# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL V. TRSTENJAK van 3 februari 2009 [1]

## Inhoud


I — Inleiding . . . . . I - 6359

II — Toepasselijke bepalingen . . . . . I - 6359

A — Gemeenschapsrecht . . . . . I - 6359

B — Nationaal recht . . . . . I - 6362

III — Feiten en hoofdgeding . . . . . I - 6364

IV — Prejudiciële vragen . . . . . I - 6365

V — Procesverloop voor het Hof . . . . . I - 6365

VI — Voornaamste argumenten van partijen . . . . . I - 6366

A — Eerste vraag . . . . . I - 6366

B — Tweede vraag . . . . . I - 6367

VII — Juridische beoordeling . . . . . I - 6370

A — Eerste vraag . . . . . I - 6370

1. Milieuaspecten in verordening nr. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Verhouding tussen landbouw en milieubescherming in het kader van het GLB . . . . . I - 6371

b) Belang van de milieubescherming in verordening nr. 1782/2003 . . . . I - 6372

c) Rechtsgrondslag in het primaire recht . . . . . I - 6374


1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2. Bevoegdheden van de lidstaten tot vaststelling van minimumeisen . . . . . I - 6374

a) Verordening nr. 1782/2003 als machtiging tot regelgevend optreden . . I - 6374

b) Concrete uitvoering van verordening nr. 1782/2003 in Engeland . . . . I - 6376

i) Begrip „landschap" in de zin van verordening nr. 1782/2003 . . . . I - 6376

ii) Fysiognomisch landschapsbegrip . . . . . I - 6377

iii) Geografisch landschapsbegrip . . . . . I - 6377

— Topografische kenmerken . . . . . I - 6377

— Definitie van het geografische landschapsbegrip . . . . . I - 6378

c) Maatregel tot „instandhouding van landschapselementen" . . . . . I - 6379

d) Onderhoud van voor het publiek toegankelijke wegen als maatregel tot „onderhoud [van gronden]" en om „achteruitgang van habitats [te] voorkomen" in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 . . . I - 6379

3. Conclusies . . . . . I - 6381

B — Tweede vraag . . . . . I - 6382

1. Decentrale uitvoering van het gemeenschapsrecht . . . . . I - 6382

a) Decentrale en gedifferentieerde wetgeving in het kader van het GLB . . I - 6383

b) Autonomie van de lidstaten bij de verdeling van hun nationale bevoegdheden . . . . . I - 6384

2. Schending van het non-discriminatiebeginsel . . . . . I - 6386

a) Relevante referentiekader voor de beoordeling van een ongelijke behandeling . . . . . I - 6387

i) Analoge toepassing van de selectiviteitscriteria uit het recht inzake staatssteun . . . . . I - 6387

ii) Identificatie van de bron van een discriminatie . . . . . I - 6389

b) Conclusies . . . . . I - 6391

VIII — Conclusie . . . . . I - 6392

## I — Inleiding

1. In de onderhavige prejudiciële procedure heeft de High Court of Justice of England and Wales (hierna: „verwijzende rechter") het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen twee prejudiciële vragen gesteld over de uitvoering in het nationale recht van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers. [2]

2. De eerste prejudiciële vraag betreft de uitlegging van artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, waarbij de verwijzende rechter inzonderheid wenst te vernemen, of een lidstaat eisen inzake het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang (public rights of way) rusten, kan opnemen onder de in deze voorschriften bedoelde normen inzake goede landbouw- en milieuconditie van gronden. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of er sprake is van een verboden discriminatie, wanneer in de deelgebieden van een lidstaat verschillende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 gelden, om reden dat de nationale constitutionele regelingen bepalen dat verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot de onderscheiden deelgebieden van deze lidstaat.

3. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Mark Horvath (hierna: „verzoeker") en de Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (minister van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken; hierna: „verweerder") betreffende de wettigheid van een nationale uitvoeringsregeling, die voor Engeland de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie van landbouwgronden vaststelt.

## II — Toepasselijke bepalingen

### A — *Gemeenschapsrecht*

4. Op 29 september 2003 heeft de Raad verordening nr. 1782/2003 vastgesteld, die op 28 oktober 2003 in werking is getreden.

2 — Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

5. De verordening beoogt te voorzien in een regeling ter ondersteuning van het inkomen van landbouwers door middel van een bedrijfstoeslag (hierna: „bedrijfstoeslagregeling"). De bedrijfstoeslagregeling strekt ertoe landbouwers een van hun productie „ontkoppeld" minimuminkomen te garanderen door hun „toeslagrechten" toe te kennen op grond waarvan zij jaarlijks een rechtstreekse betaling kunnen aanvragen. De verkrijging van de door de landbouwer aangevraagde jaarlijkse rechtstreekse betaling uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling is verbonden aan een aantal verplichtingen, die de „randvoorwaarden" worden genoemd (artikel 3).

6. De randvoorwaarden bestaan uit twee componenten: de „Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen" (artikel 4), die op communautair niveau worden vastgesteld, en de „Goede landbouw- en milieuconditie" (artikel 5).

7. Artikel 5, lid 1, van de verordening bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen, op nationaal of op regionaal niveau, minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vast op basis van het in bijlage IV vastgestelde kader, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven. Een en ander doet geen afbreuk aan de normen inzake goede landbouwpraktijken zoals die worden toegepast in de context van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad, noch aan de landbouwmilieumaatregelen die het referentieniveau van de goede landbouwpraktijken te boven gaan."

8. Worden de randvoorwaarden niet nageleefd, dan wordt overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het betrokken kalenderjaar moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken.

9. Bijlage IV bij de verordening luidt als volgt:

„Goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5

| Onderwerp | Normen |
|---|---|
| Bodemerosie: De bodem beschermen door middel van passende maatregelen | — Minimale bodembedekking<br>— Minimaal landbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse<br>— Instandhouding van terrassen |
| Organische stof in de bodem: Het gehalte van organische stof in de bodem handhaven door passende praktijken | — Normen voor vruchtwisseling in voorkomend geval<br>— Stoppelbeheer op bouwland |
| Bodemstructuur: De bodemstructuur in stand houden door passende maatregelen | — Passend machinegebruik |
| Minimaal onderhoud: Zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats voorkomen | — Een minimale veebezetting en/of een passend regime<br>— Bescherming van blijvend grasland<br>— Instandhouding van landschapselementen<br>— Verstruiking van de landbouwgrond door ongewenste vegetatie voorkomen” |

B — *Nationaal recht*

10. In 1998 heeft het parlement van het Verenigd Koninkrijk wetgeving uitgevaardigd die voorzag in een systeem van decentraal bestuur voor Wales, Noord-Ierland en Schotland. Met betrekking tot gedecentraliseerde materies handelt de regering van het Verenigd Koninkrijk doorgaans alleen voor Engeland.

11. De wettelijke regeling inzake de verhouding tussen de regering van het Verenigd Koninkrijk en de decentrale overheden wordt aangevuld door het „Devolution Memorandum of Understanding" (memorandum van overeenstemming over decentralisatie), dat tot doel had deze verhouding nader uit te werken in de vorm een politieke intentieverklaring. Volgens de decentralisatiewetgeving en het Memorandum of Understanding dienen de decentrale overheden de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen na te komen voor zover deze gedecentraliseerde materies betreffen. Op grond van de decentralisatiewetgeving hebben de ministers van het Verenigd Koninkrijk nog steeds de bevoegdheid om zonodig te interveniëren om de nakoming van die verplichtingen te verzekeren. Volgens de decentralisatiewetgeving handelen de decentrale overheden onrechtmatig wanneer zij wet- of regelgeving uitvaardigen die onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De decentrale overheden kunnen, net zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk, voor de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks worden aangesproken in geval van ontoereikende uitvoering of toepassing van gemeenschapsrecht.

12. In beginsel zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het algemeen en de uitvoering van de verordening van de Raad in het bijzonder gedecentraliseerde materies en behoren zij dus tot de bevoegdheid van elke decentrale overheid. Bijgevolg hebben verweerder (die daarbij uitsluitend met betrekking tot Engeland handelde) en elk van de decentrale overheden ter nakoming van de krachtens artikel 5 van verordening nr. 1782/2003 op hen rustende verplichtingen elk eigen uitvoeringsregelingen (Regulations) vastgesteld, waarin ten dele onderling verschillende minimumnormen inzake goede landbouw- en milieuconditie zijn vastgesteld.

13. De relevante uitvoeringsregeling voor Engeland is de „Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004" [besluit van 2004 betreffende de bedrijfstoeslagregeling en de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Randvoorwaarden) (Engeland)], SI 2004/3196 (hierna: „Engelse uitvoeringsregeling"), die op 1 januari 2005 in Engeland in werking is getreden.

14. In de punten 26 tot en met 29 van de uitvoeringsregeling heeft verweerder eisen inzake het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, opge-

nomen in de normen inzake goede landbouw- en milieuconditie. Daarin is onder meer bepaald:

„26. Het is een landbouwer verboden:

(a) zonder rechtmatige machtiging of rechtmatig excuus een zichtbaar wandelpad, een zichtbaar ruiterpad of enige andere zichtbare niet-verharde voor het publiek toegankelijke weg te verstoren zodat het pad of de weg ongeschikt wordt voor de uitoefening van een openbaar recht van doorgang; of

(b) zonder rechtmatige machtiging of rechtmatig excuus de vrije doorgang over een zichtbare voor het publiek toegankelijke weg op enigerlei wijze opzettelijk te belemmeren.

27. De landbouwer moet ervoor zorgen dat elke overstap, elk hek en elke soortgelijke structuur waarop section 146(5) van de Highways Act 1980 [wet van 1980 betreffende voor het publiek toegankelijke wegen] niet van toepassing is, op een zichtbaar wandelpad of een zichtbaar ruiterpad veilig is, en deze aldus herstellen dat de rechten van de personen die gebruik maken van het voetpad of het ruiterpad, niet op onredelijke wijze worden belemmerd.

28. (1) Wanneer een landbouwer een zichtbaar wandelpad of een zichtbaar ruiterpad (niet zijnde een pad langs de rand van een veld) heeft verstoord zoals toegestaan krachtens section 134 van de Highways Act 1980, moet hij binnen de termijn bedoeld in section 134(7) van die Act of binnen de termijn waarmee die periode krachtens section 134(8) van die Act is verlengd:

(a) dat wandel- of ruiterpad over de minimumbreedte ervan aldus heraanleggen dat het redelijkerwijze geschikt is voor de uitoefening van een recht van doorgang, en

(b) het tracé van het wandel- of ruiterpad over de minimumbreedte ervan aldus op de grond aangeven dat het herkenbaar is voor het publiek dat er gebruik wil van maken.

(2) In dit punt heeft ‚minimumbreedte' met betrekking tot een voor het publiek toegankelijke weg dezelfde betekenis als in Schedule 12A van de Highways Act 1980.

29. In de punten 26, 27 en 28 van dit Schedule

hebben ‚ruiterpad', ‚weg', ‚pad langs de rand van een veld', ‚wandelpad' en ‚verharde weg' de betekenis die deze begrippen hebben in section 329(1) van de Highways Act 1980;

heeft ‚voor het publiek toegankelijke weg' de betekenis die dit begrip heeft in section 328 van de Highways Act 1980;

en betekent ‚zichtbaar': als weg te onderscheiden voor een persoon met een normaal gezichtsvermogen die over die weg wandelt of rijdt."

15. Geen van de door de decentrale overheden vastgestelde uitvoeringsregelingen bevat voorschriften die overeenkomen met die van de punten 26 tot en met 29 van de Engelse uitvoeringsregeling.

16. De verwijzende rechter heeft de rechtsgevolgen van de relevante bepalingen van de Highways Act 1980 samengevat als volgt:

„Verstoring van een wandelpad, een ruiterpad of een niet-verharde voor het publiek toegankelijke weg is een strafbare handeling als bedoeld in section 131A. Volgens section 134 mogen wandel- en ruiterpaden, niet zijnde paden langs de rand van een veld, worden omgeploegd, maar is er sprake van een strafbare handeling wanneer zij niet binnen de genoemde termijn worden heraangelegd. Belemmering van de vrije doorgang over een voor het publiek toegankelijke weg is een strafbare handeling als bedoeld in section 137. Ingevolge section 146(1) is de eigenaar van de grond verplicht elke overstap en elk hek of soortgelijke structuur te onderhouden. De punten 26 tot en met 28 weerspiegelen derhalve in grote mate deze bepalingen van de Highways Act 1980, maar alleen met betrekking tot zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten."

## III — Feiten en hoofdgeding

17. Verzoeker is landbouwer en beherend vennoot van een agrarisch familiebedrijf in het graafschap Suffolk in Engeland. Hij is houder van rechten in het kader van de bedrijfstoeslagregeling. Op zijn landerijen bevinden zich wegen waarop conform de toepasselijke Engelse voorschriften openbare rechten van doorgang rusten.

18. Verzoeker heeft de verwijzende rechter verzocht om toetsing van de punten 26 tot en met 29 van de Engelse uitvoeringsregeling. Hij voert aan dat de opneming van eisen inzake het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, inbreuk maakt op het gemeenschapsrecht. Enerzijds zijn openbare wegen geen landbouwgronden. Anderzijds schendt de Engelse uitvoeringsregeling het gemeenschapsrechtelijke gelijkheidsbeginsel, aangezien geen soortgelijke voorschriften zijn opgenomen in de uitvoeringsregelingen die door de andere decentrale overheden in het Verenigd Koninkrijk zijn vastgesteld.

19. Daarop heeft de verwijzende rechter beslist om het Hof van Justitie krachtens artikel 234 EG te verzoeken om uitlegging van verordening nr. 1782/2003. Tegen deze beslissing heeft verweerder hoger beroep ingesteld, dat door de Court of Appeal is afgewezen.

## IV — Prejudiciële vragen

20. De Court of Appeal heeft bij beschikking van 11 juli 2007 het Hof van Justitie verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen van de High Court:

In een situatie waarin een lidstaat heeft voorzien in een systeem van decentraal bestuur waarin de centrale overheid bevoegd is gebleven om met betrekking tot het gehele grondgebied van de lidstaat te handelen teneinde de nakoming te verzekeren van de communautaire verplichtingen die voor die lidstaat voortvloeien uit verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001:

1) Kan een lidstaat onder zijn normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5[, lid 1,] van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 eisen opnemen inzake het onderhoud van zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten?

2) Wanneer volgens het nationale constitutionele recht van een lidstaat verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot onderscheiden deelgebieden van die lidstaat, kan de omstandigheid dat in die deelgebieden verschillende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5[, lid 1,] van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 gelden, aanleiding geven tot verboden discriminatie?

## V — Procesverloop voor het Hof

21. De prejudiciële verwijzing is op 14 september 2007 ingekomen ter griffie van het Hof.

22. Verzoeker in het hoofdgeding, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend binnen de in artikel 23 van het Statuut van het Hof genoemde termijn.

23. Ter terechtzitting van 26 november 2008 zijn de gemachtigden van verzoeker in het hoofdgeding, van de regering van het Verenigd Koninkrijk, van de Duitse en de Ierse regering alsmede van de Commissie verschenen om opmerkingen te maken.

## VI — Voornaamste argumenten van partijen

A — *Eerste vraag*

24. *Verzoeker* in het hoofdgeding is van mening dat het door de Engelse uitvoeringsregeling voorgeschreven onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, niet behoort tot de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie, die een lidstaat krachtens artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 kan vaststellen. Tot die minimumeisen behoren daarentegen wel: de instandhouding van landschapselementen, de structuur van de landbouwbedrijven, en de voorkoming van de achteruitgang van habitats. Verzoeker voert voorts aan dat artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 de wegen op percelen landbouwgrond uitdrukkelijk uitsluit, wanneer deze als voederareaal worden gebruikt, en trekt daaruit de conclusie, dat rechten van doorgang niet binnen de werkingssfeer van de verordening kunnen vallen, aangezien zij verband houden met wegen. Bovendien voorziet verordening nr. 1782/2003 in gemeenschappelijke regels voor de Gemeenschap, zodat de lidstaten niet mogen voorbijgaan aan de minimumeisen en evenmin verdergaande eisen mogen vaststellen voor bepaalde delen van hun grondgebied.

25. Zelfs indien de aan de orde zijnde Engelse voorschriften zouden moeten worden geacht milieubeschermingsvoorschriften te zijn, zouden het geen minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie zijn. Aangezien verordening nr. 1782/2003 als rechtsgrondslag de verdragsbepalingen inzake landbouw heeft, kan de milieubeschermingscomponent in die minimumeisen niet worden opgevat als een zelfstandig voorschrift dat loutere milieubeschermingscriteria bevat. Ingevolge artikel 4 van verordening nr. 1782/2003 zijn alleen de communautaire instellingen bevoegd voor de vaststelling van milieueisen.

26. Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk* moet de eerste vraag bevestigend worden beantwoord. In dat verband verwijst zij naar de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1782/2003 en inzonderheid naar de uitdrukkelijke opneming van eisen op het gebied van milieubescherming in de bepalingen van deze verordening, met name in artikel 5 ervan.

27. De regering van het Verenigd Koninkrijk voert aan, dat de in bijlage IV vermelde instandhouding van landschapselementen ook ziet op het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten. Dit begrip dient ruim te worden uitgelegd, aangezien het begrip „landschap" in de communautaire milieuwetgeving onder andere door de mens gecreëerde elementen, maar ook elementen van historische, culturele of archeologische waarde omvat, waarmee wordt erkend dat het landschap een wezenlijk onderdeel van het milieu is. Bij een restrictieve uitlegging van het begrip landschapselementen, in die zin dat rechten van doorgang op paden en ruiterpaden uitgesloten zouden zijn, zou dus afbreuk worden gedaan aan de milieubeschermingsdoelstellingen van artikel 5 van verordening nr. 1782/2003. Volgens bijlage IV houden deze „normen" bovendien verband met de volgende „onderwerpen": „zorgen voor een minimaal onderhoud" en de „achteruitgang van habitats voorkomen".

28. De *Commissie* voert aan, dat de eerste vraag betrekking heeft op de omzettingsmarge waarover de lidstaten op grond van artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 beschikken. Volgens haar beschikken de lidstaten over een grote mate van vrijheid bij de vaststelling van minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie van gronden, zodat van lidstaat tot lidstaat of zelfs van regio tot regio grote verschillen kunnen bestaan in de inhoud van elk van de minimumeisen. Bovendien zijn een aantal in bijlage IV vermelde begrippen zoals „passend machinegebruik" of „landschapselementen" zo algemeen, dat zij de lidstaat een grote marge laten bij de uitlegging.

29. De Commissie betoogt dat het begrip „landschapselementen" centraal staat in het hoofdgeding, en dat een lidstaat in ieder geval kan stellen dat het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten geschikt is om de achteruitgang van habitats te voorkomen, wat ook een „onderwerp" van bijlage IV is. Voorts kan een lidstaat wegen als „landschapselementen" beschouwen. Op grond van de na het woord „landbouw-" vermelde woorden „en milieuconditie" in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 zijn de lidstaten volgens haar bovendien gerechtigd, minimumeisen met een louter milieuoogmerk vast te stellen. Er bestaat geen tegenspraak tussen de rechtsgrondslag van verordening nr. 1782/2003 en de opneming van doelstellingen van milieubeleid in de bepalingen ervan, aangezien artikel 6 EG juist voorziet in de inaanmerkingneming van de eisen inzake milieubescherming bij de omschrijving en de uitvoering van andere takken van het communautaire beleid, waaronder het landbouwbeleid.

B — *Tweede vraag*

30. *Verzoeker* voert aan, dat er sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke situaties in het Verenigd Koninkrijk, dat als een eenheidsstaat is georganiseerd. Deze omstan-

digheid verhoogt de druk op de Engelse landbouwers, die net zoals hun collega's uit andere delen van het land, al hun toeslagrechten willen behouden. Een dergelijke ongelijke behandeling is niet objectief gerechtvaardigd en maakt derhalve inbreuk op het algemene non-discriminatiebeginsel, dat iedere lidstaat inzonderheid bij de uitvoering van gemeenschapsrecht in acht dient te nemen, ongeacht zijn nationale constitutionele bepalingen of de interne verdeling van de wetgevende bevoegdheden. Bovendien is een dergelijke ongelijke behandeling in strijd met de verdragsbepalingen inzake landbouw.

31. Hoewel artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 volgens verzoeker bepaalt dat een lidstaat de minimumeisen op nationaal of op regionaal niveau kan vaststellen, betekent dit niet dat de gemeenschapswetgever aan de regionale regeringen binnen de lidstaten een bevoegdheid tot vaststelling van de minimumeisen toekent. Voorts hebben de woorden „regionaal niveau" betrekking op gebieden waarvan de afbakening gerechtvaardigd is op grond van de kenmerken uit de verordeningsbepaling, en dienen zij niet bijvoorbeeld in politieke zin te worden opgevat. Hoe dan ook is een lidstaat, ook al zou hij op grond van artikel 5, lid 1, kunnen beslissen, op welk niveau de minimumeisen moeten worden vastgesteld, gehouden, elke schending van de gemeenschapsrechtelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie op zijn grondgebied te verhinderen.

32. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* stelt voor om de tweede prejudiciële vraag ontkennend te beantwoorden. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt, dat de lidstaten aan hun gemeenschapsrechtelijke verplichtingen kunnen voldoen door de vaststelling van maatregelen op centraal, regionaal of lokaal niveau. De uitvoering van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 op regionaal niveau in het Verenigd Koninkrijk is dus verenigbaar met het gemeenschapsrecht. Door in zijn rechtspraak te erkennen dat de lidstaten het gemeenschapsrecht op regionaal niveau mogen uitvoeren, is het Hof van Justitie ervan uitgegaan, dat er geen sprake is van een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie wanneer de regionale overheden op verschillende wijze uitvoering geven aan het gemeenschapsrecht. Van een discriminatie in de zin van het gemeenschapsrecht kan maar sprake zijn wanneer een en dezelfde wetgever gelijke situaties ongelijk behandelt. Deze conclusie is logisch, aangezien de verschillen in uitvoering tussen de regio's in beginsel geen grotere discriminatie opleveren dan de verschillen in uitvoering tussen de lidstaten. Bovendien blijkt uit de omstandigheid, dat artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 verwijst naar de vaststelling van minimumnormen „op nationaal of op regionaal niveau", dat het een lidstaat vrij staat zijn verplichtingen op regionaal of op lokaal vlak te vervullen, waarbij deze mogelijkheid evenwel niet van een uitdrukkelijke vermelding afhangt.

33. Ten slotte zet de regering van het Verenigd Koninkrijk uiteen, dat een dergelijke benadering verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel en met het daaraan ten grondslag liggende beginsel, dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger dienen te worden genomen.

34. De *Duitse regering* is enkel op de tweede vraag ingegaan en stelt eveneens voor om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Volgens haar wordt het gemeenschapsrechtelijke algemene discriminatieverbod niet geschonden wanneer verschillende gedecentraliseerde instanties voor deelgebieden onderscheiden minimumeisen vaststellen, aangezien er geen sprake is van een ongelijke behandeling. Het gemeenschapsrecht erkent de nationale constitutionele structuren en de bevoegdheidsverdeling voor de uitvoering van gemeenschapsrecht, en inzonderheid de bevoegdheid van regionale overheden. Bij de beoordeling, of er sprake is van een ongelijke behandeling, is het juiste referentiekader dus niet de hele lidstaat, maar de betrokken bevoegde regionale overheid, die het Gemeenschapsrecht op eigen bevoegdheid uitvoert.

35. Voorts stelt de Duitse regering, dat een eventuele ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd zou zijn door de in het nationale recht, in het bijzonder het constitutionele recht, vastgestelde bevoegdheidsverdeling tussen centrale en decentrale instanties van een lidstaat.

36. De *Commissie* wijst erop, dat volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 de lidstaten minimumeisen vaststellen op nationaal of op regionaal niveau. Klaarblijkelijk achtte de gemeenschapswetgever een coherente aanpak in iedere lidstaat niet noodzakelijk. Ook al zou kunnen worden verdedigd, dat de regionalisering van de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie van gronden slechts mogelijk is indien dit verenigbaar is met de verschillende doelstellingen van de regio's, is het veel waarschijnlijker, dat de Gemeenschapswetgever het gewoon aan iedere lidstaat overliet om binnen zijn politieke bestel het geschikte niveau te kiezen voor de vaststelling van de vereiste normen.

37. Betreffende de vraag, of er sprake is van discriminatie, is de Commissie van mening, dat een ongelijke behandeling slechts discriminatie in de zin van het gemeenschapsrecht kan opleveren, wanneer deze aan één bron is toe te schrijven. Bijgevolg moet worden afgewezen het betoog van verzoeker in het hoofdgeding, volgens hetwelk degene die discrimineert het Verenigd Koninkrijk is, aangezien het enerzijds verantwoordelijk is voor de vervulling van zijn gemeenschapsrechtelijke verplichting en anderzijds ervoor heeft gekozen de betrokken bepalingen aldus uit te voeren dat daardoor een discriminatie is ontstaan. De Commissie betoogt, dat het Verdrag geen bepalingen bevat die de decentrale structuur van sommige lidstaten ter discussie stellen. Integendeel, elke lidstaat heeft het recht te bepalen op welk politiek niveau bepaalde materies, met inbegrip van de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen, worden geregeld, voor zover het doel van de betrokken gemeenschapsregeling wordt verzekerd. De omstandigheid, dat de ministers van het Verenigd Koninkrijk een residuele handelingsbevoegdheid behielden met betrekking tot gedecentraliseerde materies, is voor het onderhavige geding irrelevant.

38. De *Ierse regering* heeft ter terechtzitting in wezen het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie ondersteund. Wat de tweede vraag betreft, heeft zij betoogd dat de lidstaten in beginsel bevoegd zijn om zelf en in overeenstemming met hun constitutionele voorschriften te beslissen over de wijze waarop op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven aan het gemeenschapsrecht. Daarbij geldt evenwel als voorwaarde, dat de genomen maatregelen binnen de grenzen van de toegekende uitvoeringsmarge blijven en dat de doelstellingen van het gemeenschapsrecht worden verwezenlijkt. Verschillen in de concrete uitvoering zijn derhalve volgens het gemeenschapsrecht toelaatbaar en discrimineren de rechtssubjecten niet.

39. De Ierse regering drukt voorts haar bezorgdheid uit over het feit dat een andere uitlegging door het Hof gevaar zou kunnen opleveren voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Ierland en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot aangelegenheden — zoals landbouw en milieubescherming — die tot de bevoegdheid van de Noord-Ierse autoriteiten behoren.

## VII — Juridische beoordeling

### A — *Eerste vraag*

40. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de in de Engelse uitvoeringsregeling vastgestelde verplichting voor landbouwers om te zorgen voor het onderhoud van wegen waarop een openbaar recht van doorgang rust, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1782/2003 valt. Daartoe zou deze verplichting tot de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie in de zin van artikel 5, lid 1, van deze verordening moeten behoren.

41. Een ander belangrijk geschilpunt in de onderhavige procedure, dat mijns inziens eerst dient te worden behandeld, betreft de vraag, of nationale overheden aan verordening nr. 1782/2003 het recht ontlenen om ook maatregelen van milieubeleid vast te stellen. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen dat deze bevoegdheid bestaat, terwijl verzoeker in het hoofdgeding [3] dit fundamenteel in twijfel trekt.

42. Voor het antwoord op deze vragen moet verordening nr. 1782/2003 worden uitgelegd. Voor een beter begrip van de opzet en de doelstellingen ervan moet zij daarbij eerst worden beschouwd in de algemene context ervan als uitvoeringswetgeving van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB). Bijgevolg moeten eerst de historisch-politieke achtergronden van het ontstaan ervan worden onderzocht. Daarna moet worden ingegaan op de relevante bepalingen van de verordening alsmede op de rechtsgrondslag ervan in het primaire recht.

3 — Zie punt 49 van verzoekers opmerkingen.

## 1. Milieuaspecten in verordening nr. 1782/2003

### a) Verhouding tussen landbouw en milieubescherming in het kader van het GLB

43. De landbouw speelde lange tijd een voortrekkersrol in het proces van de Europese integratie. Het GLB was een van de eerste materies waarin de lidstaten ten gunste van de Gemeenschap afstand deden van een deel van hun nationale soevereiniteit. Door de uitgaven voor dat beleid hebben zij beslag gelegd op het overgrote deel van de gemeenschapsbegroting. Deze voortrekkersrol vindt zijn verklaring in de bijzondere situatie in de naoorlogse jaren en in de betekenis van de landbouw voor de voorziening van de bevolking. Het GLB werd immers oorspronkelijk ontwikkeld om een antwoord te bieden op de roep om veiligstelling van de voedselvoorziening, stabilisering van de markten en een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking. [4]

44. Terwijl het GLB in de jaren zestig nog als motor van de integratie gold, omdat de integratie op dat gebied verder was gevorderd, is het, door een aantal mislukkingen, ten dele verworden tot een last voor de Gemeenschap. Zo hebben technische vooruitgang, intensieve productiemethoden en de daaruit voortvloeiende overschotten geleid tot een steeds grotere achteruitgang van het milieu. In het licht van deze nieuwe bedreigingen voor het milieu zijn de inspanningen van de Gemeenschap met het oog op de heroriëntering en hervorming van het GLB onder meer gericht op een evenwicht tussen productie en milieubescherming. [5]

45. Van bijzonder belang bij de totstandkoming van een Europees agrarisch milieurecht was de op de Europese Raad van Berlijn van 26 maart 1999 aangenomen „Agenda 2000" [6], waarbij een nieuw Europees landbouwmodel werd vastgesteld, waarin milieubelangen een grotere rol dienden te spelen. Vermeldenswaard is voorts de op 10 juli 2002 door de Commissie voorgestelde tussenbalans van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [7], die door de staats- en regeringsleiders in het akkoord over „Agenda 2000" was voorzien, en waarin zij voorstelde om de betaling van de van de productie ontkoppelde

4 — Schwartz, W., in H. Mayer (ed.), *Kommentar zu EUV- und EG-Vertrag*, artikel 32, punt 6, blz. 17, stelt dat de opneming van de landbouwsector in de gemeenschappelijke markt wegens militaire en politieke redenen aanvankelijk zeer omstreden was. In die omstandigheden kan de beslissing van de staten die de EEG hebben opgericht, om ook de landbouwsector gemeenschappelijk te maken, niet worden overschat. Er is sprake van een maatregel die, na de traumatische ervaringen van de twee wereldoorlogen en de daaropvolgende hongerjaren, heeft bijgedragen tot een duurzame vrede en even belangrijk was als de opneming van de nationale mijn- en staalindustrie in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staat. Priebe, R., en Mögele, R., „Agrarrecht", in M. Dauses (ed.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, boekdeel 1, deel G, punt 2, blz. 3, betogen dat de huidige situatie van het Europese landbouwbeleid slechts kan worden begrepen tegen de achtergrond van de omstandigheden bij de oprichting van de Gemeenschap. De Europese landbouw was aan het eind van de jaren vijftig sterk gekenmerkt door de doelstelling van voorzieningsveiligheid en door een zekere ontwikkelings- en inkomensachterstand tegenover andere economische sectoren.

5 — Volgens Heuser, I., „Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik", in C. Calliess e.a. (ed.), *Jahrbuch des Agrarrechts*, Keulen, 2006, blz. 187, wordt de landbouw nog steeds gekenmerkt door de omstandigheid dat technische vooruitgang, intensieve productiemethoden en de daaruit voortvloeiende productieoverschotten, gepaard gaan met een toenemende belasting van het leefmilieu.

6 — Zie de conclusies van de Europese Raad van Berlijn van 26 maart 1999 betreffende de inhoud van de hervorming van het GLB. Daarin heet het: „De inhoud van die hervorming zal bewerkstelligen dat de landbouw multifunctioneel, duurzaam en concurrerend is, over geheel Europa, regio's met specifieke problemen inbegrepen, gespreid is, in staat is het landschap en de natuur in stand te houden en een wezenlijke bijdrage tot de levensvatbaarheid van het platteland te leveren en kan voldoen aan de wensen en de eisen van de consument op het gebied van de kwaliteit en de veiligheid van het voedsel, de *bescherming van het milieu* en het welzijn van dieren."

7 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 10 juli 2002, COM(2002) 394 def., blz. 22.

bedrijfstoeslagen per bedrijf afhankelijk te stellen van de inachtneming van dwingende „cross-compliance"-normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid en -kwaliteit, en dierenwelzijn.

46. Een dergelijke benadering was reeds ingevoerd bij de horizontale verordening (EG) nr. 1259/1999 [8], die in artikel 3 de lidstaten de verplichting oplegde om milieumaatregelen te nemen. [9] Daarin waren de rechtstreekse betalingen geüniformiseerd en gekoppeld aan eisen inzake milieubescherming. Reeds in deze verordening, zoals ook in de later vastgestelde verordening nr. 1782/2003, die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde is, kwamen aspecten van bodembescherming aan bod. Waar de lidstaten met betrekking tot de toepassing van de eisen inzake milieubescherming op grond van verordening nr. 1259/1999 nog over een beoordelingsmarge beschikten, geldt deze maatregel op grond van verordening nr. 1782/2003 thans echter voor alle ontvangers van rechtstreekse betalingen. [10]

b) Belang van de milieubescherming in verordening nr. 1782/2003

47. Uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1782/2003 blijkt dat de gemeenschapswetgever een groter belang heeft gehecht aan milieupolitieke doelstellingen dan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was voorzien. [11] Zo werd de verplichting van de lidstaten, om er overeenkomstig artikel 5, lid 1, voor te zorgen dat alle landbouwgrond „in goede milieuconditie" wordt gehouden, pas nadien, in de loop van het wetgevingsproces, ingevoegd. Hetzelfde geldt voor de in artikel 3 van verordening nr. 1782/2003 in wezen identiek geformuleerde verplichting van het bedrijfshoofd dat rechtstreekse betalingen ontvangt: hij moet de voorschriften van de lidstaat ter plaatse uitvoeren.

48. Deze toevoeging aan de verplichting om landbouwgrond „in goede landbouwconditie" te houden, heeft verregaande gevolgen voor de uitlegging van verordening nr. 1782/2003, aangezien daaruit kan worden afgeleid dat de twee doelstellingen volgens de gemeenschapswetgever gelijkwaardig zijn.

8 — Verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 113).

9 — Artikel 3 van verordening nr. 1259/1999, met als opschrift „Eisen inzake milieubescherming" bepaalt in lid 1: „Met betrekking tot landbouwactiviteiten die onder de werkingssfeer van deze verordening vallen, nemen de lidstaten de milieumaatregelen die zij passend achten gezien de specifieke situatie wat de gebruikte landbouwgrond of de productie betreft en waarin de mogelijke milieueffecten zijn verdisconteerd. Deze maatregelen kunnen omvatten:
— steun als tegenprestatie voor verbintenissen in het kader van milieumaatregelen in de landbouw,
— dwingende algemene milieueisen,
— specifieke milieueisen om voor rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen". Schwartz, W., op. cit. (voetnoot 4), artikel 34, punt 13, blz. 31, beschouwt deze bepaling als een machtiging van de lidstaten om de nodige milieumaatregelen te nemen. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, deel I, Parijs, 2001, blz. 266, benadrukt het belang van de conditionaliteit inzake het milieubeleid door de opneming van de aangehaalde bepaling. De auteur stelt dat het daarbij gaat om een aanmerkelijke vooruitgang in het milieubeleid binnen het GLB.

10 — Zie Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, blz. 46, die wijst op de uitbreiding van de milieupolitieke conditionaliteit sinds de hervorming van 1999.

11 — Voorstel van de Commissie van 21 januari 2003 voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van steunregelingen voor producenten van bepaalde gewassen, COM(2003) 23 def.

49. Daarbij dient te worden benadrukt, dat artikel 2, sub c, van verordening nr. 1782/2003 een juridische definitie van het begrip „landbouwactiviteit" bevat, die naast klassieke activiteiten uitdrukkelijk het behoud van „de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 5" omvat.

50. Bovendien moet worden vastgesteld, dat de verplichting om de goede milieuconditie te behouden zonder uitzondering geldt voor „alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden". Deze regeling wordt gemotiveerd in punt 3 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, waaruit blijkt dat haar wetgevingsdoelstelling erin bestaat, te vermijden dat landbouwgrond wordt opgegeven. De regeling strekt er dus toe te verzekeren dat gronden in de toekomst bruikbaar blijven voor de landbouw. Derhalve is duidelijk, dat de gemeenschapswetgever zich daarbij bewust was van het nauwe verband tussen milieubescherming en landbouw.

51. Een verder kenmerk van de hierboven beschreven hervorming van het GLB, waarin de milieubescherming centraal staat [12], is de in verordening nr. 1782/2003 tot uitdrukking komende beleidsconditionaliteit in de zin van een koppeling van rechtstreekse steunverlening aan de inachtneming van dwingende voorschriften, die ook basisnormen op het gebied van milieubescherming omvatten. In punt 2 van de considerans wordt daar uitdrukkelijk op gewezen. Hetzelfde geldt voor de in punt 24 van de considerans benadrukte noodzaak om de bedrijfstoeslag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van onder andere de milieubescherming.

52. Dat verordening nr. 1782/2003 ten dele ook loutere milieudoelstellingen nastreeft en de lidstaten machtigt om dienaangaande maatregelen vast te stellen, blijkt ten slotte uit de in bijlage IV vermelde noodzaak om „achteruitgang van habitats [te] voorkomen" en om „landschapselementen [in stand te houden]", welke eisen eerder met het milieubeleid dan met het landbouwbeleid verband houden.

53. Uit het voorgaande blijkt dat het GLB zich heeft ontwikkeld tot een gemeenschapsbeleid waarin rekening wordt gehouden met de bescherming van het milieu. Verordening nr. 1782/2003 geeft uitdrukking aan dit beleid, aangezien daarin, ofschoon de landbouw centraal staat, ook milieupolitieke doelstellingen worden nagestreefd. [13] Dientengevolge worden de lidstaten op grond van artikel 5, lid 1, en bijlage IV ook gemachtigd om op te treden met het oog op de milieubescherming.

12 — Zie punten 43-46 van de onderhavige conclusie.

13 — Dubois, L., en Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, derde druk, blz. 315 en volgende, wijzen op de vernieuwingen als gevolg van het nieuwe gemeenschappelijke landbouwbeleid. Daartoe behoren de bescherming van de consument, van de landbouw en van het milieu, alsmede de prijsstabiliteit. Voorts wijzen zij op de ruimere toepassing van de milieupolitieke conditionaliteit door de vaststelling van verordening nr. 1782/2003.

c) Rechtsgrondslag in het primaire recht

54. Deze vaststelling is eveneens in overeenstemming met het primaire recht. De Raad heeft verordening nr. 1782/2003 gebaseerd op het Verdrag, en inzonderheid op de artikelen 36 EG, 37 EG, en 299, lid 2, EG, en dus op de bepalingen betreffende het landbouwbeleid.

55. Dit sluit evenwel de inaanmerkingneming van aspecten van milieubeleid niet uit, daar artikel 6 EG, dat door het Verdrag van Amsterdam als horizontale bepaling is ingevoerd, bepaalt dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap. In deze bepaling komt het beginsel tot uitdrukking dat alle communautaire maatregelen moeten voldoen aan de eisen inzake milieubescherming. Zij impliceert, dat een communautaire maatregel niet op de enkele grond dat hij met die eisen rekening houdt, onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied valt. [14]

56. Artikel 6 EG strekt er met name toe te verzekeren dat de doelen van de artikelen 2 EG, 3 EG en 174, lid 1, EG worden bereikt. [15] Bijgevolg kan niet worden uitgesloten, dat op grond van deze verdragsbepaling de milieubescherming in bepaalde omstandigheden zwaarder kan wegen dan de andere doelen van het GLB. [16]

2. Bevoegdheden van de lidstaten tot vaststelling van minimumeisen

a) Verordening nr. 1782/2003 als machtiging tot regelgevend optreden

57. De gemeenschapswetgever heeft op het gebied van het GLB zijn regelgevende bevoegdheden zelden zodanig exhaustief uitgeoefend, dat de lidstaten geen enkele regelgevende bevoegdheid meer hadden. In ieder geval verlangt het Verdrag niet, dat de gemeenschapswetgever het landbouwbeleid uitputtend regelt. De gemeenschapswetgever kan bepaalde aangelegenheden of te regelen

14 — Zie arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 20). Desalniettemin ligt in het geval van verordening nr. 1782/2003 het accent van het gemeenschapsoptreden duidelijk op het gebied van de landbouw.

15 — Artikel 6 EG refereert aan het beleid en het optreden van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 3 EG. Artikel 3 EG bevat een opsomming van de activiteiten van de Gemeenschap met het oog op de verwezenlijking van de in artikel 2 EG genoemde verdragsdoelstellingen, te weten onder andere een duurzame ontwikkeling van de economische activiteit, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Bijgevolg is duidelijk, dat de horizontale bepaling toepassing vindt op elk optreden van de Gemeenschap. Bijzondere milieurelevantie hebben het gemeenschappelijke beleid op het gebied van landbouw (artikel 3, sub e), het gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer (artikel 3, sub f), het invoeren en ontwikkelen van trans-Europese netwerken (artikel 3, sub o) en de maatregelen op het gebied van energie en toerisme (artikel 3, sub u) [zie in deze zin ook Jahns-Böhm, J., in J. Schwarze (ed.), *EU-Kommentar*, artikel 6 EG, punt 10, blz. 277].

16 — Volgens Heuser, I., op. cit. (voetnoot 5), blz. 201, kan ook de bodembescherming op grond van de horizontale bepaling van artikel 6 EG in bepaalde omstandigheden zwaarder wegen dan de andere doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

onderwerpen dus in beginsel ook aan nationale regelingen overlaten [17], temeer omdat de lidstaten een centrale rol toekomt bij de uitvoering van het gemeenschapsrecht middels wetgevende en bestuurlijke maatregelen.

58. Dit is in casu het geval. Verordening nr. 1782/2003 is immers opgezet als een machtiging tot regelgevend optreden [18] die uitdrukkelijk voorziet in de verplichting van de lidstaten tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen. Volgens artikel 5, lid 1, liggen deze „minimumeisen" immers vast overeenkomstig het in bijlage IV vastgestelde „kader", dat zelf bestaat uit een reeks „onderwerpen" en „normen". Deze twee categorieën omvatten zowel doelstellingen als criteria, die bij de uitvoering van de voorschriften in acht moeten worden genomen. Met verordening nr. 1782/2003 wordt dus slechts een algemeen regelingkader vastgesteld [19], dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie terecht betogen, de lidstaten een ruime marge bij de inhoudsbepaling toekent. [20] Zij dienen derhalve binnen hun nationale rechtsorde het vastgestelde regelingskader op eigen verantwoordelijkheid nader uit te werken.

59. Daar bovenop komt nog een ruime uitleggingsmarge, die voortvloeit uit het gebruik van algemeen geformuleerde voorwaarden en begrippen die uitlegging behoeven, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot het „passend" zijn van de respectieve maatregelen van de lidstaten of van de in te zetten machines. Het betoog van de regering van het Verenigd Koninkrijk en van de Commissie moet op dit punt worden aanvaard.

17 — Zie in deze zin Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik", *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, blz. 1350. Zie ook Adam, V., op. cit. (voetnoot 9), blz. 178, die erop wijst dat bepaalde verordeningen op het gebied van het GLB de lidstaten machtigen tot regelgevend optreden. Dit doet niet af aan de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap en evenmin aan de rechtstreekse werking van een verordening. De auteur betoogt dat vele verordeningen de lidstaten een ruime speelruimte bij de toepassing toestaan, waaruit in geen geval kan worden afgeleid dat het GLB opnieuw op nationale leest wordt geschoeid. Ook Priebe, R., en Mögele, R., op. cit. (voetnoot 4), punt 19, zijn deze mening toegedaan. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlijn, 1997, blz. 76, maakt een onderscheid tussen verordeningen die de lidstaten geen speelruimte bij de inhoudsbepaling laten, zodat zij zonder meer kunnen worden toegepast, en verordeningen die hetzij de lidstaten uitdrukkelijk de bevoegdheid verlenen om inhoudelijke regelingen vast te stellen dan wel geen uitputtende regelingen vaststellen, zodat de lidstaten een beoordelingsmarge wordt gelaten.

18 — Daartoe behoren verordeningen die moeten worden aangevuld door uitvoeringsmaatregelen van de gemeenschapswetgever of de nationale wetgever op grond van een uitdrukkelijke of impliciete machtiging of verplichting (zie Schroeder, W., in R. Streinz (ed.), *EUV/EGV Kommentar*, artikel 249 EG, punt 61; Ruffert, M., in C. Calliess en M. Ruffert (ed.), *EUV/EGV Kommentar*, artikel 249, punt 43, blz. 2133). Het Hof van Justitie heeft geoordeeld, dat niets eraan in de weg staat dat de gemeenschapswetgever in een verordening een lidstaat machtigt tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen (zie arresten van 11 november 1992, Teulie, C-251/91, Jurispr. blz. I-5599, punt 13, en 27 september 1979, Eridania Zuccherifici, 230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 34).

19 — Aldus ook Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)", *Rivista di diritto agrario*, 2005, blz. 100, die van mening is dat bijlage IV slechts voorziet in een schema (bestaand uit doelstellingen en middelen die ter verwezenlijking van die doelen moeten worden aangewend), waaraan de lidstaten zich bij de vaststelling van de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie dienen te houden. Zie in die zin ook Bianchi, D., op. cit. (voetnoot 10), blz. 228, die van mening is dat de gemeenschapswetgever slechts een algemeen regelingskader heeft vastgesteld. Daarmee beoogde hij de lidstaten een ruime marge bij de inhoudsbepaling en tegelijkertijd een grote verantwoordelijkheid toe te kennen.

20 — Priebe, R., op. cit. (voetnoot 17), blz. 1360, stelt dat het gemeenschappelijke landbouwrecht grotendeels door de lidstaten wordt uitgevoerd. In dat verband wijst zij erop, dat de communautaire landbouwwetgeving de lidstaten speelruimte heeft toegekend om eigen en gedifferentieerde regelingen vast te stellen, hetgeen tot uitdrukking komt in de vorm van algemeen geformuleerde voorwaarden.

b) Concrete uitvoering van verordening nr. 1782/2003 in Engeland

60. Het voorgaande ontslaat de lidstaten evenwel niet van de plicht om met het gemeenschapsrecht verenigbare uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Verordening nr. 1782/2003 is het juridische criterium waaraan de uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten moeten worden getoetst. [21]

61. Wat de centrale vraag betreft, of de verplichting van de landbouwers om te zorgen voor het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, tot de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie in de zin van artikel 5, lid 1, behoort, voert de regering van het Verenigd Koninkrijk aan, dat een dergelijke activiteit kan worden ingedeeld onder de in bijlage IV vermelde norm „instandhouding van landschapselementen". Dit wordt evenwel door verzoeker in het hoofdgeding betwist.

i) Begrip „landschap" in de zin van verordening nr. 1782/2003

62. Bijgevolg rijst de vraag, wat onder het begrip „landschapselement" moet worden verstaan. Aangezien verordening nr. 1782/2003 zelf geen juridische definitie van dit begrip bevat, is het Hof voor de uitlegging ervan bevoegd. Daarbij moet rekening worden gehouden met het normale spraakgebruik en met de context waarin het begrip in de regel wordt gebruikt.

63. Het woord „landschap", dat aanwezig is in de Engelse taalversie („*landscape features*") van dit begrip [22], lijkt, naast de betekenis ervan in de kunst, een louter fysiognomische alsook een geografische betekenis te hebben. [23] Mijns inziens dienen in het onderhavige geval de twee laatste categorieën te worden onderzocht.

21 — Zoals het Hof in het arrest Eridania Zuccherifici (aangehaald in voetnoot 18, punt 34) heeft vastgesteld, heeft de rechtstreekse toepasselijkheid van de handeling op grond waarvan de lidstaat tot het nemen van de betrokken nationale maatregelen is gemachtigd, tot gevolg dat de nationale rechterlijke instanties deze maatregelen kunnen toetsen aan de inhoud van de gemeenschapsverordening.

22 — Zo ook in de Duitse („*Landschaftselemente*"), Italiaanse („*elementi caratteristici del paesaggio*"), Nederlandse („*landschapselementen*"), Portugese („*características das paisagens*") en Zweedse („*landskapselement*") taalversies.

23 — Aldus duidelijk onderscheiden in *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, negende druk, 1971-1984, deel 14, blz. 598.

ii) Fysiognomisch landschapsbegrip

64. Met het fysiognomische landschapsbegrip wordt niets anders bedoeld dan „een uit een bepaalde plaats of een bepaalde richting zichtbaar deel van een gebied" [24]. Volgens deze definitie moeten wegen, ten aanzien waarvan duidelijk zichtbaar is dat er openbare rechten van doorgang op rusten, en die vanuit een plaats met één blik kunnen worden overzien, onder het landschapsbegrip vallen.

iii) Geografisch landschapsbegrip

— Topografische kenmerken

65. Het begrip „landschapselementen" in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 geeft evenwel bepaalde semantische verschillen te zien in de verschillende taalversies. Zo is er bijvoorbeeld in de Franse taalversie sprake van *„particularités topographiques"* [25], hetgeen naar het geografische landschapsbegrip verwijst, aangezien de topografie een begrip uit de geografie is.

66. Nauw aansluitend bij de Griekse oorsprong van het woord „topografie" [26] betekent het huidige wetenschappelijke begrip topografie enerzijds „plaatskunde", „plaatsbeschrijving", „landmeting". Anderzijds wordt het echter ook gebruikt om de gesteldheid of de structuur zelf van een plaats te omschrijven. Het begrip „topografie" heeft dus niet alleen betrekking op de techniek om een bepaalde gesteldheid van een plaats of de structuur van het aardoppervlak op een kaart weer te geven, maar ook op de weer te geven gegevens. Deze gegeven omstandigheden of topografische kenmerken kunnen zowel natuurlijk als kunstmatig zijn. [27] Tot de door mensenhand gecreëerde gegevens behoren naast gebouwen en infrastructuren ook straten. [28]

67. Bijgevolg lijdt het geen twijfel, dat wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, topografische kenmerken zijn.

24 — Volgens een definitie uit het *Shorter Oxford English Dictionary*, vijfde druk, 2002, deel 1, blz. 1536, moet onder het begrip „landschap" (*„landscape"*) in de Engelse taal *„an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery"* worden verstaan. Deze definitie stemt overeen met de definitie van hetzelfde begrip in de Franse taal (*„paysage"*), die volgens *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, blz. 1836 luidt: *„étendue de terre qui s'offre à la vue"*.

25 — Zo ook in de Spaanse taalversie (*„particularidades topográficas"*).

26 — Het begrip „topografie" stamt uit het Grieks en is een combinatie van de Griekse woorden „τόπος" (topos), wat plaats betekent, en „γραφειν" (graphein), schrijven. Letterlijk betekent „topographein" dus „een plaats beschrijven".

27 — Zie de bijdrage betreffende het begrip „topografie" in *The New Encyclopaedia Britannica,* vijftiende druk, 1975-, deel 11, blz. 848, en in het *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, blz. 1244.

28 — Aldus de bijdrage betreffende het begrip topografische kaart (*„topographic map"*) in *The New Encyclopaedia Britannica* (voetnoot 27), deel 11, blz. 848, volgens welke op een dergelijke kaart natuurlijke en kunstmatige kenmerken worden afgebeeld. Tot deze laatste categorie behoren steden en dorpen, straten, spoorlijnen, kanalen, dammen, bruggen, tunnels, parken en andere objecten.

— Definitie van het geografische landschapsbegrip

68. Desalniettemin ziet het geografische landschapsbegrip ook op topografische kenmerken. Het kan worden gedefinieerd als „een bepaald deel van het aardoppervlak, dat door zijn uiterlijke verschijningsbeeld en door het samenspel van de aldaar aanwezige geofactoren (met inbegrip van de menselijke activiteit) een eigen karakter heeft en zich daardoor van de omgeving onderscheidt" [29]. Volgens een andere definitie betekent „landschap" in geografische zin „een deel van een land of van een gebied met zijn karakteristieke topografische kenmerken, zoals het door (in de regel natuurlijke) processen of factoren is gevormd of veranderd". [30]

69. Volgens deze definities kan er bij wegen, ten aanzien waarvan duidelijk zichtbaar is dat er openbare rechten van doorgang op rusten, sprake zijn van „landschapselementen" in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003. In de eerste definitie van het geografische landschapsbegrip wordt immers uitdrukkelijk gesteld, dat een deel van het aardoppervlak ook door menselijke activiteit — zoals de aanleg van wegen — kan zijn gevormd. De tweede landschapsdefinitie lijkt dergelijke menselijke invloeden althans niet volledig uit te sluiten, ook al wordt er daarin van uitgegaan, dat het afbakenbare gebied hoofdzakelijk door natuurlijke factoren is gevormd.

70. De uitlegging, volgens welke wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten onder het begrip „landschap" vallen, vindt voorts steun in de omstandigheid dat menselijk ingrijpen in de natuur geenszins steeds als alleen maar schadelijk moet worden beschouwd, maar beslist ook is erkend als een waardevolle factor van de inrichting van het milieu, zoals in het kader van de landschapsverzorging en -ontwikkeling. Dienovereenkomstig wordt tegenwoordig een onderscheid gemaakt tussen het „oorspronkelijke natuurlandschap" en het door menselijk ingrijpen gecreëerde „cultuurlandschap". [31]

71. De huidige opvatting is dus, dat aan landschappen vorm wordt gegeven door natuurlijke elementen, zoals „bomen, struikgewas, struiken, hagen, bloemen, grassen, gewassen en rotsen" maar ook door kunstmatige objecten zoals „plankieren, terrassen, pleinen, bestratingen, priëlen en fonteinen". [32] Dit alles wijst erop, dat ook door de mens geschapen elementen, zoals bijvoorbeeld aangelegde wandel- en veldwegen, als onderdeel van het landschap in de hierboven beschreven geografische zin moeten worden beschouwd.

29 — Zie *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (voetnoot 23), deel 14, blz. 598.

30 — In het *Shorter Oxford Dictionary* (voetnoot 24), deel 1, blz. 1536, wordt het Engelse begrip voor „landschap" als een begrip uit de geografie gedefinieerd, en wel als volgt: *„a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents"*.

31 — Zie *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (voetnoot 23), deel 14, blz. 598.

32 — Zie dienaangaande alleen al de uitvoerige bijdrage betreffende het begrip *„landscape architecture"* in *The New Encyclopaedia Britannica* (voetnoot 27), deel 7, blz. 139 en volgende.

72. Bijgevolg moeten ook wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, als „landschapselementen" in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 worden beschouwd.

c) Maatregel tot „instandhouding van landschapselementen"

73. Aangezien landbouwers worden verplicht om wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, te onderhouden, vervult de lidstaat zijn gemeenschapsrechtelijke plicht uit hoofde van bijlage IV van verordening nr. 1782/2003, om ervoor te zorgen, dat landschapselementen in stand worden gehouden.

74. De Engelse uitvoeringsregeling strekt er immers toe het patrimonium van dergelijke voor het publiek toegankelijke wegen in stand te houden. Zij bevat voorschriften, waaraan een bedrijfshoofd zich met het oog op de bescherming van voor het publiek toegankelijke wegen heeft te houden. Enerzijds verbieden die voorschriften hem op straffe van sancties, een zichtbaar wandelpad, een zichtbaar ruiterpad of enige andere voor het publiek toegankelijke weg te verstoren. Anderzijds verplichten zij hem in geval van overtreding het beschadigde wandel- of ruiterpad aldus opnieuw aan te leggen dat het redelijkerwijze geschikt is voor de uitoefening van een recht van doorgang.

75. De in de Engelse uitvoeringsregeling vastgestelde maatregelen zijn dus in ieder geval geschikt om de instandhouding van landschapselementen te verzekeren.

d) Onderhoud van voor het publiek toegankelijke wegen als maatregel tot „onderhoud [van gronden]" en om „achteruitgang van habitats [te] voorkomen" in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003

76. Een dergelijke maatregel moet tevens kunnen worden ingedeeld onder het „onderwerp" van het „onderhoud [van gronden]" („Instandhaltung von Flächen") als bedoeld in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003. Het onderhoud omvat zowel het „zorgen voor een minimaal onderhoud [van het landschap]" („Mindestmaß an landschaftspflegerische Instandhaltungsmaßnahmen") als het „[voorkomen van] achteruitgang van habitats".

77. Wanneer — zoals mijn standpunt is — wordt uitgegaan van een ruim landschapsbegrip, dat ook voor het publiek toegankelijke wegen als landschapselementen omvat, staat niets eraan in de weg, de maatregelen strekkende tot de instandhouding ervan, zoals deze waarin is voorzien bij de Engelse uitvoeringsregeling, te beschouwen als „[zorg voor het] onderhoud [van het landschap]" („landschaftspflegerische Instandhaltungsmaßnahmen") in de zin van deze bepaling.

78. Afgezien daarvan lijdt het mijns inziens geen twijfel dat voor het publiek toegankelijke wegen een niet te verwaarlozen belang hebben voor de instandhouding van de menselijke habitat in landelijke gebieden, temeer omdat

het belang van rechten van doorgang voor de economische ontwikkeling reeds in het Romeinse recht was erkend. [33] In de eerste plaats stellen rechten van doorgang de landbouwers in staat, de door hen bewerkte landbouwgronden te bereiken.

79. Voorts bevorderen voor het publiek toegankelijke wegen, zoals ook uit de verwijzingsbeslissing blijkt [34], de mobiliteit van de plattelandsbewoners en van de bezoekers uit andere delen van het land. Juist in landschappelijk interessante gebieden kunnen wandelpaden de natuur ruimer toegankelijk maken voor het publiek en daardoor gelegenheid bieden voor dag- of meerdaagse uitstappen, wat dan weer de plattelands- en stadsbevolking ontspanning kan bieden. [35] De recreatieve functie van het milieu, die door de aanwezigheid van voor het publiek toegankelijke wegen wordt bevorderd, brengt van haar kant economische voordelen met zich mee voor de plattelandsbevolking, die voor haar levensonderhoud niet zelden ook op het toerisme is aangewezen, aangezien dit veel toegevoegde waarde genereert.

80. Voor het publiek toegankelijke wegen hebben tegelijkertijd een gunstig effect op de milieubescherming, doordat zij de voor fauna en flora veilige wandelroutes voor bezoekers markeren en aldus waarborgen dat de aantasting van het milieu door de mens beperkt blijft. Daardoor dragen zij bij tot het behoud van habitats voor fauna en flora. Tegelijkertijd wordt ervoor gezorgd, dat wandelaars en trekkers op de speciaal gemarkeerde wegen

33 — Volgens Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, zesde druk, Parijs, 1947, blz. 432, strekten erfdienstbaarheden, waartoe ook rechten van doorgang behoorden, ertoe te komen tot een vanuit economisch oogpunt optimaal gebruik van een perceel. In het Romeinse recht werden de erfdienstbaarheden onderverdeeld in landelijke erfdienstbaarheden *(servitutes praediorum rusticorum)* en stedelijke erfdienstbaarheden *(servitutes praediorum urbanorum)*. Voor dit onderscheid was niet de ligging van de percelen relevant, maar wel het doel van de erfdienstbaarheid. Tot de landelijke erfdienstbaarheden behoorden het recht van overpad *(iter)*, het recht van weg *(via)*, het recht van dreef *(actus)*, en het recht van waterleiding *(acquae ductus)*. Deze vier erfdienstbaarheden zouden wel eens de oudste erfdienstbaarheden in het Romeinse recht kunnen zijn. Het recht van overpad *(iter)* omvatte ook het recht om per lastdier over het perceel te rijden. Het recht op *via* omvatte het recht van overpad en het recht van dreef. De erfdienstbaarheid van *acquae ductus* kon ook het recht omvatten om water af te leiden uit een bron. Andere landelijke erfdienstbaarheden waren het dulden van het drenken van het vee, het recht om water te putten, het weiderecht en het recht om mineralen te winnen (zie Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, tweede druk, 1999, blz. 97 en volgende).

34 — In de verwijzingsbeslissing worden bepaalde passages uit de *Regulatory Impact Assessment* (beoordeling van het effect van een regeling) aangehaald. Daarin wordt gewezen op de economische gevolgen, de milieueffecten, de ruimere plattelandseffecten en de regionale gevolgen van de Engelse uitvoeringsregeling.

35 — Zie Ditt, K., „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990", in F.-J. Brüggemeier en J. I. Engels (ed.), *Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen*, 2005, blz. 39, die erop wijst dat de natuurbeschermingswetgeving van Engeland en Wales reeds tijdens de jaren veertig van de voorbije eeuw een onderscheid maakte tussen een strenge natuurbescherming voor wetenschappelijke doeleinden en een natuur- en landschapsbescherming voor estetisch-toeristische doeleinden. Wat de estetisch-toeristische natuur- en landschapsbescherming betreft, stelde het parlement op 18 maart 1949 de *National Parks and Access to the Countryside Act* vast. Deze wet bepaalde onder meer dat de *County Councils* tot taak hadden, braakliggende, niet voor de landbouw gebruikte gronden door middel van overeenkomsten met de eigenaren voor recreatie open te stellen, oude rechten van doorgang te waarborgen en nieuwe rechten van doorgang te creëren. Naast natuurparken moesten zogenoemde *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB)* worden opgericht. Naar aanleiding van de groeiende interesse in het gebruik van de natuur en het landschap in de naoorlogstijd kondigde de regering ten slotte op 3 augustus 1968 de *Countryside Act* af. Deze wet stelde de *County Councils* in staat, met het oog op de recreatie *Country Parks* op te richten, waarbij de kosten in ruime mate door de staat werden gedragen. De thans geldende *Countryside and Rights of Way Act 2000* regelt de toegang van het publiek tot het platteland. Daarbij streeft deze wet blijkens de considerans ervan ook milieupolitieke doeleinden na, zoals het „behoud van de natuurlijke schoonheid van een gebied", het „natuurbehoud" en de „bescherming van de fauna".

blijven, de eventueel daaraan grenzende voor de landbouw gebruikte velden niet onbevoegd betreden en geen schade veroorzaken aan de aldaar aanwezige cultuurgewassen.

81. Bijgevolg bestaat er een gewettigd openbaar belang om voor het publiek toegankelijke wegen volgens de voorschriften te onderhouden en tegen teloorgang te beschermen. Aangezien de verplichting tot onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, strookt met dit doel, kan zij eveneens worden aangemerkt als een maatregel ter „[voorkoming van] achteruitgang van habitats" in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003.

3. Conclusies

82. Samenvattend kan worden vastgesteld, dat artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 de lidstaten een ruime inhoudelijke vrijheid toekennen bij de vaststelling van de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie van gronden. [36]

83. Tot de minimumeisen als bedoeld in dat voorschrift behoren ook deze waarmee hoofdzakelijk een doelstelling van milieubeleid wordt nagestreefd. Het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, kan in deze categorie van minimumeisen worden ingedeeld, aangezien enerzijds uit bijlage IV blijkt, dat de instandhouding, dit is het behoud, van landschapselementen een van de vastgestelde normen is. Voor het publiek toegankelijke wegen zijn, zoals reeds is aangetoond, landschapselementen in de zin van dit voorschrift. [37]

84. Anderzijds waarborgt een wettelijke verplichting, zoals deze waarin de Engelse uitvoeringsregeling voorziet, een minimaal onderhoud van gronden in de zin van bijlage IV, aangezien daarmee wordt gezorgd voor een minimaal onderhoud van het landschap en tevens de achteruitgang van habitats wordt voorkomen. [38]

85. Het onderhoud van voor het publiek toegankelijke wegen als een op regionaal niveau vastgestelde minimumeis in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 is dus in overeenstemming met het in bijlage IV vastgestelde kader. Overigens blijkt uit niets, dat deze maatregel als zodanig niet in verhouding stond tot het nagestreefde doel van instandhouding van alle landbouwgronden in goede landbouw- en milieuconditie. De in punt 2 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 voorgeschreven toepassing van „criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn" heeft betrekking op de door de lidstaat in het concrete geval vast te stellen beslissing om steun in te trekken, waarvan de rechtmatigheid in voorkomend geval door de bevoegde nationale rechtelijke instantie moet worden getoetst. Ten slotte dient te worden opge-

36 — Zie punt 57 van de onderhavige conclusie.

37 — Zie punt 72 van de onderhavige conclusie.

38 — Zie punten 77 en 81 van de onderhavige conclusie.

merkt, dat een dergelijke intrekking volgens punt 2 van de considerans van deze verordening de sancties op grond van andere bepalingen van communautair of nationaal recht onverlet laat.

86. De Engelse uitvoeringsregeling valt dus binnen het bij verordening nr. 1782/2003 vastgestelde regelgevingskader.

87. Mitsdien moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord, dat een lidstaat onder zijn normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 eisen kan opnemen inzake het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten.

B — *Tweede vraag*

88. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gemeenschapsrechtelijke algemene discriminatieverbod eraan in de weg staat dat de uitvoering van het gemeenschapsrecht in een lidstaat regionale verschillen te zien geeft, waarbij — wanneer de nationale constitutionele regelingen van de lidstaat bepalen dat verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot onderscheiden deelgebieden van die lidstaat — in de gebiedsdelen verschillende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 gelden.

1. Decentrale uitvoering van het gemeenschapsrecht

89. Alvorens in te gaan op de door verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde schending van het gemeenschapsrechtelijke algemene discriminatieverbod, moet er mijns inziens op worden gewezen dat het gemeenschapsrecht niet in de weg staat aan een decentrale uitvoering op het niveau van de lidstaten en op regionaal niveau. Dat wordt in de eerste plaats verklaard door de behoefte in het GLB aan een decentrale en gedifferentieerde uitvoering, maar ook door de in de rechtspraak van het Hof erkende constitutionele autonomie van de lidstaten bij de verdeling van hun interne bevoegdheden.

a) Decentrale en gedifferentieerde wetgeving in het kader van het GLB

90. Tot de hoofdlijnen van de met „Agenda 2000" op gang gebrachte hervorming van het GLB behoren de decentralisatie van de bevoegdheden van de Gemeenschap naar plaatselijk niveau en de flexibiliteit van de programmering op grond van een scala van maatregelen die, afhankelijk van de specifieke behoeften van een land, ten uitvoer kunnen worden gelegd. [39] Decentralisatie en differentiatie vormen met andere woorden sedertdien de pijlers van het huidige GLB. [40]

91. Verordening nr. 1782/2003 voert dit beleidsprogramma uit, door de lidstaten krachtens artikel 5, lid 1 uitdrukkelijk te machtigen tot de vaststelling van minimumeisen „op nationaal of op regionaal niveau". Daaruit kan worden afgeleid, dat de gemeenschapswetgever een uniforme regelgeving binnen iedere lidstaat niet noodzakelijk heeft geacht, maar integendeel aan iedere lidstaat de keuze heeft willen laten van het passende niveau van regelgeving binnen zijn politieke systeem.

92. De decentrale opzet van het landbouwrecht houdt rekening met de omstandigheid dat regionale differentiatie absoluut noodzakelijk is. Zo bepaalt artikel 33, lid 2, sub a, EG juist, dat bij het tot stand brengen van het GLB en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen rekening zal worden gehouden met de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden. Ook de vrijheid die verordening nr. 1782/2003 aan de nationale en regionale besluitvormende organen toekent om bij de uitvoering eigen regelingen vast te stellen, draagt bij tot een differentiatie die beantwoordt aan de behoeften van elke regio. [41]

39 — Zie de informatiebrochure van de Commissie „Europa's Agenda 2000 — De Europese Unie versterken en uitbreiden", blz. 7 (beschikbaar op http://ec.europa.eu/agenda2000/index_nl.htm). Voorts heet het in de toelichting bij „Agenda 2000": „De landbouw in de 15 landen van de Unie is zeer verscheiden wat betreft de natuurlijke hulpbronnen, de vormen van exploitatie, concurrentiekracht, inkomensniveau en tradities. Die verscheidenheid is de sterkte van de Europese landbouw en is bepalend voor de eigenheid en de kwaliteit ervan. Wil men daar zo goed mogelijk van profiteren, dan brengt dat echter mee dat men er de consequenties uit trekt wat betreft de opzet en het beheer van het landbouwbeleid: de wijze waarop het GLB nu functioneert en wordt beheerd, is opgezet voor een Gemeenschap van zes en is sindsdien nauwelijks veranderd. Die systematiek is niet geschikt voor een Unie van vijftien landen die zich voorbereidt op de toetreding van nieuwe leden. Het systeem leidt tot complexiteit, bureaucratie en uiteindelijk onbegrip bij de landbouwers. Er dient dus een nieuw model te komen dat *sterker gedecentraliseerd* is en dat de lidstaten de mogelijkheden geeft om zelf een aantal kwesties te regelen en daarbij beter rekening te houden met de specifieke omstandigheden van een sector of van een bepaald gebied", COM (1998) 158 def., blz. 3.

40 — Aldus ook Priebe, R., op. cit. (voetnoot 17), blz. 1351, en Adam, V., op. cit. (voetnoot 9), blz. 239.

41 — Boch, C., „Devolution and Community law", *A true European*, 2005, blz. 54, wijst erop, dat decentrale besluitvormende organen steeds meer te maken krijgen met materies waarin de Gemeenschapswetgever de essentiële beleidsdoelstellingen vaststelt. Dat is ook het geval in situaties waarin de decentrale besluitvormende organen speelruimte bij de inhoudsbepaling is toegekend. Deze marge bij de inhoudsbepaling maakt het hun evenwel mogelijk rekening te houden met regionale en plaatselijke verschillen.

93. Ook andere overwegingen, zoals bijvoorbeeld de omstandigheid dat nationale, regionale alsook lokale besluitvormende organen nauwer betrokken zijn en dichter bij de burger staan [42], de vereenvoudiging van wetgeving en de verlichting van de administratieve lasten, pleiten voor een decentrale invulling van het landbouwrecht, voor zover de communautaire doelstellingen in het kader van het GLB steeds in acht worden genomen.

94. Een decentrale organisatie van het landbouwrecht houdt niet in de laatste plaats rekening met het grotere belang van de regio's binnen de Europese Unie, dat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de verankering van het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag door het Verdrag van Maastricht, in de oprichting van het Comité van de Regio's, in de verantwoordelijkheid van de regio's voor de uitvoering van het gemeenschapsrecht, en in de mogelijkheid van een vertegenwoordiging in de Raad op grond van artikel 203 EG. Zij houdt eveneens rekening met de huidige tendenties naar decentralisatie in de lidstaten, zoals in het Verenigd Koninkrijk, die vanuit politiek oogpunt een erg gelijklopende logica volgen [43], waaruit kan worden afgeleid dat er sprake is van een convergentie tussen de ontwikkeling op gemeenschapsniveau en de ontwikkeling op het niveau van de lidstaten. [44]

b) Autonomie van de lidstaten bij de verdeling van hun nationale bevoegdheden

95. De decentrale uitvoering van het gemeenschapsrecht strookt ten slotte met de vaste

42 — Dit strookt met althans het idee van subsidiariteit, zonder dat dit betekent dat artikel 5, lid 2, EG van toepassing is, aangezien het subsidiariteitsbeginsel op grond van deze bepaling geen toepassing vindt in geval van een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. In de rechtsleer is omstreden, in hoeverre op het gebied van de landbouw een exclusieve communautaire bevoegdheid bestaat [zie dienaangaande Schwartz, W., op. cit. (voetnoot 4), artikel 37, punt 7, blz. 38]. Zelfs indien wordt aangenomen dat er sprake is van concurrerende bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten (zie arrest van 17 mei 1990, Weingut Dietz-Matti, C-158/89, Jurispr. blz. I-2013), kunnen de individuele lidstaten nauwelijks nog autonoom optreden als gevolg van de op landbouwgebied bestaande en immer toenemende regeldichtheid en van de omstandigheid, dat bijna alle algemene regelingen op dat gebied bij verordening worden vastgesteld. Anderzijds is het idee van subsidiariteit, zoals Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, tweede druk, Londen, 2005, punt 5-029, blz. 102, terecht stellen, als politiek beginsel ouder dan de bepaling in artikel 5, lid 2, EG, zodat het reeds voor de verankering ervan in het Verdrag een aantal beleidsdomeinen van de Gemeenschap, waaronder het GLB, heeft beïnvloed.

43 — Zie Leyland, P., „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli", *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Turijn, 2003, blz. 91 en volgende, die stelt dat de als *„devolution"* bestempelde overdracht van bevoegdheden naar de regio's van het Verenigd Koninkrijk in wezen ertoe strekt het staatsbestuur aldus te moderniseren, dat de belangrijke beslissingen dichter bij de burger worden genomen. Voorts beoogt deze ontwikkeling te verzekeren, dat rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van iedere regio.

44 — Torre, A., „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*, Turijn, 2003, blz. 144 en volgende, heeft het over een convergentie tussen de *„devolution"* in het Verenigd Koninkrijk en het constitutionaliseringsproces in de Europese Unie, dat de autonomie van grote territoriale overheidslichamen ondersteunt. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution", *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milaan, 2003, blz. 67, benadrukt de omstandigheid, dat de *„devolution"* in het Verenigd Koninkrijk tot stand kwam op een tijdstip waarop de regio's binnen de Europese Unie aan belang wonnen.

rechtspraak van het Hof [45], volgens welke het elke lidstaat vrij staat om de bevoegdheden, met inbegrip van de wetgevende bevoegdheid, intern naar goeddunken te verdelen, en om niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden uit te voeren, voor zover deze bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van de gemeenschapshandelingen mogelijk maakt. Voor het antwoord op de vraag, welke instantie binnen een lidstaat bijvoorbeeld een richtlijn omzet, moet dus niet naar het gemeenschapsrecht, maar naar de relevante interne bevoegdheidsregels worden gezien. [46]

96. De keerzijde van deze neutraliteit van de communautaire rechtsorde ten aanzien van de interne structuur van de lidstaten is anderzijds daarin gelegen, dat voor zover een lidstaat gerechtigd is zijn interne bevoegdheden naar goeddunken en in overeenstemming met zijn constitutionele ordening te verdelen, het hem ook verboden is interne regelingen aan te voeren om zich aan zijn communautaire verplichtingen te onttrekken. [47]

97. Ofschoon het Verdrag in artikel 249, lid 3, EG slechts voor de rechtsvorm van de richtlijn uitdrukkelijk voorziet in een regeling van decentrale omzetting of uitvoering van het gemeenschapsrecht, geldt deze regeling ook in geval van implementatie of uitvoering van andere gemeenschapshandelingen, zoals bijvoorbeeld een verordening die door middel van regelgevend optreden van de lidstaten nader moet worden uitgewerkt. [48] Zoals reeds is vastgesteld [49], behoort verordening nr. 1782/2003 tot deze categorie van gemeenschapshandelingen.

45 — Arresten van 12 juni 2003, Commissie/Luxemburg (C-97/01, Jurispr. blz. I-5797, punt 37); 13 september 2001, Commissie/Spanje (C-417/99, Jurispr. blz. I-6015, punt 37); 10 november 1992, Hansa Fleisch (C-156/91, Jurispr. blz. I-5567, punt 23); 28 februari 1991, Commissie/Duitsland (C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 71); 14 januari 1988, Commissie/België (227/85–230/85, Jurispr. blz. 1, punt 9), en 25 mei 1982, Commissie/Nederland (97/81, Jurispr. blz. 1819, punt 12, en 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 12). Zie voorts de conclusies van advocaat-generaal Sharpston van 28 juni 2007, in zaak Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon (C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 101), en van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 10 december 2002, in zaak Commissie/Duitsland (C-103/01, Jurispr. 2003, blz. I-5369, punt 27).

46 — In deze zin Ruffert, M., op. cit. (voetnoot 18), artikel 249, punt 63, blz. 2140.

47 — Daarin laat de — ook door het Hof erkende — volkenrechtelijke oorsprong van de communautaire rechtsorde zich herkennen (zie arresten van 5 februari 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Jurispr. blz. 23, en 15 juli 1964, Costa/ENEL, 6/64, Jurispr. blz. 1218). Het volkenrecht regelt slechts de onderlinge betrekkingen tussen staten, zonder zich in interne aangelegenheden te mengen. Het is dan ook, ingevolge het beginsel van de nationale soevereiniteit, neutraal ten aanzien van het staatsrecht. Dienovereenkomstig bestaat er een rechtsregel van internationaal gewoonterecht, die in artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht is gecodificeerd, volgens welke een verdragspartij zich niet op de bepalingen van zijn nationale recht mag beroepen om het niet ten uitvoer leggen van een internationaal verdrag te rechtvaardigen. Zoals Boch, C., op. cit. (voetnoot 41), blz. 54, terecht stelt, zijn de EU/EG-Verdragen, formeel beschouwd, internationale verdragen die de lidstaten verbinden. Uit de omstandigheid dat de lidstaten de verdragspartijen zijn, vloeit voor de Unie voort, dat de respectieve nationale constitutionele ordening van een lidstaat irrelevant moet zijn. Interne aangelegenheden belangen de Unie niet aan, die in wezen „blind" moet blijven wat de nationale bevoegdheidsverdeling betreft.

48 — Zie arresten van 17 december 1970, Scheer (30/70, Jurispr. blz. 1197, punt 10), en 20 oktober 1981, Commissie/België (137/80, Jurispr. blz. 2393, punten 3-9). In deze zin ook Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., op. cit. (voetnoot 42), punt 14-047, blz. 607.

49 — Zie punt 58 van de onderhavige conclusie.

98. Bijgevolg wordt het gemeenschapsrecht niet geschonden wanneer de nationale constitutionele regelingen van een lidstaat bepalen dat onderscheiden decentrale overheden wetgevende bevoegdheden hebben voor verschillende deelgebieden van deze lidstaat, en deze overheden op grond van de hun toegekende wetgevende bevoegdheden zelf de normen voor de goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 vaststellen.

2. Schending van het non-discriminatiebeginsel

99. Het gemeenschapsrechtelijke discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, EG, waarop de verzoeker in het hoofdgeding zich klaarblijkelijk beroept [50], is een specifieke uitdrukking van het algemene beginsel van gelijke behandeling, dat een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is en op grond waarvan vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. [51]

100. Volgens de rechtspraak van het Hof dienen de lidstaten het in artikel 34, lid 2, EG neergelegde beginsel te eerbiedigen bij de uitvoering van een gemeenschapsrechtelijke regeling, en inzonderheid ook dan, wanneer zij volgens de regeling tussen verschillende toepassingswijzen of mogelijkheden kunnen kiezen. [52] Het discriminatieverbod als objectieve rechtsnorm geldt bijgevolg niet alleen voor de gemeenschapswetgever, tot wie het in

50 — Verzoeker in het hoofdgeding beroept zich in zijn opmerkingen weliswaar enkel op de algemene beginselen van non-discriminatie en gelijkheid, maar verwijst naar de rechtspraak van het Hof betreffende artikel 34, lid 2, EG. Op het onderhavige geval is echter alleen artikel 34, lid 2, EG van toepassing, dat een specifiek discriminatieverbod bevat, dat niet alleen voor de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten geldt, maar voor het GLB in zijn geheel [zie in deze zin ook Schwartz, W., op. cit. (voetnoot 4), artikel 34, punt 30, blz. 34].

51 — Zie arresten van 23 oktober 2007, Polen/Raad (C-273/04, Jurispr. blz. I-8925, punt 86); 22 juni 2006, België/Commissie (C-182/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 170); 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-87/03 en C-100/03, Jurispr. blz. I-2915, punt 48); 6 maart 2003, Niemann (C-14/01, Jurispr. blz. I-2279, punt 49); 13 april 2000, Karlsson e.a. (C-292/97, Jurispr. blz. I-2737, punt 39); 10 maart 1998, Commissie/Duitsland (C-122/95, Jurispr. blz. I-973, punt 62); 17 april 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Jurispr. blz. I-1961, punt 35); 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46); 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 18); 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 25); 25 november 1986, Klensch (201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477, punt 9); 27 maart 1980, Salumi e.a. (66/79, 127/79 en 128/79, Jurispr. blz. 1237, punt 14); 19 oktober 1977, Ruckdeschel en Ströh (117/76 en 16/77, Jurispr. blz. 1753, punt 7) en Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson en Providence agricole de la Champagne (124/76 en 20/77, Jurispr. blz. 1795, punt 16); 25 oktober 1978, Koninklijke Scholten-Honig en De Bijenkorf (125/77, Jurispr. blz. 1991, punt 26) en Royal Scholten-Honig en Tunnel Refineries (103/77 en 145/77, Jurispr. blz. 2037, punt 26), alsook mijn conclusie van 4 september 2008, in zaak Commissie/Spanje (C-338/06, Jurispr. blz. I-10139, punt 57).

52 — Arrest Klensch (aangehaald in voetnoot 51, punt 10), en arrest van 14 juli 1994, Graff (C-351/92, Jurispr. blz. I-3361, punten 17 en 18).

eerste instantie is gericht, maar ook voor de lidstaten, voor zover deze bijvoorbeeld op grond van een machtiging door of ter uitvoering van een communautaire verordening optreden. [53]

101. De toepasselijkheid van het communautaire discriminatieverbod vooronderstelt om te beginnen dat er sprake is van een ongelijke behandeling, waarbij hier de vraag rijst naar het relevante referentiekader. Tot dat referentiekader behoort o.a. de groep personen die voor vergelijking in aanmerking komen. [54]

a) Relevante referentiekader voor de beoordeling van een ongelijke behandeling

i) Analoge toepassing van de selectiviteitscriteria uit het recht inzake staatssteun

102. Zoals de Duitse regering terecht stelt, moet het referentiekader voor de beoordeling van een ongelijke behandeling in het concrete geval niet noodzakelijk samenvallen met het grondgebied van een lidstaat, maar kan het beperkt zijn tot een deel van bedoeld grondgebied.

103. Zulks heeft het Hof reeds ter zake van de regels inzake staatssteun vastgesteld, en wel in het arrest in de zaak Portugal/Commissie [55], waarin werd getoetst of tot een regio beperkte belastingverlagingen moesten worden beschouwd als steunmaatregelen die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigden in de zin van artikel 87, lid 1, EG, en dus of deze selectief waren.

104. Zoals het Hof daarin heeft verklaard, moet volgens artikel 87, lid 1, EG, wat de beoordeling van de selectiviteitsvoorwaarde betreft, die voor het begrip „staatssteun" beslissend is, worden vastgesteld of een nationale maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, uit het oogpunt van de doelstelling van de betrokken regeling. [56] Volgens het Hof moet een dergelijke analyse ook worden verricht wanneer het gaat om een maatregel die niet door de nationale wetgever maar door een regionale autoriteit is vastgesteld, omdat

53 — In deze zin Van Rijn, T., in von der Groeben/Schwarze (ed.), *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar*, deel 1, zesde druk, artikel 34 EG, punt 59.

54 — Arresten van 6 december 2007, Voß (C-300/06, Jurispr. blz. I-10573, punt 40), en 13 januari 2004, Allonby (C-256/01, Jurispr. blz. I-873, punten 61 en 73).

55 — Arrest van 6 september 2006, Portugal/Commissie (C-88/03, Jurispr. blz. I-7115, punt 57).

56 — Arrest Portugal/Commissie (aangehaald in voetnoot 55, punt 54); arresten van 3 maart 2005, Heiser (C-172/03, Jurispr. blz. I-1627, punt 40); 29 april 2004, GIL Insurance e.a. (C-308/01, Jurispr. blz. I-4777, punt 68), en 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Jurispr. blz. I-8365, punt 41).

een door een territoriaal overheidslichaam en niet door de centrale overheid vastgestelde maatregel staatssteun kan vormen wanneer aan de voorwaarden van artikel 87, lid 1, EG is voldaan. [57]

105. Daarbij heeft het Hof in aanmerking genomen, of een regionale entiteit als gevolg van haar status, rechtens en feitelijk, ten opzichte van het centrale bestuur van een lidstaat dermate autonoom is dat zij, door de maatregelen die zij vaststelt, en niet het centrale bestuur, een fundamentele rol speelt in de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de ondernemingen opereren. [58] In dat geval vormt het grondgebied waarop de regionale entiteit die de maatregel heeft vastgesteld, haar bevoegdheid uitoefent, en niet het nationale grondgebied in zijn geheel, de relevante context om uit te maken of een door een dergelijke entiteit vastgestelde maatregel bepaalde ondernemingen begunstigt ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, uit het oogpunt van de doelstelling van de betrokken maatregel of rechtsregeling. [59]

106. Het lijkt mij zinvol, deze benadering op de onderhavige situatie te transponeren, aangezien de door het Hof toegepaste criteria een nuttig richtsnoer vormen bij de beoordeling van het bestaan van een situatie, waarbij het ongeacht de sectorspecifieke terminologie — in het geval van de regels inzake staatssteun de zogenoemde selectiviteit — uiteindelijk om niets anders gaat dan een ongelijke behandeling van deelnemers aan het economische verkeer.

107. Wanneer deze benadering mutatis mutandis op het onderhavige geval wordt toegepast, dient het relevante referentiekader voor de beoordeling van het discriminerende karakter van de kwestieuze regeling te worden beperkt tot het respectieve deelgebied van een lidstaat, waarvan de bestuursorganen op grond van de geldende constitutionele voorschriften, een eigen wetgevende bevoegdheid hebben.

108. In casu zou Engeland, als deelgebied van het Verenigd Koninkrijk, het referentiekader moeten vormen, aangezien de regering van het Verenigd Koninkrijk, zoals ik reeds heb opgemerkt [60], in overeenstemming met de

57 — Arrest Portugal/Commissie (aangehaald in voetnoot 55, punt 55), en arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 17).

58 — Arrest Portugal/Commissie (aangehaald in voetnoot 55, punt 62). Derhalve moet worden nagegaan of er daadwerkelijk sprake is van een decentralisatie. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*, Parijs, 1948, blz. 86 en volgende, maakt een onderscheid tussen een zuivere of voltooide decentralisatie en een onvoltooide of relatieve decentralisatie. Van de eerste variant is er sprake, wanneer een bepaalde overheidshandeling uitsluitend door decentrale organen kan worden gesteld. De tweede variant veronderstelt een deelneming van centrale en decentrale organen, waarbij deze laatste een belangrijkere positie bekleden.

59 — Arrest Portugal/Commissie (aangehaald in voetnoot 55, punt 66).

60 — Zie de punten 10-13 van de onderhavige conclusie. Loughlin, J., „The European Dimension of UK Devolution", *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, deel 1, blz. 483, gaat niet in op de uitvoerende bevoegdheden van de regering van het Verenigd Koninkrijk, maar op de rol van de regionale wetgever. In dat verband merkt hij op, dat met uitzondering van Engeland alle andere deelgebieden van het Verenigd Koninkrijk (Schotland, Wales, en Noord-Ierland) over eigen politieke organen beschikken. Engeland beschikt dus niet over een eigen parlement en regering. In plaats daarvan fungeert het Britse parlement tegelijkertijd als parlement van het Verenigd Koninkrijk en van Engeland.

decentralisatieregelgeving en het „Memorandum of Understanding" met betrekking tot gedecentraliseerde materies doorgaans alleen voor Engeland optreedt. Op grond van de nationale regelingen is zij bevoegd voor de vaststelling van de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie van gronden in uitvoering van artikel 5 van verordening nr. 1782/2003. In dit opzicht oefent zij op landbouwgebied als het ware de bevoegdheden van een regionale regering uit, die vergelijkbaar zijn met die van de andere regionale regeringen in andere deelgebieden van het Verenigd Koninkrijk.

ii) Identificatie van de bron van een discriminatie

109. In specifieke gevallen van discriminatie volgt het Hof een in wezen op dezelfde overwegingen berustende benadering ter bepaling van het relevante referentiekader, waarbij het de bron van de discriminatie in aanmerking neemt. Volgens deze benadering is er geen sprake van discriminatie, wanneer de vastgestelde verschillen die aan de basis liggen van een ongelijke behandeling, niet aan één bron zijn toe te schrijven. Volgens het Hof ontbreekt in een dergelijk geval namelijk een entiteit die verantwoordelijk is voor de ongelijke behandeling en die eventueel de gelijke behandeling zou kunnen herstellen. [61]

110. Deze benadering heeft vooral toepassing gevonden op gevallen waarin personen zich beriepen op het in artikel 141 EG verankerde beginsel van de gelijke beloning tussen mannen en vrouwen. Zo heeft het Hof in het arrest Allonby [62] geoordeeld dat er geen sprake was van schending van het discriminatieverbod in een geval waarin een docente van haar werkgever, een uitzendbureau dat diensten voor een hogeschool verrichtte, dezelfde beloning eiste als mannelijke werknemers van die hogeschool. Het Hof motiveerde zijn beslissing door te stellen dat het uitzendbureau in zijn hoedanigheid van als tussenpersoon handelende onderneming, geen eenheid vormde met de eigenlijke opdrachtgever, de hogeschool. De vergoedingen voor de verrichte diensten waren derhalve niet afkomstig uit dezelfde financieringsbron. [63] Aangezien de verschillen in beloning niet aan één bron waren toe te schrijven, was een beroep op artikel 141 EG onmogelijk.

111. Mijns inziens kan deze benadering echter ook worden toegepast op het in casu aan de orde zijnde geval van omzetting of uitvoering van gemeenschapsrecht door een lidstaat, aangezien bij die benadering wordt geredeneerd vanuit de grondgedachte dat loutere situaties van ongelijkheid als zodanig niet kunnen worden verweten discriminerend te zijn. Het begrip discriminatie veronderstelt integendeel dat de ongelijkheid aan één

61 — Arrest Allonby (aangehaald in voetnoot 54, punt 46), en arrest van 17 september 2002, Lawrence e.a. (C-320/00, Jurispr. blz. I-7325, punt 18).

62 — Arrest Allonby (aangehaald in voetnoot 54, punt 46).

63 — Volgens Evtimov, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, aflevering 2004, blz. 214, is dit de doorslaggevende reden waarom in dat geval geen sprake kon zijn van een discriminatie.

handelende persoon is toe te schrijven. [64] Daaruit volgt onontkomelijk, dat in beginsel slechts de overheidsinstantie [65] die binnen haar ambtsgebied omzettings- of uitvoeringsmaatregelen vaststelt die gelden voor de zich daar bevindende rechtssubjecten, bron van discriminatie kan zijn. De eventuele ongelijke behandeling van de adressaten van een bepaalde regeling van een lidstaat is slechts op deze overheidsinstantie terug te voeren en alleen zij kan deze verhelpen.

112. Om deze reden zijn variaties tussen de verschillende nationale voorschriften geen discriminaties, aangezien zij niet zijn toe te schrijven aan de gedraging van één overheidsinstantie. [66] Het staat overheidsinstanties integendeel vrij, om regelgevend op te treden met betrekking tot de tot hun bevoegdheid behorende materies, zodat de loutere omstandigheid dat een kwestie in twee verschillende lidstaten anders werd geregeld, geen schending van het discriminatieverbod kan opleveren.

113. Dit is reeds geruime tijd in de rechtspraak van het Hof erkend. [67] Dienovereenkomstig heeft het Hof voor het eerst in het arrest Van Dam en Zonen e.a. [68] verklaard, dat de toepassing van nationale bepalingen niet in strijd met het non-discriminatiebeginsel kan worden geacht op de loutere grond dat andere lidstaten minder strenge bepalingen zouden toepassen.

114. Dit is zonder meer duidelijk, aangezien een tegengestelde uitlegging tot een moeilijk te verdedigen beperking van de wetgevende manoeuvreerruimte van de lidstaten zou leiden.

115. Dit dient eveneens te gelden wanneer de nationale constitutionele regelingen van een lidstaat bepalen dat verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben

64 — In die zin Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlijn, 2003, blz. 48, die stelt dat discriminatie veronderstelt dat de ongelijkheid aan één handelende persoon is toe te schrijven. Loutere situaties van ongelijkheid kunnen niet worden verweten discriminerend te zijn. Zolang niet kan worden vastgesteld, dat de binnen een groep van vergelijkingsobjecten (personen, goederen, etc.) bestaande ongelijkheden, bijvoorbeeld ongelijke concurrentieposities, aan het optreden van een rechtssubject zijn toe te schrijven, kan er evenmin sprake zijn van een discriminatie. Discriminatie veronderstelt dus dat de ongelijkheid aan één bron is toe te schrijven. Volgens Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, blz. 4, vereist een ongelijke behandeling, dat één persoon op minstens twee wijzen handelt.

65 — Von Bogdandy, A., in Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, deel I, artikel 12, punt 9, wijst erop, dat er volgens de heersende opvatting slechts discriminatie mogelijk is, wanneer de twee te vergelijken situaties door dezelfde overheidsinstantie zijn geregeld. Van schending van het discriminatieverbod kan er dus geen sprake zijn bij ongelijke behandelingen die voortvloeien uit de samenloop van regelingen van verschillende overheidsinstanties, inzonderheid de Unie en een lidstaat. Een tegengestelde uitlegging zou leiden tot een moeilijk te verdedigen beperking van de wetgevende manoeuvreerruimte van de lidstaten.

66 — Aldus ook Epiney, A., in C. Calliess en M. Ruffert (ed.), *EUV/EGV Kommentar*, artikel 12, punt 9, blz. 480, en Holoubek, M., *EU-Kommentar*, op. cit. (voetnoot 15), artikel 12, punt 43, blz. 342 en volgende.

67 — Zie de arresten van 13 februari 1969, Walt Wilhelm (14/68, Jurispr. blz. 1, punt 13); 28 juni 1978, Kenny (1/78, Jurispr. blz. 1489, punt 18); 30 november 1978, Bussone (31/78, Jurispr. blz. 2429, punten 38 en volgende); 7 april 1979, Auer (136/78, Jurispr. blz. 437, punten 23-26); 3 juli 1979, Van Dam en Zonen e.a. (185/78–204/78, Jurispr. blz. 2345, punt 10); 14 juli 1981, Oebel (155/80, Jurispr. blz. 1993, punt 9); 25 januari 1983, Smit (126/82, Jurispr. blz. 73, punt 27); 7 mei 1992, Wood en Cowie (C-251/90 en C-252/90, Jurispr. blz. I-2873, punt 19); 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 8); 14 februari 1995, Schumacker (C-279/93, Jurispr. blz. I-225, punt 21), en 1 februari 1996, Perfili (C-177/94, Jurispr. blz. I-161, punt 17).

68 — Arrest Van Dam en Zonen e.a. (aangehaald in voetnoot 67, punt 10). Deze rechtspaak werd voortgezet in de arresten Oebel (punt 9), Smit (punt 27), Wood en Cowie (punt 19) en Perfili (punt 17) (alle aangehaald in voetnoot 67).

voor onderscheiden deelgebieden van deze lidstaat [69], aangezien het gemeenschapsrecht, zoals gezegd, niet alleen niet in de weg staat aan een decentrale omzetting of uitvoering op regionaal of op lokaal niveau [70], maar dit in het geval van verordening nr. 1782/2003 met het oog op een gedifferentieerde uitvoering van het GLB zelfs bevordert. [71] In een dergelijk geval kan dus alleen de overheidsinstantie in het betrokken gebiedsdeel eventueel bron zijn van een ongelijke behandeling.

b) Conclusies

116. Bijgevolg dient ook bij deze benadering de conclusie te luiden dat het referentiekader in casu moet worden beperkt tot Engeland als gebiedsdeel van het Verenigd Koninkrijk. Voor een geval als het onderhavige vloeit hieruit voort, dat in de verschillende deelgebieden van het Verenigd Koninkrijk weliswaar sprake kan zijn van ongelijkheden, maar deze zijn niet terug te voeren op een ongelijke behandeling die toe te schrijven is aan één en dezelfde overheidsinstantie, zodat niet is voldaan aan een beslissende toepassingsvoorwaarde van het discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, EG.

117. Dientengevolge kan de adressaat van een door een regionale overheidsinstantie vastgestelde uitvoeringsmaatregel zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet beroepen op schending van het discriminatieverbod van artikel 34, lid 2, EG, op de grond dat in andere deelgebieden minder strenge voorschriften gelden.

118. Gelet op een en ander kom ik tot de conclusie dat er geen sprake is van verboden discriminatie, wanneer in de deelgebieden van een lidstaat — voor zover de nationale constitutionele regelingen bepalen dat de verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot onderscheiden deelgebieden van deze lidstaat — uiteenlopende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 gelden.

69 — Zie de dissenting opinion van rechter Matscher bij het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 22 oktober 1981, Dudgeon/Verenigd Koninkrijk (individueel verzoekschrift nr. 7525/76), waarin hij verklaarde dat de verscheidenheid aan interne regelingen, die karakteristiek is voor een federale staat, zelfs nooit een discriminatie kan vormen. Er bestaat ook geen noodzaak om deze verscheidenheid te rechtvaardigen. Anders zou volledig worden voorbijgegaan aan de essentie van het federalisme.

70 — Zie punt 98 van de onderhavige conclusie. Boch, C., op. cit. (voetnoot 41), blz. 57, komt tot dezelfde conclusie. De auteur is van mening, dat, wanneer het gemeenschapsrecht de lidstaten een marge bij de inhoudsbepaling toekent en het constitutionele recht van deze lidstaat voorziet in een omzetting of uitvoering door decentrale organen, niets eraan in de weg staat, dat deze organen hun beoordelingsbevoegdheid onderling onafhankelijk kunnen uitoefenen. Met betrekking tot de *„devolution"* in het Verenigd Koninkrijk is de auteur van mening dat de gebieden van deze lidstaat in ieder geval gerechtigd zijn om gemeenschapsrechtelijke verplichtingen op uiteenlopende wijze te vervullen, wat in het kader van het GLB reeds geschiedde.

71 — Zie de punten 90 en 93 van de onderhavige conclusie.

## VIII — Conclusie

119. Ik geef het Hof dan ook in overweging, de prejudiciële vragen van de High Court of Justice of England and Wales als volgt te beantwoorden:

1) Een lidstaat kan onder zijn normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 eisen opnemen inzake het onderhoud van wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten.

2) Er is geen sprake van verboden discriminatie, wanneer in de deelgebieden van een lidstaat — voor zover de nationale constitutionele regelingen bepalen dat de verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot onderscheiden deelgebieden van deze lidstaat — uiteenlopende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5, lid 1, van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 gelden.