FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT VERICA TRSTENJAK

föredraget den 3 februari 2009 [1]

Innehållsförteckning

I — Inledning . . . . . I - 6359

II — Tillämpliga bestämmelser . . . . . I - 6359

A — Gemenskapsrätten . . . . . I - 6359

B — Nationell lagstiftning . . . . . I - 6362

III — Bakgrunden och målet vid den nationella domstolen . . . . . I - 6364

IV — Tolkningsfrågorna . . . . . I - 6365

V — Förfarandet vid domstolen . . . . . I - 6365

VI — Parternas huvudsakliga argument . . . . . I - 6366

A — Den första tolkningsfrågan . . . . . I - 6366

B — Den andra tolkningsfrågan . . . . . I - 6367

VII — Rättslig bedömning . . . . . I - 6370

A — Den första tolkningsfrågan . . . . . I - 6370

1. Miljöpolitiska aspekter i förordning nr 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Förhållandet mellan jordbruk och miljöskydd i den gemensamma jordbrukspolitiken . . . . . I - 6371

b) Miljöskyddshänsyn i förordning nr 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) Den rättsliga grunden i primärrätten . . . . . I - 6374

1 — Originalspråk: tyska.

2. Medlemsstaternas behörighet att definiera minimikrav . . . . . I - 6374

a) Förordning nr 1782/2003 som bemyndigande för att anta bestämmelser I - 6374

b) Det konkreta genomförandet av förordning nr 1782/2003 i England . . I - 6376

i) Begreppet ”landskap” i den mening som avses i förordning nr 1782/2003 . . . . . I - 6376

ii) Det fysionomiska landskapsbegreppet . . . . . I - 6377

iii) Det geografiska landskapsbegreppet . . . . . I - 6377

— Topografiska kännetecken . . . . . I - 6377

— Definition av det geografiska landskapsbegreppet . . . . . I - 6378

c) Åtgärder för ”bibehållande av landskapselement” . . . . . I - 6379

d) Underhåll av allmänna vägar såsom en åtgärd för att ”säkerställa en lägsta hävdnivå” och ”undvika försämring av livsmiljöer” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Slutsatser . . . . . I - 6381

B — Den andra tolkningsfrågan . . . . . I - 6382

1. Decentraliserat genomförande av gemenskapsrätten . . . . . I - 6382

a) Decentraliserad och differentierad normgivning inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken . . . . . I - 6383

b) Medlemsstaternas autonomi vid fördelning av nationell behörighet . . I - 6384

2. Påståendet om överträdelse av diskrimineringsförbudet . . . . . I - 6386

a) Relevant referensram för prövningen huruvida en skillnad i behandling föreligger . . . . . I - 6387

i) Motsvarande tillämpning av kriterier vid prövningen av huruvida en åtgärd har selektiv karaktär som på området för statligt stöd . . . . I - 6387

ii) Identifiering av källan till ett fall av diskriminering . . . . . I - 6389

b) Slutsatser . . . . . I - 6391

VIII — Förslag till avgörande . . . . . I - 6392

I — Inledning

1. I detta förfarande för förhandsavgörande har High Court of Justice (England & Wales) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) ställt två tolkningsfrågor till Europeiska gemenskapernas domstol om genomförandet på medlemsstatsnivå av rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare [2].

2. Den första tolkningsfrågan rör artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det är tillåtet för en medlemsstat att bland sina normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden införa krav på underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt. Med sin andra tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det utgör otillåten diskriminering att det i olika delar av en medlemsstat gäller olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 på grund av att det i den nationella konstitutionella ordningen föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för medlemsstatens olika delar.

3. Begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan Mark Horvath (nedan kallad klaganden) och Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ministeriet för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor) (nedan kallad motparten), angående giltigheten av nationella tillämpningsföreskrifter i vilka det för Englands del definieras minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i fråga om jordbruksmark.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

4. Den 29 september 2003 antog rådet förordning nr 1782/2003, som trädde i kraft den 28 oktober 2003.

2 — Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

5. I förordningen fastställs ett inkomststöd för jordbrukare i form av ett samlat gårdsstöd (nedan kallat systemet med samlat gårdsstöd). Systemet med samlat gårdsstöd ska tillförsäkra jordbrukarna en minimiinkomst som är ”frikopplad” från produktionen genom att de tillerkänns ”stödrättigheter” på grund av vilka de kan begära årliga direktstöd. Ett villkor för årligt direktstöd som begärs av jordbrukare i systemet med samlat gårdsstöd är att vissa så kallade ”tvärvillkor” iakttas (artikel 3).

6. Tvärvillkoren omfattar två delar, nämligen ”föreskrivna verksamhetskrav” (artikel 4), som ska fastställas genom gemenskapslagstiftning, samt ”god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden” (artikel 5).

7. I artikel 5.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sörja för att all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion, hålls i god jordbrukshävd och att miljön bevaras. Medlemsstaterna skall på nationell och regional nivå definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV, med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer. Detta skall inte påverka tillämpningen av de standarder för god jordbrukarsed som tillämpas inom ramen för förordning (EG) nr 1257/1999 och sådana åtgärder för ett miljövänligt jordbruk som tillämpas utöver referensnivån för god lantbrukspraxis.”

8. Om tvärvillkoren inte iakttas ska enligt artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003 det sammanlagda beloppet för direktstöd för det berörda kalenderåret minskas eller dras in.

9. Bilaga IV till förordningen har följande lydelse:

”God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avses i artikel 5

Problem	Normer
Markerosion: Skydda mark genom lämpliga åtgärder	— Minimikrav för marktäckning — Minimikrav för markanvändning som avspeglar lokala förhållanden — Bibehållande av terrasser
Organiskt material i mark: Upprätthålla markens innehåll av organiskt material genom lämpliga metoder	— Normer för växtföljder, i tillämpliga fall — Skötsel av stubbåkrar
Markstruktur: Bibehålla markstrukturen genom lämpliga åtgärder	— Lämplig maskinanvändning
Lägsta hävdnivå: Säkerställa en lägsta hävdnivå och undvika försämring av livsmiljöer	— Minsta täthet för betesdjur och/eller lämpliga betessystem — Skydd av permanent betesmark — Bibehållande av landskapselement — Motverka igenväxning av oönskad vegetation på jordbruksmark”

B — *Nationell lagstiftning*

10. Förenade kungarikets parlament antog år 1998 lagbestämmelser om ett system med decentraliserat styre för Wales, Nordirland och Skottland. I decentraliserade frågor företräder Förenade kungarikets regering i allmänhet endast England.

11. Förhållandet enligt lag mellan Förenade kungarikets regering och de decentraliserade myndigheterna kompletteras av ett ”Devolution Memorandum of Understanding” (samförståndsavtal om decentralisering), i vilket detta förhållande regleras mer i detalj genom en politisk avsiktsförklaring. Enligt lagstiftningen om decentralisering och ”Memorandum of Understanding” ankommer det på den decentraliserade myndigheten att i decentraliserade frågor fullgöra de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. Enligt lagstiftningen om decentralisering har Förenade kungarikets ministrar förbehållits en befogenhet att om nödvändigt ingripa för att säkerställa att dessa skyldigheter fullgörs. En decentraliserad myndighets handlingar eller lagstiftningsåtgärder som strider mot gemenskapsrätten är enligt lagstiftningen om decentralisering ogiltiga. För brister vid införlivandet eller tillämpningen av gemenskapsrätten svarar de decentraliserade myndigheterna direkt inför de nationella domstolarna på samma sätt som Förenade kungarikets regering.

12. Den gemensamma jordbrukspolitiken i allmänhet och genomförandet av rådets aktuella förordning i synnerhet utgör i princip decentraliserade frågor för vilka varje decentraliserad myndighet är självständigt ansvarig. För att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 5 i förordning nr 1782/2003 har motparten (som därvid endast har företrätt England) och de andra decentraliserade myndigheterna därför antagit separata tillämpningsföreskrifter med sinsemellan delvis avvikande minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

13. Relevanta tillämpningsföreskrifter för England är The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (förordning av år 2004 om den gemensamma jordbrukspolitikens system med samlat gårdsstöd, iakttagande av tvärvillkor, England), SI 2004/3196 (nedan kallad de engelska tillämpningsföreskrifterna), som trädde i kraft i England den 1 januari 2005.

14. I punkterna 26–29 i tillämpningsföreskrifterna ställs, bland normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, krav på underhåll av vägar som omfattas av

allmän nyttjanderätt. Där föreskrivs bland annat följande:

”26. En jordbrukare får inte

(a) utan tillstånd eller giltigt skäl göra ytingrepp på en synlig gångstig, en synlig ridstig eller någon annan synlig allmän väg som inte består av eller omfattar en körväg med beläggning, på ett sätt som försvårar utövandet av den allmänna nyttjanderätten till vägen, eller

(b) utan tillstånd eller giltigt skäl uppsåtligen hindra framkomsten på en synlig allmän väg.

27. En jordbrukare ska se till att stättor, grindar och liknande anordningar, med undantag för anordningar på vilka section 146.5 i Highways Act 1980 (1980 års lag om allmänna vägar) är tillämplig, som är anbringade över synliga gång- eller ridstigar är säkra och hålls i sådant skick att rätten att nyttja gång- eller ridstigen inte oskäligt inskränks.

28. (1) Om en jordbrukare har gjort ytingrepp på en synlig gång- eller ridstig (med undantag för stig i åkerren) på ett sätt som är tillåtet enligt section 134 i Highways Act 1980, ska han inom den tidsfrist som föreskrivs i section 134.7 i samma lag eller inom den förlängda tidsfrist som medges enligt section 134.8 i samma lag,

(a) återställa ytan på gång- eller ridstigen till minst dess minimibredd så att rätten att nyttja stigen kan utövas tillräckligt ostört, och

(b) markera gång- eller ridstigens sträckning på marken till minst dess minimibredd så att sträckningen blir tydlig för allmänheten som vill nyttja stigen.

(2) I denna punkt har begreppet ’minimibredd’ med avseende på en allmän väg samma betydelse som i Schedule 12A till Highways Act 1980.

29. I punkterna 26, 27 och 28

har begreppen ’ridstig’, ’körväg’, ’stig i åkerren’, ’gångstig’ och ’körväg med beläggning’ samma betydelser som i section 329.1 i Highways Act 1980,

har begreppet ’allmän väg’ samma betydelse som i section 328 i Highways Act 1980,

betyder ’synlig’ att vägen är synlig som en sådan för en person med normal synförmåga som går eller rider längs med den.”

15. Inga av de tillämpningsföreskrifter som antagits av de andra decentraliserade myndigheterna motsvarar punkterna 26–29 i de engelska tillämpningsföreskrifterna.

16. Den hänskjutande domstolen har sammanfattat de rättsliga verkningarna av de tillämpliga bestämmelserna i Highways Act 1980 på följande sätt:

”Ett ytingrepp på en gångstig, ridstig eller annan allmän väg**,** som inte utgör eller omfattar en körväg med beläggning, är straffbart enligt section 131A. Enligt section 134 är det tillåtet att plöja upp en gång- eller ridstig som inte utgör en stig i åkerren, men det är straffbart att inte återställa stigen inom vissa tidsfrister. Att hindra framkomsten på en allmän väg är straffbart enligt section 137. Enligt section 146(1) är en fastighetsägare skyldig att underhålla stättor, grindar och liknande anordningar. Punkterna 26–28 motsvarar därför i huvudsak de nämnda bestämmelserna i Highways Act 1980, men gäller endast för synliga vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt …”

III — Bakgrunden och målet vid den nationella domstolen

17. Klaganden, som är jordbrukare, är delägare av och företagsledare för ett familjeägt jordbruksföretag i grevskapet Suffolk, England. Han erhåller stödrättigheter enligt systemet med samlat gårdsstöd. På hans marker finns vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt enligt de tillämpliga engelska bestämmelserna.

18. Klaganden har vänt sig till den hänskjutande domstolen med yrkande om domstolsprövning av punkterna 26–29 i de engelska tillämpningsföreskrifterna. Han gör gällande att införandet av krav på underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt strider mot gemenskapsrätten. För det första är allmänna vägar inte jordbruksmark. För det andra strider de engelska tillämpningsföreskrifterna mot den gemenskapsrättsliga principen om likabehandling, eftersom ingen av de tillämpningsföreskrifter som antagits av övriga decentraliserade myndigheter i Förenade kungariket innehåller motsvarande bestämmelser.

19. Den hänskjutande domstolen har med anledning därav beslutat att hos domstolen begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG angående tolkningen av förordning nr 1782/2003. Beslutet överklagades av motparten. Court of Appeal lämnade överklagandet utan bifall.

IV — Tolkningsfrågorna

20. Court of Appeal har i beslut av den 11 juli 2007 hänskjutit följande tolkningsfrågor från High Court till EG-domstolen för förhandsavgörande:

”Om en medlemsstat har inrättat ett system med decentraliserat styre inom vars ramar de centrala statliga myndigheterna har behållit befogenheten att företräda medlemsstatens hela territorium för att säkerställa att medlemsstaten fullgör de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten med avseende på rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001:

1) Får en medlemsstat i sina normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 införa krav på underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt?

2) Kan det, om det i en medlemsstats nationella konstitutionella ordning föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för olika delar av medlemsstatens territorium, utgöra otillåten diskriminering att det i dessa olika delar gäller olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003?”

V — Förfarandet vid domstolen

21. Beslutet om hänskjutande inkom till domstolens kansli den 14 september 2007.

22. Klaganden, Förenade kungarikets och Förbundsrepubliken Tysklands regeringar samt kommissionen har inkommit med skriftliga synpunkter inom den frist som anges i artikel 23 i domstolens stadga.

23. Vid den muntliga förhandlingen den 26 november 2008 närvarade rättegångsombud för klaganden, Förenade kungarikets, Förbundsrepubliken Tysklands och Irlands regeringar samt kommissionen för att lämna muntliga synpunkter.

VI — Parternas huvudsakliga argument

A — *Den första tolkningsfrågan*

24. Klaganden anser att bestämmelserna i de engelska tillämpningsföreskrifterna om underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt inte hör till sådana minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som medlemsstaterna enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 får definiera. Som sådana räknades snarare bibehållande av landskapselement, företagsstrukturerna och undvikande av försämring av livsmiljöer. Klaganden har också pekat på att vägar på jordbruksmark som används som foderareal uttryckligen undantas i artikel 43 i förordning nr 1782/2003, och drar av det slutsatsen att rätten att nyttja väg inte kan omfattas av förordningens tillämpningsområde eftersom den avser vägar. Till detta kommer att det i förordning nr 1782/2003 fastställs gemensamma bestämmelser för gemenskapen som inte medger att medlemsstaterna ignorerar minimikraven eller utvidgar dem i vissa regioner på deras territorium.

25. Även om de omtvistade engelska bestämmelserna kan anses utgöra miljöskyddsbestämmelser utgör de inga minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Eftersom det är fördragets bestämmelser på jordbruksområdet som utgör rättslig grundval för förordning nr 1782/2003, får förekomsten av miljöskyddsinslag i minimikrav inte uppfattas så att det är fråga om rena miljöskyddskriterier. Enligt artikel 4 i förordning nr 1782/2003 är det endast gemenskapsorganen som har befogenhet att lägga fast de grundläggande kraven på miljöområdet.

26. Enligt Förenade kungarikets regering bör den första tolkningsfrågan besvaras jakande. Regeringen hänvisar därvid till bakgrunden till förordning nr 1782/2003 och till den omständigheten att miljöintressena uttryckligen tas upp i förordningens bestämmelser, framför allt i artikel 5.

27. Förenade kungarikets regering har anfört att den i bilaga IV upptagna normen bibehållande av landskapselement även omfattar underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt. Det är lämpligt att göra en vid tolkning av detta begrepp eftersom begreppet ”landskap” i gemenskapens miljölagstiftning innefattar såväl inslag som är skapade av människan som inslag av historiskt, kulturellt eller arkeologiskt värde. Därmed klargörs att landskapet är en väsentlig del av miljön. Det skulle vara till men för miljömålen i artikel 5 i förordning nr 1782/2003 om begreppet landskapselement skulle tolkas så snävt att rätten att nyttja gångstigar och ridstigar uteslöts. Dessutom är enligt bilaga IV denna ”norm” kopplad till de ”problem” som består i att ”säkerställa en lägsta hävdnivå” och i att ”undvika försämring av livsmiljöer”.

28. Enligt kommissionen är föremålet för den första tolkningsfrågan den frihet vid införlivandet som artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 ger medlemsstaterna. Enligt kommissionens uppfattning förfogar medlemsstaterna över ett så betydande handlingsutrymme för att definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden att det kan föreligga väsentliga skillnader mellan de olika minimikraven från en medlemsstat till en annan eller rentav från en region till en annan. Dessutom är flera av de begrepp som används i bilaga IV, exempelvis ”lämplig maskinanvändning” och ”landskapselement”, så allmänt hållna att de i sig ger medlemsstaterna ett betydande tolkningsutrymme.

29. Kommissionen har anfört att begreppet ”landskapselement” är centralt i tvisten vid den nationella domstolen, och att en medlemsstat måste kunna få driva uppfattningen att underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt bidrar till att undvika försämring av livsmiljöer, vilket ju är ett sådant ”problem” som anges i bilaga IV. Likaså får en medlemsstat behandla vägar som ”landskapselement”. Dessutom ger enligt kommissionens uppfattning uttrycket ”och miljöförhållanden” i anslutning till ordet ”jordbrukshävd” i artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 stöd för att medlemsstaterna kan definiera minimikrav med rent miljöpolitiska mål. Det saknas motsättning mellan den rättsliga grundvalen för förordning nr 1782/2003 och angivandet av miljöpolitiska mål i dess bestämmelser, eftersom det i artikel 6 EG föreskrivs att just miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik, däribland jordbrukspolitiken.

B — *Den andra tolkningsfrågan*

30. Klaganden har anfört att det här är fråga om en skillnad i behandling av lika situationer inom enhetsstaten Förenade kungariket.

Detta ökar trycket på engelska jordbrukare, vilka i likhet med sina kolleger från andra delar av landet önskar komma i åtnjutande av alla sina stödrättigheter. Det saknas sakliga skäl för en sådan skillnad i behandling, vilken därför strider mot den allmänna princip om icke-diskriminering som varje medlemsstat oavsett nationella konstitutionella bestämmelser eller intern kompetensfördelning på lagstiftningsområdet ska respektera, i synnerhet vid genomförandet av gemenskapsrätten. En sådan skillnad i behandling strider också mot fördragets bestämmelser på jordbruksområdet.

31. Klaganden har vidare anfört att föreskriften i artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 att medlemsstaterna på nationell och regional nivå ska definiera minimikrav inte innebär att gemenskapslagstiftaren har bemyndigat regionala regeringar inom medlemsstaterna att definiera minimikrav. Begreppet ”regional nivå” avser för övrigt områden som kan bestämmas av särskilda förhållanden som anges i förordningens bestämmelser och ska inte förstås i politisk mening. Oberoende härav är det, även om det enligt artikel 5.1 överlåts på medlemsstaten att avgöra på vilken nivå minimikrav ska definieras, fortfarande medlemsstaten som ska se till att de gemenskapsrättsliga principerna om likhet och icke-diskriminering inte åsidosätts på dess territorium.

32. Förenade kungarikets regering har föreslagit att den andra tolkningsfrågan besvaras nekande. Av domstolens rättspraxis framgår att medlemsstaterna kan fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom åtgärder på central, regional eller lokal nivå. Det är därför förenligt med gemenskapsrätten att artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 i Förenade kungariket genomförs på regional nivå. När domstolen i sin rättspraxis har erkänt medlemsstaternas rätt att besluta om genomförandet på regional nivå, har den förutsatt att det inte innebär diskriminering i strid med gemenskapsrätten att de regionala myndigheterna beslutar om genomförandet på olika sätt. En diskriminering i den mening som avses i gemenskapsrätten kan uppkomma endast om en och samme lagstiftare behandlar lika situationer på olika sätt. Detta är logiskt, eftersom ett olikartat genomförande i olika regioner i princip inte är mer diskriminerande än ett olikartat genomförande i olika medlemsstater. Den omständigheten att det i artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 talas om att definiera minimikrav ”på nationell och regional nivå” visar dessutom att en medlemsstat har möjlighet att fullgöra sina skyldigheter på regional eller lokal nivå och att den möjligheten inte måste nämnas uttryckligen.

33. Förenade kungarikets regering har till sist anfört att detta också ligger i linje med såväl subsidiaritetsprincipen som den därpå grundade principen att beslut ska tas så nära medborgarna som möjligt.

34. Även den tyska regeringen, vars yttrande endast avser den andra tolkningsfrågan, har föreslagit att denna ska besvaras nekande. Den anser att olika minimikrav som definieras av olika decentraliserade myndigheter för olika områden inte strider mot det gemenskapsrättsliga allmänna diskrimineringsförbudet eftersom det inte föreligger någon skillnad i behandling. I gemenskapsrätten erkänns nationella konstitutionella strukturer och behörighetsfördelning för genomförandet av gemenskapsrätten, särskilt behörigheten för regionala organ. Medlemsstaten i sin helhet är därför inte rätt referensram vid bedömningen av en skillnad i behandling utan det är snarare de självständiga regionala organ som genomför gemenskapsrätten på eget ansvar som ska beaktas.

35. Vidare kan enligt den tyska regeringen en i nationell rätt, företrädesvis i konstitutionen, föreskriven uppdelning av behörighet mellan en medlemsstats centrala och decentraliserade myndigheter utgöra sakligt skäl för en eventuell skillnad i behandling.

36. Kommissionen har pekat på att medlemsstaterna enligt artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 kan definiera minimikrav på nationell och regional nivå. Det ser därför inte ut som om gemenskapslagstiftaren har ansett det nödvändigt med en enhetlig modell för alla medlemsstater. Även om man skulle kunna hävda att en regionalisering av minimikraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden ska tillåtas endast under förutsättning att minimikraven stämmer överens med regionernas målsättningar, är det mycket mer troligt att gemenskapslagstiftaren helt enkelt har överlåtit på varje medlemsstat att välja lämplig regleringsnivå inom sitt politiska system för att anta de normer som är nödvändiga.

37. Vad avser frågan om diskriminering anser kommissionen att en skillnad i behandling endast kan innebära diskriminering i den mening som avses i gemenskapsrätten om den härrör från en enda källa. Klaganden har därför fel när han påstår att Förenade kungariket är upphov till diskrimineringen därför att det har ansvaret för att fullgöra sina gemenskapsrättsliga åligganden och därför att det har valt att utforma sina bestämmelser på ett sätt som orsakar en diskriminering. Kommissionen har pekat på att den decentralisering som förekommer i flera medlemsstater inte ifrågasätts i någon av fördragets bestämmelser. Det är tvärtom på det sättet att varje medlemsstat har rätt att bestämma på vilken politisk nivå som den vill reglera vissa ämnen, däribland skyldigheterna enligt gemenskapsrätten, så länge som det säkerställs att den berörda gemenskapsregleringens mål uppnås. Den omständigheten att Förenade kungarikets ministrar har en restbefogenhet att ingripa på decentraliserade områden saknar betydelse i målet.

38. Den irländska regeringen har vid den muntliga förhandlingen i huvudsak anslutit sig till den position som intagits av Förenade kungarikets regering och kommissionen. Beträffande den andra tolkningsfrågan har den irländska regeringen anfört att medlemsstaterna i princip har befogenhet att själva och i enlighet med sina respektive konstitutioner besluta om hur gemenskapsrätten ska genomföras på nationell nivå. En förutsättning för detta är emellertid att de vidtagna åtgärderna ligger inom ramen för denna frihet och att gemenskapsrättens bestämmelser förverkligas genom åtgärderna. Skillnader i det konkreta genomförandet är därför tillåtna enligt gemenskapsrätten och innebär ingen diskriminering av de berörda.

39. Den irländska regeringen har vidare uppgett att den är bekymrad över att en motsatt tolkning från domstolens sida kan äventyra det gränsöverskridande samarbetet mellan Irland och Förenade kungariket i frågor som faller under Nordirlands myndigheters kompetens, exempelvis på jordbruks- och miljöskyddsområdena.

VII — Rättslig bedömning

A — *Den första tolkningsfrågan*

40. Med den första tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida den i de engelska tillämpningsföreskrifterna föreskrivna skyldigheten för jordbrukarna att svara för underhållet av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt täcks av förordning nr 1782/2003. För att göra det måste den kunna sägas vara ett minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i den mening som avses i artikel 5.1.

41. En annan viktig tvistefråga i detta mål, som enligt min mening bör behandlas först, är huruvida nationella myndigheter enligt förordning nr 1782/2003 även får vidta miljöpolitiska åtgärder. Förenade kungarikets regering och kommissionen anser att det finns en sådan behörighet, medan klaganden [3] ifrågasätter detta principiellt.

42. Besvarandet av dessa frågor förutsätter en tolkning av förordning nr 1782/2003. För att förståelsen av dess syften ska underlättas måste förordningen först ses i hela sitt sammanhang som en lagstiftningsåtgärd för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken. Därför ska jag först belysa den historisk-politiska bakgrunden till förordningen. Därefter kommer jag att gå närmare in på förordningens relevanta bestämmelser och rättsliga grundvalar i primärrätten.

3 — Se punkt 49 i klagandens inlaga.

1. Miljöpolitiska aspekter i förordning nr 1782/2003

a) Förhållandet mellan jordbruk och miljöskydd i den gemensamma jordbrukspolitiken

43. Jordbrukspolitiken spelade under lång tid en ledande roll i den europeiska integrationsprocessen. Den gemensamma jordbrukspolitiken var ett av de första områden inom vilket medlemsstaterna avstod en del av sin nationella suveränitet till förmån för gemenskapen och där de bundit den utan jämförelse största delen av gemenskapens budget i form av utgifter. Förklaringen till denna ledande roll för jordbruket ligger i den speciella situation som rådde under efterkrigsåren och i jordbrukets betydelse för folkförsörjningen. Den gemensamma jordbrukspolitiken togs ursprungligen fram för att möta kraven på säkerställande av livsmedelsförsörjningen, stabilisering av marknaderna och en skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen. [4]

44. Medan den gemensamma jordbrukspolitiken under sextiotalet fortfarande var en motor för integrationen på grund av sitt försprång i fråga om integrationsgrad har den sedan, genom att utvecklingen på olika sätt gått i fel riktning, delvis utvecklats till en belastning för gemenskapen. Den tekniska utvecklingen, de intensiva produktionsmetoderna och den därmed förbundna försäljningen av överskott har lett till en ökande miljöpåverkan. På grund av de nya miljöhoten har gemenskapen inriktat sina ansträngningar på en nyorientering och reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken för att bland annat uppnå en jämvikt mellan produktion och miljöskydd. [5]

45. Ett steg av särskild betydelse på vägen mot ett miljövänligt jordbruk inom gemenskapen togs när Europeiska rådet den 26 mars 1999 i Berlin antog ”Agenda 2000” [6], med en ny europeisk jordbruksmodell där miljökraven skulle spela en större roll. Värd att nämna är även kommissionens halvtidsöversyn den 10 juli 2002 av den gemensamma jordbrukspolitiken, [7] som stats- och regeringscheferna kom överens om att reformera i samband med ”Agenda 2000”, i vilken kommissionen före-

4 — I Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (utgiven av Heinz Mayer), artikel 32, punkt 6, s. 17, förklaras att åtgärden att från början ta med jordbrukssektorn i den gemensamma marknaden var mycket omstridd av militära och politiska skäl. Mot den bakgrunden kan beslutet av de stater som grundade EEG att föra upp även jordbrukssektorn på gemenskapsnivå inte värderas högt nog. Det utgjorde efter de traumatiska erfarenheterna från de båda världskrigen med påföljande hungersnöd en varaktigt fredsskapande åtgärd av samma dignitet som sammanförandet av de nationella gruv- och stålindustrierna i Montanunionen. Priebe, R./Mögele, R., *Agrarrecht*, i M. Dauses (utgivare), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, band 1, del G, punkt 2, s. 3, anför att den nuvarande europeiska jordbrukspolitiken endast kan förstås mot bakgrund av det utgångsläge som rådde när gemenskapen grundades. Jordbruket i Europa i slutet av femtiotalet präglades i stor utsträckning av folkförsörjningssyftet och av en eftersläpning i förhållande till andra näringsgrenar i fråga om utveckling och inkomster.

5 — Enligt Heuser, I., ”Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik”, *Jahrbuch des Agrarrechts* (utgiven av C. Calliess med flera), Köln 2006, s. 187, är jordbruket fortfarande präglat av att teknisk utveckling, intensiva produktionsmetoder och därmed förbunden försäljning av överskott, för med sig en ökad belastning för de olika delarna av miljön.

6 — Se slutsatserna från Europeiska rådet den 26 mars 1999 i Berlin om innehållet i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Där sägs följande: ”Innehållet i reformen kommer att säkerställa att jordbruket är multifunktionellt, hållbart, konkurrenskraftigt och utsträckt över hela Europa, inbegripet regioner med särskilda problem, att det har kapacitet för landskaps- och naturvård och väsentligt bidrar till landsbygdens livskraft, att det möter konsumenternas farhågor och krav i fråga om livsmedlens kvalitet och säkerhet, *miljöskydd* och skydd av djurens välbefinnande.”

7 — Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 10 juli 2002, KOM(2002) 394 slutlig, s. 22.

slog införandet av ett enda frikopplat inkomststöd per jordbruksföretag som ska vara knutet till att bestämmelserna om miljö, livsmedelssäkerhet samt djurhälsa och djurskydd (tvärvillkor) iakttas.

b) Miljöskyddshänsyn i förordning nr 1782/2003

46. En liknande modell hade införts redan med den horisontella förordningen nr 1259/1999 [8], i vars artikel 3 medlemsstaterna ålades att vidta miljöåtgärder [9]. Där harmoniserades och kopplades direkta utbetalningar till iakttagande av miljökrav. Redan i den förordningen beaktades, liksom i den senare antagna förordningen nr 1782/2003, det i förevarande mål aktuella miljöskyddet för jordbruksmark. Medlemsstaterna hade enligt förordning nr 1259/1999 fortfarande ett utrymme för eget skön i fråga om miljöåtgärder, men enligt förordning nr 1782/2003 är numera alla mottagare av direktstöd skyldiga att vidta sådana. [10]

47. Av bakgrunden till förordning nr 1782/2003 framgår att man har lagt större vikt vid miljöpolitiska hänsyn än i det ursprungliga kommissionsförslaget. [11] Medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 5.1 att sörja för att ”miljön bevaras” med avseende på all jordbruksmark lades till exempel till först senare under lagstiftningsförfarandet. Detsamma gäller den i artikel 3 i förordning nr 1782/2003 i huvudsak likadant formulerade skyldigheten för en jordbrukare som får direktstöd, på vilken ansvaret ligger att genomföra medlemsstatens bestämmelser lokalt.

48. Dessa tillägg vid sidan av skyldigheten att hålla jordbruksmark ”i god jordbrukshävd” har långtgående följder för tolkningen av förordning nr 1782/2003, eftersom man kan dra slutsatsen att båda målen har samma dignitet från gemenskapslagstiftarens synpunkt.

8 — Rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 113).

9 — Artikel 3.1 i förordning nr 1259/1999 med rubriken ”Miljöskyddskrav” har följande lydelse: ”När det gäller jordbruksverksamhet inom denna förordnings räckvidd skall medlemsstaterna vidta de miljöåtgärder som de anser vara lämpliga, med tanke på vilken jordbruksmark som används eller vilken produktion det gäller, och som återspeglar de potentiella miljöeffekterna. Dessa åtgärder får inbegripa – stöd till jordbruksmiljöåtaganden, – allmänna obligatoriska miljökrav, – särskilda miljökrav som ett villkor för direkta utbetalningar.” Schwartz, W., a. a. (ovan fotnot 4), artikel 34, punkt 13, s. 31, uppfattar denna bestämmelse som ett bemyndigande för medlemsstaterna att vidta lämpliga miljöåtgärder. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, band I, Paris 2001, s. 266, pekar på de miljöpolitiska kravens betydelse för bestämmelsens tillkomst. Författaren betecknar det som ett betydande framsteg för miljöpolitiken inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

10 — Se Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano 2007, s. 46, som pekar på hur de miljöpolitiska kraven växt sedan reformen år 1999.

11 — Kommissionens förslag av den 21 januari 2003 till rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättandet av stödsystem för producenter av vissa grödor, KOM(2003) 23 slutlig.

49. Jag vill därvid peka på det faktum att artikel 2.c i förordning nr 1782/2003 innehåller en legaldefinition av begreppet ”jordbruksverksamhet” som förutom klassiska verksamheter uttryckligen sägs omfatta även ”verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön i enlighet med artikel 5”.

50. Jag kan därtill konstatera att kravet på att sörja för att miljön bevaras gäller undantagslöst beträffande ”all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion”. Detta motiveras i skäl 3 i förordning nr 1782/2003, där syftet sägs vara att undvika nedläggning av jordbruksmark. Syftet är alltså att bibehålla markens framtida användbarhet för jordbruksändamål. Det framgår därmed tydligt att gemenskapslagstiftaren var medveten om det nära sambandet mellan miljöskydd och jordbruk.

51. Betecknande för den ovan beskrivna reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i vilken miljöskyddet ges en central betydelse [12] är också de politiska krav som kommer till uttryck i förordning nr 1782/2003, genom att utbetalning av direktstöd kopplas till uppfyllandet av tvingande bestämmelser som inkluderar grundläggande normer för miljöskydd. I skäl 2 hänvisas uttryckligen till detta. Detsamma gäller vad som understryks i skäl 24 om att samlat gårdsstöd bör kopplas till uppfyllandet av tvärvillkoren på bland annat miljöskyddsområdet.

52. Att förordning nr 1782/2003 delvis också har rent miljöpolitiska mål och att medlemsstaterna får vidta åtgärder för att uppfylla dessa mål framgår även av vad som sägs i bilaga IV om att ”undvika försämring av livsmiljöer” och om ”bibehållande av landskapselement”. Dessa uttryck har snarare miljöpolitisk än jordbrukspolitisk karaktär.

53. Av denna redogörelse framgår att den gemensamma jordbrukspolitiken har utvecklats till en gemenskapspolitik som har miljöskyddet i blickfånget. Den politiken återspeglas i förordning nr 1782/2003 genom att även miljöpolitiska mål har lagts fast trots att tyngdpunkten ligger på jordbruksaspekter. [13] På grund härav har medlemsstaterna enligt artikel 5.1 och bilaga IV bemyndigats att agera även i miljöskyddsintresse.

12 — Se punkterna 43–46 ovan.

13 — Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, tredje upplagan, s. 315 och följande sida, pekar på de nyheter som den nya gemensamma jordbrukspolitiken har fört med sig. Till dessa hör skyddet för konsumenterna, jordbruket och miljön samt prisstabiliteten. De pekar också på en ökad tillämpning av miljöpolitiska villkor genom antagandet av förordning nr 1782/2003.

c) Den rättsliga grunden i primärrätten

54. Vad jag här har kommit fram till ligger också i linje med primärrättens bestämmelser. Rådet antog förordning (EG) nr 1782/2003 med beaktande av fördraget, särskilt artiklarna 36 EG, 37 EG och 299.2 EG, och därmed av de jordbrukspolitiska bestämmelserna.

55. Detta utesluter dock inte att miljöpolitiska aspekter tas med, i synnerhet som det i artikel 6 EG, vilken genom Amsterdamfördraget utformades som en horisontell bestämmelse, föreskrivs att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet. Bestämmelsen motsvarar principen att varje gemenskapsåtgärd måste uppfylla miljöskyddskraven. Denna bestämmelse innebär att en gemenskapsåtgärd inte omfattas av gemenskapens miljöprogram endast av det skälet att det tas hänsyn till dessa krav. [14]

14 — Se dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, Grekland mot rådet (REG 1990, s. I-1527), punkt 20. Oberoende härav är det entydigt så att tyngdpunkten i förordning nr 1782/2003 ligger på jordbruksområdet.

56. Artikel 6 EG ska framför allt säkerställa att målen enligt artiklarna 2 EG, 3 EG och 174.1 EG uppnås. [15] Därmed kan det inte uteslutas att miljöskyddsintresset i vissa situationer på grund av denna fördragsbestämmelse väger tyngre än de övriga målen med den gemensamma jordbrukspolitiken. [16]

2. Medlemsstaternas behörighet att definiera minimikrav

a) Förordning nr 1782/2003 som bemyndigande för att anta bestämmelser

57. Gemenskapslagstiftaren har på området för den gemensamma jordbrukspolitiken sällan utnyttjat sin lagstiftande behörighet på ett så uttömmande sätt att ingen normgivningsmakt har återstått för medlemsstaterna. I alla händelser krävs det enligt fördraget inte att gemenskapslagstiftaren reglerar jordbruksfrågorna uttömmande. Gemenskapslagstiftaren kan i princip låta vissa frågor eller

15 — Artikel 6 EG tar sikte på gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3 EG. I den sistnämnda artikeln räknas de verksamheter upp genom vilka fördragsmålen i artikel 2 ska uppnås, det vill säga bland annat en hållbar utveckling av näringslivet, en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet. Därmed står det klart att den horisontella bestämmelsen avser gemenskapens verksamhet i dess helhet. Särskild betydelse har miljön i fråga om den gemensamma politiken på jordbruksområdet (artikel 3 e), den gemensamma politiken på transportområdet (artikel 3 f), upprättandet och utvecklingen av transeuropeiska nät (artikel 3 o) och åtgärder på områdena energi och turism (artikel 3 u). Se även, för ett liknande resonemang, Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (utgiven av J. Schwarze), artikel 6 EGV, punkt 10, s. 277.

16 — Enligt Heuser, I. (ovan fotnot 5), s. 201, kan markskyddet på grund av den miljörättsliga integrationsklausulen i artikel 6 EG i vissa situationer också väga tyngre än de övriga målen med den gemensamma jordbrukspolitiken.

lagstiftningsområden falla under nationell lagstiftning [17], särskilt som medlemsstaterna har en central roll i det legislativa och administrativa genomförandet av gemenskapsrätten.

58. Detta har skett i förevarande fall. Förordning nr 1782/2003 är nämligen en förordning med bemyndigande [18], enligt vilket medlemsstaterna uttryckligen åläggs att anta tillämpningsföreskrifter. Enligt artikel 5.1 ska medlemsstaterna nämligen definiera ”minimikrav” på grundval av den ”ram” som anges i bilaga IV, vilken i sin tur innehåller en rad ”problem” och ”normer”. Båda kategorierna omfattar såväl mål som kriterier att beakta vid genomförandet av bestämmelserna. Förordning nr 1782/2003 är alltså begränsad till en allmän normgivningsram [19] som, vilket Förenade kungarikets regering och kommissionen riktigt har påpekat, ger medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme [20]. Det åligger därmed medlemsstaterna att på eget ansvar ge konkret innehåll åt den givna normgivningsramen.

59. Ytterligare handlingsutrymme uppkommer som en följd av att det i bilaga IV används kriterier med karaktär av generalklausul och begrepp som kräver tolkning, exempelvis ”lämpliga” åtgärder och ”lämplig” maskinanvändning. På denna punkt är jag ense med Förenade kungarikets regering och kommissionen.

17 — Se, för ett liknande resonemang, Priebe, R., ”Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik”, *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, s. 1350. Se även Adam, V. (ovan fotnot 9), s. 178, som påpekar att vissa förordningar på området för den gemensamma jordbrukspolitiken innehåller bemyndiganden för medlemsstaterna. Därmed ifrågasätts varken gemenskapens exklusiva behörighet eller förordningars direkta giltighet. Författaren visar att flera förordningar ger medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme, vilket på intet sätt betyder att jordbrukspolitiken på nytt blir en fråga för medlemsstaterna. Samma bedömning görs av Priebe, R./Mögele, R. (ovan fotnot 4), punkt 19. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin 1997, s. 76, skiljer mellan å ena sidan förordningar enligt vilka medlemsstaterna inte har kvar något handlingsutrymme och som därför kan tillämpas direkt, och å andra sidan sådana förordningar som antingen uttryckligen ger medlemsstaterna behörighet att anta normer eller inte har en uttömmande reglering så att medlemsstaterna av det skälet har ett kvarstående handlingsutrymme.

18 — Som sådana räknas förordningar som måste kompletteras med tillämpningsåtgärder antingen av gemenskapslagstiftaren eller av den nationella lagstiftaren på grund av uttryckligt eller implicit angivet bemyndigande eller åläggande. Jämför Schroeder, W., i *EUV/EGV Kommentar* (utgiven av R. Streinz), artikel 249 EGV, punkt 61, Ruffert, M., i *EUV/EGV Kommentar* (utgiven av C. Calliess/M. Ruffert, artikel 249, punkt 43, s. 2133). Domstolen har fastställt att gemenskapslagstiftaren inte är förhindrad att i en förordning bemyndiga en medlemsstat att vidta tillämpningsåtgärder (se dom av den 11 november 1992 i mål C-251/91, Roland Teulie, REG 1992, s. I-5599, punkt 13, och av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania Zuccherifici, REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 4, s. 513, punkt 34).

19 — Av samma mening är Borghi, P. i ”Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)”, *Rivista di diritto agrario*, 2005, s. 100, som uppfattar bilaga IV som endast ett schema (bestående av målen och de medel som måste användas för att förverkliga målen) som ställs till förfogande och som medlemsstaterna måste hålla sig till när de definierar minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Ett liknande resonemang förs av Bianchi, D. (ovan fotnot 10), s. 228, som anser att gemenskapslagstiftaren endast har inrättat en allmän normgivningsram. Därmed har gemenskapslagstiftaren velat ge medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme och samtidigt ett stort ansvar.

20 — Priebe, R. (ovan fotnot 17), s. 1360, förklarar att gemenskapens jordbrukslagstiftning till övervägande del genomförs av medlemsstaterna. Författaren påpekar i sammanhanget att medlemsstaterna i jordbrukslagstiftningen har getts ett stort handlingsutrymme med möjlighet att differentiera normgivningen. Detta visar sig i generalklausulliknande villkor.

b) Det konkreta genomförandet av förordning nr 1782/2003 i England

60. Härigenom är medlemsstaterna emellertid inte befriade från skyldigheten att vidta tillämpningsåtgärder som överensstämmer med gemenskapsrätten. Förordning nr 1782/2003 är därvid det rättsliga kriterium enligt vilket medlemsstatens tillämpningsåtgärder ska bedömas. [21]

61. När det gäller den centrala frågan, huruvida jordbrukarnas skyldighet att svara för underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt kan räknas till minimikraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i den mening som avses i artikel 5.1, har Förenade kungarikets regering anfört att en sådan verksamhet kan hänföras till den i bilaga IV angivna normen ”bibehållande av landskapselement”. Detta har dock bestritts av klaganden.

i) Begreppet ”landskap” i den mening som avses i förordning nr 1782/2003

62. Frågan är därför vad som ska förstås med begreppet ”landskapselement”. Eftersom det inte finns någon legaldefinition av begreppet i förordning nr 1782/2003 omfattas det av domstolens tolkningsbefogenheter. Vid tolkningen beaktas det naturliga språkbruket och det sammanhang i vilket begreppet normalt används.

63. Ordet ”landskap”, som ingår i begreppet i den engelska språkversionen (”*landscape features*”) [22], tycks vid sidan av betydelsen för konsten ha en rent fysionomisk och en geografisk betydelse [23]. Enligt min mening är det i detta fall de båda sistnämnda som bör undersökas.

21 — Som domstolen konstaterade i domen i målet Eridania Zuccherifici (ovan fotnot 18), punkt 34, innebär den direkta giltigheten av den rättsakt i vilken medlemsstaten bemyndigas att vidta nationella tillämpningsåtgärder att de nationella domstolarna kan pröva om åtgärderna överensstämmer med gemenskapsförordningens innehåll.

22 — Liknande begrepp används även i de tyska (*”Landschaftselemente”*), italienska (*”elementi caratteristici del paesaggio”*), nederländska (*”landschapselementen”*), portugisiska (*”características das paisagens”*) och svenska (*”landskapselement”*) versionerna.

23 — På det sättet entydigt åtskilda i *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, nionde upplagan, 1971–1984, band 14, s. 598.

ii) Det fysionomiska landskapsbegreppet

64. Det fysionomiska landskapsbegreppet betecknar inget annat än ”en från en viss punkt eller viss riktning synlig del av ett landområde” [24]. Vägar som tydligt omfattas av en allmän nyttjanderätt och som kan uppfattas med en blick från en viss punkt måste enligt denna definition omfattas av landskapsbegreppet.

iii) Det geografiska landskapsbegreppet

— Topografiska kännetecken

65. Begreppet ”landskapselement” i bilaga IV till förordning nr 1782/2003 uppvisar dock vissa semantiska skillnader i de olika språkversionerna. I exempelvis den franska versionen talas det om ”*particularités topographique*” [25], vilket refererar till det geografiska landskapsbegreppet då topografi är ett geografiskt begrepp.

66. I nära överensstämmelse med det grekiska ursprunget till ordet ”topografi” [26] betyder dagens vetenskapliga begrepp för det första ”ortsbeskrivning”, ”terrängbeskrivning”, ”kartläggning”. För det andra används det emellertid även för att beteckna konfigurationen eller strukturen hos orten som sådan. Begreppet ”topografi” refererar alltså inte endast till tekniken för att på en karta framställa en orts konfiguration eller jordytans struktur utan även till den lokala verklighet som ska avbildas. Verkligheten eller de topografiska kännetecknen kan vara naturliga men även härröra från mänsklig påverkan. [27] Till de kännetecken som skapats av människohand hör förutom olika byggnader och infrastrukturer även gator och vägar. [28]

67. Under sådana omständigheter bereder det inga svårigheter att hänföra vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt till topografiska kännetecken.

24 — Enligt en definition i *Shorter Oxford English Dictionary*, femte upplagan, 2002, band 1, s. 1536, ska med begreppet ”landskap” (*”landscape”*) på engelska förstås *”an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery”*. Definitionen överensstämmer med definitionen av samma begrepp på franska (*”paysage”*), som enligt *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, s. 1836 lyder *”étendue de terre qui s'offre à la vue”*.

25 — Ett liknande begrepp används även i den spanska språkversionen (*”particularidades topográficas”*).

26 — Begreppet ”topografi” har grekiskt ursprung och är en kombination av de grekiska orden ”τόπος” (topos), som betyder ort, och ”γραφειν” (graphein), som betyder skriva. ”Topographein” betyder alltså ordagrant ”beskriva en ort”.

27 — Se vad som anges under begreppet ”topografi” i *The New Encyclopaedia Britannica*, femtonde upplagan, 1975, band 11, s. 848 och i *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, s. 1244.

28 — Enligt vad som anges under begreppet topografisk karta (*”topographic map”*) i *The New Encyclopaedia Britannica* (ovan fotnot 27), band 11, s. 848, där det sägs att såväl naturliga som av människan skapade kännetecken avbildas i sådana. Till den sistnämnda kategorin hör städer och byar, gator, järnvägslinjer, kanaler, dammar, broar, tunnlar med mera.

— Definition av det geografiska landskapsbegreppet

68. Det geografiska landskapsbegreppet inbegriper under alla förhållanden även topografiska kännetecken. Begreppet avser enligt en definition ”en viss del av jordytan som på grund av sitt yttre framträdande och genom samverkan mellan där rådande geofaktorer (inklusive mänsklig verksamhet) har en karaktäristisk prägel och därigenom står i kontrast till omgivningen”. [29] Enligt en vidare definition avses med ”landskap” i geografisk mening ”en del av ett land eller en region med karaktäristiska topografiska kännetecken som den formas eller förändras genom (vanligtvis naturliga) processer eller medel”. [30]

69. Enligt dessa definitioner kan vägar som tydligt omfattas av allmän nyttjanderätt utgöra ”landskapselement” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003. I den första av de ovan nämnda definitionerna, som återger det geografiska landskapsbegreppet, talas nämligen uttryckligen även om mänsklig verksamhet som kan ha präglat en jordyta, exempelvis anläggande av vägar. Sådan mänsklig påverkan tycks åtminstone inte vara helt utesluten enligt den andra definitionen, även om den har som utgångspunkt att avgränsbart land i huvudsak präglas av naturliga faktorer.

70. Mitt tolkningsresultat att vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt kan hänföras till begreppet ”landskap” stöds av det faktum att mänskliga ingrepp i naturen inte alltid betraktas som enbart skadliga utan även som värdefulla för miljön vid byggande och utformning av landskap. Därför skiljer man numera mellan begreppen ”ursprungligt naturlandskap” och genom mänskliga ingrepp skapade ”kulturlandskap”. [31]

71. Man talar också numera om att landskap kan bestå av naturliga element som ”träd, buskar, häckar, blommor, gräs, vatten och berg” men även av konstruerade objekt som ”broar, terrasser, torg, trottoarer, paviljonger och brunnar”. [32] Allt detta talar för att även sådant som härrör från mänsklig hand, exempelvis anlagda vandringsleder och vägar över fält, är att betrakta som en del av landskapet i ovan beskriven geografisk mening.

29 — Se *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (ovan fotnot 23), band 14, s. 598.

30 — I *Shorter Oxford Dictionary* (ovan fotnot 24), band 1, s. 1536, definieras det engelska begreppet för ”landskap” som ett geografiskt begrepp enligt följande: *”a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents”*.

31 — Se *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (ovan fotnot 23), band 14, s. 598.

32 — Se utförligt om begreppet *”landscape architecture”* i *The New Encyclopaedia Britannica* (ovan fotnot 27), band 7, s. 139 och följande sida.

72. Följaktligen kan konstateras att vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt är att betrakta som ”landskapselement” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

c) Åtgärder för ”bibehållande av landskapselement”

73. Genom att jordbrukarna åläggs att svara för underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt uppfyller medlemsstaten sin gemenskapsrättsliga skyldighet enligt bilaga IV till förordning nr 1782/2003 att sörja för att landskapselement bibehålls och inte undanröjs.

74. De engelska tillämpningsföreskrifterna syftar nämligen till att säkerställa sådana allmänna vägars existens. De innehåller bestämmelser som en jordbrukare ska iaktta till skydd för allmänna vägar. För det första föreskrivs ett straffsanktionerat förbud mot att göra ytingrepp på synliga gångstigar, ridstigar eller andra allmänna vägar. För det andra åläggs jordbrukarna i fall av överträdelse att återställa en skadad gång- eller ridstig så att rätten att nyttja stigen kan utövas tillräckligt ostört.

75. De åtgärder som föreskrivs i de engelska tillämpningsföreskrifterna är alltså ägnade att säkerställa bibehållandet av landskapselement.

d) Underhåll av allmänna vägar såsom en åtgärd för att ”säkerställa en lägsta hävdnivå” och ”undvika försämring av livsmiljöer” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003

76. En sådan åtgärd måste också kunna hänföras till det ”problem” som beskrivs som ”lägsta hävdnivå” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003. Detta omfattar såväl att ”säkerställa en lägsta hävdnivå” som att ”undvika försämring av livsmiljöer”.

77. Om man, liksom jag, tillämpar ett vidsträckt landskapsbegrepp som inbegriper även allmänna vägar som landskapselement, finns det inget som talar emot att vissa åtgärder för deras bibehållande, såsom de åtgärder som föreskrivs i de engelska tillämpningsföreskrifterna, anses utgöra åtgärder för att ”säkerställa en lägsta hävdnivå” i den mening som avses i bilaga IV.

78. Under alla förhållanden är det enligt min mening tveklöst så att allmänna vägar i inte oväsentlig omfattning bidrar till bevarandet av människans livsmiljö på landsbygden. Redan

i den romerska rätten hade rätten att nyttja väg stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen. [33] I första hand innebär rätten att nyttja väg att jordbrukarna får tillgång till den jordbruksmark som de brukar.

79. För det andra, vilket också framhålls i beslutet om hänskjutande [34], främjas såväl landsbygdsbefolkningens som besökandes rörlighet genom förekomsten av allmänna vägar. Just i regioner med vackra landskap kan gångstigar och vandringsleder förbättra allmänhetens tillgång till naturen och möjliggöra både dagsutflykter och längre besök, vilket främjar rekreationen för både landsbygds- och stadsbefolkningen. [35] Förekomsten av allmänna vägar ökar miljöns betydelse för rekreationen, och detta medför ekonomiska fördelar för landsbygdsbefolkningen vars existens inte sällan är beroende av turism som en viktig näringsgren.

80. Allmänna vägar bidrar samtidigt till miljöskyddet genom att de markerar vandringsleder för besökande till skydd för djur och växter, och därmed säkerställs att människans ingrepp i miljön hålls inom vissa gränser. På så sätt bidrar vägar till att bibehålla livsmiljöer för djur och växter. Samtidigt

33 — Enligt Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, sjätte upplagan, Paris 1947, s. 432, var servitut, till vilka även rätten att nyttja väg hörde, avsedda att gynna ett optimalt ekonomiskt utnyttjande av en fastighet. I romersk rätt skilde man i fråga om servitut mellan markservitut (*servitutes praediorum rusticorum*) och byggnadsservitut (*servitutes praediorum urbanorum*). Avgörande för skillnaden dem emellan var inte fastighetens belägenhet utan servitutets ändamål. Till markservituten hörde rätten att gå över en fastighet (*iter*), rätten att åka över fastigheten (*via*), rätten att driva boskap över den (*actus*), och rätten att leda vatten över den (*acquae ductus*). Dessa fyra servitut är sannolikt de äldsta i romersk rätt. Rätten *iter* innebar även en rätt att rida. Till rätten *via* hörde rätt att gå, rätt att åka och rätt att driva boskap. Servitutet *acquae ductus* kunde även inbegripa rätt att ta vatten ur en källa. Andra markservitut var rätt till vattningsställe för boskap, vattenhämtning, boskapsbete och mineralletning (se Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, andra upplagan, 1999, s. 97 och följande sida.

34 — I beslutet om hänskjutande återges vissa delar av en konsekvensanalys av bestämmelsernas effekt (*Regulatory Impact Assessment*). Där redovisas de ekonomiska och miljömässiga effekterna, effekterna i allmänhet för landsbygden samt de regionala effekterna av de engelska tillämpningsföreskrifterna.

35 — Se Ditt, K., ”Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990”, *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (utgiven av Franz-Josef Brüggemeier och Jens Ivo Engels), 2005, s. 39, där det påpekas att det i naturskyddslagstiftningen för England och Wales redan under 1940-talet gjordes skillnad mellan ett starkt naturskydd för vetenskapliga ändamål och ett natur- och landskapsskydd för estetiska och turistmässiga ändamål. För ett natur- och landskapsskydd med estetiska och turistmässiga syften antog parlamentet den 18 mars 1949 *National Parks and Access to the Countryside Act*. I lagen föreskrevs bland annat att de olika *County Councils* för den rekreationssökande allmänheten skulle öppna fri mark som inte utnyttjats för jordbruksändamål genom avtal med markägarna, säkerställa gammal rätt att nyttja väg och inrätta nya vägar med sådana rätt. Förutom nationalparker skulle även så kallade *Areas of Outstanding Natural Beauty(AONB)* inrättas. På grund av det ökande intresset för natur och landskap under efterkrigstiden utfärdade regeringen den 3 augusti 1968 *Countryside Act*. Den lagen gav de olika *County Councils* möjlighet att, i stor utsträckning med hjälp av statsbidrag, för den rekreationssökande allmänheten öppna *Country Parks*. *Countryside and Rights of Way Act 2000* hade på sin tid regler om allmänhetens tillgång till landsbygden, och den lagen hade enligt vad som framkommit även miljöpolitiska syften som ”bevarande av en regions naturskönhet”, ”bevarande av naturen” och ”skydd för djurlivet”.

säkerställs att vandrare och friluftsturister håller sig till särskilt markerade vägar och inte i onödan beträder angränsande jordbruksmarker och där orsakar skador på odlingen.

81. Såtillvida är det ett berättigat allmänt intresse att allmänna vägar hålls i gott skick och skyddas från förstöring. Eftersom detta främjas av den föreskrivna skyldigheten att underhålla vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt kan den ses som en åtgärd för att ”undvika försämring av livsmiljöer” i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

3. Slutsatser

82. Sammanfattningsvis kan konstateras att artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 ger medlemsstaterna ett betydande handlingsutrymme för att definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i fråga om jordbruksmark. [36]

83. Som minimikrav i den mening som avses i denna bestämmelse räknas även sådana som har ett övervägande miljöpolitiskt mål. Till den kategorin minimikrav kan räknas underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt då det, för det första, ingår bland normerna i bilaga IV att man inte ska förstöra utan just bibehålla landskapselement. Allmänna vägar är som jag redan visat landskapselement i den mening som avses i nämnda bilaga. [37]

84. För det andra medför en sådan skyldighet som föreskrivs i de engelska tillämpningsföreskrifterna en lägsta hävdnivå i den mening som avses i bilaga IV, eftersom en lägsta hävdnivå säkerställs och en försämring av livsmiljöer undviks. [38]

85. Underhållet av allmänna vägar som ett på regional nivå definierat minimikrav i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 ligger alltså inom ramen för bilaga IV. Det finns ingenting som talar för att åtgärden är oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet att all jordbruksmark ska hållas i god jordbrukshävd och att miljön ska bevaras. Hänvisningen i skäl 2 i förordning nr 1782/2003 till ”kriterier som är proportionerliga, objektiva och graderade” gäller då medlemsstaterna i enskilda fall har att besluta i fråga om indragning av direktstöd, och det är behöriga nationella domstolar som i förekommande fall har att pröva sådana besluts giltighet. Enligt skäl 2 i förordningen bör sådana indragningar för övrigt inte påverka tillämpningen av påföljder som har fastställts

36 — Se punkt 57 ovan.

37 — Se punkt 72 ovan.

38 — Se punkterna 77 och 81 ovan.

i enlighet med annan gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning.

86. Såtillvida ligger de engelska tillämpningsföreskrifterna inom den ram som läggs fast i förordning nr 1782/2003.

87. Den första tolkningsfrågan ska därför besvaras så, att en medlemsstat i sina normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 får införa krav på underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt.

B — *Den andra tolkningsfrågan*

88. Med den andra tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida det gemenskapsrättsliga generella diskrimineringsförbudet utgör hinder för regionala skillnader vid genomförandet av gemenskapsrätten i en medlemsstat som, när det i medlemsstatens nationella konstitutionella ordning föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för olika delar av medlemsstatens territorium, för dessa olika delar föreskriver olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

1. Decentraliserat genomförande av gemenskapsrätten

89. Innan jag går in på klagandens påstående om överträdelse av det gemenskapsrättsliga allmänna diskrimineringsförbudet måste jag påpeka att ett decentraliserat genomförande på nationell eller regional nivå inte står i strid med gemenskapsrätten. Förklaringen ligger i att det finns ett behov av att den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs decentraliserat och differentierat men också i att medlemsstaterna enligt domstolens rättspraxis har konstitutionell autonomi vid fördelningen av nationell behörighet.

a) Decentraliserad och differentierad normgivning inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken

90. Till riktlinjerna för ”Agenda 2000” som inledde reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken hör decentraliseringen av gemenskapens behörighet till lokal nivå och en flexibel programutformning genom ett stort urval av åtgärder som kan genomföras alltefter medlemsstaternas speciella behov. [39] Decentralisering och differentiering utgör med andra ord sedan dess de bärande delarna av dagens gemensamma jordbrukspolitik. [40]

91. I förordning nr 1782/2003 omsätts detta politiska koncept på så sätt att medlemsstaterna enligt artikel 5.1 uttryckligen bemyndigas att definiera minimikrav ”på nationell och regional nivå”. Av det kan man dra slutsatsen att gemenskapslagstiftaren inte har funnit det nödvändigt med en enhetlig normgivningsmodell inom varje medlemsstat utan har velat överlåta åt varje medlemsstat att välja lämplig regleringsnivå inom sitt politiska system.

92. En jordbrukslagstiftning som utformas på decentraliserad nivå tillgodoser behovet av regional differentiering. I artikel 33.2 a EG föreskrivs just att, vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den, hänsyn ska tas till strukturella och naturbetingade skillnader mellan olika jordbruksregioner. Det handlingsutrymme som förordning nr 1782/2003 ger nationella och regionala beslutsfattare vid genomförandet bidrar till en differentiering efter varje regions behov. [41]

39 — Se kommissionens informationsbroschyr ”Agenda 2000 – Förstärka unionen och förbereda för utvidgningen 2004”, s. 7 (tillgänglig på http://ec.europa.eu/agenda2000/index_sv.htm). I motiveringen till ”Agenda 2000” sägs vidare: ”Jordbruket uppvisar i de femton länderna i unionen en stor mångfald i fråga om naturresurser, odlingsmetoder, konkurrenskraft, inkomster och traditioner. Detta är en styrka för europeiskt jordbruk som är dess särdrag och skapar dess ställning. För att få mer nytta av detta krävs emellertid att mångfalden får sin motsvarighet inom jordbrukspolitiken. Mekanismerna och metoderna hos den tidiga gemensamma jordbrukspolitiken var skapade för en gemenskap med sex medlemmar och därefter har de knappast förändrats. De uppfyller inte kraven hos en union med femton medlemmar som förbereder sig för att ta emot nya medlemmar. De medför svårigheter, byråkrati och till slut bristande förståelse hos jordbrukarna. Därför måste en ny *decentraliserad* modell utvecklas som ger medlemsstaterna möjlighet att själva reglera vissa frågor så att större hänsyn kan tas till särskilda förhållanden inom berörda sektorer eller på lokal nivå”, KOM (1998) 158 slutlig, s. 3.

40 — Samma beskrivning återfinns hos Priebe, R, (ovan fotnot 17), s. 1351 och Adam, V, (ovan fotnot 9), s. 239.

41 — Boch, C., ”Devolution and Community law”, *A true European*, 2005, s. 54, påpekar att decentraliserade beslutsfattare i ökad grad har fått att göra med frågor där gemenskapslagstiftaren ställer upp de viktigaste politiska målen. Det gäller även sådana fall där decentraliserade beslutsfattare ges ett handlingsutrymme. Icke desto mindre ger deras handlingsutrymme dem möjlighet att beakta regionala och lokala skillnader.

93. Även andra skäl, exempelvis en större närhet till föremålet för bestämmelserna, medborgarna samt nationella, regionala och till och med lokala beslutsfattare [42], rättsförenkling och administrativ avlastning, kan tala för att jordbrukspolitiken utformas på decentraliserad nivå såvida gemenskapens mål inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken fortfarande uppfylls.

b) Medlemsstaternas autonomi vid fördelning av nationell behörighet

94. En jordbrukslagstiftning som utformas på decentraliserad nivå tillvaratar inte minst regionernas ökade betydelse inom Europeiska unionen, vilken kommer till uttryck i den genom Maastrichtfördraget införda subsidiaritetsprincipen, inrättandet av regionkommittén, regionernas ansvar för genomförandet av gemenskapsrätten och möjligheten till representation i rådet enligt artikel 203 EG. Den beaktar även dagens decentraliseringssträvanden i medlemsstaterna, exempelvis i Förenade kungariket. Utvecklingen där följer en liknande politisk logik. [43] Detta tyder på en konvergens i utvecklingen mellan gemenskapsnivå och nationell nivå. [44]

95. Ett genomförande av gemenskapsrätten på decentraliserad nivå är också förenlig med

42 — Detta ligger i linje med idén om subsidiaritet, även om artikel 5.2 EG inte därmed kan sägas vara tillämplig eftersom subsidiaritetsprincipen enligt den bestämmelsen inte är tillämplig i fall där gemenskapen är ensam behörig. I doktrinen är det omstritt i vilken mån gemenskapen är ensam behörig på jordbruksområdet (se, i detta avseende, Schwartz, W. (ovan fotnot 4), artikel 37, punkt 7, s. 38). Även om det förekommer parallella behörigheter mellan gemenskapen och medlemsstaterna (se dom av den 17 maj 1990 i mål C-158/89, Weingut Dietz-Matti, REG 1990, s. I-2013, innebär dock den befintliga och ständigt ökande lagstiftningsmängden på jordbruksområdet liksom den omständigheten att nästan alla generella bestämmelser på området antas genom förordning, att de enskilda medlemsstaterna knappast ges något stort handlingsutrymme. Å andra sidan är subsidiaritetstanken, såsom Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, andra upplagan, London 2005, punkt 5-029, s. 102, riktigt har påpekat, som politisk princip äldre än bestämmelsen i artikel 5.2 EG och har därför redan innan den förankrades i fördraget påverkat flera av gemenskapens politikområden, så även den gemensamma jordbrukspolitiken.

43 — Se Leyland, P., "La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Turin 2003, s. 91 och följande sidor, i vilken det förklaras att den som "*devolution*" betecknade nya fördelningen av behörighet bland regionerna i Förenade kungariket i huvudsak syftar till en modernisering av den statliga förvaltningen, vilken ska komma närmare medborgarna på lokal nivå vid viktiga beslut. Syftet är även att varje regions speciella förhållanden ska beaktas.

44 — Torre, A., "Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Turin 2003, s. 144 och följande sidor, talar om en konvergens mellan den "*devolution*" som pågår i Förenade kungariket och konstitutionaliseringsprocessen inom Europeiska unionen, som främjar autonomin för regeringar i stora regioner. 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, understryker att "*devolution*" i Förenade kungariket uppstod under en tid när regionerna inom Europeiska unionen fick ökad betydelse.

domstolens fasta rättspraxis [45] enligt vilken medlemsstaterna är fria att fastställa den nationella behörighetsfördelningen, inklusive behörigheten att lagstifta, på det sätt som de anser är lämpligt, och att genomföra gemenskapsrättsakter som inte är direkt tillämpliga genom åtgärder som vidtas av regionala eller lokala myndigheter, såvida en sådan behörighetsfördelning gör det möjligt att genomföra berörda gemenskapsrättsakter på ett korrekt sätt. Frågan vilka myndigheter inom medlemsstaterna som ska genomföra exempelvis ett direktiv hör då inte till gemenskapsrätten utan till de nationella behörighetsreglerna. [46]

96. Avigsidan med att gemenskapens rättsordning är neutral i förhållande till medlemsstaternas organisatoriska uppbyggnad består i att medlemsstaterna, i samma mån som de kan besluta om den nationella behörighetsfördelningen på det sätt som de anser är lämpligt i enlighet med sin konstitution, är förhindrade att åberopa nationella förhållanden för att undandra sig sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. [47]

97. Ett system enligt fördraget med decentraliserat införlivande eller genomförande av gemenskapsrätten föreskrivs visserligen uttryckligen i artikel 249 tredje stycket EG endast i fråga om direktiv. Systemet gäller dock även i fråga om införlivande eller genomförande av andra gemenskapsrättsakter, exempelvis förordningar, som behöver konkretiseras genom lagstiftning från medlemsstaternas sida [48]. Förordning nr 1782/2003 ska som jag redan har konstaterat [49] räknas till den kategorin av gemenskapsrättsakter.

45 — Dom av den 12 juni 2003 i mål C-97/01, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-5797), punkt 37, av den 13 september 2001 i mål C-417/99, kommissionen mot Spanien (REG 2001, s. I-6015), punkt 37, av den 10 november 1992 i mål C-156/91, Hansa Fleisch (REG 1992, s. I-5567), punkt 23, av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-825), punkt 71, av den 14 januari 1988 i mål 227/85–230/85, kommissionen mot Belgien (REG 1988, s. 1), punkt 9, av den 25 maj 1982 i mål 97/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1819), punkt 12, och av den 25 maj 1982 i mål 96/81 (REG 1982, s. 1791), punkt 12. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston av den 28 juni 2007 i mål C-212/06, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon (REG 2008, s. I-1683), punkt 101, och förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer av den 10 december 2002 i mål C-103/01, kommissionen mot Tyskland (REG 2003, s. I-5369), punkt 27.

46 — Se, för ett liknande resonemang, Ruffert, M. (ovan fotnot 18), artikel 249, punkt 63, s. 2140.

47 — Här visar gemenskapens rättsordning sitt folkrättsliga ursprung, som även erkänts av domstolen (se dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, Van Gend & Loos, REG 1963, s. 25, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161, och av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa mot E.N.E.L, REG 1964, s. 1269; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211). Folkrätten reglerar endast förhållandet mellan stater utan att ingripa i deras interna angelägenheter. Såtillvida är folkrätten på grund av principen om staternas suveränitet likgiltig till frågor som rör lagstiftning om staternas organisation. Detta motsvarar en princip enligt internationell sedvanerätt som har kodifierats i artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten, och som innebär att en fördragspart inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat. Som Boch, C. (ovan fotnot 41), s. 54, riktigt påpekar utgör EU- och EG-fördragen formellt sett internationella avtal som är bindande för medlemsstaterna. Den omständigheten att det är medlemsstaterna som är fördragsparter innebär att respektive medlemsstats konstitution är irrelevant för unionen. Inre angelägenheter angår inte unionen, som i huvudsak måste förbli ”blind” inför all nationell behörighetsfördelning.

48 — Se dom av den 17 december 1970 i mål 30/70, Scheer (REG 1970, s. 1197), punkt 10, och av den 20 oktober 1981 i mål 137/80, kommissionen mot Belgien (REG 1981, s. 2393), punkterna 3–9. Se, för ett liknande resonemang, Lenaerts, K./ Van Nuffel, P. (ovan fotnot 42), punkt 14-047, s. 607.

49 — Se punkt 58 ovan.

98. Det strider därför inte mot gemenskapsrätten att, när det i en medlemsstats nationella konstitutionella ordning föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för olika delar av medlemsstatens territorium, dessa myndigheter med stöd av den normgivningsmakt som beviljats dem själva definierar minimikraven för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

2. Påståendet om överträdelse av diskrimineringsförbudet

99. Det gemenskapsrättsliga diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 EG, som klaganden uppenbarligen stöder sig på [50], är ett specifikt uttryck för den allmänna principen om likabehandling, vilken hör till gemenskapsrättens grundläggande principer och enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling [51].

100. Enligt domstolens rättspraxis måste medlemsstaterna följa den princip som anges i artikel 34.2 EG när de genomför en gemenskapsrättslig bestämmelse, särskilt som bestämmelsen ger dem valmöjlighet mellan olika genomförandemetoder eller alternativ. [52] Diskrimineringsförbudet som en objektiv rättslig norm gäller därför inte endast för gemenskapslagstiftaren, till vilken det i första

50 — Klaganden, som i sin inlaga visserligen endast åberopar de allmänna principerna om icke-diskriminering och likhet, hänvisar dock till domstolens rättspraxis angående artikel 34.2 EG. I förevarande fall är emellertid endast artikel 34.2 EG tillämplig. Artikeln innehåller ett särskilt diskrimineringsförbud som inte gäller endast för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden utan för den gemensamma jordbrukspolitiken som helhet (se för ett liknande resonemang även Schwartz, W., a. a. (ovan fotnot 4), artikel 34, punkt 30, s. 34).

51 — Se dom av den 23 oktober 2007 i mål C-273/04, Polen mot rådet (REG 2007, s. I-8925), punkt 86, av den 22 juni 2006 i mål C-182/03, Belgien mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 170, av den 30 mars 2006 i de förenade målen C-87/03 och C-100/03, Spanien mot rådet (REG 2006, s. I-2915), punkt 48, av den 6 mars 2003 i mål C-14/01, Niemann (REG 2003, s. I-2279), punkt 49, av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson med flera (REG 2000, s. I-2737), punkt 39, av den 10 mars 1998 i mål C-122/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-973), punkt 62, av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast (REG 1997, s. I-1961), punkt 35, av den 17 oktober 1995 i mål C-44/94, Fishermen's Organisations med flera (REG 1995, s. I-3115), punkt 46, av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (REG 1992, s. I-35), punkt 18, av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 25, av den 25 november 1986 i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch (REG 1986, s. 3477; svensk specialutgåva, volym 8, s. 729), punkt 9, av den 27 mars 1980 i de förenade målen 66/79, 127/79 och 128/79, Salumi med flera (REG 1980, s. 1237; svensk specialutgåva, volym 5, s. 163), punkt 14, av den 19 oktober 1977 i de förenade målen 117/76 och 16/77, Ruckdeschel (REG 1977, s. 1753; svensk specialutgåva, volym 3, s. 421), punkt 7, av den 19 oktober 1977 i de förenade målen 124/76 och 20/77, Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson och Providence agricole de la Champagne (REG 1977, s. 1795), punkt 16, av den 25 oktober 1978 i mål 125/77, Koninklijke Scholten-Honig och De Bijenkorf (REG 1978, s. 1991), punkt 26, av den 25 oktober 1978 i de förenade målen 103/77 och 145/77, Royal Scholten-Honig och Tunnel Refineries (REG 1978, s. 2037), punkt 26, samt mitt förslag till avgörande av den 4 september 2008 i mål C-338/06, kommissionen mot Spanien (REG 2008, s. I-10139), punkt 57.

52 — Domen i målet Klensch (ovan fotnot 51), punkt 10, och dom av den 14 juli 1994 i mål C-351/92, Graff (REG 1994, s. I-3361), punkterna 17 och 18.

hand riktas, utan även för medlemsstaterna när dessa agerar till exempel på grund av ett bemyndigande i en gemenskapsrättslig förordning eller när de genomför en sådan. [53]

101. Tillämpligheten av det gemenskapsrättsliga diskrimineringsförbudet förutsätter i rättsligt hänseende till att börja med att det föreligger en skillnad i behandling, och då uppkommer frågan vad som är en relevant referensram. En sådan referensram kan vara till exempel den personkrets som jämförelsen kan omfatta. [54]

a) Relevant referensram för prövningen huruvida en skillnad i behandling föreligger

i) Motsvarande tillämpning av kriterier vid prövningen av huruvida en åtgärd har selektiv karaktär som på området för statligt stöd

102. Som den tyska regeringen riktigt har påpekat måste referensramen för prövningen av huruvida en skillnad i behandling föreligger i ett konkret fall inte nödvändigtvis fastställas i överensstämmelse med en medlemsstats gränser, utan den kan vara begränsad till en del av medlemsstatens territorium.

103. Detta har domstolen slagit fast på området för statligt stöd i domen i målet Portugal mot kommissionen, [55] där frågan var huruvida regionalt begränsade skattesänkningar ”genom att gynna vissa företag eller viss produktion” skulle anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, eller med andra ord huruvida skattesänkningarna hade selektiv karaktär.

104. Som domstolen förklarade där innebär artikel 87.1 EG vad beträffar bedömningen av kravet på selektivitet, som ingår i begreppet statligt stöd, att det ska fastställas huruvida en nationell åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning, kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag eller annan produktion som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med rättsordningen [56]. Enligt domstolen ska en sådan prövning också göras när det rör sig om en åtgärd som inte har beslutats av den nationella lagstiftaren utan av ett understatligt organ, eftersom en åtgärd som vidtagits av en lokal myndighet och inte av cen-

53 — Se, för ett liknande resonemang, Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (utgiven av Groeben/Schwarze), band 1, sjätte upplagan, artikel 34 EG, punkt 59.

54 — Dom av den 6 december 2007 i mål C-300/06, Voß (REG 2007, s. I-10573), punkt 40, och av den 13 januari 2004 i mål C-256/01, Allonby (REG 2004, s. I-873), punkterna 61 och 73.

55 — Dom av den 6 september 2006 i mål C-88/03, Portugal mot kommissionen (REG 2006, s. I-7115), punkt 57.

56 — Domen i målet Portugal mot kommissionen (ovan fotnot 55), punkt 54, samt dom av den 3 mars 2005 i mål C-172/03, Heiser (REG 2005, s. I-1627), punkt 40, av den 29 april 2004 i mål C-308/01, GIL Insurance m.fl. (REG 2004, s. I-4777), punkt 68, och av den 8 november 2001 i mål C-143/99, Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (REG 2001, s. I-8365), punkt 41.

tralmakten kan utgöra ett stöd när de villkor som uppställs i artikel 87.1 EG är uppfyllda. [57]

105. Avgörande är därvid enligt domstolen huruvida en understatlig enhet som vidtar en åtgärd på grund av sin rättsliga och faktiska ställning har en så självständig ställning i förhållande till centralmakten att det är den understatliga enheten och inte centralmakten som genom sina åtgärder har ett avgörande inflytande när det gäller att bestämma över den politiska och ekonomiska miljön för företagen. [58] I ett sådant fall utgör det område som omfattas av den understatliga enhetens behörighet och inte medlemsstatens hela territorium den relevanta rättsliga ramen för bedömningen huruvida en sådan understatlig enhets åtgärder gynnar vissa företag i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med rättsordningen. [59]

106. Att överföra ett sådant resonemang på förevarande situation är enligt min mening ändamålsenligt då de kriterier domstolen tillämpar kan ge ledning vid bedömningen av huruvida det föreligger en situation som oavsett den områdesspecifika terminologin – på området för statligt stöd så kallad selektivitet – i slutändan inte är något annat än en skillnad i behandling av näringsidkare.

107. Tillämpar man resonemanget på den situation som är aktuell i målet måste den relevanta referensramen för bedömningen huruvida viss lagstiftning har diskriminerande karaktär vara begränsad till det delområde av en medlemsstat vars myndigheter i kraft av konstitutionella bestämmelser har egen normgivningsmakt.

108. I detta fall bör referensramen vara England såsom ett delområde av Förenade kungariket, eftersom Förenade kungarikets regering, som jag nämnde inledningsvis, [60] enligt lagstiftningen om decentralisering och ”Memorandum of Understanding” i decentraliserade frågor i allmänhet endast företräder England. Den är enligt den nationella lagstiftningen behörig att definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i fråga om jordbruksmark vid genomförande av artikel 5 i förordning nr 1782/2003. Såtillvida utövar den på jord-

57 — Domen i målet Portugal mot kommissionen (ovan fotnot 55), punkt 55, och dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen (REG 1987, s. 4013), punkt 17.

58 — Domen i målet Portugal mot kommissionen (ovan fotnot 55), punkt 62. Vad som ska prövas är alltså huruvida decentralisering faktiskt föreligger. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Paris 1948, s. 86 f., skiljer i sin tur mellan ren eller fullbordad decentralisering och ofullbordad eller relativ decentralisering. Den första varianten föreligger om en viss myndighetsåtgärd helt och hållet vidtas av ett decentraliserat organ. Den andra varianten förutsätter deltagande av både centralmakten och det decentraliserade organet med företrädesställning för det sistnämnda.

59 — Domen i målet Portugal mot kommissionen (ovan fotnot 55), punkt 66.

60 — Se punkterna 10–13 ovan. Loughlin, J., ”The European Dimension of UK Devolution”, *La Costituzione britannica/ The British Constitution*, 2005, band 1, s. 483, går inte in på Förenade kungarikets regerings befogenheter i fråga om genomförande utan på den regionala lagstiftarens roll. Han påpekar att alla delområden i Förenade kungariket utom England (Skottland, Wales och Nordirland) har egna politiska organ. England har alltså inte något eget parlament eller någon egen rådsförsamling. I stället fungerar det brittiska parlamentet som parlament för såväl Förenade kungariket som England.

bruksområdet så att säga en regional regerings befogenheter, och den är därvid jämförbar med de andra regionala regeringarna i Förenade kungarikets övriga delområden.

ii) Identifiering av källan till ett fall av diskriminering

109. I specifika diskrimineringsfall tillämpar domstolen vid bestämningen av den relevanta referensramen i huvudsak samma resonemang som ligger till grund för att bestämma källan till ett fall av diskriminering. Det är inte fråga om diskriminering om de konstaterade olikheter som en skillnad i behandling resulterar i inte kan tillskrivas en och samma källa. Enligt domstolens resonemang finns det i sådana fall nämligen ingen som är ansvarig för skillnaden i behandling och som kan korrigera denna. [61]

110. Detta resonemang har företrädesvis tillämpats i fall där personer har åberopat den princip om lika lön för män och kvinnor som stadgas i artikel 141 EG. I domen i målet Allonby [62] slogs fast att diskrimineringsförbudet inte hade överträtts i ett fall där en kvinnlig lärare av sin arbetsgivare, en agentur som utförde tjänster för en skola, krävde samma lön som en manlig arbetstagare vid samma skola hade. Domstolen motiverade sitt avgörande med att agenturen i egenskap av förmedlande företag inte utgjorde någon enhet tillsammans med den egentlige uppdragsgivaren. Ersättningarna för de utförda tjänsterna kom alltså inte från en och samma ekonomiska källa. [63] Eftersom löneskillnaden inte kunde tillskrivas en och samma källa kunde artikel 141 EG inte åberopas.

111. Resonemanget kan enligt min mening överföras på den i förevarande mål aktuella situationen med nationellt införlivande eller genomförande av gemenskapsrätten eftersom det bygger på tanken att blotta förekomsten av en skillnad i behandling inte ensam kan utgöra grund för ett påstående om diskriminering. Diskriminering förutsätter begreppsmässigt att skillnaden i behandling kan tillskrivas en

61 — Domen i målet Allonby (ovan fotnot 54), punkt 46, och dom av den 17 september 2002 i mål C-320/00, Lawrence med flera (REG 2002, s. I-7325), punkt 18.

62 — Domen i målet Allonby (ovan fotnot 54), punkt 46.

63 — Enligt Evtimov, E., ”Anmerkung zum Urteil Allonby”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2004, s. 214, var detta det avgörande skälet till att diskriminering inte förelåg i det fallet.

och samma aktör.[64] Av det följer med nödvändighet att endast den offentliga myndighet,[65] som inom sitt territoriella ansvarsområde vidtar åtgärder för införlivande eller genomförande med verkan för rättssubjekt som har hemvist där, kan utgöra källa för en diskriminering. Då kan eventuella skillnader i behandling av olika personer som berörs av en viss nationell lagstiftning tillskrivas endast denna offentliga myndighet, och det är endast den myndigheten som kan korrigera skillnaden i behandling.

112. Skillnader mellan olika nationella lagstiftningar innebär därför ingen diskriminering eftersom de inte härrör från samma offentliga myndigheter.[66] Dessa är tvärtom oförhindrade att anta normer på de områden där de har behörighet. Skillnader mellan lagstiftningar i två olika medlemsstater kan därför inte i sig utgöra en överträdelse av diskrimineringsförbudet.

113. Detta har sedan länge erkänts i domstolens rättspraxis.[67] Domstolen klargjorde första gången i domen i målet van Dam en Zonen m.fl.[68] att tillämpningen av nationella rättsregler inte kan anses strida mot diskrimineringsförbudet, på grund av andra medlemsstaters påstådda tillämpning av mindre stränga bestämmelser.

114. Detta är lätt att förstå eftersom den motsatta tolkningen skulle innebära ett ingrepp i medlemsstaternas lagstiftningsmässiga handlingsutrymme som skulle vara svårt att försvara.

115. Motsvarande bör gälla om det i en medlemsstats nationella konstitutionella ordning föreskrivs att olika decentraliserade

64 — Se, för ett liknande resonemang, Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2003, s. 48, enligt vilken diskriminering förutsätter att skillnaden i behandling kan tillskrivas en aktör. Skillnaden i behandling kan inte ensam utgöra grund för ett påstående om diskriminering. Om det inte kan konstateras att det inom en grupp av jämförelseobjekt (personer, varor och så vidare) föreligger olika förutsättningar, exempelvis olika ställning i konkurrenshänseende, som kan tillskrivas ett enda rättssubjekts åtgärder, går det inte att tala om diskriminering. Diskriminering förutsätter alltså att skillnaden i behandling kan tillskrivas en och samma källa. Enligt Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg 1961, s. 4, måste det för att man ska kunna tala om en skillnad i behandling föreligga minst två beteendeyttringar från en och samma källa.

65 — Von Bogdandy, A., i Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, band I, artikel 12, punkt 9, påpekar att en diskriminering enligt gängse uppfattning kan föreligga endast om de båda situationer som ska jämföras regleras av samma offentliga myndighet. Det föreligger därmed inte någon överträdelse av diskrimineringsförbudet om skillnaden i behandling är ett resultat av sammanfallande regleringar från två olika organ, framför allt om dessa är unionen och en medlemsstat. En motsatt tolkning skulle innebära ett ingrepp i medlemsstaternas lagstiftningsmässiga handlingsutrymme som skulle vara svårt att försvara.

66 — Samma uppfattning företräds av Epiney, A., i *EUV/EGV Kommentar* (utgiven av C. Calliess/M. Ruffert), artikel 12, punkt 9, s. 480, och Holoubek, M., *EU-Kommentar*, a. a. (ovan fotnot 15), artikel 12, punkt 43, s. 342 och följande sida.

67 — Se dom av den 13 februari 1969 i mål 14/68, Walt Wilhelm (REG 1969, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1, s. 379), punkt 13, av den 28 juni 1978 i mål 1/78, Kenny (REG 1978, s. 1489; svensk specialutgåva, volym 4, s. 137), punkt 18, av den 30 november 1978 i mål 31/78, Bussone (REG 1978, s. 2429), punkt 38 och följande punkter, av den 7 april 1979 i mål 136/78, Auer (REG 1979, s. 437; svensk specialutgåva, volym 4, s. 307), punkterna 23–26, av den 3 juli 1979 i de förenade målen 185/78–204/78, Van Dam en Zonen m.fl. (REG 1979, s. 2345; svensk specialutgåva, volym 4, s. 481), punkt 10, av den 14 juli 1981 i mål 155/80, Oebel (REG 1981, s. 1993; svensk specialutgåva, volym 6, s. 171), punkt 9, av den 25 januari 1983 i mål 126/82, Smit (REG 1983, s. 73), punkt 27, av den 7 maj 1992 i de förenade målen C-251/90 och C-252/90, Wood och Cowie (REG 1992, s. I-2873), punkt 19, av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431), punkt 8, av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacker (REG 1995, s. I-225), punkt 21, och av den 1 februari 1996 i mål C-177/94, Perfili (REG 1996, s. I-161), punkt 17.

68 — Domen i målet van Dam en Zonen (ovan fotnot 67), punkt 10. Denna rättspraxis har bekräftats i de i fotnot 67 nämnda domarna i målen Oebel (punkt 9), Smit (punkt 27), Wood och Cowie (punkt 19), och Perfili (punkt 17).

myndigheter ska ha normgivningsmakt för olika delar av medlemsstatens territorium. [69] Det är ju inte bara så som jag visat att ett decentraliserat införlivande eller genomförande på regional eller lokal nivå inte står i strid med gemenskapsrätten. [70] I fallet med förordning nr 1782/2003 är det till och med så att just detta krävs för att åstadkomma ett differentierat genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken. [71] I ett sådant fall kan alltså endast den offentliga myndigheten i respektive delområde utgöra källan till en eventuell skillnad i behandling.

b) Slutsatser

116. Även av detta resonemang drar jag slutsatsen att den relevanta referensramen här är begränsad till England såsom en del av Förenade kungariket. Det betyder i ett fall som detta att det kan förekomma olikheter mellan de olika delarna av Förenade kungarikets territorium, men det utgör inte en sådan skillnad i behandling som kan tillskrivas en enda offentlig myndighet. Därmed saknas det avgörande kriteriet för tillämpningen av diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 EG.

117. De som berörs av en regional myndighets genomförandeåtgärder kan därför under sådana omständigheter som är för handen i målet vid den nationella domstolen inte åberopa en överträdelse mot diskrimineringsförbudet i artikel 34.2 EG på grund av andra delområdens påstådda tillämpning av mindre stränga bestämmelser.

118. Mot denna bakgrund anser jag att det inte utgör någon otillåten diskriminering att det i de olika delarna av en medlemsstats territorium, när det i den nationella konstitutionella ordningen föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för dessa olika delar, gäller olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

69 — Se domaren Matschers skiljaktiga mening i förhållande till Europadomstolen för mänskliga rättigheters dom av den 22 oktober 1981 i målet om överklagande nr 7525/76, Dudgeon mot Förenade kungariket, där denne uttalade att mångfalden av nationell lagstiftning som är karaktäristisk för en förbundsstat inte kan utgöra diskriminering i sig. Det är heller inte nödvändigt att motivera denna mångfald. Att påstå något annat vore att helt bortse från federalismens natur.

70 — Se punkt 98 ovan. Boch, C., a. a. (fotnot 41), s. 57, drar samma slutsats. Författaren anser att om gemenskapsrätten ger en medlemsstat ett handlingsutrymme och det i medlemsstatens konstitution föreskrivs att tillämpningsåtgärder eller åtgärder för genomförande ska ske genom decentraliserade organ, finns det inget som talar mot att dessa organ kan besluta efter eget skön oberoende av varandra. Vad avser *"devolution"* i Förenade kungariket anser författaren att regionerna i denna medlemsstat helt klart har behörighet att uppfylla gemenskapsrättsliga skyldigheter på sinsemellan olika sätt, vilket redan har skett inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

71 — Se punkterna 90 och 93 ovan.

VIII — Förslag till avgörande

119. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av High Court of Justice (England & Wales) på följande sätt:

1. En medlemsstat får i sina normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 införa krav på underhåll av vägar som omfattas av allmän nyttjanderätt.

2. Det innebär inte någon otillåten diskriminering att det i de olika delarna av en medlemsstats territorium, när det i den nationella konstitutionella ordningen föreskrivs att olika decentraliserade myndigheter ska ha normgivningsmakt för dessa olika delar, gäller olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5.1 och bilaga IV till förordning nr 1782/2003.