JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

3 päivänä helmikuuta 2009 [1]

Sisällys

I Johdanto . . . . . I - 6359

II Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . . . I - 6359

A Yhteisön oikeus . . . . . I - 6359

B Kansallinen oikeus . . . . . I - 6362

III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti . . . . . I - 6364

IV Ennakkoratkaisukysymykset . . . . . I - 6365

V Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa . . . . . I - 6365

VI Asianosaisten pääasialliset perustelut . . . . . I - 6366

A Ensimmäinen kysymys . . . . . I - 6366

B Toinen kysymys . . . . . I - 6367

VII Oikeudellinen arviointi . . . . . I - 6370

A Ensimmäinen kysymys . . . . . I - 6370

1. Ympäristöpoliittiset näkökohdat asetuksessa N:o 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Maatalouden ja ympäristönsuojelun välinen suhde yhteisessä maatalouspolitiikassa . . . . . I - 6371

b) Ympäristönsuojelunäkökohdat asetuksessa N:o 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) Primaarioikeudellinen oikeusperusta . . . . . I - 6374

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2. Jäsenvaltioiden valtuudet määritellä vähimmäisvaatimukset . . . . . I - 6374

a) Asetukseen N:o 1782/2003 sisältyvät sääntelyvaltuudet . . . . . I - 6374

b) Asetuksen N:o 1782/2003 konkreettinen täytäntöönpano Englannissa . . . . . I - 6376

i) Asetuksessa N:o 1782/2003 tarkoitettu ”maaston” käsite . . . . . I - 6376

ii) Fysionominen maaston käsite . . . . . I - 6377

iii) Maantieteellinen maaston käsite . . . . . I - 6377

– Topografiset ominaispiirteet . . . . . I - 6377

– Maantieteellisen maaston käsitteen määritelmä . . . . . I - 6378

c) Toimenpide ”maaston ominaispiirteiden säilyttämiseksi” . . . . . I - 6379

d) Yleisten kulkuväylien kunnossapito ”ylläpidon” ja ”elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämisen” varmistamiseksi asetuksen N:o 1782/2003 liitteen IV mukaisesti . . . . . I - 6379

3. Päätelmät . . . . . I - 6381

B Toinen kysymys . . . . . I - 6382

1. Hajautettu yhteisön oikeuden täytäntöönpano . . . . . I - 6382

a) Hajautettu ja eriytetty lainsäädäntö yhteisessä maatalouspolitiikassa . . . . . I - 6383

b) Jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus kansallisen toimivallanjaon alalla . . . . . I - 6384

2. Väite syrjintäkiellon rikkomisesta . . . . . I - 6386

a) Epäyhdenvertaisen kohtelun arvioinnin kannalta ratkaiseva viitekehys . . . . . I - 6387

i) Vastaavanlainen kriteerien soveltaminen valikoivuuden määrittämiseksi valtiontukilainsäädännössä . . . . . I - 6387

ii) Syrjinnän alkuperän selvittäminen . . . . . I - 6389

b) Päätelmät . . . . . I - 6391

VIII Ratkaisuehdotus . . . . . I - 6392

I Johdanto

1. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä High Court of Justice (England & Wales) (jäljempänä kansallinen tuomioistuin) on esittänyt Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 [2] täytäntöönpanemisesta jäsenvaltioissa.

2. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV tulkinnasta koskee erityisesti sitä, voiko jäsenvaltio sisällyttää yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevia vaatimuksia asetuksessa tarkoitettuun maa-alueiden hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseen. Kansallisen tuomioistuimen toinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, voiko siitä, että jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa, aiheutua kiellettyä syrjintää sen vuoksi, että jäsenvaltion eri osissa asetetaan neuvoston asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuille hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukselle eri vaatimuksia.

3. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön oikeudenkäynnissä, jonka osapuolina ovat Mark Horvath (jäljempänä kantaja) ja Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ympäristö-, elintarvike- ja maaseutuasioiden ministeriö, jäljempänä vastaaja) ja jonka kohteena on sellaisen kansallisen täytäntöönpanoasetuksen laillisuus, jossa määritellään Englannin alueelle maatalousmaan hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

4. Euroopan unionin neuvosto antoi 29.9.2003 asetuksen N:o 1782/2003, joka tuli voimaan 28.10.2003.

2 – Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1).

5. Asetus annettiin maanviljelijöiden tulojen tukemiseksi tilatukijärjestelmällä (jäljempänä tilatukijärjestelmä). Tilatukijärjestelmällä on tarkoitus turvata viljelijöille tuotantomääristä riippumaton vähimmäistoimeentulo siten, että viljelijöille jaetaan ”tukioikeuksia”, joita vastaan he voivat vuosittain hakea suoraa tukea. Viljelijän, joka hakee tilatukijärjestelmän mukaista vuosittaista suoraa tukea, on tuen saamiseksi noudatettava tiettyjä velvoitteita, joita kutsutaan ”täydentäviksi ehdoiksi” (3 artikla).

6. Täydentävät ehdot muodostuvat kahdesta osatekijästä: yhteisön lainsäädännössä vahvistettavat ”lakisääteiset hoitovaatimukset” (4 artikla) ja ”hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus” (5 artikla).

7. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että maatalousmaa, erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon, säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jäsenvaltiot määrittelevät kansallisella tai alueellisella tasolla hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset liitteessä IV esitetyn kehyksen perusteella, ottaen huomioon kyseisten alueiden erityispiirteet, mukaan lukien maaperä ja ilmasto-olosuhteet, olemassa olevat viljelyjärjestelmät, maankäyttö, viljelykierto, viljelykäytännöt ja tilarakenteet. Tämä ei vaikuta hyvää maatalouskäytäntöä koskeviin vaatimuksiin sellaisina kuin niitä sovelletaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 yhteydessä, eikä hyvän maatalouskäytännön viitetason yläpuolella sovellettaviin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin.”

8. Jos täydentäviä ehtoja ei noudateta, sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu, myönnettävien suorien tukien kokonaismäärää vähennetään tai määrä perutaan asetuksen N:o 1782/2003 6 artiklan 1 kohdan nojalla.

9. Asetuksen liitteessä IV säädetään seuraavaa:

”5 artiklassa tarkoitettu hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus

Huomioitavat seikat	Standardit
Maaperän eroosio: Maaperän suojeleminen asianmukaisin toimenpitein	– Vähimmäiskasvipeite – Maanhoidon vähimmäistaso kulloisenkin paikan olosuhteiden mukaan – Penkereiden säilyttäminen
Maaperän orgaaninen aines: Maaperän orgaanisen aineksen määrän säilyttäminen tarkoituksenmukaisten käytäntöjen avulla	– Vuoroviljelyä koskevat standardit tarvittaessa – Sängellä olevien peltojen hoito
Maaperän rakenne: Maaperän rakenteen säilyttäminen tarkoituksenmukaisin toimenpitein	– Koneiden tarkoituksenmukainen käyttö
Ylläpidon vähimmäistaso: Ylläpidon vähimmäistason varmistaminen ja elinympäristöjen tilan heikentymisen välttäminen	– Vähimmäiseläintiheys tai/ja tarkoituksenmukaiset järjestelmät – Pysyvän laitumen suojelu – Maaston ominaispiirteiden säilyttäminen – Haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla”

B *Kansallinen oikeus*

10. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti antoi vuonna 1998 lainsäädäntöä, jossa säädettiin hajautetun hallinnon järjestelmästä suhteessa Walesiin, Pohjois-Irlantiin ja Skotlantiin. Hajautetun hallinnon piiriin kuuluvissa asioissa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimii yleensä vain Englannin osalta.

11. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja hajautetun hallinnon viranomaisten välistä lakiin perustuvaa suhdetta täydentää Devolution Memorandum of Understanding (hajautusmuistio), jolla tätä suhdetta pyritään poliittista aikomusta koskevan lausuman muodossa järjestelemään yksityiskohtaisemmin. Hajauttamista koskevan lainsäädännön ja hajautusmuistion mukaan hajautetun hallinnon viranomaisten velvollisuutena on panna täytäntöön ne yhteisön oikeuteen perustuvat velvoitteet, jotka koskevat hajautetun hallinnon piiriin kuuluvia asioita. Hajauttamista koskevan lainsäädännön mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan ministereille on pidätetty toimivalta, jonka nojalla he voivat tarvittaessa toimia näiden velvoitteiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Hajauttamista koskevan lainsäädännön mukaan hajautetun hallinnon viranomaiset eivät saa antaa lainsäädäntöä tai toimia tavalla, joka olisi yhteisön oikeuden vastainen. Hajautetun hallinnon viranomaiset ovat Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin välittömästi velvollisia vastaamaan kansallisissa tuomioistuimissa yhteisön oikeuden puutteellisesta täytäntöönpanosta tai soveltamisesta.

12. Yhteinen maatalouspolitiikka yleensä ja neuvoston asetuksen täytäntöönpano erityisesti ovat lähtökohtaisesti hajauttamisen piiriin kuuluvia asioita ja näin ollen kunkin hajautetun hallinnon viranomaisen vastuulla. Tämän vuoksi asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi vastaaja (joka toimii vain Englannin osalta) ja kukin hajautetun hallinnon viranomaisista antoivat erilliset täytäntöönpanoasetukset, joissa määritellään osittain erilaiset hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset.

13. Englannissa asianomainen täytäntöönpanoasetus on The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004, SI 2004/3196 (vuoden 2004 yhteisen maatalouspolitiikan tilatuki- ja tukijärjestelmistä (täydentävät ehdot) annettu asetus, jäljempänä Englannin täytäntöönpanoasetus), joka tuli Englannissa voimaan 1.1.2005.

14. Vastaaja on sisällyttänyt yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevia vaatimuksia täytäntöönpanoasetuksen liitteessä olevissa 26–29 kohdassa esitettyyn hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten tasoon.

Vaatimukset on määritelty muun muassa seuraavasti:

”26. Viljelijä ei saa

a) ilman laillista lupaa tai syytä muuttaa näkyvän polun, näkyvän ratsupolun tai minkään muun näkyvän tien, joka muodostuu muusta kuin rakennetusta ajoväylästä tai muodostaa muun kuin rakennetun ajoväylän, pintaa sillä tavoin, että se ei enää sovellu yleisen kulkuoikeuden käyttämiseen, tai

b) ilman laillista lupaa tai syytä millään tavoin tarkoituksellisesti estää vapaata kulkua näkyvällä tiellä.

27. Viljelijän on pidettävä näkyvän polun tai ratsupolun ylittävät askelmat, portit ja vastaavat muut kuin Highways Act 1980:n 146 §:n 5 momentissa tarkoitetut rakenteet käyttöturvallisina ja sellaisessa kunnossa, että polkua tai ratsupolkua käyttävien henkilöiden oikeuksia ei kohtuuttomasti rajoiteta.

28. 1) Jos viljelijä on muuttanut näkyvän polun tai ratsupolun (muun kuin pellonpiennarpolun) pintaa Highways Act 1980:n 134 §:ssä sallituin tavoin, hänen on kyseisen lain 134 §:n 7 momentissa tarkoitetussa määräajassa tai ajassa, jolla tätä määräaikaa on pidennetty kyseisen lain 134 §:n 8 momentin nojalla,

a) korjattava polun tai ratsupolun pinta siten, että se on vähintään vähimmäisleveydessään, jotta se on kohtuudella sopiva kulkuoikeuden käyttämiseen, ja

b) merkittävä polun tai ratsupolun ääriviivat maahan vähintään sen vähimmäisleveyteen siten, että ne ovat niiden nähtävissä, jotka haluavat polkua käyttää.

2) Tässä kohdassa tien vähimmäisleveyden määritelmä on sama kuin Highways Act 1980:n kohdassa 12 A.

29. Tämän liitteen 26, 27 ja 28 kohdassa

ratsupolun, ajoväylän, pellonpiennarpolun, polun ja rakennetun ajoväylän määritelmät ovat samat kuin Highways Act 1980:n 329 §:n 1 momentissa;

väylä on 'näkyvä', kun sitä pitkin kävelevä tai ratsastava henkilö, jolla on tavanomainen näkökyky, näkee sen väylänä."

tien määritelmä on sama kuin Highways Act 1980:n 328 §:ssä ja

15. Mihinkään hajautetun hallinnon viranomaisten antamista täytäntöönpanoasetuksista ei sisälly Englannin täytäntöönpanoasetuksen liitteessä olevissa 26–29 kohdassa asetettuja vaatimuksia vastaavia vaatimuksia.

16. Kansallinen tuomioistuin tiivistää asian kannalta merkitykselliset Highways Act 1980:n säännökset seuraavasti:

"Polun, ratsupolun tai muun tien, joka muodostuu muusta kuin rakennetusta ajoväylästä tai muodostaa muun kuin rakennetun ajoväylän, muuttaminen on 131 A §:ssä tarkoitettu rikkomus. 134 §:n mukaan polkujen ja ratsupolkujen, jotka eivät ole pellonpiennarpolkuja, muokkaaminen on sallittua, mutta niiden määräajoissa ennalleen saattamatta jättäminen on rikkomus. Vapaan kulun estäminen tiellä on 137 §:n mukainen rikkomus. Lain 146 §:n 1 momentin mukaan maanomistaja on velvollinen pitämään kunnossa askelmat, portit ja muut vastaavat rakennelmat. Näin ollen 26–28 kohdat heijastavat laajalti näitä Act 1980:n säännöksiä, mutta vain siltä osin kuin ne liittyvät näkyviin yleisiin kulkuväyliin. – –"

III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

17. Kantaja on maanviljelijä ja toimitusjohtajana toimiva maanviljelyalan perheyrityksen osaomistaja Suffolkin kreivikunnassa Englannissa. Hänellä on tilatukioikeuksia. Hänen maansa halki kulkee asiaa koskevissa Englannin säännöksissä tarkoitettuja yleisiä kulkuväyliä.

18. Kantaja on kääntynyt kansallisen tuomioistuimen puoleen ja pyytänyt sitä tutkimaan Englannin täytäntöönpanoasetuksen liitteessä olevat 26–29 kohdat. Hän väittää, että yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevien vaatimusten sisällyttäminen täytäntöönpanoasetukseen on yhteisön oikeuden vastaista. Kantajan mukaan yleiset kulkuväylät eivät yhtäältä ole maatalousmaata. Toisaalta hän katsoo, että Englannin täytäntöönpanoasetus rikkoo yhteisön oikeuden mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta, koska muiden hajautetun hallinnon viranomaisten täytäntöönpanoasetuksiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei sisälly vastaavia säännöksiä.

19. Näin ollen kansallinen tuomioistuin on EY 234 artiklan nojalla päättänyt pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan asetusta N:o 1782/2003. Vastaaja on tehnyt tästä päätöksestä valituksen, jonka Court of Appeal on hylännyt.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

20. Court of Appeal välitti 11.7.2007 tekemällään päätöksellä seuraavat High Courtin esittämät ennakkoratkaisukysymykset yhteisöjen tuomioistuimelle:

”Kun jäsenvaltiossa on käytössä hajautettu hallintojärjestelmä, jossa valtion keskusviranomaisille on varattu valta toimia koko jäsenvaltion alueen osalta sen varmistamiseksi, että jäsenvaltion yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita noudatetaan, ja kun kysymyksessä on yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003:

1) Voiko jäsenvaltio sisällyttää näkyvien yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevia vaatimuksia niihin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin, joita se asettaa neuvoston asetuksen 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV nojalla?

2) Voiko siitä, että jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osiin nähden, aiheutua kiellettyä syrjintää sen vuoksi, että jäsenvaltion eri osissa asetetaan eri vaatimuksia neuvoston asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuille hyvälle maataloudelle ja ympäristölle?”

V Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

21. Ennakkoratkaisupyyntö saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 14.9.2007.

22. Pääasian kantaja, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, Saksan liittotasavallan hallitus ja komissio esittivät kirjallisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa mainitussa määräajassa.

23. Pääasian kantajan, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, Saksan liittotasavallan hallituksen, Irlannin hallituksen ja komission edustajat ja asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 26.11.2008 pidetyssä istunnossa.

VI Asianosaisten pääasialliset perustelut

A *Ensimmäinen kysymys*

24. Pääasian kantaja katsoo, että Englannin täytäntöönpanoasetuksessa säädetty yleisten kulkuväylien kunnossapito ei kuulu hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksiin, jotka jäsenvaltio voi määritellä asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV nojalla. Kantajan mukaan niihin sitä vastoin kuuluu maaston ominaispiirteiden säilyttäminen, tilarakenteet ja elinympäristöjen tilan heikentymisen välttäminen. Lisäksi kantaja väittää, että asetuksen N:o 1782/2003 43 artiklassa nimenomaisesti suljetaan asetuksen ulkopuolelle kulkuväylät pelloilla, joita käytetään rehualoina, ja päättelee tämän perusteella, että kulkuoikeudet eivät voi kuulua asetuksen soveltamisalaan, koska ne koskevat kulkuväyliä. Kantaja lisää, että asetuksessa N:o 1782/2003 säädetään koko yhteisöä koskevista yhteisistä järjestelyistä, mikä estää sen, että jäsenvaltiot joko jättävät vähimmäisvaatimukset huomiotta tai laajentavat niitä tietyillä kansallisilla alueilla.

25. Siinäkään tapauksessa, että riidanalaisia englantilaisia säännöksiä olisi pidettävä ympäristösäännöksinä, ne eivät kantajan mukaan ole hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevia vähimmäisvaatimuksia. Koska maataloutta koskevat perustamissopimuksen määräykset muodostavat asetuksen N:o 1782/2003 oikeudellisen perustan, mainittuihin vähimmäisvaatimuksiin sisältyvää ympäristönsuojeluelementtiä ei kantajan mielestä pidä nähdä itsenäisenä, pelkästään ympäristönsuojelukriteereitä sisältävänä säännöksenä. Asetuksen N:o 1782/2003 4 artiklan mukaan ainoastaan yhteisön toimielimillä on toimivalta vahvistaa lakisääteisiä vaatimuksia ympäristöalalla.

26. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi. Se viittaa asetuksen N:o 1782/2003 syntyhistoriaan ja erityisesti ympäristönsuojelunäkökohtien sisällyttämiseen sen säännöksiin, ennen muuta 5 artiklaan.

27. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että liitteessä IV mainittu maaston ominaispiirteiden säilyttäminen käsittää myös yleisten kulkuväylien kunnossapidon. Sen mukaan on syytä tulkita tätä käsitettä väljästi, sillä ”maaston” käsite yhteisön ympäristölainsäädännössä sisältää muun muassa ihmisten luomat ominaispiirteet mutta myös historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti arvokkaat ominaispiirteet, joten väljää tulkintatapaa noudatettaessa myönnetään, että maisema on olennainen osa ympäristöä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan olisi asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan ympäristönsuojelutavoitteiden kannalta haitallista, jos maaston ominaispiirteiden käsitettä tulkittaisiin suppeasti siten, että polkuja ja ratsupolkuja koskevat kulkuoikeudet suljetaan sen ulkopuolelle. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että nämä ”standardit” ovat liitteen IV mukaan yhteydessä yhteen ”huomioitavaan seikkaan” eli ”ylläpidon vähimmäistason varmistamiseen ja elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämiseen”.

28. Komissio esittää, että ensimmäisen kysymyksen kohteena on täytäntöönpanoa koskeva liikkumavara, joka jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV nojalla. Komission mukaan jäsenvaltioilla on huomattava liikkumavara, kun ne määrittelevät maa-alueiden hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset, minkä vuoksi yksittäisissä vähimmäisvaatimuksissa voi olla tuntuvia eroja jäsenvaltioiden ja jopa alueiden välillä. Lisäksi komissio pitää monia liitteeseen IV sisältyviä käsitteitä – kuten ”koneiden tarkoituksenmukaista käyttöä” ja ”maaston ominaispiirteitä” – niin yleisluonteisina, että ne antavat jäsenvaltioille runsaasti tulkinnanvaraa.

29. Komissio katsoo, että ”maaston ominaispiirteiden” käsite on pääasian kannalta keskeisessä asemassa, ja jäsenvaltio voi hyvinkin katsoa, että yleisten kulkuväylien kunnossapidon avulla voidaan välttää elinympäristöjen tilan heikentymistä, mikä on myös yksi liitteessä IV mainituista ”huomioitavista seikoista”. Samalla tavoin jäsenvaltio voi pitää kulkuväyliä ”maaston ominaispiirteinä”. Lisäksi sanan ”maatalouden” jälkeen tulevat sanat ”ja ympäristön” asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa antavat komission mukaan jäsenvaltioille valtuudet määritellä vähimmäisvaatimukset pelkästään ympäristöpoliittisin perustein. Komissio katsoo, että asetuksen N:o 1782/2003 oikeudellisen perustan ja sen säännöksiin sisällytettyjen ympäristöpoliittisten tavoitteiden välillä ei ole ristiriitaa, koska EY 6 artiklassa nimenomaisesti määrätään ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämisestä yhteisön politiikan – myös maatalouspolitiikan – määrittelyyn ja toteuttamiseen.

B *Toinen kysymys*

30. Kantaja väittää, että samankaltaisia tilanteita kohdellaan epäyhdenvertaisesti yhden ainoan valtion muodostavan Yhdistyneen kuningaskunnan alueella. Tämä seikka lisää

paineita Englannin maanviljelijöitä kohtaan, jotka maan muiden alueiden maanviljelijöiden tavoin haluavat saada kaikki tukioikeutensa. Kantajan mukaan tällainen epäyhdenvertainen kohtelu ei ole objektiivisesti perusteltavissa ja loukkaa tämän vuoksi syrjintäkiellon yleistä oikeusperiaatetta, jota jokaisen jäsenvaltion on noudatettava varsinkin pannessaan yhteisön oikeutta täytäntöön riippumatta valtiosääntöoikeudellisesta kansallisista säännöksistään tai kansallisesta toimivallanjaosta lainsäädännön alalla. Lisäksi tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on kantajan mukaan vastoin maataloutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä.

31. Kantaja katsoo, että vaikka asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa säädetäänkin, että jäsenvaltio voi määritellä vähimmäisvaatimukset kansallisella tai alueellisella tasolla, tämä ei tarkoita, että yhteisön lainsäätäjä antaisi jäsenvaltioiden aluehallinnoille toimivallan vähimmäisvaatimusten määrittelemiseen. Lisäksi ilmaisu ”alueellisella tasolla” viittaa kantajan mukaan vyöhykkeisiin, joiden yhtenäisyyttä voidaan perustella asetuksen säännöksessä tarkoitetuilla ominaispiirteillä, eikä sitä tule esimerkiksi pitää merkitykseltään poliittisena. Vaikka 5 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiolle jätettäisiinkin valta päättää, millä tasolla vähimmäisvaatimukset on tarkoitus määritellä, kyseisen jäsenvaltion on kantajan mukaan tästä huolimatta estettävä yhteisön oikeuden mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen alueellaan.

32. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi. Sen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että jäsenvaltioilla on valtuudet täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa toteuttamalla toimenpiteitä keskitetysti, alueellisesti tai paikallisesti. Näin ollen se pitää yhteisön oikeuden mukaisena sitä, että asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohta pannaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa täytäntöön alueellisella tasolla. Koska yhteisöjen tuomioistuin oikeuskäytännössään tunnustaa jäsenvaltioiden oikeuden päättää täytäntöönpanosta alueellisella tasolla, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että alueellisten viranomaisten erilaiset täytäntöönpanokäytännöt eivät ole yhteisön oikeuden vastaista syrjintää. Yhteisön oikeudessa tarkoitetusta syrjinnästä on sen mukaan kyse vain silloin, kun yksi ja sama lainsäätäjä kohtelee samankaltaisia tilanteita eri tavoin. Se pitää tätä päätelmää loogisena, koska erilaiset täytäntöönpanokäytännöt eri alueilla eivät periaatteessa ole syrjivämpiä kuin erilaiset täytäntöönpanokäytännöt eri jäsenvaltioissa. Lisäksi se, että asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa mainitaan vähimmäisvaatimusten määritteleminen ”kansallisella tai alueellisella tasolla”, osoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan, että jäsenvaltio voi täyttää velvoitteensa alueellisella tai paikallisella tasolla, joskaan tämä mahdollisuus ei riipu nimenomaisesta maininnasta.

33. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että tällainen lähestymistapa sopii yhteen toissijaisuusperiaatteen kanssa sekä tämän periaatteen taustalla olevan periaatteen kanssa, jonka mukaan päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia.

34. Myös Saksan hallitus, jonka huomautukset koskevat yksinomaan toista kysymystä, esittää kieltävää vastausta toiseen kysymykseen. Sen mukaan alueiden erilaiset vähimmäisvaatimukset, joita hajautetun hallinnon viranomaiset asettavat, eivät riko yhteisön oikeuden mukaista yleistä syrjintäkieltoa, koska kyseessä ei sinänsä ole epäyhdenvertainen kohtelu. Yhteisön oikeudessa tunnustetaan jäsenvaltion sisäiset valtiosääntöoikeudelliset rakenteet ja yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa koskeva toimivallanjako, erityisesti alueellisten julkisyhteisöjen toimivalta. Tätä taustaa vasten epäyhdenvertaisen kohtelun arvioinnin oikeana viitekehyksenä ei voida pitää jäsenvaltiota kokonaisuudessaan vaan toimivaltaista alueellista julkisyhteisöä, joka panee yhteisön oikeuden täytäntöön käyttäen sille kuuluvaa toimivaltaa.

35. Lisäksi Saksan hallitus esittää, että mahdollinen epäyhdenvertainen kohtelu, joka johtuu kansallisen oikeuden – varsinkin valtiosääntöoikeuden – mukaisesta toimivallanjaosta keskitettyjen ja hajautettujen elinten välillä jäsenvaltiossa, on objektiivisesti perusteltavissa.

36. Komissio huomauttaa, että asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot määrittelevät vähimmäisvaatimukset kansallisella tai alueellisella tasolla. Komission mukaan ei vaikuta siltä, että yhteisön lainsäätäjä olisi pitänyt yhdenmukaista lähestymistapaa joka jäsenvaltiossa välttämättömänä. Vaikka voitaisiinkin katsoa, että maa-alueiden hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevista vähimmäisvaatimuksista voidaan säätää alueellisella tasolla vain sillä edellytyksellä, että ne ovat sopusoinnussa alueiden eri tavoitteiden kanssa, komission mukaan on paljon todennäköisempää, että yhteisön lainsäätäjä on yksinkertaisesti jättänyt kunkin jäsenvaltion tehtäväksi valita sopiva poliittiseen järjestelmäänsä sisältyvä sääntelyn taso tarvittavien oikeussääntöjen antamiseksi.

37. Syrjinnästä komissio toteaa, että epäyhdenvertainen kohtelu voi johtaa yhteisön oikeudessa tarkoitettuun syrjintään vain, jos sen on aiheuttanut yksi ainoa seikka. Komission mukaan on hylättävä pääasian kantajan väite, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta on harjoittanut syrjintää, koska se on yhtäältä vastuussa yhteisön oikeuden mukaisen velvoitteensa täyttämisestä ja toisaalta valinnut kyseisten säännösten täytäntöön panemiseksi toimintatavan, joka aiheuttaa syrjintää. Komissio katsoo, ettei missään perustamissopimuksen määräyksessä kyseenalaisteta monien jäsenvaltioiden omaksumaa hajautettua rakennetta. Komission mukaan on pikemminkin niin, että jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus määrätä se poliittinen taso, jolla tiettyjä asioita – myös yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteita – säännellään, kunhan kulloisenkin yhteisön säädöksen tavoitteiden täyttyminen varmistetaan. Se, että Yhdistyneen kuningaskunnan ministereillä oli edelleen valtuudet puuttua hajautetun hallinnon piiriin kuuluviin asioihin, on komission mukaan esillä olevan asian kannalta merkityksetöntä.

38. Irlannin hallitus puolsi istunnossa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission kantaa olennaisilta osin. Se totesi toisesta kysymyksestä, että jäsenvaltioilla on periaatteessa valtuudet valtiosääntöoikeudellisia säännöksiä noudattaen päättää tavasta panna yhteisön oikeus täytäntöön kansallisella tasolla. Irlannin hallituksen mukaan tämä kuitenkin edellyttää sitä, että toteutetut toimenpiteet eivät ylitä täytäntöönpanoa koskevaa liikkumavaraa ja että yhteisön oikeuden säännökset pannaan täytäntöön. Näin ollen erot konkreettisessa täytäntöönpanossa ovat yhteisön oikeuden nojalla sallittuja eikä niitä tule pitää oikeussubjekteihin kohdistuvana syrjintänä.

39. Irlannin hallitus ilmaisee lisäksi olevansa huolissaan siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen päinvastainen tulkinta voi vaarantaa Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen rajat ylittävän yhteistyön asioissa, jotka kuuluvat Pohjois-Irlannin viranomaisten toimivallan piiriin, esimerkiksi maatalouden ja ympäristönsuojelun aloilla.

VII Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen kysymys*

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee lähinnä sitä, kuuluuko Englannin täytäntöönpanoasetuksessa säädetty maanviljelijöiden velvollisuus pitää yleiset kulkuväylät kunnossa asetuksen N:o 1782/2003 soveltamisalaan vai ei. Jos vastaus on kyllä, tämän velvollisuuden olisi katsottava kuuluvan 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksiin.

41. Esillä olevan asian tärkeimmistä kysymyksistä toinen, jota mielestäni on tarkasteltava ensin, koskee sitä, annetaanko asetuksessa N:o 1782/2003 kansallisille viranomaisille valtuudet myös ympäristöpoliittisten toimenpiteiden toteuttamiseen vai ei. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio katsovat kansallisilla viranomaisilla olevan tällaiset valtuudet mutta pääasian kantaja [3] sitä vastoin asettaa ne kyseenalaisiksi.

42. Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää asetuksen N:o 1782/2003 tulkintaa siten, että asetusta on sen tarkoituksen paremmin ymmärtämiseksi tarkasteltava ensin osana kokonaisuutta eli lainsäädännöllisenä toimenpiteenä yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöön panemiseksi. Tämän vuoksi on ensin valaistava sen syntyhistorian historiallis-poliittisia taustatekijöitä. Tämän jälkeen on syytä tarkastella asetuksen asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä sekä niiden primaarioikeudellista oikeusperustaa.

3 – Ks. kantajan kirjelmän 49 kohta.

1. Ympäristöpoliittiset näkökohdat asetuksessa N:o 1782/2003

a) Maatalouden ja ympäristönsuojelun välinen suhde yhteisessä maatalouspolitiikassa

43. Maatalous oli kauan edelläkävijän asemassa eurooppalaisessa yhdentymisprosessissa. Yhteinen maatalouspolitiikka oli yksi ensimmäisistä osa-alueista, joilla jäsenvaltiot antoivat osan kansallisesta toimivallastaan yhteisölle ja sitoivat selvästi suurimman osan yhteisön talousarviosta määrärahoin. Edelläkävijän asema selittyy sodan jälkeisten vuosien erityisellä tilanteella ja sillä, mikä merkitys maataloudella on väestön elintarvikehuollon kannalta: yhteinen maatalouspolitiikka luotiin alun perin täyttämään vaatimukset elintarvikehuollon turvaamisesta, markkinoiden vakauttamisesta ja maatalousväestön kohtuullisesta elintasosta. [4]

44. Yhteistä maatalouspolitiikkaa pidettiin edistyneisyytensä ansiosta vielä 1960-luvulla yhdentymisen liikkeellepanevana voimana, minkä jälkeen siitä on osittain muodostunut yhteisölle taakka kehityksen vääristymien vuoksi. Siten teknisestä edistyksestä, intensiivisestä tuotantotavasta ja niihin liittyvästä ylijäämäisyydestä on seurannut enenevässä määrin ympäristövaikutuksia. Näiden uusien ympäristöriskien vuoksi yhteisö on pyrkinyt uudistamaan ja suuntaamaan yhteistä maatalouspolitiikkaa muun muassa tuotannon ja ympäristönsuojelun väliseen tasapainoon. [5]

45. Merkittävä edistysaskel kohti maataloutta koskevaa yhteisön ympäristölainsäädäntöä oli Eurooppa-neuvoston 26.3.1999 Berliinissä hyväksymä Agenda 2000 -ohjelma, [6] jossa hahmoteltiin uusi eurooppalainen maatalousmalli, jossa ympäristönäkökohtien oli määrä olla esillä aiempaa näkyvämmin. Lisäksi on syytä mainita komission 10.7.2002 esittelemä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi, [7] josta valtionpäämiehet ja hallitusten päämiehet olivat sopineet Agenda 2000 -ohjelman yhteydessä ja jossa komissio suositteli koko maatilaa koskevien, tuotannosta

4 – Ks. Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (toim. H. Mayer), 32 artikla, 6 kohta, s. 17, jossa todetaan, että maatalousalan sisällyttäminen yhteismarkkinoihin asetettiin aluksi erittäin kyseenalaiseksi sotilaallisista ja poliittisista syistä. Schwartz katsoo, että tätä taustaa vasten ETY:n perustajavaltioiden päätöstä saattaa myös maatalousala yhteisön säännöstön piiriin ei voida kyllin arvostaa. Kahden maailmansodan traumaattisten kokemusten ja näiden sotien jälkeisten nälkävuosien jälkeen se oli pysyvästi rauhaa rakentava toimenpide, jota voidaan pitää luonteeltaan samanlaisena kuin jäsenvaltioiden kaivos- ja terästeollisuuden yhdistämistä kaivosalan yhteisöksi. Ks. Priebe, R. ja Mögele, R., "Agrarrecht", teoksessa Dauses M. (toim.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, nide 1, G osa, 2 kohta, s. 3, jonka mukaan Euroopan maatalouspolitiikan nykytilannetta on mahdollista ymmärtää ainoastaan ottamalla huomioon yhteisön perustamisen aikaan vallinnut lähtötilanne. Tekijöiden mukaan Euroopan maataloudelle 1950-luvun lopulla olivat hyvin ominaisia pyrkimys toimitusvarmuuteen sekä kehityksen ja tulojen suhteellinen jälkeenjääneisyys muihin toimialoihin nähden.

5 – Ks. Heuser, I., "Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik", *Jahrbuch des Agrarrechts*, (toim. C. Calliess ym.), Köln, 2006, s. 187, jonka mukaan nykyisin maataloudelle on tyypillistä se, että tekninen edistys, intensiivinen tuotantotapa ja niihin liittyvä ylijäämäisyys aiheuttavat yhä enemmän ympäristökuormitusta.

6 – Ks. Berliinissä 26.3.1999 annetut Eurooppa-neuvoston päätelmät yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan uudistuksen sisällöstä. Niissä todetaan seuraavaa: "Tämän uudistuksen sisältö takaa sen, että maatalous on monitoiminnallista, kestävää, kilpailukykyistä ja että sitä harjoitetaan kaikkialla Euroopassa, mukaan lukien alueilla, joilla on erityisiä ongelmia; tällaisella maataloudella voidaan lisäksi säilyttää maaseutu, suojella luontoa ja sillä voidaan edistää olennaisesti maaseudun elinkelpoisuutta; tällainen maatalous vastaa kuluttajien huolenaiheisiin ja vaatimuksiin, jotka koskevat elintarvikkeiden laatua ja turvallisuutta, *ympäristönsuojelua* ja eläinten hyvinvoinnin vaalimista."

7 – Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille 10.7.2002, KOM(2002) 394 lopullinen, s. 22.

riippumattomien tilatukien kytkemistä velvoittavien täydentävien ehtojen noudattamiseen ympäristön, elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun sekä eläinten hyvinvoinnin aloilla.

46. Vastaavanlainen lähestymistapa oli otettu käyttöön jo laaja-alaisella asetuksella (EY) N:o 1259/1999, [8] jonka 3 artiklassa säädettiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa ympäristötoimenpiteitä. [9] Siinä yhdenmukaistettiin suoria tukia ja niiden edellytykseksi asetettiin ympäristövaatimuksia. Mainitussa asetuksessa – kuten myös myöhemmin annetussa asetuksessa N:o 1782/2003, jota käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee – otettiin jo huomioon maaperän suojelua koskevia näkökohtia. Jos jäsenvaltioilla asetuksen N:o 1259/1999 nojalla vielä olikin harkintavaltaa suojeluvaatimusten soveltamisessa, tämä toimenpide koskee nyt asetuksen N:o 1782/2003 nojalla kaikkia suorien tukien saajia. [10]

b) Ympäristönsuojelunäkökohdat asetuksessa N:o 1782/2003

47. Asetuksen N:o 1782/2003 syntyhistoriasta käy ilmi, että tarkoituksena oli painottaa ympäristöpoliittisia näkökohtia alkuperäistä komission ehdotusta tuntuvammin. [11] Niinpä 5 artiklan 1 kohdan mukainen jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa, että maatalousmaa säilytetään ”ympäristön kannalta hyvässä kunnossa”, lisättiin asetukseen vasta lainsäädäntömenettelyn myöhemmässä vaiheessa. Sama koskee asetuksen N:o 1782/2003 3 artiklassa olennaisilta osin vastaavasti muotoiltua velvollisuutta, joka koskee suoria tukia saavaa viljelijää, jonka on pantava kansalliset säännökset täytäntöön paikan päällä.

48. Tällä lisäyksellä on – maatalousmaan ”viljelyn kannalta hyvässä kunnossa” säilyttämistä koskevan velvollisuuden ohella – kauaskantoisia vaikutuksia asetuksen N:o 1782/2003 tulkintaan, koska siitä voidaan päätellä, että yhteisön lainsäätäjän näkökulmasta katsoen näitä kahta tavoitetta on pidettävä samanarvoisina.

8 – Yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999 (EYVL L 160, s. 113).

9 – Asetuksen N:o 1259/1999 3 artiklan otsikko on ”Ympäristönsuojelun vaatimukset” ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Kun on kyseessä tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluva maataloustoiminta, jäsenvaltioiden on toteutettava käytössä olevan maatalousmaan tai kyseisen tuotannon tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisiksi katsomansa ympäristötoimenpiteet, joilla voi olla ympäristövaikutusta. Toimenpiteisiin voi sisältyä: – tuen myöntäminen maatalouden ympäristösitoumuksia vastaan, – yleisiä pakollisia ympäristövaatimuksia, – suoran tuen edellytyksenä olevia erityisiä ympäristövaatimuksia.” Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu Schwartz, W., 34 artikla, 13 kohta, s. 31, jossa tällä säännöksellä katsotaan annettavan jäsenvaltioille valtuudet toteuttaa tarkoituksenmukaisia ympäristötoimenpiteitä. Ks. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, nide I, Paris, 2001, s. 266, jossa korostetaan ympäristöpainotteisten poliittisten ehtojen merkitystä edellä esitetyn lausekkeen hyväksymisen myötä. Tekijä pitää tätä huomattavana ympäristöpoliittisena edistysaskeleena yhteisessä maatalouspolitiikassa.

10 – Ks. Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, s. 46, jossa viitataan ympäristöpoliittisten ehtojen laajenemiseen vuoden 1999 uudistuksesta lähtien.

11 – Komission 21.1.2003 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tiettyjen viljelykasvien tuottajien tukijärjestelmistä, KOM(2003) 23 lopullinen.

49. Tässä yhteydessä on syytä tähdentää, että asetuksen N:o 1782/2003 2 artiklan c alakohdassa esitetään käsitteen ”maataloustoiminta” oikeudellinen määritelmä, johon perinteisen toiminnan lisäksi sisältyy myös ”maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään”.

50. Lisäksi on todettava, että velvollisuus säilyttää maa ympäristön kannalta hyvässä kunnossa koskee poikkeuksetta kaikkea ”maatalousmaata, erityisesti maata, jota ei enää käytetä tuotantoon”. Tätä säännöstä perustellaan asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, josta käy ilmi, että asetuksen lainsäädännöllisenä tavoitteena on maatalousmaasta luopumisen välttäminen. Näin ollen tämän säännöksen tarkoituksena on säilyttää maan mahdollinen käyttökelpoisuus maataloudellisiin tarkoituksiin tulevaisuudessa. Voidaan siis todeta, että yhteisön lainsäätäjä oli tällöin tietoinen ympäristönsuojelun ja maatalouden läheisestä yhteydestä.

51. Kuvaavaa edellä mainitulle yhteisen maatalouspolitiikan uudistukselle, jossa ympäristönsuojelu asetetaan keskeiseen asemaan,[12] ovat lisäksi asetuksessa N:o 1782/2003 ilmaistut poliittiset ehdot: suorat tuet kytketään sellaisten sääntöjen noudattamiseen, joihin sisällytetään ympäristönsuojelun perusvaatimukset. Tähän viitataan nimenomaisesti johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa. Sama pätee johdanto-osan 24 perustelukappaleessa korostettuun velvollisuuteen asettaa tilatuen edellytykseksi se, että noudatetaan täydentäviä ehtoja muun muassa ympäristönsuojelun alalla.

52. Asetukselle N:o 1782/2003 on osittain asetettu myös täysin ympäristöpoliittisia tavoitteita, ja siinä annetaan jäsenvaltioille valtuudet toteuttaa vastaavia toimenpiteitä, minkä osoittavat myös liitteessä IV mainitut velvollisuudet ”elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämiseen” ja ”maaston ominaispiirteiden säilyttämiseen”, jotka ovat luonteeltaan pikemminkin ympäristöpoliittisia kuin maatalouspoliittisia.

53. Edellä esitetyistä toteamuksista käy ilmi, että yhteisestä maatalouspolitiikasta on tullut yhteisön politiikan ala, jolla ympäristönsuojelu otetaan huomioon. Asetus N:o 1782/2003 heijastelee tätä politiikkaa sikäli, että sille on maataloudellisista painopistealueista huolimatta asetettu myös ympäristöpoliittisia tavoitteita.[13] Tämän vuoksi jäsenvaltioilla on 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV nojalla valtuudet toimia myös ympäristönsuojelun edistämiseksi.

12 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 43–46 kohta.

13 – Ks. Dubois, L. ja Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. painos, s. 315 ja 316, jossa viitataan uuden yhteisen maatalouspolitiikan mukanaan tuomiin uudistuksiin. Näitä ovat kuluttajien, maatalouden ja ympäristön suojelu sekä hintavakaus. Lisäksi tekijät viittaavat asetuksen N:o 1782/2003 myötä lisääntyneeseen ympäristöpoliittisten ehtojen käyttöön.

c) Primaarioikeudellinen oikeusperusta

54. Tämä havainto on sopusoinnussa myös primaarioikeuden määräysten kanssa. Neuvosto antoi asetuksen N:o 1782/2003 perustamissopimuksen – erityisesti EY 36 artiklan, EY 37 artiklan ja EY 299 artiklan 2 kohdan – ja siten maatalouspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla.

55. Tämä ei kuitenkaan sulje pois ympäristöpoliittisten seikkojen huomioon ottamista, varsinkin kun Amsterdamin sopimuksella yleislausekkeeksi luodussa EY 6 artiklassa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Tämä määräys vastaa periaatetta, jonka mukaan kaikkien yhteisön toimenpiteiden pitää täyttää ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset. Se merkitsee sitä, että yhteisön toimenpide ei kuulu yhteisön ympäristöpolitiikkaan ainoastaan siksi, että siinä otetaan huomioon ympäristöpoliittiset vaatimukset. [14]

14 – Ks. asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok., s. I-1527, 20 kohta). Tästä huolimatta yhteisön toiminnan painopiste on asetuksen N:o 1782/2003 tapauksessa yksiselitteisesti maatalousalalla.

56. EY 6 artiklalla on tarkoitus ennen muuta varmistaa EY 2 artiklan, EY 3 artiklan ja EY 174 artiklan 1 kohdan tavoitteiden saavuttaminen. [15] On siis mahdollista, että ympäristönsuojelu voi tietyissä tilanteissa perustamissopimuksen tämän määräyksen perusteella olla yhteisen maatalouspolitiikan muita tavoitteita tärkeämpi. [16]

2. Jäsenvaltioiden valtuudet määritellä vähimmäisvaatimukset

a) Asetukseen N:o 1782/2003 sisältyvät sääntelyvaltuudet

57. Yhteisön lainsäätäjä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla harvoin käyttänyt sääntelyvaltuuksiaan niin tyhjentävästi, että jäsenvaltioille ei olisi jäänyt lainkaan sääntelytoimivaltaa. Perustamissopimuksessa ei muutenkaan vaadita, että yhteisön lainsäätäjä sääntelisi maatalouspoliittisia asioita tyhjen-

15 – EY 6 artikla koskee EY 3 artiklassa tarkoitettua yhteisön politiikkaa ja toimintaa. EY 3 artiklassa luetellaan yhteisön toiminnan alat, joilla on määrä saavuttaa EY 2 artiklassa mainitut perustamissopimuksen tavoitteet, joita ovat mm. taloudellisen toiminnan kestävä kehitys, ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen. Tällä tavoin selvennetään, että yleislauseke koskee kaikkea yhteisön toimintaa. Ympäristön kannalta erityisen merkittäviä ovat yhteinen maatalouspolitiikka (3 artiklan e alakohta), yhteinen liikennepolitiikka (3 artiklan f alakohta), Euroopan laajuisten verkkojen perustaminen ja kehittäminen (3 artiklan o alakohta) sekä toimenpiteet energian ja matkailun aloilla (3 artiklan u alakohta) (ks. vastaavasti myös Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (toim. J. Schwarze), EY 6 artikla, 10 kohta, s. 277).

16 – Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu Heuser, I, s. 201, jonka mukaan maaperän suojelu voi EY 6 artiklan ympäristöoikeudellisen yleislausekkeen perusteella olla tietyissä tilanteissa myös yhteisen maatalouspolitiikan muita tavoitteita tärkeämpi.

tävästi. Yhteisön lainsäätäjä voi periaatteessa jättää tietyt asiat tai yksittäiset sääntelyn kohteet huomioitaviksi kansallisissa säädöksissä,[17] varsinkin kun jäsenvaltioilla on keskeinen asema yhteisön oikeuden lainsäädännöllisessä ja hallinnollisessa täytäntöönpanossa.

58. Näin on tapahtunut esillä olevassa asiassa. Asetus N:o 1782/2003 on nimittäin luonteeltaan sääntelyä koskeva valtuutus,[18] johon nimenomaisesti sisältyy jäsenvaltioiden velvollisuus toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä. 5 artiklan 1 kohdan mukaan nämä ”vähimmäisvaatimukset” määritellään liitteessä IV esitetyn ”kehyksen” perusteella, ja kyseinen kehys puolestaan muodostuu ”huomioitavista seikoista” ja ”standardeista”. Kumpikin ryhmä käsittää sekä tavoitteita että kriteereitä, jotka on otettava huomioon pantaessa säännökset täytäntöön. Asetuksella N:o 1782/2003 siis ainoastaan luodaan yleinen sääntelykehys,[19] jossa – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio perustellusti esittävät – annetaan jäsenvaltioille huomattava liikkumavara.[20] Näin ollen jäsenvaltioilla on velvollisuus konkretisoida luotu sääntelykehys omalla vastuullaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

59. Lisäksi on otettava huomioon laaja tulkinnanvara, joka syntyy siitä, että käytetään yleislauseketta ja tulkinnanvaraisia käsitteitä, esimerkiksi niitä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kulloistenkin toimenpiteiden tai käytettävien koneiden ”asian- tai tarkoituksenmukaisuutta”. Tältä osin on syytä yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission näkemykseen.

17 – Vastaavasti Priebe, R., ”Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik”, *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, s. 1350. Ks. myös edellä alaviitteessä 9 mainittu Adam, V., s. 178, jossa todetaan, että tietyissä asetuksissa yhteisen maatalouspolitiikan alalla annetaan sääntelyvaltuudet jäsenvaltioille. Prieben mukaan tämä ei saata yhteisön yksinomaista toimivaltaa eikä kyseisen asetuksen välitöntä sovellettavuutta kyseenalaiseksi. Priebe katsoo, että useissa asetuksissa annetaan jäsenvaltioille laaja sääntelyä koskeva liikkumavara, minkä perusteella ei missään tapauksessa voida päätellä, että yhteinen maatalouspolitiikka olisi kansallistettu uudelleen. Tähän arvioon yhtyvät myös edellä alaviitteessä 4 mainitut Priebe, R. ja Mögele, R., 19 kohta. Ks. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin, 1997, s. 76, jossa toisistaan erotetaan asetukset, joissa jäsenvaltioille ei enää anneta sisällöllistä harkintavaltaa ja joita sen vuoksi voidaan soveltaa välittömästi, ja asetukset, joissa jäsenvaltioille joko nimenomaisesti annetaan sääntelyn sisältöä koskeva toimivalta tai joissa asiaa ei säännellä tyhjentävästi, minkä vuoksi jäsenvaltioilla on käytettävissään harkintavaltaa.

18 – Näitä ovat asetukset, joita on nimenomaisen tai implisiittisen valtuutuksen tai velvollisuuden perusteella täydennettävä yhteisön tai kansallisen lainsäätäjän täytäntöönpanotoimenpiteillä (ks. Schroeder, W., teoksessa *EUV/EGV Kommentar* (toim. R. Streinz), EY 249 artikla, 61 kohta; Ruffert, M., teoksessa *EUV/EGV Kommentar* (toim. C. Calliess ja M. Ruffert), 249 artikla, 43 kohta, s. 2133). Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteisön lainsäätäjä voi asetuksella antaa jäsenvaltiolle valtuudet toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä (ks. asia C-251/91, Teulie, tuomio 11.11.1992, Kok., s. I-5599, 13 kohta ja asia 230/78, Eridania Zuccherifici, tuomio 27.9.1979, Kok., s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547, 34 kohta).

19 – Näin myös Borghi, P., ”Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)”, *Rivista di diritto agrario*, 2005, s. 100, jonka mukaan liitteessä IV ainoastaan esitetään (tavoitteista sekä niiden saavuttamiseksi käytettävistä välineistä koostuva) malli, jota jäsenvaltioiden on noudatettava määritellessään hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimukset. Ks. myös edellä alaviitteessä 10 mainittu Bianchi, D., s. 228, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä on ainoastaan luonut yleisen sääntelykehyksen. Bianchi katsoo, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut antaa jäsenvaltioille laajan sääntelyä koskevan liikkumavaran ja samalla paljon vastuuta.

20 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu Priebe, R., s. 1360, katsoo, että jäsenvaltiot vastaavat valtaosin yhteisön maatalouslainsäädännön täytäntöönpanosta. Priebe viittaa tässä yhteydessä siihen, että yhteisön maatalouslainsäädäntöön on sisällytetty jäsenvaltioiden liikkumavara sääntelyn ja eriyttämisen suhteen. Se ilmenee yleislausekkeesta.

b) Asetuksen N:o 1782/2003 konkreettinen täytäntöönpano Englannissa

60. Tämä ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka ovat sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Asetuksella N:o 1782/2003 luodaan oikeudelliset kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteet on arvioitava. [21]

61. Asian kannalta keskeisenä seikkana voidaan pitää sitä, voidaanko maanviljelijöiden velvollisuuden pitää yleiset kulkuväylät kunnossa katsoa kuuluvan 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksiin; tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että tällaisen toiminnan voidaan katsoa kuuluvan liitteessä IV tarkoitettuun standardiin, joka koskee ”maaston ominaispiirteiden säilyttämistä”. Pääasian kantaja kuitenkin asettaa tämän kyseenalaiseksi.

21 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Eridania Zuccherifici (tuomion 34 kohta), sellaisen säännöksen välittömästä sovellettavuudesta, jolla annetaan jäsenvaltiolle toimivalta toteuttaa kyseiset kansalliset toimenpiteet, seuraa kuitenkin se, että kansalliset tuomioistuimet voivat valvoa näiden toimenpiteiden yhdenmukaisuutta yhteisön asetuksen sisällön kanssa.

i) Asetuksessa N:o 1782/2003 tarkoitettu ”maaston” käsite

62. Tämän vuoksi on tarkasteltava sitä, mitä käsitteellä ”maaston ominaispiirre” tarkoitetaan. Koska asetukseen N:o 1782/2003 sinänsä ei sisälly tämän käsitteen oikeudellista määritelmää, se kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen tulkintatoimivaltaan. Tällöin on otettava huomioon luontainen kielenkäyttö sekä konteksti, jossa käsitettä yleensä käytetään.

63. Sanalla ”maasto”, joka kuuluu tähän käsitteeseen englanninkielisessä toisinnossa (landscape features), [22] näyttää taidealaan liittyvän merkityksen (’maisema’) lisäksi olevan puhtaasti fysionominen sekä maantieteellinen merkitys (’maasto’). [23] Mielestäni esillä olevassa asiassa on tarkasteltavaa kumpaakin viimeksi mainittua merkitystä.

22 – Samaan tapaan myös saksankielisessä (Landschaftselemente), italiankielisessä (elementi caratteristici del paesaggio), hollanninkielisessä (landschapselementen), portugalinkielisessä (características das paisagens) ja ruotsinkielisessä (landskapselement) toisinnossa.

23 – Tämä yksiselitteinen jako esitetään teoksessa *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. painos, 1971-1984, nide 14, s. 598.

ii) Fysionominen maaston käsite

64. Fysionomisella maaston käsitteellä tarkoitetaan yksinkertaisesti ”tietystä paikasta tai tietystä suunnasta näkyvää maa-alueen osaa”. [24] Yleisiksi tunnustettujen kulkuväylien, jotka voidaan hahmottaa tietystä paikasta yhdellä silmäyksellä, on tämän määritelmän mukaan katsottava kuuluvan maaston käsitteeseen.

iii) Maantieteellinen maaston käsite

– Topografiset ominaispiirteet

65. Asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IV olevassa ”maaston ominaispiirteiden” käsitteessä on kuitenkin tiettyjä semanttisia eroja eri kielitoisintojen välillä. Esimerkiksi ranskankielisessä toisinnossa käytetään ilmaisua ”particularités topographiques”, [25] mikä viittaa maantieteelliseen maaston käsitteeseen, varsinkin kun topografia on maantieteellinen käsite.

66. Paljolti sanan ”topografia” kreikkalaisen alkuperän mukaisesti [26] nykyinen tieteellinen käsite tarkoittaa yhtäältä ”paikkatietoa”, ”sijaintipaikan kuvausta”, ”maastoa koskevien tietojen tallentamista”. Toisaalta sitä käytetään myös tietyn paikan pinnanmuodostuksen tai rakenteen kuvaamiseen. Käsite ”topografia” ei siis viittaa ainoastaan tapaan, jolla tietyn paikan pinnanmuodostus tai maanpinnan rakenne esitetään kartalla, vaan myös kuvattaviin olosuhteisiin. Nämä olosuhteet eli topografiset ominaispiirteet voidaan lukea sekä luonnon että ihmisen toiminnan aikaansaannokseksi. [27] Ihmisen toiminnan myötä syntyneisiin olosuhteisiin kuuluvat erilaisten rakennusten ja infrastruktuurien lisäksi myös tiet. [28]

67. Näin ollen ei ole vaikeaa kutsua yleisiä kulkuväyliä topografisiksi ominaispiirteiksi.

24 – Teoksessa *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. painos, 2002, nide 1, s. 1536, käsite ”landscape” on määritelty englannin kielellä seuraavasti: ”an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery”. Tämä käy yksiin teoksessa *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, s. 1836, esitetyn ranskankielisen sanan ”paysage” määritelmän kanssa: ”étendue de terre qui s’offre à la vue”.

25 – Samaan tapaan myös espanjankielisessä toisinnossa (particularidades topográficas).

26 – Käsite ”topografia” on alkujaan kreikkalainen ja muodostuu kreikankielisistä sanoista ”τόπος” (topos), joka tarkoittaa paikkaa, ja ”γραφειν” (grafein), kirjoittaa. ”Topografein” tarkoittaa siis sananmukaisesti ”kuvailla paikkaa”.

27 – Ks. hakusana ”topography” teoksessa *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. painos, 1975-, nide 11, s. 848 ja teoksessa *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, s. 1244.

28 – Ks. hakusana ”topographic map” edellä alaviitteessä 27 mainitussa teoksessa *The New Encyclopaedia Britannica*, nide 11, s. 848, jonka mukaan topografisessa kartassa esitetään sekä luontaiset että ihmisen luomat olosuhteet. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat kaupungit ja kylät, tiet, rautatielinjat, kanavat, padot, sillat, tunnelit, puistot ja muut vastaavat seikat.

– Maantieteellisen maaston käsitteen määritelmä

68. Tästä huolimatta maantieteellinen maaston käsite käsittää myös topografisia ominaispiirteitä. Yhden määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan ”tiettyä maanpinnan osaa, jolla ulkoisen muotonsa perusteella ja siellä vallitsevien maantieteellisten tekijöiden (ihmisen toiminta mukaan luettuna) yhteisvaikutuksen seurauksena on oma ilmeensä, jonka vuoksi se erottuu ympäröivästä alueesta”. [29] Toisen määritelmän mukaan ”maastolla” tarkoitetaan maantieteessä ”maan tai alueen osaa topografisine ominaispiirteineen, sellaisena kuin (tavallisesti luontaiset) prosessit tai vaikuttimet muovaavat tai muuttavat sitä”. [30]

69. Näiden määritelmien perusteella yleisiksi tunnustettuja kulkuväyliä voidaan pitää asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IV tarkoitettuina ”maaston ominaispiirteinä”. Edellä mainituista määritelmistä, joissa kuvaillaan maantieteellistä maaston käsitettä, ensimmäisessä nimenomaisesti ilmaistaan, että kyseinen osa maanpinnasta voi saada ilmeensä myös ihmisen toiminnan – esimerkiksi tienrakennuksen – seurauksena. Toisessa maaston määritelmässä ei ilmeisesti suljeta täysin pois ihmisen toiminnan vaikutuksia, joskin siinä katsotaan, että rajattava maa-alue erottuu pääasiallisesti luontaisten seikkojen perusteella.

70. Päätelmää, jonka mukaan yleiset kulkuväylät kuuluvat käsitteeseen ”maasto”, tukee lisäksi se, että ihmisen luonnossa toteuttamia toimenpiteitä ei suinkaan ole aina syytä pitää haitallisina vaan myös arvokkaina ympäristösuunnittelutoimina, jotka tunnustetaan esimerkiksi osana maisemanhoitoa ja maisemasuunnittelua. Nykyään erotetaankin toisistaan ”alkuperäinen luonnonmaisema” ja ihmisen toiminnan tuloksena syntynyt ”kulttuurimaisema”. [31]

71. Näin ollen on syytä todeta nykykäsityksen mukaisesti, että maisemaa voidaan muokata luonnonelementeillä kuten ”puilla, pensailla, pensasaidoilla, kukilla, ruohikoilla, vesialueilla ja kallioilla” mutta myös keinotekoisilla elementeillä kuten ”tasanteilla, pengerryksillä, aukioilla, kiveyksillä, paviljongeilla ja kaivoilla”. [32] Kaikki tämä puhuu sen puolesta, että myös ihmisen toimintaan perustuvia ominaispiirteitä – esimerkiksi ihmisen tekemiä patikkapolkuja ja peltoteitä – on pidettävä maaston osana edellä kuvatussa maantieteellisessä merkityksessä.

29 – Ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, nide 14, s. 598.

30 – Edellä alaviitteessä 24 mainitussa teoksessa *Shorter Oxford English Dictionary*, nide 1, s. 1536, määritellään englanninkielinen maastoa tarkoittava käsite maantieteellisenä käsitteenä seuraavasti: ”a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents”.

31 – Ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, nide 14, s. 598.

32 – Ks. yksityiskohtainen artikkeli käsitteestä ”landscape architecture” edellä alaviitteessä 27 mainitussa teoksessa *The New Encyclopaedia Britannica*, nide 7, s. 139 ja 140.

72. On siis todettava, että myös yleisiä kulkuväyliä on pidettävä asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IV tarkoitettuina ”maaston ominaispiirteinä”.

c) Toimenpide ”maaston ominaispiirteiden säilyttämiseksi”

73. Koska maanviljelijöille määrätään velvollisuus pitää yleiset kulkuväylät kunnossa, jäsenvaltio täyttää asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IV säädetyn yhteisön oikeuden mukaisen velvollisuutensa huolehtia siitä, että maaston ominaispiirteet säilytetään.

74. Englannin täytäntöönpanoasetuksella nimittäin pyritään varmistamaan tällaisten yleisten kulkuväylien säilyminen. Siihen sisältyy säännöksiä, joilla on tarkoitus saada tilanhaltija suojelemaan yleisiä kulkuväyliä. Yhtäältä niissä kielletään tilanhaltijaa rangaistuksen uhalla muuttamasta näkyvän polun, näkyvän ratsupolun tai minkään muun näkyvän tien pintaa. Toisaalta niissä velvoitetaan säännösten vastaisesti toiminut tilanhaltija korjaamaan vaurioitunut polku tai ratsupolku, jotta se on kohtuudella sopiva kulkuoikeuden käyttämiseen.

75. Englannin täytäntöönpanoasetuksessa säädetyt toimenpiteet ovat siis maaston ominaispiirteiden säilyttämistä silmällä pitäen täysin tarkoituksenmukaisia.

d) Yleisten kulkuväylien kunnossapito ”ylläpidon” ja ”elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämisen” varmistamiseksi asetuksen N:o 1782/2003 liitteen IV mukaisesti

76. Tällaisen toimenpiteen on voitava samanaikaisesti katsoa kuuluvan asetuksen (EY) N:o 1782/2003 liitteen IV mukaisten ”huomioitavien seikkojen” kohtaan ”ylläpito”. Se käsittää sekä ”ylläpidon vähimmäistason varmistamisen” että ”elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämisen”.

77. Jos lähtökohtana on – esillä olevassa asiassa esitetyn näkemyksen mukaisesti – laaja maaston käsite, johon myös yleiset kulkuväylät kuuluvat maaston ominaispiirteinä, mikään ei estä pitämästä Englannin täytäntöönpanoasetuksessa säädettyjen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä niiden säilyttämiseksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuina toimenpiteinä ”ylläpidon varmistamiseksi”.

78. Edellä esitetystä riippumatta on mielestäni kiistatonta, että yleisillä kulkuväylillä on huomattava merkitys ihmisten elinympäris-

töjen säilymiselle maaseudulla, varsinkin kun kulkuoikeuksien merkitys ihmisten taloudelliselle kehitykselle tunnustettiin jo roomalaisessa oikeudessa. [33] Ensisijaisesti kulkuoikeudet antavat viljelijöille mahdollisuuden päästä viljelemilleen maatalousmaille.

79. Toisaalta yleiset kulkuväylät edistävät maaseudun asukkaiden sekä maan muista osista tulevien kävijöiden liikkuvuutta, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee. [34] Nimenomaan maastoltaan miellyttävillä alueilla polut voivat parantaa kansalaisten mahdollisuuksia päästä luonnon helmaan ja siten tarjota mahdollisuuden päiväretkiin ja tätä pitempiin retkiin, mikä puolestaan myötävaikuttaa maaseudun ja kaupunkien väestön virkistykseen. [35] Ympäristön virkistävyyteen, jota edistetään yleisillä kulkuväylillä, puolestaan liittyy taloudellisia etuja maaseudun väestölle, jonka toimeentulo riippuu usein matkailusta, sillä ympäristön avulla on mahdollisuus saavuttaa merkittävää lisäarvoa.

80. Yleiset kulkuväylät edistävät samalla ympäristönsuojelua, sillä ne osoittavat vierailijoille eläimistön ja kasviston kannalta turvalliset kulkureitit ja varmistavat siten, että ihmisten aiheuttamat ympäristöhaitat pysyvät rajallisina. Tällä tavoin ne edistävät eläinten ja kasvien elinympäristöjen säilymistä. Samalla varmistetaan, että retkeilijät

33 – Ks. Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. painos, Paris, 1947, s. 432, jonka mukaan rasitteilla, joihin myös kulkuoikeudet kuuluivat, pyrittiin edistämään kiinteistön optimaalista taloudellista hyödyntämistä. Roomalaisessa oikeudessa rasitteet jaettiin maaseuturasitteisiin (servitutes praediorum rusticorum) ja kaupunkirasitteisiin (servitutes praediorum urbanormum). Tämän jaon kannalta ei ollut merkitystä sillä, missä kyseiset kiinteistöt sijaitsivat, vaan ratkaisevaa oli rasitteen tarkoitus. Maaseuturasitteisiin kuuluivat oikeus kulkea kiinteistön läpi (iter), oikeus ajaa sen kautta (via), oikeus kuljettaa karjaa sen kautta (actus) ja oikeus johtaa vettä sen kautta (acquae ductus). Nämä neljä rasitetta lienevät roomalaisen oikeuden vanhimmat rasitteet. Kulkuoikeus (iter) oikeutti myös ratsastamaan. Oikeuteen ajaa kiinteistön kautta (via) sisältyi oikeus kulkea, ajaa ja kuljettaa karjaa. Oikeuteen johtaa vettä saattoi sisältyä myös oikeus ottaa vettä lähteestä. Muuntyyppisiä maaseuturasitteita olivat karjan juottamisen, vedenoton, karjan laiduntamisen ja kivennäisten etsimisen salliminen (ks. Mayer-Maly, T., Römisches Recht, 2. painos, 1999, s. 97 ja 98).

34 – Ennakkoratkaisupyynnössä toistetaan säädösten vaikutusten arvioinnin (Regulatory Impact Assessment, RIA) tietyt kohdat. Siinä viitataan Englannin täytäntöönpanoasetuksen taloudellisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin, maaseutuun kohdistuviin yleisiin vaikutuksiin sekä alueellisiin vaikutuksiin.

35 – Ks. Ditt, K., "Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990", *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (toim. F.-J. Brüggemeier ja J. I. Engels), 2005, s. 39, jossa todetaan, että Englannin ja Walesin luonnonsuojelulainsäädännössä erotettiin jo 1940-luvulla toisistaan puhtaasti tieteellisiin tarkoituksiin harjoitettava luonnonsuojelu sekä esteettisistä ja matkailuun liittyvistä syistä harjoitettava luonnon- ja maisemansuojelu. Parlamentti antoi 18.3.1949 esteettisistä ja matkailuun liittyvistä syistä harjoitettavaa luonnon- ja maisemansuojelua koskevan lain (National Parks and Access to the Countryside Act). Laissa mm. säädettiin, että County Councilien tehtävänä on saattaa vapaa, ei maatalouskäytössä oleva maa virkistystä haluavien kansalaisten käyttöön omistajien kanssa tehtävillä sopimuksilla, taata vanhat kulkuoikeudet ja luoda uusia kulkuoikeuksia. Luonnonpuistojen lisäksi oli tarkoitus perustaa niin sanottuja poikkeuksellisen luonnonkauniita alueita (Areas of Outstanding Natural Beauty, AONB). Luonnon ja maisemien hyödyntämiseen kohdistuvan kiinnostuksen kasvaessa sotien jälkeen hallitus antoi 3.8.1968 maaseutua koskevan lain (Countryside Act). Siinä annettiin County Councileille mahdollisuus perustaa virkistystä haluavien kansalaisten käyttöön maaseutupuistoja (Country Parks), joiden kustannuksista valtio korvaa huomattavan osan. Nykyään voimassa olevalla lailla nimeltään Countryside and Rights of Way Act 2000 säännellään kansalaisten pääsyä maaseutualueille; perustelukappaleidensa mukaisesti tälle laille on asetettu myös ympäristöpoliittisia tavoitteita kuten "alueen luonnonkauneuden säilyttäminen", "luonnon säilyttäminen" ja "eläinten suojeleminen".

ja vaellusmatkailijat pysyvät merkityillä reiteillä eivätkä tule luvatta reittien varren mahdollisesti maatalouskäytössä oleville pelloille aiheuttaen vahinkoa sikäläiselle maanviljelylle.

81. Tältä osin on olemassa yleinen oikeutettu etu pitää yleiset kulkuväylät kunnossa säännöllisesti ja suojella niitä vaurioilta. Koska velvollisuus pitää yleiset kulkuväylät kunnossa palvelee tätä tarkoitusta, sitä voidaan pitää myös asetuksen N:o 1782/2003 liitteessä IV tarkoitettuna toimenpiteenä ”elinympäristöjen tilan heikentymisen välttämiseksi”.

3. Päätelmät

82. Tiivistäen voidaan todeta, että asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV annetaan jäsenvaltioille laaja sääntelyä koskeva liikkumavara määriteltäessä maa-alueiden hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset. [36]

83. Tässä säännöksessä tarkoitettuihin vähimmäisvaatimuksiin kuuluvat myös ensisijaisesti ympäristöpoliittiseen tavoitteeseen tähtäävät vaatimukset. Tähän vähimmäisvaatimusten ryhmään voidaan lukea yleisten kulkuväylien kunnossapito, varsinkin kun liitteestä IV ilmenee, että maaston ominaispiirteiden säilyttäminen kuuluu säädettyihin standardeihin. Kuten edellä jo osoitin, yleiset kulkuväylät ovat kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja maaston ominaispiirteitä. [37]

84. Toisaalta Englannin täytäntöönpanoasetukseen sisältyvän lakisääteisen velvollisuuden kaltaisella velvollisuudella varmistetaan liitteessä IV tarkoitettu ylläpidon vähimmäistaso, koska sillä turvataan sekä ylläpidon vähimmäistason varmistaminen että elinympäristöjen tilan heikentymisen välttäminen. [38]

85. Yleisten kulkuväylien kunnossapito asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna alueellisella tasolla määriteltynä vähimmäisvaatimuksena vastaa siten liitteessä IV säädettyä kehystä. Muilta osin mikään ei viittaa siihen, ettei tämä toimenpide sinänsä olisi oikeasuhteinen verrattuna asetettuun tavoitteeseen, joka on maatalousmaan säilyttäminen viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa säädetty ”suhteellisten, puolueettomien ja asteittaisten perusteiden” käyttö koskee jäsenvaltion tapauskohtaisesti tekemää tuen epäämispäätöstä, jonka laillisuus toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa arvioitava. Lisäksi on syytä todeta, että mainitun

36 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

37 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

38 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 77 ja 81 kohta.

asetuksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan tällaiset epäämiset eivät rajoita muiden yhteisön tai kansallisen oikeuden säännösten soveltamista.

86. Tältä osin Englannin täytäntöönpanoasetus noudattaa asetuksessa N:o 1782/2003 määriteltyä sääntelykehystä.

87. Tästä syystä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että jäsenvaltio voi sisällyttää yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevia vaatimuksia niihin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin, joita se asettaa neuvoston asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV mukaisesti.

B *Toinen kysymys*

88. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee lähinnä sitä, onko sellaista jäsenvaltion sisällä alueellisesti eriytettyä yhteisön oikeuden täytäntöönpanotapaa, jossa jäsenvaltion eri osissa asetetaan asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuille hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksille eri vaatimuksia, pidettävä yhteisön oikeuden mukaisen yleisen syrjintäkiellon vastaisena, jos jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa.

1. Hajautettu yhteisön oikeuden täytäntöönpano

89. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan pääasian kantajan väitettä yhteisön oikeuden mukaisen yleisen syrjintäkiellon rikkomisesta, minun on pakko todeta, että hajautettu täytäntöönpano kansallisella ja alueellisella tasolla ei ole yhteisön oikeuden vastaista. Tämä selittyy yhtäältä sillä, että yhteisessä maatalouspolitiikassa on tarve hajautettuun ja eriytettyyn täytäntöönpanoon, mutta myös sillä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellinen itsemääräämisoikeus kansallisen toimivallanjaon alalla.

a) Hajautettu ja eriytetty lainsäädäntö yhteisessä maatalouspolitiikassa

90. Agenda 2000 -ohjelmalla käynnistettiin yhteisen maatalouspolitiikan uudistus, jonka suuntaviivoihin kuuluu yhteisön toimivallan hajauttaminen paikalliselle tasolle ja joustava ohjelmien suunnittelu käyttämällä kaikkia tarjolla olevia toimenpiteitä, jotka voidaan panna täytäntöön jäsenvaltioiden erityisten tarpeiden mukaisella tavalla. [39] Hajauttaminen ja eriyttäminen ovat toisin sanoen siitä lähtien olleet nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan peruspilarit. [40]

91. Tämä poliittinen lähestymistapa pannaan täytäntöön asetuksella N:o 1782/2003, sillä sen 5 artiklan 1 kohdassa valtuutetaan nimenomaisesti jäsenvaltiot määrittelemään vähimmäisvaatimukset ”kansallisella tai alueellisella tasolla”. Tästä voidaan päätellä, että yhteisön lainsäätäjä ei pitänyt yhtenäistä sääntelytapaa kussakin jäsenvaltiossa välttämättömänä vaan halusi pikemminkin antaa kunkin jäsenvaltion päättää tarkoituksenmukaisesta sääntelyn tasosta kulloisessakin poliittisessa järjestelmässä.

92. Maatalouslainsäädännön hajautetussa rakenteessa otetaan huomioon se, että alueellinen eriyttäminen on suorastaan välttämätöntä. EY 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetäänkin, että yhteistä maatalouspolitiikkaa ja sen mahdollisia erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan huomioon eri maatalousalueiden väliset rakenteelliset erot ja luonnonolojen erot. Sääntelyä koskeva liikkumavara, joka asetuksessa N:o 1782/2003 annetaan kansallisille ja alueellisille päätöksentekijöille täytäntöönpanon suhteen, myötävaikuttaa lisäksi kunkin alueen tarpeita vastaavaan eriyttämiseen. [41]

39 – Ks. komission tietolehtinen ”Euroopan Agenda 2000 – Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia”, s. 7 (saatavana www-osoitteesta http://ec.europa.eu/agenda2000/index_fi.htm). Lisäksi Agenda 2000 -ohjelman perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Unionin 15 jäsenmaan maataloudessa on suuria eroja, jotka johtuvat erilaisista luonnonvaroista, tuotantomenetelmistä, kilpailukyvystä ja tulotasosta sekä erilaisista perinteistä. Tämä on yksi Euroopan maatalouden voimavaroista, joista syntyy sen omaleimaisuus ja laatu. Jotta tätä monimuotoisuutta voisi parhaiten hyödyntää, on tehtävä tiettyjä johtopäätöksiä, jotka koskevat maatalouspolitiikan rakennetta ja hoitoa. YMP:n nykyinen toiminta ja hallinto on suunniteltu kuuden jäsenvaltion yhteisöä varten ja sitä ei ole paljonkaan muutettu ajan kuluessa. Se ei enää sovellu viidentoista jäsenen unioniin, joka on myös aikeissa laajentua. Nykyinen YMP lisää monimutkaisuutta ja byrokratiaa ja muuttuu lopulta viljelijöiden kannalta käsittämättömäksi. Sen vuoksi on kehitettävä uusi *hajautetumpi* malli, jonka avulla jäsenvaltiot voivat itse säädellä tiettyjä asioita, koska ne pystyvät paremmin ottamaan huomioon tietyn alan tai paikallisen tilanteen erityispiirteet.” (KOM(98) 158 lopullinen, s. 3).

40 – Näin myös edellä alaviitteessä 17 mainittu Priebe, R., s. 1351 ja edellä alaviitteessä 9 mainittu Adam, V., s. 239.

41 – Ks. Boch, C., ”Devolution and Community law”, *A true European*, 2005, s. 54, jossa todetaan, että hajautettuun päätöksentekoon osallistuvilla toimijoilla on käsiteltävänään yhä enemmän asioita, joissa yhteisön lainsäätäjä asettaa keskeiset poliittiset tavoitteet. Tämä koskee Bochin mukaan myös tilanteita, joissa hajautettuun päätöksentekoon osallistuvilla toimijoilla on käytettävissään sääntelyä koskeva liikkumavara. Tästä huolimatta nämä toimijat voivat sääntelyä koskevan liikkumavaran ansiosta ottaa huomioon alueelliset tai paikalliset erot.

93. Maatalouslainsäädännön hajautetun rakenteen puolesta puhuvat todennäköisesti muutkin seikat, kuten kansallisten, alueellisten ja jopa paikallisten päätöksentekijöiden läheisempi yhteys sääntelyn kohteeseen ja kansalaisiin,[42] lainsäädännön yksinkertaistaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen, kunhan yhteisön tavoitteita yhteisen maatalouspolitiikan alalla noudatetaan aina.

b) Jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus kansallisen toimivallanjaon alalla

94. Erityisesti on huomattava, että maatalouslainsäädännön hajautetussa rakenteessa otetaan huomioon Euroopan unionin alueiden kasvava merkitys, joka ilmenee esimerkiksi toissijaisuusperiaatteen sisällyttämisenä perussopimuksiin Maastrichtin sopimuksella, alueiden komitean perustamisena, alueiden vastuuna yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta ja mahdollisuutena olla edustettuna neuvostossa EY 203 artiklan mukaisesti. Lisäksi siinä otetaan huomioon Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa jäsenvaltioissa meneillään olevat hajauttamispyrkimykset, jotka poliittisesti noudattavat paljolti samanlaista logiikkaa,[43] minkä vuoksi voidaan päätellä kehityssuuntausten lähentyvän yhteisön tasolla sekä jäsenvaltioiden tasolla.[44]

95. Yhteisön oikeuden hajautettu täytäntöönpano vastaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäy-

42 – Tämä vastaa ainakin ajatusta toissijaisuudesta, ilman että tällöin katsottaisiin, että olisi sovellettava EY 5 artiklan toista kohtaa, varsinkin kun toissijaisuusperiaatetta ei tämän määräyksen mukaan sovelleta yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, missä määrin yhteisöllä on yksinomainen toimivalta maatalouden alalla (ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu Schwartz, W., 37 artikla, 7 kohta, s. 38). Vaikka katsottaisiin yhteisön toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan kilpailevan keskenään (ks. asia C-158/89, Weingut Dietz-Matti, tuomio 17.5.1990, Kok., s. I-2013), maatalousalalla voimassa oleva ja määrältään alati kasvava säännöstö sekä se, että lähes kaikki tätä alaa koskevat yleiset säädökset annetaan asetuksella, ovat johtaneet yksittäisten jäsenvaltioiden liikkumavaran kaventumiseen lähes olemattomaksi. Toisaalta ajatus toissijaisuudesta – kuten Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P. toteavat osuvasti teoksessa *Constitutional Law of the European Union*, 2. painos, London, 2005, 5-029 kohta, s. 102 – on poliittisena periaatteena vanhempi kuin EY 5 artiklan toisen kohdan määräys ja sen vuoksi jo ennen perustamissopimukseen sisällyttämistään vaikuttanut useisiin yhteisön politiikkoihin, myös yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

43 – Ks. Leyland, P., "La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, s. 91 ja sitä seuraavat sivut, jossa todetaan, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivallan uudelleenjakamisella (devolution) alueiden kesken pyritään ensisijaisesti nykyaikaistamaan valtionhallintoa, mikä toisi kansalaiset lähemmäksi tärkeiden päätösten tekopaikkaa. Lisäksi tällä kehityksellä pyritään Leylandin mukaan varmistamaan kunkin alueen erityispiirteiden huomioon ottaminen.

44 – Ks. 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*, Torino, 2003, s. 144 ja sitä seuraavat sivut, jossa käsitellään Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun toimivallan uudelleenjaon (devolution) ja Euroopan unionin perustuslaillistamisprosessin, jossa edistetään suurten alueellisten julkisyhteisöjen autonomiaa, rinnakkaisuutta. Ks. Birkinshaw, P., "Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution", *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, s. 67, jossa korostetaan sitä, että toimivallan uudelleenjako Yhdistyneessä kuningaskunnassa tapahtui aikana, jolloin alueiden merkitys Euroopan unionissa kasvoi.

täntöä, [45] jonka mukaan jokainen jäsenvaltio voi jakaa toimivallan – myös lainsäädäntövallan – kansallisella tasolla tarkoituksenmukaisena pitämällään tavalla ja panna täytäntöön muut kuin välittömästi sovellettavat yhteisön säädökset toimenpitein, jotka alueelliset tai paikalliset viranomaiset toteuttavat, mikäli tällainen toimivallanjako mahdollistaa kyseisten yhteisön säädösten asianmukaisen täytäntöönpanon. Se, mikä jäsenvaltion elin panee täytäntöön esimerkiksi direktiivin, ei tämän oikeuskäytännön mukaan määräydy yhteisön oikeuden vaan kulloistenkin kansallisten toimivaltasäädösten mukaan. [46]

96. Toisaalta yhteisön oikeusjärjestyksen neutraaliudesta jäsenvaltioiden organisatoriseen rakenteeseen nähden seuraa, että siinä missä jäsenvaltiolla on oikeus jakaa kansallinen toimivalta tarkoituksenmukaisena pitämällään ja valtiosääntöjärjestelmänsä mukaisella tavalla, se ei voi vedota kansallisiin menettelyihin välttyäkseen yhteisön oikeuden mukaisilta velvollisuuksiltaan. [47]

97. Perustamissopimuksessa – EY 249 artiklan 3 kohdassa – määrätään yhteisön oikeuden hajautetun täytäntöönpanon järjestelmästä nimenomaisesti vain direktiivien osalta, mutta tämä järjestelmä koskee myös yhteisön muiden säädösten täytäntöönpanoa, esimerkiksi asetuksen, joka on konkretisoitava kansallisella säädöksellä. [48] Kuten edellä jo totesin, [49] asetuksen N:o 1782/2003 on katsottava kuuluvan tähän ryhmään.

45 – Asia C-97/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 12.6.2003 (Kok., s. I-5797, 37 kohta); asia C-417/99, komissio v. Espanja, tuomio 13.9.2001 (Kok., s. I-6015, 37 kohta); asia C-156/91, Hansa Fleisch, tuomio 10.11.1992 (Kok., s. I-5567, 23 kohta); asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok., s. I-825, 71 kohta); yhdistetyt asiat 227/85–230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988 (Kok., s. 1, 9 kohta); asia 97/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok., s. 1819, 12 kohta) ja asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok., s. 1791, 12 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin 28.6.2007 antama ratkaisuehdotus asiassa C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon (Kok., I-1683, 101 kohta) sekä julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 10.12.2002 antama ratkaisuehdotus asiassa C-103/01, komissio v. Saksa, tuomio 22.5.2003 (Kok., s. I-5369, 27 kohta).

46 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 18 mainittu Ruffert, M., 249 artikla, 63 kohta, s. 2140.

47 – Tässä on nähtävissä yhteisön oikeusjärjestyksen kansainvälisoikeudellinen alkuperä, jonka myös yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut (ks. asia 26/62, Van Gend ja Loos, tuomio 5.2.1963, Kok., s. 25, Kok. Ep. I, s. 161 ja asia 6/64, Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964, Kok., s. 1269, Kok. Ep. I, s. 211). Kansainvälisellä oikeudella säännellään yksinomaan valtioiden keskinäisiä suhteita puuttumatta niiden sisäisiin asioihin. Tältä osin se on – valtioiden suvereeniutta koskevan periaatteen vuoksi – puolueeton valtioiden organisatorista oikeutta koskevien näkökohtien suhteen. Siten se vastaa kansainvälisen tapaoikeuden oikeussääntöä, joka kodifioitiin valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklassa: sopimuspuoli ei voi vedota kansalliseen oikeuteensa perustellakseen kansainvälisoikeudellisen sopimuksen noudattamatta jättämistä. Kuten edellä alaviitteessä 41 mainittu Boch, C., s. 54, perustellusti toteaa, EU:n/EY:n perustamissopimukset ovat muodollisesti kansainvälisiä sopimuksia, jotka sitovat jäsenvaltioita. Bochin mukaan se, että ne ovat sopimuspuolia, tarkoittaa unionin kannalta sitä, että kunkin jäsenvaltion kansallista valtiosääntöjärjestelmää on pidettävä merkityksettömänä. Jäsenvaltioiden sisäiset asiat eivät kuulu unionille, jonka on olennaisilta osin oltava puuttumatta kansalliseen toimivallanjakoon.

48 – Ks. asia 30/70, Scheer, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1197, 10 kohta) ja asia 137/80, komissio v. Belgia, tuomio 20.10.1981 (Kok., s. 2393, 3–9 kohta). Vastaavasti myös edellä alaviitteessä 42 mainittu Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P, 14-047 kohta., s. 607.

49 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

98. Näin ollen se ei ole yhteisön oikeuden vastaista, jos jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa ja jos nämä viranomaiset niille myönnetyn lainsäädäntövallan nojalla määrittelevät asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetut hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset.

2. Väite syrjintäkiellon rikkomisesta

99. EY 34 artiklan 2 kohtaan kirjattu yhteisön oikeuteen sisältyvä syrjintäkielto, johon pääasian kantaja ilmeisesti vetoaa, [50] on yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen, joka kuuluu yhteisön oikeuden perusperiaatteisiin ja jonka mukaan toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei saa kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella, erityinen ilmentymä. [51]

100. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava EY 34 artiklan 2 kohdassa esitettyä periaatetta, kun ne panevat yhteisön oikeuden säädöksen täytäntöön ja erityisesti myös silloin, kun kyseinen säädös sallii jäsenvaltioiden valita jonkin useista täytäntöönpanomuodoista tai vaihtoehdoista. [52] Syrjintäkielto objektiivisena oikeusnormina ei tämän vuoksi

50 – Pääasian kantaja vetoaa kirjelmässään ainoastaan syrjintäkiellon ja yhdenvertaisuuden yleisiin periaatteisiin, mutta viittaa kuitenkin EY 34 artiklan 2 kohtaa koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Esillä olevaan asiaan voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan EY 34 artiklan 2 kohtaa, johon sisältyy nimenomainen syrjintäkielto, joka koskee paitsi maatalouden yhteistä markkinajärjestelyä myös yhteistä maatalouspolitiikkaa kokonaisuudessaan (vastaavasti myös edellä alaviitteessä 4 mainittu Schwartz, W., 34 artikla, 30 kohta, s. 34).

51 – Ks. asia C-273/04, Puola v. neuvosto, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-8925, 86 kohta); asia C-182/03, Belgia v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5479, 170 kohta); yhdistetyt asiat C-87/03 ja C-100/03, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.3.2006 (Kok., s. I-2915, 48 kohta); asia C-14/01, Niemann, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. I-2279, 49 kohta); asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok., s. I-2737, 39 kohta); asia C-122/95, komissio v. Saksa, tuomio 10.3.1998 (Kok., s. I-973, 62 kohta); asia C-15/95, EARL de Kerlast, tuomio 17.4.1997 (Kok., s. I-1961, 35 kohta); asia C-44/94, Fishermen's Organisations ym., tuomio 17.10.1995 (Kok., s. I-3115, 46 kohta); asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok., s. I-35, 18 kohta); asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4563, 25 kohta); yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch, tuomio 25.11.1986 (Kok., s. 3477, Kok. Ep. VIII, s. 755, 9 kohta); yhdistetyt asiat 66/79, 127/79 ja 128/79, Salumi ym., tuomio 27.3.1980 (Kok., s. 1237, Kok. Ep. V, s. 165, 14 kohta); yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ja Ströh, tuomio 19.10.1977 (Kok., s. 1753, Kok. Ep. III, s. 449, 7 kohta); yhdistetyt asiat 124/76 ja 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson ja Providence agricole de la Champagne, tuomio 19.10.1977 (Kok., s. 1795, 16 kohta); asia 125/77, Koninklijke Scholten-Honig ja De Bijenkorf, tuomio 25.10.1978 (Kok., s. 1991, 26 kohta) ja yhdistetyt asiat 103/77 ja 145/77, Royal Scholten-Honig ja Tunnel Refineries, tuomio 25.10.1978 (Kok., s. 2037, 26 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni 4.9.2008 asiassa C-338/06, komissio v. Espanja (Kok., s. I-10139, 57 kohta).

52 – Edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat Klensch, tuomion 10 kohta ja asia C-351/92, Graff, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3361, 17 ja 18 kohta).

koske ainoastaan yhteisön lainsäätäjää, johon se ensisijaisesti kohdistuu, vaan myös jäsenvaltioita, mikäli ne toimivat esimerkiksi valtuutuksen perusteella tai panevat yhteisön asetuksen täytäntöön. [53]

101. Yhteisön oikeuteen sisältyvä syrjintäkielto edellyttää oikeudellisesti ensinnäkin epäyhdenvertaista kohtelua, jolloin on tarpeen tarkastella asian kannalta ratkaisevaa viitekehystä. Tähän viitekehykseen kuuluu muun muassa niiden henkilöiden piiri, joita voidaan käyttää vertailukohtana. [54]

a) Epäyhdenvertaisen kohtelun arvioinnin kannalta ratkaiseva viitekehys

i) Vastaavanlainen kriteerien soveltaminen valikoivuuden määrittämiseksi valtiontukilainsäädännössä

102. Kuten Saksan hallitus perustellusti esittää, epäyhdenvertaisen kohtelun tapauskohtaista arviointia koskevaa viitekehystä ei ole välttämätöntä määrittää kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti vaan se voi rajoittua tämän alueen johonkin osaan.

103. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut tämän valtiontukilainsäädännön osalta asiassa Portugali vastaan komissio antamassaan tuomiossa, [55] jossa se tarkasteli sitä, onko alueellisesti rajoitettuja verokantojen alennuksia pidettävä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina, joilla suositaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, eli ovatko ne luonteeltaan valikoivia.

104. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan arvioitaessa valikoivuutta, joka on valtiontuen käsitteen kannalta perustavanlaatuinen tekijä, on ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin yrityksiin tai tuotannonaloihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta ensiksi mainittuun yritykseen tai tuotannonalaan rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. [56] Mainitunlaiseen arviointiin päädytään yhteisöjen tuomioistuimen mukaan myös silloin, kun kyse on toimenpiteestä, josta ei ole päättänyt kansallinen lainsäätäjä vaan tietyn maan alueellinen viranomainen, koska toimenpide, jonka on keskushallinnon sijasta

53 – Vastaavasti Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar*, (toim. Groeben ja Schwarze), nide 1, 6. painos, EY 34 artikla, 59 kohta.

54 – Asia C-300/06, Voß, tuomio 6.12.2007 (Kok., s. I-10573, 40 kohta) ja asia C-256/01, Allonby, tuomio 13.1.2004 (Kok., s. I-873, 61 ja 73 kohta).

55 – Asia C-88/03, Portugali v. komissio, tuomio 6.9.2006 (Kok., s. I-7115, 57 kohta).

56 – Edellä alaviitteessä 55 mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 54 kohta; asia C-172/03, Heiser, tuomio 3.3.2005 (Kok., s. I-1627, 40 kohta); asia C-308/01, GIL Insurance ym., tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4777, 68 kohta) ja asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001 (Kok., s. I-8365, 41 kohta).

toteuttanut aluehallinto, voi muodostaa tuen, jos EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset täyttyvät. [57]

105. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin piti ratkaisevana sitä, onko alueyhteisöllä sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla. [58] Tällaisessa tilanteessa merkityksellisen kehyksen muodostaa toimenpiteen toteuttaneen alueyhteisön alue, jolla se käyttää toimivaltaansa, eikä valtion alue kokonaisuudessaan, kun selvitetään, suosiiko mainitunlaisen alueyhteisön toteuttama toimenpide tiettyjä yrityksiä verrattuna muihin yrityksiin, jotka ovat tosiasiallisesti ja oikeudellisesti niihin rinnastettavassa tilanteessa, kun asiaa arvioidaan kyseisellä toimenpiteellä tai kyseisellä järjestelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden. [59]

106. Pidän tällaisen lähestymistavan soveltamista tarkasteltavana olevaan tilanteeseen mielekkäänä, koska yhteisöjen tuomioistuimen käyttämät kriteerit auttavat arvioimaan tilannetta, jossa alakohtaisesta terminologiasta – valtiontukilainsäädännön tapauksessa niin sanotusta valikoivuudesta – riippumatta on yksinkertaisesti kysymys taloudellisten toimijoiden epäyhdenvertaisesta kohtelusta.

107. Jos tätä lähestymistapaa sovelletaan tarkasteltavana olevaan tilanteeseen vastaavalla tavalla, kyseisen järjestelyn syrjivyyden arvioinnin kannalta ratkaiseva viitekehys on rajattava siihen jäsenvaltion alueeseen, jonka hallintoelimillä on omaa lainsäädäntövaltaa kulloinkin voimassa olevien valtiosäännön oikeudellisten säännösten nojalla.

108. Esillä olevassa asiassa viitekehykseksi on määriteltävä Englanti Yhdistyneen kuningaskunnan osana, varsinkin kun Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus – kuten alussa mainitsin [60] – toimii hajautetun hallinnon piiriin kuuluvissa asioissa yleensä vain Englannissa hajauttamista koskevien säännösten ja hajautusmuistion mukaisesti. Se on kansallisten säännösten mukaan toimivaltainen määrittelemään hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset pannessaan asetuksen N:o 1782/2003

57 – Edellä alaviitteessä 55 mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 55 kohta ja asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987 (Kok., s. 4013, 17 kohta).

58 – Edellä alaviitteessä 55 mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 62 kohta. On siis tutkittava, onko tosiasiallisesti kysymyksessä hajauttaminen. Ks. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948, s. 86 ja 87, jossa puolestaan erotetaan toisistaan varsinainen eli toteutettu hajauttaminen ja keskeneräinen eli suhteellinen hajauttaminen. Ensin mainitusta vaihtoehdosta on Eisenmannin mukaan kyse silloin, kun ainoastaan hajautetun hallinnon elinten tehtävänä on toteuttaa tietty viranomaistoimenpide. Toinen vaihtoehto edellyttää sekä keskushallinnon että hajautetun hallinnon elinten osallistumista, jossa viimeksi mainitut ovat etusijalla.

59 – Edellä alaviitteessä 55 mainittu asia Portugali v. komissio, tuomion 66 kohta.

60 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10–13 kohta. Ks. Loughlin, J., "The European Dimension of UK Devolution", *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, nide 1, s. 483, jossa hän ei tarkastele Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen täytäntöönpanovaltaa vaan alueellisen lainsäätäjän asemaa. Hän toteaa, että Englantia lukuun ottamatta Yhdistyneen kuningaskunnan kaikilla muilla alueilla (Skotlanti, Wales ja Pohjois-Irlanti) on omat poliittiset elimensä. Englannilla ei ole omaa parlamenttia tai kansalliskokousta. Sen sijaan Britannian parlamentti toimii samalla Yhdistyneen kuningaskunnan ja Englannin parlamenttina.

5 artiklan täytäntöön. Tältä osin se käyttää maatalousalalla tavallaan aluehallinnon valtuuksia, jotka ovat rinnastettavissa Yhdistyneen kuningaskunnan muiden alueiden aluehallintojen valtuuksiin.

ii) Syrjinnän alkuperän selvittäminen

109. Ratkaisevan viitekehyksen määrittelemiseksi yhteisöjen tuomioistuin soveltaa tietynlaisissa syrjintätapauksissa paljolti samoihin seikkoihin perustuvaa lähestymistapaa, kun se selvittää syrjinnän alkuperän. Näin ollen kysymyksessä ei ole syrjintä, jos todetut erot, joista epäyhdenvertainen kohtelu aiheutuu, eivät ole yhden ainoan tekijän aiheuttamia. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaisessa tapauksessa ei ole olemassa sellaista tahoa, joka olisi vastuussa epäyhdenvertaisesta kohtelusta ja joka voisi taata tasa-arvoisen kohtelun toteutumisen. [61]

110. Tätä lähestymistapaa on sovellettu ensisijaisesti tilanteisiin, joissa yksilöt ovat vedonneet EY 141 artiklaan kirjattuun miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteeseen. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Allonby antamassaan tuomiossa, [62] että syrjintäkieltoa ei ollut rikottu mainitussa asiassa, jossa naisopettaja vaati työnantajaltaan eli välittäjältä, joka tarjosi palveluja eräälle oppilaitokselle, samaa palkkaa kuin kyseisen oppilaitoksen miespuoliset työntekijät. Yhteisöjen tuomioistuin perusteli päätöksensä sillä, että välittäjänä toimiva yritys ja varsinainen toimeksiantaja eli oppilaitos eivät muodostaneet kokonaisuutta. Näin ollen palveluista maksetut korvaukset eivät olleet lähtöisin samasta rahoituslähteestä. [63] Koska palkkauksessa todetuilla eroilla ei voitu katsoa olevan yhtä ainoaa alkuperää, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY 141 artiklaan ei ollut mahdollista vedota.

111. Katson, että tätä lähestymistapaa voidaan kuitenkin soveltaa myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon jäsenvaltiossa, mistä esillä olevassa asiassa on kyse, sillä sen lähtökohtana on perusajatus, jonka mukaan pelkkää epätasa-arvoisuutta yksinään ei voida väittää syrjinnäksi. Syrjintä käsitteenä edel-

61 – Edellä alaviitteessä 54 mainittu asia Allonby, tuomion 46 kohta ja asia C-320/00, Lawrence ym., tuomio 17.9.2002 (Kok., s. I-7325, 18 kohta).

62 – Edellä alaviitteessä 54 mainittu asia Allonby, tuomion 46 kohta.

63 – Ks. Evtimov, E., "Anmerkung zum Urteil Allonby", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, vihko 2004, s. 214, jonka mukaan tämä on ratkaiseva peruste, jonka vuoksi kyseiseen tilanteeseen ei katsottu liittyvän syrjintää.

lyttää pikemminkin sitä, että epätasa-arvo johtuu yhdestä ainoasta tekijästä.[64] Tästä seuraa väistämättä se, että syrjinnän alkuperänä voidaan periaatteessa pitää ainoastaan kulloistakin viranomaista,[65] joka toteuttaa lainkäyttövaltaansa kuuluvalla alueella täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla on vaikutuksia sikäläisiin oikeussubjekteihin. Mahdollisen epäyhdenvertaisen kohtelun tietyn kansallisen säännöksen kohderyhmän joukossa voidaan katsoa johtuvan ainoastaan kyseisestä viranomaisesta, joka yksin voi lopettaa tällaisen kohtelun.

112. Tämän vuoksi eri kansallisten säännösten väliset erot eivät ole syrjintää, sillä ne eivät johdu saman viranomaisen toiminnasta.[66] Viranomaiset voivat sitä vastoin antaa lainsäädäntöä toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, joten pelkkää saman asian erilaista sääntelyä kahdessa eri jäsenvaltiossa ei voida pitää syrjintäkiellon rikkomisena.

113. Tämä on tunnustettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo kauan sitten.[67] Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensimmäisen kerran yhdistetyissä asioissa Van Dam en Zonen ym. antamassaan tuomiossa,[68] että kansallisen lainsäädännön soveltamista ei voida katsoa syrjintäkiellon periaatteen vastaiseksi jo pelkästään sillä perusteella, että toiset jäsenvaltiot oletettavasti soveltavat väljempiä säännöksiä.

114. Tämä on ilman muuta selvää, sillä päinvastainen tulkinta johtaisi jäsenvaltioiden lainsäädännöllisen liikkumavaran rajoittumiseen, jota olisi vaikea perustella.

115. Samoin on katsottava silloin, kun jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon

64 – Vastaavasti Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin, 2003, s. 48, jonka mukaan syrjintä edellyttää, että epätasa-arvon katsotaan johtuvan yhdestä tekijästä. Pelkkää epätasa-arvoisuutta yksinään ei voida väittää syrjinnäksi. Mikäli ei voida todeta, että tietyn vertailutekijöiden ryhmän (henkilöt, tavarat jne.) sisällä vallitseva epätasa-arvoisuus – esimerkiksi erilaiset kilpailuasemat – johtuvat tietyn oikeussubjektin toiminnasta, Plötscherin mukaan ei myöskään voida puhua syrjinnästä. Syrjintä siis edellyttää, että epätasa-arvo johtuu yhdestä toimijasta. Ks. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, s. 4, jonka mukaan epäyhdenvertaisesta kohtelusta voidaan puhua, mikäli vähintään kaksi toiminnan ilmentymää voidaan johtaa samaan henkilöön.

65 – Von Bogdandy, A., teoksessa Grabitz ja Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, nide I, 12 artikla, 9 kohta, jossa viitataan siihen, että vallitsevan käsityksen mukaan syrjintä on mahdollista vain, jos sama viranomainen sääntelee kahta toisiinsa rinnastettavaa tilannetta. Syrjintäkiellon rikkomisesta ei siten ole kysymys epäyhdenvertaisessa kohtelussa, joka johtuu eri viranomaisten – varsinkin unionin ja jäsenvaltion – antamien säännösten päällekkäisyydestä. Päinvastainen tulkinta johtaisi jäsenvaltioiden lainsäädännöllisen liikkumavaran rajoittumiseen, jota olisi vaikea perustella.

66 – Näin myös Epiney, A., teoksessa *EUV/EGV Kommentar* (toim. von C. Calliess ja M. Ruffert), 12 artikla, 9 kohta, s. 480 ja edellä alaviitteessä 15 mainittu Holoubek, M., *EU-Kommentar*, 12 artikla, 43 kohta, s. 342 ja 343.

67 – Ks. asia 14/68, Walt Wilhelm, tuomio 13.2.1969 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 377, 13 kohta); asia 1/78, Kenny, tuomio 28.6.1978 (Kok., s. 1489, Kok. Ep. IV, s. 561, 18 kohta); asia 31/78, Bussone, tuomio 30.11.1978 (Kok. 1978, s. 2429, 38 ja 39 kohta); asia 136/78, Auer, tuomio 7.4.1979 (Kok., s. 437, Kok. Ep. IV, s. 331, 23–26 kohta); yhdistetyt asiat 185/78–204/78, Van Dam en Zonen ym., tuomio 3.7.1979 (Kok., s. 2345, Kok. Ep. IV, s. 515, 10 kohta); asia 155/80, Oebel, tuomio 14.7.1981 (Kok., s. 1993, Kok. Ep. VI, s. 177, 9 kohta); asia 126/82, Smit, tuomio 25.1.1983 (Kok., s. 73, 27 kohta); yhdistetyt asiat C-251/90 ja C-252/90, Wood ja Cowie, tuomio 7.5.1992 (Kok., s. I-2873, 19 kohta); yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok., s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 8 kohta); asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok., s. I-225, 21 kohta) ja asia C-177/94, Perfili, tuomio 1.2.1996 (Kok., s. I-161, 17 kohta).

68 – Edellä alaviitteessä 67 mainitut yhdistetyt asiat Van Dam en Zonen ym., tuomion 10 kohta. Tätä oikeuskäytäntöä jatkettiin edellä alaviitteessä 67 mainituissa asiassa Oebel, tuomion 9 kohta; asiassa Smit, tuomion 27 kohta; yhdistetyissä asioissa Wood ja Cowie, tuomion 19 kohta ja asiassa Perfili, tuomion 17 kohta.

eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa,[69] varsinkin kun yhteisön oikeus ei estä, kuten jo todettiin, hajautettua täytäntöönpanoa alueellisella tai paikallisella tasolla[70] vaan asetuksen N:o 1782/2003 tapauksessa jopa vaatii sitä yhteisen maatalouspolitiikan eriytetyn täytäntöönpanon varmistamiseksi.[71] Tällaisessa tapauksessa epäyhdenvertainen kohtelu voi siis mahdollisesti johtua ainoastaan kyseisen jäsenvaltion osan viranomaisesta.

b) Päätelmät

116. Myös tämä lähestymistapa johtaa päätelmään, jonka mukaan ratkaiseva viitekehys on esillä olevassa asiassa rajattava Englantiin Yhdistyneen kuningaskunnan osana. Esillä olevan kaltaisessa asiassa tämä tarkoittaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan yksittäisissä osissa voi esiintyä epätasa-arvoisuutta, joka ei kuitenkaan johdu sellaisesta epäyhdenvertaisesta kohtelusta, jonka aiheuttaisi yksi ainoa viranomainen, joten yksi ratkaiseva edellytys syrjintäkiellon soveltamiselle EY 34 artiklan 2 kohdan mukaan jää täyttymättä.

117. Näin ollen se, jolle alueellisen viranomaisen toteuttama täytäntöönpanotoimenpide on osoitettu, ei pääasiassa vallitsevan kaltaisissa olosuhteissa voi vedota EY 34 artiklan 2 kohdan mukaisen syrjintäkiellon rikkomiseen sillä perusteella, että muilla alueilla oletettavasti sovelletaan väljempiä säännöksiä.

118. Edellä esitetyn perusteella katson, että kyseessä ei ole kielletty syrjintä, jos jäsenvaltion eri osissa asetetaan asetuksen N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuille hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukselle eri vaatimuksia, mikäli jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa.

69 – Ks. tuomari Matscherin eriävä lausunto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Dudgeon v. Yhdistynyt kuningaskunta 22.10.1981 antamasta tuomiosta (yksilövalitus nro 7525/76), jossa hän totesi, että kansallisten säännösten moninaisuutta, joka on ominaista liittovaltiolle, ei sinänsä voida koskaan pitää syrjintänä. Matscherin mukaan moninaisuutta ei ole tarpeen perustella. Päinvastaiset väittämät merkitsisivät liittovaltiojärjestelmän ominaislaadun jättämistä täysin huomiotta.

70 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 98 kohta. Saman päätelmän tekee edellä alaviitteessä 41 mainittu Boch, C., s. 57. Hän katsoo, että jos yhteisön oikeudessa annetaan jäsenvaltioille sääntelyä koskeva liikkumavara ja jos jäsenvaltion valtiosääntöoikeudessa säädetään hajautetun hallinnon elinten suorittamasta täytäntöönpanosta, mikään ei estä sitä, että nämä elimet voivat käyttää harkintavaltaansa toisistaan riippumatta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun toimivallan uudelleenjaon (devolution) yhteydessä Boch toteaa, että kyseisen jäsenvaltion alueilla on valtuudet täyttää yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita eri tavoin, kuten yhteisen maatalouspolitiikan alalla on jo tapahtunut.

71 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 90 ja 93 kohta.

VIII Ratkaisuehdotus

119. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Justicen (England & Wales) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Jäsenvaltio voi sisällyttää yleisten kulkuväylien kunnossapitoa koskevia vaatimuksia niihin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin, joita se asettaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdan ja liitteen IV mukaisesti.

2) Kyseessä ei ole kielletty syrjintä, jos jäsenvaltion eri osissa asetetaan asetuksen (EY) N:o 1782/2003 5 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä IV tarkoitetuille hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukselle eri vaatimuksia, mikäli jäsenvaltion sisäisten valtiosääntöoikeudellisten järjestelyjen mukaan hajautetun hallinnon eri viranomaisilla on lainsäädäntövalta jäsenvaltion eri osissa.