



Datum van
inontvangstneming

:

18/08/2017

Zaak C-435/17

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 juli 2017

Verwijzende rechter:

Tartu Halduskohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 juli 2017

Verzoekende partij:

[REDACTED]

Verwerende partij:

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

TARTU HALDUSKOHUS (bestuursrechter Tartu)

Zittingsplaats Tartu

BESLISSING

[OMISSIS]

Datum van de beslissing

7 juli 2017

[OMISSIS]

Bestuursrechtelijke zaak

Vordering van [REDACTED] tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikkingen nr. 12-6/1576 en nr. 12-6/1577 van de Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (dienst voor landbouwkundige registratie en informatie; hierna: „PRIA”) van 15 december 2016, tot nietigverklaring van

de beschikking op bezwaar [OMISSIS] van 20 februari 2017 en tot veroordeling van de PRIA.

[OMISSIS]

DICTUM

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Is de eis tot behoud van steengraven, die een lidstaat oplegt aan diegene die om een enkele areaalbetaling alsmede een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken verzoekt, en waarvan niet-nakoming leidt tot toepassing van de in artikel 39 van de gedelegeerde verordening nr. 640/2014 van de Commissie vastgestelde administratieve sanctie van een verlaging van de betalingen met drie procent, in overeenstemming met artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad alsook met de in bijlage II daarvan vastgestelde minimumnormen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, dient degene die om een enkele areaalbetaling alsmede een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken verzoekt zich – om te voorkomen dat een administratieve sanctie wordt toegepast – overeenkomstig artikel 72, lid 1, onder a), artikel 91, leden 1 en 2, artikel 93, lid 1, en artikel 94 van verordening nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, alsook artikel 4, lid 1, onder b), c) en e), van verordening nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad te houden aan de eisen met betrekking tot de goede landbouw- en milieuconditie in heel zijn landbouwbedrijf, of slechts op de landbouwgrond waarvoor concreet om een betaling wordt verzocht?

[OMISSIS] [schorsing van de procedure, beroepsmogelijkheden]

[Or. 2] FEITEN EN PROCEDURE

- 1 **████████████████████ (██████████ hoeve ██████████ hierna: „██████████ talu”) verzoekt in 2016 om een enkele areaalbetaling en een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken.**
- 2 **De Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (hierna: „PRIA”) heeft op 2 november 2016 een controle ter plaatse in het bedrijf van verzoeker uitgevoerd. In het controleverslag [OMISSIS] staat: „Op akker nr. 46 – aan de rand van het land [OMISSIS] archeologisch monument – steengraf, de stenen zijn naar de rand van het land verplaatst, het bestaande struikgewas is verwijderd. Foto’s.”**

- ██████████
- 3 Op 24 november 2016 heeft de PRIA aan ██████ talu medegedeeld dat hij § 4 van de määrus nr. 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded” (besluit nr. 4 van de minister van Landbouw van 14 januari 2015, „Verplichtingen met betrekking tot het behoud van land in een goede landbouw- en milieuconditie”; hierna: „ministerieel besluit nr. 4”) had geschonden, en dat daarom de aangevraagde betaling met drie procent werd verlaagd.
 - 4 ██████ talu heeft op 30 november 2016 bij de PRIA een objectie gemaakt en daarbij naar voren gebracht dat het naar zijn mening om een verplichting op grond van § 3 van ministerieel besluit nr. 4 ging en niet om één op grond van § 4. Tegelijkertijd betoogde ██████ talu dat hij de desbetreffende verplichting niet had geschonden, aangezien het steengraf in de natuur niet was aangeduid en zich niet op de landbouwgrond, maar aan de rand van het land bevond.
 - 5 De PRIA heeft ██████ talu op 7 december 2016 geantwoord en heeft uiteengezet dat de verplichting voortvloeide uit § 3 van ministerieel besluit nr. 4. Bovendien dienden de verplichtingen ook te worden nagekomen op het deel van het land dat buiten de grenzen van de akkers ligt en waarvoor geen betaling wordt aangevraagd [artikel 72, lid 1, onder a), van verordening nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad; § 8, lid 1, van besluit nr. 32 van de minister voor Plattelandszaken van 17 april 2015, „Algemene verplichtingen voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen, enkele areaalbetaling, klimaat- en milieubetaling en betaling voor jonge landbouwers”].
 - 6 Bij beschikking nr. 12-6/1576 van 15 december 2016 heeft de PRIA de enkele areaalbetaling aan ██████ talu gedeeltelijk toegekend, dat wil zeggen ter hoogte van 82 606,88 EUR. De aan ██████ talu toegekende betaling werd met drie procent verlaagd (dat wil zeggen met 2 554,94 EUR).
 - 7 Bij beschikking nr. 12-6/1577 van 15 december 2016 heeft de PRIA de betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken gedeeltelijk toegekend, dat wil zeggen ter hoogte van 37 549,94 EUR. De aan ██████ talu toegekende betaling werd met drie procent verlaagd (dat wil zeggen met 1 161,34 EUR).
 - 8 ██████ talu heeft op 17 januari 2017 bij de PRIA bezwaar ingesteld, waarmee hij vernietiging vorderde van de beschikkingen van de PRIA van 15 december 2016, voor zover de uit te keren betaling met drie procent werd verlaagd, en uitbetaling van het litigieuze bedrag. Samengevat stelde ██████ talu dat de schending, die ten grondslag ligt aan de verlaging van de betaling, niet door het bevoegde orgaan is vastgesteld, dat de plaats waar de schending zou hebben plaatsgevonden zich niet op het land bevond, dat de omvang van de verlaging van de betaling gemotiveerd noch overwogen is, dat de beschikking formeel onrechtmatig is en dat het recht om te worden gehoord was geschonden.
 - 9 Bij beschikking op bezwaar [OMISSIS] van 20 februari 2017 heeft de PRIA het bezwaar van ██████ talu afgewezen. Het standpunt van de PRIA luidde

samengevat als volgt: ook de PRIA kan een niet-nakoming vaststellen van de verplichting tot onderhoud van een onroerend monument; op het land bevond zich een onder monumentenzorg vallend object; de eisen dienen te worden nagekomen op het gehele landbouwareaal, dat wil zeggen ook op de stukken land waarvoor geen betaling wordt aangevraagd; de PRIA heeft de omstandigheden die tot de verlaging van de betaling hebben geleid, in hun totaliteit onderzocht (er werd rekening gehouden met het beoordelingsschema en de vastgestelde omstandigheden, en er werd samengewerkt met de dienst voor monumentenzorg), en de schending is beoordeeld met een minimale puntenberekening; tegelijkertijd heeft de schending een permanent gevolg, is de bestuurlijke maatregel rechtmatig, en werd het recht om te worden gehoord niet geschonden.

10 **[Or. 3]** █████ talu heeft op 23 maart 2017 beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikkingen [OMISSIS] van de PRIA van 15 december 2016, en tot nietigverklaring van de beschikking op bezwaar [OMISSIS] van 20 februari 2017 en verzocht om betaling van de niet-gedane betalingen. Verzoeker motiveert zijn eisen samengevat als volgt:

1. De overtreding werd niet vastgesteld. Het betreft een berg stenen die bijeen is gebracht bij het werken op het land, en geen steengraf. De PRIA is niet bevoegd om de staat van een onroerend monument en de schade daaraan vast te stellen [§ 22 van de pōhiseadus (Estse grondwet, hierna: „grondwet”)]. De zogenaamd verplaatste stenen waren niet aangeduid als onroerend monument.

2. De PRIA heeft niet beoordeeld of verzoeker schuldig was aan de ten laste gelegde feiten en of er sprake was van schulduitsluitingsgronden (dat bijvoorbeeld het monument niet was aangeduid). De dienst voor monumentenzorg en de politie- en grenswachtdienst hebben niet vastgesteld dat verzoeker schuldig was. De PRIA is abusievelijk van de opvatting uitgegaan dat het geen straf betrof.

3. De wijze waarop de zwaarte van de administratieve sanctie is bepaald, is onbegrijpelijk. De PRIA heeft de omstandigheden waarop de verlaging van de betaling was gebaseerd niet onderzocht. Uit het beoordelingsschema van de PRIA valt niet op te maken welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de wijze waarop de zwaarte van de administratieve sanctie is bepaald. Door het beoordelingsschema toe te passen heeft de PRIA de bestuurlijke maatregel niet gemotiveerd. Op grond van het controleverslag kan niet worden vastgesteld waarom het niet mogelijk is het object in de oorspronkelijke staat te herstellen. De stenen bevinden zich als voorheen in de buurt van het vermeende monument.

4. De beschikking is formeel onrechtmatig, omdat deze gronden noch overwegingen bevat. De PRIA heeft geen rekening gehouden met de voor verzoeker daaruit voortvloeiende bestuurs- of strafrechtelijke procedure, en is niet nagegaan wat de wisselwerking is van de mogelijke consequenties ervan.

5. Het terrein waarop de vermeende schending zou zijn begaan, ligt niet op de akkers. Het gaat niet om land dat tot het landbouwbedrijf van verzoeker behoort.

[REDACTED]

De PRIA heeft het terrein waarop de vermeende overtreding zou zijn begaan, niet tot het land gerekend, verzoeker is op dat terrein niet als landbouwer actief geweest en heeft voor dit stuk land niet om een betaling verzocht.

6. Als het terrein waarop de overtreding zou zijn begaan, als landbouwareaal wordt behandeld, worden daardoor de § § 23 en 32 van de grondwet geschonden, omdat de machtigingsnorm niet voldoende duidelijk en nauwkeurig is. In een dergelijk geval mogen de desbetreffende bepalingen van de ministeriële besluiten nr. 4 en nr. 32 niet worden toegepast.

7. De toepassing van de administratieve sanctie schendt het ne-bis-in-idembeginsel (§ 23, lid 3, van de grondwet).

8. De PRIA heeft verzoekers recht om te worden gehoord, geschonden. De PRIA heeft bij de vaststelling van de beschikking geen rekening gehouden met de daartegen aangevoerde bezwaren.

11 Verweerder verzoekt de vordering af te wijzen [OMISSIS]. Samengevat motiveert verweerder zijn betoog als volgt:

1. Verzoeker heeft de overtreding vernomen bij het uitvoeren van de controle. Vervolgens heeft er een briefwisseling plaatsgevonden tussen verzoeker en de PRIA. Verzoeker is bekend met de omstandigheden die met de overtreding samenhangen.

2. De bestuurlijke maatregel is formeel rechtmatig, aangezien erin wordt verwezen naar de overeenkomstige rechtsgrondslagen. De omstandigheden die ten grondslag lagen aan het uitvoeren van de bestuurlijke maatregel zijn verzoeker toegelicht. Er heeft een bezwaarprocedure plaatsgevonden.

3. Verzoeker is gehoord. Hij heeft deelgenomen aan het uitvoeren van de controle, hij heeft kennisgenomen van het controleverslag, en hij heeft ook van zijn kant objecties, inclusief standpunten, ingediend.

4. Na vooraf te hebben overlegd met de bevoegde eenheid, heeft de PRIA op grond van de tijdens de controle verzamelde bewijzen conclusies getrokken. Bij het opstellen van het controleverslag werd geen discretionaire bevoegdheid uitgeoefend; veeleer werd daarin het verloop van de procedure opgetekend.

5. Aan de hand van de gegevens van het overheidsregister voor cultureel erfgoed op de website van de dienst voor monumentenzorg is bewezen dat zich op het perceel „Hansapõllu” het archeologische monument bevond. Het steengraf is op 6 januari 1998 geregistreerd [OMISSIS]. Volgens een uittreksel uit het kadaster is in kolom III van de registratie met betrekking tot het perceel genoteerd dat de Republiek Estland een recht van voorkoop heeft.

6. Verweerder heeft zich behalve op de uitkomsten van de controle ter plaatse beroepen op de documenten die de dienst voor monumentenzorg heeft

doorgestuurd. Verzoeker heeft in zijn aanvraag [OMISSIS] bij de PRIA opgemerkt, dat hij een landschapselement dat moet worden bewaard in zijn bezit heeft. Derhalve is het bezwaar dat het geen object betreft dat onder monumentenzorg valt, ongegrond.

[Or. 4] 7. Daar de omstandigheden duidelijk waren, was het niet noodzakelijk om af te wachten welke sanctie aan verzoeker zou worden opgelegd in de straf-, respectievelijk bestuursrechtelijke procedure. Van dubbele bestraffing is geen sprake, aangezien geen straf- of bestuursrechtelijke procedure heeft plaatsgevonden. Verzoeker heeft geen subjectief recht op de betaling.

8. De verlaging van de betaling is gemotiveerd door middel van de beoordeling en het beoordelingsschema, die zich bevinden in het controledossier [OMISSIS] over de goede landbouw- en milieuconditie. De betaling is met het minimum verlaagd, namelijk met drie procent. Daarbij is rekening gehouden met de hoogte van de te ontvangen betaling. De PRIA heeft de ernst van de overtreding beoordeeld en daaraan vier punten toegekend, omdat de gevolgen voor het doel van de eisen groot zijn (het object is verwijderd en vernield). De PRIA heeft de omvang van de overtreding beoordeeld en daaraan twee punten toegekend, dat wil zeggen dat het object is verwijderd, vernield of beschadigd. De PRIA heeft de duurzaamheid van de overtreding op vier punten beoordeeld, omdat het object niet in zijn vorige toestand kan worden hersteld. De overtreding levert in totaal tien punten op, zodat de betaling met drie procent moet worden verlaagd. De overtreding is het rechtstreekse gevolg van verzoekers handelen.

9. Het land van de „Hansapõllu” behoort onder andere aan [REDACTED] toe, zodat het perceel tot de landbouwgrond van [REDACTED] talu behoort. Overeenkomstig § 8 van ministerieel besluit nr. 32 is de aanvrager verplicht ook aan de eisen te voldoen op een perceel waarvoor geen betaling wordt aangevraagd, maar dat tot zijn landbouwgrond behoort. De plicht tot bescherming van een onroerend monument geldt niet slechts voor het bebouwde land waarvoor een aanvraag is ingediend, maar voor het gehele landbouwareaal.

TOEPASSELIJKE BEPALINGEN VAN ESTS RECHT

- 12 Määrus nr. 32 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, ühtne pindalatoetus, kliima- ja keskkonnatoetus ning noore põllumajandustootja toetus” (besluit nr. 32 van de minister voor Plattelandszaken van 17 april 2015, „Algemene verplichtingen voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen, enkele areaalbetaling, klimaat- en milieubetaling en betaling voor jonge landbouwers”):

„§ 8. Nakoming van de verplichtingen [randvoorwaarden]

1) Al wie een betaling ontvangt op grond van artikel 92 van verordening (EU) nr. 1306/2013, komt bij zijn agrarische activiteiten en op al het land van zijn landbouwbedrijf de eisen na die zijn vastgesteld in besluit nr. 4 van de minister van Landbouw van 14 januari 2015, „Verplichtingen met betrekking tot het

[REDACTED]

behoud van land in een goede landbouw- en milieuconditie’, alsmede de verbindende eisen aan de bedrijfsvoering die overeenkomstig § 32, lid 2, van de wet tot toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie zijn gepubliceerd.

[OMISSIS]”

- 13 Määrus nr. 4 „Maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuded (besluit nr. 4 van de minister van Landbouw van 14 januari 2015, „Verplichtingen met betrekking tot het behoud van land in een goede landbouw- en milieuconditie”):

„§ 3. Instandhouding van landschapselementen en minimaal onderhoud

[OMISSIS]

- 9) Op landbouwgrond dient een onroerend monument in de zin van § 3, lid 2, van de wet op de monumentenzorg te worden behouden, wanneer het gaat om een grafplaats, een prehistorische akker, een napjessteen, een cultusplaats, een weg of een brug.”
- 14 Muinsuskaitse seadus (wet op de monumentenzorg), vastgesteld op 27 februari 2002 (RT I 2002, 27, 153), in werking getreden op 1 april 2002:

[Or. 5] „§ 3. Categorieën van monumenten

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

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

[OMISSIS]”

STANDPUNT VAN DE RECHTER

- 15 De PRIA huldigt het standpunt dat verzoeker door een steengraf van de rand van het land [OMISSIS] te verplaatsen, in strijd heeft gehandeld met de verplichting op grond van § 3, lid 9, van ministerieel besluit nr. 4 [OMISSIS]. Verzoeker heeft door de niet-nakoming van de verplichting het graf te behouden het land niet in een goede landbouw- en milieuconditie gehouden. Daarom heeft de PRIA jegens verzoeker de in artikel 39 van verordening (EU) nr. 640/2014 vastgestelde administratieve sanctie toegepast en de aan verzoeker uit te keren betaling met drie procent verlaagd.
- 16 Overeenkomstig § 3, lid 9, van ministerieel besluit nr. 4 dient op landbouwgrond een onroerend monument in de zin van § 3, lid 2, van de wet op de

monumentenzorg te worden behouden, wanneer het gaat om een grafplaats, een prehistorische akker, een napssteen, een cultusplaats, een weg of een brug. Op grond van § 3, lid 2, punt 1, van de wet op de monumentenzorg zijn onroerende monumenten onder andere grafplaatsen uit de prehistorie, de middeleeuwen en de nieuwe tijd. Bij besluit nr. 59 van de minister van Cultuur van 1 september 1997 werd het steengraf op verzoekers perceel, waarop zich het litigieuze land bevindt, als onroerend monument [OMISSIS] geclassificeerd.

- 17 De minister baseerde zich bij de invoering van de bij ministerieel besluit nr. 4 geformuleerde eisen op artikel 94 van verordening (EU) nr. 1306/2013, waarin in het volgende is voorzien:

„De lidstaten zien erop toe dat het gehele landbouwareaal, waaronder de grond die niet meer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in een goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen op nationaal of op regionaal niveau de door de begunstigden na te leven minimumnormen voor een goede landbouw- en milieuconditie van de grond vast op basis van bijlage II, en houden daarbij rekening met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven.

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

Overeenkomstig artikel 93, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 bevatten de voorschriften betreffende de randvoorwaarden die uit het recht van de Unie voortvloeiende beheerseisen en de op nationaal niveau vastgestelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond die zijn vermeld in bijlage II en betrekking hebben op: a) het milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond; b) de volksgezondheid, de diergezondheid en de gezondheid van planten; c) het dierenwelzijn.

Volgens bijlage II bij de verordening valt onder de eisen met betrekking tot het milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond het volgende: instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden en terrassen en inclusief het verbod op het snoeien van heggen en van bomen in de vogelbroedperiode en, als een optie, maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen.

- 18 Artikel 91, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 bepaalt dat wanneer een begunstigde niet voldoet aan de in artikel 93 vastgelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden, hij een administratieve sanctie krijgt opgelegd. **[Or. 6]** De administratieve sanctie wordt uitsluitend opgelegd indien de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks aan de begunstigde kan worden toegeschreven, en er aan één of beide van de volgende voorwaarden is voldaan:

- [REDACTED]
- a) de niet-naleving houdt verband met de landbouwactiviteiten van de begunstigde;
 - b) het gaat om het areaal van het bedrijf van de begunstigde [artikel 91, lid 2, van verordening (EU) nr. 1306/2013].

Onder bedrijf wordt verstaan het geheel van de productie-eenheden en arealen dat door de in artikel 92 van verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde begunstigde wordt beheerd en zich op het grondgebied van eenzelfde lidstaat bevindt [artikel 91, lid 3, onder a), van verordening (EU) nr. 1306/2013]. Een eis is elke afzonderlijke uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis in een bepaalde handeling, waarnaar wordt verwezen in het in bijlage II bij verordening (EU) nr. 1306/2013 genoemde recht van de Unie, en die inhoudelijk verschilt van de andere in diezelfde handeling gestelde eisen [artikel 91, lid 3, onder b), van verordening (EU) nr. 1306/2013].

- 19 Naar de opvatting van de Tartu Halduskohus beoogt § 3, lid 9, van ministerieel besluit nr. 4 de in Estland gelegen steengraven als monumenten te beschermen.

Tegelijkertijd kan uit het Unierecht niet ondubbelzinnig worden afgeleid dat verordening nr. 1306/2013 (artikel 93, lid 1) beoogt met de eisen met betrekking tot het milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond ook het voortbestaan van steengraven als monumenten te beschermen. Bijlage II bij verordening (EU) nr. 1306/2013 wekt de indruk dat op het gebied van milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond in het kader van het behoud van landschapselementen het milieu wordt beschermd als ecologisch en biologisch systeem, doch niet als cultureel en historisch systeem.

Op grond van hetgeen hierboven is uiteengezet, is de Tartu Halduskohus gaan twifelen over de uitlegging van het Unierecht, en wel met betrekking tot de vraag of het doel van de hierboven vermelde Unieverordeningen is te waarborgen dat een landbouwer met zijn activiteiten geen steengraven als monumenten vernielt. Het hangt af van het antwoord op bovenstaande vraag of de Tartu Halduskohus § 3, lid 9, van ministerieel besluit nr. 4 dient toe passen. Daarvan hangt dan weer de rechtmatigheid af van het opleggen van de administratieve sanctie.

- 20 Onbetwist is dat verzoeker het land waarop zich het steengraf bevindt, niet als landbouwgrond heeft gebruikt, veeleer ligt het aan de rand van zijn land [OMISSIS]. Voor het land waarop het steengraf ligt, heeft verzoeker geen betaling aangevraagd. Uit de verordeningen (EU) nr. 1306/2013 en nr. 1307/2013 kan niet ondubbelzinnig worden afgeleid of de aanvrager de eisen met betrekking tot het milieu en een goede landbouwconditie van grond in heel zijn landbouwbedrijf (onder andere het land waarop zich monumenten bevinden) moet nakomen of slechts op het land waarvoor hij om een betaling heeft verzocht.

[OMISSIS] [schorsing van de procedure, ondertekeningen]