CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 3 de Fevereiro de 2009 [1]

Índice

I — Introdução . . . . . I - 6359

II — Quadro jurídico . . . . . I - 6359

A — Direito comunitário . . . . . I - 6359

B — Direito interno . . . . . I - 6362

III — Matéria de facto e processo principal . . . . . I - 6364

IV — Questões prejudiciais . . . . . I - 6365

V — Tramitação processual no Tribunal de Justiça . . . . . I - 6365

VI — Principais argumentos das partes . . . . . I - 6366

A — Quanto à primeira questão . . . . . I - 6366

B — Quanto à segunda questão . . . . . I - 6367

VII — Apreciação jurídica . . . . . I - 6370

A — Quanto à primeira questão . . . . . I - 6370

1. Aspectos de política ambiental no Regulamento n.º 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) A relação entre a agricultura e a protecção do ambiente no âmbito da PAC . . . . . I - 6371

b) Exigências de protecção do ambiente no Regulamento n.º 1982/2003 . I - 6372

c) Os fundamentos jurídicos de direito comunitário primário . . . . . I - 6374

1 — Língua original: alemão.

2. As competências dos Estados-Membros para definir os requisitos mínimos I - 6374

a) O Regulamento n.º 1782/2003 enquanto instrumento de habilitação . . I - 6374

b) A execução em concreto do Regulamento n.º 1782/2003 em Inglaterra I - 6376

i) O conceito de «paisagem» na acepção do Regulamento n.º 1782/2003 . . . . . I - 6376

ii) O conceito fisionómico de «paisagem» . . . . . I - 6377

iii) O conceito geográfico de «paisagem» . . . . . I - 6377

— Características topográficas . . . . . I - 6377

— Definição do conceito geográfico de «paisagem» . . . . . I - 6378

c) Medidas para a «manutenção das características das paisagens» . . . . I - 6379

d) A conservação de caminhos públicos como medida para «assegurar [a] manutenção» das terras e para «evitar a deterioração dos habitats», na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Conclusões . . . . . I - 6381

B — Quanto à segunda questão . . . . . I - 6382

1. Quanto à execução descentralizada do direito comunitário . . . . . I - 6382

a) Execução descentralizada e diferenciada no âmbito da PAC . . . . . I - 6383

b) Autonomia dos Estados-Membros na repartição das suas competências internas . . . . . I - 6384

2. Quanto à alegada violação do princípio da não discriminação . . . . . I - 6386

a) O quadro de referência relevante para a apreciação de uma desigualdade de tratamento . . . . . I - 6387

i) Aplicação *mutatis mutandis* dos critérios para a determinação da selectividade no âmbito do regime jurídico dos auxílios estatais . . . I - 6387

ii) Identificação da fonte de uma discriminação . . . . . I - 6389

b) Conclusões . . . . . I - 6391

VIII — Conclusão . . . . . I - 6392

I — Introdução

1. No presente processo de reenvio prejudicial, a High Court of Justice (England & Wales) (a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») submete ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias duas questões prejudiciais relativas à execução a nível nacional do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores [2].

2. A primeira questão prejudicial prende-se com a interpretação do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003, pretendendo o órgão jurisdicional de reenvio saber, em concreto, se um Estado-Membro pode incluir requisitos relativos à manutenção de caminhos onerados com servidões públicas de passagem nas normas sobre as boas condições agrícolas e ambientais referidas neste regulamento. Através da segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio, pretende apurar se, quando as disposições constitucionais internas de um Estado-Membro atribuem a diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação às diversas partes do território desse Estado-Membro, a aplicação nas diversas partes do território do mesmo de normas diferentes sobre as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003, constitui uma discriminação inadmissível.

3. Este pedido de decisão prejudicial é apresentado no âmbito de um litígio entre M. Horvath (a seguir «demandante») e o Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Ministro do Ambiente, da Alimentação e da Agricultura, a seguir «demandado»), a respeito da legalidade de um regulamento de execução nacional que define, para o território de Inglaterra, requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais de terras agrícolas.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

4. Em 29 de Setembro de 2003, o Conselho adoptou o Regulamento n.º 1782/2003 (a seguir também «regulamento»), que entrou em vigor a 28 de Outubro de 2003.

2 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (*JO L 270, p. 1).*

5. O regulamento foi adoptado para instituir um regime de apoio ao rendimento dos agricultores, sob a forma de um pagamento único por exploração (regime de pagamento único, a seguir «RPU»). O RPU destina-se a assegurar aos agricultores um rendimento mínimo garantido, «dissociado» da produção, por meio da atribuição aos agricultores de «direitos a pagamentos» com base nos quais podem pedir um pagamento directo anual. O benefício do pagamento directo anual no âmbito do RPU, que deve ser pedido pelo agricultor, está sujeito ao respeito, por parte deste, de certas obrigações, designadas por «requisitos de condicionalidade» (artigo 3.º).

6. Os requisitos de condicionalidade integram dois elementos: «requisitos legais de gestão» (artigo 4.º), estabelecidos pela legislação comunitária, e as «boas condições agrícolas e ambientais» (artigo 5.º).

7. O artigo 5.º, n.º 1, do regulamento dispõe:

«Os Estados-Membros devem assegurar que todas as terras agrícolas, em especial as que já não sejam utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. Os Estados-Membros devem definir, a nível nacional ou regional, requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais com base no quadro constante do Anexo IV, tendo em conta as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, os sistemas de exploração, a utilização das terras, a rotação das culturas, as práticas agrícolas, assim como as estruturas agrícolas existentes, sem prejuízo das normas que regulam as boas práticas agrícolas, aplicadas no quadro do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, e das medidas agro-ambientais cuja aplicação exceda o nível de referência das boas práticas agrícolas.»

8. Se os requisitos de condicionalidade não forem respeitados, o montante total dos pagamentos directos a conceder no ano civil em que ocorre tal incumprimento será reduzido ou suprimido, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do regulamento.

9. O Anexo IV do regulamento dispõe:

«Boas condições agrícolas e ambientais referidas no artigo 5.º

Questão	Normas
Erosão do solo: Proteger o solo através de medidas adequadas	— Cobertura mínima do solo — Gestão mínima da terra, reflectindo as condições específicas do local — Socalcos
Matéria orgânica do solo: Manter os teores de matéria orgânica do solo através de práticas adequadas	— Normas para as rotações de culturas, se for caso disso — Gestão do restolho
Estrutura do solo: Manter a estrutura do solo através de medidas adequadas	— Utilização de equipamentos mecânicos adequados
Nível mínimo de manutenção: Assegurar um nível mínimo de manutenção e evitar a deterioração dos habitats	— Taxas mínimas de encabeçamento e/ou regimes adequados — Protecção das pastagens permanentes — Manutenção das características das paisagens, — Prevenção da invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável»

B — *Direito interno*

10. Em 1998, o Parlamento do Reino Unido aprovou legislação que instituiu um sistema de descentralização de competências em relação ao País de Gales, à Irlanda do Norte e à Escócia. Em matérias objecto de descentralização, o Governo do Reino Unido actua, geralmente, apenas no que diz respeito a Inglaterra.

11. A relação, regulada por lei, entre o Governo do Reino Unido e as administrações descentralizadas é complementada por um «Devolution Memorandum of Understanding» (memorando de acordo sobre a descentralização), que visa fornecer regras mais detalhadas para essa relação, sob a forma de uma declaração de intenções políticas. Nos termos da legislação de descentralização e do «Memorandum of Understanding», cabe às administrações descentralizadas dar cumprimento às obrigações que decorrem do direito comunitário em matérias que tenham sido objecto de descentralização. Nos termos da legislação de descentralização, os ministros do Reino Unido têm poderes de reserva para intervir quando seja necessário para garantir o cumprimento dessas obrigações. Segundo a mesma legislação, é ilegal as administrações descentralizadas praticarem qualquer acto ou adoptarem legislação incompatível com o direito comunitário. As administrações descentralizadas são directamente responsáveis perante os órgãos jurisdicionais nacionais, da mesma forma que o Governo do Reino Unido, por falhas que cometam na execução ou aplicação do direito comunitário.

12. Em princípio, a política agrícola comum, em geral, e a execução do regulamento do Conselho, em particular, são matéria objecto de descentralização e, por isso, da responsabilidade de cada administração descentralizada. Como consequência, tendo em vista cumprir as suas obrigações decorrentes do artigo 5.º do Regulamento n.º 1782/2003, o demandado (actuando apenas em relação a Inglaterra) e cada uma das administrações descentralizadas adoptaram regulamentos de execução separados que definem requisitos mínimos parcialmente diferentes no que respeita às boas condições agrícolas e ambientais.

13. O regulamento pertinente relativamente a Inglaterra é o regulamento de 2004 relativo aos regimes de pagamento único e de apoio no âmbito da política agrícola comum (condicionalidade) [Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) Regulations 2004 (England), SI 2004/3196 (a seguir «regulamento de execução inglês»)], que entrou em vigor em Inglaterra em 1 de Janeiro de 2005.

14. Nos n.os 26 a 29 do Anexo do regulamento de execução, o demandado incluiu requisitos relativos à manutenção de caminhos onerados com servidões públicas de passagem nas suas

normas sobre boas condições agrícolas e ambientais, nos termos seguintes:

«26. Um agricultor não deve:

(a) sem legítima autorização ou justificação, alterar a superfície de um trilho pedestre visível, de um trilho equestre visível ou de qualquer outra estrada pública visível que consista em, ou contenha, uma via de circulação diferente de uma via pavimentada, de modo a dificultar o exercício de servidão pública de passagem, ou

(b) sem legítima autorização ou justificação, intencionalmente obstruir, por qualquer forma, a livre circulação através de uma estrada pública visível.

27. Um agricultor deve manter em bom estado de conservação qualquer dispositivo para passagem sobre vedações, cancela ou estrutura similar, diferente de uma estrutura a que se aplique a Section 146(5) da lei das estradas públicas de 1980 (Highways Act 1980), que exista ao longo de um trilho pedestre ou de um trilho equestre visíveis, sendo esse estado de conservação o necessário para evitar qualquer interferência injustificada nos direitos das pessoas que utilizam o trilho pedestre ou equestre.

28. (1) Quando um agricultor tenha alterado a superfície de um trilho pedestre ou equestre visível (diferentes de um trilho sobre uma extrema de um terreno) tal como é permitido pela Section 134 do Highways Act 1980, tem que, no prazo fixado pela Section 134(7) daquele Act, ou dentro de um período de prorrogação desse prazo concedido nos termos da Section 134 (8) do mesmo Act

(a) restabelecer a superfície do trilho pedestre ou equestre de modo a manter uma largura mínima adequada para o exercício do direito de passagem, e

(b) indicar no solo o traçado do trilho pedestre ou equestre em não menos que a sua largura mínima, de modo a ser visível para quem queira utilizá-lo.

(2) No presente número, 'largura mínima', relativamente a uma estrada pública, tem o mesmo significado que no Anexo 12 A do Highways Act 1980.

29. Nos n.os 26, 27 e 28 deste Anexo,

‘trilho equestre’, ‘via de circulação’, ‘trilho sobre uma extrema de um terreno’, ‘trilho pedestre’ e ‘via pavimentada’ têm os significados que lhes são atribuídos pela Section 329 (1) do Highways Act 1980; ‘estrada pública’ tem o significado que lhe é dado pela Section 328 do Highways Act 1980, e ‘visível’ significa visível como percurso para uma pessoa com visão normal que, ao longo dele, se desloque a pé ou a cavalo.»

15. Nenhum dos regulamentos de execução adoptados pelas administrações descentralizadas contém requisitos equivalentes aos dos n.os 26 a 29 do regulamento inglês.

16. O órgão jurisdicional de reenvio resumiu os efeitos jurídicos das disposições pertinentes do Highways Act 1980 do seguinte modo:

«A alteração da superfície de um trilho pedestre, de um trilho equestre ou de outra estrada pública que consista em, ou contenha, uma via de circulação diferente de uma via pavimentada constitui uma violação da Section 131 A. A Section 134 permite que se revolva a terra dos trilhos pedestres ou equestres que não sejam trilhos sobre extremas de terrenos, mas considera ilícito o facto de não se repor a situação inicial em determinados prazos. A obstrução da livre circulação através de qualquer estrada pública constitui uma violação da Section 137. Nos termos da Section 146(1), o proprietário de um terreno tem a obrigação de manter em bom estado qualquer dispositivo da passagem sobre vedações, cancelas ou estruturas similares. Os n.os 26 a 28 espelham claramente estas disposições do Highways Act 1980, mas apenas no que respeita aos caminhos visíveis onerados com servidões de passagem […]».

III — Matéria de facto e processo principal

17. O demandante é agricultor e sócio gerente de uma sociedade agrícola familiar no condado de Suffolk, em Inglaterra. É titular de direitos a pagamentos no âmbito do RPU. Os seus terrenos estão onerados com servidões públicas de passagem, nos termos das disposições legais inglesas aplicáveis.

18. O demandante dirigiu-se ao órgão jurisdicional de reenvio e requereu a fiscalização da legalidade dos n.os 26 a 29 do regulamento de execução inglês. O demandante alega que a inclusão nesses números de requisitos relativos à conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem viola o direito comunitário. Considera, por um lado, que os caminhos públicos não constituem terras agrícolas e, por outro lado, que o regulamento de execução inglês viola o princípio comunitário da igualdade, uma vez que nenhum dos regulamentos de execução adoptados pelas administrações descentralizadas do Reino Unido contém disposições equivalentes.

19. Consequentemente, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu pedir ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, que interprete o Regulamento n.º 1782/2003. O demandado interpôs recurso desta decisão, ao qual foi negado provimento pela Court of Appeal.

IV — Questões prejudiciais

20. A Court of Appeal, por decisão de 11 de Julho de 2007, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões da High Court, para decisão a título prejudicial:

Quando um Estado-Membro tenha estabelecido um sistema de administração descentralizada, no qual as autoridades da administração central do Estado conservam competência para assegurar, em todo o território do Estado-Membro, o respeito pelas obrigações desse Estado-Membro decorrentes do direito comunitário a respeito do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1):

a) Pode um Estado-Membro incluir requisitos relativos à manutenção de [caminhos visíveis onerados com] servidões públicas de passagem [...] nas suas normas sobre boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º e do Anexo IV do Regulamento do Conselho n.º 1782/2003?

b) Quando disposições constitucionais internas de um Estado-Membro atribuam a diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação a diferentes partes constitutivas desse Estado-Membro, o facto de as partes constitutivas [terem] normas sobre boas condições agrícolas e ambientais diferentes, ao abrigo do artigo 5.º e do Anexo IV do Regulamento do Conselho, constitui uma discriminação inadmissível?

V — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

21. A decisão de reenvio prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Setembro de 2007.

22. O demandante no processo principal, o Governo do Reino Unido, o Governo alemão e a Comissão apresentaram observações escritas dentro do prazo previsto no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

23. Compareceram na audiência de 26 de Novembro de 2008 os mandatários judiciais do demandante no processo principal, do Governo do Reino Unido, do Governo alemão e do Governo irlandês, a fim de apresentarem alegações orais.

VI — Principais argumentos das partes

A — *Quanto à primeira questão*

24. O *demandante* no processo principal entende que a conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem, prevista no regulamento de execução inglês, não constitui um dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais que os Estados-Membros podem definir, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003. Segundo o demandante, esses requisitos mínimos incluem, isso sim, a manutenção das características das paisagens, as estruturas das explorações e a prevenção da deterioração dos habitats. O demandante alega ainda que o artigo 43.º do Regulamento n.º 1782/2003 exclui expressamente os caminhos situados em campos agrícolas utilizados como superfícies forrageiras, concluindo a partir daqui que as servidões de passagem não podem cair no âmbito de aplicação do regulamento, uma vez que recaem necessariamente sobre caminhos. Acresce ainda que o Regulamento n.º 1782/2003 estabelece regras comuns para a Comunidade que impedem que os requisitos mínimos sejam ignorados pelos Estados-Membros ou por eles alargados a determinadas regiões do seu território.

25. Ainda segundo o demandante, mesmo que as disposições de direito inglês ora controvertidas fossem consideradas normas de protecção do ambiente, as mesmas não constituiriam requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais. Uma vez que o Regulamento n.º 1782/2003 tem como base jurídica as disposições do Tratado em matéria agrícola, não se pode considerar que a vertente ambiental dos requisitos mínimos constitui uma norma autónoma que apenas contém critérios de protecção ambiental. Nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1782/2003, só os órgãos comunitários têm poderes para estabelecer os requisitos legais no domínio do ambiente.

26. O *Governo do Reino Unido* considera que se impõe responder afirmativamente à primeira questão. Remete, neste contexto, para o processo legislativo que está na origem do Regulamento n.º 1782/2003 e, em particular, para a adopção expressa de exigências em matéria ambiental nas suas disposições, especialmente no artigo 5.º

27. O Governo do Reino Unido alega que a manutenção das características das paisagens, referida no Anexo IV, também abrange a conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem. Essa expressão deve ser interpretada em sentido amplo, pois o conceito de «paisagem», na legislação comunitária em matéria de ambiente, abrange, entre outros, elementos criados pelo Homem, mas também elementos de interesse histórico, cultural ou arqueológico, o que significa que esta legislação reconhece que a paisagem constitui uma parte essencial do ambiente. Neste sentido, é contrário aos objectivos de protecção do ambiente prosseguidos pelo artigo 5.º do Regulamento n.º 1782/2003 interpretar-se restritivamente o conceito de «características das paisagens», no sentido de se excluir servidões de passagem que onerem trilhos pedestres e equestres. Além disso, nos termos do Anexo IV, estas «normas» relacionam-se com a «questão» de «assegurar um nível mínimo de manutenção» e de «evitar a deterioração dos habitats».

28. A *Comissão* alega que a primeira questão tem por objecto o tema da margem de liberdade que o artigo 5.º, n.º 1, e o Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003 concedem aos Estados-Membros. Segundo a Comissão, os Estados-Membros dispõem de uma significativa margem de liberdade na definição dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais de terras, pelo que podem existir diferenças consideráveis quanto a esses requisitos mínimos de um Estado-Membro para outro e mesmo de uma região para outra. Além disso, alguns dos conceitos utilizados no Anexo IV, como é o caso da «utilização de equipamentos mecânicos adequados» e das «características das paisagens», são tão genéricos que necessariamente concedem aos Estados-Membros uma ampla margem de interpretação.

29. A Comissão explica que no centro do litígio do processo principal está o conceito de «características das paisagens», sendo que um Estado-Membro pode efectivamente adoptar o entendimento de que a conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem constitui um meio adequado de se obstar à deterioração dos habitats, que constitui uma das «questões» do Anexo IV. Além disso, um Estado-Membro também pode considerar que os caminhos constituem «características das paisagens». Acresce ainda que a expressão «e ambientais», que se segue ao termo «agrícolas» no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, permite aos Estados-Membros prever requisitos mínimos com uma finalidade estritamente ambiental. Ainda segundo a Comissão, não existe contradição entre a base jurídica do Regulamento n.º 1782/2003 e a prossecução de objectivos ambientais pelas suas disposições, até porque o artigo 6.º CE prevê, precisamente, que as exigências em matéria de protecção do ambiente sejam tidas em conta na definição e execução doutras políticas comunitárias, inclusive no domínio da agricultura.

B — *Quanto à segunda questão*

30. O *demandante* alega que se verifica um tratamento diferenciado de situações iguais no seio do Reino Unido, um Estado unitário. Esta circunstância coloca maior pressão sobre

os agricultores ingleses, que pretendem receber a totalidade dos pagamentos a que têm direito, como sucede com os seus colegas de outras partes do país. Segundo o demandante, essa desigualdade de tratamento não tem fundamento objectivo e viola, por isso, o princípio geral da não discriminação, que deve ser respeitado por todos os Estados-Membros, em especial na execução do direito comunitário, independentemente das suas disposições de direito constitucional e da repartição interna das competências legislativas. Além do mais, tal desigualdade de tratamento está em contradição com as disposições do Tratado relativas à agricultura.

31. Ainda segundo o demandante, apesar de o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 permitir que um Estado-Membro defina os requisitos mínimos a nível nacional ou a nível regional, não se pode daí extrair que o legislador comunitário reconhece aos governos regionais no interior dos Estados-Membros competência para definir os requisitos mínimos. A expressão «nível regional» refere-se a zonas cuja unicidade se justifica por disporem de determinadas características específicas indicadas na própria disposição do regulamento e não tem outro sentido, nomeadamente político. Mas, independentemente disso, não obstante o artigo 5.º, n.º 1, permitir a um Estado-Membro decidir a que nível se devem definir os requisitos mínimos, o mesmo permanece obrigado a impedir no seu território toda e qualquer violação dos princípios comunitários da igualdade e da não discriminação.

32. O *Governo do Reino Unido* propõe que se responda negativamente à segunda questão prejudicial. Entende que a jurisprudência do Tribunal de Justiça revela que os Estados-Membros têm poderes para cumprir as suas obrigações decorrentes do direito comunitário adoptando medidas tanto a nível central como regional ou local. Consequentemente, é compatível com o direito comunitário o Reino Unido dar cumprimento ao artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 a nível regional. O Tribunal de Justiça, ao reconhecer na sua jurisprudência o direito dos Estados-Membros de decidir executar o direito comunitário a nível regional, admite igualmente que uma eventual execução diferenciada pelas várias autoridades regionais não constitui uma discriminação contrária ao direito comunitário. Só pode existir uma discriminação na acepção do direito comunitário se o mesmo legislador tratar de forma diferente questões idênticas. Esta conclusão afigura-se lógica, pois a execução diferenciada em várias regiões não é, em princípio, mais susceptível de criar discriminações do que a execução diferenciada em vários Estados-Membros. Além disso, a circunstância de o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 referir a definição de requisitos mínimos «a nível nacional ou regional» revela que um Estado-Membro também pode cumprir os seus deveres a nível regional ou local, sendo evidente que esta possibilidade não depende de uma previsão expressa nesse sentido.

33. Por fim, o Governo do Reino Unido alega que este entendimento está em concordância com o princípio da subsidiariedade e com o princípio, que lhe subjaz, segundo o qual as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

34. O *Governo alemão*, que apenas se pronunciou acerca da segunda questão, propõe igualmente que se lhe responda negativamente. Considera que a existência de requisitos mínimos diferentes em várias partes do território de um Estado-Membro, definidos por entidades descentralizadas, não viola o princípio geral da não discriminação, visto nem sequer existir uma desigualdade de tratamento. O direito comunitário reconhece as estruturas constitucionais internas e a repartição de competências para execução do direito comunitário, nomeadamente a competência das colectividades territoriais regionais. Perante este pano de fundo, a referência para se apreciar se existe ou não uma desigualdade de tratamento não é a totalidade do Estado-Membro, mas sim a colectividade territorial regional concretamente competente, que executa o direito comunitário no exercício de uma competência própria.

35. O Governo alemão alega ainda que uma eventual desigualdade de tratamento é objectivamente justificada pela repartição dos poderes entre as entidades centrais e as entidades descentralizadas prevista no direito interno de um Estado-Membro, em especial no seu direito constitucional.

36. A *Comissão* faz notar que, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, os Estados-Membros devem definir, a nível nacional ou regional, requisitos mínimos. Assim sendo, afigura-se que o legislador comunitário não considerou necessário que vigorassem as mesmas regras dentro de cada Estado-Membro. Ainda que seja defensável o entendimento de que só se permite a regionalização dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais de terras no pressuposto da sua consonância com os diferentes objectivos das várias regiões, é muito mais provável que o legislador comunitário tenha simplesmente pretendido conceder a cada Estado-Membro a possibilidade de escolher, dentro do respectivo sistema político, o nível que considera o adequado para proceder à adopção das normas devidas.

37. Ainda em relação à questão da discriminação, a Comissão pugna pelo ponto de vista segundo o qual um tratamento desigual só pode conduzir a uma discriminação na acepção do direito comunitário se provier de uma só fonte. Neste sentido, importa rejeitar o argumento do demandante no processo principal segundo o qual o Reino Unido é o autor da discriminação porque, por um lado, é sobre o mesmo que recai a responsabilidade do cumprimento das suas obrigações comunitárias e, por outro, foi o mesmo que escolheu um modo de executar as disposições em causa que originou uma discriminação. A Comissão refere que nenhuma disposição do Tratado põe em causa a estrutura descentralizada de alguns Estados-Membros. Antes pelo contrário, os Estados-Membros têm o direito de determinar o nível político ao qual pretendem regular as várias matérias, inclusive as que se incluem nas suas obrigações comunitárias, desde que se assegure o cumprimento do objectivo prosseguido pela regulamentação comunitária em causa. O facto de os ministros do Reino Unido conservarem uma competência residual para intervir nas matérias objecto de descentralização não tem qualquer relevância para o caso em apreço.

38. Na audiência, o *Governo irlandês* apoiou, no essencial, a posição assumida pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão. Alegou, a propósito da segunda questão, que os Estados-Membros podem, em princípio, decidir autonomamente e em consonância com as respectivas disposições constitucionais acerca do modo como executam o direito comunitário no plano interno. Contudo, as medidas adoptadas devem situar-se dentro da margem de livre execução que lhes é concedida e as imposições do direito comunitário devem ser concretizadas. Assim sendo, o direito comunitário admite a existência de diferenças na execução concreta, as quais não constituem uma discriminação das pessoas sujeitas a essas medidas.

39. O Governo irlandês manifestou ainda a sua preocupação pelo facto de uma interpretação em sentido contrário pelo Tribunal de Justiça poder pôr em perigo a colaboração transfronteiriça entre a Irlanda e o Reino Unido em assuntos da competência das autoridades da Irlanda do Norte, como é o caso da agricultura e da protecção do ambiente.

VII — Apreciação jurídica

A — *Quanto à primeira questão*

40. Através da primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se a obrigação, prevista no regulamento de execução inglês, de os agricultores conservarem os caminhos onerados com servidões públicas de passagem se encontra coberta pelo Regulamento n.º 1782/2003. Para que assim seja, tem de constituir um requisito mínimo para as boas condições agrícolas e ambientais, na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do mencionado diploma.

41. Um outro importante aspecto controvertido no presente processo, sobre o qual, na minha opinião, importa incidir em primeiro lugar, refere-se à questão de saber se o Regulamento n.º 1782/2003 também habilita as autoridades nacionais a adoptar medidas em matéria ambiental. Enquanto o Reino Unido e a Comissão alegam existir essa competência, a mesma é questionada, por princípio, pelo demandante no processo principal [2].

42. A resposta a estas questões exige que se proceda à interpretação do Regulamento n.º 1782/2003, sendo que, para melhor se compreender o seu objectivo, importa começar por analisá-lo no seu contexto global, enquanto medida legislativa de execução da política agrícola comum (a seguir «PAC»). Por isso, importa começar por apreciar o pano de fundo histórico-político que está na sua origem. Seguidamente, serão examinadas as disposições relevantes do regulamento, bem como as suas bases jurídicas de direito primário.

2 — V. n.º 49 das observações do demandante.

1. Aspectos de política ambiental no Regulamento n.º 1782/2003

a) A relação entre a agricultura e a protecção do ambiente no âmbito da PAC

43. A agricultura ocupou durante muito tempo um papel pioneiro no processo de integração europeu. A PAC constitui uma das primeiras áreas em que os Estados-Membros abriram mão de parte dos seus poderes soberanos em benefício da Comunidade e à qual consagraram a maior parte das despesas do orçamento comunitário. Este papel pioneiro explica-se pela situação especial vivida nos primeiros anos do pós-guerra e pela sua importância para o abastecimento das populações: a PAC foi inicialmente desenvolvida a fim de ir ao encontro das exigências de garantia do abastecimento alimentar, de estabilização dos mercados e de assegurar um nível de vida adequado da população rural [3].

44. Enquanto nos anos 60 a PAC ainda era considerada motor da integração, atenta a vantagem que levava nesta matéria, acabou por tornar-se, em parte, num peso para a Comunidade, por causa de diversos desenvolvimentos anómalos. Assim, o desenvolvimento técnico, os métodos de produção intensivos e a consequente obtenção de excedentes conduziram a um aumento dos danos para o ambiente. Face a estes novos perigos para o ambiente, os esforços da Comunidade para reorientar e reformar a PAC centraram-se, nomeadamente, na obtenção de um equilíbrio entre a produção e a protecção do ambiente [4].

45. Constitui um marco importante no caminho para um direito agro-ambiental comunitário a «Agenda 2000» [5], aprovada pelo Conselho Europeu de 26 de Março de 1999, em Berlim, e que instituiu um novo modelo agrícola europeu, no qual se pretendia atribuir um peso acrescido às exigências ambientais. Importa também referir a revisão intercalar da reforma da PAC [6], apresentada pela Comissão no dia 10 de Julho de 2002, nos termos do mandato conferido pelos chefes de Estado e de Governo no âmbito da «Agenda 2000», e na qual se recomendava que as ajudas únicas, disso-

3 — Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, edição de Heinz Mayer, artigo 32.º, n.º 6, p. 17, refere que a inclusão do sector agrícola no mercado comum começou por ser altamente controvertida, por motivos militares e políticos. À luz deste facto, é altamente louvável a decisão dos Estados fundadores da CEE de incluir o sector agrícola nas políticas comunitárias. Após a experiência traumática das duas guerras mundiais e dos anos de fome que se lhes seguiram, constituiu uma medida duradoura de promoção da paz, equiparável às medidas de concentração das indústrias nacionais do carvão e da siderurgia na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Priebe, R./Mögele, R., «Agrarrecht», em M. Dauses (edição), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrecht*, volume 1, parte G, n.º 2, p. 3, afirmam que a situação actual da política agrícola europeia só pode ser compreendida caso se tenha em conta a situação vivida no momento da constituição da Comunidade. A agricultura na Europa, no final dos anos cinquenta, era essencialmente caracterizada pela preocupação de garantir a segurança dos abastecimentos e por um relativo atraso no desenvolvimento e na rentabilidade face a outras áreas da economia.

4 — Segundo Heuser, I., «Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik», *Jahrbuch des Agrarrechts*, edição de C. Calliess e o., Colónia, 2006, p. 187, a agricultura permanece actualmente marcada pelo facto de o desenvolvimento técnico, os métodos de produção intensivos e a consequente obtenção de excedentes terem conduzido a um aumento dos danos para o ambiente.

5 — Cf. conclusões do Conselho Europeu de 26 de Março de 1999, reunido em Berlim, relativas ao conteúdo da reforma da PAC. Diz-se aí: «[o] conteúdo desta reforma assegurará que a agricultura seja multifuncional, sustentável, competitiva e repartida por toda a Europa, inclusive nas regiões com problemas específicos, capaz de manter a paisagem rural, preservar a natureza e prestar um contributo decisivo para a vitalidade do mundo rural, respondendo às preocupações e à procura do consumidor no que diz respeito à qualidade e à segurança alimentares, à *protecção do ambiente* e ao bem-estar dos animais».

6 — Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 10 de Julho de 2002, COM(2002) 394 final, p. 22.

ciadas da produção, por exploração dependessem do cumprimento pela globalidade da exploração de normas de «cross-compliance» nas áreas do ambiente, da segurança e qualidade alimentar e do bem-estar animal.

b) Exigências de protecção do ambiente no Regulamento n.º 1982/2003

46. Já se consagrara ideia equivalente no Regulamento (CE) n.º 1259/1999 [7], de natureza horizontal, cujo artigo 3.º impunha aos Estados-Membros a obrigação de adoptar medidas ambientais [8]. Neste regulamento, procedeu-se à harmonização dos pagamentos directos e ao estabelecimento de uma relação de dependência entre os mesmos e o cumprimento de obrigações ambientais. Este regulamento já teve em conta aspectos de protecção dos solos, tal como o faz o Regulamento n.º 1782/2003, que foi posteriormente adoptado e que é objecto do presente pedido de decisão prejudicial. Contudo, se no âmbito do Regulamento n.º 1259/1999 ainda se concedia aos Estados-Membros alguma margem de manobra relativamente à aplicação de exigências de protecção do ambiente, no Regulamento n.º 1782/2003 já se sujeita todos os beneficiários de pagamentos directos a tais medidas [9].

47. Resulta dos trabalhos preparatórios do Regulamento n.º 1782/2003 que se pretendeu dar um peso maior às exigências de política ambiental do que aquilo que estava previsto na proposta original da Comissão [10]. Assim, por exemplo, a obrigação que nos termos do artigo 5.º, n.º 1, recai sobre os Estados-Membros, de assegurar que todas as terras agrícolas sejam mantidas em «boas condições ambientais», só foi introduzida mais tarde, no decurso do processo legislativo. O mesmo sucedeu com a obrigação prevista no artigo 3.º do Regulamento n.º 1782/2003, formulada em termos essencialmente idênticos e que incumbe aos beneficiários de pagamentos directos, a quem cabe cumprir localmente as exigências fixadas pelo Estado-Membro em causa.

48. Este aditamento, que acresce à obrigação de manter as terras agrícolas «em boas condições agrícolas», tem profundas consequências na interpretação do Regulamento n.º 1782/2003, uma vez que permite que se conclua que, do ponto de vista do legislador comunitário, ambos os objectivos devem ser considerados como tendo igual relevância.

7 — Regulamento (CE) n.º 1259/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum (JO L 160, p. 113).

8 — O artigo 3.º do Regulamento n.º 1259/1999, que tem por epígrafe «Exigências de protecção do ambiente», prevê no n.º 1 o seguinte: «No que se refere à actividade agrícola abrangida pelo presente regulamento, os Estados-Membros devem adoptar as medidas ambientais que considerem adequadas, tendo em conta a situação das terras agrícolas utilizadas ou a produção em causa que reflicta os efeitos potenciais ambientais. Essas medidas podem incluir: — um apoio concedido com contrapartida de compromissos agro-ambientais, — exigências ambientais obrigatórias de carácter geral, - exigências ambientais específicas que constituam uma condição para os pagamentos directos». Schwartz, W., *ob. cit.* (nota 4), artigo 34.º, n.º 13, p. 31, interpreta esta disposição como uma autorização aos Estados-Membros para adoptarem medidas ambientais adequadas. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, volume 1, Paris, 2001, p. 266, realça a importância da condicionalidade política de orientação ambiental, decorrente da adopção da cláusula acima citada. A autora descreve-a como um significativo progresso na política ambiental no seio da PAC.

9 — Cf. Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, p. 46, que chama a atenção para o alargamento da condicionalidade político-ambiental desde a reforma de 1999.

10 — Proposta da Comissão, de 21 de Janeiro de 2003, para um regulamento do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui regimes de apoio aos produtores de determinadas culturas, COM(2003) 23 final.

49. Importa salientar a este respeito o facto de o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1782/2003 conter uma definição legal de «actividade agrícola», que abrange expressamente, para além de actividades clássicas, «a manutenção das terras em boas condições agrícolas e ambientais tal como definidas nos termos do artigo 5.º».

50. E importa ainda constatar que a obrigação de manutenção em boas condições ambientais se aplica sem excepção a «todas as terras agrícolas, em especial as que já não sejam utilizadas para fins produtivos». Este regime jurídico é fundamentado no terceiro considerando do Regulamento n.º 1782/2003, do qual resulta que o seu objectivo legislativo é evitar o abandono das terras agrícolas. Por conseguinte, o sentido deste regime é conservar para o futuro a susceptibilidade de utilização de certa superfície para fins agrícolas. Daqui resulta que o legislador comunitário tinha consciência da estreita relação entre a protecção do ambiente e a agricultura.

51. É ainda característico da acima mencionada reforma da PAC, que atribuiu à protecção do ambiente uma importância central [11], a condicionalidade política que ganhou expressão no Regulamento n.º 1782/2003, a qual faz depender as ajudas directas do cumprimento de regras vinculativas, que abrangem normas básicas em matéria de ambiente. Esta questão é expressamente referida no segundo considerando. O mesmo é válido para a necessidade, salientada no vigésimo quarto considerando, de condicionar o pagamento único por exploração ao cumprimento de outras obrigações, nomeadamente na área da protecção do ambiente.

52. Por fim, que o Regulamento n.º 1782/2003 também prossegue em parte objectivos de política puramente ambiental e autoriza os Estados-Membros a adoptar medidas nessa área resulta da necessidade, mencionada no Anexo IV, de se «evitar a deterioração dos habitats» e de «manutenção das características das paisagens», que constituem preocupações mais de política ambiental do que de política agrícola.

53. Resulta, pois, do acima exposto que a PAC evoluiu no sentido de uma política comunitária que tem em vista a protecção do ambiente. O Regulamento n.º 1782/2003 espelha esta política, na medida em que independentemente de tratar, em especial, de aspectos agrícolas, também prossegue objectivos ambientais [12]. Consequentemente, o artigo 5.º, n.º 1, e o Anexo IV também autorizam os Estados-Membros a actuar no interesse da protecção do ambiente.

11 — V. n.os 43 a 46 das presentes conclusões.

12 — Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3.ª edição, pp. 315 e segs., chamam a atenção para as novidades introduzidas pela nova política agrícola comum. Entre elas, contam-se a protecção do consumidor, da agricultura e do ambiente, bem como a estabilidade dos preços. Além disso, fazem ainda notar haver uma aplicação reforçada da condicionalidade político-ambiental, resultante da adopção do Regulamento n.º 1782/2003.

c) Os fundamentos jurídicos de direito comunitário primário

54. Este resultado também está de acordo com as disposições do direito primário. O Conselho adoptou o Regulamento n.º 1782/2003 com base no Tratado, mais concretamente nos artigos 36.º CE, 37.º CE e 299.º, n.º 2, CE, pelo que o fez com base nas disposições relativas à política agrícola.

55. Contudo, este facto não exclui que o regulamento regule também matérias de política ambiental, até porque o artigo 6.º CE, introduzido pelo Tratado de Amsterdão como cláusula transversal, determina que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução de todas as políticas e acções comunitárias. Esta disposição faz juz ao princípio de que todas as medidas comunitárias devem respeitar as exigências em matéria de política ambiental. Pressupõe que não é pelo simples facto de uma medida comunitária respeitar as exigências da política ambiental da Comunidade que necessariamente faz parte da mesma [13].

56. O instrumento do artigo 6.º CE visa principalmente garantir a realização dos objectivos previstos nos artigos 2.º CE, 3.º CE e 174.º, n.º 1, CE [14]. Portanto, não é de excluir que, em determinadas situações, por força da mencionada disposição do Tratado, a protecção do ambiente possa sobrepor-se aos outros objectivos da PAC [15].

2. As competências dos Estados-Membros para definir os requisitos mínimos

a) O Regulamento n.º 1782/2003 enquanto instrumento de habilitação

57. No âmbito da PAC, o legislador comunitário raras vezes esgotou a sua competência legislativa a ponto de não deixar aos Estados-Membros qualquer poder. E, de facto, o Tratado não exige que o legislador comunitário regule em termos exaustivos as matérias de política agrícola. O legislador comunitário pode, em princípio, deixar que certas matérias

13 — Cf. acórdão de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, Colect., p. I-1527, n.º 20). Sem prejuízo, no caso do Regulamento n.º 1782/2003, o cerne da actividade da comunidade reside claramente no domínio da agricultura.

14 — O artigo 6.º CE refere as políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º O artigo 3.º CE enumera as actividades da Comunidade que visam alcançar os fins do Tratado enunciados no artigo 2.º CE, ou seja, entre outros, o desenvolvimento sustentável das actividades económicas e um elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente. Torna-se assim claro que aquela cláusula transversal se refere à globalidade da actuação comunitária. O ambiente tem, assim, uma especial importância no âmbito da política comum no domínio da agricultura [artigo 3.º, alínea e)], da política comum no domínio dos transportes [artigo 3.º, alínea f)], da criação e do desenvolvimento das redes transeuropeias [artigo 3.º, alínea o)] e das medidas nos domínios da energia e do turismo [artigo 3.º, alínea u)] (v., neste mesmo sentido, Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar*, edição de J. Schwarze, artigo 6.º do Tratado CE, n.º 10, p. 277).

15 — Segundo Heuser, I., *ob. cit.* (nota 5), p. 201, a protecção dos solos pode, em determinados casos, sobrepor-se também a outros objectivos da política agrícola comum, por força da cláusula ambiental transversal contida no artigo 6.º CE.

ou aspectos concretos da regulamentação sejam regulados a nível nacional [16], até porque os Estados-Membros têm um papel central na execução legislativa e administrativa do direito comunitário.

58. É o que sucedeu no caso em apreço. O Regulamento n.º 1782/2003 encontra-se configurado como instrumento de habilitação [17], prevendo expressamente a obrigação de os Estados-Membros adoptarem medidas de execução. Com efeito, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, estes últimos definem os «requisitos mínimos» com base no «quadro» constante do Anexo IV, o qual, por seu turno, é composto por uma série de «questões» e «normas». Ambas as categorias abrangem tanto objectivos como critérios que devem ser respeitados na execução das disposições. Portanto, o Regulamento n.º 1782/2003 limita-se a fornecer um quadro regulamentar geral [18], concedendo aos Estados-Membros uma considerável margem de livre configuração [19], como é acertadamente salientado pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão. Deste modo, recai sobre os Estados-Membros o dever de, sob a sua própria responsabilidade, concretizar dentro da própria ordem jurídica esse quadro regulamentar previamente fornecido.

59. A tudo isso acresce existir uma ampla margem de liberdade interpretativa, que resulta da utilização de cláusulas gerais e de conceitos carentes de interpretação, como sucede, por exemplo, com a referência à «adequação» das medidas dos Estados-Membros ou dos equipamentos mecânicos a empregar. Importa, pois, reconhecer, nesta parte, razão ao Governo do Reino Unido e à Comissão.

16 — Neste sentido, Priebe, R., «Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik», *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, p. 1350. V., também, Adam, V., *ob. cit.* (nota 9), p. 178, que chama a atenção para o facto de certos regulamentos na área da PAC conterem normas de habilitação a favor dos Estados-Membros. Isto, por seu turno, não põe em causa a competência exclusiva da Comunidade nem a aplicabilidade directa de um regulamento. A autora refere que muitos regulamentos concedem aos Estados-Membros uma grande margem de livre configuração, o que não é de modo algum motivo para se concluir haver uma renacionalização da PAC. Esta perspectiva é também partilhada por Priebe R./Mögele, R., *ob. cit.* (nota 4), n.º 19. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlim, 1997, p. 76, distingue entre regulamentos que não deixam aos Estados-Membros qualquer margem de livre configuração substantiva, e que por isso podem ser directamente aplicados, e regulamentos que ou atribuem expressamente aos Estados-Membros competência para regular certos aspectos substantivos, ou então não contêm uma regulamentação exaustiva, pelo que os Estados-Membros mantêm, por isso, alguma margem de livre configuração.

17 — É o que sucede com os regulamentos que têm de ser completados por via de medidas de execução do legislador comunitário ou nacional, com base numa habilitação ou na imposição de um dever nesse sentido, em termos explícitos ou implícitos [cf. Schroeder, W., em *EUV/EGV Kommentar* (edição de R. Streinz), artigo 249.º do Tratado CE, n.º 61; Ruffert, M., em *EUV/EGV Kommentar* (edição de C. Calliess/M. Ruffert), artigo 249.º, n.º 43, p. 2133]. O Tribunal de Justiça decidiu que o legislador comunitário não está impedido de, através de um regulamento, habilitar um Estado-Membro a adoptar medidas de execução [cf. acórdãos de 11 de Novembro de 1992, Teulie (C-251/91, Colect., p. I-5599, n.º 13), e de 27 de Setembro de 1979, Eridania Zuccherifici (230/78, Recueil, p. 2749, n.º 34)].

18 — Neste sentido, também, Borghi, P., «Il regolamento N.º 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)», *Rivista di diritto agrario*, 2005, p. 100, que entende que o Anexo IV se limita a colocar à disposição um quadro esquemático (composto pelos objectivos e pelos instrumentos que devem ser utilizados na sua concretização) que deve ser seguido pelos Estados-Membros na definição dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais. Neste mesmo sentido, Bianchi, D., *ob. cit.* (nota 10), p. 228, que considera que o legislador comunitário se limitou a criar um quadro regulamentar geral. Por esta via, quis conceder aos Estados-Membros uma ampla margem de livre configuração e, simultaneamente, atribuir-lhes uma responsabilidade acrescida.

19 — Priebe, R., *ob. cit.* (nota 17), p. 1360, refere que a legislação agrícola comunitária é esmagadoramente posta em prática pelos Estados-Membros. Neste contexto, salienta que se introduziram na legislação agrícola comunitária margens de livre configuração e diferenciação em benefício dos Estados-Membros. Essas margens de liberdade são concedidas através da utilização de cláusulas gerais.

b) A execução em concreto do Regulamento n.º 1782/2003 em Inglaterra

60. Não obstante, a referida circunstância não desonera os Estados-Membros do dever de adoptarem medidas de execução que estejam em harmonia com o direito comunitário. O Regulamento n.º 1782/2003 constitui a bitola jurídica à luz da qual devem ser apreciadas as medidas de execução dos Estados-Membros [20].

61. A propósito da questão central de saber se a obrigação de os agricultores conservarem os caminhos onerados com servidões públicas de passagem pode constituir um requisito mínimo para as boas condições agrícolas e ambientais, na acepção do artigo 5.º, n.º 1, o Governo do Reino Unido refere que uma tal actividade se enquadra na norma «manutenção das características das paisagens», referida no Anexo IV. O demandante no processo principal impugna, porém, este entendimento.

i) O conceito de «paisagem» na acepção do Regulamento n.º 1782/2003

62. Coloca-se assim a questão de saber que sentido tem o conceito de «características das paisagens». Uma vez que o Regulamento n.º 1782/2003 não contém, ele próprio, uma definição legal deste conceito, compete ao Tribunal de Justiça interpretá-lo. Para este efeito, há que considerar o sentido que lhe é atribuído na linguagem comum e o contexto em que é, em regra, utilizado.

63. A palavra «paisagem», que faz parte do conceito na redacção inglesa («*landscape features*») [21], parece ter, para além do significado artístico, um significado puramente fisionómico e outro geográfico [22]. A meu ver, importa proceder no caso em apreço a uma análise das duas últimas categorias.

20 — Tal como foi decidido pelo Tribunal de Justiça no acórdão Eridania Zucherifici (já referido na nota 18, n.º 34), a aplicabilidade directa do acto normativo que habilita o Estado-Membro a adoptar as medidas nacionais em questão autoriza os órgãos jurisdicionais nacionais a apreciar a conformidade dessas medidas com o conteúdo do regulamento comunitário.

21 — Passa-se o mesmo nas redacções alemã («*Landschaftselemente*»), italiana («*elementi caratteristici del paesaggio*»), neerlandesa («*landschapselementen*»), portuguesa («características das paisagens») e sueca («*landskapselement*»).

22 — Procede-se claramente a esta distinção em *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9.ª edição, 1971-1984, volume 14, p. 598.

ii) O conceito fisionómico de «paisagem»

64. O conceito fisionómico de «paisagem» não descreve mais do que «uma extensão de terreno visível a partir de um determinado local ou de uma determinada direcção» [23]. Assim sendo, os caminhos que se encontram visivelmente onerados por servidões públicas de passagem e que podem ser vistos a partir de um determinado local estão abrangidos por esta definição do conceito de «paisagem».

iii) O conceito geográfico de «paisagem»

— Características topográficas

65. O conceito de «características das paisagens», utilizado no Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003, revela, contudo, algumas diferenças semânticas nas várias versões linguísticas. Assim, na redacção francesa é feita referência a «*particularités topographiques*» [24], expressão esta que remete para o conceito geográfico de «paisagem», visto a topografia ser um conceito geográfico.

66. Mantendo uma estreita relação com a origem grega da palavra «topografia» [25], o conceito científico actual significa, por um lado, «conhecimento de um local», «descrição de um lugar», «definição do relevo terrestre». Mas, por outro lado, também é utilizado a fim de descrever a própria configuração ou estrutura de um local. Assim sendo, o conceito de «topografia» refere-se não só à técnica de reprodução de determinada configuração de um local ou da estrutura da superfície terrestre num mapa, mas também ao próprio conjunto de elementos a reproduzir. Estes elementos ou características topográficas podem ter origem natural ou humana [26]. Entre os elementos criados pelo homem contam-se as estradas, para além de outras construções e infra-estruturas [27].

67. Nestas circunstâncias, não coloca dificuldades qualificar os caminhos onerados com servidões públicas de passagem como características topográficas.

23 — Segundo a definição contida no *Shorter Oxford English Dictionary*, 5.ª edição, 2002, volume 1, p. 1536, entende-se por «paisagem» («*landscape*»), em língua inglesa, «*an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery*». Esta definição coincide com a definição do mesmo conceito em língua francesa («*paysage*»), que, segundo *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, p. 1836, é «*étendue de terre qui s'offre à la vue*».

24 — O mesmo se passa na redacção espanhola («*particularidades topográficas*»).

25 — O conceito de «topografia» tem origem grega e consiste numa combinação das palavras gregas «τόπος» (topos), que significa lugar, e «γραφειν» (graphein), que significa escrever. Consequentemente, em termos literais «topographein» significa «descrever um lugar».

26 — Cf. entrada para o conceito de «topografia» em *The New Encyclopaedia Britannica*, 15.ª edição, 1975-, volume 11, p. 848, e no *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, p. 1244.

27 — Neste sentido, a entrada para o conceito de «mapa topográfico» («topographic map») em *The New Encyclopaedia Britannica* (nota 27), volume 11, p. 848, segundo a qual esse mapa reproduz tanto os elementos naturais como os elementos criados pelo Homem. Subsumem-se nesta última categoria cidades e aldeias, estradas, linhas de comboio, canais, diques, pontes, túneis, parques e outros elementos.

— Definição do conceito geográfico de «paisagem»

68. Independentemente do que se acabou de expor, o conceito geográfico de «paisagem» também abrange características topográficas. O referido conceito pode ser definido como «uma determinada parte da superfície terrestre, que, pelo seu aspecto exterior e pela conjugação dos factores geográficos nela dominantes (incluindo a actividade humana), possui um cunho característico através do qual se distingue da área circundante» [28]. Segundo uma outra definição, entende-se por «paisagem», no sentido geográfico, «uma parte de um país ou região com as suas características topográficas próprias, tal como configurada ou modificada através de processos ou agentes (comummente naturais)» [29].

69. Segundo estas definições, os caminhos que se encontram visivelmente onerados com servidões públicas de passagem constituem «características das paisagens», na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003, sendo que na primeira das acima mencionadas definições, que descrevem o conceito geográfico de «paisagem», se refere expressamente que a parte da superfície terrestre em causa também pode ser marcada pela actividade humana, como é o caso da abertura de caminhos. A segunda definição de «paisagem» parece não excluir, pelo menos totalmente, essas influências humanas, ainda que parta do princípio de que a terra delimitável em questão será principalmente caracterizada por factores naturais.

70. O resultado da interpretação segundo o qual os caminhos onerados por servidões públicas de passagem se encontram abrangidos pelo conceito de «paisagem» encontra ainda apoio no facto de as intervenções humanas sobre a natureza não terem de ser sempre consideradas exclusivamente prejudiciais, podendo antes ser também reconhecidas como um factor valioso de configuração do meio ambiente, por exemplo no âmbito da construção e da arquitectura paisagísticas. Por isso se distingue hoje em dia entre «paisagem natural original» e «paisagem cultural», resultante da intervenção humana [30].

71. Consequentemente, o entendimento actual é o de que as paisagens podem ser formadas por elementos naturais, como «árvores, moitas, arbustos, sebes, flores, relvados, águas e rochas», e por elementos artificiais, como «*decks*, terraços, praças, calçadas, pavilhões e fontes» [31]. Tudo o que se acabou de expor releva a favor do entendimento segundo o qual também os elementos que resultam da intervenção humana, como é o caso dos trilhos pedestres e dos caminhos rurais, devem ser considerados como parte da paisagem na acepção geográfica acima descrita.

28 — Neste sentido, *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (nota 23), volume 14, p. 598.

29 — No *Shorter Oxford Dictionary* (nota 24), volume 1, p. 1536, define-se o conceito inglês de «paisagem» como conceito da geografia, nos termos seguintes: «*a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents*».

30 — V. *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (nota 23), volume 14, p. 598.

31 — V., a este propósito, sem necessidade de consultas suplementares, a entrada pormenorizada relativa ao conceito de «*landscape architecture*» em *The New Encyclopaedia Britannica* (nota 27), volume 7, pp. 139 e segs.

72. Por conseguinte, importa concluir que também os caminhos onerados com servidões públicas de passagem devem ser considerados «características das paisagens», na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

c) Medidas para a «manutenção das características das paisagens»

73. O Estado-Membro em questão, ao impor aos agricultores a obrigação de conservarem os caminhos onerados com servidões públicas de passagem, está a cumprir o seu dever comunitário de zelar pela manutenção das características das paisagens, nos termos previstos no Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

74. Com efeito, o objectivo do regulamento de execução inglês é assegurar a manutenção de tais caminhos públicos. Este regulamento contém disposições destinadas a impelir os agricultores a proteger esses caminhos públicos. Por um lado, proíbe-os de alterar a superfície de um trilho pedestre visível, de um trilho equestre visível ou de qualquer outra estrada pública, sob pena de aplicação de sanções. Por outro lado, no caso de actuação ilícita, obriga-os a repor o trilho pedestre ou equestre alterado na situação anterior, de modo a assegurar que fica suficientemente acautelado o exercício, sem interferências, de um direito de passagem.

75. Portanto, as medidas previstas no regulamento de execução inglês são inteiramente adequadas para assegurar a manutenção das características das paisagens.

d) A conservação de caminhos públicos como medida para «assegurar [a] manutenção» das terras e para «evitar a deterioração dos habitats», na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003

76. Uma medida desse tipo tem simultaneamente de poder ser enquadrada na «questão» da «manutenção» das terras, na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003. Esta questão abrange tanto um «nível mínimo de manutenção» das características das paisagens como o «[impedimento da] deterioração dos habitats».

77. Caso se parta, como ora se defende, de um conceito amplo de paisagem, que também abranja caminhos públicos como características das paisagens, então nada obsta a que se considerem certas medidas destinadas à sua manutenção, como as que vêm previstas no regulamento de execução inglês, como medidas de «manutenção» das características das paisagens, na acepção da disposição em apreço.

78. Independentemente disso, afigura-se-me não subsistir dúvida de que os caminhos públicos dispõem de uma importância não insignificante na manutenção dos espaços

ocupados pelo Homem em zonas rurais, sendo que já no direito romano se reconhecia a relevância das servidões de passagem para o desenvolvimento económico do Homem [32]. Em primeira linha, as servidões de passagem permitem aos agricultores aceder às terras agrícolas por eles exploradas.

79. Por outro lado, os caminhos públicos, tal como resulta da decisão de reenvio prejudicial [33], fomentam a mobilidade dos habitantes das zonas rurais e dos visitantes provenientes de outras partes do país. É precisamente em regiões paisagisticamente apelativas que os trilhos e caminhos pedestres podem melhorar a acessibilidade do público à natureza e assim oferecer a possibilidade de efectuar excursões, sejam de um só dia ou mais prolongadas, o que por sua vez contribui para o repouso da população tanto rural como urbana [34]. Esta possibilidade de repouso oferecida pelo ambiente, que é potenciada pela existência de caminhos públicos, apresenta, por seu lado, vantagens económicas para a população rural — cuja existência também depende, não raras vezes, do turismo —, visto constituir um significativo factor de criação de riqueza.

80. Os caminhos públicos servem simultaneamente o objectivo de protecção do ambiente, uma vez que através deles se assinalam aos visitantes os caminhos que são os mais seguros para a fauna e a flora, assim se garantindo que a influência negativa que o homem exerce sobre o ambiente se mantém controlada. Por esta via, contribuem para a manutenção dos habitats de animais e plantas. Simultaneamente garante-se que os caminheiros e «*trekkers*» se mantêm dentro dos

32 — Segundo Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6.ª edição, Paris, 1947, p. 432, as servidões prediais, entre as quais também se contam as servidões de passagem, destinavam-se a permitir uma utilização económica optimizada de um prédio. No direito romano distinguia-se dentro das servidões prediais entre as servidões prediais rústicas (*servitutes praediorum rusticorum*) e as servidões prediais urbanas (*servitutes praediorum urbanorum*). Esta distinção não dependia da situação dos prédios em causa, mas sim da finalidade da servidão. Entre as servidões prediais rústicas contava-se o direito de passagem a pé (*iter*) sobre um prédio, o direito de atravessá-lo conduzindo veículos (*via*), o direito de atravessá-lo conduzindo gado (*actus*) e ainda o direito de conduzir água através do mesmo (*acquae ductus*). Estas quatro servidões constituem, em princípio, as mais antigas que o direito romano conheceu. O direito de passagem (*iter*) incluía também a passagem a cavalo. O direito de *via* incluía o direito de passar a pé sobre o prédio, de atravessá-lo utilizando veículos e de conduzir gado através do mesmo. A servidão de *acquae ductus* podia também incluir a recolha de água de uma fonte. Outras formas de servidões prediais rústicas incluíam a tolerância de utilização de bebedouros para animais, de extracção de água, de pastoreio de gado e da prospecção de minerais (cf. Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, 2.ª edição, 1999, pp. 97 e segs.).

33 — A decisão de reenvio prejudicial reproduz alguns excertos do estudo sobre os efeitos do Regulamento (*Regulatory Impact Assessment*, a seguir «RIA»). No mesmo, salientam-se as consequências económicas, ambientais, locais em geral e regionais do regulamento de execução inglês.

34 — Cf. Ditt, K. «Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990», *Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenze*, edição de Franz-Josef Brüggemeier e Jens Ivo Engels, 2005, p. 39, que chama a atenção para o facto de a legislação ambiental aplicável em Inglaterra e no País de Gales já distinguir nos anos quarenta do século passado entre uma rigorosa protecção da natureza para fins científicos e uma protecção da natureza e das paisagens para fins estéticos e turísticos. No tocante à protecção da natureza e das paisagens para fins estéticos e turísticos, foi adoptado pelo Parlamento, em 18 de Março de 1949, o *National Parks and Access to the Countryside Act*. Esta lei previa, nomeadamente, que os *Country Councils*, por acordo com os proprietários, disponibilizassem a visitantes à procura de repouso terra não explorada em termos agrícolas, garantissem a manutenção de servidões de passagem antigas e constituíssem novas servidões de passagem. Para além de parques naturais, previa-se ainda a constituição das chamadas *Areas of Outstanding Natural Beauty* («AONB»). Atendendo ao interesse crescente na utilização da natureza e das paisagens no pós-guerra, o Governo acabou por adoptar, em 3 de Agosto de 1968, o *Countryside Act*, através do qual se atribuiu aos *Country Councils* a possibilidade de criar *Country Parks* para a população à procura de repouso, em contrapartida de um significativo reembolso das despesas pelo Estado. O *Countryside and Rights of Way Act 2000*, actualmente em vigor, regula o acesso do público às áreas rurais, sendo que este diploma, nos termos do seu preâmbulo, prossegue também objectivos ambientais, tais como a «conservação da beleza natural de uma região», a «conservação da natureza» e a «protecção da fauna».

limites dos caminhos especificamente indicados e que não acedem sem autorização às eventuais terras adjacentes de exploração agrícola, nem causam danos às respectivas culturas.

81. Nesta medida, existe um interesse público justificado em que os caminhos públicos sejam regularmente conservados e protegidos de possíveis degradações. Uma vez que a obrigação de conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem prossegue esse objectivo, pode ser considerada como uma medida para «evitar a deterioração dos habitats», na acepção do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

3. Conclusões

82. Em suma, constata-se que o artigo 5.º, n.º 1, e o Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003 concedem aos Estados-Membros uma ampla margem de livre configuração na definição dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais [35].

83. Também constituem requisitos mínimos, na acepção da referida disposição, os que servem, essencialmente, objectivos de política ambiental. Dentro desta categoria de requisitos mínimos insere-se a conservação de caminhos onerados com servidões públicas de passagem, até porque, por um lado, resulta do Anexo IV que entre as normas aí indicadas se conta a manutenção das características das paisagens. Conforme foi exposto, os caminhos públicos constituem características das paisagens, na acepção desta disposição [36].

84. Por outro lado, uma obrigação legal como a que está consagrada no regulamento de execução inglês assegura um nível mínimo de manutenção das terras, na acepção do Anexo IV, uma vez tanto assegura um nível mínimo de manutenção das paisagens como evita a deterioração dos habitats [37].

85. A conservação de caminhos públicos, enquanto requisito mínimo definido a nível regional na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, respeita, assim, o quadro fornecido pelo Anexo IV. De resto, não existem indícios de que esta medida seja, em si mesma, desproporcionada face ao objectivo prosseguido de manter todas as terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais. A aplicação de «critérios proporcionais, objectivos e progressivos», prevista no segundo considerando do Regulamento n.º 1782/2003, refere-se à decisão de retirar a ajuda directa, a tomar no caso concreto pelo Estado-Membro e sobre cuja legalidade decidirá o órgão jurisdicional nacional competente, se for esse o caso. Chama-se ainda a atenção para o facto de que, em conformidade

35 — V. n.º 57 das presentes conclusões.

36 — V. n.º 72 das presentes conclusões.

37 — V. n.os 77 e 81 das presentes conclusões.

com o segundo considerando deste regulamento, essa retirada da ajuda directa não prejudica a aplicação das sanções previstas nos termos de outras disposições do direito comunitário ou nacional.

86. Deste modo, o regulamento de execução inglês respeita os limites do quadro regulamentar estabelecido pelo Regulamento n.º 1782/2003.

87. Por este motivo, importa responder à primeira questão prejudicial no sentido de que um Estado-Membro pode incluir requisitos relativos à manutenção de caminhos onerados por servidões públicas de passagem nas suas normas sobre boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

B — *Quanto à segunda questão*

88. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se, quando as disposições constitucionais de um Estado-Membro atribuem a diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação a diferentes partes do território desse Estado, o princípio geral comunitário da não discriminação obsta a que, dentro de várias regiões do mesmo Estado-Membro, se execute o direito comunitário em termos divergentes, resultando dessa execução normas diferentes para as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

1. Quanto à execução descentralizada do direito comunitário

89. Antes de examinar a violação do princípio geral comunitário da não discriminação, invocada pelo demandante no processo principal, considero imprescindível salientar que o direito comunitário não obsta a uma execução descentralizada, seja a nível nacional, seja a nível regional. Esta situação explica-se, por um lado, pela exigência da PAC de se proceder a uma execução descentralizada e diferenciada, mas também pela autonomia constitucional dos Estados-Membros para proceder à repartição das suas competências internas, tal como reconhecida na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

a) Execução descentralizada e diferenciada no âmbito da PAC

90. Entre as linhas orientadoras da reforma da PAC, posta em marcha pela «Agenda 2000», contam-se a descentralização das competências da Comunidade para o nível local e uma programação flexível assegurada através de uma grande panóplia de medidas que podem ser executadas segundo as necessidades específicas de cada Estado-Membro [38]. Por outras palavras, a descentralização e a diferenciação constituem, desde então, os elementos essenciais da actual PAC [39].

91. O Regulamento n.º 1782/2003 põe em prática esta estratégia política, ao autorizar expressamente os Estados-Membros, no artigo 5.º, n.º 1, a definir requisitos mínimos «a nível nacional ou regional». Este facto permite concluir que o legislador comunitário não considerou necessário existir uma regulamentação unitária dentro de cada Estado-Membro, tendo antes querido relegar para os vários Estados-Membros a escolha do nível regulamentar considerado adequado no seio do respectivo regime político.

92. A configuração descentralizada do direito agrícola tem em conta a circunstância de que são efectivamente necessárias diferenciações regionais. Neste sentido, o artigo 33.º, n.º 2, alínea a), CE exige, precisamente, que, na elaboração da PAC e dos métodos especiais que ela possa implicar, se tome em consideração as disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas. A margem de livre configuração concedida pelo Regulamento n.º 1782/2003 aos decisores nacionais e regionais na sua execução contribui, adicionalmente, para uma diferenciação segundo as necessidades de cada região [40].

38 — Cf. brochura de informação da Comissão «Agenda 2000 — Reforçar a União e preparar o alargamento de 2004», p. 7 (disponível em http://ec.europa.eu/agenda2000/index.pt.htm). Diz-se na exposição de motivos da «Agenda 2000» que: «A agricultura dos quinze países da União é muito diferenciada no que se refere aos recursos naturais, aos modos de exploração, e aos níveis de competitividade e de rendimento, bem como às tradições. Aqui reside a sua força, a sua originalidade e a sua qualidade. Mas, para tirar o melhor partido da diversidade, há que extrair dela as devidas conclusões em matéria de concepção e gestão da política agrícola. O modo actual de funcionamento e de gestão da PAC foi definido para uma Comunidade de seis, e pouco foi alterado desde aí. Inadaptado a uma União de quinze, que se prepara para acolher novos membros, este funcionamento está na origem de complexidade, burocracia e de incompreensão por parte dos agricultores. É, pois, necessário conceber um novo modelo, *mais descentralizado*, que dê aos Estados-Membros os meios para resolverem por si mesmos um determinado número de problemas, tomando melhor em consideração as características de um dado sector ou de uma dada situação local», COM(1998) 158 final, p. 3.

39 — Também neste sentido, Priebe, R., *ob. cit.* (nota 17), p. 1351, e Adam, V., *ob. cit.* (nota 9), p. 239.

40 — Boch, C., «Devolution and Community Law», *A true European*, 2005, p. 54, salienta que os decisores descentralizados tratam cada vez mais de matérias em relação às quais o legislador comunitário apenas fixou previamente os objectivos políticos essenciais. Isto é igualmente válido para as situações em que se concede aos decisores descentralizados uma margem de livre configuração. Porém, esta margem de livre configuração permite precisamente que tenham em consideração as diferenças regionais ou locais.

93. Além disso, existem outros aspectos, tais como a maior proximidade em relação ao objecto a regular e aos cidadãos por parte do decisor nacional, regional ou mesmo local [41], a simplificação legislativa e a desburocratização administrativa, que pesam a favor de uma configuração descentralizada da legislação agrícola, desde que se respeitem sempre os objectivos comunitários da PAC.

94. Além do mais, uma configuração descentralizada da legislação agrícola acaba também por estar em harmonia com a maior importância que se tem vindo a reconhecer às regiões dentro da União Europeia, expressa, designadamente, pela consagração do princípio da subsidiariedade no direito primário, através do Tratado de Maastricht, pela criação de um Comité das Regiões, pela responsabilidade das regiões na execução do direito comunitário e pela possibilidade de representação no Conselho, ao abrigo do artigo 203.º CE. Além disso, toma em consideração os esforços de descentralização que têm vindo a ser feitos nos Estados-Membros, nomeadamente no Reino Unido, onde se tem vindo a seguir uma lógica essencialmente semelhante [42], o que permite concluir haver convergência na evolução desta questão, tanto a nível comunitário como a nível dos Estados-Membros [43].

b) Autonomia dos Estados-Membros na repartição das suas competências internas

95. Por fim, a execução descentralizada do direito comunitário está ainda em harmonia com a jurisprudência constante do Tribunal

41 — O que, pelo menos, corresponde à ideia de subsidiariedade, sem com isto se querer afirmar que o artigo 5.º, segundo parágrafo, CE é aplicável, até porque o princípio da subsidiariedade, nos termos desta disposição, não se aplica nos domínios que são da competência exclusiva da Comunidade. A doutrina está dividida quanto à questão de saber se a agricultura constitui um domínio da competência exclusiva da Comunidade [v., a este propósito, Schwartz, W., *ob. cit.* (nota 4), artigo 37.º, n.º 7, p. 38]. Mesmo que se considere haver competências concorrentes entre a Comunidade e os Estados-Membros [cf. acórdão de 17 de Maio de 1990, Weingut Dietz-Matti (C-158/89, Colect., p. I-2013)], a actual densidade legislativa existente no domínio agrícola, que, aliás, tem vindo a aumentar, e o facto de quase todas as regulamentações gerais neste domínio terem a forma de regulamentos conduzem a que os vários Estados-Membros praticamente já não disponham de margem de livre actuação. Por outro lado, como acertadamente referem Lenaerts, K./ /Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2.ª edição, Londres, 2005, n.º 5-029, p. 102, a ideia de subsidiariedade, enquanto princípio político, é mais antiga do que o artigo 5.º, segundo parágrafo, CE, pelo que ainda antes de ter tido consagração no Tratado influenciou vários domínios da política da Comunidade, entre eles a PAC.

42 — Cf. Leyland, P., «La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli», *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Turim, 2003, pp. 91 e segs., que esclarece que a redistribuição de competências entre as regiões do Reino Unido, descrita como «*devolution*», tem essencialmente como objectivo uma modernização da Administração do Estado, que coloque os cidadãos mais próximos do centro onde se tomam as decisões importantes. Além disso, esta evolução pretende assegurar que se tomam em consideração as especificidades de cada região.

43 — 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*, Turim, 2003, pp. 144 e segs., refere uma convergência entre a «*devolution*» no Reino Unido e o processo de constitucionalização na União Europeia, que promove a autonomia das grandes colectividades territoriais regionais. Birkinshaw, P., «Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution», *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milão, 2003, p. 67, salienta o facto de a «*devolution*» no Reino Unido ter ocorrido numa altura em que as regiões ganhavam importância dentro da União Europeia.

de Justiça [44], segundo a qual cada Estado-Membro é livre de repartir as competências, incluindo a legislativa, no plano interno como melhor lhe aprouver, e de, através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais, dar execução aos actos de direito comunitário que não sejam directamente aplicáveis, desde que essa repartição de competências permita uma aplicação correcta dos actos de direito comunitário em causa. Assim sendo, a questão de saber que entidade, dentro de um Estado-Membro, executa, por exemplo, uma directiva rege-se não pelo direito comunitário, mas sim pelas disposições nacionais que distribuem as competências [45].

96. Por seu turno, o outro lado desta neutralidade da ordem jurídica comunitária em relação à configuração da organização dos Estados-Membros consiste no facto de, na mesma medida em que um Estado-Membro pode repartir as suas competências no plano interno como melhor lhe aprouver e lhe for imposto pelo seu regime constitucional, lhe é vedado invocar procedimentos internos a fim de se furtar ao cumprimento das suas obrigações comunitárias [46].

97. É certo que o Tratado só prevê expressamente um único sistema de transposição ou de execução descentralizada, mais concretamente em relação à directiva, no artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE, mas o que é facto é que este sistema também se aplica no caso de transposição ou de execução de outros actos de direito comunitário, como, por exemplo, de um regulamento que careça de ser concretizado através de um acto legislativo dos Estados-Membros [47]. Tal como já se constatou *supra*, o Regulamento n.º 1782/2003 insere-se dentro desta categoria de actos de direito comunitário [48].

44 — Acórdãos de 12 de Junho de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-97/01, Colect., p. I-5797, n.º 37), de 13 de Setembro de 2001, Comissão/Espanha (C-417/99, Colect., p. I-6015, n.º 37), de 10 de Novembro de 1992, Hansa Fleisch (C-156/91, Colect., p. I-5567, n.º 23), de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha (C-131/88, Colect., p. I-825, n.º 71), de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Bélgica (227/85 a 230/85, Colect., p. 1, n.º 9), e de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (97/81, Recueil, p. 1819, n.º 12, e 96/81, Recueil, p. 1791, n.º 12). Cf. ainda as conclusões da advogada-geral E. Sharpston, de 28 de Junho de 2007, no processo Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon (C-212/06, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 101), bem como as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, de 10 de Dezembro de 2002, no processo Comissão/Alemanha (C-103/01, Colect., p. I-5369, n.º 27).

45 — Neste sentido, Ruffert. M, *ob. cit.* (nota 18), artigo 249.º, n.º 63, p. 2140.

46 — Isto confirma que a ordem jurídica comunitária tem a sua origem no direito internacional público, tal como, aliás, é reconhecido pelo Tribunal de Justiça [cf. acórdãos de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend en Loos (26/62, Colect., p. 205), e de 15 de Julho de 1964, Costa/ENEL (6/64, Colect., p. 549)]. O direito internacional público regula apenas a relação dos Estados entre si, sem intervir nos respectivos assuntos internos. Nesta medida, condicionado pelo princípio da soberania dos Estados, é indiferente quanto a aspectos relativos ao regime da organização dos Estados. Neste mesmo sentido, corresponde a um princípio consuetudinário de direito internacional, consagrado expressamente no artigo 27.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que uma parte contratante não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado internacional. Como acertadamente esclarece Boch, C., *ob. cit.* (nota 41), p. 54, tanto o Tratado da União Europeia como o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia constituem, de um ponto de vista formal, tratados internacionais vinculativos para os Estados-Membros. O facto de serem estes as partes contratantes significa, para a União, que o regime constitucional de cada Estado-Membro lhe deve ser indiferente. Os assuntos internos não respeitam à União, a qual deve permanecer essencialmente «cega» em relação à distribuição interna de competências.

47 — Cf. acórdãos de 17 de Dezembro de 1970, Scheer (30/70, Recueil, p. 1197, n.º 10, Colect. 1969-1970, p. 679), e de 20 de Outubro de 1981, Comissão/Bélgica (C-137/80, Recueil, p. 2393, n.ºs 3 a 9). Também neste sentido, Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *ob. cit.* (nota 42), n.º 14-047, p. 607.

48 — V. n.º 58 das presentes conclusões.

98. Por conseguinte, não atenta contra o direito comunitário existirem disposições constitucionais internas de um Estado-Membro que atribuem a diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação a diferentes partes do território desse Estado-Membro e serem essas administrações a definir, elas próprias, ao abrigo da competência legislativa que lhes foi atribuída, os requisitos para as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

2. Quanto à alegada violação do princípio da não discriminação

99. O princípio comunitário da não discriminação, consagrado no artigo 34.º, n.º 2, CE, e que foi aparentemente invocado pelo demandante no processo principal [49], constitui uma expressão específica do princípio geral da igualdade, que, por sua vez, constitui um dos princípios basilares do direito comunitário e que exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado [50].

100. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros têm de respeitar o princípio consagrado no artigo 34.º, n.º 2, CE na implementação de uma regulamentação comunitária, em especial se a mesma lhes conceder a possibilidade de escolher entre várias modalidades de aplicação ou opções [51]. Sendo assim, o princípio da não discriminação, enquanto norma

49 — Embora o demandante no processo principal só invoque, nas respectivas observações, os princípios gerais da não discriminação e da igualdade, remete para a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 34.º, n.º 2, CE. Contudo, no presente caso apenas é aplicável o artigo 34.º, n.º 2, CE, que contém uma proibição específica de discriminação, que é válida não só para a organização comum dos mercados agrícolas mas também para toda a PAC [neste sentido, também Schwartz, W., *ob. cit.* (nota 4), artigo 34.º, n.º 30, p. 34).

50 — Cf. acórdãos de 27 de Outubro de 2007, Polónia/Conselho (C-273/04, Colect., p. I-8925, n.º 86), de 22 de Junho de 2006, Bélgica/Comissão (C-182/03, Colect., p. I-5479, n.º 170), de 30 de Março de 2006, Espanha/Conselho (C-87/03 e C-100/03, Colect., p. I-2915, n.º 48), de 6 de Março de 2003, Niemann (C-14/01, Colect., p. I-2279, n.º 49), de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39), de 10 de Março de 1998, Comissão/Alemanha (C-122/95, Colect., p. I-973, n.º 62), de 17 de Abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Colect., p. I-1961, n.º 35), de 17 de Outubro de 1995, Fishermen's Organisations e o. (C-44/94, Colect., p. I-3115, n.º 46), de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 18), de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 25), de 25 de Novembro de 1986, Klensch (201/85 e 202/85, Colect., p. 3477, n.º 9), de 27 de Março de 1980, Salumi e o. (66/79, 127/79 e 128/79, Recueil, p. 1237, n.º 14), de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel e Ströh (117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753, n.º 7, Colect., p. 619), e Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne (124/76 e 20/77, Recueil, p. 1795, n.º 16, Colect., p. 625), de 25 de Outubro de 1978, Koninklijke Scholten-Honig e De Bijenkorf (125/77, Recueil, p. 1991, n.º 26, Colect., p. 681), e Royal Scholten-Honig e Tunnel Refineries (103/77 e 145/77, Recueil, p. 2035, n.º 26, Colect., p. 685), bem como as minhas conclusões de 4 de Setembro de 2008 no processo Comissão/Espanha (C-338/06, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 57).

51 — Acórdãos Klensch (já referido na nota 51, n.º 10) e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.ºs 17 e 18).

jurídica objectiva, vincula não apenas o legislador comunitário, a quem se dirige em primeira linha, mas também os Estados-Membros, na medida em estes actuem, por exemplo, com base numa autorização concedida através de um regulamento comunitário ou em execução do mesmo [52].

101. Em primeiro lugar, a aplicabilidade do princípio comunitário da não discriminação pressupõe juridicamente a existência de um tratamento desigual, sendo que importa apurar qual é o quadro de referência relevante. Pertence ao mesmo quadro, nomeadamente, o círculo de pessoas susceptíveis de serem incluídas na comparação [53].

a) O quadro de referência relevante para a apreciação de uma desigualdade de tratamento

i) Aplicação *mutatis mutandis* dos critérios para a determinação da selectividade no âmbito do regime jurídico dos auxílios estatais

102. Como bem refere o Governo alemão, o quadro de referência para a apreciação em concreto de um tratamento discriminatório não tem necessariamente de coincidir com os limites do território de um Estado-Membro, podendo também limitar-se a uma parte desse território.

103. Esta questão já foi decidida pelo Tribunal de Justiça, no contexto do regime jurídico dos auxílios estatais, no acórdão Portugal/Comissão [54], no qual se discutia a questão de saber se a redução da taxa de um imposto, numa determinada região, devia ser considerada um auxílio de Estado que favorece «certas empresas ou certas produções», na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, ou seja, se essa redução tinha carácter selectivo.

104. O Tribunal de Justiça considerou, no citado acórdão, que, no que respeita à apreciação da condição da selectividade, constitutiva do conceito de auxílio de Estado, o artigo 87.º, n.º 1, CE impõe que se determine se, no quadro de um dado regime jurídico, uma medida estatal é susceptível de favorecer «certas empresas ou certas produções» relativamente a outras que, à luz do objectivo prosseguido pelo referido regime, se encontrem numa situação factual e jurídica comparável [55]. Segundo o Tribunal de Justiça, tal análise impõe-se igualmente em relação a uma medida adoptada não pelo legislador nacional, mas por uma autoridade infra-estatal, uma vez que uma medida adoptada por uma colectividade territorial e não pelo poder central é susceptível de constituir um

52 — Neste sentido, Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar*, edição de von der Groeben/Schwarze, volume 1, 6.ª edição, artigo 34.º CE, n.º 59.

53 — Acórdãos de 6 de Dezembro de 2007, Voß (C-300/06, Colect., p. I-10573, n.º 40), e de 13 de Janeiro de 2004, Allonby (C-256/01, Colect., p. I-873, n.ºs 61 e 73).

54 — Acórdão de 6 de Setembro de 2006, Portugal/Comissão (C-88/03, Colect., p. I-7115, n.º 57).

55 — Acórdãos Portugal/Comissão (já referido na nota 55, n.º 54), de 3 de Março de 2005, Heiser (C-172/03, Colect., p. I-1627, n.º 40), de 29 de Abril de 2004, GIL Insurance e o. (C-308/01, Colect., p. I-4777, n.º 68), e de 8 de Novembro de 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Colect., p. I-8365, n.º 41).

auxílio se preencher os requisitos do artigo 87.º, n.º 1, CE [56].

105. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça considerou que importa examinar se uma entidade infra-estatal é, do ponto de vista jurídico e factual, suficientemente autónoma em relação ao poder central de um Estado-Membro a ponto de ser ela — e não o governo central -, através da adopção da medida em causa, a desempenhar um papel fundamental na definição do contexto político e económico em que operam as empresas [57]. Se for este o caso, é o território sob a jurisdição dessa entidade infra-estatal que adoptou a medida, e não todo o território nacional, que constitui o contexto relevante para se apreciar a questão de saber se certa medida favorece determinadas empresas em relação a outras que se encontram numa situação de facto e jurídica comparável no que se reporta ao objectivo prosseguido pela própria medida ou pela regulamentação jurídica em causa [58].

106. Afigura-se-me fazer sentido aplicar essa abordagem à situação em apreço, uma vez que os critérios aplicados pelo Tribunal de Justiça fornecem pontos de apoio para a apreciação da questão de saber se estamos ou não perante uma situação que, independentemente da terminologia específica da área do direito em causa — no caso do regime jurídico dos auxílios estatais está em causa a chamada selectividade —, acaba em última análise por se resumir a algo que não constitui mais do que um tratamento discriminatório de agentes económicos.

107. Caso se aplique, *mutatis mutandis*, essa abordagem à situação em apreço, o quadro de referência relevante para a apreciação da natureza discriminatória do regime jurídico em causa ter-se-ia de restringir à parte do território estatal cujos órgãos de administração dispõem de competência legislativa própria por força das disposições constitucionais aplicáveis.

108. No caso concreto, o quadro de referência é a Inglaterra, enquanto parte do território do Reino Unido, até porque o Governo do Reino Unido, tal como se referiu *supra* [59], só actua em matérias que tenham sido objecto de descentralização, por regra, no que diz respeito a Inglaterra, nos termos da legislação de descentralização e do «Memorandum of Understanding». Nos termos da regulamentação interna, é responsável pela definição dos requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais de terras, em execução do artigo 5.º do Regulamento

56 — Acórdãos Portugal/Comissão (já referido na nota 55, n.º 55) e de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão (248/84, Colect., p. 4013, n.º 17).

57 — Acórdão Portugal/Comissão (já referido na nota 55, n.º 62). Importa portanto analisar se existe efectivamente descentralização. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948, pp. 86 e segs., distingue, por sua vez, entre uma descentralização pura ou perfeita e uma descentralização imperfeita ou relativa. Está-se perante a primeira variante quando determinado acto de soberania é praticado exclusivamente por órgãos descentralizados. A segunda variante pressupõe a participação tanto de órgãos centrais como de órgãos descentralizados, sendo que estes têm primazia.

58 — Acórdão Portugal/Comissão (já referido na nota 55, n.º 66).

59 — V. n.os 10 a 13 das presentes conclusões. Loughlin, J., «The European Dimension of UK Devolution», *La Costituzione britannica/The British Constitution*, volume 1, 2005, p. 483, não examina os poderes de execução do Governo do Reino Unido, mas sim o papel do legislador regional. Neste contexto, chama a atenção para o facto de, com excepção da Inglaterra, todas as outras partes do território do Reino Unido (Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) disporem de órgãos políticos próprios. Assim sendo, a Inglaterra não dispõe de um Parlamento ou uma Assembleia de representantes próprios. Em vez disso, é o Parlamento britânico que funciona, simultaneamente, como Parlamento do Reino Unido e Inglaterra.

n.º 1782/2003. Nesta medida, exerce no domínio da agricultura simultaneamente as competências de um governo regional, competências que são comparáveis às dos outros governos regionais noutras partes do território do Reino Unido.

ii) Identificação da fonte de uma discriminação

109. O Tribunal de Justiça aplica, em casos específicos de discriminação e para efeitos de determinação do quadro de referência relevante, uma regra que, na medida em que se baseia na fonte da discriminação, acaba, no essencial, por assentar no raciocínio *supra* exposto. De acordo com essa regra, não existe discriminação quando as diferenças constatadas, das quais resulta um tratamento desigual, não têm uma fonte comum. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, falta nestes casos uma entidade que seja responsável pela desigualdade e que possa restabelecer a igualdade de tratamento [60].

110. Esta regra tem-se aplicado predominantemente a casos em que indivíduos invocavam o princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, consagrado no artigo 141.º CE. Assim, o Tribunal de Justiça negou, no acórdão Allonby [61], que o princípio da não discriminação tivesse sido violado num caso em que uma trabalhadora do sexo feminino exigia da sua entidade patronal, uma agência que prestava serviços a um College, a mesma remuneração que um trabalhador masculino desse mesmo College. O Tribunal de Justiça fundamentou a sua decisão referindo que a agência, enquanto empresa intermediária, não formava uma unidade com o verdadeiro empregador, o College. Consequentemente, as remunerações pelos serviços prestados não provinham de uma única fonte de financiamento [62]. Uma vez que a diferença de remuneração não era imputável a uma única fonte, não era possível invocar o artigo 141.º CE.

111. Na minha opinião, essa regra também é aplicável ao caso da transposição ou execução do direito comunitário pelos Estados-Membros, como o que ora se discute, pois assenta no raciocínio de base segundo o qual meras situações de desigualdade não podem, por si só, justificar um juízo de violação do princípio da não discriminação. Na verdade, a discriminação pressupõe, na própria acepção

60 — Acórdãos Allonby (já referido na nota 54, n.º 46) e de 17 de Setembro de 2002, Lawrence e o. (C-320/00, Colect., p. I-7325, n.º 18).

61 — Acórdão Allonby (já referido na nota 54, n.º 46).

62 — Segundo Evtimov, E., «Anmerkung zum Urteil Allonby», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2004, p. 214, é este o motivo determinante pelo qual se excluiu, neste caso, que houvesse discriminação.

do termo, que a desigualdade possa ser imputada a um só agente [63]. Daqui resulta, necessariamente, que em princípio só pode ser considerada como fonte de uma discriminação a autoridade pública [64] que adopta, dentro do território em que exerce a sua autoridade, medidas de transposição ou de execução que produzam efeitos em relação aos sujeitos submetidos a essa autoridade. As eventuais desigualdades de tratamento entre os destinatários de uma determinada regulamentação nacional só podem ter origem nessa mesma autoridade pública e ser por esta eliminadas.

112. Por este motivo, as diferenças entre as diversas disposições nacionais não constituem discriminações, uma vez que não têm origem na conduta da mesma autoridade pública [65]. Antes pelo contrário, as várias autoridades públicas são livres de legislar dentro da sua área de competência, de modo que a diferente regulamentação de certa questão, em dois Estados-Membros diferentes, não pode, só por si, constituir uma violação do princípio da não discriminação.

113. Isto é reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça desde há muito tempo [66]. Neste sentido, o Tribunal de Justiça esclareceu, pela primeira vez, no acórdão Van Dam en Zonen e o. [67] que a aplicação de certas disposições legais nacionais não pode ser considerada uma violação do princípio da não discriminação só pelo facto de noutros Estados-Membros se aplicarem medidas alegadamente menos rigorosas.

114. Essa conclusão é facilmente compreensível, uma vez que uma interpretação em sentido oposto conduziria a uma restrição dificilmente defensável da margem de liberdade legislativa dos Estados-Membros.

115. Aplica-se necessariamente o mesmo quando disposições constitucionais internas de um Estado-Membro atribuem a diferentes administrações descentralizadas competência

63 — Neste sentido, Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlim, 2003, p. 48, cuja noção de discriminação pressupõe que a desigualdade seja imputável a um único agente. Meras situações de desigualdade não podem, por si só, justificar um juízo de violação do princípio da não discriminação. Enquanto não se puder determinar que as circunstâncias desiguais (por exemplo, posições concorrenciais distintas), existentes dentro de um determinado grupo de elementos comparáveis (pessoas, mercadorias, etc.), têm origem na actuação de um único sujeito jurídico, não se pode afirmar existir uma discriminação. Assim sendo, a discriminação pressupõe que a desigualdade seja imputável a um único autor. Segundo Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, p. 4, é necessário, para que possa estar em causa uma desigualdade de tratamento, que existam, pelo menos, duas exteriorizações comportamentais por parte de uma só pessoa.

64 — Von Bogdandy, A., em Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Munique, 2008, volume 1, artigo 12.º, n.º 9, salienta que, segundo o entendimento dominante, só é possível que haja uma discriminação se as situações a comparar forem reguladas por uma mesma autoridade pública. Deste modo, não há violação do princípio da não discriminação nos casos em que o tratamento desigual resulta da aplicação de regulamentações provenientes de diferentes autoridades públicas, em particular a União e um Estado-Membro. Uma interpretação em sentido oposto conduziria a uma restrição dificilmente defensável da margem de liberdade legislativa dos Estados-Membros.

65 — Também neste sentido, Epiney, A., em *EUV/EGV Kommentar*, edição de C. Callies/M. Ruffert, artigo 12.º, n.º 9, p. 480, e Holoubek, M., *EU-Kommentar*, *ob. cit.* (nota 15), artigo 12.º, n.º 43, pp. 342 e segs.

66 — Cf. acórdãos de 13 de Fevereiro de 1969, Walt Wilhelm (14/68, Colect. 1969-1970, p. 1, n.º 13), de 28 de Junho de 1978, Kenny (1/78, Colect., p. 505, n.º 18), de 30 de Novembro de 1978, Bussone (31/78, p. 857, n.ºs 38 e segs.), de 7 de Abril de 1979, Auer (136/78, Colect., p. 199, n.ºs 23 a 26), de 3 de Julho de 1979, Van Dam en Zonen e o. (185/78 a 204/78, Recueil, p. 2345, n.º 10), de 14 de Julho de 1981, Oebel (155/80, Recueil, p. 1993, n.º 9), de 25 de Janeiro de 1983, Smit (126/82, Recueil, p. 73, n.º 27), de 7 de Maio de 1992, Wood e Cowie (C-251/90, Colect., p. I-2873, n.º 19), de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, p. I-6097, n.º 8), de 14 de Fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, Colect., p. I-225, n.º 21), e de 1 de Fevereiro de 1996, Perfili (C-177/94, Colect., p. I-161, n.º 17).

67 — Acórdão Van Dam en Zonen e o. (já referido na nota 67, n.º 10). Esta jurisprudência foi mantida nos acórdãos, enumerados na nota 67, Oebel (n.º 9), Smit (n.º 27), Wood e Cowie (n.º 19) e Perfili (n.º 17).

legislativa em relação a diferentes partes do território desse Estado-Membro [68], até porque, como já foi referido, o direito comunitário não só não obsta a que se proceda a uma transposição ou execução do direito comunitário a nível regional ou local [69], como, no caso do Regulamento n.º 1782/2003, chega mesmo a promovê-la, em prol de uma execução diferenciada da PAC [70]. Portanto, num caso desse tipo só a autoridade pública na parte do território em causa pode ser a fonte do tratamento desigual.

b) Conclusões

116. Nesta medida, também esta regra conduz à conclusão de que, no caso em apreço, o quadro de referência relevante se tem de restringir à Inglaterra, enquanto parte do território do Reino Unido. O que significa, para um caso como o presente, que nas diferentes partes do território do Reino Unido poderão ocorrer situações de desigualdade, mas que as mesmas não resultam de uma desigualdade de tratamento imputável a uma autoridade pública comum, pelo que não está preenchido um dos pressupostos essenciais para a aplicação da proibição da discriminação prevista no artigo 34.º, n.º 2, CE.

117. Consequentemente, o destinatário de uma medida de execução adoptada por uma autoridade pública regional não pode, em circunstâncias como as do processo principal, invocar a violação do princípio da não discriminação, nos termos do artigo 34.º, n.º 2, CE, pelo facto de noutras partes do território do Estado-Membro se aplicarem medidas alegadamente menos rigorosas.

118. Pelo exposto, concluo que não constitui uma discriminação inadmissível o facto de as diversas partes do território de um Estado-Membro terem normas diferentes sobre as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003, desde que as disposições constitucionais internas atribuam às diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação às diversas partes do território desse Estado-Membro.

68 — Cf. declaração de voto de vencido do juiz Matscher em relação ao acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 22 de Outubro de 1981, Dudgeon/Reino Unido (queixa individual n.º 7525/76), na qual este juiz declarou que a pluralidade de regulamentações internas, características de um Estado federal, nunca pode, por si só, constituir uma discriminação. Não existe sequer necessidade de se justificar essa pluralidade. Afirmar outra coisa significaria desconsiderar completamente a própria natureza do federalismo.

69 — V. n.º 98 das presentes conclusões. Boch, C., *ob. cit.* (nota 41), p. 57, chega à mesma conclusão. A autora entende que, se o direito comunitário concede aos Estados-Membros uma margem de livre configuração e se o direito constitucional do Estado-Membro em causa prevê que a transposição ou execução se efectue através de órgãos descentralizados, nada obsta a que esses órgãos possam exercer os seus poderes discricionários independentemente uns dos outros. A autora considera, no contexto da «*devolution*» no Reino Unido, que as regiões deste Estado-Membro dispõem efectivamente de competência para cumprir as obrigações decorrentes do direito comunitário em termos diferenciados, o que inclusivamente já sucedeu no âmbito da PAC.

70 — V. n.ºs 90 a 93 das presentes conclusões.

VIII — Conclusão

119. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais que lhe foram submetidas pela High Court of Justice (England & Wales) nos seguintes termos:

1. Um Estado-Membro pode incluir requisitos relativos à manutenção de caminhos onerados com servidões públicas de passagem nas suas normas sobre as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/2003.

2. Não constitui uma discriminação inadmissível o facto de as diversas partes do território de um Estado-Membro terem normas diferentes sobre as boas condições agrícolas e ambientais, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, e do Anexo IV do Regulamento n.º 1782/20036, desde que as disposições constitucionais internas atribuam às diferentes administrações descentralizadas competência legislativa em relação às diversas partes do território desse Estado-Membro.