie może włączyć wymogi dotyczące ochrony obiektów archeologicznych, takich jak mogiły oznaczone kamieniami, do swoich przepisów dotyczących norm GAEC wymienionych w załączniku II do tego rozporządzenia w zakresie, w jakim wymogi te przyczyniają się do ochrony cechy krajobrazu lub, w stosownych przypadkach, zapobiegania niszczeniu siedlisk naturalnych. Jeżeli beneficjent płatności bezpośredniej nie przestrzega zasad wzajemnej zgodności, szczególnie w kontekście ochrony zabytku archeologicznego zgodnie z przepisami prawa krajowego, stosowanie odpowiedniej kary administracyjnej określonej w art. 39 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 jest spójne z przepisami tytułu VI rozporządzenia nr 1306/2013.

W przedmiocie pytania drugiego

39. Pytanie drugie dotyczy wykładni obszaru „gospodarstwa rolnego” danego beneficjenta. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy beneficjent płatności musi przestrzegać wymogów dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na całym swoim gospodarstwie rolnym, czy też tylko na użytku rolnym, dla którego konkretnie wnioskował o płatność.

22 Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 41–43.

23 Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Planes Bresco, C-333/15 i C-334/15, EU:C:2016:426, pkt 47.

40. Sąd ten stwierdził, że Mardi talu nie wykorzystywało gruntu, na którym znajdowała się mogiła oznaczona kamieniami, do produkcji rolnej i nie wystąpiło o płatność w odniesieniu do tego miejsca. Wspomniana mogiła znajdowała się na skraju działki, dla której wnioskowano o płatność. Beneficjent nie kwestionuje zatem powyższych faktów, a jedynie miejsce położenia mogiły. Mardi talu twierdzi, że opis okoliczności faktycznych w tym zakresie dokonany przez sąd odsyłający jest błędny, gdyż mogiłę oznaczoną kamieniami wzniesiono na gruntach *przylegających* do działki, dla której wnioskowano o płatność. Kamienie te znajdowały się tam od dziesięcioleci, przez co wspomniane tereny nie nadawały się do użytku rolnego.

41. Sąd odsyłający wskazuje, że pytanie drugie powstaje wyłącznie w razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej. Wydaje mi się jednak (podobnie jak twierdzą rząd estoński i Komisja), że pytanie to jest również istotne w przypadku udzielenia na poprzednie pytanie odpowiedzi twierdzącej. W związku z powyższym rozważę drugie pytanie, aby udzielić pełnej odpowiedzi na kwestie poruszone w postanowieniu odsyłającym.

42. Nie ulega wątpliwości, że mogiła oznaczona kamieniami znajdowała się na terenie gospodarstwa Mardi talu, będącego beneficjentem płatności w ramach zasady wzajemnej zgodności. Bezsporne jest również, że mogiła oznaczona kamieniami nie znajdowała się na terenie użytku rolnego, dla którego skarżący wnioskował o płatność.

43. Wydaje mi się, że beneficjent pomocy musi koniecznie przestrzegać zasad wzajemnej zgodności na całym swoim gospodarstwie rolnym, a nie tylko na użytku rolnym, dla którego wnioskował o płatność. Zwróciłam już uwagę, że odzwierciedla to moją interpretację art. 72 ust. 1 lit. a) w związku z zasadami wzajemnej zgodności określonymi w tytule VI rozporządzenia nr 1306/2013²⁴.

44. Artykuł 91 ust. 2 lit. b) stanowi, że karę administracyjną stosuje się jedynie, w przypadku gdy niezgodność jest wynikiem działania lub zaniechania, które można bezpośrednio przypisać danemu beneficjentowi, oraz w przypadku gdy spełniony jest jeden z dwóch warunków lub obydwaj: a) niezgodność związana jest z działalnością rolniczą beneficjenta (co nie ma miejsca w tym przypadku); b) dotyczy ona obszaru gospodarstwa rolnego beneficjenta. Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 3 lit. a) „gospodarstwo rolne” oznacza wszystkie jednostki produkcyjne i obszary zarządzane przez beneficjenta, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego²⁵. Takie sformułowanie wskazuje, że działalność beneficjenta w odniesieniu do *całego gospodarstwa rolnego* ma znaczenie dla oceny właściwych organów, czy w danym przypadku przestrzegane są zasady wzajemnej zgodności.

45. Powyższe stanowisko opiera się na motywie 53 rozporządzenia nr 1306/2013, który stanowi, że w rozporządzeniu nr 1782/2003 ustanowiono zasadę, iż płatność pełnej kwoty beneficjentom niektórych rodzajów wsparcia finansowego w ramach wspólnej polityki rolnej powinna być powiązana z przestrzeganiem przepisów dotyczących między innymi gospodarowania gruntami. W ramach wynikającego z tego systemu wzajemnej zgodności państwa członkowskie mają nakładać kary w formie zmniejszenia wsparcia lub wykluczenia ze wsparcia. W motywie 54 dodano, że system wzajemnej zgodności obejmuje w ramach wspólnej polityki rolnej podstawowe normy dotyczące na przykład środowiska, zmiany klimatu i utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, potwierdzając tym samym szeroki zakres tych przepisów.

²⁴ Zobacz pkt 29 powyżej.

²⁵ W art. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1306/2013 definiuje się gospodarstwo poprzez odniesienie do art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, z wyjątkiem przypadków, w których stosuje się przepisy dotyczące zasad wzajemnej zgodności określone w tytule VI rozporządzenia nr 1306/2013. Zobacz pkt 4–8 powyżej.

46. Tak szeroko zdefiniowane cele nie podlegają wyraźnemu ograniczeniu. Nie jest to zaskakujące. Trudno byłoby bowiem uzasadnić wypłatę pieniędzy publicznych w ramach pomocy bezpośredniej dla rolników za utrzymanie niektórych działek stanowiących część ich gospodarstwa ogólnego, tolerując jednocześnie działalność szkodliwą dla samego środowiska na innych działkach w tym samym gospodarstwie, nawet jeśli wspomniane działki nie są użytkami rolnymi.

47. Geneza rozporządzenia nr 1306/2013 rzuca dalsze światło na cele, które przyświecały prawodawcy unijnemu przy wprowadzaniu tych przepisów. Kolejność aktów prawnych jest następująca. W rozporządzeniu nr 1782/2003 [zastąpionym rozporządzeniem (WE) nr 73/2009²⁶] ustanowiono zasadę, zgodnie z którą pełna płatność pomocy wypłacanej na rzecz beneficjentów w ramach WPR powinna być powiązana z systemem wzajemnej zgodności. Następnie przyjęto szereg odrębnych aktów prawnych ustanawiających ramy prawne wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, w tym rozporządzenie nr 1306/2013 i rozporządzenie nr 1307/2013, które uchyliło i zastąpiło rozporządzenie nr 73/2009. W rozporządzeniu nr 1306/2013 ustanowiono reguły określone wcześniej w rozporządzeniu nr 73/2009, w szczególności reguły zapewniające przestrzeganie obowiązków przewidzianych w przepisach dotyczących płatności bezpośrednich, w tym przeprowadzanie kontroli i stosowanie środków i kar administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania odpowiednich wymogów, zasady dotyczące wzajemnej zgodności, takie jak podstawowe wymogi w zakresie zarządzania, normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, monitorowanie i ewaluację odpowiednich środków oraz reguły dotyczące płatności zaliczek i odzyskiwania nienależnych płatności²⁷.

48. W uzasadnieniu wniosku ustawodawczego, w wyniku którego przyjęto rozporządzenie nr 1782/2003, Komisja przedstawiała swoje stanowisko w sprawie długoterminowej perspektywy zrównoważonego rolnictwa w pozycji „Wzmocnienie norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy”, stwierdzając, co następuje:

„Zasada wzajemnej zgodności będzie miała obowiązkowe zastosowanie do europejskich norm regulacyjnych w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy, obowiązujących na poziomie gospodarstw rolnych. W ramach niezbędnego uzupełnienia oddzielenia płatności od wielkości produkcji, mającego na celu zapobieganie porzucaniu gruntów i wynikającym z tego problemom środowiskowym, beneficjenci płatności bezpośrednich będą również zobowiązani do utrzymania *wszystkich gruntów rolnych* w dobrej kulturze rolnej.

Takie podejście będzie stosowane w odniesieniu do *całego gospodarstwa rolnego*, a kary będą nakładane w przypadku *jakiegokolwiek nieprzestrzegania przepisów w gospodarstwie rolnym beneficjenta*. Będzie ono również dotyczyć wszystkich sektorów i *będzie miało zastosowanie zarówno do użytków, jak i nieużytków rolnych*.

Na rolników, którzy otrzymują płatności jednolite lub inne płatności bezpośrednio w ramach wspólnej polityki rolnej, lecz nie przestrzegają tych norm regulacyjnych, zostaną nałożone kary. Kara przyjmie formę częściowego lub całkowitego zmniejszenia płatności (w zależności od ciężaru przewinienia)²⁸ [tłumaczenie nieoficjalne].

26 Rozporządzenie Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16).

27 Zobacz motywy 53 i 58 rozporządzenia nr 1306/2013.

28 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych z dnia 21 stycznia 2003 r., COM(2003) 23 wersja ostateczna, s. 10 (wyróżnienie moje).

49. W późniejszym badaniu wpływu umów środowiskowych na wspólną politykę rolną zauważono, że „zasada wzajemnej zgodności jest jednym z kluczowych elementów reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. Wprowadzenie obowiązkowej zasady wzajemnej zgodności oznacza, że od dnia 1 stycznia 2005 r. rolnicy, którzy otrzymują płatności bezpośrednie, będą zobowiązani do przestrzegania szeregu podstawowych wymogów w zakresie zarządzania określonych w załączniku III do rozporządzenia nr 1782/2003, jak również do utrzymywania kwalifikujących się gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z ramami ustanowionymi w załączniku IV do tego samego rozporządzenia. *Wymogi dotyczące zasady wzajemnej zgodności odnoszą się do całego gospodarstwa rolnego, a także do części gruntów i gospodarstwa, dla których nie wnioskowano o płatność.* Nieprzestrzeganie przepisów spowoduje ustalone zmniejszenie płatności bezpośrednich o 3% (1–5%) w przypadku pierwszego naruszenia oraz o 15–100% w przypadku umyślnego nieprzestrzegania przepisów – w zależności od wagi, zakresu, czasu trwania i powtarzalności naruszenia przepisów. W związku z tym zarówno istniejące wymogi podstawowe, jak i normy GAEC będą egzekwowane za pomocą kontroli przeprowadzanych w ramach systemu płatności bezpośrednich”²⁹.

50. W końcu, w uzasadnieniu do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia nr 1306/2013 stwierdza się, co następuje: „Konieczne będzie udzielanie pomocy rolnikom i leśnikom, na których w głównej mierze spoczywa odpowiedzialność za gospodarowanie gruntami, z przeznaczeniem na przyjmowanie i utrzymywanie przez nich systemów i praktyk rolnych szczególnie sprzyjających realizacji celów w zakresie ochrony środowiska i klimatu, ponieważ ceny rynkowe nie obejmują zapewniania tych dóbr publicznych. Będzie to także konieczne do jak najlepszego wykorzystania zróżnicowanego potencjału obszarów wiejskich, a zatem przyczyni się do osiągnięcia wzrostu służącego włączeniu społecznemu i spójności społecznej”³⁰.

51. Historia procesu legislacyjnego wskazuje, że w kontekście wspólnej polityki rolnej uważa się, że rolnicy mają zobowiązania wykraczające poza produkcję rolną. Rolników uznaje się również za strażników ochrony środowiska (tych, na których „spoczywa odpowiedzialność za gospodarowanie gruntami”) w odniesieniu do gruntów położonych na terenie ich gospodarstwa. Z powyższych względów geneza przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności uzasadnia wykładnię rozporządzenia nr 1306/2013, zgodnie z którą „gospodarstwo rolne” oznacza całe gospodarstwo beneficjenta.

52. Takie uzasadnienie można uznać za wystarczające, by zakończyć omawianie niniejszej sprawy. Niemniej jednak dla pełności wyводу powinnam również pokrótce rozważyć, czy całościowe ramy prawne również potwierdzą opinię, że słowo „gospodarstwo” obejmuje grunty niebędące przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy.

53. Zbiór aktów prawnych regulujących te kwestie jest niezwykle rozbudowany. Obejmuje on rozporządzenie delegowane nr 640/2014, które powinno być przedmiotem wykładni spójnej z rozporządzeniem nr 1306/2013 – rozporządzeniem upoważniającym³¹. Oprócz terminów „gospodarstwo” i „użytki rolne” w tym ostatnim rozporządzeniu użyto wyrażenia „działka rolna”, zdefiniowanego w art. 67 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013. Przepis ten stanowi część rozdziału II, „Zintegrowany system zarządzania i kontroli”, o którym mowa w tytule V rozporządzenia nr 1306/2013, „Systemy kontroli oraz kary”. Przepisy te obejmują elementy mające na celu skuteczne monitorowanie dystrybucji wsparcia unijnego wypłacanego rolnikom³².

29 S.H. Gay, B. Osterburg, D. Baldock, A. Zdanowicz, *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, marzec 2005 r., s. 36 (wyróżnienie moje).

30 Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 12 października 2011 r., COM(2011) 628 wersja ostateczna/2, s. 3.

31 W opinii w sprawie C-239/17, Teglgaard i Fløjstrupgård, EU:C:2018:328, pkt 38–46, analizuję w sposób bardziej szczegółowy związek między rozporządzeniami Rady i rozporządzeniami wykonawczymi Komisji.

32 Zobacz motywy 43–45 rozporządzenia nr 1306/2013.

54. Rozporządzenie delegowane nr 640/2014 wprowadza szereg szczegółowych środków technicznych. W rozporządzeniu określa się między innymi podstawę obliczania pomocy, włącznie z zasadami postępowania w pewnych przypadkach, gdy obszary kwalifikowalne obejmują elementy krajobrazu lub drzewa [art. 1 lit. h)]. W przypadku przyznawania jednolitych płatności obszarowych państwa członkowskie muszą dopilnować, aby wszystkie zgłaszane przez beneficjenta działki rolne były identyfikowane w sposób pewny, tak by umożliwić ich lokalizację i pomiar (art. 5 ust. 2), a w konsekwencji pozwolić właściwym organom na przeprowadzenie niezbędnych kontroli.

55. Artykuł 9 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014 stanowi, że wszelkie elementy krajobrazu wchodzące w zakres załącznika II do rozporządzenia nr 1306/2013 i stanowiące część łącznego obszaru działki rolnej uznaje się za część kwalifikującego się obszaru takiej działki³³.

56. W rozpatrywanej sprawie nie chodzi jednak o to, czy miejsce, w którym znajdowała się mogiła oznaczona kamieniami, było przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy. Problemem jest raczej to, czy przepisy krajowe nakładające wymóg utrzymania takiej mogiły jako warunku otrzymania wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do działki przyległej, na której skraju znajdował się sporny obiekt³⁴, są zgodne z prawem Unii. W związku z tym to, czy wspomniana mogiła znajdowała się na działce rolnej kwalifikującej się do przyznania pomocy unijnej w rozumieniu art. 9 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014, nie może wpływać na prawidłową wykładnię pojęcia „gospodarstwa” dla celów art. 2 lit. d) i art. 91 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013.

57. Niemniej jednak na poziomie praktycznym pomocne może okazać się ustalenie przez sąd krajowy, czy teren, na którym znajdowała się mogiła, został zgłoszony przez Mardi talu jako część kwalifikującego się obszaru działki rolnej w rozumieniu przepisów rozporządzenia delegowanego nr 640/2014. Gdyby tak było, stwierdzenie, że nie można nałożyć kary administracyjnej w odniesieniu do terenu, na którym znajduje się mogiła, tylko dlatego, że nie jest on wykorzystywany do produkcji rolnej, byłoby sprzeczne z takim ustaleniem. W przeciwnym razie Mardi talu próbowałyby przysłowiowo „mieć ciastko i zjeść ciastko”. Jeżeli rolnik wskazuje miejsce, na którym położony jest obiekt archeologiczny, jako działkę rolną, dla której wnioskowana jest pomoc, nie może jednocześnie twierdzić, że nie należy stosować kar administracyjnych w związku z jego działalnością na tym gruncie, gdyż nie jest on wykorzystywany do produkcji rolnej.

58. Dodam, że odmienna wykładnia (polegająca na ograniczeniu obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności do działek gospodarstwa rzeczywiście przeznaczonych pod uprawę) ułatwiłaby nieuczciwym wnioskodawcom zbyt proste obejście takich obowiązków. W takim przypadku w pierwszym roku rolnik może powstrzymać się od włączenia do swego wniosku o pomoc bezpośrednią działki zawierającej niewygodną cechę krajobrazu (np. tysiącletnie drzewo lub pozostałości fortu z epoki żelaza). Nieskrępowany karą finansową, która zostałaby nałożona w wyniku celowego naruszenia obowiązku przestrzegania zasady wzajemnej zależności, rolnik może wyciąć drzewo lub wyburzyć fort. Oczyści on ziemię z gruzów, zwiększając tym samym powierzchnię przeznaczoną do produkcji i potencjalny zysk. Następnie w drugim roku rolnik może włączyć wspomnianą działkę do wniosku o pomoc bezpośrednią jako użytek rolny. Dzięki takiemu przedstawieniu sytuacji staje się jasne, dlaczego system wprowadzony przez prawodawcę unijnego funkcjonuje prawidłowo tylko wtedy, gdy obowiązki wynikające z zasady wzajemnej zgodności odnoszą się do *wszystkich* działek gruntu wchodzących w skład gospodarstwa rolnego beneficjenta, niezależnie od tego, czy wspomniane działki są faktycznie przeznaczone pod uprawę w danym momencie, czy też nie.

³³ Zobacz motyw 11 rozporządzenia delegowanego nr 640/2014.

³⁴ Zobacz pkt 18 powyżej.

59. Z powyższych względów uważam, że do celów art. 72 ust. 1 lit. a) oraz zasad wzajemnej zgodności określonych w tytule VI rozporządzenia nr 1306/2013 beneficjent musi spełniać wymogi utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w odniesieniu do całego swojego gospodarstwa, a nie tylko w odniesieniu do określonego gruntu rolnego, dla którego wnioskował o pomoc.

Wnioski

60. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytanie przedstawione przez Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu, Estonia) w następujący sposób:

- Zgodnie z art. 93 i 94 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej państwa członkowskie mogą włączyć do swych przepisów dotyczących norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) wymienionych w załączniku II do tego rozporządzenia wymogi odnoszące się do zachowania obiektów archeologicznych, takich jak mogiła oznaczona kamieniami, w zakresie, w jakim wymogi te przyczyniają się do zachowania takich obiektów jak cechy krajobrazu lub też ewentualnie przeciwdziałają niszczeniu siedlisk naturalnych.
- W przypadku gdy beneficjent płatności bezpośredniej nie przestrzega zasad wzajemnej zgodności, szczególnie nie chroniąc zabytku archeologicznego zgodnie z przepisami prawa krajowego, stosowanie odpowiedniej kary administracyjnej zgodnie z art. 39 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności jest spójne z przepisami tytułu VI rozporządzenia nr 1306/2013.
- Dla celów art. 72 ust. 1 lit. a) oraz zasad wzajemnej zgodności określonych w tytule VI rozporządzenia nr 1306/2013 beneficjent musi spełniać wymogi w zakresie utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w odniesieniu do całego swojego gospodarstwa, a nie tylko w odniesieniu do określonego gruntu rolnego, dla którego wnioskował o pomoc.