FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK fremsat den 3. februar 2009 [1]

Indhold

I — Indledning . . . . . I - 6359

II — De relevante retsregler . . . . . I - 6359

A — Fællesskabsbestemmelserne . . . . . I - 6359

B — Nationale bestemmelser . . . . . I - 6362

III — De faktiske omstændigheder og hovedsagen . . . . . I - 6364

IV — Præjudicielle spørgsmål . . . . . I - 6365

V — Retsforhandlingerne ved Domstolen . . . . . I - 6365

VI — Parternes væsentligste argumenter . . . . . I - 6366

A — Det første spørgsmål . . . . . I - 6366

B — Det andet spørgsmål . . . . . I - 6367

VII — Retlig vurdering . . . . . I - 6370

A — Det første spørgsmål . . . . . I - 6370

1. Miljøpolitiske aspekter i forordning nr. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Forholdet mellem landbrug og miljøbeskyttelse inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik . . . . . I - 6371

b) Miljøbeskyttelseskrav i forordning nr. 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) De primærretlige retsgrundlag . . . . . I - 6374

1 — Originalsprog: tysk.

2. Medlemsstaternes kompetence til at fastlægge minimumskrav . . . . . I - 6374

a) Forordning nr. 1782/2003 som bemyndigelse til at fastsætte regler . . . I - 6374

b) Den konkrete gennemførelse af forordning nr. 1782/2003 i England . . I - 6376

i) Begrebet »landskab« i henhold til forordning nr. 1782/2003 . . . . I - 6376

ii) Det fysiognomiske landskabsbegreb . . . . . I - 6377

iii) Det geografiske landskabsbegreb . . . . . I - 6377

— Topografiske karakteristika . . . . . I - 6377

— Definition af det geografiske landskabsbegreb . . . . . I - 6378

c) Foranstaltning med henblik på »bevarelse af landskabstræk« . . . . . I - 6379

d) Vedligeholdelse af offentlige veje som foranstaltning til at sikre »vedligeholdelse« og »undgå forringelse af levesteder« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Konklusioner . . . . . I - 6381

B — Det andet spørgsmål . . . . . I - 6382

1. Decentral gennemførelse af fællesskabsretten . . . . . I - 6382

a) Decentral og differentieret lovgivning inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik . . . . . I - 6383

b) Medlemsstaternes autonomi ved fordelingen af deres nationale kompetencer . . . . . I - 6384

2. Påstanden om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling . . . . . I - 6386

a) Den relevante referenceramme for vurdering af forskelsbehandling . . I - 6387

i) Tilsvarende anvendelse af kriterierne til bestemmelse af selektivitet på statsstøtteområdet . . . . . I - 6387

ii) Identificering af kilden til en forskelsbehandling . . . . . I - 6389

b) Konklusioner . . . . . I - 6391

VIII — Forslag til afgørelse . . . . . I - 6392

I — Indledning

1. I den foreliggende præjudicielle sag har High Court of Justice (England & Wales) (herefter »den forelæggende ret«) forelagt De Europæiske Fællesskabers Domstol to præjudicielle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere [2] på nationalt plan.

2. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003, idet den forlæggende ret nærmere bestemt ønsker at få oplyst, om en medlemsstat kan inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje i de deri anførte normer for arealers gode landbrugs- og miljømæssige stand. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om det giver anledning til uberettiget forskelsbehandling, at forskellige dele af en medlemsstat har forskellige normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003, fordi det indgår i medlemsstatens forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele.

3. Anmodningen er blevet forelagt i en sag mellem Mark Horvath (herefter »sagsøgeren«) og Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (miljø-, fødevare- og landbrugsministeriet, herefter »sagsøgte«) vedrørende lovligheden af en national bekendtgørelse, som for England fastlægger minimumskravene for landbrugsarealers gode landbrugs- og miljømæssige stand.

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsbestemmelserne*

4. Den 29. september 2003 vedtog Rådet forordning nr. 1782/2003, som trådte i kraft den 28. oktober 2003.

2 — Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

5. Forordningen blev vedtaget med henblik på at fastsætte en indkomststøtteordning til landbrugere i form af en enkeltbetaling (herefter »enkeltbetalingsordningen«). Enkeltbetalingsordningen tager sigte på at garantere landbrugere en minimumsindkomst, der er »afkoblet« fra produktionen, ved at give dem »betalingsrettigheder«, således at de kan ansøge om en årlig direkte betaling. Landbrugere, der ansøger om en årlig direkte betaling under enkeltbetalingsordningen, er berettiget til at modtage denne, hvis de opfylder visse betingelser, den såkaldte »krydsoverensstemmelse« (artikel 3).

6. Krydsoverensstemmelsen består af to dele: »Lovgivningsbestemte forvaltningskrav« (artikel 4), der fastsættes i EF-lovgivningen, og »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand« (artikel 5).

7. Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer. Dette berører ikke de standarder for god landbrugspraksis, der anvendes i forbindelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999, og foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug, der anvendes over referenceniveauet for god landbrugspraksis.«

8. Såfremt krydsoverensstemmelsen ikke overholdes, nedsættes eller annulleres i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 de samlede direkte betalinger, der skal ydes i hvert kalenderår.

9. Bilag IV til forordningen har følgende ordlyd:

»Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 5

Problem	Normer
Jorderosion: Beskytte jorden ved passende foranstaltninger	— Minimumsjorddække — Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand — Bevarelse af terrasser
Jordens indhold af organiske stoffer: Bevare jordens indhold af organiske stoffer ved passende praksis	— Normer for vekseldrift, hvis relevant — Forvaltning af stubmarker
Jordens struktur: Bevare jordens struktur ved passende foranstaltninger	— Passende anvendelse af maskiner
Minimumsniveau for vedligeholdelse: Sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder	— Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer — Beskyttelse af permanente græsarealer — Bevarelse af landskabstræk — Undgå, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord«

B — *Nationale bestemmelser*

10. I 1998 vedtog Det Forenede Kongeriges parlament primær lovgivning, hvorved der blev indført et system med decentral forvaltning i forhold til Wales, Nordirland og Skotland. I decentraliserede anliggender handler Det Forenede Kongeriges regering almindeligvis kun vedrørende England.

11. Det lovbestemte forhold mellem Det Forenede Kongeriges regering og de decentraliserede forvaltninger er suppleret af en decentraliseringsaftale, der tager sigte på at fastlægge mere detaljerede retningslinjer for dette forhold i form af en politisk hensigtserklæring. I henhold til lovbestemmelserne om decentralisering og den nævnte aftale er det de decentraliserede forvaltningers ansvar at gennemføre fællesskabsretlige forpligtelser, der vedrører decentraliserede anliggender. I henhold til lovbestemmelserne om decentralisering har Det Forenede Kongeriges ministre beføjelser til at gribe ind, hvor dette er nødvendigt, for at sikre overholdelsen af disse forpligtelser. I henhold til lovbestemmelserne om decentralisering må de decentraliserede forvaltninger ikke handle eller lovgive på en måde, der er uforenelig med fællesskabsretten. De decentraliserede forvaltninger står direkte til ansvar ved de nationale domstole, på samme måde som Det Forenede Kongeriges regering, for mangler i deres gennemførelse eller anvendelse af fællesskabsretten.

12. I princippet er den fælles landbrugspolitik i almindelighed og gennemførelsen af Rådets forordning i særdeleshed decentraliserede anliggender og hører derfor under hver enkelt decentraliserede forvaltnings ansvarsområder. Som følge heraf har sagsøgte (udelukkende vedrørende England) og hver enkelt af de decentraliserede forvaltninger, med henblik på at opfylde deres forpligtelser i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1782/2003, vedtaget hver deres bekendtgørelser, med fastsættelse af delvis forskellige minimumskrav til god landbrugs- og miljømæssig stand.

13. Den relevante bekendtgørelse for England er The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004, SI 2004/3196 (bekendtgørelse for England om enkeltbetalinger og støtteordninger under den fælles landbrugspolitik (krydsoverensstemmelse)) (herefter »bekendtgørelsen for England«), der trådte i kraft i England den 1. januar 2005.

14. I stk. 26-29 i bekendtgørelsen har sagsøgte inddraget krav om vedligeholdelse af offentlige veje i normerne for god landbrugs-

og miljømæssig stand. De er bl.a. defineret således:

»26. En landbruger må ikke –

(a) uden lovlig hjemmel eller undskyldning beskadige en synlig gangsti eller ridesti eller anden synlig vej i form af en kørevej, som ikke er kunstigt anlagt, hvorved det bliver besværligt at anvende den som offentlig vej; eller

(b) uden lovlig hjemmel eller undskyldning på nogen måde forsætligt spærre fri passage ad en synlig vej.

27. Landbrugere skal vedligeholde alle stenter, led og lignende strukturer bortset fra de strukturer, som er omhandlet i section 146 (5), i Highways Act 1980, på en synlig gangsti eller ridesti og sørge for, at de er i sikker stand og er istandsat, således at der ikke sker urimelige indgreb i de personers rettigheder, der anvender gangstien eller ridestien.

28. (1) Ifald en landbruger har beskadiget en synlig gangsti eller ridesti (undtagen stier i markskel) i overensstemmelse med bestemmelserne i section 134 i Highways Act 1980, skal han, inden for den i Highways Act 1980, section 134(7), omhandlede periode, eller inden for en forlænget periode, som der er givet tilladelse til i medfør af Highways Act, section 134 (8) –

(a) retablere gang- eller ridestien i mindst dens minimumsbredde, så den med rimelighed kan anvendes som offentlig vej; og

(b) markere gang- eller ridestien på jorden i mindst dens minimumsbredde, således at den er synlig for personer, der ønsker at anvende den.

(2) I stk. 28 har »minimumsbredde«, vedrørende en vej, samme betydning som i tillæg 12 A til Highways Act 1980.

29. I stk. 26, 27 og 28 i dette tillæg har –

»ridesti«, »kørevej«, »sti i markskel«, »gangsti« og »kunstigt anlagt kørevej« samme betydning som i section 329 (1), i Highways Act 1980

»vej« har samme betydning som i section 328 i Highways Act 1980

og »synlig« [betydning] synlig som en rute for en person med normalt syn, der går eller rider ad denne vej.«

15. Ingen af de decentraliserede forvaltningers bekendtgørelser til gennemførelse af forordningen indeholder krav, der svarer til stk. 26-29 i bekendtgørelsen for England.

16. Den nationale ret har givet følgende sammenfatning af virkningerne af de relevante bestemmelser i Highways Act 1980:

»Beskadigelse af en gangsti, ridesti eller anden vej i form af en kørevej, der ikke er kunstigt anlagt, er strafbart i henhold til section 131 A. I henhold til section 134 er det tilladt at pløje gang- og ridestier, som ikke er stier i markskel, op, men det er strafbart at undlade at rette op på skaderne inden for en nærmere fastsat periode. Blokering af en vej, så der ikke er fri passage, er strafbart i henhold til section 137. I henhold til section 146, stk. 1, har jordejeren pligt til at vedligeholde stenter, led og lignende strukturer. Stk. 26-28 afspejler således stort set disse bestemmelser i loven fra 1980, men kun hvad angår synlig offentlig vej. […]«

III — De faktiske omstændigheder og hovedsagen

17. Sagsøgeren er landmand og direktør og medejer i et familieejet landbrugsbedriftsfællesskab i Suffolk, England. Han er berettiget til udbetalinger under enkeltbetalingsordningen. På hans arealer er der offentlig vej i henhold til de relevante engelske bestemmelser.

18. Sagsøgeren har anlagt sag ved den forelæggende ret med anmodning om retslig efterprøvelse af stk. 26-29 i bekendtgørelsen for England. Han har gjort gældende, at det er i strid med fællesskabsretten at inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje. For det første er de offentlige veje ikke landbrugsarealer. For det andet er bekendtgørelsen for England i strid med fællesskabsrettens lighedsprincip, da ingen af de andre decentraliserede forvaltningers bekendtgørelser indeholder tilsvarende krav.

19. Den forelæggende ret har derpå i henhold til artikel 234 EF besluttet at anmode Domstolen om en fortolkning af forordning nr. 1782/2003. Sagsøgte har iværksat appel af denne afgørelse ved Court of Appeal, som ikke gav denne medhold.

IV — Præjudicielle spørgsmål

20. Court of Appeal har ved kendelse af 11. juli 2007 forelagt Domstolen følgende spørgsmål fra High Court til præjudiciel afgørelse:

»Såfremt en medlemsstat har indført et system med decentraliseret regering, i forbindelse med hvilket de centrale statslige myndigheder har bevaret kompetence til at handle på hele medlemsstatens vegne med henblik på at sikre den pågældende stats overholdelse af sine fællesskabsretlige forpligtelser i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for direkte støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001:

1) Kan en medlemsstat da inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje i sine normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5 i og bilag IV til Rådets forordning nr. 1782/2003?

2) Kan det give anledning til uberettiget forskelsbehandling, at forskellige dele af en medlemsstat har forskellige normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5 i og bilag IV til Rådets forordning nr. 1782/2003, når det indgår i denne medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele?«

V — Retsforhandlingerne ved Domstolen

21. Forelæggelseskendelsen indgik til Domstolens Justitskontor den 14. september 2007.

22. Sagsøgeren i hovedsagen, Det Forenede Kongeriges og Forbundsrepublikken Tysklands regeringer samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er anført i artikel 23 i statutten for Domstolen.

23. Under retsmødet den 26. november 2008 har befuldmægtigede for sagsøgeren i hovedsagen, for Det Forenede Kongeriges regering, Forbundsrepublikken Tysklands regering og Irland samt Kommissionen afgivet indlæg.

VI — Parternes væsentligste argumenter

A — *Det første spørgsmål*

24. *Sagsøgeren* i hovedsagen er af den opfattelse, at den vedligeholdelse af offentlige veje, der er foreskrevet i bekendtgørelsen for England, ikke hører blandt de minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand, som en medlemsstat må fastlægge i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003. Heriblandt hører derimod bevarelse af landskabstræk, landbrugsstrukturer og undgåelse af forringelse af levesteder. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at artikel 43 i forordning nr. 1782/2003 udtrykkeligt udelukker stier på landbrugsmarker, når disse anvendes som foderarealer, og har på grundlag heraf sluttet, at offentlige veje ikke kan falde ind under forordningens anvendelsesområde, da de omfatter veje og stier. Hertil kommer, at forordning nr. 1782/2003 fastsætter fælles bestemmelser for Fællesskabet, som forbyder, at minimumskravene af medlemsstaterne enten ignoreres eller udvides til bestemte regioner på deres område.

25. Selv om de omtvistede engelske bestemmelser skulle betragtes som miljøbeskyttelsesbestemmelser, ville de ikke udgøre minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand. Da forordning nr. 1782/2003 har hjemmel i traktatens bestemmelser vedrørende landbruget, må miljøbeskyttelseselementet i de pågældende minimumskrav ikke forstås som en selvstændig bestemmelse, der udelukkende indeholder miljøkriterier. I henhold til artikel 4 i forordning nr. 1782/2003 har alene fællesskabsinstitutionerne beføjelse til at fastlægge lovgivningsbestemte krav på miljøområdet.

26. *Det Forenede Kongeriges regering* er af den opfattelse, at det første spørgsmål skal besvares bekræftende. Den har i den hensende henvist til forarbejderne til forordning nr. 1782/2003 og navnlig den udtrykkelige indføjelse af miljøbeskyttelseskrav i dens bestemmelser, frem for alt i artikel 5.

27. Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at bevarelsen af landskabstræk, der er anført i bilag IV, omfatter vedligeholdelse af offentlige veje. Der bør anlægges en vid fortolkning af dette begreb, da begrebet »landskab« i Fællesskabets miljølovgivning bl.a. omfatter menneskeskabte elementer, men også elementer af historisk, kulturel eller arkæologisk værdi, hvorved den anerkender, at landskabet er en væsentlig del af miljøet. I den henseende er det til skade for miljøbeskyttelsesmålene i artikel 5 i forordning nr. 1782/2003, hvis begrebet landskabstræk fortolkes indskrænkende, nemlig således, at gang- og ridestier ikke er offentlige veje. Derudover er i henhold til bilag IV disse »normer« knyttet til »problemet« med hensyn til at »sikre et minimum af vedligeholdelse« og »undgå forringelse af levesteder«.

28. *Kommissionen* har anført, at det første spørgsmål vedrører det spillerum for gennemførelsen, som artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003 indrømmer medlemsstaterne. Efter dens opfattelse råder medlemsstaterne over et betydeligt spillerum ved fastlæggelsen af minimumskravene for arealers gode landbrugs- og miljømæssige stand, således at der fra medlemsstat til medlemsstat eller endog fra region til region kan være betydelige forskelle i de enkelte minimumskrav. Desuden er nogle af begreberne i bilag IV, f.eks. »passende anvendelse af maskiner« eller »landskabstræk«, så generelle, at de indrømmer medlemsstaterne en vid fortolkningsmargen.

29. Kommissionen har anført, at begrebet »landskabstræk« udgør kernen i tvisten i hovedsagen, idet en medlemsstat absolut med føje kan antage, at vedligeholdelsen af offentlige veje er egnet til at beskytte mod forringelse af levesteder, som også er et »problem« i bilag IV. Ligeledes kan en medlemsstat anse veje som »landskabstræk«. Derudover giver ordene »og miljømæssig« efter ordet »landbrugs-« i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 efter Kommissionens opfattelse medlemsstaterne beføjelse til at fastlægge minimumskrav ud fra rent miljøpolitiske hensyn. Der er ingen modstrid mellem retsgrundlaget for forordning nr. 1782/2003 og indføjelsen af miljøpolitiske mål i dens bestemmelser, da artikel 6 EF netop fastsætter, at der skal tages hensyn til miljøbeskyttelseskrav ved udformningen og gennemførelsen af andre af Fællesskabets politikker, herunder landbrugspolitikken.

B — *Det andet spørgsmål*

30. *Sagsøgeren* har gjort gældende, at der foreligger en forskelsbehandling i forbindelse med lignende situationer inden for Det Forenede Kongerige, hvis forfatning gælder

for hele landet. Denne omstændighed øger presset på de engelske landbrugere, der ligesom deres kolleger fra andre dele af landet ønskede at opnå alle deres betalingsrettigheder. En sådan forskelsbehandling er ikke objektivt begrundet og er derfor i strid med det almindelige retsprincip om forbud mod forskelsbehandling, som enhver medlemsstat bør respektere, navnlig ved gennemførelsen af fællesskabsret, uanset sine forfatningsmæssige nationale bestemmelser eller den nationale kompetencefordeling på lovgivningsområdet. Endvidere er en sådan forskelsbehandling i strid med traktatens bestemmelser vedrørende landbrug.

31. Selv om artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 foreskriver, at en medlemsstat kan fastlægge minimumskrav på nationalt eller regionalt plan, betyder dette ifølge sagsøgeren ikke, at fællesskabslovgiver giver de regionale regeringer i medlemsstaterne kompetence til at fastlægge minimumskrav. Endvidere vedrører udtrykket »regionalt plan« zoner, hvis enhed beror på karakteristika, der er fastsat i forordningsbestemmelsen, og skal ikke forstås i politisk forstand. Selv om artikel 5, stk. 1, overlader det til en medlemsstat at beslutte, på hvilket plan minimumskravene skal fastlægges, er denne medlemsstat alligevel forpligtet til på sit område at forhindre enhver tilsidesættelse af de fællesskabsretlige principper om lighed og forbud mod forskelsbehandling.

32. *Det Forenede Kongeriges regering* har foreslået, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares benægtende. Det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne har beføjelse til at opfylde deres fællesskabsretlige forpligtelser gennem vedtagelse af foranstaltninger enten på centralt, regionalt eller lokalt plan. Det er derfor foreneligt med fællesskabsretten, hvis artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 gennemføres på regionalt plan i Det Forenede Kongerige. Ved at Domstolen i sin praksis anerkender medlemsstaternes ret til at bestemme, at gennemførelsen skal finde sted på regionalt plan, har Domstolen antaget, at de regionale myndigheders forskellige gennemførelse ikke udgør forskelsbehandling, der er i strid med fællesskabsretten. Der kan kun foreligge forskelsbehandling i henhold til fællesskabsretten, hvis en og samme lovgiver behandler identiske situationer forskelligt. Denne konklusion er logisk, da den forskellige gennemførelse i de enkelte regioner i princippet ikke er udtryk for mere forskelsbehandling end i forbindelse med den forskellige gennemførelse i de enkelte medlemsstater. Desuden viser den omstændighed, at artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 nævner fastlæggelsen af minimumsnormer »på nationalt eller regionalt plan«, at en medlemsstat kan opfylde sine forpligtelser på regionalt eller lokalt plan, idet denne mulighed naturligvis ikke er afhængig af, at den er nævnt udtrykkeligt.

33. Endelig har Det Forenede Kongeriges regering anført, at en sådan tilgang er forenelig med subsidiaritetsprincippet samt det princip, der ligger til grund herfor, hvorefter beslutningerne skal træffes så tæt på borgerne som muligt.

34. Den *tyske regering*, hvis bemærkninger udelukkende vedrører det andet spørgsmål, har ligeledes foreslået, at det andet spørgsmål besvares benægtende. Efter dens opfattelse er det ikke i strid med det almindelige fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling, at der i de forskellige dele af en medlemsstat gælder forskellige minimumskrav, som fastlægges af forskellige decentraliserede organer, da der ikke allerede foreligger en forskelsbehandling. Fællesskabsretten anerkender de nationale forfatningsmæssige strukturer og kompetencefordelingen for gennemførelsen af fællesskabsretten, navnlig regionale myndigheders kompetence. På denne baggrund er det med hensyn til vurderingen af, om der foreligger en forskelsbehandling, ikke medlemsstaten som helhed, der er den rette referenceramme, men derimod den relevante kompetente regionale myndighed, der selvstændigt gennemfører fællesskabsretten.

35. Den tyske regering har endvidere gjort gældende, at en eventuel forskelsbehandling er objektivt begrundet i den i national ret, navnlig forfatningsretten, fastsatte fordeling af beføjelserne mellem centrale og decentrale organer i en medlemsstat.

36. *Kommissionen* har gjort opmærksom på, at medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fastlægger minimumskrav på nationalt eller regionalt plan. Det ser ikke ud til, at fællesskabslovgiver har fundet en ensartet tilgang i hver medlemsstat nødvendig. Selv om det kan hævdes, at det kun er tilladt at regionalisere minimumskravene for arealers gode landbrugs- og miljømæssige stand på betingelse af, at de er i overensstemmelse med regionernes forskellige mål, er det meget mere sandsynligt, at fællesskabslovgiver ganske enkelt har overladt det til hver enkelt medlemsstat at vælge, hvilket reguleringsniveau inden for dens eget politiske system der er egnet til at fastsætte de nødvendige bestemmelser.

37. Med hensyn til spørgsmålet om forskelsbehandling er Kommissionen af den opfattelse, at der kun kan være tale om en forskelsbehandling i henhold til fællesskabsretten, hvis den kan henregnes til en enkelt kilde. I den henseende er det nødvendigt at forkaste det af sagsøgeren i hovedsagen fremførte argument, hvorefter Det Forenede Kongerige har gjort sig skyldig i forskelsbehandling, fordi det for det første har ansvaret for at opfylde sin fællesskabsretlige forpligtelse og for det andet har valgt at gennemføre de pågældende bestemmelser på en måde, der har givet anledning til en forskelsbehandling. Kommissionen har gjort gældende, at ingen bestemmelse i traktaten rejser tvivl om den decentrale struktur i visse medlemsstater. Det forholder sig derimod således, at hver medlemsstat har ret til at bestemme det politiske niveau, hvor bestemte områder, herunder forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten, skal reguleres, såfremt det formål, der forfølges med den pågældende fællesskabsordning, sikres. Den omstændighed, at Det Forenede Kongeriges ministre har beholdt visse restbeføjelser til at gribe ind på decentraliserede områder, er uden betydning for den foreliggende sag.

38. *Irlamd* har under retsmødet i det væsentlige støttet Det Forenede Kongeriges regerings og Kommissionens position. Vedrørende det andet spørgsmål har den anført, at medlemsstaterne i princippet har beføjelse til selv og i overensstemmelse med deres forfatningsbestemmelser at bestemme, hvordan fællesskabsretten skal gennemføres på nationalt plan. Det er dog en betingelse, at de vedtagne foranstaltninger befinder sig inden for det indrømmede spillerum for gennemførelsen, og kravene i fællesskabsretten opfyldes. Forskelle i den konkrete gennemførelse kan derfor tillades i henhold til fællesskabsretten og udgør ingen forskelsbehandling af borgerne.

39. Irland har endvidere udtrykt betænkelighed ved, at en modsat fortolkning fra Domstolens side kunne bringe det grænseoverskridende samarbejde mellem Irland og Det Forenede Kongerige i fare i anliggender, der falder ind under de nordirske myndigheders kompetence, f.eks. landbrug og miljøbeskyttelse.

VII — Retlig vurdering

A — *Det første spørgsmål*

40. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige at få oplyst, om den forpligtelse, som landbrugere i henhold til den engelske bekendtgørelse har til at sørge for vedligeholdelse af offentlige veje, er omfattet af forordning nr. 1782/2003. Dette kræver, at den omfattes af minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1.

41. Et andet væsentligt omtvistet punkt i den foreliggende sag, som efter min opfattelse først skal behandles, vedrører spørgsmålet, om forordning nr. 1782/2003 også giver de nationale myndigheder beføjelse til at vedtage miljøpolitiske foranstaltninger. Mens Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen mener, at de har en sådan kompetence, rejser sagsøgeren i hovedsagen [3] principielt tvivl herom.

42. Besvarelsen af disse spørgsmål forudsætter en fortolkning af forordning nr. 1782/2003, idet det til en bedre forståelse af forordningens formål er nødvendigt først at betragte den i dens overordnede sammenhæng som lovgivningsforanstaltning til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik. Derfor skal dens historisk-politiske baggrund herfor først belyses. Derpå behandles de relevante bestemmelser i forordningen samt dens primærretlige retsgrundlag.

3 — Jf. punkt 49 i sagsøgerens skriftlige indlæg.

1. Miljøpolitiske aspekter i forordning nr. 1782/2003

a) Forholdet mellem landbrug og miljøbeskyttelse inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik

43. Landbruget besad længe en foregangsrolle i den europæiske integrationsproces. Den fælles landbrugspolitik var et af de første områder, hvor medlemsstaterne har givet afkald på en del af deres nationale suverænitet til fordel for Fællesskabet og forpligtet langt hovedparten af Fællesskabets budget i form af udgifter. Denne foregangsrolle skyldes den særlige situation i efterkrigsårene og dens betydning for forsyningen af befolkningen: Den fælles landbrugspolitik blev oprindeligt udviklet for at opfylde kravene om sikring af fødevareforsyningen, stabilisering af markederne og en passende levestandard for landbrugsbefolkningen [4].

44. Mens den fælles landbrugspolitik i 1960'erne på grund af sit integrationsforspring stadig blev anset for at være drivkraft for integrationen, har den på grund af forskellige uheldige udviklinger til dels udviklet sig til at blive en belastning for Fællesskabet. Den tekniske udvikling, intensive produktionsmetoder samt den dermed forbundne opnåelse af overskud har således medført en stigende forringelse af miljøet. I betragtning af disse nye miljørisici tog Fællesskabets indsats med henblik på en omlægning og reform af den fælles landbrugspolitik bl.a. sigte på at skabe ligevægt mellem produktion og miljøbeskyttelse [5].

45. Af særlig betydning på vejen mod en EF-miljølovgivning vedrørende landbruget var »Agenda 2000« [6], som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Berlin den 26. marts 1999 og fastsatte en ny europæisk landbrugsmodel, hvor miljøhensyn skulle spille en større rolle. Endvidere skal nævnes midtvejsrevisionen af reformen af den fælles landbrugspolitik [7], som Kommissionen forelagde den 10. juli 2002, og som stats- og regeringscheferne havde aftalt vedrørende »Agenda 2000«. Den anbefalede heri, at der blev indført en enkeltbetaling pr. bedrift, som skulle ydes

4 — Ifølge W. Schwartz, *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (udgivet af Heinz Mayer), artikel 32, punkt 6, s. 17, var integreringen af landbrugssektoren i det fælles marked i begyndelsen meget omtvistet af militære og politiske grunde. På denne baggrund kan den beslutning, som de medlemsstater, der grundlagde EØF, traf, om også at gøre landbrugssektoren til et fællesskabsanliggende, slet ikke understreges nok. Den var efter de traumatiske erfaringer fra de to verdenskrige og de efterfølgende hungerår en varig fredsstiftende foranstaltning af samme kvalitet, som samlingen af de nationale mine- og stålindustrier i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab selv var. Ifølge R. Priebe og R. Mögele, Agrarrecht, i: M. Dauses (udg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, bind 1, del G, punkt 2, s. 3, kan den europæiske landbrugspolitiks nuværende situation kun forstås på baggrund af udgangspositionen på det tidspunkt, hvor Fællesskabet blev oprettet. Landbruget i Europa i slutningen af 1950'erne var i vidt omfang præget af målet om forsyningssikkerhed samt af et relativt udviklings- og indkomstefterslæb i forhold til andre erhvervsgrene.

5 — Ifølge I. Heuser, »Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik«, *Jahrbuch des Agrarrechts* (udgivet af C. Calliess m.fl.), Köln, 2006, s. 187, er landbruget på nuværende tidspunkt fortsat præget af, at den tekniske udvikling, intensive produktionsmetoder samt den dermed forbundne opnåelse af overskud medfører en stigende belastning af miljøet.

6 — Jf. Det Europæiske Råds konklusioner af 26.3.1999 i Berlin vedrørende indholdet af reformen af den fælles landbrugspolitik. Det hedder heri: »Indholdet af denne reform vil sikre, at landbruget er multifunktionelt, bæredygtigt, konkurrencedygtigt og jævnt fordelt på hele det europæiske område, herunder også i regioner med særlige vanskeligheder, i stand til at bevare landskabet, opretholde naturområderne og yde et væsentligt bidrag til landdistrikternes levedygtighed samt imødekomme forbrugernes ønsker og krav med hensyn til levnedsmiddelkvalitet og -sikkerhed, *miljøbeskyttelse* og dyrevelfærd.«

7 — Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 10.7.2002, KOM(2002) 394 endelig udg., s. 22.

uafhængigt af produktionen og var betinget af, at »krydsoverensstemmelses«-normer for miljø, fødevaresikkerhed og -kvalitet samt dyrevelfærd blev overholdt.

46. En tilsvarende tilgang var allerede indført med den horisontale forordning (EF) nr. 1259/1999 [8], hvis artikel 3 pålagde medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe miljøforanstaltninger [9]. Deri var de direkte betalinger blevet harmoniseret og gjort betinget af opfyldelse af miljøkrav. Denne forordning tog allerede hensyn til jordbeskyttelsesaspekter, hvilket også var tilfældet med den senere vedtagne forordning nr. 1782/2003, der er genstand for den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse. Havde medlemsstaterne i henhold til forordning nr. 1259/1999 imidlertid en skønsbeføjelse med hensyn til anvendelsen af beskyttelsesbetingelser, er alle modtagere af direkte betalinger nu undergivet denne foranstaltning i henhold til forordning nr. 1782/2003 [10].

8 — Rådets forordning nr. 1259/1999 af 17.5.1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte (EFT L 160, s. 113).

9 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1259/1999, som har overskriften »Miljøbeskyttelseskrav«, foreskriver følgende: »For så vidt angår landbrugsvirksomhed, der falder inden for denne forordnings anvendelsesområde, træffer medlemsstaterne de miljøforanstaltninger, de finder hensigtsmæssige i betragtning af situationen med hensyn til den anvendte landbrugsjord eller den pågældende produktion, og som afspejler de potentielle miljøvirkninger. Disse foranstaltninger kan omfatte: — støtte til gengæld for forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug — generelle obligatoriske miljøkrav — særlige miljøkrav, der udgør en betingelse for direkte betalinger.« W. Schwartz, a.st. (fodnote 4), artikel 34, punkt 13, s. 31, forstår denne bestemmelse således, at medlemsstaterne har fået beføjelse til at træffe hensigtsmæssige miljøforanstaltninger. V. Adam, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, bind I, Paris, 2001, s. 266, fremhæver betydningen af de miljøorienterede politiske betingelser som følge af indføjelsen af den ovenfor gengivne bestemmelse. Forfatteren betegner den som et betydeligt fremskridt i miljøpolitikken inden for den fælles landbrugspolitik.

10 — Jf. D. Bianchi, *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, s. 46, som henviser til udvidelsen af de miljøpolitiske betingelser efter reformen i 1999.

b) Miljøbeskyttelseskrav i forordning nr. 1782/2003

47. Det fremgår af forarbejderne til forordning nr. 1782/2003, at man ønskede at lægge større vægt på miljøpolitiske hensyn end i det oprindelige kommissionsforslag [11]. Medlemsstaternes forpligtelse til i henhold til artikel 5, stk. 1, at sikre, at alle landbrugsarealer bevares »i god landbrugs- og miljømæssig stand«, blev således først indføjet efterfølgende i løbet af lovgivningsproceduren. Det samme gælder for den i det væsentlige identisk formulerede forpligtelse i artikel 3 i forordning nr. 1782/2003 for en landbruger, der modtager direkte betalinger, og hvem det påhviler at gennemføre de nationale krav på stedet.

48. Denne tilføjelse ved siden af forpligtelsen til at bevare landbrugsarealer »i god landbrugs- og miljømæssig stand« har vidtrækkende følger for fortolkningen af forordning nr. 1782/2003, da det heraf kan udledes, at begge målsætninger efter fællesskabslovgivers opfattelse må betragtes som ligestillede.

11 — Kommissionens forslag af 21.1.2003 til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitiks fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder, KOM(2003) 23 endelig udg.

49. I den henseende skal det understreges, at artikel 2, litra c), i forordning nr. 1782/2003 indeholder en retlig definition af begrebet »landbrugsaktivitet«, som foruden klassiske aktiviteter udtrykkeligt omfatter »bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i henhold til artikel 5«.

50. Endvidere skal jeg bemærke, at forpligtelsen til bevarelse i god miljømæssig stand gælder uden undtagelse for »alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål«. Denne bestemmelse begrundes i tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003, hvoraf det fremgår, at dens lovgivningsmæssige mål består i at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket. Denne bestemmelse har derfor til formål at sikre, at et areal potentielt fortsat kan anvendes til landbrugsmæssige formål i fremtiden. Det fremgår således, at fællesskabslovgiver i den henseende var sig den nære sammenhæng mellem miljøbeskyttelse og landbrug bevidst.

51. Betegnende for den ovennævnte reform af den fælles landbrugspolitik, som tillægger miljøbeskyttelsen central betydning [12], er endvidere de politiske betingelser, der kommer til udtryk i forordning nr. 1782/2003, idet den direkte støtte er koblet til overholdelse af regler, som inkorporerer basisnormer for miljøbeskyttelsen. Dette henvises der udtrykkeligt til i den anden betragtning. Det samme gælder for nødvendigheden af at gøre enkeltbetalingen til en bedrift betinget af krydsoverensstemmelse med kriterierne for bl.a. miljø, som det er understreget i betragtning 24.

52. At forordning nr. 1782/2003 til dels også forfølger rent miljøpolitiske mål og giver medlemsstaterne beføjelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger, beviser endelig nødvendigheden af, som det fremgår af bilag IV, at »undgå forringelse af levesteder« samt »bevarelse af landskabstræk«, der snarere har miljøpolitisk end landbrugspolitisk karakter.

53. Det fremgår af det anførte, at den fælles landbrugspolitik har udviklet sig til at blive en fællesskabspolitik, der har fokus på miljøbeskyttelse. Forordning nr. 1782/2003 afspejler denne politik, for så vidt som den uanset sin vægt på landbrugsmæssige aspekter også forfølger miljøpolitiske mål [13]. Derfor har medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 1, og bilag IV også beføjelse til at gøre en indsats for miljøbeskyttelsen.

12 — Jf. punkt 43-46 i dette forslag til afgørelse.

13 — L. Dubois og C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. oplag, s. 315 f., henviser til de fornyelser, som den nye fælles landbrugspolitik har skabt. Heriblandt hører beskyttelse af forbrugerne, landbruget og miljøet samt prisstabilitet. Endvidere henviser de til den øgede anvendelse af miljøpolitiske betingelser som følge af vedtagelsen af forordning nr. 1782/2003.

c) De primærretlige retsgrundlag

54. Denne konstatering er også i overensstemmelse med kravene i primærretten. Rådet har vedtaget forordning nr. 1782/2003 på grundlag af traktaten, navnlig artikel 36 EF, 37 EF og artikel 299, stk. 2, EF, og dermed bestemmelserne vedrørende landbrugspolitikken.

55. Dette udelukker imidlertid ikke, at der medtages miljøpolitisk indhold, især ikke da artikel 6 EF, der blev indført som horisontal bestemmelse ved Amsterdamtraktaten, bestemmer, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktioner. Denne bestemmelse, som udtrykker det princip, at alle fællesskabsforanstaltninger skal opfylde kravene om miljøbeskyttelse, indebærer, at en fællesskabsforanstaltning ikke kan være omfattet af Fællesskabets virke på miljøområdet, alene fordi den tager hensyn til disse krav [14].

14 — Jf. dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 20. Uanset heraf er Fællesskabets indsats med hensyn til forordning nr. 1782/2003 entydigt koncentreret om landbruget.

56. Det instrument, der er indført ved artikel 6 EF, har frem for alt til formål at sikre, at målene i artikel 2 og 3 og artikel 174, stk. 1, EF opnås [15]. Det er derfor ikke udelukket, at beskyttelsen af miljøet i visse situationer kan veje tungere end de andre mål for den fælles landbrugspolitik som følge af denne traktatbestemmelse [16].

2. Medlemsstaternes kompetence til at fastlægge minimumskrav

a) Forordning nr. 1782/2003 som bemyndigelse til at fastsætte regler

57. Fællesskabslovgiver har i forbindelse med den fælles landbrugspolitik sjældent udnyttet sine reguleringskompetencer i et sådant omfang, at der ikke blev overladt nogen reguleringsbeføjelse til medlemsstaterne. Traktaten kræver heller ikke, at fællesskabslovgiver regulerer landbrugspolitiske områder udtømmende. Fællesskabslovgiver kan med

15 — Artikel 6 EF henviser til Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3. I artikel 3 EF er anført de fællesskabsaktiviteter, som de i artikel 2 EF nævnte traktatmål, dvs. bl.a. også en bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt niveau af miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, skal gennemføre. Det er dermed klarlagt, at den horisontale bestemmelse vedrører alle Fællesskabets handlinger. Af særlig miljømæssig betydning er i den henseende den fælles politik på landbrugsområdet [artikel 3, litra e)], den fælles politik på transportområdet [artikel 3, litra f)], oprettelsen og udviklingen af transeuropæiske net [artikel 3, litra o)] og foranstaltningerne på områderne energi og turisme [artikel 3, litra u)] (i denne retning også J. Jahns-Böhm, *EU-Kommentar* [udgivet af J. Schwarze], artikel 6 EF, punkt 10, s. 277).

16 — Ifølge I. Heuser, a.st. (fodnote 5), s. 201, kan beskyttelse af jorden i visse situationer også veje tungere end de andre mål for den fælles landbrugspolitik som følge af den horisontale bestemmelse om miljøbeskyttelse, artikel 6 EF.

hensyn til visse emner eller enkelte reguleringsområder principielt også lade det forblive ved nationale bestemmelser [17], især da medlemsstaterne spiller en central rolle i forbindelse med den lovgivningsmæssige og administrative gennemførelse af fællesskabsretten.

58. Dette har været tilfældet i den foreliggende sag. Forordning nr. 1782/2003 er nemlig udformet som en bemyndigelse til at fastsætte regler [18], som udtrykkeligt indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe gennemførelsesforanstaltninger. I henhold til artikel 5, stk. 1, fastlægger disse nemlig »minimumskrav« på grundlag af de »rammer«, der er opstillet i bilag IV, og som består af en række »problemer« og »normer«. Begge kategorier omfatter både målsætninger og kriterier, som skal tages i betragtning ved gennemførelsen af kravene. Forordning nr. 1782/2003 er således begrænset til at fastsætte en generel reguleringsramme [19], idet den, som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen helt korrekt har anført, indrømmer medlemsstaterne et betydeligt spillerum med hensyn til udformningen [20]. De er dermed forpligtet til på eget ansvar at konkretisere den fastsatte reguleringsramme inden for deres egen retsorden.

59. Hertil kommer en vid fortolkningsmargen, som følger af anvendelsen af generalklausulagtige kriterier og begreber, der kræver en fortolkning, f.eks. med hensyn til »egnetheden« af de forskellige nationale foranstaltninger eller de maskiner, der skal anvendes. I denne henseende er jeg enig i Det Forenede Kongeriges regerings og Kommissionens argumenter.

17 — I denne retning R. Priebe, »Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik«, *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, s. 1350. Jf. tillige V. Adam, a.st. (fodnote 9), s. 178, som har anført, at visse forordninger i forbindelse med den fælles landbrugspolitik giver medlemsstaterne bemyndigelse til at fastsætte regler. Dette rejser hverken tvivl om Fællesskabets enekompetence eller en forordnings umiddelbare gyldighed. Forfatteren har anført, at mange forordninger indrømmer medlemsstaterne et stort spillerum med hensyn til udformningen, men at det på ingen måde kan sluttes heraf, at der er tale om en renationalisering af den fælles landbrugspolitik. Denne vurdering deles også af R. Priebe og R. Mögele, a.st. (fodnote 4), punkt 19. G. Thiele, *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin, 1997, s. 76, sondrer mellem forordninger, som ikke overlader nogen skønsbeføjelse til medlemsstaterne med hensyn til indholdet og derfor kan anvendes direkte, og forordninger, som enten udtrykkeligt giver medlemsstaterne beføjelse til at regulere indhold eller ikke opstiller udtømmende regler, således at medlemsstaterne derfor har en skønsbeføjelse.

18 — Dette omfatter forordninger, som skal suppleres af gennemførelsesforanstaltninger, der træffes af fællesskabslovgiver eller den nationale lovgiver på grundlag af en udtrykkelig eller implicit bemyndigelse eller forpligtelse (jf. W. Schroeder, i: *EUV/EGV Kommentar* [udgivet af R. Streinz], artikel 249 EF, punkt 61; M. Ruffert i: *EUV/EGV Kommentar* [udgivet af C. Calliess og M. Ruffert], artikel 249, punkt 43, s. 2133). Domstolen har fastslået, at der ikke er noget til hinder for, at fællesskabslovgiver i en forordning bemyndiger en medlemsstat til at træffe gennemførelsesforanstaltninger (jf. dom af 11.11.1992, sag C-251/91, Teulie, Sml. I, s. 5599, præmis 13, og af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania Zuccherifici, Sml. s. 2749, præmis 34).

19 — Således også P. Borghi, »Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)«, *Rivista di diritto agrario*, 2005, s. 100, som er af den opfattelse, at der med bilag IV kun stilles et skema til rådighed (bestående af målene samt de instrumenter, der skal anvendes for at virkeliggøre disse), som medlemsstaterne skal holde sig til ved fastlæggelsen af minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand. Tilsvarende også D. Bianchi, a.st. (fodnote 10), s. 228, efter hvis opfattelse fællesskabslovgiver kun har fastsat en generel reguleringsramme. Dermed har denne ønsket at indrømme medlemsstaterne et vidt spillerum med hensyn til udformningen og samtidig overdrage et stort ansvar til dem.

20 — R. Priebe, a.st. (fodnote 17), s. 1360, har anført, at fællesskabsbestemmelserne vedrørende landbruget i langt overvejende grad gennemføres af medlemsstaterne. Hun har i denne henseende anført, at der i Fællesskabets lovgivning på landbrugsområdet er indført udformnings- og differentieringsmuligheder for medlemsstaterne. Disse viser sig i form at generalklausulagtige kriterier.

b) Den konkrete gennemførelse af forordning nr. 1782/2003 i England

60. Dette fritager imidlertid ikke medlemsstaterne for forpligtelsen til at træffe gennemførelsesforanstaltninger, som er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Forordning nr. 1782/2003 udgør det retlige kriterium, som de nationale gennemførelsesforanstaltninger skal bedømmes efter [21].

61. Vedrørende det centrale spørgsmål, om landbrugernes forpligtelse til at sørge for vedligeholdelse af offentlige veje kan omfattes af minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, har Det Forenede Kongeriges regering anført, at en sådan aktivitet kan henføres til normen »bevarelse af landskabstræk«, der er anført i bilag IV. Dette bestrides imidlertid af sagsøgeren i hovedsagen.

i) Begrebet »landskab« i henhold til forordning nr. 1782/2003

62. Der rejser sig derfor det spørgsmål, hvad der skal forstås ved begrebet »landskabstræk«. Da forordning nr. 1782/2003 ikke selv indeholder nogen retlig definition af dette begreb, er det omfattet af Domstolens fortolkningskompetence. Der skal i den forbindelse tages hensyn til den naturlige sprogbrug samt den sammenhæng, hvori begrebet normalt anvendes.

63. Ordet »landskab«, der indgår i dette begreb i den engelske sprogversion (»*landscape features*«) [22], synes foruden betydningen for kunsten at have en ren fysiognomisk samt en geografisk betydning [23]. Efter min opfattelse er det i den foreliggende sag nødvendigt at undersøge de to sidste kategorier.

21 — Som Domstolen har fastslået i Eridania Zuccherificidommen (nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 34), bevirker den umiddelbare gyldighed af den retsakt, som bemyndiger medlemsstaten til at træffe de pågældende nationale foranstaltninger, at de nationale retter kan prøve disse nationale foranstaltningers forenelighed med fællesskabsforordningens indhold.

22 — Tilsvarende også i den tyske (»*Landschaftselemente*«), italienske (»*elementi caratteristici del paesaggio*«), nederlandske (»*landschapselementen*«), portugisiske (»*características das paisagens*«) og svenske (»*landskapselement*«) sprogversion.

23 — Så entydigt defineret i *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. oplag, 1971-1984, bind 14, s. 598.

ii) Det fysiognomiske landskabsbegreb

64. Det fysiognomiske landskabsbegreb betegner ikke andet end »en del af et areal, der er synlig fra et bestemt sted eller en bestemt retning« [24]. Synlige offentlige veje, der fra et sted kan ses med et enkelt blik, må ifølge denne definition være omfattet af landskabsbegrebet.

iii) Det geografiske landskabsbegreb

— Topografiske karakteristika

65. Begrebet »landskabstræk« i bilag IV til forordning nr. 1782/2003 opviser dog visse semantiske forskelle i de enkelte sprogversioner. Således tales der f.eks. i den franske sprogversion om *»particularités topographiques«* [25], hvilket henviser til det geografiske landskabsbegreb, især da topografi er et begreb fra geografien.

66. I stor lighed med den græske oprindelse af ordet »topografi« [26] betyder det nuværende videnskabelige begreb på den ene side »lokal geografi«, »stedbeskrivelse«, »kortlægning«. På den anden side anvendes det imidlertid også til at betegne et steds konfiguration eller struktur. Begrebet »topografi« omfatter således ikke kun teknikken til at afbilde et steds bestemte konfiguration eller jordoverfladens struktur på et kort, men også de forhold, der skal afbildes. Disse forhold eller de topografiske karakteristika kan stamme fra såvel naturen som de menneskelige faktorer [27]. Blandt de menneskeskabte forhold hører foruden forskellige bygninger og infrastrukturer også veje [28].

67. Under disse omstændigheder giver det ikke anledning til problemer at betegne offentlige veje som topografiske karakteristika.

24 — Ifølge en definition i *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. oplag, 2002, bind 1, s. 1536, forstås ved begrebet »landskab« *(»landscape«)* på engelsk *»an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery«*. Den stemmer overens med definitionen af samme begreb på fransk *(»paysage«)*, som ifølge *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, s. 1836, lyder: *»etendue de terre qui s'offre à la vue«*.

25 — Tilsvarende også i den spanske sprogversion (*»particularidades topográficas«*).

26 — Begrebet »topografi« er af græsk oprindelse og en kombination af de græske ord »τόπος« (topos), som betyder sted, og »γραφειν« (graphein), at skrive. »Topographein« betyder derfor ordret »at beskrive et sted«.

27 — Jf. opslaget om begrebet »topografi« i *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. oplag, 1975, bind 11, s. 848, og i *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, s. 1244.

28 — Ifølge opslaget om begrebet topografisk kort (*»topographic map«*) i *The New Encyclopaedia Britannica* (fodnote 27), bind 11, s. 848, hvorefter der herpå afbildes både naturlige og menneskeskabte forhold. Til sidstnævnte kategori hører byer og landsbyer, veje, jernbanelinjer, kanaler, dæmninger, broer, tunneler, parker og andre forhold.

— Definition af det geografiske landskabsbegreb

68. Uanset heraf omfatter det geografiske landskabsbegreb også topografiske karakteristika. Dette betegner ifølge én definition »en bestemt del af jordoverfladen, som på grundlag af sin ydre fremtoning og den kombinerede virkning af de her forekommende geografiske faktorer (herunder menneskelig aktivitet) har et karakteristisk præg og derved skiller sig ud fra det omgivende område« [29]. Ifølge en bredere definition forstås ved »landskab« i geografisk forstand »en del af et areal eller en region med de karakteristiske topografiske karakteristika, navnlig som formet eller ændret af (sædvanligvis naturlige) processer eller agenser« [30].

69. Ifølge disse definitioner kan synlige offentlige veje udgøre »landskabstræk« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003. Den første af ovennævnte definitioner, som beskriver det geografiske landskabsbegreb, taler nemlig udtrykkeligt om, at en del af jordoverfladen også kan være præget af menneskelig aktivitet — såsom anlæg af veje. Den anden landskabsdefinition synes i det mindske ikke fuldstændig at udelukke sådanne menneskelige faktorer, selv om det lægges til grund, at det areal, der kan afgrænses, hovedsageligt vil være præget af naturlige faktorer.

70. Det resultat af fortolkningen, at offentlige veje er omfattet af begrebet »landskab«, støttes endvidere af, at menneskelige indgreb i naturen på ingen måde altid kun skal betragtes som skadelige, men absolut også er anerkendt som en værdifuld faktor i miljøforvaltningen, f.eks. i forbindelse med landskabspleje og landskabsarkitektur. Derfor sondres der nu til dags mellem »oprindeligt naturlandskab« og menneskeskabt »kulturlandskab« [31].

71. Det er derfor efter den nuværende opfattelse, at landskaber kan bestå af naturlige elementer som »træer, krat, buske, levende hegn, blomster, græs, vandløb og klipper«, men også kunstige objekter som »dæk, terrasser, pladser, brolægninger, pavilloner og brønde« [32]. Alt dette taler for, at elementer, som stammer fra menneskets hånd, f.eks. anlagte gang- og markstier, ligeledes skal betragtes som en del af landskabet i den ovenfor beskrevne geografiske forstand.

29 — Jf. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (fodnote 23), bind 14, s. 598.

30 — I *Shorter Oxford Dictionary* (fodnote 24), bind 1, s. 1536, defineres det engelske begreb for »landskab« som geografisk begreb på følgende måde: »*a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents*«.

31 — Jf. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (fodnote 23), bind 14, s. 598.

32 — Jf. i den henseende det udførlige opslag vedrørende begrebet »*landscape architecture*« i *The New Encyclopaedia Britannica* (fodnote 27), bind 7, s. 139 f.

72. Det kan derfor konstateres, at offentlige veje ligeledes skal betragtes som »landskabstræk« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

c) Foranstaltning med henblik på »bevarelse af landskabstræk«

73. Ved at landbrugere pålægges forpligtelse til at vedligeholde offentlige veje, opfylder medlemsstaten sin fællesskabsretlige pligt til i henhold til bilag IV til forordning nr. 1782/2003 at sørge for, at landskabstræk bevares.

74. Bekendtgørelsen for England tager nemlig sigte på at sikre sådanne offentlige vejes fortsatte bestående. Den indeholder bestemmelser, som har til formål at tilskynde en landbruger til at beskytte offentlige veje. For det første forbyder de ham under strafansvar at beskadige en synlig gangsti eller ridesti eller anden vej. For det andet forpligter de ham til i tilfælde af tilsidesættelse at rette op på den beskadigede gang- eller ridesti, således at det sikres, at der fortsat er mulighed for at anvende den som offentlig vej.

75. De foranstaltninger, der er fastsat i den engelske bekendtgørelse, er derfor absolut egnede til at sikre, at landskabstræk bevares.

d) Vedligeholdelse af offentlige veje som foranstaltning til at sikre »vedligeholdelse« og »undgå forringelse af levesteder« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003

76. En sådan foranstaltning vil samtidig kunne henføres til »problemet« »vedligeholdelse« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003. Dette omfatter både et »minimum af vedligeholdelse« og undgåelse af en »forringelse af levesteder«.

77. Lægger man — hvilket man efter min opfattelse bør gøre — et bredt landskabsbegreb til grund, som også omfatter offentlige veje som landskabstræk, er der intet, der taler imod at betragte de foranstaltninger, der er bestemt til disses bevarelse, og som er fastsat i den engelske bekendtgørelse, som »vedligeholdelse« i denne bestemmelses forstand.

78. Bortset herfra hersker der efter min opfattelse ingen tvivl om, at offentlige veje har en ikke uvæsentlig betydning for bevarelsen af menneskers levesteder i landdistrikter, især da betydningen af offentlige

veje for menneskenes økonomiske udfoldelse allerede var anerkendt i romerretten [33]. Først og fremmest giver offentlige veje landbrugerne mulighed for at få adgang til de landbrugsarealer, som de dyrker.

79. For det andet fremmer offentlige veje, som det også fremgår af forelæggelseskendelsen [34], mobiliteten for både dem, der bor på landet, og besøgende fra andre landsdele. Netop i landlige regioner kan gang- og vandrestier forbedre offentlighedens adgangsmuligheder til naturen og dermed muliggøre dags- og langtidsudflugter, hvilket på sin side gavner land- og bybefolkningens rekreation [35]. Miljøets rekreationsfunktion, som fremmes gennem tilstedeværelsen af offentlige veje, er på sin side forbundet med økonomiske fordele for landbefolkningen, hvis eksistens ikke sjældent afhænger af turisme, da den giver en betydelig mulighed for værditilvækst.

80. Offentlige veje har samtidig til formål at beskytte miljøet ved at markere de for fauna og flora sikre vandrestier for besøgende og derved sikre, at de menneskeskabte miljøskader begrænses. Derved bidrager de til at bevare dyrs og planters levesteder. Samtidig

33 — Ifølge R. Monier, *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. oplag, Paris, 1947, s. 432, havde servitutter, som også omfattede offentlige veje, til formål at sikre en optimal økonomisk udnyttelse af fast ejendom. I romerretten sondrede man inden for servitutterne mellem grundservitutter (*servitutes praediorum rusticorum*) og ejendomsservitutter (*servitutes praediorum urbanormum*). I forbindelse med denne sondring var det ikke afgørende, hvor de pågældende faste ejendomme lå, men derimod, hvilket formål servitutten havde. Grundservitutterne omfattede retten til at færdes over (*iter*), retten til at køre over (*via*), retten til at drive kvæg over (*actus*) og retten til at lede vand over (*acquae ductus*) en grund. Disse fire servitutter er formentlig de ældste, som romerretten kendte. Færdselsretten (*iter*) gav også ret til at ride. I retten til *via* indgik også retten til at færdes, køre og drive kvæg. Servitutten *acquae ductus* kunne også omfatte udvinding af vand fra en kilde. De andre former for grundservitutter omfattede billigelse af kvægvanding, vandøsning, kvæggræsning og eftersøgning efter mineraler (jf. T. Mayer-Maly, *Römisches Recht*, 2. oplag, 1999, s. 97 f.).

34 — I forelæggelseskendelsen gengives bestemte udsnit af evalueringen af virkningen af lovgivningen (*Regulatory Impact Assessment*, herefter RIA). Heri henvises til de økonomiske virkninger, de miljømæssige virkninger, de generelle virkninger i landområderne samt de regionale virkninger af den engelske bekendtgørelse.

35 — Jf. K. Ditt, »Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990«, *Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (udgivet af F.-J. Brüggemeier og J. I. Engels), 2005, s. 39, som har anført, at lovgivningen for England og Wales til beskyttelse af naturen allerede i 1940'erne sondrede mellem en streng naturbeskyttelse til videnskabelige formål og en natur- og landskabsbeskyttelse til æstetisk-turistmæssige formål. I forbindelse med den æstetisk-turistmæssige natur- og landskabsbeskyttelse vedtog parlamentet den 18.3.1949 *National Parks and Access to the Countryside Act*. I henhold til loven skulle *County Councils* bl.a. give den rekreationssøgende befolkning adgang til frie arealer, der ikke var udnyttet til landbrugsformål, gennem aftaler med ejerne, opretholde gamle offentlige veje og sørge for nye offentlige veje. Foruden naturparker skulle der oprettes såkaldte *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB)*. På grund af den stigende interesse for at udnytte natur og landskab i efterkrigstiden vedtog regeringen endelig den 3.8.1968 *Countryside Act*. Den gav *County Councils* mulighed for med en betydelig omkostningsgodtgørelse fra staten at oprette *Country Parks* til den rekreationssøgende befolkning. Den nugældende *Countryside and Rights of Way Act 2000* regulerer offentlighedens adgang til landdistrikterne, idet loven, som det fremgår af betragtningerne, også forfølger miljøpolitiske mål som »bevarelse af en regions naturlige skønhed«, »bevarelse af naturen« og »beskyttelse af faunaen«.

sikres det, at vandrere og trekkingturister bliver på de særligt afmærkede stier og ikke ulovligt betræder de eventuelt tilgrænsende landbrugsmarker og forårsager skade på afgrøderne.

81. I den henseende er der en berettiget offentlig interesse i, at offentlige veje vedligeholdes regelmæssigt og beskyttes mod ødelæggelser. Da forpligtelsen til at vedligeholde offentlige veje tjener denne målsætning, kan den ligeledes betragtes som en foranstaltning til at »undgå forringelse af levesteder« som omhandlet i bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

3. Konklusioner

82. Sammenfattende kan det konstateres, at artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003 indrømmer medlemsstaterne et vidt spillerum med hensyn til udformningen ved fastlæggelsen af minimumskravene for arealers gode landbrugs- og miljømæssige stand [36].

83. Blandt minimumskravene i henhold til denne bestemmelse hører også krav, som i overvejende grad forfølger et miljøpolitisk mål. Vedligeholdelsen af offentlige veje kan henføres til denne kategori af minimumskrav, især da det for det første fremgår af bilag IV, at de fastsatte normer omfatter bevarelsen af landskabstræk. Offentlige veje udgør som nævnt landskabstræk i denne bestemmelses forstand [37].

84. For det andet sikrer en lovbestemt forpligtelse som den, der er fastsat i bekendtgørelsen for England, et minimumsniveau for vedligeholdelse som omhandlet i bilag IV, da den både sikrer et minimum af vedligeholdelse og undgår forringelse af levesteder [38].

85. Vedligeholdelsen af offentlige veje som et minimumskrav i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, der er fastlagt på regionalt plan, er dermed i overensstemmelse med de rammer, der er fastsat i bilag IV. I øvrigt er der ingen holdepunkter for, at denne foranstaltning i sig selv ikke står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, dvs. at bevare alle landbrugsarealer i god landbrugs- og miljømæssig stand. Den anvendelse af »proportionale, objektive og graduerede kriterier«, der er fastsat i anden betragtning til forordning nr. 1782/2003, vedrører den beslutning, som medlemsstaten skal træffe i det konkrete tilfælde med hensyn til inddragelse af støtte, hvis lovlighed i givet fald skal prøves af den kompetente nationale domstol. Det bemærkes endelig, at en sådan inddragelse i

36 — Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

37 — Jf. punkt 72 i dette forslag til afgørelse.

38 — Jf. punkt 77 og 81 i dette forslag til afgørelse.

henhold til anden betragtning til denne forordning ikke berører de sanktioner, der er fastlagt ved andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen eller den nationale lovgivning.

86. I den henseende befinder bekendtgørelsen for England sig inden for den reguleringsramme, som forordning nr. 1782/2003 fastsætter.

87. Det første præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at en medlemsstat kan inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje i sine normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, og bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

B — *Det andet spørgsmål*

88. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt at få oplyst, om det almindelige fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling er til hinder for en regional forskellig gennemførelse af fællesskabsret i en medlemsstat, således at forskellige dele heraf har forskellige normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5 og bilag IV til Rådets forordning nr. 1782/2003, når det indgår i denne medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele.

1. Decentral gennemførelse af fællesskabsretten

89. Inden jeg behandler den tilsidesættelse af det almindelige fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling, som sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, anser jeg det for nødvendigt at påpege, at fællesskabsretten ikke er til hinder for en decentral gennemførelse på nationalt og regionalt plan. Dette kan på den ene side forklares ved det behov for en decentral og differentieret gennemførelse, der gør sig gældende i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, men også medlemsstaternes forfatningsmæssige autonomi ved fordelingen af deres nationale kompetencer, som er anerkendt i Domstolens praksis.

a) Decentral og differentieret lovgivning inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik

90. Blandt de ledende principper for den reform af den fælles landbrugspolitik, der blev indledt med »Agenda 2000«, indgår decentralisering af ansvaret fra fællesskabsplan til lokalt plan og fleksibel planlægning på grundlag af et »katalog« over foranstaltninger, der kan iværksættes efter de enkelte landes særlige behov [39]. Decentralisering og differentiering har med andre ord siden da udgjort de bærende elementer i den nuværende fælles landbrugspolitik [40].

91. Forordning nr. 1782/2003 gennemfører dette politiske koncept ved i henhold til artikel 5, stk. 1, udtrykkeligt at give medlemsstaterne beføjelse til at fastlægge minimumskrav »på nationalt eller regionalt plan«. Heraf kan udledes, at fællesskabslovgiver ikke fandt en ensartet reguleringsstrategi i hver medlemsstat nødvendig, men derimod ønskede at overlade det til hver enkelt medlemsstat at vælge, hvilket reguleringsniveau inden for dens eget politiske system der egnede sig hertil.

92. Landbrugslovgivningens decentrale udformning tager hensyn til det forhold, at en regional differentiering absolut er nødvendig. Det kræves således netop i artikel 33, stk. 2, litra a), EF, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige foranstaltninger, som den kan medføre, skal tages hensyn til de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder. Det spillerum med hensyn til udformningen, som forordning nr. 1782/2003 indrømmer de nationale og regionale beslutningstagere ved gennemførelsen, bidrager yderligere til en differentiering, der svarer til behovene i den enkelte region [41].

39 — Jf. Kommissionens informationsbrochure »Europas Agenda 2000 — På vej mod et større og stærkere EU«, s. 7 (tilgængelig på http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm). Endvidere hedder det i begrundelsen til »Agenda 2000«: »Landbruget i de 15 EU-lande er meget forskelligartet med hensyn til naturlige ressourcer, driftsformer, konkurrenceevne og indkomstniveau samt traditioner. Dette er en styrke for det europæiske landbrug, det er det, der giver det dets originale karakter og dets kvalitet. Men for at drage størst mulig fordel af denne forskelligartethed er det en forudsætning, at man drager konsekvenserne med hensyn til den måde, landbrugspolitikken udformes og forvaltes på — den måde, den fælles landbrugspolitik i øjeblikket fungerer og forvaltes på, er blevet defineret for et Fællesskab med seks medlemmer og er ikke blevet ændret i større omfang siden da. Den er ikke egnet til et EU med 15 medlemmer, der forbereder en udvidelse. Den er kompliceret, bureaukratisk og forstås i sidste ende ikke af landbrugerne. Det er derfor nødvendigt at indføre en ny model, der er mere *decentraliseret*, og som giver medlemsstaterne mulighed for selv at løse et antal spørgsmål under større hensyntagen til den særlige situation i en given sektor eller til lokale forhold«, KOM(1998) 158 endelig udg., s. 3.

40 — Således også R. Priebe, a.st. (fodnote 17), s. 1351, og V. Adam, a.st. (fodnote 9), s. 239.

41 — C. Boch, »Devolution and Community law«, *A true European*, 2005, s. 54, har anført, at decentraliserede beslutningstagere i stigende grad har at gøre med områder, hvor fællesskabslovgiver fastsætter de væsentlige politiske målsætninger. Dette gælder også for situationer, hvor de decentraliserede beslutningstagere indrømmes et spillerum med hensyn til udformningen. Alligevel gør dette spillerum det muligt for dem at tage hensyn til regionale eller lokale forskelle.

93. Andre overvejelser, f.eks. nationale, regionale og endog lokale beslutningstageres tættere tilknytning til sagen og større nærhed til borgerne [42], lovgivningsforenkling samt administrativ aflastning taler formentlig også for en decentral udformning af landbrugslovgivningen, såfremt Fællesskabets mål for den fælles landbrugspolitik til stadighed overholdes.

b) Medlemsstaternes autonomi ved fordelingen af deres nationale kompetencer

94. En decentral udformning af landbrugslovgivningen tager ikke mindst hensyn til regionernes større betydning i Den Europæiske Union, som det f.eks. kommer til udtryk i indarbejdelsen af subsidiaritetsprincippet i Maastrichttraktaten, oprettelsen af Regionsudvalget, regionernes ansvar for gennemførelsen af fællesskabsretten og muligheden for at være repræsenteret i Rådet i henhold til artikel 203 EF. Den tager desuden hensyn til decentraliseringsbestræbelserne i medlemsstaterne, f.eks. Det Forenede Kongerige, som i politisk henseende følger en i vidt omfang lignende logik [43], hvilket tyder på konvergens i udviklingen på fællesskabsplan såvel som i medlemsstaterne [44].

95. Den decentrale gennemførelse af fællesskabsretten er endelig i overensstemmelse

42 — Dette er i det mindste i overensstemmelse med subsidiaritetstanken, uden at det dermed anerkendes, at artikel 5, stk. 2, EF finder anvendelse, især da subsidiaritetsprincippet i henhold til denne bestemmelse ikke finder anvendelse i tilfælde af, at Fællesskabet har enekompetence. Det er omtvistet i den juridiske litteratur, om Fællesskabet har enekompetence på landbrugsområdet (jf. i den henseende W. Schwartz, a.st. (fodnote 4), artikel 37, punkt 7, s. 38). Selv hvis man antager, at der er tale om delte beføjelser mellem Fællesskabet og medlemsstaterne (jf. dom af 17.5.1990, sag C-158/89, Weingut Dietz-Matti, Sml. I, s. 2013), er der som følge af den nuværende omfattende og stadig større grad af regulering på landbrugsområdet og den omstændighed, at næsten alle generelle bestemmelser på dette område fastsættes ved forordning, stort set ikke overladt nogen handlefrihed til de enkelte medlemsstater. På den anden side er subsidiaritetstanken, som K. Lenaerts, og P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2. oplag, London, 2005, punkt 5-029, s. 102, helt korrekt har anført, som politisk princip ældre end bestemmelsen i artikel 5, stk. 2, EF og har derfor allerede inden dens indarbejdelse i traktaten indvirket på flere af Fællesskabets politikområder, herunder også den fælles landbrugspolitik.

43 — Jf. P. Leyland, »La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli«, *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, s. 91 ff., som har anført, at den omfordeling af kompetencer mellem regionerne i Det Forenede Kongerige, der betegnes *»devolution«*, i det væsentlige tager sigte på en modernisering af forvaltningsstaten, som bringer borgeren tættere på det sted, hvor de vigtige beslutninger træffes. Endvidere skal denne udvikling sikre, at der tages hensyn til de særlige forhold i hver region.

44 — A. Torre, »Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito«, *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, s. 144 ff., taler om en konvergens mellem *»devolution«* i Det Forenede Kongerige og konstitutionaliseringsprocessen i Den Europæiske Union, som fremmer de store regionale myndigheders autonomi. P. Birkinshaw, »Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution«, *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, s. 67, understreger den omstændighed, at den nævnte *»devolution«* i Det Forenede Kongerige fandt sted på et tidspunkt, hvor regionerne i Den Europæiske Union fik større betydning.

med Domstolens faste praksis [45], hvorefter enhver medlemsstat frit kan fordele kompetencerne, herunder lovningskompetencerne, på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og kan gennemføre fællesskabsretsakter, der ikke er direkte anvendelige, ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder, såfremt denne kompetencefordeling muliggør en korrekt gennemførelse af de pågældende fællesskabsretsakter. Spørgsmålet om, hvilket organ inden for medlemsstaterne der gennemfører f.eks. et direktiv, retter sig derfor ikke efter fællesskabsretten, men efter de forskellige nationale kompetencebestemmelser [46].

96. Ulempen ved fællesskabsretsordenens neutralitet i forhold til medlemsstaternes organisatoriske struktur er på sin side, at i samme omfang som en medlemsstat er berettiget til at fordele sine nationale kompetencer, som den finder det hensigtsmæssigt, og som dens forfatningssystem foreskriver, er den afskåret fra at påberåbe sig nationale forhold for at unddrage sig sine fællesskabsretlige forpligtelser [47].

97. Selv om traktaten i artikel 249, stk. 3, EF kun udtrykkeligt foreskriver en ordning for decentral gennemførelse af fællesskabsretten med hensyn til den form for retsakt, som direktiver udgør, gælder denne ordning også i forbindelse med gennemførelsen af andre fællesskabsretsakter, f.eks. en forordning, som skal konkretiseres ved hjælp af nationale lovgivningsakter [48]. Forordning nr. 1782/2003 kan som nævnt [49] henføres til denne kategori af fællesskabsretsakter.

45 — Dom af 12.6.2003, sag C-97/01, Kommissionen mod Luxemburg, Sml. I, s. 5797, præmis 37, af 13.9.2001, sag C-417/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6015, præmis 37, af 10.11.1992, sag C-156/91, Hansa Fleisch, Sml. I, s. 5567, præmis 23, af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 71, og af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, præmis 9, samt domme af 25.5.1982, sag 97/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1819, præmis 12, og sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 12. Jf. endvidere generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 28.6.2007 i sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, Sml. 2008 I, s. 1683, punkt 101, samt generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse af 10.12.2002 i sag C-103/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 2003 I, s. 5369, punkt 27.

46 — I denne retning M. Ruffert, a.st. (fodnote 18), artikel 249, punkt 63, s. 2140.

47 — Heraf fremgår fællesskabsretsordens — også af Domstolen anerkendte — folkeretlige oprindelse (jf. dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1, og af 15.7.1964, sag 6/64, Costa mod ENEL, Sml. 1954-1964, s. 531, org.ref.: Rec. s. 1141). Folkeretten regulerer alene det indbyrdes forhold mellem stater uden at gribe ind i deres indre anliggender. I den henseende er den på grundlag af princippet om staternes suverænitet indifferent med hensyn til aspekter, som vedrører statorganisatoriske regler. Det er derfor i overensstemmelse med en retsregel i den folkeretlige sædvaneret, der blev fastsat i artikel 27 i Wienerkonventionen om traktatretten, at en kontraherende part ikke kan påberåbe sig national ret for at begrunde en manglende opfyldelse af en international aftale. Som C. Boch, a.st. (fodnote 41), s. 54, helt korrekt har anført, udgør EU-/EF-traktaterne, formelt betragtet, internationale aftaler, som er bindende for medlemsstaterne. Den omstændighed, at disse er de kontraherende parter, betyder for EU, at en medlemsstats nationale forfatningssystem må være uden betydning. Indre anliggender vedkommer ikke EU, som i det væsentlige skal forblive »blind« med hensyn til den nationale kompetencefordeling.

48 — Jf. dom af 17.12.1970, sag 30/70, Scheer, Sml. 1970, s. 275, org. ref.: Rec. s. 1197, præmis 10, og af 20.10.1981, sag 137/80, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2393, præmis 3-9. I denne retning også K. Lenaerts, og P. Van Nuffel, a.st. (fodnote 42), punkt 14-047, s. 607.

49 — Jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

98. Fællesskabsretten er derfor ikke til hinder for, at det indgår i en medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele, og disse regeringer i kraft den lovgivningskompetence, der er tillagt dem, selv fastsætter normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

2. Påstanden om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

99. Det fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF, som sagsøgeren i hovedsagen tydeligvis påberåber sig [50], er et specifikt udtryk for det almindelige lighedsprincip, der hører blandt de grundlæggende fællesskabsretlige principper, og hvorefter ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og forskellige forhold ikke må behandles ensartet, såfremt en sådan behandling ikke er objektivt begrundet [51].

100. Ifølge Domstolens praksis skal medlemsstaterne overholde princippet i artikel 34, stk. 2, EF, når de gennemfører en fællesskabsbestemmelse, og navnlig også, når denne bestemmelse giver dem et valg mellem flere gennemførelsesforanstaltninger eller valgmuligheder [52]. Forbuddet mod forskelsbehandling som objektiv bestemmelse gælder derfor ikke kun for fællesskabslovgiver, som

50 — Sagsøgeren i hovedsagen påberåber sig i sit skriftlige indlæg ganske vist kun de almindelige principper om forbud mod forskelsbehandling og om lighed, men henviser til Domstolens praksis vedrørende artikel 34, stk. 2, EF. I den foreliggende sag finder imidlertid alene artikel 34, stk. 2, EF anvendelse, som indeholder et specifikt forbud mod forskelsbehandling, der ikke kun gælder for den fælles ordning for markederne for landbrugsprodukter, men for hele den fælles landbrugspolitik (i denne retning også W. Schwartz, a.st. (fodnote 4), artikel 34, punkt 30, s. 34).

51 — Jf. dom af 23.10.2007, sag C-273/04, Polen mod Rådet, Sml. I, s. 8925, præmis 86, af 22.6.2006, sag C-182/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479 præmis 170, af 30.3.2006, forenede sager C-87/03 og C-100/03, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2915, præmis 48, af 6.3.2003, sag C-14/01, Niemann, Sml. I, s. 2279, præmis 49, af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 39, af 10.3.1998, sag C-122/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 973, præmis 62, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, af 17.10.1995, sag C-44/94, Fishermen's Organisations m.fl., Sml. I, s. 3115, præmis 46, af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 18, af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch, Sml. s. 3477, præmis 9, og af 27.3.1980, forenede sager 66/79, 127/79 og 128/79, Salumi m.fl., Sml. s. 1237, præmis 14, domme af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel og Ströh, Sml. s. 1753, præmis 7, og forenede sager 124/76 og 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson og Providence agricole de la Champagne, Sml. s. 1795, præmis 16, af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig og De Bijenkorf, Sml. s. 1991, præmis 26, og forenede sager 103/77 og 145/77, Royal Scholten-Honig og Tunnel Refineries, Sml. s. 2037, præmis 26, samt mit forslag til afgørelse af 4.9.2008 i sag C-338/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. 2008 I, s. 10139, punkt 57.

52 — Klensch-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 51, præmis 10, og af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 17 og 18.

det i første række tager sigte på, men også for medlemsstaterne, for vidt som disse handler, f.eks. på grundlag af en bemyndigelse ved eller til gennemførelse af en fællesskabsforordning [53].

101. Anvendelsen af det fællesskabsretlige princip om forbud mod forskelsbehandling forudsætter i retlig henseende først og fremmest, at der foreligger en forskelsbehandling, idet der her rejser sig spørgsmålet om den relevante referenceramme. Denne referenceramme omfatter bl.a. den personkreds, der kan indgå i sammenligningen [54].

a) Den relevante referenceramme for vurdering af forskelsbehandling

i) Tilsvarende anvendelse af kriterierne til bestemmelse af selektivitet på statsstøtteområdet

102. Som den tyske regering helt korrekt har anført, skal referencerammen for vurderingen af, om der foreligger en forskelsbehandling i det konkrete tilfælde, ikke nødvendigvis fastsættes inden for en medlemsstats område, men kan også være begrænset til en del af dette område.

103. Dette har Domstolen allerede fastslået med hensyn til statsstøtte, dvs. i dommen i sagen Portugal mod Kommissionen [55], som angik spørgsmålet, om regionalt begrænsede nedsatte skatteprocenter skal betragtes som statsstøtte, der begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner« som omhandlet i 87, stk. 1, EF, dvs. har selektiv karakter.

104. Som Domstolen fastslog heri, kræver artikel 87, stk. 1, EF for så vidt angår betingelsen om selektivitet, som er en grundlæggende del af begrebet statsstøtte, en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation [56]. Efter Domstolens opfattelse gælder en sådan undersøgelse ligeledes for så vidt angår en foranstaltning, som ikke er vedtaget af den nationale lovgiver, men af en indenstatslig

53 — I denne retning T. Van Rijn, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (udgivet af von der Groeben/Schwarze), bind 1, 6. oplag, artikel 34 EF, punkt 59.

54 — Dom af 6.12.2007, sag C-300/06, Voß, Sml. I, s. 10573, præmis 40, og af 13.1.2004, sag C-256/01, Allonby, Sml. I, s. 873, præmis 61 og 73.

55 — Dom af 6.9.2006, sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7115, præmis 57.

56 — Dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 55, præmis 54, dom af 3.3.2005, sag C-172/03, Heiser, Sml. I, s. 1627, præmis 40, af 29.4.2004, sag C-308/01, GIL Insurance m.fl., Sml. I, s. 4777, præmis 68, og af 8.11.2001, sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 41.

myndighed, eftersom en foranstaltning, der er vedtaget af en regional forsamling og ikke fra centralt hold, kan udgøre støtte, når betingelserne i artikel 87, stk. 1, EF er opfyldt [57].

105. Domstolen har i den forbindelse lagt vægt på, om en indenstatslig enhed har en retlig og faktisk ordning, som gør den tilstrækkeligt selvstyrende i forhold til en medlemsstats centralregering, således at det ved de foranstaltninger, denne enhed vedtager, er den og ikke centralregeringen, der spiller en grundlæggende rolle i fastsættelsen af det politiske og økonomiske klima, som virksomhederne virker i [58]. I så fald er det området, hvorpå den indenstatslige enhed, der er ophavsmand til foranstaltningen, udøver sine beføjelser, og ikke det nationale område som et hele, der udgør den relevante sammenhæng for at undersøge, om en foranstaltning, som en sådan enhed har vedtaget, begunstiger visse virksomheder i forhold til andre virksomheder en tilsvarende faktisk og retlig situation, under hensyn til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning eller retlige ordning [59].

106. Det kan efter min opfattelse være hensigtsmæssigt at overføre en sådan tilgang til den foreliggende situation, da de af Domstolen anvendte kriterier er en hjælp ved vurderingen af, om der foreligger en situation, som uanset den områdespecifikke terminologi — på statsstøtteområdet den såkaldte selektivitet — i sidste instans ikke udgør andet end en forskelsbehandling af erhvervsdrivende.

107. Anvender man således denne tilgang på den foreliggende situation, skal den relevante referenceramme for vurderingen af, om den pågældende ordning har en diskriminerende karakter, være begrænset til den del af en medlemsstat, hvis forvaltningsorganer har egne lovgivningskompetencer i henhold til de gældende forfatningsmæssige bestemmelser.

108. I det konkrete tilfælde skal referencerammen fastlægges til England som en del af Det Forenede Kongerige, især da Det Forenede Kongeriges regering, som anført indledningsvis [60], i decentraliserede anliggender almindeligvis kun handler vedrørende England i henhold til lovbestemmelserne om decentralisering og decentraliseringsaftalen. I henhold til de nationale bestemmelser er den ansvarlig for at fastlægge minimumskravene for arealers gode landbrugs- og miljømæssige stand i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1782/2003. For så vidt udøver den på

57 — Dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 55, præmis 55, og dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 17.

58 — Dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 55, præmis 62. Det skal således undersøges, om der faktisk foreligger en decentralisering. C. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948, s. 86 f., sondrer mellem en ren eller afsluttet og en uafsluttet eller relativ decentralisering. Den første variant foreligger, når en bestemt myndighedshandling udelukkende foretages af decentrale organer. Den anden variant forudsætter deltagelse af centrale og decentrale organer, idet sidstnævnte har forrang.

59 — Dommen i sagen Portugal mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 55, præmis 66.

60 — Jf. punkt 10-13 i dette forslag til afgørelse. J. Loughlin, »The European Dimension of UK Devolution«, *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, bind 1, s. 483, behandler ikke Det Forenede Kongeriges regerings gennemførelsesbeføjelser, men derimod de regionale lovgiveres rolle. Han har i den forbindelse anført, at med undtagelse af England råder alle andre dele af Det Forenede Kongerige (Skotland, Wales og Nordirland) over egne politiske organer. England har således ikke sit eget parlament eller sin egen rådsforsamling. I stedet fungerer det britiske parlament samtidig som Det Forenede Kongeriges og Englands parlament.

landbrugsområdet så at sige de kompetencer, der er tillagt en regional regering, tilsvarende de kompetencer, der er tillagt de andre regionale regeringer i andre dele af Det Forenede Kongerige.

ii) Identificering af kilden til en forskelsbehandling

109. I forbindelse med specifikke tilfælde af forskelsbehandling anvender Domstolen med henblik på at bestemme den relevante referenceramme en tilgang, der i det væsentlige er baseret på de samme betragtninger, idet den tager udgangspunkt i kilden til forskelsbehandlingen. På grundlag heraf er en forskelsbehandling udelukket, når de forskelle, hvorpå en forskelsbehandling beror, ikke kan tilskrives en og samme kilde. Efter Domstolens opfattelse mangler der i et sådant tilfælde nemlig en enhed, der er ansvarlig for denne ulighed, og som i givet fald kan genoprette ligebehandlingen [61].

110. Denne tilgang er hovedsageligt blevet anvendt på situationer, hvor personer påberåbte sig princippet om lige løn til mænd og kvinder i henhold til artikel 141 EF. Domstolen har således fastslået i Allonby-dommen [62], at der ikke forelå tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i et tilfælde, hvor en kvindelig underviser af sin arbejdsgiver, et agentur, der leverede tjenesteydelser til et college, krævede samme løn som mandlige arbejdstagere ved dette college. Domstolen begrundede sin afgørelse med, at agenturet som formidler ikke udgjorde en enhed med den egentlige ordregiver, college. Godtgørelserne for de udførte ydelser kom derfor ikke fra den samme kilde [63]. Da forskellene i lønnen ikke kunne tilskrives en og samme kilde, var det ikke muligt at påberåbe sig artikel 141 EF.

111. Denne tilgang kan efter min opfattelse ligeledes overføres til den situation, hvor fællesskabsretten gennemføres på nationalt plan — som den foreliggende sag vedrører — da den beror på den principielle betragtning, at blot det forhold, at der foreligger ulighed, ikke alene kan være genstand for en påstand om forskelsbehandling. Tværtimod forudsætter forskelsbehandling pr. definition, at

61 — Allonby-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 54, præmis 46, og dom af 17.9.2002, sag C-320/00, Lawrence m.fl., Sml. I, s. 7325, præmis 18.

62 — Allonby-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 54, præmis 46.

63 — E. Evtimov, »Anmerkung zum Urteil Allonby«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Heft/2004, s. 214, er af den opfattelse, at dette er den afgørende grund til, at en forskelsbehandling var udelukket i det pågældende tilfælde.

uligheden kan henføres til en og samme aktør [64]. Heraf følger nødvendigvis, at det principielt kun er den pågældende myndighed [65], som inden for sit territoriale område træffer gennemførelsesforanstaltninger med virkning for de lokale borgere, der kan betragtes som kilde til en forskelsbehandling. En eventuel forskelsbehandling blandt adressaterne for en bestemt national ordning kan kun tilskrives denne myndighed og også kun afhjælpes af denne.

112. Forskelle i de forskellige nationale bestemmelser udgør derfor ikke forskelsbehandling, da de ikke kan tilskrives adfærden hos den samme myndighed [66]. Denne kan derimod frit lovgive på de områder, som falder inden for dens kompetence, således at alene den forskellige regulering af et spørgsmål i to forskellige medlemsstater ikke kan udgøre en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

113. Dette har længe været anerkendt i Domstolens praksis [67]. Domstolen har således for første gang i dommen i sagen Van Dam en Zonen m.fl. [68] fastslået, at anvendelsen af nationale retsregler ikke alene kan anses for at være i strid med forbuddet mod forskelsbehandling, fordi andre medlemsstater angiveligt anvender mindre strenge bestemmelser.

114. Dette er uden videre indlysende, da en modsat fortolkning ville medføre en uantagelig begrænsning af medlemsstaternes lovgivningsmæssige handlefrihed.

115. Det samme må gælde, når det indgår i en medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har

64 — I denne retning S. Plötscher, *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin, 2003, s. 48, som er af den opfattelse, at forskelsbehandling forudsætter, at uligheden kan tilskrives en aktør. Blot det forhold, at der foreligger ulighed, kan alene ikke være genstand for påstanden om forskelsbehandling. Så længe det ikke kan fastslås, at de ulige tilstande, f.eks. forskellige konkurrencemæssige positioner, der findes inden for en gruppe af sammenligningsobjekter (personer, varer osv.), kan tilskrives adfærden hos et retssubjekt, kan der heller ikke tales om en forskelsbehandling. Forskelsbehandling forudsætter således, at uligheden kan tilskrives en adressat. H. Zerr, *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, s. 4, er af den opfattelse, at det for at tale om en ulige behandling er nødvendigt, at der foreligger mindst to adfærdsytringer fra en og samme person.

65 — A. Von Bogdandy i: Grabitz og Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, bind I, artikel 12, punkt 9, har anført, at en forskelsbehandling kun er mulig ifølge den herskende forståelse, hvis de to situationer, der skal sammenlignes, reguleres af den samme myndighed. En tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling er derfor udelukket i forbindelse med forskelsbehandling, der er en følge af kombinationen af bestemmelser fra forskellige myndigheder, navnlig EU og en medlemsstat. Den modsatte fortolkning ville medføre en uantagelig begrænsning af medlemsstaternes lovgivningsmæssige handlefrihed.

66 — Således også A. Epiney i: *EUV/EGV Kommentar* (udgivet af C. Calliess og M. Ruffert), artikel 12, punkt 9, s. 480, og M. Holoubek, *EU-Kommentar*, a.st. (fodnote 15), artikel 12, punkt 43, s. 342 f.

67 — Jf. dom af 13.2.1969, sag 14/68, Walt Wilhelm, Sml. 1969, s. 1, org.ref.: Rec. s. 1, præmis 13, af 28.6.1978, sag 1/78, Kenny, Sml. s. 1489, præmis 18, af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 38 f., af 7.4.1979, sag 136/78, Auer, Sml. s. 437, præmis 23-26, af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, Van Dam en Zonen m.fl., Sml. s. 2345, præmis 10, af 14.7.1981, sag 155/80, Oebel, Sml. s. 1993, præmis 9, af 25.1.1983, sag 126/82, Smit, Sml. s. 73, præmis 27, af 7.5.1992, forenede sager C-251/90 og C-252/90, Wood og Cowie, Sml. I, s. 2873, præmis 19, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 8, af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 21, og af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 17.

68 — Dommen i sagen Van Dam en Zonen m.fl. (nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 10). Denne retspraksis blev videreført i Oebel-dommen (præmis 9), Smit-dommen (præmis 27), Wood og Cowie-dommen (præmis 19) og Perfili-dommen (præmis 17), der alle er nævnt ovenfor i fodnote 67.

lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele [69], især da fællesskabsretten, som allerede påvist, ikke kun ikke er til hinder for en decentral gennemførelse på regionalt eller lokalt plan [70], men i forbindelse med forordning nr. 1782/2003 endog fremmer en sådan med henblik på en differentieret gennemførelse af den fælles landbrugspolitik [71]. I et sådant tilfælde kan derfor kun myndigheden i den pågældende del af medlemsstaten i givet fald være kilden til en forskelsbehandling.

b) Konklusioner

116. Dermed fører denne tilgang ligeledes til den konklusion, at den relevante referenceramme i den foreliggende sag må begrænses til England som en del af Det Forenede Kongerige. Dette betyder med hensyn til en sag som den foreliggende, at der i de enkelte dele af Det Forenede Kongerige ganske vist kan foreligge ulige tilstande, men at disse ikke kan tilskrives en forskelsbehandling, som kan henføres til en fælles myndighed, hvorved der mangler en afgørende betingelse for at anvende forbuddet mod forskelsbehandling i henhold til artikel 34, stk. 2, EF.

117. Som følge heraf kan adressaten for en gennemførelsesforanstaltning, der er truffet af en regional myndighed, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende ikke påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 34, stk. 2, EF, fordi enkelte dele angiveligt anvender mindre strenge bestemmelser.

118. På baggrund heraf når jeg til den konklusion, at det ikke giver anledning til uberettiget forskelsbehandling, at forskellige dele af en medlemsstat har forskellige normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003, når det indgår i denne medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele.

69 — Jf. den afvigende udtalelse fra dommer Matscher vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.10.1981, Dudgeon mod Det Forenede Kongerige (individuel klage nr. 7525/76), hvori denne erklærede, at den omstændighed, at nationale ordninger er forskellige, hvilket er karakteristisk for en forbundsstat, aldrig i sig selv kan udgøre forskelsbehandling. Det er heller ikke nødvendigt at begrunde dette. At påstå noget andet ville betyde, at man fuldstændig ser bort fra føderalismens kerne.

70 — Jf. punkt 98 i dette forslag til afgørelse. C. Boch, a.st. (fodnote 41), s. 57, kommer til samme konklusion. Forfatteren er af den opfattelse, at når fællesskabsretten indrømmer medlemsstaterne spillerum med hensyn til udformningen, og gennemførelsen i henhold til denne medlemsstats forfatningsret er overladt til decentraliserede organer, er der intet, der taler imod, at disse organer kan udøve deres skønsbeføjelse uafhængigt af hinanden. I forbindelse med den såkaldte *»devolution«* i Det Forenede Kongerige er forfatteren af den opfattelse, at regionerne i denne medlemsstat absolut har beføjelse til at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser på forskellig måde, hvilket allerede er sket inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

71 — Jf. punkt 90 og 93 i dette forslag til afgørelse.

VIII — Forslag til afgørelse

119. På baggrund af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra High Court of Justice (England & Wales) på følgende måde:

»1) En medlemsstat kan inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje i sine normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

2) Det giver ikke anledning til uberettiget forskelsbehandling, at forskellige dele af en medlemsstat har forskellige normer for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5, stk. 1, i og bilag IV til forordning nr. 1782/2003, når det indgår i denne medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele.«