GENERALINĖS ADVOKATĖS VERICA TRSTENJAK IŠVADA, pateikta 2009 m. vasario 3 d.[1]

Turinys

I — Įžanga . . . . . I - 6359

II — Teisinis pagrindas . . . . . I - 6359

A — Bendrijos teisė . . . . . I - 6359

B — Nacionalinės teisės aktai . . . . . I - 6362

III — Faktinės bylos aplinkybės ir pagrindinė byla . . . . . I - 6364

IV — Prejudiciniai klausimai . . . . . I - 6365

V — Procesas Teisingumo Teisme . . . . . I - 6365

VI — Pagrindiniai šalių argumentai . . . . . I - 6366

A — Dėl pirmojo klausimo . . . . . I - 6366

B — Dėl antrojo klausimo . . . . . I - 6367

VII — Teisinis vertinimas . . . . . I - 6370

A — Dėl pirmojo klausimo . . . . . I - 6370

1. Aplinkos apsaugos politikos aspektai Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 . . . I - 6371

a) Žemės ūkio ir aplinkos apsaugos santykis pagal BŽŪP . . . . . I - 6371

b) Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 nustatyti aplinkosaugos tikslai . . . . . I - 6372

c) Teisinis pagrindas pagal pirminę teisę . . . . . I - 6374

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2. Valstybių narių kompetencija nustatyti minimalius reikalavimus . . . . . I - 6374

a) Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 kaip suteikiantis teisės aktais nustatytus įgaliojimus . . . . . I - 6374

b) Praktinis Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 įgyvendinimas Anglijoje . . . I - 6376

i) Sąvoka „kraštovaizdis“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 prasme . . I - 6376

ii) Kraštovaizdžio kaip išorinio vaizdo sąvoka . . . . . I - 6377

iii) Geografinė kraštovaizdžio sąvoka . . . . . I - 6377

— Topografinės savybės . . . . . I - 6377

— Geografinės kraštovaizdžio sąvokos apibrėžimas . . . . . I - 6378

c) Priemonė, skirta „kraštovaizdžio požymiams išsaugoti“ . . . . . I - 6379

d) Viešųjų kelių priežiūra kaip priemonė „užtikrinti naudojimo lygį“ ir „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme . . . . . I - 6379

3. Išvados . . . . . I - 6381

B — Dėl antrojo klausimo . . . . . I - 6382

1. Dėl decentralizuoto Bendrijos teisės įgyvendinimo . . . . . I - 6382

a) Decentralizuotas ir diferencijuotas teisės aktų priėmimas pagal BŽŪP I - 6383

b) Valstybių narių autonomija paskirstant jų nacionalinę kompetenciją . . I - 6384

2. Dėl nediskriminavimo principo pažeidimo . . . . . I - 6386

a) Reikšmingas referencinis pagrindas, skirtas nevienodam požiūriui įvertinti . . . . . I - 6387

i) Kriterijų, pagal kuriuos nustatoma atranka valstybės pagalbos teisėje, taikymas *mutatis mutandis*. . . . . I - 6387

ii) Diskriminacijos šaltinio identifikavimas . . . . . I - 6389

b) Išvados . . . . . I - 6391

VIII — Išvada . . . . . I - 6392

I — Įžanga

1. Procese dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *High Court of Justice of England and Wales* (toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) Europos Bendrijų Teisingumo Teismo prašo išnagrinėti du prejudicinius klausimus, susijusius su 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos Reglamento (EB) Nr. 1782/2003, nustatančio bendrąsias tiesioginės paramos ūkininkams schemų taisykles[2], įgyvendinimu valstybių narių lygmeniu.

2. Pirmasis prejudicinis klausimas susijęs su Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalimi ir IV priedu; prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas visų pirma nori sužinoti, ar valstybė narė gali į minėtose reglamento nuostatose įtvirtintus žemės geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus įtraukti reikalavimus dėl kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūros. Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar tai, kad valstybės narės vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims, gali sukelti neleistiną diskriminaciją, jei valstybės narės sudedamosiose dalyse taikomi skirtingi geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimai pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą.

3. Šis prašymas buvo pateiktas nagrinėjant ginčą, kilusį tarp M. Horvath (toliau – ieškovas) ir *Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* (Aplinkos, maisto ir kaimo reikalų ministerija, toliau – atsakovė) dėl nacionalinio įgyvendinimo reglamento, kuriame Anglijos teritorijai yra nustatyti minimalūs žemės ūkio paskirties žemės geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimai, teisėtumo.

II — Teisinis pagrindas

A — *Bendrijos teisė*

4. 2003 m. rugsėjo 29 d. Taryba priėmė Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003, kuris įsigaliojo 2003 m. spalio 28 dieną.

2 — 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1782/2003, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams bei iš dalies keičiantis Reglamentus (EEB) Nr. 2019/93, (EB) Nr. 1452/2001, (EB) Nr. 1453/2001, (EB) Nr. 1454/2001, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 1251/1999, (EB) Nr. 1254/1999, (EB) Nr. 1673/2000, (EEB) Nr. 2358/71 ir (EB) Nr. 2529/2001 (OL L 270, p. 1, 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 40 t., p. 269).

5. Reglamentas buvo priimtas siekiant įtvirtinti ūkininkų pajamų rėmimo pagal bendrosios išmokos schemą (toliau – BIS) politiką. BIS tikslas – užtikrinti ūkininkams nuo gamybos mastų „atsietas“ minimalias pajamas, paskirstant jiems „teises į išmokas“, pagal kurias jie kasmet gali reikalauti tiesioginių išmokų. Ūkininkas, reikalaujantis metinių BIS tiesioginių išmokų, turi įvykdyti tam tikras pareigas, žinomas kaip „kompleksinio paramos susiejimo sąlygos“ (3 str.).

6. Kompleksinio paramos susiejimo sąlygas sudaro dvi dalys: „teisės aktų nustatyti valdymo reikalavimai“ (4 str.), įdiegiami Bendrijos teisės aktais, ir „gera agrarinė ir aplinkosauginė būklė“ (GAAB, 5 str.).

7. Reglamento 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės užtikrina, kad būtų išlaikoma žemės ūkio paskirties žemės, pirmiausia žemės, kuri nebenaudojama gamybos tikslais, gera agrarinė ir aplinkosauginė būklė. Valstybės narės nacionaliniu ar regioniniu lygiu nustato būtiniausius reikalavimus, keliamus gerai agrarinei ir aplinkosauginei būklei, paremtus IV priede išdėstyta sistema, atsižvelgdamos į konkrečias atitinkamų teritorijų charakteristikas, įskaitant dirvos ir klimato sąlygas, egzistuojančias ūkininkavimo sistemas, žemėnaudą, sėjomainą, ūkininkavimo veiklą ir ūkių struktūrą. Tai nepažeidžia standartų, reglamentuojančių gero ūkininkavimo praktiką, taikomą pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1257/1999, ir agrarinės aplinkosaugos priemonių, kurių taikymas viršija gero ūkininkavimo praktikos orientacinį lygį.“

8. Neįvykdžius kompleksinio paramos susiejimo sąlygų, bendras tiesioginių išmokų, kurios turi būti skiriamos atitinkamais kalendoriniais metais, dydis sumažinamas arba panaikinamas pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 6 straipsnio 1 dalį.

9. Reglamento IV priede nustatyta:

„5 straipsnyje nurodyta gera agrarinė ir aplinkosauginė būklė

Problema	Standartai
Dirvos erozija: Apsaugoti dirvą atitinkamomis priemonėmis	— Minimali dirvožemio danga — Minimalus žemės naudojimas, atsižvelgiant į konkrečiai teritorijai būdingas sąlygas — Išlaikytos terasos
Dirvos organinės medžiagos: Atitinkama praktika išlaikyti dirvos organinių medžiagų koncentracijas	— Sėjomainos standartai, kur taikytini — Ariamųjų ražienų naudojimas
Dirvos struktūra: Išlaikyti dirvos struktūrą atitinkamomis priemonėmis	— Tinkamų žemės ūkio mašinų naudojimas
Minimalus naudojimo lygis: Užtikrinti minimalų naudojimo lygį ir išvengti buveinių savybių pablogėjimo	— Minimalus gyvulių tankumas ir (arba) atitinkamas režimas — Daugiamečių ganyklų apsauga — Kraštovaizdžio požymių išsaugojimas — Nepageidaujamos augalijos skverbimosi į žemės ūkio paskirties žemę išvengimas“

B — *Nacionalinės teisės aktai*

10. 1998 m. Jungtinės Karalystės Parlamentas priėmė teisės aktus, įtvirtinančius regioninę valdymo sistemą Velse, Šiaurės Airijoje ir Škotijoje. Regionų reikalų atžvilgiu Jungtinės Karalystės vyriausybė bendrai veikia tik Anglijoje.

11. Įstatymais numatytą Jungtinės Karalystės vyriausybės ir regionų valdžios institucijų santykių reglamentavimą papildo *Devolution Memorandum of Understanding* (Tarpusavio supratimo memorandumas), kuriuo siekiama įtvirtinti detalesnes šių santykių nuostatas kaip politinių ketinimų pareiškimus. Pagal regiono teisės aktus ir *Devolution Memorandum of Understanding* regionų valdžios institucijos privalo vykdyti su regiono reikalais susijusius įsipareigojimus pagal ES teisę. Pagal regiono teisės aktus Jungtinės Karalystės vyriausybė turi įgaliojimus įsikišti, kai tai yra būtina šių įsipareigojimų vykdymui užtikrinti. Regiono teisės aktai draudžia regiono valdžios institucijoms veikti priešingai EB teisei ar priimti jai prieštaraujančius teisės aktus. Regiono administracija, kaip ir Jungtinės Karalystės vyriausybė, gali būti tiesiogiai patraukta atsakomybėn nacionaliniuose teismuose už netinkamą EB teisės įgyvendinimą ar taikymą.

12. Iš esmės bendra žemės ūkio politika (BŽŪP) apskritai ir Tarybos reglamento įgyvendinimas konkrečiai paskirti regionams ir todėl už tai yra atsakinga kiekvieno regiono administracija. Dėl šios priežasties ir siekdamos vykdyti savo pareigas pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnį atsakovė (veikdama tik Anglijos atžvilgiu) bei kiekvieno regiono administracija priėmė konkrečius įgyvendinimo reglamentus, įtvirtinančius kiek skirtingus minimalius geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus.

13. Anglijai taikomas įgyvendinimo reglamentas yra 2004 m. Reglamentas dėl bendrosios išmokos ir paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką (kompleksinis paramos susiejimas) (Anglija), SI 2004/3196 (toliau – Anglijos įgyvendinimo reglamentas), įsigaliojęs Anglijoje 2005 m. sausio 1 dieną.

14. Įgyvendinimo reglamento 26–29 punktuose reikalavimus dėl kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūros atsakovė įtraukė į geros agrarinės ir aplinko-

sauginės būklės reikalavimus. Jie, be kita ko, apibrėžiami taip:

„26. Ūkininkui draudžiama

a) be teisėto įgaliojimo ar pateisinamos priežasties ardyti matomo pėsčiųjų tako, tako galvijams varyti ar bet kurio kito viešojo kelio, susidedančio iš transporto priemonėms skirtos važiuojamosios dalies ar ją apimančio, išskyrus asfaltuotą važiuojamąją dalį, paviršių taip, kad jis pasidarytų netinkamas įgyvendinti viešąją teisę naudotis keliu ar taku; arba

b) be teisėto įgaliojimo ar pateisinamos priežasties tyčia trukdyti laisvam eismui matomu viešuoju keliu.

27. Ūkininkas privalo užtikrinti bet kurių lipynių, vartų ar panašios konstrukcijos matomame pėsčiųjų take ar take galvijams varyti, išskyrus konstrukcijas, kurioms taikoma 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo 146 straipsnio 5 dalis, saugumą ir tokią techninę būklę, kuri leistų išvengti nepagrįstų pėsčiųjų tako ar tako galvijams varyti naudotojų teisių ribojimų.

28. 1) Jei ūkininkas suardė matomo pėsčiųjų tako ar tako galvijams varyti (išskyrus taką lauko pakraštyje) paviršių, kaip leidžiama pagal 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo 134 straipsnį, jis privalo per šio įstatymo 134 straipsnio 7 dalyje nustatytą atitinkamą terminą ar per remiantis šio įstatymo 134 straipsnio 8 dalimi prailgintą terminą:

a) atkurti bent minimalų pėsčiųjų tako ar tako galvijams varyti paviršiaus plotį, kad jis tiktų įgyvendinti teisę naudotis keliu ar taku; ir

b) pažymėti pėsčiųjų tako ar tako galvijams varyti vietą ir bent minimalų jo plotį taip, kad jie būtų aiškūs žmonėms, norintiems naudotis taku.

2) Šiame straipsnyje viešojo kelio „minimalus plotis“ turi analogišką reikšmę kaip ir 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo 12A priede.

29. Šio priedo 26, 27 ir 28 punktuose:

sąvokos „takas galvijams varyti“, „važiuojamoji dalis“, „takas lauko pakraštyje“, „pėsčiųjų takas“ ir „asfaltuota važiuojamoji dalis“ turi analogišką reikšmę kaip ir 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo 329 straipsnio 1 dalyje;

sąvoka „viešasis kelias“ turi analogišką reikšmę, kaip ir 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo 328 straipsnyje;

sąvoka „matomas“ reiškia, kad kelias yra matomas juo einančiam ar važiuojančiam normalaus regėjimo žmogui.“

15. Nė viename regionų valdžios institucijų patvirtintų įgyvendinimo reglamentų nėra reikalavimų, analogiškų įtvirtintiems Anglijos reglamento 26–29 punktuose.

16. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip apibendrino atitinkamų 1980 m. Viešųjų kelių įstatymo nuostatų poveikį:

„Pėsčiųjų tako, tako galvijams varyti ar bet kurio kito viešojo kelio, susidedančio iš transporto priemonėms skirtos važiuojamosios dalies ar ją apimančio, išskyrus asfaltuotą važiuojamąją dalį, paviršiaus ardymas yra 131A straipsnyje numatytas pažeidimas. Pagal 134 straipsnį leidžiama arti pėsčiųjų takus ar takus galvijams varyti (išskyrus takus lauko pakraštyje), tačiau jų neatkūrimas per nustatytus terminus laikomas pažeidimu. Trukdymas eismui viešuoju keliu yra pažeidimas pagal 137 straipsnį. Pagal 146 straipsnio 1 dalį žemės savininkas privalo tinkamai prižiūrėti bet kurias lipynes, vartus ar panašią konstrukciją. Taigi 26–28 punktai iš esmės pakartoja šias 1980 m. Įstatymo nuostatas, tačiau tik matomų viešųjų kelių (takų) atžvilgiu. <…>“

III — Faktinės bylos aplinkybės ir pagrindinė byla

17. Ieškovas yra ūkininkas ir Safolko grafystės (Anglija) šeimos ūkinei bendrijai vadovaujantis narys. Jis turi teises į išmokas pagal BIS. Jo žemei nustatytas kelio (tako) servitutas, atitinkantis reikšmingas Anglijos nuostatas.

18. Ieškovas kreipėsi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą, prašydamas peržiūrėti Anglijos įgyvendinimo reglamento 26–28 punktus. Ieškovas teigia, kad įtvirtinti reikalavimai dėl kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūros pažeidžia Bendrijos teisę. Viena vertus, viešieji keliai nesusiję su žemės ūkio paskirties žeme. Kita vertus, Anglijos įgyvendinimo reglamentas pažeidžia Bendrijos teisės lygybės principą, nes nė viename kitame regionų valdžios institucijų Jungtinėje Karalystėje patvirtintų įgyvendinimo reglamentų nėra analogiškų nuostatų.

19. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nusprendė pagal EB 234 straipsnį prašyti Teisingumo Teismo išaiškinti Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003. Dėl šios nutarties atsakovė pateikė apeliacinį skundą, kurį apeliacinis teismas atmetė.

IV — Prejudiciniai klausimai

20. 2007 m. liepos 11 d. Nutartimi Apeliacinis teismas pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

Jei valstybė narė įtvirtino kompetencijos perdavimo regionų valdžios institucijoms sistemą, kurioje centrinėms valdžios institucijoms palikti įgaliojimai veikti visoje valstybės narės teritorijoje užtikrinant šios valstybės įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę ir konkrečiu atveju pagal 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1782/2003, nustatantį bendrąsias tiesioginės paramos ūkininkams schemų taisykles ir iš dalies keičiantį Reglamentus (EEB) Nr. 2019/93, (EB) Nr. 1452/2001, (EB) Nr. 1453/2001, (EB) Nr. 1454/2001, (EB) Nr. 1868/94, (EB) Nr. 1251/1999, (EB) Nr. 1254/1999, (EB) Nr. 1673/2000, (EEB) Nr. 2358/71 ir (EB) Nr. 2529/2001, vykdymą:

1. Ar valstybė narė gali į (Reglamento Nr. 1782/2003) 5 straipsnio 1 dalyje ir IV priede apibrėžtus (GAAB) standartus įtraukti reikalavimus dėl matomų viešųjų kelių servitutų priežiūros?

2. Jei valstybės narės vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims, ar dėl to, kad sudedamosiose dalyse taikomi skirtingi (GAAB) standartai pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą, gali kilti neleistina diskriminacija?

V — Procesas Teisingumo Teisme

21. Nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2009 m. sausio 21 dieną.

22. Per Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nustatytą terminą rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos ieškovas, Jungtinės Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos vyriausybės ir Komisija.

23. Pagrindinės bylos ieškovo, Jungtinės Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Airijos vyriausybių ir Komisijos atstovai žodines pastabas pateikė per 2008 m. lapkričio 26 d. posėdį.

VI — Pagrindiniai šalių argumentai

A — *Dėl pirmojo klausimo*

24. Pagrindinės bylos *ieškovas* mano, kad Anglijos įgyvendinimo reglamente įtvirtinta kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūra nepriskiriama prie minimalių geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų, kuriuos gali nustatyti valstybė narė pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalį ir IV priedą. Atvirkščiai, šie reikalavimai apima kraštovaizdžio požymių išsaugojimą, ūkių struktūrą ir tikslą išvengti buveinių savybių pablogėjimo. Be to, ieškovas nurodo, kad į Reglamento Nr. 1782/2003 43 straipsnį akivaizdžiai neįtraukti žemės ūkio paskirties laukuose esantys keliai, jei šie laukai naudojami kaip pašarų plotai, ir iš to daro išvadą, kad kelio servitutas negali patekti į reglamento taikymo sritį, nes jis susijęs su keliais. Be to, Reglamentas Nr. 1782/2003 nustato bendrąsias taisykles, skirtas Bendrijai, kuri draudžia valstybėms narėms ignoruoti minimalius reikalavimus arba juos išplėsti tam tikruose savo valstybės teritorijos regionuose.

25. Net jeigu ginčijamas Anglijos nuostatas reikėtų vertinti kaip aplinkos apsaugos nuostatas, jos nebūtų laikomos minimaliais geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimais. Kadangi Reglamento Nr. 1782/2003 teisinį pagrindą sudaro Sutarties nuostatos žemės ūkio srityje, tai aplinkosaugos elementas, esantis tuose minimaliuose reikalavimuose, neturi būti suprantamas kaip savarankiška nuostata, kurią sudaro tik aplinkosaugos aspektai. Pagal Reglamento Nr. 1782/2003 4 straipsnį tik Bendrijos institucijos turi teisę nustatyti pagrindinius reikalavimus aplinkos srityje.

26. *Jungtinės Karalystės vyriausybės* nuomone, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti teigiamai. Šiuo klausimu ji nurodo Reglamento Nr. 1782/20003 rengimo istoriją ir pirmiausia aiškų aplinkosaugos reikalavimų įtraukimą į jo nuostatas, ypač į 5 straipsnį.

27. Jungtinės Karalystės vyriausybė nurodo, kad IV priede įtvirtintas kraštovaizdžio požymių išsaugojimas apima kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūrą. Jos nuomone, šią sąvoką reikia aiškinti plačiai, nes sąvoka „kraštovaizdis“ Bendrijos aplinkosaugos teisės aktuose apima, be kita ko, žmogaus sukurtus požymius ir požymius, turinčius istorinę, kultūrinę arba archeologinę vertę, taip pripažįstant aplinkybę, kad kraštovaizdis yra pagrindinė aplinkos dalis. Šiuo atžvilgiu būtų daromas neigiamas poveikis Reglamento Nr. 1782/20003 5 straipsnyje nustatytiems aplinkosaugos tikslams, jeigu kraštovaizdžio požymių sąvoka būtų aiškinama siaurąja prasme ir netgi taip, kad išnyktų kelio servitutas pėsčiųjų takams ir takams galvijams varyti. Be to, pagal IV priedą šie „standartai“ susiję su „problema“ „užtikrinti minimalų naudojimo lygį“ ir „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“.

28. *Komisija* tvirtina, kad pirmasis klausimas susijęs su valstybėms narėms pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalį ir IV priedą suteikta diskrecija įgyvendinti teisės aktą. Jos nuomone, valstybės narės turi labai plačią diskreciją nustatant minimalius žemės geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus, todėl konkrečiose valstybėse narėse arba net konkrečiuose regionuose gali labai skirtis konkretūs minimalūs reikalavimai. Be to, kai kurios IV priede įtvirtintos sąvokos, kaip antai „tinkamų žemės ūkio mašinų naudojimas“ arba „kraštovaizdžio požymiai“, yra tokios bendros, kad jos valstybėms narėms suteikė diskreciją aiškinti jas plačiai.

29. Komisija pažymi, kad sąvoka „kraštovaizdžio požymiai“ sudaro pagrindinės bylos esmę, todėl visiškai įmanoma valstybei narei manyti, kad kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūra yra skirta buveinių savybėms nuo pablogėjimo apsaugoti, o tai irgi yra IV priedo „problema“. Taip pat valstybė narė gali vertinti kelius kaip „kraštovaizdžio požymius“. Be to, Komisijos nuomone, Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalyje nurodyti žodžiai „ir aplinkosauginė“, prijungti prie žodžio „agrarinė“, leidžia valstybėms narėms nustatyti minimalius reikalavimus tik aplinkosaugos politikos tikslams pasiekti. Nėra prieštaravimo tarp Reglamento Nr. 1782/2003 teisinio pagrindo ir aplinkosaugos politikos tikslų įtraukimo į jo nuostatas, nes EB 6 straipsnyje nurodyta, kad turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus, nustatant ir įgyvendinant kitas Bendrijos politikos kryptis, įskaitant ir žemės ūkio politiką.

B — *Dėl antrojo klausimo*

30. *Ieškovas* nurodo, kad Jungtinėje Karalystėje, t. y. toje pačioje valstybėje, vienodi atvejai

traktuojami skirtingai. Ši aplinkybė padidina spaudimą Anglijos ūkininkams, kurie, kaip ir kitų šalies regionų ūkininkai, nori gauti visas teises į išmokas. Toks skirtingas vertinimas nėra objektyviai pateisinamas ir todėl pažeidžia bendrąjį nediskriminavimo teisės principą, į kurį kiekviena valstybė narė, visų pirma įgyvendinanti Bendrijos teisę, turi atsižvelgti, nepaisydama savo vidaus konstitucinių nuostatų arba kompetencijos valstybės viduje pasidalijimo teisės aktų leidybos srityje. Be to, toks skirtingas vertinimas prieštarauja Sutarties nuostatoms, susijusioms su žemės ūkiu.

31. Net jeigu, kaip teigia ieškovas, Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad valstybės narės nacionaliniu ar regioniniu lygiu nustato būtiniausius reikalavimus, tai nereiškia, jog Bendrijos teisės aktų leidėjas suteikia kompetenciją regioninėms vyriausybėms valstybėje narėje nustatyti minimalius reikalavimus. Be to, formuluotė „regioniniu lygiu“ susijusi su regionais, kurių visuma pateisinama reglamento nuostatoje įtvirtintais požymiais, ir ji neturi būti suprantama, pavyzdžiui, politine prasme. Net jeigu pagal 5 straipsnio 1 dalį valstybei narei leidžiama nuspręsti, kokiu lygiu turi būti nustatyti minimalūs reikalavimai, ši valstybė narė privalo užkirsti kelią bet kokiam Bendrijos teisės lygybės ir nediskriminavimo principų pažeidimui savo teritorijoje.

32. *Jungtinės Karalystės vyriausybė* siūlo į antrąjį prejudicinį klausimą atsakyti neigiamai. Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad valstybės narės privalo vykdyti įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę, priimdamos priemones centralizuotai arba regioniniu ar vietiniu lygiu. Tai reiškia, kad Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalies įgyvendinimas Jungtinėje Karalystėje regioniniu lygiu yra suderinamas su Bendrijos teise. Savo praktikoje Teisingumo Teismas, pripažindamas valstybių narių teisę nuspręsti dėl įgyvendinimo regioniniu lygiu, rėmėsi tuo, kad regionų valdžios institucijų atliktas skirtingas įgyvendinimas nesukelia Bendrijos teisei prieštaraujančios diskriminacijos. Diskriminacija Bendrijos teisės prasme galėtų kilti, tik jeigu tas pats teisės aktų leidėjas analogiškus atvejus vertintų skirtingai. Tai yra logiška išvada, nes skirtingas įgyvendinimas atskiruose regionuose iš principo nėra labiau diskriminacinis negu skirtingas įgyvendinimas atskirose valstybėse narėse. Be to, aplinkybė, kad Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalyje minimas būtiniausių reikalavimų nustatymas „nacionaliniu ar regioniniu būdu“, rodo, jog valstybei narei leidžiama vykdyti savo įsipareigojimus regioniniu ar vietiniu lygiu ir ši galimybė, žinoma, neturi būti aiškiai nurodyta.

33. Galiausiai Jungtinės Karalystės vyriausybė nurodo, kad toks požiūris yra suderinamas su subsidiarumo principu bei su juo susijusiu principu, nustatančiu, jog priimami sprendimai turi būti kuo artimesni piliečiams.

34. *Vokietijos vyriausybė*, kurios pastabos susijusios tik su antruoju klausimu, taip pat siūlo į antrąjį klausimą atsakyti neigiamai. Jos nuomone, sudedamosiose teritorijos dalyse nustatyti skirtingi minimalūs reikalavimai, kuriuos priima skirtingos regiono valdžios institucijos, nepažeidžia bendrojo Bendrijos teisės nediskriminavimo principo, nes tai nėra skirtingas vertinimas. Bendrijos teisė pripažįsta nacionalines konstitucines struktūras ir kompetencijos pasidalijimą Bendrijos teisės įgyvendinimo srityje, pirmiausia regionų valdžios institucijų kompetenciją. Tokiomis aplinkybėmis, siekiant nustatyti skirtingą vertinimą, yra teisinga remtis ne visa valstybe nare, o veikiau atitinkamai kompetentinga regiono valdžios institucija, kuri įgyvendina Bendrijos teisę pagal savarankišką kompetenciją.

35. Toliau Vokietijos vyriausybė nurodo, kad nacionalinėje, pirmiausia konstitucinėje, teisėje nustatytos kompetencijos tarp valstybės narės centrinių ir regionų valdžios institucijų paskirstymas objektyviai pateisina skirtingą vertinimą.

36. *Komisija* atkreipia dėmesį į tai, jog pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalį valstybės narės nustato būtiniausius reikalavimus nacionaliniu ar regioniniu lygiu. Tai nerodo, jog Bendrijos teisės aktų leidėjas manė, kad kiekvienoje valstybėje narėje turi būti vienodas vertinimas. Net jeigu ir būtų galima teigti, jog regioninis minimalių žemės geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų suskaidymas leidžiamas, tik jei jis suderinamas su skirtingais regionų tikslais, labiau tikėtina, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas tiesiog paliko kiekvienai valstybei narei teisę pasirinkti tinkamą reguliavimo lygį neperžengiant atitinkamos politinės sistemos ribų, kad būtų nustatyti būtini reikalavimai.

37. Dėl diskriminacijos Komisija mano, kad skirtingas vertinimas gali sukelti diskriminaciją Bendrijos teisės prasme, tik jei ją galima priskirti vienam šaltiniui. Šiuo atžvilgiu reikia atmesti pagrindinės bylos ieškovo argumentą, patvirtinantį, jog Jungtinė Karalystė yra diskriminacijos pradininkė dėl to, kad, viena vertus, ji atsakinga už įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę vykdymą ir, kita vertus, ji parinko nagrinėjamų nuostatų įgyvendinimo būdą, kuris sukelia diskriminaciją. Komisija pažymi, kad nė vienoje Sutarties nuostatoje neabejojama decentralizuota kai kurių valstybių narių struktūra. Atvirkščiai, kiekviena valstybė narė turi teisę nustatyti politinį lygmenį, kuriuo būtų reglamentuojami tam tikri klausimai, įskaitant įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę, jeigu yra užtikrinamas atitinkamo Bendrijos teisės akto tikslas. Aplinkybė, kad Jungtinės Karalystės ministerijoms palikta teisė kištis į regionines sritis, yra nereikšminga nagrinėjamai bylai.

38. Teismo posėdyje Airijos vyriausybė iš esmės palaikė Jungtinės Karalystės vyriausybės ir Komisijos poziciją. Dėl antrojo klausimo Airijos vyriausybė pažymėjo, jog valstybės narės iš principo turi teisę pačios ir atsižvelgdamos į savo konstitucines nuostatas nuspręsti, kaip bus įgyvendinama Bendrijos teisė šalies viduje. Tačiau būtina, kad priemonės būtų priimamos neperžengiant suteiktos diskrecijos perkelti normas į nacionalinę teisę ribų ir kad būtų įgyvendinami Bendrijos teisės reikalavimai. Todėl pagal Bendrijos teisę gali būti skirtumų konkrečioje įgyvendinimo situacijoje ir tai nesukelia teisės subjektų diskriminacijos.

39. Be to, Airijos vyriausybė susirūpinusi pažymi, kad priešingas Teisingumo Teismo aiškinimas galėtų pakenkti tarpvalstybiniam Airijos ir Jungtinės Karalystės bendradarbiavimui, nagrinėjant Šiaurės Airijos institucijų kompetencijai priskirtus klausimus, pavyzdžiui, žemės ūkio ir aplinkosaugos srityse.

VII — Teisinis vertinimas

A — *Dėl pirmojo klausimo*

40. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Anglijos įgyvendinimo reglamente nustatytą ūkininkų pareigą užtikrinti kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūrą apima Reglamentas Nr. 1782/2003. Šiuo tikslu šią pareigą reikėtų priskirti prie minimalių geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų 5 straipsnio 1 dalies prasme.

41. Kitas svarbus nagrinėjamos bylos aspektas, kurį, mano nuomone, reikia nagrinėti pirmiausia, susijęs su klausimu, ar Reglamente Nr. 1782/2003 taip pat yra suteikta teisė nacionalinėms institucijoms priimti aplinkos apsaugos politikos priemones. Jungtinės Karalystės vyriausybė ir Komisija patvirtina, kad yra suteikta tokia kompetencija, tačiau tuo iš principo abejoja pagrindinės bylos ieškovas[3].

42. Atsakymus į šiuos klausimus lemia Reglamento Nr. 1782/2003 aiškinimas, kuris, siekiant geriau suvokti jo nuostatų tikslą, pagal bendrą jo kontekstą turi būti vertinamas kaip teisės aktas, skirtas bendrai žemės ūkio politikai (BŽŪP) įgyvendinti. Todėl pirmiausia reikia atskleisti istorines ir politines reglamento rengimo priežastis. Po to reikia nagrinėti reikšmingas reglamento nuostatas bei jo teisinius pagrindus pagal pirminę teisę.

3 — Žr. rašytinio ieškovo pareiškimo 49 punktą.

1. Aplinkos apsaugos politikos aspektai Reglamente (EB) Nr. 1782/2003

a) Žemės ūkio ir aplinkos apsaugos santykis pagal BŽŪP

43. Žemės ūkio politika ilgą laiką atliko pagrindinį vaidmenį Europos integracijos procese. BŽŪP buvo viena pirmųjų sričių, kurioje Bendrijos labui valstybės narės atsisakė savo nacionalinio suvereniteto dalies ir gerokai didesnę Bendrijos biudžeto dalį skyrė išlaidoms. Šis pagrindinis vaidmuo paaiškinamas ypatinga situacija, susidariusia pokario metais, ir jos svarba aprūpinant gyventojus: iš pradžių BŽŪP buvo plėtota siekiant užtikrinti aprūpinimą maisto produktais, stabilizuoti rinkas ir garantuoti žemdirbiams tinkamą pragyvenimo lygį[4].

44. Kai septintajame dešimtmetyje BŽŪP dėl savo integracinio pranašumo dar buvo laikoma integracijos varikliu, ji iš dalies dėl įvairių netinkamų plėtros darbų virto našta Bendrijai. Taigi technikos pažanga, intensyvūs gamybos metodai ir su tuo susijusi perteklinė gamyba kėlė didėjančią žalą aplinkai. Atsižvelgdama į šią naują grėsmę aplinkai, Bendrija stengėsi pakeisti ir reformuoti BŽŪP, be kita ko, siekdama atkurti gamybos ir aplinkos apsaugos pusiausvyrą[5].

45. Kuriant Bendrijos agrarinės aplinkosaugos teisės aktus ypatingą reikšmę turėjo 1999 m. kovo 26 d. Europos Tarybos Berlyne priimta „Darbotvarkė 2000“[6], kurioje buvo nustatytas naujas Europos žemės ūkio modelis, kurį taikant aplinkosaugos tikslams skirtas didesnis vaidmuo. Be to, reikia paminėti 2002 m. liepos 10 d. Komisijos pateiktą Bendros žemės ūkio politikos reformos laikotarpio vidurio ataskaitą[7], kurią valstybių vadovai arba valstybių narių vyriausybių vadovai suderino su „Darbotvarke 2000“ ir kurioje jie pasiūlė vienodas, nuo gamybos nepriklausomas veiklos išmokas bendrai

4 — W. Schwartz „Kommentar zu EU- und EG-Vertrag“, Heinz Mayer (leid.), 32 skyrius, 6 punktas, p. 17, paaiškina, kad žemės ūkio įtraukimas į Bendrąją rinką iš pradžių buvo stipriai ginčijamas dėl karinių ir politinių priežasčių. Tokiomis aplinkybėmis EEB valstybių steigėjų sprendimas žemės ūkio sektorių derinti Bendrijos lygiu nebuvo įvertintas pakankamai gerai. Remiantis šiuo sprendimu, atsižvelgiant į sunkius dviejų pasaulinių karų padarinius ir badmetį, tai yra tokia pati ilgalaikė taiką garantuojanti priemonė kaip ir nacionalinių anglių ir plieno pramonės šakų susivienijimas į Europos anglių ir plieno bendriją. R. Priebe, R. Mögele „Agrarrecht“, M. Dauses (leid.) *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 1 tomas, G dalis, 2 punktas, p. 3, nurodo, kad dabartinę Europos žemės ūkio politikos situaciją galima suprasti tik atsižvelgiant į Bendrijos steigimo metu egzistavusią padėtį. Europos žemės ūkis šeštojo dešimtmečio pabaigoje buvo stipriai veikiamas tikslo užtikrinti aprūpinimą bei sumažinti santykinį atsilikimą plėtros ir pajamų srityje kitų ekonomikos šakų atžvilgiu.

5 — Pasak I. Heuser („Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik“, *Jahrbuch des Agrarrechts*, C. Calliess ir kt. (leid.), Kelnas, 2006 m., p. 187), šiuo metu žemės ūkį vis dar apibūdina aplinkybė, kad technikos pažanga, intensyvūs gamybos metodai ir su tuo susijusi perteklinė gamyba buvo susiję su didėjančia žala aplinkai.

6 — Žr. 1999 m. kovo 26 d. Europos Tarybos Berlyne priimtą išvadą dėl BŽŪP reformos prasmės. Joje nurodoma, jog „šia reforma užtikrinama, kad žemės ūkis yra daugiafunkcinis, subalansuotas ir galintis konkuruoti bei paplitęs visoje Europos teritorijoje (įskaitant regionus, turinčius ypatingų sunkumų), kad juo skatinama saugoti gamtovaizdį, išlaikyti natūralias buveines, taip stipriai prisidedant prie kaimo gyvybingumo, ir įgyvendinami vartotojų tikslai maisto produktų kokybės ir saugos atžvilgiu, taip pat užtikrinama *aplinkosaugą* ir gyvūnų apsaugą.“

7 — 2002 m. liepos 10 d. Komisijos pranešimas Tarybai ir Europos Parlamentui, COM(2002) 394 galutinis, p. 22.

susieti su privalomų „Cross-Compliance“ reikalavimų, nustatytų aplinkos, maisto saugos ir kokybės srityje, laikymusi.

46. Atitinkamas pagrindas buvo pateiktas jau priėmus horizontaliai taikomą Reglamentą (EB) Nr. 1259/1999[8], pagal kurio 3 straipsnį valstybės narės įsipareigojo taikyti aplinkosaugos priemones[9]. Pagal šį reglamentą tiesioginės išmokos ūkininkams buvo suvienodintos ir susietos su aplinkosaugos reikalavimais. Šiame reglamente, kaip ir vėliau priimtame Reglamente (EB) Nr. 1782/2003, kuris yra pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą objektas, jau buvo atsižvelgta į dirvos apsaugos aspektus. Vis dėlto jei pagal Reglamentą (EB) Nr. 1259/1999 valstybės narės turėjo diskreciją taikyti apsaugos reikalavimus, pagal Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 nuo šiol visiems tiesiogines išmokas gaunantiems asmenims taikoma ši priemonė[10].

8 — 1999 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1259/1999, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles (OL L 160, p. 113; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 3 t., p. 424).

9 — Reglamento (EB) Nr. 1259/1999 3 straipsnio, pavadinto „Aplinkosaugos reikalavimai“, 1 dalyje nustatyta: „Jei yra užsiimama šio reglamento taikymo srityje nurodyta žemės ūkio veikla, valstybės narės taiko aplinkosaugos priemones, kurios, jų nuomone, yra tinkamos atsižvelgus į naudojamos žemės ūkio paskirties žemės arba aptariamos gamybos būklę ir kurios atspindi galimą poveikį aplinkai. Šios priemonės gali apimti:

— paramą mainais už agrarinės aplinkosaugos įsipareigojimus,

— bendruosius privalomus aplinkosaugos reikalavimus,

— konkrečius aplinkosaugos reikalavimus, nustatomus kaip sąlygą tiesioginėms išmokoms gauti“.

W. Schwartz (minėtas 4 išnašoje), 34 skyrius, 13 punktas, p. 31, šią nuostatą suvokia kaip valstybių narių teisę priimti tinkamas aplinkosaugos priemones. V. Adam „La réforme de la politique agricole commune de l'Union“, I tomas, Paryžius, 2001, p. 266, pabrėžia į aplinką orientuotų politinių sąlygų reikšmę, įskaitant pirmiau pateiktą sąlygą. Autorė tai apibūdina kaip didžiulę aplinkosaugos politikos pažangą laikantis BŽŪP rib.

10 — Žr. D. Bianchi „La Politica Agricola Comune (PAC)“, Guazanas, 2007, p. 46, nurodo, kad aplinkosaugos politikos sąlygos išplito nuo 1999 m. reformos.

b) Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 nustatyti aplinkosaugos tikslai

47. Iš Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 rengimo istorijos matyti, kad aplinkosaugos politikos tikslams buvo siekiama skirti didesnę svarbą, negu numatyta pirminiame Komisijos pasiūlyme[11]. Taigi valstybių narių pareiga, nustatyta 5 straipsnio 1 dalyje, užtikrinti, kad būtų išlaikoma žemės ūkio paskirties žemės „gera aplinkosauginė būklė“, buvo įtraukta tik vėliau, vykstant teisėkūros procesui. Taip pat Reglamento Nr. 1782/2003 3 straipsnyje yra nustatyta iš esmės vienodai suformuluota ūkininko, gaunančio tiesiogines išmokas ir privalančio vietoje įgyvendinti valstybės narės nustatytus reikalavimus, pareiga.

48. Šis papildymas kartu su pareiga išlaikyti žemės ūkio paskirties žemės „gerą agrarinę būklę“ turi ilgalaikių pasekmių aiškinant Reglamentą Nr. 1782/2003, nes juo remiantis galima daryti išvadą, kad, Bendrijos teisės aktų leidėjo požiūriu, abu tikslai turi būti vertinami lygiavertiškai.

11 — 2003 m. sausio 21 d. Komisijos pasiūlymas, susijęs su Tarybos reglamentu, nustatančiu Bendrijos tiesioginės paramos schemų pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir taisykles, skirtas tam tikrų lauko kultūrų augintojams skatinti, COM(2003) 23 galutinis.

49. Šiuo atžvilgiu reikia pabrėžti aplinkybę, kad Reglamento Nr. 1782/2003 2 straipsnio c punkte yra apibrėžta teisės sąvoka „žemės ūkio veikla“, kuri, be tradicinės veiklos, akivaizdžiai apima „žemės išlaikymą geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės, kaip nustatyta 5 straipsnyje“.

50. Be to, reikia nustatyti, kad pareiga išlaikyti geros aplinkosauginės būklės be išimties taikoma „žemės ūkio paskirties žemei, pirmiausia žemei, kuri nebenaudojama gamybos tikslais“. Ši nuostata pagrindžiama trečioje Reglamento Nr. 1782/2003 konstatuojamoje dalyje, iš kurios matyti, kad reglamento leidėjo tikslas yra išvengti žemės ūkio paskirties žemės apleidimo. Taigi šios nuostatos tikslas yra ateityje užtikrinti potencialų žemės naudojimą žemės ūkio tikslais. Taigi akivaizdu, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas suvokė glaudų aplinkosaugos ir žemės ūkio santykį.

51. Be to, pirmiau nurodytai BŽŪP reformai, pagal kurią aplinkosaugai skiriama pagrindinė reikšmė[12], svarbios yra Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 nustatytos politinės sąlygos, siejant tiesioginę paramą su taisyklių, kuriomis remiantis įtraukiami pagrindiniai aplinkosaugos reikalavimai, laikymusi. Tai aiškiai nurodyta antroje konstatuojamoje dalyje. Tas pats nustatyta 24 konstatuojamoje dalyje, akcentuojant būtinybę bendrąją išmoką ūkiui padaryti priklausomą nuo kompleksinio paramos susiejimo sąlygų su, be kita ko, aplinkosaugos reikalavimais.

52. Galiausiai aplinkybę, kad Reglamentu Nr. 1782/2003 iš dalies taip pat akivaizdžiai siekiama aplinkosaugos politikos tikslų ir kad valstybės narės gali imtis atitinkamų priemonių, patvirtina IV priede įtvirtinta būtinybė „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“ bei „išsaugoti kraštovaizdžio požymius“, o tai turi labiau aplinkosaugos politinį, o ne žemės ūkio politinį pobūdį.

53. Iš pirmiau nurodytų išvadų matyti, kad BŽŪP tapo Bendrijos politika, kurios dėmesys buvo skirtas aplinkos apsaugai. Reglamente Nr. 1782/2003 ši politika atsispindi tiek, kiek, nepaisant žemės ūkio aspektų akcentavimo, ja taip pat siekiama aplinkosaugos politikos tikslų[13]. Atsižvelgiant į tai, pagal 5 straipsnio 1 dalį ir IV priedą valstybės narės taip pat turi teisę veikti aplinkos apsaugos tikslais.

12 — Žr. šios išvados 43–46 punktus.

13 — L. Dubois, C. Blumann „Droit matériel de l'Union européenne“, 3-asis leidimas, p. 315 ir paskesni, nurodo naujoves, kurios nustatytos naujojoje bendrojoje žemės ūkio politikoje. Prie jų priskiriami vartotojų apsauga, žemės ūkis ir aplinkosauga bei kainų stabilumas. Be to, jie nurodo, kad priėmus Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 sustiprėjo aplinkosaugos politikos sąlygų taikymas.

c) Teisinis pagrindas pagal pirminę teisę

54. Ši išvada taip pat nesiskiria nuo pirminės teisės reikalavimų. Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 Taryba priėmė remdamasi Sutartimi, pirmiausia EB 36 ir 37 straipsniais bei EB 299 straipsnio 2 dalimi, ir su žemės ūkio politika susijusiomis nuostatomis.

55. Tačiau tai neužkerta kelio įtraukti aplinkos apsaugos politikos klausimų, juo labiau kad EB 6 straipsnyje, kuris kaip horizontaliai taikoma nuostata buvo įvirtintas Amsterdamo sutartyje, nurodyta, jog nustatant ir įgyvendinant visas Bendrijos politikos ir veiklos kryptis turi būti atsižvelgiama į aplinkos apsaugos reikalavimus. Ši nuostata atitinka principą, pagal kurį visos Bendrijos priemonės turi atitikti aplinkos apsaugos reikalavimus. Pagal šią nuostatą Bendrijos priemonė negali būti priskiriama prie Bendrijos aplinkosaugos politikos tik dėl to, kad ja atsižvelgiama į šios politikos reikalavimus[14].

14 — Žr. 1990 m. kovo 29 d. Sprendimą *Graikija prieš Tarybą* (C-62/88, Rink. p. I-1527, 20 punktas). Nepaisant to, Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 atveju svarbiausia Bendrijos veiklos sritis akivaizdžiai susijusi su žemės ūkiu.

56. EB 6 straipsniu pirmiausia reikia užtikrinti, kad būtų pasiekti EB 2, 3 straipsnių ir EB 174 straipsnio 1 dalies tikslai[15]. Taigi negalima atmesti galimybės, jog dėl šios Sutarties nuostatos tam tikrose situacijose aplinkos apsauga gali būti viršesnė nei kiti BŽŪP tikslai[16].

2. Valstybių narių kompetencija nustatyti minimalius reikalavimus

a) Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 kaip suteikiantis teisės aktais nustatytus įgaliojimus

57. Bendrijos teisės aktų leidėjas retai savo teisės aktais suteiktus įgaliojimus BŽŪP srityje laikė baigtiniais, todėl valstybėms narėms nebeliko teisės aktais suteiktų įgaliojimų. Bet kuriuo atveju Sutartyje nereikalaujama, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas galutinai nustatytų žemės ūkio politikos klausimus. Bendrijos teisės aktų leidėjas iš

15 — EB 6 straipsnis pagrįstas 3 straipsnyje nurodytomis Bendrijos politikos ir veiklos kryptimis. EB 3 straipsnyje išvardijamos Bendrijos veiklos kryptys, kurios turi įgyvendinti EB 2 straipsnyje įtvirtintus Sutarties tikslus, t. y., be kita ko, taip pat tolygią ekonominės veiklos plėtrą, aukšto lygio aplinkos apsaugą ir jos kokybės gerinimą. Tai rodo, kad horizontaliai taikoma nuostata apima visas Bendrijos priemones. Šiuo atžvilgiu bendroji politika žemės ūkio srityje (3 straipsnio e punktas), bendroji politika transporto srityje (3 straipsnio f punktas), transeuropinių tinklų kūrimo ir plėtros skatinimas (3 straipsnio o punktas) ir priemonės energijos ir turizmo srityse (3 straipsnio u punktas) turi ypatingą svarbą aplinkosaugai (šiuo klausimu taip pat J. Jahns-Böhm, „EU-Kommentar“, J. Schwarze (leid.), EB sutarties 6 straipsnis, 10 punktas, p. 277).

16 — I. Heuser (minėtas 5 išnašoje, p. 201) nuomone, remiantis horizontaliai taikoma aplinkos apsaugos nuostata – EB 6 straipsniu – tam tikrose situacijose dirvos apsauga gali būti svarbesnė nei kiti bendros žemės ūkio politikos tikslai.

principo gali tam tikrus klausimus ar konkrečias reguliavimo sritis palikti nustatyti nacionalinėmis nuostatomis[17], juo labiau kad valstybės narės atlieka pagrindinį vaidmenį įgyvendinant Bendrijos teisę įstatymais ir administraciniu būdu.

58. Taip ir atsitiko šioje byloje. Reglamentas (EB) Nr. 1782/2003 yra sudarytas būtent kaip suteikiantis teisės aktais nustatytus įgaliojimus[18] ir jame aiškiai numatytas valstybių narių įsipareigojimas priimti įgyvendinimo priemones. Pagal 5 straipsnio 1 dalį būtent šie „būtiniausi reikalavimai“ nustatomi atitinkamai remiantis IV priede nurodytu „pagrindu“, kuris savo ruožtu susideda iš daugelio „problemų“ ir „standartų“. Abi kategorijos apima ir tikslus, ir kriterijus, į kuriuos reikia atsižvelgti įgyvendinant reikalavimus. Taigi Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 apsiribojama siūlymu nustatyti norminę bazę[19], suteikiant valstybėms narėms plačią diskreciją nustatyti savarankiškas nuostatas, kaip teisingai nurodo Jungtinės Karalystės vyriausybė ir Komisija[20]. Todėl valstybės narės yra atsakingos už siūlomos norminės bazės sukonkretinimą savo teisinėje sistemoje.

59. Be to, yra kita plati diskrecija interpretuoti, kuri atsiranda dėl bendrąsias sąlygas atitinkančių nuostatų ir aiškintinų sąvokų, pavyzdžiui, atitinkamų valstybės narės priemonių arba naudotinų mechanizmų „tinkamumas“, vartojimo. Šiuo atžvilgiu reikia pritarti Jungtinės Karalystės ir Komisijos pastaboms.

17 — Šiuo klausimu žr. R. Priebe „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik“, *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, p. 1350. Taip pat žr. V. Adam (minėta 9 išnašoje), p. 178, kuri nurodo, kad tam tikri reglamentai BŽŪP srityje valstybėms narėms suteikia teisėkūros įgaliojimų. Nekyla abejonių nei dėl išimtinės Bendrijos kompetencijos, nei dėl tiesioginio reglamento taikymo. Autorė nurodo, kad daugumoje reglamentų valstybėms narėms suteikiama plati diskrecija, kuri jokiu būdu nereiškia, jog iš naujo nacionalizuojama BŽŪP. Su šiuo vertinimu taip pat sutinka R. Priebe, R. Mögele (minėti 4 išnašoje), 19 punktas. G. Thiele „Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG“, Berlynas, 1997, p. 76, skirsto reglamentus į tokius, kuriuose valstybėms narėms nėra palikta jokios diskrecijos nustatyti savarankiškų nuostatų ir kurie dėl to gali būti taikomi tiesiogiai, ir į tokius, kuriuose valstybėms narėms akivaizdžiai yra suteikta kompetencija nustatyti savarankiškas nuostatas arba nepriimti galutinių nuostatų dėl to, kad valstybės narės pasinaudoja diskrecija.

18 — Tai yra tokie reglamentai, kuriuos dėl aiškaus ar numanomo įgaliojimo arba įsipareigojimo reikia papildyti Bendrijos arba nacionalinio teisės aktų leidėjo nustatomomis įgyvendinimo priemonėmis (žr. W. Schroeder „EUV/EGV Kommentar“, R. Streinz (leid.), EB sutarties 249 straipsnis, 61 punktas ir M. Ruffert „EUV/EGV Kommentar“, C. Calliess, M. Ruffert (leid.), 249 straipsnis, 43 punktas, p. 2133). Teisingumo Teismas nusprendė, kad Bendrijos teisės aktų leidėjui neužkertamas kelias reglamente valstybei narei numatyti leidimą priimti įgyvendinimo priemones (žr. 1992 m. lapkričio 11 d. Sprendimą *Roland Teulie* (C-251/91, Rink. p. I-5599, 13 punktas) ir 1979 m. rugsėjo 27 d. Sprendimą *Eridania Zuccherifici* (230/78, Rink. p. 2749, 34 punktas)).

19 — Taip pat P. Borghi „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)“, *Rivista di diritto agrario*, 2005, p. 100, kuris mano, kad IV priede tik pateikta schema (sudaryta iš tikslų ir priemonių, kuriuos reikia taikyti, siekiant juos įgyvendinti), kurios turi laikytis valstybės narės, nustatydamos minimalius geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus. Taip pat mano ir D. Bianchi (minėtas 10 išnašoje), p. 228, t. y. kad Bendrijos teisės aktų leidėjas nustatė tik bendrą teisinį pagrindą. Todėl jis siekė suteikti valstybėms narėms plačią diskreciją ir kartu perduoti didelę atsakomybę.

20 — R. Priebe(minėta 17 išnašoje), p. 1360, nurodo, kad didžiąją Bendrijos žemės ūkio teisės aktų dalį vykdo valstybės narės. Šiuo atžvilgiu ji nurodo, kad Bendrijos žemės ūkio teisės aktų leidėjas suteikė valstybėms narėms diskreciją nustatyti ir diferencijuoti savarankiškas nuostatas. Ši diskrecija matyti priimant bendrąsias sąlygas atitinkančias nuostatas.

b) Praktinis Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 įgyvendinimas Anglijoje

60. Tai vis dėlto neatleidžia valstybių narių nuo pareigos priimti įgyvendinimo priemones, atitinkančias Bendrijos teisę. Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 yra nurodytas teisinis kriterijus, pagal kurį turi būti vertinamos valstybės narės įgyvendinimo priemonės[21].

61. Dėl pagrindinio klausimo, ar ūkininkų pareiga prižiūrėti viešuosius kelius gali būti priskiriama prie minimalių geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimų 5 straipsnio 1 dalies prasme, Jungtinė Karalystė tvirtina, kad tokią veiklą galima priskirti prie IV priede nurodyto „kraštovaizdžio požymių išsaugojimo“ standarto. Tačiau tai ginčija pagrindinės bylos ieškovas.

i) Sąvoka „kraštovaizdis“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 prasme

62. Kyla klausimas, kaip turi būti suprantama sąvoka „kraštovaizdžio požymis“. Kadangi Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 nėra šios teisinės sąvokos apibrėžimo, Teisingumas Teismas turi kompetenciją ją išaiškinti. Šiuo atžvilgiu reikia remtis įprasta reikšme ir kontekstu, kuriame ji paprastai vartojama.

63. Be menui būdingos žodžio „kraštovaizdis“, esančio anglų kalbos sąvokoje („landscape features“)[22], reikšmės, atrodo, reikia suteikti išorinio vaizdo bei geografinę reikšmę[23]. Mano manymu, šioje byloje nagrinėtinos abi pastarosios kategorijos.

21 — Kaip Teisingumo Teismas nurodė sprendime *Eridania Zuccherifici* (minėtas 18 išnašoje, 34 punktas), tiesioginis teisės akto, kuriuo valstybei narei suteikiama teisė priimti ginčijamas nacionalines priemones, taikymas lemia tai, kad nacionaliniai teismai gali patikrinti, ar šios priemonės atitinka Bendrijos reglamento turinį.

22 — Panašiai ir vokiečių („Landschaftselemente“), italų („elementi caratteristici del paesaggio“), olandų („landschapselementen“), portugalų („características das paisagens“) ir švedų („landskapselement“) kalbų versijose.

23 — Tai akivaizdžiai išskirta „Meyers Enzyklopädisches Lexikon“, 9-asis leidimas, 1971–1984, 14 tomas, p. 598.

ii) Kraštovaizdžio kaip išorinio vaizdo sąvoka

64. Pagal kraštovaizdžio, kaip išorinio vaizdo, sąvokos apibrėžimą tai yra ne kas kita kaip „iš tam tikros vietos ar tam tikra kryptimi regima žemės dalis“[24]. Remiantis šiuo kraštovaizdžio sąvokos apibrėžimu keliai, kuriems aiškiai nustatyti viešojo naudojimosi servitutai ir kuriuos būtų galima apžvelgti iš vienos vietos, turėtų būti įtraukti į šią sąvoką.

iii) Geografinė kraštovaizdžio sąvoka

— Topografinės savybės

65. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priede nurodyta sąvoka „kraštovaizdžio požymiai“ vis dėlto turi tam tikrų semantinių skirtumų konkrečiose kalbose. Taigi, pavyzdžiui, prancūzų kalboje daroma nuoroda į „particularités topographiques“[25], kuri turi ryšį su geografine kraštovaizdžio sąvoka, juo labiau kad topografija yra iš geografijos kilusi sąvoka.

66. Atsižvelgiant į graikišką žodžio „topografija“[26] kilmę, dabartinė mokslinė sąvoka suprantama, viena vertus, kaip „vietos pažinimas“, „padėties aprašymas“, „kartografija“. Kita vertus, ji vartojama siekiant apibūdinti vietos konfigūraciją arba struktūrą. Taigi sąvoka „topografija“ yra susijusi ne tik su technika, kuri skirta vietos konfigūracijai atlikti arba žemės paviršiaus struktūrai žemėlapyje pavaizduoti, bet ir su požymiais, kurie turi būti atvaizduoti. Šie požymiai arba topografinės savybės gali būti ir natūralios kilmės, ir sukurtos žmogaus[27]. Prie žmogaus sukurtų požymių yra priskiriami įvairūs pastatai ir infrastruktūros, taip pat keliai[28].

67. Tokiomis aplinkybėmis nesunku kelius, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, apibūdinti nurodant jų topografines savybes.

24 — Pagal „Shorter Oxford English Dictionary“, 5-asis leidimas, 2002, 1 tomas, p. 1536, nurodytą apibrėžimą sąvoką „kraštovaizdis“ („Landscape“) anglų k. reikia suprasti kaip „an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery“. Ji atitinka tos pačios sąvokos prancūzų k. („paysage“) apibrėžimą, kuris pagal „Le Nouveau Petit Robert“, 2007, p. 1836, yra toks: „Etendue de terre qui s'offre à la vue“.

25 — Panašiai ir ispanų kalbos versijoje („particularidades topográficas“).

26 — Sąvoka „topografija“ kilusi iš graikų kalbos ir sudaryta iš dviejų graikiškų žodžių „τόπος“ (topos), kuris reiškia vietą, ir „γραφειν“ (graphein). Taigi „topographein“ pažodžiui reiškia „aprašyti vietą“.

27 — Žr. straipsnį, susijusį su sąvoka „topografija“, „The New Encyclopaedia Britannica“, 15-asis leidimas, 1975, 11 tomas, p. 848 ir „Webster's Ninth New Collegiate Dictionary“, 1987, p. 1244.

28 — Žr. straipsnį, susijusį su topografinio žemėlapio sąvoka („topographic map“), „The New Encyclopaedia Britannica“ (minėta 27 išnašoje), 11 tomas, p. 848, pagal kurį žemėlapyje yra atvaizduojami natūralūs ir žmogaus sukurti požymiai. Pastaroji kategorija apima miestus ir kaimus, kelius, geležinkelius, kanalus, užtvankas, tiltus, tunelius, parkus ir kitus požymius.

— Geografinės kraštovaizdžio sąvokos apibrėžimas

68. Nepaisant to, į geografinę kraštovaizdžio sąvoką yra įtrauktos ir topografinės savybės. Pagal apibrėžimą kraštovaizdis yra „tam tikra žemės paviršiaus dalis, kuri pagal savo išorinį vaizdą ir dėl šioje byloje dominuojančių žemės faktorių (įskaitant žmogaus veiklą) sąveikos turi būdingų požymių ir tuo išsiskiria iš supančios aplinkos“[29]. Remiantis kitu apibrėžimu, „kraštovaizdis“ geografine prasme yra „šalies arba regiono dalis, turinti būdingų topografinių požymių ir formuojama bei keičiama dėl (įprastai natūralių) procesų arba veiksnių“[30].

69. Remiantis šiais apibrėžimais, matomi keliai, kuriems aiškiai nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, gali būti „kraštovaizdžio požymiai“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme. Pirmame iš anksčiau minėtų apibrėžimų, kuriame nustatoma geografinė kraštovaizdžio sąvoka, aiškiai nurodoma, kad žemės paviršiaus dalis gali būti veikiama ir žmogaus veiklos, kaip antai tiesiant kelius. Antrajame kraštovaizdžio apibrėžime tokie žmogaus veiklos veiksniai, atrodo, bent jau visiškai aiškiai nėra nurodomi, nežiūrint to, kad jame nustatyta, jog apibrėžiama vietovė iš principo yra veikiama natūralių veiksnių.

70. Be to, išvada, kad kelius, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, apima sąvoka „kraštovaizdis“, grindžiama aplinkybe, jog žmogaus intervencinė veikla gamtoje bet kuriuo atveju neturi būti visuomet vertinama tik kaip žalinga, tačiau ją reikia pripažinti ir naudingu veiksniu formuojant aplinką, pavyzdžiui, kuriant ir formuojant kraštovaizdį. Atsižvelgiant į tai, šiandien kraštovaizdis skirstomas į „originalų gamtos kraštovaizdį“ ir žmogaus intervencinės veiklos sukurtą „kultūrinį kraštovaizdį“[31].

71. Remiantis tuo, kas išdėstyta, pagal dabartinį supratimą kraštovaizdžius galima formuoti naudojant natūralius elementus, kaip antai „medžius, krūmus, krūmynus, gyvatvores, gėles, pievas, vandens telkinius ir uolas“, taip pat dirbtinius objektus, kaip antai „denius, terasas, aikštes, grindinius, paviljonus ir šaltinius“[32]. Visa tai patvirtina, kad ir požymiai, kuriuos sukuria žmogus, pavyzdžiui, nutiesti pėsčiųjų ir laukų keliai, turi būti vertinami kaip kraštovaizdžio dalis anksčiau nurodyta geografine prasme.

29 — Žr. „Meyers Enzyklopädisches Lexikon“ (minėtas 23 išnašoje), 14 tomas, p. 598.

30 — „Shorter Oxford Dictionary“ (minėtas 23 išnašoje), 1 tomas, p. 1536, sąvoka „kraštovaizdis“ anglų k. apibrėžiama kaip georafijos sąvoka, kurioje nurodoma: „a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents“.

31 — Žr. „Meyers Enzyklopädisches Lexikon“ (minėtas 23 išnašoje), 14 tomas, p. 598.

32 — Šiuo klausimu žr. išsamų straipsnį apie sąvoką „landscape architecture“, „The New Encyclopaedia Britannica“ (minėta 27 išnašoje), 7 tomas, p. 139 ir paskesni.

72. Taigi konstatuotina, kad keliai, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, taip pat turi būti laikomi „kraštovaizdžio požymiais“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme.

c) Priemonė, skirta „kraštovaizdžio požymiams išsaugoti“

73. Nustatydama ūkininkams prievolę prižiūrėti kelius, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, valstybė narė vykdo Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priede nustatytą pareigą pagal Bendrijos teisę rūpintis, kad kraštovaizdžio požymiai būtų išsaugomi arba išlaikomi.

74. Anglijos įgyvendinimo reglamento tikslas – užtikrinti tokių viešųjų kelių išlaikymą. Šiame reglamente įtvirtintos nuostatos, kurios turi skatinti ūkininką saugoti viešuosius kelius. Viena vertus, pagal šias nuostatas grasinant sankcija draudžiama ardyti matomo pėsčiųjų tako, tako galvijams varyti ar bet kurio kito viešojo kelio paviršių. Kita vertus, atsižvelgiant į šias nuostatas, ūkininkas įpareigojamas atkurti sugadintą pėsčiųjų taką ar taką galvijams varyti, kad būtų galima įgyvendinti teisę naudotis keliu ar taku.

75. Taigi Anglijos įgyvendinimo reglamente nustatytomis priemonėmis yra visiškai užtikrinamas gamtovaizdžio požymių išlaikymas.

d) Viešųjų kelių priežiūra kaip priemonė „užtikrinti naudojimo lygį“ ir „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme

76. Tokia priemonė galėtų būti iš karto priskirta prie „problemos“ „užtikrinti naudojimo lygį“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme. Ji apima ir reikalavimą „užtikrinti minimalų naudojimo lygį“, ir reikalavimą „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“.

77. Atsižvelgiant į tai, kad, kaip teigiama šioje išvadoje, kraštovaizdžio sąvoką reikėtų aiškinti plačiai, t. y. ji taip pat turėtų apimti viešuosius kelius kaip kraštovaizdžio požymius, nedraudžiama nustatytas priemones šiems keliams išlaikyti, numatytas Anglijos įgyvendinimo reglamente, laikyti priemonėmis, skirtomis „naudojimo lygiui užtikrinti“ šios nuostatos prasme.

78. Nepaisant to, manau, nekyla abejonių, jog viešiesiems keliams skiriama didžiulė reikšmė, siekiant išlaikyti žmonių buveines kaimo

vietovėse, juo labiau kad jau romėnų teisėje buvo pripažinta kelio servituto svarba ekonominiam žmonijos vystymuisi[33]. Pirmiausia kelio servitutas suteikia ūkininkams galimybę patekti prie savo naudojamos žemės ūkio paskirties žemės.

79. Kita vertus, viešieji keliai, kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą[34], skatina kaimo vietovės gyventojų bei lankytojų iš kitų teritorijos dalių mobilumą. Būtent dėl kraštovaizdžio patraukliuose regionuose pėsčiųjų ir turistiniai takai gali padidinti gamtos lankomumą ir taip suteikti galimybę rengti trumpalaikes ir ilgalaikes išvykas, o tai taip pat naudinga kaimo ir miesto gyventojų poilsiui[35]. Rekreacinė aplinkos funkcija, kurią stiprina viešųjų kelių egzistavimas, turi ekonominę naudą kaimo gyventojams, kurių gyvenimas dažnai priklauso nuo turizmo, nes ji prisideda prie kaimo ekonomikos gerinimo.

80. Be to, viešieji keliai skirti aplinkai saugoti, pažymint jais lankytojams skirtus turistinius maršrutus, nepavojingus florai ir faunai, ir taip užtikrinant, kad būtų apribotas žmonių daromas neigiamas poveikis aplinkai. Taip pat jie padeda išsaugoti faunos ir floros buveines. Kartu užtikrinama, kad pėstieji

33 — Remiantis R. Monier „Manuel élémentaire de droit romain“, 6-asis leidimas, Paryžius, 1947, p. 432, servitutai, kuriems priklauso ir kelio servitutas, yra nustatyti, kad būtų padidintas optimalus žemės sklypo ūkinis naudojimas. Romėnų teisėje servitutai buvo skirstomi į kaimo (*servitutes praediorum rusticorum*) ir miesto servitutus (*servitutes praediorum urbanormum*). Šį skirstymą lėmė ne tai, kur buvo atitinkami sklypai, o tai, koks buvo servituto tikslas. Kaimo servitutai apėmė teisę pėstute kirsti žemės sklypą (*iter*), teisę važiuoti per jį (*via*), teisę varyti per jį gyvulius (*actus*) ir teisę per jį leisti vandenį (*acquae ductus*). Šie keturi servitutai buvo seniausi romėnų teisėje žinomi servitutai. Kelio servitutas (*iter*) taip pat suteikė teisę joti. Servitutas *via* apėmė teisę eiti, važiuoti ir varyti gyvulius. Servitutas *acquae ductus* galėjo apimti taip pat teisę pasisemti vandens iš šaltinio. Kitoms kaimo servituto rūšims priklausė teisė vesti gyvulius girdyti, teisė semti vandenį, ganyti gyvulius ir ieškoti mineralų (žr. T. Mayer-Maly „Römisches Recht“, 2-asis leidimas, 1999, p. 97 ir paskesni).

34 — Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateiktos tam tikros teisės akto poveikio vertinimo (*Regulatory Impact Assessment*, toliau – RIA) ištraukos. Jose nurodomas Anglijos įgyvendinimo reglamento poveikis ekonomikai, aplinkai, bendroms kaimo vietovėms bei regionams.

35 — Žr. K. Ditt „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990“, *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen*, Franz-Josef Brüggemeier ir Jens Ivo Engels (leid.), 2005, p. 39, kuris nurodo, kad Anglijos ir Velso teisės aktuose, susijusiuose su gamtos apsauga praeito šimtmečio penktajame dešimtmetyje, jau buvo griežtai atskirta gamtos apsauga moksliniais tikslais bei gamtos ir kraštovaizdžio apsauga estetikos ir turizmo tikslais. Atsižvelgdamas į gamtos ir kraštovaizdžio apsaugą estetikos ir turizmo tikslais, 1949 m. kovo 18 d. Parlamentas priėmė *National Parks and Access to the Countryside Act*. Įstatyme, be kita ko, numatyta, kad *County Councils*, sudarę susitarimus su savininkais, turėjo leisti žmonėms, norintiems poilsiauti, naudotis laisva, nenaudojama žemės ūkio paskirties žeme ir užtikrinti senus kelio servitutus bei nustatyti naujus. Prie įrengtų gamtos parkų turėjo būti įrengiamos vadinamosios *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB). Galiausiai, atsižvelgdama į pokario metais didėjantį susidomėjimą naudotis gamta ir kraštovaizdžiu, 1968 m. rugpjūčio 3 d. vyriausybė priėmė *Countryside Act*. Šis aktas suteikė *County Councils* galimybę norintiems poilsiauti žmonėms sukurti *Country Parks*, dėl kurių atsiradusias dideles išlaidas turėjo padengti valstybė. Šiuo metu taikomas *Countryside and Rights of Way Act 2000* nustato visuomenei galimybę patekti į kaimo vietoves; pagal konstatuojamąsias dalis įstatymu taip pat siekiama aplinkosaugos politikos tikslų, kaip antai „natūralaus regiono grožio išlaikymas“, „gamtos apsauga“ ir „faunos apsauga“.

turistai ir žygių dalyviai neišklysdami keliautų specialiai pažymėtais takais ir neteisėtai neįeitų į kaimyninius žemės ūkio paskirties sklypus bei nepadarytų žalos juose auginamiems pasėliams.

81. Šiuo atžvilgiu yra teisėtas viešasis interesas nuolat prižiūrėti viešuosius kelius ir saugoti, kad jie nebūtų ardomi. Kadangi pareiga prižiūrėti kelius, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, yra skirta šiam tikslui pasiekti, tai ją taip pat galima priskirti prie priemonės „išvengti buveinių savybių pablogėjimo“ Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 IV priedo prasme.

3. Išvados

82. Apibendrinant būtų galima teigti, kad Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalyje ir IV priede numatyta plati valstybių narių diskrecija nustatant būtiniausius geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus[36].

83. Prie šioje nuostatoje nurodytų būtiniausių reikalavimų priskiriami ir tie, kuriais siekiama pagrindinio aplinkosaugos tikslo. Prie šios būtiniausių reikalavimų grupės galima priskirti kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūrą, juo labiau kad iš IV priedo matyti, kad prie nustatytų standartų priskiriamas kraštovaizdžio požymių išsaugojimas, t. y. išlaikymas. Viešieji keliai, kaip jau minėta, yra kraštovaizdžio požymiai šios nuostatos prasme[37].

84. Kita vertus, įstatymais numatyta pareiga, nustatyta Anglijos įgyvendinimo reglamente, užtikrina minimalius žemės priežiūros reikalavimus IV priedo prasme, nes remiantis ja garantuojamas minimalus naudojimosi lygis ir išvengiama buveinių savybių pablogėjimo[38].

85. Viešųjų kelių priežiūra, kaip regioniniu lygiu nustatytas būtiniausias reikalavimas Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalies prasme, atitinka IV priede išdėstytą sistemą. Be to, nėra jokių aplinkybių, patvirtinančių, jog ši priemonė pati savaime yra neproporcinga tikslui, kuriuo siekiama išlaikyti visą žemės ūkio paskirties žemę geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės. Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 antroje konstatuojamoje dalyje įtvirtintų „proporcingų, objektyvių ir pasvertų kriterijų“ taikymas yra susijęs su sprendimu, kurį tiesioginės pagalbos mokėjimo nutraukimo atžvilgiu turi priimti valstybė narė ir dėl kurio teisėtumo prireikus turi nuspręsti kompetentingas nacionalinis

36 — Žr. šios išvados 57 punktą.

37 — Žr. šios išvados 72 punktą.

38 — Žr. šios išvados 77 ir 81 punktus.

teismas. Galiausiai nurodoma, jog pagal šio reglamento antrą konstatuojamąją dalį toks nutraukimas negali pažeisti pagal kitas Bendrijos ar nacionalinės teisės nuostatas nustatytų sankcijų.

86. Šiuo atžvilgiu Anglijos įgyvendinimo reglamentas patenka į Reglamente (EB) Nr. 1782/2003 nustatytą reguliavimo sritį.

87. Todėl į pirmąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti taip, kad valstybė narė gali į jos pagal Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalį ir IV priedą numatytus geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartus įtraukti reikalavimus dėl kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūros.

B — *Dėl antrojo klausimo*

88. Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar tuo atveju, jeigu valstybės narės vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims, kuriose taikomi skirtingi geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimai pagal Reglamento (EB) Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą, bendrajam Bendrijos teisės nediskriminavimo principui neprieštarauja skirtingas Bendrijos teisės įgyvendinimas valstybės narės regionuose.

1. Dėl decentralizuoto Bendrijos teisės įgyvendinimo

89. Prieš nagrinėjant pagrindinės bylos ieškovo nurodytą bendrojo Bendrijos teisės nediskriminavimo principo pažeidimą būtina pažymėti, kad Bendrijos teisei neprieštarauja valstybės narės ir regioniniu lygiu decentralizuotas įgyvendinimas. Tai galima paaiškinti BŽŪP reikalavimais teisės aktus įgyvendinti decentralizuotai ir diferencijuotai ir Teisingumo Teismo praktikoje pripažinta valstybių narių autonomija naudotis konstitucinėmis teisėmis paskirstant nacionalinę kompetenciją.

a) Decentralizuotas ir diferencijuotas teisės aktų priėmimas pagal BŽŪP

90. BŽŪP reformos, priimtos „Darbotvarkėje 2000“, gairės apima Bendrijos kompetencijos autonomiją vietiniu lygiu ir lanksčias programas, pasirenkant įvairias priemones, kurios gali būti įgyvendinamos atsižvelgiant į specifinius valstybių narių poreikius[39]. Kitaip tariant, šiuo metu autonomija ir diferenciacija yra pagrindiniai dabartinės BŽŪP elementai[40].

91. Reglamentu Nr. 1782/2003 yra įgyvendinama ši politinė koncepcija, 5 straipsnio 1 dalyje aiškiai nurodant, kad valstybės narės gali nustatyti būtiniausius reikalavimus „nacionaliniu ar regioniniu lygiu“. Tai leidžia daryti išvadą, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas nemanė, jog reikia visose valstybėse narėse nustatyti vienodą reguliavimo metodą, o, atvirkščiai, siekė perduoti kiekvienai valstybei narei galimybę pasirinkti tinkamą valdymo lygį jos atitinkamoje politinėje sistemoje.

92. Regioninis agrarinės teisės kūrimas yra reikšmingas aplinkybei, patvirtinančiai, kad regioninė diferenciacija būtina. Taigi EB 33 straipsnio 2 dalies a punkte reikalaujama, kuriant BŽŪP ir numatant konkrečius jos įgyvendinimo būdus, atsižvelgti į struktūrinių bei gamtinių įvairių žemės ūkio regionų skirtumus. Diskrecija, kuri remiantis Reglamentu Nr. 1782/2003 suteikiama nacionaliniams ir regioniniams sprendimus priimantiems subjektams įgyvendinant aptariamą reglamentą, taip pat padeda diferencijuoti pagal kiekvieno regiono poreikius[41].

39 — Žr. Komisijos informacinį lankstinuką „Darbotvarkė 2000 – Europos Sąjungos stiprinimas ir plėtra“, p. 7 (galima rasti *http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm).* Be to, „Darbotvarkės 2000“ motyvuose nurodoma: „Žemės ūkis penkiolikoje Sąjungos valstybių yra labai įvairus, atsižvelgiant į jų gamtos išteklius, auginimo metodus, konkurencingumą ir pajamas, taip pat į jų tradicijas. Ši įvairovė yra Europos žemės ūkio stiprioji pusė, atspindinti jo ypatumus ir lygį. Tačiau siekiant gauti iš to daugiau naudos, ši įvairovė reikalauja, kad būtų daromos atitinkamos žemės ūkio politikos išvados – dabartinis BŽŪP veikimo metodas ir valdymas buvo sukurtas Šešeto Bendrijai ir lig šiol liko beveik nepakitęs. Žemės ūkio politika nepatenkina 15 valstybių narių Sąjungos, kuri ruošiasi priimti naujų narių, poreikių. Ji yra sudėtinga, biurokratinė ir galiausiai nesuprantama ūkininkams. Todėl turi būti sukurtas naujas *decentralizuotas* modelis, kuris valstybėms narėms suteiktų galimybę pačioms spręsti tam tikrus klausimus, geriau atsižvelgiant į atitinkamų sektorių arba atitinkamų vietinių aplinkybių ypatumus“, COM (1998) 158 galutinis, p. 3.

40 — Šiuo klausimu taip pat R. Priebe (minėtas 17 išnašoje), p. 1351 ir V. Adam (minėta 9 išnašoje), p. 239.

41 — C. Boch „Devolution and Community law“, *A true European*, 2005, p. 54, nurodo, kad autonominiai sprendimus priimantys subjektai daugiausia turi nagrinėti klausimus, kuriais Bendrijos teisės aktų leidėjas nustato esminius politinius tikslus. Tai taip pat susiję ir su tais atvejais, kai regioninio masto sprendimus priimantiems subjektams suteikiama diskrecija priimti savarankiškas nuostatas. Vis dėlto ši diskrecija leidžia jiems atsižvelgti į regioninius ar vietinius skirtumus.

93. Ir kiti argumentai, pavyzdžiui, valstybės, regionų ir net vietos sprendimus priimančių subjektų buvimas arčiau įvykių ir piliečių[42], teisės supaprastinimas bei administracinės naštos sumažinimas, liudija apie decentralizuotą agrarinės teisės struktūrą, jeigu visada laikomasi Bendrijos tikslų, susijusių su BŽŪP.

b) Valstybių narių autonomija paskirstant jų nacionalinę kompetenciją

94. Regionų agrarinės teisės nuostatose dėmesys skiriamas būtent padidėjusiai Europos Sąjungos regionų reikšmei, kuri pasireiškia, pavyzdžiui, tuo, kad Mastrichto sutartimi į Sutartį įtraukiamas subsidiarumo principas, sudaromas Regionų komitetas ir nustatoma regionų atsakomybė už Bendrijos teisės įgyvendinimą, taip pat nustatoma galimybė atstovauti Taryboje pagal EB 203 straipsnį. Be to, atsižvelgiama į dabartinius siekius vykdyti decentralizaciją valstybėse narėse, kaip antai Jungtinėje Karalystėje, kuri laikosi politiškai visai vienodos logikos[43], o tai leidžia daryti išvadą apie plėtros konvergenciją Bendrijos ir valstybių narių lygiu[44].

95. Galiausiai decentralizuotas Bendrijos teisės įgyvendinimas atitinka nusistovėjusią

42 — Tai bent jau atitinka subsidiarumo idėją, tuo nepatvirtinant EB 5 straipsnio 2 dalies taikymo, juo labiau kad pagal šią nuostatą subsidiarumo principas netaikomas Bendrijos išimtinės kompetencijos atveju. Teisės doktrinoje diskutuojama, kokia yra išimtinė Bendrijos kompetencija žemės ūkio srityje (šiuo klausimu žr. W. Schwartz (minėtas 4 išnašoje) 37 skyrius, 7 punktas, p. 38). Net jei kalbama apie Bendrijos ir valstybių narių konkuruojančią kompetenciją (žr. 1990 m. gegužės 17 d. Sprendimą *Weingut Dietz-Matti* (C-158/89, Rink. p. I-2013)), dėl nuolatos didėjančio teisės aktų žemės ūkio srityje skaičiaus ir aplinkybės, jog beveik visos bendrosios nuostatos šioje srityje įtvirtinamos reglamentais, konkrečioms valstybėms narėms nebuvo palikta diskrecijos. Kita vertus, kaip teisingai nurodo K. Lenaerts, P. Van Nuffel „Constitutional Law of the European Union“, 2-asis leidimas, Londonas 2005 m., 5-029 punktas, p. 102, subsidiarumo idėja, kaip politinis principas, yra senesnė už EB 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nuostatą ir todėl dar iki įtvirtinimo Sutartyje turėjo poveikį daugeliui Bendrijos politikos sričių, tarp jų ir BŽŪP.

43 — Žr. P. Leyland „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli“, *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Turinas, 2003, p. 91 ir paskesni, kuris pažymi, kad kompetencijos Jungtinės Karalystės regionuose perskirstymu, įvardytu „devolution“, iš esmės siekiama modernizuoti valstybės administraciją ir suteikti piliečiams didesnę galimybę dalyvauti priimant svarbius sprendimus. Be to, šia plėtra siekiama užtikrinti, kad būtų atsižvelgiama į kiekvieno regiono ypatumus.

44 — A. Torre „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito“, *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Turinas, 2003, p. 144 ir paskesni, kalba apie „devolution“ Jungtinėje Karalystėje ir Europos Sąjungos konstitucionalizacijos proceso konvergenciją, kuri skatina didelių regionų vietos savivaldos institucijų autonomiją. P. Birkinshaw „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution“, *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milanas, 2003, p. 67, pabrėžia, kad „devolution“ Jungtinėje Karalystėje vystėsi tuo metu, kai regionams Europos Sąjungoje buvo teikiama didelė reikšmė.

Teisingumo Teismo praktiką[45], pagal kurią kiekviena valstybė narė gali laisvai paskirstyti kompetenciją, įskaitant ir teisės aktų leidimo kompetenciją, savo viduje ir įgyvendinti Bendrijos teisės aktus, kurie nėra tiesiogiai taikomi, regionų ar vietos valdžios institucijų priimtomis priemonėmis su sąlyga, kad šis kompetencijos paskirstymas leidžia tinkamai įgyvendinti konkrečius Bendrijos teisės aktus. Klausimas, pavyzdžiui, kuri valstybės narės institucija įgyvendina direktyvą, susijęs ne su Bendrijos teise, o su atitinkamais nacionaliniais kompetenciją nustatančiais teisės aktais[46].

96. Kita Bendrijos teisės sistemos neutralumo pusė valstybių narių organizacinės struktūros atžvilgiu yra ta, jog valstybė narė negali remtis vidaus situacijomis, siekdama išvengti įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę, lygiai taip pat kaip, laikydamasi savo konstitucinių nuostatų, gali laisvai paskirstyti savo nacionalinę kompetenciją[47].

97. Nors Sutartyje, būtent EB 249 straipsnio 3 dalyje, decentralizuoto perkėlimo arba Bendrijos teisės įgyvendinimo sistema aiškiai numatyta tik direktyvos teisinei formai, tačiau ši sistema taikoma perkeliant arba įgyvendinant ir kitus Bendrijos teisės aktus, pavyzdžiui, reglamentą, kurį reikia sukonkretinti remiantis valstybių narių norminiais aktais[48]. Reglamentas Nr. 1782/2003, kaip jau nustatyta[49], priskirtinas prie šios Bendrijos teisės aktų kategorijos.

45 — 2003 m. birželio 12 d. Sprendimas *Komisija prieš Liuksemburgą* (C-97/01, Rink. p. I-5797, 37 punktas); 2001 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Komisija prieš Ispaniją* (C-417/99, Rink. p. I-6015, 37 punktas); 1992 m. lapkričio 10 d. Sprendimas *Hansa Fleisch* (C-156/91, Rink. p. I-5567, 23 punktas); 1991 m. vasario 28 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-131/88, Rink. p. I-825, 71 punktas); 1988 m. sausio 14 d. Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (227–230/85, Rink. p. 1, 9 punktas) ir 1982 m. gegužės 25 d. Sprendimas *Komisija prieš Nyderlandus* (97/81, Rink. p. 1819, 12 punktas ir 96/81, Rink. p. 1791, 12 punktas). Be to, žr. generalinės advokatės E. Sharpston 2007 m. birželio 28 d. Išvadą byloje *Gouvernement de la Communauté française ir Gouvernement wallon* (C-212/06, Rink. p. I-1683, 101 punktas) bei generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer 2002 m. gruodžio 10 d. Išvadą byloje *Komisija prieš Vokietiją* (C-103/01, Rink. p. I-5369, 27 punktas).

46 — Šiuo klausimu žr. M. Ruffert (minėtas 18 išnašoje), 249 skyrius, 63 punktas, p. 2140.

47 — Tai rodo, kad, kaip pripažino Teisingumo Teismas, Bendrijos teisės aktai yra tarptautinės kilmės (žr. 1963 m. vasario 5 d. Sprendimą *Van Gend en Loos*, 26/62, Rink. p. 25 ir 1964 m. liepos 15 d. Sprendimą *Costa prieš ENEL*, 6/64, Rink. p. 1269). Tarptautine teise tik nustatomi valstybių santykiai, nesikišant į jų vidaus reikalaus. Šiuo atžvilgiu dėl valstybių suverenios lygybės principo ji neturi nieko bendro su valstybės organizavimą nustatančiais teisės aktais. Todėl tai atitinka Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 27 straipsnyje kodifikuotą paprotinės tarptautinės teisės principą, nustatantį, jog sutarties šalis negali remtis savo nacionaline teise, siekdama pateisinti tarptautinės sutarties nevykdymą. Kaip teisingai nurodo C. Boch (minėtas 41 išnašoje, p. 54), vertinant formaliai, ES ir EB sutartys yra tarptautiniai susitarimai, kurie valstybėms narėms yra privalomi. Aplinkybė, kad valstybės narės yra Sutarties šalys, reiškia, jog Sąjungos atžvilgiu atitinkama valstybės narės konstitucinė santvarka turi būti nesvarbi. Sąjunga neturi nieko bendro su vidaus reikalais, ji privalo iš esmės būti „akla“, kai skirstoma nacionalinė kompetencija.

48 — Žr. 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Scheer* (30/70, Rink. p. 1197, 10 punktas) ir 1981 m. spalio 20 d. Sprendimą *Komisija prieš Belgiją* (137/80, Rink. p. 2393, 3–9 punktai). Šiuo klausimu taip pat žr. K. Lenaerts, P. Van Nuffel (minėti 42 išnašoje), 14–047 punktai, p. 607.

49 — Žr. šios išvados 58 punktą.

98. Todėl tuo atveju, jeigu vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims ir jeigu valdžios institucijos, remdamosi joms suteiktais įgaliojimais leisti teisės aktus, taiko skirtingus geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartus pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą, tai neprieštarauja Bendrijos teisei.

2. Dėl nediskriminavimo principo pažeidimo

99. EB 34 straipsnio 2 dalyje nustatytas Bendrijos teisės nediskriminavimo principas, kuriuo akivaizdžiai remiasi pagrindinės bylos ieškovas[50], yra konkreti bendrojo lygybės principo, reikalaujančio, kad panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos – vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas, išraiška[51].

100. Pagal Teisingumo Teismo praktiką valstybės narės privalo laikytis EB 34 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto principo, įgyvendindamos Bendrijos teisės nuostatą ir pirmiausia tuo atveju, jeigu joms leidžiama rinktis iš įvairių taikymo metodų ar galimybių[52]. Taigi nediskriminavimo principas, kaip objektyvi teisės norma, yra taikomas ne tik Bendrijos teisės

50 — Nors savo pareiškime pagrindinės bylos ieškovas remiasi tik bendraisiais nediskriminavimo ir lygybės principais, jis nurodo Teisingumo Teismo praktiką, susijusią su EB 34 straipsnio 2 dalimi. Vis dėlto nagrinėjamoje byloje yra taikoma tik EB 34 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatytas tik specialus nediskriminavimo draudimas, taikomas ne tik bendram žemės ūkio rinkų organizavimui, bet ir visai BŽŪP (šiuo klausimu žr. 4 išnašoje minėtą W. Schwartz, 34 skyrius, 30 punktas, p. 34).

51 — Žr. 2007 m. spalio 23 d. Sprendimą *Lenkija prieš Tarybą* (C-273/04, Rink. p. I-8925, 86 punktas); 2006 m. birželio 22 d. Sprendimą *Belgija prieš Komisiją* (C-182/03, Rink. p. I-5479, 170 punktas); 2006 m. kovo 30 d. Sprendimą *Ispanija prieš Tarybą* (C-87/03 ir C-100/03, Rink. p. I-2915, 48 punktas); 2003 m. kovo 6 d. Sprendimą *Niemann* (C-14/01, Rink. p. I-2279, 49 punktas); 2000 m. balandžio 13 d. Sprendimą *Karlsson ir kt.* (C-292/97, Rink. p. I-2737, 39 punktas); 1998 m. kovo 10 d. Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-122/95, Rink. p. I-973, 62 punktas); 1997 m. balandžio 17 d. Sprendimą *EARL de Kerlast* (C-15/95, Rink. p. I-1961, 35 punktas); 1995 m. spalio 17 d. Sprendimą *Fishermen's Organisations ir kt.* (C-44/94, Rink. p. I-3115, 46 punktas); 1992 m. sausio 10 d. Sprendimą *Kühn* (C-177/90, Rink. p. I-35, 18 punktas); 1988 rugsėjo 20 d. Sprendimą *Ispanija prieš Tarybą* (203/86, Rink. p. 4563, 25 punktas); 1986 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Klensch* (201/85 ir 202/85, Rink. p. 3477, 9 punktas); 1980 m. kovo 27 d. Sprendimą *Salumi ir kt.* (66/79, 127/79 ir 128/79, Rink. p. 1237, 14 punktas); 1977 m. spalio 19 d. Sprendimus *Ruckdeschel ir Ströh* (117/76 ir 16/77, Rink. p. 1753, 7 punktas) ir *Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson ir Providence agricole de la Champagne* (124/76 ir 20/77, Rink. p. 1795, 16 punktas); 1978 m. spalio 25 d. sprendimus *Koninklijke Scholten-Honig ir De Bijenkorf* (125/77, Rink. p. 1991, 26 punktas) ir *Royal Scholten-Honig und Tunnel Refineries* (103/77 ir 145/77, Rink. p. 2037, 26 punktas), taip pat mano 2008 m. rugsėjo 4 d. Išvadą byloje *Komisija prieš Ispaniją* (C-338/06, Rink. p. I-10139, 57 punktas).

52 — Sprendimas *Klensch* (minėtas 51 išnašoje, 10 punktas) ir 1994 m. liepos 14 d. Sprendimas *Graff* (C-351/92, Rink. p. I-3361, 17 ir 18 punktai).

aktų leidėjui, kuriam jis skirtas pirmiausia, bet ir valstybėms narėms, jeigu jos veikia, pavyzdžiui, pagal kompetenciją, suteiktą dėl Bendrijos reglamento vykdymo arba vykdant Bendrijos reglamentą[53].

101. Pirmiausia pagal Bendrijos teisės nediskriminavimo principą teisiškai reikalaujama, kad egzistuotų nevienodas požiūris, todėl kyla klausimas dėl reikšmingo referencinio pagrindo. Šiam pagrindui yra priskiriamas, be kita ko, lyginamų asmenų ratas[54].

a) Reikšmingas referencinis pagrindas, skirtas nevienodam požiūriui įvertinti

i) Kriterijų, pagal kuriuos nustatoma atranka valstybės pagalbos teisėje, taikymas *mutatis mutandis*.

102. Kaip teisingai tvirtina Vokietijos vyriausybė, referencinis pagrindas, skirtas nevienodam požiūriui įvertinti, nebūtinai turi būti apibrėžtas neperžengiant valstybės narės teritorijos ribų, tačiau jis gali apsiriboti viena nacionalinės teritorijos dalimi.

103. Tai patvirtino Teisingumo Teismas, nagrinėdamas valstybės pagalbos teisę, sprendime *Portugalija prieš Komisiją*[55], kuriame jis analizavo klausimą, ar tik regione taikomos mokesčio tarifo sumažinimo priemonės turi būti vertinamos kaip EB 87 straipsnio 1 dalyje nurodyta valstybės pagalba, „kuri (palaiko) tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą“, t. y. yra atrankinio pobūdžio.

104. Kaip šiame sprendime pažymi Teisingumo Teismas, dėl atrankos sąlygos, kuri yra sudėtinė valstybės pagalbos dalis, įvertinimo iš nusistovėjusios Bendrijos teismų praktikos yra aišku, kad EB 87 straipsnio 1 dalis reikalauja nustatyti, ar pagal konkrečią teisinę sistemą, taikant nacionalinę priemonę, galima „tam tikras įmones ar prekes“ paremti labiau nei kitas, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši, atsižvelgiant į minėtos sistemos siekiamus tikslus[56]. Teisingumo Teismo nuomone, tokios analizės taip pat reikalaujama priemonės, priimtos ne nacionalinio teisės aktų leidėjo, o infravalstybinės institu-

53 — Šiuo klausimu žr. T. Van Rijn „Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar“, Groeben ir Schwarze (leid.), 1 tomas, 6-asis leidimas, EB 34 straipsnis, 59 punktas.

54 — 2007 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *Voß* (C-300/06, Rink. p. I-10573, 40 punktas) ir 2004 m. sausio 13 d. Sprendimas *Allonby* (C-256/01, Rink. p. I-873, 61 ir 73 punktai).

55 — 2006 m. rugsėjo 6 d. Sprendimas *Portugalija prieš Komisiją* (C-88/03, Rink. p. I-7115, 57 punktas).

56 — Sprendimas *Portugalija prieš Komisiją* (minėtas 55 išnašoje, 54 punktas); 2005 m. kovo 3 d. Sprendimas *Heiser* (C-172/03, Rink. p. I-1627, 40 punktas); 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *GIL Insurance ir kt.* (C-308/01, Rink. p. I-4777, 68 punktas); 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimas *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, Rink. p. I-8365, 41 punktas).

cijos, atveju, nes teritorinės, o ne centrinės institucijos priimta priemonė gali būti valstybės pagalba, jeigu įvykdytos EB 87 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos[57].

105. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas svarstė, ar infravalstybinis subjektas turi tokį teisinį ir faktinį statusą, dėl kurio jis yra pakankamai autonominis, palyginti su valstybės narės centrine vyriausybe, kad dėl priemonių, kurias šis subjektas priima, jis, o ne centrinė vyriausybė atlieka pagrindinį vaidmenį apibrėžiant politinę ir ekonominę aplinką, kurioje įmonės veikia[58]. Tokiu atveju teritorija, kurioje infravalstybinis subjektas, priemonės autorius, įgyvendina savo kompetenciją, o ne visa nacionalinė teritorija yra tinkamas kontekstas nustatyti, ar dėl tokio subjekto priimtos priemonės kai kurios įmonės remiamos labiau, palyginti su kitomis, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši, atitinkamos priemonės ar teisinės sistemos siekiamų tikslų atžvilgiu[59].

106. Manau, logiška taikyti tokį požiūrį nagrinėjamoje situacijoje, nes Teisingumo Teismo naudoti kriterijai padeda įvertinti situacijos, kuri, nepaisant sektoriui būdingų terminų, – kaip vadinamoji atranka valstybės pagalbos teisės atveju – galiausiai reiškia ne ką kitą kaip nevienodą požiūrį į rinkos subjektus, egzistavimą.

107. Jeigu šis požiūris šioje situacijoje yra taikomas pagal analogiją, tai reikšmingas referencinis pagrindas, skirtas nagrinėjamos nuostatos diskriminaciniam pobūdžiui įvertinti, turėtų apsiriboti atitinkama valstybės narės sudedamąja dalimi, kurios administraciniai organai turi savarankišką kompetenciją priimti teisės aktus pagal atitinkamai taikomas konstitucines nuostatas.

108. Šioje konkrečioje byloje referencinis pagrindas turėtų būti nustatytas Anglijai, kaip sudedamajai Jungtinės Karalystės daliai, juolab kad, kaip minėta šios išvados pradžioje[60], regiono reikalų atžvilgiu pagal regiono teisės aktus ir „Memorandum of understanding“ (Tarpusavio supratimo memorandumas) Jungtinės Karalystės vyriausybė bendrai veikia tik Anglijoje. Pagal nacionalines nuostatas ji, įgyvendindama Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį, privalo nustatyti minimalius geros žemės agrarinės ir aplinkosauginės būklės reikalavimus. Šiuo

57 — Sprendimas *Portugalija prieš Komisiją* (minėtas 55 išnašoje, 55 punktas) ir 1987 m. spalio 14 d. Sprendimas *Vokietija prieš Komisiją* (248/84, Rink. p. 4013, 17 punktas).

58 — Sprendimas *Portugalija prieš Komisiją* (minėtas 55 išnašoje, 62 punktas). Taigi reikia patikrinti, ar iš tikrųjų esama decentralizavimo. C. Eisenmann „Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale“, Paryžius, 1948, p. 86 ir paskesni, išskiria visišką arba absoliučią ir neabsoliučią arba santykinę decentralizaciją. Pirmasis variantas yra tuo atveju, jei tam tikrus suverenius veiksmus atlieka tik regiono valdžios institucijos. Antram variantui yra būtina sąlyga, kad dalyvautų ir centrinės, ir regiono valdžios institucijos, pirmenybę teikiant pastarosioms.

59 — Sprendimas *Portugalija prieš Komisiją* (minėtas 55 išnašoje, 58 punktas).

60 — Žr. šios išvados 10–13 punktus. J. Loughlin „The European Dimension of UK Devolution“, *La Costituzione britannica/ The British Constitution*, 2005, 1 tomas, p. 483, nagrinėja ne Jungtinės Karalystės vyriausybės įgyvendinimo įgaliojimus, o regiono teisės aktų leidėjo vaidmenį. Šiuo klausimu jis nurodo, kad, išskyrus Angliją, visos kitos Jungtinės Karalystės sudedamosios dalys (Škotija, Velsas ir Šiaurės Airija) turi savarankiškas politines institucijas. Anglija neturi savo Parlamento arba Tarybos asamblėjos. Taigi Britanijos Parlamentas veikia ir kaip Jungtinės Karalystės, ir kaip Anglijos Parlamentas.

atžvilgiu ji taip pat vykdo regiono vyriausybės įgaliojimus žemės ūkio srityje, panašiai kaip kitų regionų vyriausybės kitose Jungtinės Karalystės sudedamosiose dalyse.

ii) Diskriminacijos šaltinio identifikavimas

109. Specifiniais diskriminacijos atvejais, siekdamas nustatyti reikšmingą referencinį pagrindą, Teisingumo Teismas remiasi iš esmės tais pačiais argumentais grindžiamu požiūriu, sutelkdamas dėmesį į diskriminacijos šaltinį. Šiuo atžvilgiu nėra diskriminacijos, jeigu nustatytus skirtumus, dėl kurių kyla nevienodas požiūris, negalima priskirti tam pačiam šaltiniui. Teisingumo Teismo nuomone, tokiu atveju nėra subjekto, kuris atsakingas už nevienodą požiūrį ir kuris prireikus galėtų atkurti vienodą požiūrį[61].

110. Šis požiūris pirmiausia buvo taikomas situacijose, kai asmenys rėmėsi EB 141 straipsnyje įtvirtintu principu mokėti vienodą užmokestį vyrams ir moterims. Taigi sprendime *Allonby*[62] Teisingumo Teismas paneigė nediskriminavimo principo pažeidimą byloje, kurioje mokytoja moteris, teikianti paslaugas koledže, reikalavo, kad jos darbdavys, agentūra, sumokėtų jai tokio paties dydžio uždarbį kaip ir šio koledžo mokytojams vyrams. Savo sprendimą Teisingumo Teismas grindė tuo, kad agentūra, kaip tarpininkaujanti įmonė, ir tikrasis darbdavys, koledžas, nebuvo tas pats subjektas. Taigi kompensacijos už suteiktas paslaugas buvo mokamos ne iš to paties finansinio šaltinio[63]. Kadangi užmokesčio skirtumų nebuvo galima priskirti tam pačiam šaltiniui, nebuvo įmanoma remtis EB 141 straipsniu.

111. Vis dėlto, mano manymu, šį požiūrį taip pat galima taikyti nacionalinio Bendrijos teisės perkėlimo arba įgyvendinimo atveju, kuris nagrinėjamas šioje byloje, nes šis požiūris grindžiamas pagrindiniu argumentu, kad tik skirtingos aplinkybės negali būti diskriminacijos draudimo principo pažei-

61 — Sprendimas *Allonby* (minėtas 54 išnašoje, 46 punktas) ir 2002 m. lapkričio 17 d. Sprendimas *Lawrence ir kt.* (C-320/00, Rink. p. I-7325, 18 punktas).

62 — Sprendimas *Allonby* (minėtas 54 išnašoje, 46 punktas).

63 — E. Evtimov („Anmerkung zum Urteil Allonby“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, tomas 2004, p. 214) nuomone, tai yra lemiamas veiksnys, kodėl nebuvo diskriminacijos toje byloje.

dimas. Atvirkščiai, iš esmės diskriminacija reikalauja, kad nelygybė būtų susijusi su tuo pačiu subjektu[64]. Dėl to būtina konstatuoti, kad diskriminacijos šaltinis iš principo gali būti tik atitinkama viešosios valdžios institucija[65], kuri savo teritorijoje priima perkėlimo arba įgyvendinimo priemones, galiojančias tos teritorijos teisės subjektams. Tik su šia viešosios valdžios institucija galima sieti galimą nevienodą požiūrį į tuos asmenis, kuriems taikoma tam tikra valstybės narės nuostata, ir tik ši institucija gali jį panaikinti.

112. Dėl šios priežasties skirtumai įvairiuose nacionaliniuose teisės aktuose nėra diskriminacija, nes jie negali būti susieti su tos pačios viešosios valdžios institucijos veiksmais[66]. Atvirkščiai, šios institucijos gali nustatyti taisykles tose srityse, už kurias jos yra atsakingos, dėl to tik skirtingas klausimo dviejose skirtingose valstybėse narėse reguliavimas negali būti nediskriminavimo principo pažeidimas.

113. Tai seniai pripažinta Teisingumo Teismo praktikoje[67]. Todėl sprendime *Van Dam en Zonen ir kt.*[68] Teisingumo Teismas pirmą kartą konstatavo, jog nacionalinių teisės aktų taikymas negali būti laikomas nediskriminavimo principo pažeidimu tik todėl, kad konkrečios valstybės narės tariamai taiko ne tokius griežtus teisės aktus.

114. Tai yra savaime suprantama, nes priešingas aiškinimas galėtų sukelti sunkiai pateisinamą neigiamą poveikį valstybių narių diskrecijai priimti teisės aktus.

115. Taip pat yra ir tada, kai valstybės narės konstitucinėse nuostatose yra numatyta, jog

64 — Šiuo klausimu žr. S. Plötscher „Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht“, Berlynas, 2003, p. 48, kurio nuomone, diskriminacija reikalauja, kad nelygybė būtų susijusi su vienu subjektu. Vien nelygybės aplinkybės negalėtų būti diskriminacijos draudimo principo pažeidimas. Kol negalima nustatyti, kad lyginamų objektų (asmenų, prekių ir t. t.) grupėje egzistuojančios skirtingos aplinkybės, pvz., skirtingos konkurencijos padėtys, yra susietos su teisės subjekto elgesiu, tol negalima kalbėti apie diskriminaciją. Taigi diskriminacija reikalauja, jog nelygybę būtų galima priskirti vienam adresatui. H. Zerr („Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“, Heidelbergas, 1961, p. 4) nuomone, jei kalbama apie skirtingą požiūrį, būtina, jog būtų bent du to paties asmens išreikšti veiksmai.

65 — A. Von Bogdandy (Grabitz ir Hilf „Das Recht der Europäischen Union“, Miunchenas, 2008, I tomas, 12 skyrius, 9 punktas) nurodo, kad pagal vyraujantį supratimą diskriminacija yra įmanoma tik tuo atveju, jei abi palygintinas situacijas nustatytų ta pati viešosios valdžios institucija. Atsižvelgiant į tai, nediskriminavimo principas yra nepažeidžiamas skirtingo požiūrio atvejais, kurių kyla dėl skirtingų viešosios valdžios institucijų, pirmiausia Sąjungos ir valstybių narių, priimtų nuostatų. Priešingas aiškinimas sukeltų sunkiai pateisinamą neigiamą poveikį valstybių narių diskrecijai priimti teisės aktus.

66 — Šiuo klausimu taip pat žr. A. Epiney „EUV/EGV Kommentar“, C. Calliess ir M. Ruffert (leid.), 12 skyrius, 9 punktas, p. 480 bei M. Holoubek „EU-Kommentar“ (minėtas 15 išnašoje), 12 skyrius, 43 punktas, p. 342 ir paskesni.

67 — Žr. 1969 m. vasario 13 d. Sprendimą *Walt Wilhelm* (14/68, Rink. p. 1, 13 punktas); 1978 m. birželio 28 d. Sprendimą *Kenny* (1/78, Rink. p. 1489, 18 punktas); 1978 m. lapkričio 30 d. Sprendimą *Bussone* (31/78, Rink. p. 2429, 38 ir paskesni punktai); 1979 m. balandžio 7 d. Sprendimą *Auer* (136/78, Rink. p. 437, 23–26 punktai); 1979 m. liepos 3 d. Sprendimą *Van Dam en Zonen ir kt.* (185/78–204/78, Rink. p. 2345, 10 punktas); 1981 m. liepos 14 d. Sprendimą *Oebel* (155/80, Rink. p. 1993, 9 punktas); 1983 m. sausio 25 d. Sprendimą *Smit* (126/82, Rink. p. 73, 27 punktas); 1992 m. gegužės 7 d. Sprendimą *Wood ir Cowie* (C-251/90 ir C-252/90, Rink. p. I-2873, 19 punktas); 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Keck ir Mithouard* (C-267/91 ir C-268/91, Rink. p. I-6097, 8 punktas); 1995 m. vasario 14 d. Sprendimą *Schumacker* (C-279/93, Rink. p. I-225, 21 punktas) ir 1996 m. vasario 1 d. Sprendimą *Perfili* (C-177/94, Rink. p. I-161, 17 punktas).

68 — Sprendimas *Van Dam en Zonen ir kt.* (minėtas 67 išnašoje, 10 punktas). Ši teismo praktika buvo tęsiama visuose 67 išnašoje minėtuose sprendimuose *Oebel* (9 punktas), *Smit* (27 punktas), *Wood ir Cowie* (19 punktas) bei *Perfili* (17 punktas).

skirtingos regionų administracijos turi įgaliojimus priimti teisės aktus skirtingose valstybės narės sudedamosiose dalyse[69], juo labiau kad Bendrijos teisė, kaip jau minėta, ne tik neprieštarauja regioniniam perkėlimui arba įgyvendinimui regioniniu arba vietos lygiu[70], bet netgi skatina Reglamento Nr. 1782/2003 atveju taip įgyvendinti siekiant užtikrinti diferencijuotą BŽŪP įgyvendinimą[71]. Taigi tokiu atveju tik atitinkamos sudedamosios dalies viešosios valdžios institucija prireikus gali būti nevienodo požiūrio šaltinis.

b) Išvados

116. Šiuo atžvilgiu toks požiūris leidžia daryti išvadą, kad šioje byloje reikšmingas referencinis pagrindas turi apsiriboti Anglija, kaip Jungtinės Karalystės sudedamąja dalimi. Tokiu atveju kaip nagrinėjamasis tai reiškia, kad nors konkrečiose Jungtinės Karalystės sudedamosiose dalyse gali būti skirtingų situacijų, tačiau jos negali būti susietos su nevienodu požiūriu, priskiriamu bendrai viešosios valdžios institucijai, o tai rodo, kad nėra lemiamos faktinės aplinkybės, reikalingos EB 34 straipsnio 2 dalyje nustatytam nediskriminavimo principui taikyti.

117. Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, pažymėtina, kad tas subjektas, kuriam taikoma regiono viešosios valdžios institucijos priimta įgyvendinimo priemonė, tokiomis aplinkybėmis, kaip pagrindinėje byloje, negali remtis EB 34 straipsnio 2 dalyje nustatyto nediskriminavimo draudimo pažeidimu dėl to, kad konkrečiose sudedamosiose dalyse tariamai taikomi ne tokie griežti teisės aktai.

118. Atsižvelgdama į tai, kas nurodyta, darau išvadą, kad tuo atveju, jei vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims, kuriose taikomi skirtingi geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartai pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą, negali kilti neleistina diskriminacija.

69 — Žr. teisėjo Matscher atskirą nuomonę dėl 1981 m. spalio 22 d. Europos žmogaus teisių teismo sprendimo *Dudgeon prieš Jungtinę Karalystę* (Ieškinys Nr. 7525/76), kurioje jis pažymėjo, kad dėl pačios nacionalinių nuostatų įvairovės, kuri būdinga federacinei valstybei, niekada negali būti diskriminacijos. Taip pat nebūtina pateisinti šios įvairovės. Kitoks tvirtinimas reikštų, kad nėra atsižvelgiama į federalizmo esmę.

70 — Žr. šios išvados 98 punktą. C. Boch (minėtas 41 išnašoje), p. 57, daro tą pačią išvadą. Autorė mano, kad jeigu Bendrijos teisė suteikia valstybėms narėms diskreciją priimti savarankiškas nuostatas ir jeigu šios valstybės narės konstitucinė teisė nustato, kad regiono institucijos turi perkelti arba įgyvendinti teisės aktą, tai nėra jokių priežasčių, dėl kurių šios institucijos nepriklausomai viena nuo kitos galėtų veikti savo nuožiūra. Dėl „devolution“ Jungtinėje Karalystėje autorė teigia, kad vis dėlto šios valstybės narės regionai turi teisę skirtingai vykdyti Bendrijos teisės nustatytus įpareigojimus, kaip jau ir įvyko BŽŪP atveju.

71 — Žr. šios išvados 90 ir 93 punktus.

VIII — Išvada

119. Atsižvelgdama į pateiktus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *High Court of Justice of England and Wales* pateiktus prejudicinius klausimus:

1. Valstybė narė gali į jos pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnio 1 dalį ir IV priedą numatytus geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartus įtraukti reikalavimus dėl kelių, kuriems nustatyti viešojo naudojimosi servitutai, priežiūros.

2. Tuo atveju, jei vidaus konstitucinės nuostatos suteikia regionų valdžios institucijoms įgaliojimus leisti teisės aktus įvairioms šios valstybės narės sudedamosioms dalims, kuriose taikomi skirtingi geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartai pagal Reglamento Nr. 1782/2003 5 straipsnį ir IV priedą, negali kilti neleistina diskriminacija.