



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 7 sierpnia 2018 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Płatności bezpośrednie – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – Artykuły 93 i 94 – Załącznik II – Wzajemna zgodność – Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska – Wymogi minimalne – Wprowadzenie w życie przez państwo członkowskie – Obowiązek zachowania „zabytkowych mogił” – Zakres

W sprawie C-435/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu, Estonia) postanowieniem z dnia 7 lipca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 lipca 2017 r., w postępowaniu:

Argo Kalda Mardi talu

przeciwko

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby i M. Vilaras (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Argo Kalda Mardi talu przez M. Kõivę, vandeadvokaat,
- w imieniu rządu estońskiego przez N. Grünberg, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Saukę i E. Randvere, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: estoński.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 72 ust. 1 lit. a), art. 93 ust. 1 i 2 i art. 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 oraz uchylającego 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; sprostowania: Dz.U. 2014, L 61, s. 11; Dz.U. 2016, L 130, s. 13; Dz.U. 2017, L 327, s. 83) oraz załącznika II do niego, a także art. 4 ust. 1 lit. b), c) i e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Argo Kalda Mardi talu a Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (biurem ewidencji i informacji rolnej, Estonia, zwanym dalej „PRIA”) w przedmiocie obniżenia płatności bezpośrednich przyznanych skarżącej w postępowaniu głównym z powodu naruszenia wymogów utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1306/2013

- 3 Zgodnie z motywem 54 rozporządzenia nr 1306/2013:

„[...] Zasada [System] wzajemnej zgodności ma na celu przyczynienie się do rozwoju zrównoważonego rolnictwa poprzez zwiększenie świadomości po stronie beneficjentów co do potrzeby przestrzegania tych podstawowych norm. [...] Z doświadczeń wynika również, że szereg wymogów w zakresie systemu zasady wzajemnej zgodności nie jest dostatecznie związanych z działalnością rolniczą czy powierzchnią gospodarstwa rolnego lub dotyczy raczej organów krajowych, a nie beneficjentów. [...]”.
- 4 Artykuł 2 ust. 1 lit. c) i d) tego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

c) »użytki rolne« oznaczają użytki rolne w rozumieniu art. 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013;

d) »gospodarstwo rolne« oznacza gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 91 ust. 3”.
- 5 Artykuł 72 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje:

„Każdego roku beneficjent wsparcia, o którym mowa w art. 67 ust. 2, składa wniosek o płatności bezpośrednie lub wniosek o płatność w odniesieniu do stosownych środków obszarowych i działań związanych ze zwierzętami w ramach rozwoju obszarów wiejskich obejmujący odpowiednio:

a) wszystkie działki rolne w gospodarstwie, jak również grunty nierolnicze, których dotyczy wniosek o wsparcie, o którym mowa w art. 67 ust. 2”.

6 Tytuł VI wspomnianego rozporządzenia, brzmiący „Zasada wzajemnej zgodności”, zawiera rozdział I, zatytułowany „Zakres stosowania”, obejmujący art. 91–94.

7 Artykuł 91 owego rozporządzenia stanowi:

„1. W przypadku gdy beneficjent, o którym mowa w art. 92, nie przestrzega przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, ustanowionych w art. 93, nakłada się na niego karę administracyjną.

2. Karę administracyjną, o której mowa w ust. 1, 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 następujących warunków dodatkowych, lub obydwaj:

a) niezgodność związana jest z działalnością rolniczą beneficjenta;

b) dotyczy ona obszaru gospodarstwa rolnego beneficjenta.

[...]

3. Do celów niniejszego tytułu stosuje się następujące definicje:

a) »gospodarstwo rolne« oznacza wszystkie jednostki produkcyjne i obszary zarządzane przez beneficjenta, o którym mowa w art. 92, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego;

b) »wymóg« oznacza każdy wymóg podstawowy w zakresie zarządzania wynikający z prawa unijnego, o którym mowa w załączniku II, w ramach danego aktu, różny co do istoty od wszelkich innych wymogów tego samego aktu”.

8 Artykuł 93 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 ma następujące brzmienie:

„Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obejmują podstawowe wymogi w zakresie zarządzania wynikające z prawa unijnego oraz normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustanowione na poziomie krajowym i wymienione w załączniku II, i odnoszące się do następujących obszarów:

a) środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej;

b) zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin;

c) dobrostan zwierząt”.

9 Zgodnie z art. 94 tego rozporządzenia:

„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, 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 II”.

- 10 Załącznik II do wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności zgodnie z art. 93”, zawiera wykaz wymogów normatywnych w zakresie zarządzania i norm dotyczących utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.
- 11 Norma dotycząca utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oznaczona jako „norma GAEC 7”, której główny przedmiot stanowi „Krajobraz, minimalny poziom utrzymania”, jest zdefiniowana następująco:

„Zachowanie cech krajobrazu, obejmujących w stosownych przypadkach żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienie liniowe, grupowe lub pojedyncze, obrzeża pól i tarasy [...]”.

Rozporządzenie nr 1307/2013

- 12 Artykuł 4 ust. 1 lit. b), c) i e) rozporządzenia nr 1307/2013, zatytułowany „Definicje i powiązane przepisy”, przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

- b) »gospodarstwo rolne« oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego;
- c) »działalność rolnicza« oznacza:
- (i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich;
 - (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub
 - (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy;

[...]

- e) »użytki rolne« oznaczają każdy obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe lub uprawy trwałe”.

Prawo estońskie

- 13 Zgodnie z § 32 ust. 3 Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ustawy o wykonywaniu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej):

„Wymogi dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska są wprowadzane rozporządzeniem ministra właściwego w tej dziedzinie”.

- 14 Paragraf 3 ust. 9 põllumajandusministri määrus nr 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded” (rozporządzenia nr 4 ministra rolnictwa – wymogi dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska) z dnia 14 stycznia 2015 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 4”) ma następujące brzmienie:

„Należy zachować znajdujący się na użytkach rolnych zabytek nieruchomy w rozumieniu § 3 ust. 2 muinsuskaitseadus [ustawy o ochronie dziedzictwa], stanowiący miejsce pochówku, prehistoryczne pole, menhir z wyrzeźbionym otworem, miejsce kultu, drogę lub most”.

- 15 Zgodnie z § 8 ust. 1 maaeluministri määrus nr 32 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus” (rozporządzenia nr 32 ministra obszarów wiejskich – ogólne wymogi dotyczące pobierania płatności bezpośrednich, jednolitej płatności obszarowej, płatności z tytułu ochrony klimatu i środowiska oraz płatności dla młodych rolników) z dnia 17 kwietnia 2015 r.:

„Beneficjent płatności, o której mowa w art. 92 rozporządzenia [...] nr 1306/2013 [...] spełnia w ramach swej działalności rolnej na całej powierzchni jego gospodarstwa rolnego wymogi przewidziane w rozporządzeniu nr 4 [...], a także wymogi normatywne w zakresie zarządzania, opublikowane zgodnie z § 32 ust. 2 ustawy o wykonywaniu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej”.

- 16 Paragraf 3 muinsuskaitseadus (ustawy o ochronie dziedzictwa), zatytułowany „Kategorie zabytków”, stanowi w ust. 2:

„Następujące rzeczy lub zbiory rzeczy mogą być zabytkami nieruchomymi:

- 1) prehistoryczne, średniowieczne lub nowożytne siedliska ludności, miasta, miejsca schronienia, miejsca kultu, mogiły, prehistoryczne pola, menhiry z wyrzeźbionymi otworami (*lohukivid*), drogi, mosty, tereny portowe i skupiska handlowe [...].

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 17 Skarżąca w postępowaniu głównym złożyła wniosek o przyznanie za rok 2016 jednolitej płatności powierzchniowej, jak też płatności za praktyki rolne korzystne dla klimatu i środowiska.
- 18 W następstwie kontroli PRIA powiadomiła w dniu 24 listopada 2016 r. skarżącą w postępowaniu głównym, że naruszyła § 4 rozporządzenia nr 4 ze względu na to, że kamienie zabytku archeologicznego, a mianowicie mogiły oznaczonej kamieniami, zlokalizowanej na obrzeżu działki rolnej, zostały przemieszczone i złożone na obrzeżu pola, a rosnące tam krzewy zostały usunięte. PRIA zamierzała w konsekwencji obniżyć o 3% wnioskowaną płatność.
- 19 W dniu 7 grudnia 2016 r. PRIA odpowiedziała na zastrzeżenia sformułowane przez skarżącą w postępowaniu głównym, wyjaśniając jej, że naruszony obowiązek wynikał faktycznie z § 3 rozporządzenia nr 4 i że powinien on być przestrzegany na części gruntu znajdującej się poza granicami działki rolnej, w odniesieniu do której to części nie złożono wniosku o wsparcie.
- 20 Dwiema decyzjami z dnia 15 grudnia 2016 r. PRIA obniżyła o 3% płatność jednolitą przyznaną skarżącej w postępowaniu głównym i płatność za praktyki rolne korzystne dla klimatu i środowiska, to jest o kwoty wynoszące odpowiednio 2554,94 EUR i 1161,34 EUR.
- 21 Decyzją z dnia 20 lutego 2017 r. PRIA oddaliła odwołanie wniesione przez skarżącą w postępowaniu głównym, stwierdziwszy, że była uprawniona do stwierdzenia naruszenia obowiązku zachowania zabytku nieruchomego znajdującego się na działce rolnej, że wymogi powinny być spełnione na

- wszystkich użytkach rolnych, w tym na tych, dla których nie złożono wniosku o przyznanie płatności, że dokonała całościowej oceny okoliczności, które spowodowały obniżenie płatności, i że nie doszło do naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.
- 22 W dniu 23 marca 2017 r. skarżąca w postępowaniu głównym wniosła do Tartu Halduskohus (sądu administracyjnego w Tartu, Estonia) o uchylenie obu decyzji z dnia 15 grudnia 2016 r. i decyzji z dnia 20 lutego 2017 r., jak też o nakazanie PRIA wypłaty kwot, które na mocy tych decyzji nie zostały jej wypłacone.
- 23 Skarżąca w postępowaniu głównym twierdzi, że wspomniane kamienie nie stanowiły mogiły i że PRIA nie była uprawniona do stwierdzenia stanu zabytku nieruchomego. Podnosi ona, że PRIA nie zbadała, czy to skarżąca była sprawcą zarzucanego czynu i czy występowały podstawy do zwolnienia. Skarżąca zaznacza, że określenie kwoty kary administracyjnej jest niezrozumiałe, gdyż PRIA skorzystała z matrycy ewaluacyjnej, przy czym zrezygnowała z uzasadnienia rozpatrywanego aktu administracyjnego, co jest sprzeczne z prawem pod względem formalnym.
- 24 Skarżąca podnosi także, że grunt, na którym miało być popełnione naruszenie, znajduje się poza granicami rozpatrywanej działki rolnej i nie należy do gospodarstwa rolnego skarżącej. Stwierdzając mimo to istnienie naruszenia, PRIA uchybiła art. 23 i 32 estońskiej konstytucji, gdyż norma kompetencyjna nie jest wystarczająco jasna i precyzyjna. Zdaniem skarżącej nałożona na nią kara administracyjna narusza zasadę *ne bis in idem*. W końcu naruszone zostało jej prawo do bycia wysłuchanym, gdyż PRIA nie wzięła pod uwagę jej argumentów.
- 25 PRIA wnosi o oddalenie skargi, podnosząc, po pierwsze, że skarżąca w postępowaniu głównym podczas prowadzonej kontroli wiedziała o naruszeniu swoich obowiązków i o wymianie korespondencji, która miała miejsce w tym przedmiocie, po drugie, że rozpatrywany akt administracyjny jest zgodny z prawem pod względem formalnym, gdyż wyjaśnienia w tym względzie przedstawiono skarżącej w postępowaniu głównym, która została także wysłuchana, a po trzecie, że wnioski, które doprowadziły do przyjęcia tego aktu, zostały oparte na dowodach zebranych podczas tej kontroli.
- 26 PRIA wyjaśnia, że wspomniany zabytek archeologiczny, którym jest mogiła oznaczona kamieniami, został wpisany do rejestru krajowego, który znajduje się na stronie internetowej Muinsuskaitseamet (biura ochrony dziedzictwa, Estonia). W tym względzie przewidziane jest prawo pierwokupu na rzecz państwa, wpisane do księgi wieczystej. Wskazuje, że oparł się także na tych okolicznościach, przyjmując kwestionowane decyzje. Dodaje, że skarżąca w postępowaniu głównym wskazała we wniosku o przyznanie płatności, że posiada cechę krajobrazu, którą należy zachować. Uważa, że nie doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem*, wobec braku kumulacji ścigania o charakterze administracyjnym i o charakterze karnym.
- 27 Zdaniem PRIA obniżenie płatności jest uzasadnione przeprowadzoną przezeń oceną oraz matrycą ewaluacyjną zawartą w aktach kontrolnych, a stawka wynosząca 3% została ustalona z uwzględnieniem wysokości płatności, wagi i trwałego charakteru naruszenia.
- 28 Ponadto ze względu na to, że rozpatrywany teren jest częścią powierzchni rolnej, powinny na nim być przestrzegane wymogi w zakresie dobrych warunków rolnych i środowiskowych.
- 29 Na wstępie sąd odsyłający zaznacza, że mogiła, której dotyczy postępowanie główne, została sklasyfikowana jako zabytek nieruchomy rozporządzeniem nr 59 ministra kultury z dnia 1 września 1997 r.

- 30 Sąd ten uważa, że celem § 3 ust. 9 rozporządzenia nr 4 jest ochrona mogił oznaczonych kamieniami jako zabytków, ale że nie można jasno wywieść z prawa Unii, że także art. 93 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 ma taki cel. Rubryka „Zachowanie cech krajobrazu”, zawarta w załączniku II do tego rozporządzenia, może dotyczyć ochrony środowiska tylko jako systemu ekologicznego i biologicznego, a nie jako systemu kulturowego i historycznego.
- 31 Sąd ten zaznacza, że skarżąca w postępowaniu głównym nie używała terenu, na którym znajdowała się mogiła, jako użytku rolnego i że nie złożyła wniosku o przyznanie płatności na ten teren.
- 32 W końcu nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia, czy wymogi dotyczące utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska mają zastosowanie do całego gospodarstwa rolnego.
- 33 W tych okolicznościach Tartu Halduskohus (sąd administracyjny w Tartu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić 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 [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 (Dz.U. 2014, L 181, s. 48)] 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 lit. b), c) i e) [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?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 34 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz załącznik II do niego należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, by państwo członkowskie nakładało w postaci normy dotyczącej dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w tym załączniku II, obowiązek zachowania na użytkach rolnych mogił oznaczonych kamieniami, których przemieszczenie prowadzi do naruszenia takiej normy, a w konsekwencji do obniżenia płatności należnych danemu rolnikowi.
- 35 Należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż zadanie zapewnienia, aby grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, spoczywa na państwach członkowskich, które definiują w tym celu na poziomie krajowym lub regionalnym wymogi minimalne na podstawie ram

ustanowionych w odpowiednim załączniku do obowiązującego w danym czasie rozporządzenia, uwzględniające szczególne cechy charakterystyczne danych obszarów (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 25).

- 36 Choć państwa członkowskie są zatem zobowiązane w trakcie definiowania tych wymogów do przestrzegania wspomnianego załącznika, to jednak ogólne pojęcia i sformułowania w nim użyte pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania w ramach konkretnego określenia wspomnianych wymogów (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 26).
- 37 Ponadto z samego brzmienia wyrażenia „normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w celu ochrony środowiska (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 27).
- 38 Te zasady wypracowane dla wykładni art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 40, s. 269) obowiązują przy wykładni art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013, którego treść jest podobna.
- 39 Zgodnie z art. 93 tego ostatniego rozporządzenia normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska należą do przepisów dotyczących wzajemnej zgodności, których – jak przewiduje art. 91 wspomnianego rozporządzenia – należy przestrzegać pod groźbą kary administracyjnej. Normy te są ustanawiane na poziomie krajowym, wymienione są w załączniku II do tego rozporządzenia i dotyczą w szczególności środowiska.
- 40 Artykuł 94 rozporządzenia nr 1306/2013 zobowiązuje państwa członkowskie do zdefiniowania na poziomie krajowym lub regionalnym norm minimalnych, które beneficjenci wsparcia są zobowiązani stosować w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie załącznika II do tego rozporządzenia.
- 41 Podobnie jak załącznik IV do rozporządzenia nr 1782/2003 norma GAEC 7, zawarta w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013, której głównym przedmiotem jest „Krajobraz, minimalny poziom utrzymania”, wśród wymogów i norm, które należy przestrzegać z tego tytułu, wymienia zachowanie cech krajobrazu. Wśród cech krajobrazu wymienionych w załączniku II do tego ostatniego rozporządzenia figurują żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienie liniowe, grupowe lub pojedyncze, obrzeża pól i tarasy.
- 42 W niniejszym wypadku należy ustalić, czy mogła oznaczona kamieniami może – jak uważają rząd estoński i Komisja – być zakwalifikowana jako „cecha krajobrazu”, której zachowanie figuruje wśród norm wymienionych w załączniku II do rozporządzenia nr 1306/2013.
- 43 Jako że pojęcie „cech krajobrazu” nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1306/2013, należy interpretować je – jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 26 opinii – mając na uwadze zwyczajowo nadane mu znaczenie oraz kontekst, w którym jest ono zazwyczaj używane (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 34).

- 44 W tym względzie należy zaznaczyć, że zawężająca interpretacja pojęcia „cech krajobrazu”, a mianowicie taka, która wykluczałaby elementy stworzone przez człowieka, byłaby sprzeczna z zakresem uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu zgodnie z art. 94 tego rozporządzenia minimalnych wymogów dotyczących dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 37).
- 45 W tym względzie Trybunał orzekł, że cechy krajobrazu stanowią fizyczne składniki środowiska naturalnego i że wymogi w zakresie zachowania tych cech muszą przyczyniać się do ich utrzymania jako składników fizycznych (wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, pkt 41).
- 46 Otóż utrzymanie mogił oznaczonych kamieniami przyczynia się do zachowania elementów dziedzictwa kulturowego i historycznego państwa członkowskiego jako składników fizycznych środowiska.
- 47 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz załącznik II do niego należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się temu, by państwo członkowskie nakładało w postaci normy dotyczącej dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w tym załączniku II, obowiązek zachowania na użytkach rolnych mogił oznaczonych kamieniami, których przemieszczenie prowadzi do naruszenia takiej normy a w konsekwencji do obniżenia płatności należnych danemu rolnikowi.

W przedmiocie pytania drugiego

- 48 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy art. 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013, a także art. 4 ust. 1 lit. b), c) i e) rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że obowiązki w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska powinny być przestrzegane na całym gospodarstwie rolnym czy jedynie na użytkach rolnych, w odniesieniu do których złożono konkretnie wnioski o wsparcie.
- 49 W tym względzie art. 91 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 przewiduje nałożenie kary administracyjnej w wypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących wzajemnej zgodności, w szczególności gdy niezgodność dotyczy obszaru gospodarstwa rolnego, przy czym gospodarstwo jest zdefiniowane do celów tytułu VI tego rozporządzenia, w którym znajduje się ten przepis, w art. 91 ust. 3 lit. a) wspomnianego rozporządzenia jako złożone ze wszystkich jednostek produkcyjnych i obszarów znajdujących się na terytorium tego samego państwa członkowskiego i zarządzanych przez beneficjenta między innymi za pomocą płatności bezpośrednich.
- 50 Artykuły 93 i 94 tego rozporządzenia zawierają odniesienie do wszystkich użytków rolnych gospodarstwa. Wspomniany art. 93 uściśla treść przepisów dotyczących wzajemnej zgodności, mówiąc w szczególności o utrzymaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które należy rozumieć jako wszystkie grunty rolne gospodarstwa. Co się tyczy wspomnianego art. 94, wymaga on od państw członkowskich zapewnienia, 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.
- 51 Należy stwierdzić, że żaden z tych przepisów nie ustanawia rozróżnienia, jeżeli chodzi o przestrzeganie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności, a w szczególności dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, między użytkami rolnymi, w odniesieniu do których złożono wnioski o wsparcie, a tymi, które takim wnioskiem nie zostały objęte.
- 52 Poza tym byłoby sprzeczne z samym celem systemu wzajemnej zgodności, który zgodnie z motywem 54 rozporządzenia nr 1306/2013 ma przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju rolnictwa, by wymagać przestrzegania przepisów dotyczących wzajemnej zgodności jedynie w odniesieniu do użytków rolnych, których dotyczy złożony wniosek o wsparcie.

- 53 Z jednej strony bowiem wymogi wynikające z tych przepisów powinny być, zgodnie z motywem 54 tego rozporządzenia, związane z działalnością rolną lub z gruntami gospodarstwa rolnego, co oznacza obowiązek przestrzegania tych przepisów także na gruntach, które nie są już wykorzystywane do produkcji rolnej, jak przewiduje art. 94 wspomnianego rozporządzenia.
- 54 Z drugiej strony, jeżeli nieprzestrzeganie tych przepisów było karane tylko wtedy, gdy dotyczyło użytków rolnych, w odniesieniu do których złożono wnioski o wsparcie, istniałoby ryzyko obchodzenia przez rolników przepisów dotyczących wzajemnej zgodności. Jak zaznaczyła rzeczniczka generalna w pkt 58 opinii, wystarczyłoby do tego, by w jednym roku rolnik nie włączył do swego wniosku o wsparcie użytku rolnego zawierającego cechę krajobrazu niewygodną dla jego działalności, którą mógłby przemieścić lub rozebrać, zanim w następnym roku włączyłby ten użytk do swego wniosku o wsparcie, nie narażając się na jakąkolwiek karę administracyjną.
- 55 Uwzględniając powyższe rozważania, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013, a także art. 4 ust. 1 lit. b), c) i e) rozporządzenia nr 1307/2013 należy interpretować w ten sposób, że obowiązki w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, przewidziane w rozporządzeniu nr 1306/2013, powinny być przestrzegane na całym gospodarstwie rolnym, a nie jedynie na użytkach rolnych, w odniesieniu do których złożono konkretnie wnioski o wsparcie.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 93 ust. 1 i art. 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 oraz uchylającego 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 oraz załącznik II do niego należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się temu, by państwo członkowskie nakładało w postaci normy dotyczącej dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o której mowa w tym załączniku II, obowiązek zachowania na użytkach rolnych mogił oznaczonych kamieniami, których przemieszczenie prowadzi do naruszenia takiej normy, a w konsekwencji do obniżenia płatności należnych danemu rolnikowi.**
- 2) **Artykuł 72 ust. 1 lit. a), art. 91 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i art. 94 rozporządzenia nr 1306/2013, a także art. 4 ust. 1 lit. b) c) i e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 należy interpretować w ten sposób, że obowiązki w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, przewidziane w rozporządzeniu nr 1306/2013, powinny być przestrzegane na całym gospodarstwie rolnym, a nie jedynie na użytkach rolnych, w odniesieniu do których złożono konkretnie wnioski o wsparcie.**

Podpisy