



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 7 augusti 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam jordbrukspolitik – Direktstöd – Förordning (EU) nr 1306/2013 – Artiklarna 93 och 94 – Bilaga II – Tvärvillkor – Jordbrukshävd och miljöförhållanden – Minimikrav – Genomförande av en medlemsstat – Skyldighet att underhålla ’gravplatser som utgör kulturarv’ – Räckvidd”

I mål C-435/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tartu Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tartu, Estland), genom beslut av den 7 juli 2017, som inkom till domstolen den 18 juli 2017, i målet

Argo Kalda Mardi talu

mot

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen, samt domarna J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby och M. Vilaras (referent),

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Argo Kalda Mardi talu, genom M. Kõiva, vandeadvokaat,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Sauka och E. Randvere, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 7 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: estniska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 72.1 a, 93.1, 93.2 och 94 i rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549, och rättelse EUT L 130, 2016, s. 7, EUT L 168, 2016, s. 19, samt EUT L 327, 2017, s. 83), samt bilaga II till den förordningen, och artikel 4.1 b, c och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608, och rättelse EUT L 130, 2016, s. 9).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Argo Kalda Mardi talu och Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (myndighet för jordbruksinformation och jordbruksregister, Estland) (nedan kallad PRIA), angående en minskning av det direktstöd som beviljats klaganden i det nationella målet, till följd av en överträdelse av kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1306/2013

- 3 Skäl 54 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse:

”... Tvärvillkor har som syfte att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk genom att göra stödmottagarna mer medvetna om behovet av att följa dessa grundläggande normer. ... Erfarenheten visar emellertid att ett antal av de krav som ingår i tvärvillkorens tillämpningsområde inte är tillräckligt relevanta för jordbruksverksamheten eller jordbruksföretagets areal, eller snarare rör de nationella myndigheterna än stödmottagarna. ...”
- 4 I artikel 2.1 c och d i samma förordning föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

c) *jordbruksareal*: en jordbruksareal i den mening som fastställs i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013.

d) *jordbruksföretag*: jordbruksföretag i den mening som fastställs i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013, om inget annat föreskrivs i artikel 91.3.”
- 5 I artikel 72.1 a i förordning nr 1306/2013 anges följande:

”Varje år ska en stödmottagare som får det stöd som avses i artikel 67.2 lämna in en ansökan om direktstöd respektive stödanspråk för de relevanta åtgärderna för landsbygdsutveckling med avseende på djurhållning och jordbruksarealer, om lämpligt med angivande av

a) samtliga jordbruksskiften inom jordbruksföretaget samt arealer som inte används för jordbruksverksamhet för vilka stöd begärs enligt artikel 67.2.”

6 Avdelning VI i förordningen, med rubriken ”Tvårvillkor”, omfattar kapitel I, med rubriken ”Tillämpningsområde”, som innehåller artiklarna 91–94.

7 I artikel 91 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. När en stödmottagare enligt artikel 92 inte följer reglerna för tvårvillkor som fastställs i artikel 93 ska stödmottagaren åläggas en administrativ sanktion.

2. Den administrativa sanktion som avses i punkt 1 ska tillämpas endast om överträdelsen beror på en åtgärd eller en försummelse som är direkt hänförlig till den berörda stödmottagaren, och om ett, eller båda, av följande ytterligare villkor är uppfyllda:

a) Överträdelsen avser stödmottagarens jordbruksverksamhet.

b) Stödmottagarens jordbruksföretags areal berörs.

...

3. I denna avdelning avses med

a) *jordbruksföretag*: alla de produktionsenheter och arealer som förvaltas av den stödmottagare som avses i artikel 92 vilka är belägna inom en och samma medlemsstats territorium,

b) *krav*: vart och ett av de föreskrivna verksamhetskrav enligt unionsrätten som avses i bilaga II och som i sak skiljer sig från alla andra krav i samma akt.”

8 Artikel 93.1 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse:

”Reglerna om tvårvillkor ska omfatta de föreskrivna verksamhetskrav som fastställs i unionsrätten och de normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som fastställs på nationell nivå enligt förteckningen i bilaga II, vilka avser följande områden:

a) Miljö, klimatförändring och god jordbrukshävd.

b) Folkhälsa, djurhälsa och växtskydd.

c) Djurskydd.”

9 I artikel 94 i samma förordning föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att all jordbruksareal, inbegripet mark som inte längre används för produktion, hålls i enlighet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Medlemsstaterna ska på nationell eller regional nivå fastställa miniminormer för stödmottagare med avseende på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av bilaga II, med beaktande av särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer.

Medlemsstaterna får inte fastställa minimikrav som inte föreskrivs i bilaga II.”

10 I bilaga II till nämnda förordning, med rubriken ”Regler om tvårvillkor i enlighet med artikel 93”, upprättas en förteckning över föreskrivna verksamhetskrav, samt normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

- 11 Normen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden med beteckningen ”GAEC 7”, vars huvudämne är ”Lägsta hävdnivå för landskap”, definieras enligt följande:

”Bibehållande av landskapselement, i lämpliga fall även häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd, åkerkanter och terrasser ...”

Förordning nr 1307/2013

- 12 I artikel 4.1 b, c och e i förordning nr 1307/2013, med rubriken ”Definitioner och därtill hörande bestämmelser”, föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

b) *jordbruksföretag*: samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägna i en och samma medlemsstat,

c) *jordbruksverksamhet*:

- i) att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter, inbegripet skörd, mjölkning, djuruppfödning och djurhållning för animalieproduktion, eller
- ii) att hålla en jordbruksareal i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner, på grundval av kriterier som ska fastställas av medlemsstaterna på grundval av en ram som fastställts av kommissionen, eller
- iii) att på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriva en minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna,

...

e) *jordbruksareal*: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor.”

Estnisk rätt

- 13 I artikel 32.3 i Euroopa Liidu põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (lag om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik) föreskrivs följande:

”Kraven avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden ska genomföras i enlighet med en förordning som utfärdats av ansvarig minister.”

- 14 Artikel 3.9 i põllumajandusministri määrus nr 4 ”Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded” (jordbruksministerns förordning nr 4 – Krav avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden), av den 14 januari 2015 (nedan kallad förordning nr 4), har följande lydelse:

”Ett fast kulturminne i den mening som avses i artikel 3.2 i muinsuskaitse seadus [lag om bevarande av kulturarv], vilket utgörs av en gravplats, en forntida åker, ett råmärke, en kultplats, en forntida väg eller bro, och är beläget inom en jordbruksareal, ska bevaras.”

- 15 I artikel 8.1 i maaeluministri määrus nr 32 "Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus klimaa- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus" (landsbygdsministrernas förordning nr 32 – Allmänna villkor för att beviljas direktstöd, enhetlig arealersättning, klimat- och miljöstöd, samt stöd till unga jordbrukare), av den 17 april 2015, har följande lydelse:

"Mottagaren av sådant stöd som avses i artikel 92 i förordning ... nr 1306/2013 ..., ska, inom ramen för sin jordbruksverksamhet och inom hela jordbruksföretagets areal, iaktta de krav som anges i förordning nr 4 ..., samt de verksamhetskrav som offentliggjorts i enlighet med artikel 32.2 i lagen om genomförandet av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik."

- 16 I artikel 3 i muinsuskaitseadus (lag om bevarande av kulturarv), med rubriken "Typer av monument", föreskrivs följande i punkt 2:

"Följande ting eller materiella enheter kan utgöra fasta kulturminnen:

- 1) Forntida, medeltida eller moderna bosättningar, fästningar, tillflyktsorter, kultplatser, gravplatser, forntida åkrar, råmärken (*lohukivid*), vägar, broar, hamnplatser och verkstäder ..."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Klaganden i det nationella målet ansökte om enhetlig arealersättning, samt stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön, för år 2016.
- 18 Efter en inspektion underrättade PRIA, den 24 november 2016, klaganden i det nationella målet om att denne hade åsidosatt artikel 4 i förordning nr 4, av det skälet att stenar tillhörande en arkeologisk fyndplats, det vill säga en gravplats utmärkt med stenar, belägen i utkanten av ett jordbruksskifte, hade flyttats och lagts vid kanten av åkern och befintliga buskar hade tagits bort. PRIA minskade följaktligen det sökta stödet med 3 procent.
- 19 Den 7 december 2016 besvarade PRIA de invändningar som klaganden i det nationella målet framställt, och uppgav att den skyldighet som åsidosatts i själva verket framgick av artikel 3 i förordning nr 4 och att den skulle ha iakttagits med avseende på den del av jordbruksarealen som låg utanför jordbruksskiftets gränser och som inte omfattades av någon stödansökan.
- 20 Genom två beslut av den 15 december 2016 minskade PRIA den enhetliga arealersättning samt det stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön som klaganden i det nationella målet hade beviljats med 3 procent, motsvarande ett belopp på 2 554,94 euro, respektive 1 161,34 euro.
- 21 Genom beslut av den 20 februari 2017 avlog PRIA det klagomål som klaganden i det nationella målet ingett, då myndigheten ansåg sig behörig att fastställa att en överträdelse av skyldigheten att bevara kulturminnen belägna inom ett jordbruksskifte hade ägt rum, att verksamhetskraven måste iakttas inom hela jordbruksarealen, inklusive den areal som inte omfattades av någon stödansökan, att myndigheten hade prövat samtliga omständigheter som låg till grund för minskningen av stödet, samt att rätten att yttra sig inte hade åsidosatts.
- 22 Den 23 mars 2017 väckte klaganden i det nationella målet talan vid Tartu Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tartu, Estland) och yrkade att besluten av den 15 december 2016 och beslutet av den 20 februari 2017 skulle ogiltigförklaras, samt att PRIA skulle förpliktas att utge de belopp som till följd av nyssnämnda beslut inte hade utbetalats.

- 23 Klaganden i det nationella målet har gjort gällande att de aktuella stenarna inte var en gravplats och att PRIA inte var behörig att fastställa skicket på ett fast kulturminne. Klaganden har gjort gällande att PRIA inte prövade huruvida klaganden hade begått den handling som lades honom till last eller huruvida det förelåg skäl som kunde utesluta ansvar. Klaganden har uppgett att beloppet för den administrativa sanktionen är obegripligt, eftersom PRIA har använt en bedömningsmall utan att motivera det administrativa beslutet i fråga, vilket är rättsstridigt ur formellt hänseende.
- 24 Klaganden i det nationella målet har även gjort gällande att den areal där överträdelsen ska ha ägt rum låg utanför det berörda jordbruksskiftet och inte omfattades av hans jordbruksföretag. Eftersom PRIA likväl konstaterade att en överträdelse hade ägt rum, åsidosatte myndigheten artiklarna 23 och 32 i den estniska konstitutionen, eftersom den behörighetsgrundande bestämmelsen inte var tillräckligt klar och precis. Enligt klaganden i det nationella målet strider den administrativa sanktion han påförts mot principen *ne bis in idem*. Slutligen har klagandens rätt att yttra sig åsidosatts, eftersom PRIA inte beaktade hans argument.
- 25 PRIA har yrkat att talan ska ogillas och har, för det första, gjort gällande att vid inspektionen förnekade inte klaganden i det nationella målet att han hade åsidosatt sina skyldigheter, och skriftväxling om denna fråga ägde rum mellan parterna. För det andra är det aktuella administrativa beslutet formellt rättsenligt, eftersom klaganden i det nationella målet upplystes om skälen för beslutet och bereddes rätt att yttra sig, och för det tredje grundades beslutet på slutsatser som dragits med beaktande av bevis som inhämtats vid inspektionen.
- 26 PRIA har anfört att den aktuella arkeologiska fyndplatsen, som är en gravplats utmärkt med stenar, förtecknas i det nationella registret över sådana platser, vilket finns på Muinsuskaitseamets (myndigheten för bevarande av kulturarv, Estland) webbplats. Härvidlag har staten förköpsrätt till den fastighet där gravplatsen är belägen, vilken har skrivits in i fastighetsregistret. PRIA har uppgett att myndigheten även lade dessa omständigheter till grund för de angripna besluten. PRIA har i tillägg anfört att klaganden i det nationella målet, i sin stödansökan, hade uppgett att han hade ett landskapselement som skulle bevaras. PRIA är av uppfattningen att principen *ne bis in idem* inte har åsidosatts eftersom administrativa åtgärder inte har kumulerats med straffrättsliga åtgärder.
- 27 Enligt PRIA låg den bedömning myndigheten utfört och den bedömningsmall som åtföljde tillsynsrapporten till grund för minskningen av stödet, och procentsatsen på 3 procent fastställdes med hänsyn till storleken på stödet, samt överträdelsens allvar och varaktighet.
- 28 Dessutom skulle kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden ha iakttagits med avseende på det aktuella markområdet, eftersom det omfattades av jordbruksarealen.
- 29 Inledningsvis har den hänskjutande domstolen gjort gällande att den gravplats som är aktuell i det nationella målet klassificerades som fast kulturminne genom kulturministerns förordning nr 59 av den 1 september 1997.
- 30 Den hänskjutande domstolen anser att syftet med artikel 3.9 i förordning nr 4 är att bevara gravplatser utmärkta med stenar som kulturminnen, men att det inte klart kan härledas ur unionsrätten att artikel 93.1 i förordning nr 1306/2013 också eftersträvar ett sådant syfte. Det skulle kunna förhålla sig så att rubriken ”Bibehållande av särskilda landskapselement”, i bilaga II till nämnda förordning, endast avser miljöskydd i form av ett ekologiskt och biologiskt system, men inte ett kulturellt och historiskt system.
- 31 Den hänskjutande domstolen har påpekat att klaganden i det nationella målet inte brukade det markområde där gravplatsen var belägen som jordbruksareal och att han inte hade sökt stöd för det området.

32 Slutligen är det inte möjligt att otvetydigt fastställa huruvida kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden ska tillämpas på hela jordbruksföretaget.

33 Mot denna bakgrund beslutade Tartu Halduskohus (förvaltningsdomstolen i Tartu) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är ett krav på att bevara gravplatser utmärkta med stenar (*kivikalmed*) som en medlemsstat uppställer för en person som ansöker om enhetlig arealersättning samt stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön, vars åsidosättande medför att den administrativa sanktion som föreskrivs i artikel 39 i kommissionens delegerade förordning nr 640/2014 [EU om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor (EUT L 181, 2014, s. 48)], tillämpas och stödet minskas med 3 procent, förenligt med artiklarna 93.1 och 94 i ... förordning nr 1306/2013 samt de miniminormer som fastställs i bilaga II till nämnda förordning?

2) För det fall att den första frågan ska besvaras nekande, följer det av artiklarna 72.1 a, 91.1, 91.2, 93.1 och 94 i ... förordning nr 1306/2013, samt artikel 4.1 b, c och e i ... förordning nr 1307/2013 att en person som ansöker om enhetlig arealersättning samt stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön i enlighet med, ska iaktta kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden med avseende på hela sitt jordbruksföretag – för att undvika att bli föremål för en administrativ sanktion – eller endast med avseende på den jordbruksareal som stödansökan faktiskt avser?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

34 Genom sin första fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artiklarna 93.1 och 94 i förordning nr 1306/2013, samt bilaga II till den förordningen, ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat uppställer som ett sådant krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avses i nämnda bilaga II, att gravplatser utmärkta med stenar, belägna inom en jordbruksareal, ska bevaras, och att flyttande av dessa stenar medför en överträdelse av detta krav, samt att det stöd som ska utbetalas till det berörda jordbruksföretaget därmed ska minskas.

35 Det ska erinras om att domstolen har slagit fast att uppgiften att sörja för att jordbruksmark hålls med iakttagande av god jordbrukshävd och att miljön bevaras ankommer på medlemsstaterna. De ska, för detta ändamål, på nationell och regional nivå definiera minimikrav, på grundval av den ram som anges i den relevanta bilagan till den nu gällande förordningen, med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 25).

36 Även om medlemsstaterna således är skyldiga att iaktta nämnda bilaga när de definierar minimikraven, följer det emellertid av det förhållandet att de begrepp och termer som används där är generella att medlemsstaterna enligt bilagan har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid det konkreta fastställandet av nämnda krav (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 26).

37 Det framgår dessutom av själva uttrycket ”god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden” att medlemsstaterna kan fastställa krav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för miljöändamål (se, analogt, dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 27).

- 38 Dessa principer som utvecklats för tolkningen av artikel 5.1 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 1), är även tillämpliga vid tolkningen av artikel 94 i förordning nr 1306/2013, som till innehållet liknar förstnämnda bestämmelse.
- 39 Enligt artikel 93 i sistnämnda förordning omfattas normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden av reglerna om tvärvillkor, vilka, vid äventyr av en administrativ sanktion, ska följas enligt artikel 91 i samma förordning. Dessa normer fastställs på nationell nivå, förtecknas i bilaga II i förordningen och avser bland annat miljöfrågor.
- 40 Artikel 94 i förordning nr 1306/2013 ålägger medlemsstaterna att på nationell eller regional nivå fastställa miniminormer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av bilaga II i samma förordning, normer som stödmottagare måste uppfylla.
- 41 I likhet med vad som föreskrevs i bilaga IV till förordning nr 1782/2003, upptar norm GAEC 7, som förtecknas i bilaga II till förordning nr 1306/2013 och vars huvudämne är "Lägsta hävdnivå för landskap", bibehållande av landskapselement bland de krav och normer som ska iakttas i detta avseende. Bland de landskapselement som anges i bilaga II till nämnda förordning förekommer häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd, åkerkanter och terrasser.
- 42 I förevarande fall ska det fastställas huruvida en gravplats utmärkt med stenar kan utgöra ett "landskapselement", vars bibehållande ingår i de normer som anges i bilaga II till förordning nr 1306/2013, såsom den estniska regeringen och kommissionen har hävdats.
- 43 Begreppet "landskapselement" definieras inte i förordning nr 1306/2013. Begreppet ska därför, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 26 i sitt förslag till avgörande, tolkas med beaktande av dess sedvanliga innebörd och det sammanhang i vilket det normalt används (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 34).
- 44 Härvidlag ska det framhållas att en strikt tolkning av begreppet "landskapselement", som bland annat skulle utesluta sådana företeelser som är ett resultat av människans ingripande, skulle vara oförenlig med det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna, enligt artikel 94 i nämnda förordning, har när de definierar minimikraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 37).
- 45 Domstolen har i detta avseende slagit fast att landskapselement är fysiska beståndsdelar av miljön, och kraven på bibehållande av landskapselement ska bidra till att dessa bevaras såsom fysiska beståndsdelar (dom av den 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punkt 41).
- 46 Bevarandet av gravplatser utmärkta med stenar bidrar således till att medlemsstaternas kulturella och historiska arv kan skyddas som fysiska beståndsdelar av miljön.
- 47 Mot bakgrund av ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 93.1 och 94 i förordning nr 1306/2013, samt bilaga II till den förordningen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat uppställer som ett sådant krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avses i nämnda bilaga II, att gravplatser utmärkta med stenar, belägna inom en jordbruksareal, ska bevaras, och att flyttande av dessa stenar medför en överträdelse av detta krav, samt att det stöd som ska utbetalas till det berörda jordbruksföretaget därmed ska minskas.

Den andra tolkningsfrågan

- 48 Genom sin andra fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artiklarna 72.1 a, 91.1, 91.2, 93.1 och artikel 94 i förordning nr 1306/2013, samt artikel 4.1 b, c och e i förordning nr 1307/2013 ska tolkas så, att skyldigheter avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden ska iakttas inom hela jordbruksföretaget, eller enbart inom på den jordbruksareal som stödansökan faktiskt avser.
- 49 I detta avseende föreskrivs i artikel 91.2 i förordning nr 1306/2013 att en administrativ sanktion ska påföras vid en överträdelse av tvärvillkoren, bland annat för det fall att jordbruksföretagets areal berörs, varvid jordbruksföretag – vid tillämpningen av förordningens avdelning VI som nämnda bestämmelse ingår i – enligt artikel 91.3 a i förordningen definieras som alla de produktionsenheter och arealer som förvaltas av stödmottagaren vilka är belägna inom en och samma medlemsstats territorium.
- 50 Artiklarna 93 och 94 i samma förordning avser den totala jordbruksarealen inom ett jordbruksföretag. I artikel 93 beskrivs således innehållet i reglerna om tvärvillkor, bland annat med hänvisning till kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, vilka ska anses omfatta all jordbruksareal inom ett jordbruksföretag. Angående nyssnämnda artikel 94 anger den bestämmelsen att medlemsstaterna ska säkerställa att all jordbruksareal, inbegripet mark som inte längre används för produktion, hålls i enlighet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.
- 51 Det kan följaktligen konstateras att, vad gäller iakttagandet av reglerna om tvärvillkor och i synnerhet av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, gör ingen av dessa bestämmelser någon åtskillnad mellan jordbruksarealer som omfattas av en stödansökan och arealer som inte är föremål för en sådan ansökan.
- 52 Det skulle dessutom strida mot själva ändamålet med tvärvillkor, som enligt skäl 54 i förordning nr 1306/2013 syftar till att bidra till utvecklingen av ett hållbart jordbruk, att kräva att reglerna om tvärvillkor ska iakttas endast med avseende på jordbruksarealer som omfattas av en stödansökan.
- 53 Enligt skäl 54 i förordningen ska nämligen de krav som följer av dessa regler, för det första, vara relevanta för jordbruksverksamheten eller jordbruksföretagets areal, vilket medför en skyldighet att iaktta dessa regler även med avseende på mark som inte längre används för produktion, såsom föreskrivs i artikel 94 i samma förordning.
- 54 För det andra skulle det finnas en risk för att stödmottagare kringgick reglerna om tvärvillkor om en överträdelse av dessa regler endast gav upphov till en sanktion när fråga var om en jordbruksareal som omfattades av en stödansökan. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 58 i sitt förslag till avgörande skulle det vara tillräckligt för ett sådant kringgående att jordbrukaren ett visst år inte inkluderar en jordbruksareal med ett verksamhetsstörande landskapselement i sin stödansökan, för att därefter flytta eller förstöra elementet, innan jordbrukaren ansöker om stöd för nästa år och då låter denna areal omfattas av ansökan, utan att riskera någon administrativ sanktion.
- 55 Mot bakgrund av ovanstående ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 72.1 a, 91.1, 91.2, 93.1 och artikel 94 i förordning nr 1306/2013, samt artikel 4.1 b, c och e i förordning nr 1307/2013 ska tolkas så, att de skyldigheter avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som föreskrivs i förordning nr 1306/2013 ska iakttas inom hela jordbruksföretaget, och inte enbart inom den jordbruksareal som stödansökan faktiskt avser.

Rättegångskostnader

56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Artiklarna 93.1 och 94 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, samt bilaga II till den förordningen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att en medlemsstat uppställer som ett sådant krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avses i nämnda bilaga II, att gravplatser utmärkta med stenar, belägna inom en jordbruksareal, ska bevaras, och att flyttande av dessa stenar medför en överträdelse av detta krav, samt att det stöd som ska utbetalas till det berörda jordbruksföretaget därmed ska minskas.**
- 2) **Artiklarna 72.1 a, 91.1, 91.2, 93.1 och artikel 94 i förordning nr 1306/2013, samt artikel 4.1 b, c och e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009, ska tolkas så, att de skyldigheter avseende god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som föreskrivs i förordning nr 1306/2013 ska iakttas inom hela jordbruksföretaget, och inte enbart inom den jordbruksareal som stödansökan faktiskt avser.**

Underskrifter