Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 7. avgusta 2018*

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Neposredna plačila – Uredba (UE) št. 1306/2013 – Člena 93 in 94 – Priloga II – Navzkrižna skladnost – Kmetijski in okoljski pogoji – Minimalne zahteve – Izvajanje v eni državi članici – Obveznost ohranjanja območij ‚grobišč' – Obseg"

V zadevi C-435/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tartu Maakohus (upravno sodišče v Tartu, Estonija) z odločbo z dne 7. julija 2017, ki je na Sodišče prispela 18. julija 2017, v postopku

Argo Kalda Mardi talu

proti

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby in M. Vilaras (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Argo Kalda Mardi talu M. Kõiva, vandeadvokaat,

– za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,

– za Evropsko komisijo A. Sauka in E. Randvere, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 7. junija 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: estonščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 72(1)(a), člena 93(1) in (2), člena 94 in Priloge II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549, ter popravka v UL 2016, L 130, str. 5, in UL 2017, L 327, str. 83) ter člena 4(1) (b), (c) in (e) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608, in popravek v UL 2016, L 130, str. 6).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Argo Kalda Mardi talu in Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (urad za kmetijske registre in informacije, v nadaljevanju: PRIA) zaradi znižanja neposrednih plačil tožeči stranki iz postopka v glavni stvari zaradi kršitev zahtev v zvezi z ohranjanjem zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1306/2013

3 V uvodni izjavi 54 Uredbe št. 1306/2013 je navedeno:

„[…] Namen navzkrižne skladnosti je prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva s tem, da se upravičenci bolje zavedajo potrebe po upoštevanju navedenih osnovnih standardov. […] Izkušnje tudi kažejo, da številne zahteve, ki spadajo v področje uporabe navzkrižne skladnosti, niso dovolj relevantne za kmetijsko dejavnost ali območje kmetijskega gospodarstva ali pa zadevajo bolj nacionalne organe kot upravičence. […]“

4 Člen 2(1)(c) in (d) te uredbe določa:

„V tej uredbi:

[…]

(c) ‚kmetijska površina‘ pomeni kmetijsko površino v smislu člena 4 Uredbe (EU) št. 1307/2013;

(d) ‚kmetijsko gospodarstvo‘ pomeni kmetijsko gospodarstvo v smislu člena 4 Uredbe (EU) št. 1307/2013, razen kot je določeno v členu 91(3)“.

5 Člen 72(1)(a) Uredbe št. 1306/2013 določa:

„Upravičenec do podpore iz člena 67(2) vsako leto predloži vlogo za neposredna plačila oziroma zahtevek za plačilo za ustrezne ukrepe za razvoj podeželja na površino ali žival, v katerem po potrebi navede:

(a) vse kmetijske parcele na kmetijskem gospodarstvu, pa tudi nekmetijske površine, za katere se zahteva podpora iz člena 67(2)“.

6 Pod naslovom VI navedene uredbe „Navzkrižna skladnost“ je poglavje I, naslovljeno „Področje uporabe“, v katerem so členi od 91 do 94.

7 Člen 91 te uredbe določa:

„1. Kadar upravičenec iz člena 92 ne izpolnjuje pravil v zvezi z navzkrižno skladnostjo, določenih v členu 93, se mu naloži upravna kazen.

2. Upravna kazen iz odstavka 1 se uporabi samo, če je neupoštevanje pravil posledica dejanja ali opustitve, za katero je neposredno odgovoren zadevni upravičenec, in če je izpolnjen vsaj eden od naslednjih dodatnih pogojev:

(a) neupoštevanje pravil je povezano s kmetijsko dejavnostjo upravičenca;

(b) gre za kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva upravičenca.

[…]

3. V tem naslovu:

(a) ‚kmetijsko gospodarstvo‘ pomeni vse proizvodne enote in površine, ki jih upravlja upravičenec iz člena 92 in so na ozemlju iste države članice;

(b) ‚zahteva‘ pomeni vsako posamezno predpisano zahtevo ravnanja v skladu s pravom Unije, navedeno v Prilogi II, v okviru določenega akta, ki se po vsebini razlikuje od vseh drugih zahtev istega akta.“

8 Člen 93(1) Uredbe št. 1306/2013 določa:

„Pravila o navzkrižni skladnosti so sestavljena iz predpisanih zahtev ravnanja na podlagi prava Unije in standardov za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč, določenih na nacionalni ravni, kot je navedeno v Prilogi II, in sicer na naslednjih področjih:

(a) okolje, podnebne spremembe in dobro kmetijsko stanje zemljišč;

(b) javno zdravje, zdravje živali in rastlin;

(c) dobrobit živali.“

9 Člen 94 te uredbe določa:

„Države članice zagotovijo, da se vse kmetijske površine, vključno z zemljišči, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, vzdržujejo v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju. Države članice na podlagi Priloge II za upravičence določijo, na nacionalni ali regionalni ravni minimalne standarde za vzdrževanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju, pri tem pa upoštevajo posebne značilnosti zadevnih površin, vključno s stanjem tal in podnebnimi razmerami, obstoječimi sistemi kmetovanja, rabo zemljišč, kolobarjenjem, načini kmetovanja ter strukturami kmetijskih gospodarstev.

Države članice ne določijo minimalnih zahtev, ki niso navedene v Prilogi II.“

10 V Prilogi II k navedeni uredbi, naslovljeni „Pravila o navzkrižni skladnosti v skladu s členom 93“, je seznam predpisanih zahtev ravnanja in standardov za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč.

11 Standard za ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč, imenovan „standard DKOS 7“, katerega glavna tema je naslovljena „Krajina, minimalna raven vzdrževanja“, je opredeljen tako:

„Ohranjanje krajinskih značilnosti, vključno, kadar je to ustrezno, z živimi mejami, ribniki, jarki, drevesi v vrsti, skupini ali posamično, omejki, ozarami in terasami […]“

Uredba št. 1307/2013

12 Člen 4(1)(b), (c) in (e) Uredbe št. 1307/2013, naslovljen „Opredelitev pojmov in z njimi povezane določbe“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(b) ‚kmetijsko gospodarstvo‘ pomeni vse enote, ki se uporabljajo za kmetijske dejavnosti in s katerimi upravlja kmet ter se nahajajo na ozemlju iste države članice;

(c) ‚kmetijska dejavnost‘ pomeni:
   (i) proizvodnjo, rejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, vzrejo živali in kmetijsko rejo živali,
   (ii) vzdrževanje kmetijske površine v stanju, primernem za pašo ali pridelavo brez pripravljalnih ukrepov, ki presegajo uporabo običajnih kmetijskih metod in strojev, na podlagi meril, ki jih določijo države članice v skladu z okvirom, ki ga vzpostavi Komisija, ali
   (iii) izvajanje minimalne aktivnosti, ki jo opredeli država članica, na kmetijskih površinah, ki se naravno vzdržujejo v stanju, primernem za pašo ali pridelavo;

[…]

(e) ‚kmetijska površina‘ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad“.

Estonsko pravo

13 Člen 32(3) Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (zakon o izvajanju skupne kmetijske politike Evropske unije) določa:

„Zahteve za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju se določijo z uredbo pristojnega ministra.“

14 Člen 3(9) põllumajandusministri määrus nr 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded“ (uredba št. 4 ministra za kmetijstvo o zahtevah za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju) z dne 14. januarja 2015 (v nadaljevanju: uredba št. 4) določa:

„Ohraniti je treba spomenik v smislu člena 3(2) muinsuskaitseseadus [zakon o varstvu kulturne dediščine], pri katerem gre za grobišče, prazgodovinsko polje, kamen, označen s čašicami, svetišče, pot ali most, ki je na kmetijskem zemljišču.“

15 Člen 8(1) maaeluministri määrus nr 32 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus“ (uredba št. 32 ministra za podeželje o splošnih zahtevah za pridobitev neposrednih plačil, enotnega plačila na površino, podnebnega in okoljskega plačila ter plačila za mlade kmete ministra za podeželje z dne 17. aprila 2015) določa:

„Kdor prejme plačilo, navedeno v členu 92 Uredbe […] št. 1306/2013 […], mora pri svoji kmetijski dejavnosti in na celotni površini kmetijskega gospodarstva upoštevati zahteve, določene v uredbi št. 4 […], in zavezujoče zahteve ravnanja, ki so bile objavljene v skladu s členom 32(2) zakona o izvajanju skupne kmetijske politike Evropske unije.“

16 Člen 3 muinsuskaitseseadus (zakon o varstvu kulturne dediščine), naslovljen „Vrste spomenikov“, v odstavku 2 določa:

„Naslednje stvari ali skupki stvari so lahko spomeniki:

1. naselbine, trdnjave, zavetišča, svetišča, grobišča, prazgodovinska najdišča, kamni, označeni s čašicami (lohukivid), poti, mostovi, pristani in najdišča zgodnje obrti iz prazgodovine, srednjega veka ali moderne dobe […]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

17 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je za leto 2016 vložila zahtevek za enotno plačilo na površino ter za plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje.

18 PRIA je po izvedbi kontrolnega pregleda tožečo stranko iz postopka v glavni stvari 24. novembra 2016 obvestil, da je kršila člen 4 uredbe št. 4, ker so bili kamni arheološkega spomenika, in sicer kamnitega grobišča, ki je na robu kmetijskega zemljišča, prestavljeni in položeni na rob polja in ker je bilo obstoječe grmovje odstranjeno. PRIA je zato predlagal, da se zahtevano plačilo zniža za 3 %.

19 PRIA je 7. decembra 2016 odgovoril na ugovore, ki jih je podala tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, in pojasnil, da kršena obveznost dejansko izhaja iz člena 3 uredbe št. 4 in da bi jo bilo treba spoštovati tudi na tistem delu površine, ki je zunaj kmetijskega zemljišča in za katero zahtevek za pomoč ni bil vložen.

20 Z odločbama z dne 15. decembra 2016 je PRIA enotno plačilo, ki je bilo odobreno tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, in plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, znižal za 3 %, to je na zneska v višini 2554,94 EUR in 1161,34 EUR.

21 PRIA je z odločbo z dne 20. februarja 2017 zavrnil pritožbo, ki jo je vložila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, in ugotovil, da je pristojen za ugotovitev kršitve obveznosti ohranjanja spomenika, ki je na kmetijskem zemljišču, da morajo biti zahteve izpolnjenje na celotni kmetijski površini, vključno s površino, na katero se zahtevek za plačilo ni nanašal, da je presodil o okoliščinah, zaradi katerih je prišlo do znižanja plačil, in da pravica do izjave ni bila kršena.

22 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 23. marca 2017 Tartu Halduskohus (upravno sodišče v Tartuju, Estonija) predlagala, naj se odločbi z dne 15. decembra 2016 in odločba z dne 20. februarja 2017 odpravijo, PRIA pa naloži plačilo zneskov, ki ji zaradi teh odločb niso bili izplačani.

23 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari trdi, da zadevni kamni niso grobišče in da PRIA ni pristojen za ugotovitev stanja spomenika. Trdi, da ta ni obravnaval vprašanj, ali je bila storilka očitanega ravnanja in ali so bili podani razlogi za izključitev odgovornosti. Navaja, da določitev zneska upravne kazni ni razumljiva, ker je PRIA uporabil ocenjevalno matriko brez obrazložitve zadevnega upravnega akta, kar je formalno v nasprotju s pravom.

24 Trdi tudi, da je površina, na kateri naj bi bila storjena kršitev, zunaj zadevnega kmetijskega zemljišča in da ni del njenega kmetijskega gospodarstva. PRIA naj bi s tem, da je kljub temu ugotovil obstoj kršitve, kršil člena 23 in 32 estonske ustave, ker določba o pooblastilu ni bila dovolj jasna in natančna. Meni, da upravna kazen, ki ji je bila naložena, kršeno načelo *ne bis in idem*. Nazadnje, ker PRIA ni upošteval njenih trditev, naj bi bila kršena tudi njena pravica do izjave.

25 PRIA predlaga zavrnitev tožbe in trdi, prvič, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ob kontrolnem pregledu vedela, da je kršila svoje obveznosti in da sta si v zvezi s tem izmenjala dopise, drugič, da je zadevni upravni akt formalno v skladu pravom, ker so bile v zvezi s tem tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, ki je imela možnost izjaviti se, predložena pojasnila, in tretjič, da je bila odločitev, na podlagi katere je bil izdan ta akt, sprejeta na podlagi dokazov, ki so bili zbrani med kontrolnim pregledom.

26 PRIA pojasnjuje, da je arheološki spomenik, ki predstavlja kamnito grobišče, vpisano v nacionalni register, dostopen na spletnem mestu Muinsuskaitseamet (urad za varstvo kulturne dediščine, Estonija). Zato naj bi bila v zemljiški knjigi vpisana predkupna pravica v korist države. Navaja, da se je pri sprejetju izpodbijanih odločb oprl tudi na ta dejstva. Dodaja, da je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari v zahtevku za plačilo navedla, da je na njenem zemljišču krajinska značilnost, ki jo je treba ohraniti. Meni, da načelo *ne bis in idem* ni bilo kršeno, saj se ob upravnem pregonu ni izpeljal tudi kazenski pregon.

27 PRIA meni, da je bilo znižanje plačil utemeljeno s presojo, ki jo je opravil, in ocenjevalno matriko iz kontrolnega pregleda, pri čemer je bila 3-odstotna stopnja določena ob upoštevanju pomena plačil ter resnosti in trajanja kršitve.

28 Poleg tega naj bi bilo zadevno zemljišče del kmetijske površine, zato je treba spoštovati zahteve o dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih.

29 Predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da je bilo grobišče iz zadeve v glavni stvari uvrščeno med spomenike z uredbo št. 59 ministra za kulturo z dne 1. septembra 1997.

30 To sodišče meni, da je cilj, ki mu sledi člen 3(9) uredbe št. 4, zaščititi kamnita grobišča kot spomenike, vendar pa naj iz prava Unije ne bi bilo mogoče jasno skleniti, da je to tudi cilj člena 93(1) Uredbe št. 1306/2013. Razdelek „Ohranjanje krajinskih značilnosti“ iz Priloge II k tej uredbi naj bi se nanašal le na varstvo okolja kot ekološkega in biološkega sistema, ne pa kot kulturnega in zgodovinskega sistema.

31 Navedeno sodišče navaja, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari zemljišča, na katerem je grobišče, ni uporabljala kot kmetijsko zemljišče in da zanj ni zahtevala plačila.

32 Nazadnje naj ne bi bilo mogoče jasno ugotoviti, ali se zahteve glede ohranjanja zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju nanašajo na celotno kmetijsko gospodarstvo.

33 V teh okoliščinah je Tartu Halduskohus (upravno sodišče v Tartu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je zahteva po ohranjanju kamnitih grobišč (*kivikalmed*), ki jo država članica določa za tistega, ki vloži zahtevek za enotno plačilo na površino in plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, in za kršitev katere se naloži upravna kazen znižanja plačil za 3 %, določena v členu 39 Delegirane uredbe [Komisije (EU) št. 640/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe št. 1306/2013 glede integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, pogojev za zavrnitev ali ukinitev plačil in za upravne kazni, ki se uporabljajo za neposredna plačila, podporo za razvoj podeželja in navzkrižno skladnost (UL 2014, L 181, str. 48] v skladu s členom 93(1) in členom 94 Uredbe št. 1306/2013 […] ter z minimalnim standardom, določenim v njeni Prilogi II?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali mora tisti, ki je vložil zahtevek za enotno plačilo na površino in plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje, v skladu s členom 72(1)(a), členom 91(1) in (2), členom 93(1) in členom 94 Uredbe št. 1306/2013 […] ter členom 4(1)(b), (c) in (e) Uredbe št. 1307/2013 […] upoštevati zahteve v zvezi z ohranjanjem zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju na celotnem kmetijskem gospodarstvu – zato da se izogne upravni kazni – ali pa samo na kmetijski površini, za katero je vložil zahtevek za plačilo?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

34 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 93(1), člen 94 in Prilogo II k Uredbi št. 1306/2013 razlagati tako, da nasprotujejo temu, da država članica z določitvijo standarda za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju iz Priloge II zahteva, da se na kmetijski površini ohranijo kamnita grobišča, katerih prestavitev pomeni kršitev takega standarda in torej povzroči znižanje plačil, do katerega je upravičen zadevni kmet.

35 Spomniti je treba, da je Sodišče razsodilo, da je naloga držav članic zagotoviti, da se vsa kmetijska zemljišča obdelujejo ob upoštevanju dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev, pri čemer morajo v ta namen na nacionalni ali regionalni ravni opredeliti minimalne zahteve na podlagi okvira, določenega v upoštevni prilogi takrat veljavne uredbe, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnih območij (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 25).

36 Čeprav so države članice pri opredelitvi teh zahtev zavezane upoštevati navedeno prilogo, jim ta z uporabo splošnih pojmov in terminov kljub temu prepušča določeno mero diskrecije pri dejanskem določanju teh zahtev (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 26).

37 Poleg tega že iz pojma „dobro kmetijsko in okoljsko stanje“ izhaja, da lahko države članice dobre kmetijske in okoljske pogoje določijo za okoljski namen (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 27).

38 Ta načela, ki so bila sprejeta za razlago člena 5(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), veljajo tudi za razlago člena 94 Uredbe št. 1306/2013, ki ima podobno vsebino.

39 V skladu s členom 93 zadnjenavedene uredbe so standardi za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju del pravil o navzkrižni skladnosti, ki jih je – kot je navedeno v členu 91 navedene uredbe – treba spoštovati, v nasprotnem primeru se naloži upravna kazen. Ti standardi se določijo na nacionalni ravni v skladu s seznamom iz Priloge II k tej uredbi in se nanašajo zlasti na področje okolja.

40 Člen 94 Uredbe št. 1306/2013 države članice zavezuje, da na podlagi Priloge II k tej uredbi na nacionalni ali regionalni ravni opredelijo minimalne standarde, ki jih morajo prejemniki pomoči upoštevati na področju dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev.

41 Kot je bilo določeno v Prilogi IV k Uredbi št. 1782/2003, standard DKOS 7 iz Priloge II k Uredbi št. 1306/2013, katerega glavna tema je naslovljena „Krajina, minimalna raven vzdrževanja“, med zahtevami in standardi, ki jih je treba v tem okviru spoštovati, vključuje tudi ohranjanje krajinskih značilnosti. Med krajinskimi značilnostmi iz Priloge II k zadnjenavedeni uredbi so žive meje, ribniki, jarki, drevesa v vrsti, skupini ali posamično, omejki, ozare in terase.

42 V tem primeru je treba ugotoviti, ali je kamnito grobišče – kot menita estonska vlada in Komisija – mogoče opredeliti kot „krajinsko značilnost“, katere ohranjanje je določeno s standardi iz Priloge II k Uredbi št. 1306/2013.

43 Ker pojem „krajinske značilnosti“ v Uredbi št. 1306/2013 ni opredeljen, ga je treba razlagati – kot generalna pravobranilka predlaga v točki 26 sklepnih predlogov – ob upoštevanju njegovega vsakdanjega pomena in okvira, v katerem se praviloma uporablja (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 34).

44 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da bi bila ozka razlaga pojma „krajinske značilnosti“, ki bi med drugim izključila objekte, nastale s človekovimi posegi, v nasprotju z diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice v skladu s členom 94 te uredbe pri določanju minimalnih zahtev v zvezi z dobrim kmetijskim in okoljskim stanjem zemljišč (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 37).

45 Sodišče je v zvezi s tem razsodilo, da so krajinske značilnosti fizične sestavine okolja in da morajo minimalne zahteve prispevati k ohranjanju teh značilnosti kot takšnih fizičnih sestavin (sodba z dne 16. julija 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 41).

46 Ohranjanje kamnitih grobišč pa prispeva k ohranjanju objektov kulturne in zgodovinske dediščine države članice kot fizičnih sestavin okolja.

47 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 93(1), člen 94 in Prilogo II k Uredbi št. 1306/2013 razlagati tako, da ne nasprotujejo temu, da država članica z določitvijo standarda za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju iz Priloge II zahteva, da se na kmetijski površini ohranijo kamnita grobišča, pri čemer pomeni prestavitev kamnov kršitev takega standarda in se zato plačilo, do katerega je upravičen zadevni kmet, zniža.

Drugo vprašanje

48 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 72(1)(a), člen 91(1) in (2), člen 93(1) in člen 94 Uredbe št. 1306/2013 ter člen 4(1), (b), (c) in (e) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da je treba obveznosti v zvezi z ohranjanjem zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju spoštovati na celotnem kmetijskem gospodarstvu ali le na kmetijski površini, za katero je bil zahtevek za pomoč dejansko vložen.

49 V zvezi s tem člen 91(2) Uredbe št. 1306/2013 določa naložitev upravne kazni v primeru neupoštevanja pravil o navzkrižni skladnosti, kadar se neposredna plačila med drugim nanašajo na kmetijsko gospodarstvo, pri čemer je kmetijsko gospodarstvo v okviru naslova VI te uredbe, v katerega je umeščena ta določba, v členu 91(3)(a) navedene uredbe opredeljeno kot vse proizvodne enote in površine na ozemlju iste države članice, ki jih upravlja upravičenec.

50 Člena 93 in 94 iste uredbe se sklicujeta na vse kmetijske površine kmetijskega gospodarstva. Tako ta člen 93 natančneje določa vsebino pravil o navzkrižni skladnosti, pri čemer med drugim navaja ohranjanje dobrega kmetijskega in okoljskega stanja zemljišč, ki jih je treba razumeti kot vsa kmetijska zemljišča kmetijskega gospodarstva. Navedeni člen 94 pa državam članicam nalaga, da zagotovijo, da se vse kmetijske površine, vključno z zemljišči, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, vzdržujejo v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju.

51 Ugotoviti je treba, da – kar zadeva spoštovanje pravil o navzkrižni skladnosti in, natančneje, ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju – nobena od teh določb ne določa razlikovanja med kmetijskimi zemljišči, za katera je bil zahtevek za pomoč vložen, in tistimi, za katera tak zahtevek ni bil vložen.

52 Poleg tega bi bilo v nasprotju s ciljem ureditve navzkrižne skladnosti, ki je v skladu z uvodno izjavo 54 Uredbe št. 1306/2013 prispevati k razvoju trajnostnega kmetijstva, če bi se spoštovanje pravil o navzkrižni skladnosti zahtevalo le za kmetijske površine, za katere je bil vložen zahtevek za pomoč.

53 Prvič, zahteve, ki izhajajo iz teh pravil, morajo biti v skladu z uvodno izjavo 54 te uredbe namreč povezane s kmetijsko dejavnostjo ali kmetijskimi zemljišči, kar pomeni, da je treba ta pravila spoštovati tudi na zemljiščih, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, kot je določeno v členu 94 navedene uredbe.

54 Drugič, če bi se nespoštovanje navedenih pravil kaznovalo le v primeru kmetijske površine, za katero je bil vložen zahtevek za pomoč, bi obstajala nevarnost, da bi se kmetje izognili pravilom o navzkrižni skladnosti. Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 58 sklepnih predlogov, bi se to lahko storilo tako, da kmet prvo leto v zahtevek za pomoč ne bi vključil površine, na kateri stoji krajinska značilnost, ki ga ovira pri njegovi dejavnosti, nato pa bi krajinsko značilnost prestavil ali uničil ter naslednje leto tudi to površino vključil v zahtevek za pomoč, pri čemer ne bi tvegal naložitve kakršne koli upravne kazni.

55 Na podlagi navedenega je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 72(1)(a), člen 91(1) in (2), člen 93(1) in člen 94 Uredbe št. 1306/2013 ter člen 4(1), (b), (c) in (e) Uredbe št. 1307/2013 razlagati tako, da je treba obveznosti v zvezi z ohranjanjem zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju iz Uredbe št. 1306/2013 spoštovati na celotnem kmetijskem gospodarstvu in ne le na kmetijski površini, za katero je bil zahtevek za pomoč dejansko vložen.

Stroški

56 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Člen 93(1), člen 94 in Priloga II k Uredbi (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo**

temu, da država članica z določitvijo standarda za ohranjanje zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju iz Priloge II zahteva, da se na kmetijski površini ohranijo kamnita grobišča, pri čemer pomeni prestavitev kamnov kršitev takega standarda in se zato plačilo, do katerega je upravičen zadevni kmet, zniža.

2. **Člen 72(1)(a), člen 91(1) in (2), člen 93(1) in člen 94 Uredbe št. 1306/2013 ter člen 4(1), (b), (c) in (e) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 je treba razlagati tako, da je treba obveznosti v zvezi z ohranjanjem zemljišč v dobrem kmetijskem in okoljskem stanju iz Uredbe št. 1306/2013 spoštovati na celotnem kmetijskem gospodarstvu in ne le na kmetijski površini, za katero je bil zahtevek za pomoč dejansko vložen.**

Podpisi