VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. február 3. [1]

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés . . . . . I - 6359

II – Jogi háttér . . . . . I - 6359

A – A közösségi jog . . . . . I - 6359

B – A nemzeti jog . . . . . I - 6362

III – A tényállás és az alapeljárás . . . . . I - 6364

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések . . . . . I - 6365

V – A Bíróság előtti eljárás . . . . . I - 6365

VI – A felek főbb érvei . . . . . I - 6366

A – Az első kérdésről . . . . . I - 6366

B – A második kérdésről . . . . . I - 6367

VII – Jogi értékelés . . . . . I - 6370

A – Az első kérdésről . . . . . I - 6370

1. Környezetvédelem-politikai szempontok az 1782/2003 rendeletben . . . . . I - 6371

a) A mezőgazdaság és a környezetvédelem viszonya a KAP-ban . . . . . I - 6371

b) A környezetvédelem jelentősége az 1782/2003 rendeletben . . . . . I - 6372

c) Az elsődleges jogi jogalapok . . . . . I - 6374

1 – Eredeti nyelv: német.

2. A tagállamok hatásköre a minimumkövetelmények meghatározására . . . . I - 6374

a) Az 1782/2003 rendelet mint a szabályozásra vonatkozó felhatalmazás . . I - 6374

b) Az 1782/2003 rendelet tényleges végrehajtása Angliában . . . . . I - 6376

i) A „tájkép” 1782/2003 rendelet szerinti fogalma . . . . . I - 6376

ii) A tájkép mint külső megjelenési forma fogalma . . . . . I - 6377

iii) A tájkép földrajzi fogalma . . . . . I - 6377

– Topográfiai jellemzők . . . . . I - 6377

– A tájkép földrajzi fogalmának meghatározása . . . . . I - 6378

c) Intézkedések a „tájkép jellegzetességeinek megóvása” céljából . . . . . I - 6379

d) A közforgalmú szolgalmi utak karbantartása, mint az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti „környezet megőrzése” és „az élőhelyek károsításának elkerülése” érdekében tett intézkedés . . . . . I - 6379

3. A levont következtetések . . . . . I - 6381

B – A második kérdésről . . . . . I - 6382

1. A közösségi jog decentralizált végrehajtásáról . . . . . I - 6382

a) Decentralizált és differenciált jogalkotás a KAP keretein belül . . . . . I - 6383

b) A tagállamok autonómiája belső hatásköreik felosztása tekintetében . . . I - 6384

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésével szembeni kifogásról . . . . . I - 6386

a) Az egyenlőtlen bánásmód értékelése során irányadó viszonyítási alap . . I - 6387

i) A szelektivitás meghatározásához szükséges ismérvek megfelelő alkalmazása a támogatások jogában . . . . . I - 6387

ii) A hátrányos megkülönböztetés forrásának azonosítása . . . . . I - 6389

b) A levont következtetések . . . . . I - 6391

VIII – Végkövetkeztetések . . . . . I - 6392

I – Bevezetés

1. A High Court of Justice (England and Wales) (a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet [2] tagállami szintű végrehajtására vonatkozó két kérdést terjeszt az Európai Közösségek Bírósága elé előzetes döntéshozatalra.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés az 1782/2003 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének és IV. mellékletének az értelmezésére vonatkozik, amely kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság – részletesen – arra keresi a választ, hogy előírhat-e a tagállam az e rendelkezések szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásokban a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelményeket. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy megengedhetetlen hátrányos megkülönböztetést jelent-e, ha a tagállam régióiban eltérnek az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások, mégpedig azért, mert a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző decentralizált hatóságoknak van jogalkotó hatáskörük a tagállam régiói tekintetében.

3. A kérelmet az M. Horvath (a továbbiakban: felperes) és a Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (az Egyesült Királyság Környezetvédelmi, Élelmezési és Mezőgazdasági Minisztériuma, a továbbiakban: alperes) között az Anglia területén fekvő mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó minimumkövetelményeket meghatározó nemzeti végrehajtási rendelet jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő eljárás során terjesztették elő.

II – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

4. 2003. szeptember 29-én a Tanács elfogadta az 1782/2003 rendeletet, amely 2003. október 28-án lépett hatályba.

2 – A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.).

5. A rendelet célja olyan szabályozás kialakítása, amely a mezőgazdasági termelők jövedelemtámogatását egységes támogatás formájában (a továbbiakban: egységes támogatási rendszer) biztosítja. Az egységes támogatási rendszer a mezőgazdasági termelők termeléstől „független” minimális jövedelemszintjének garantálását célozza, „támogatási jogosultságokat” biztosítva e termelőknek, amelyek alapján évente közvetlen támogatást igényelhetnek. Igénylés esetén az éves közvetlen egységes támogatás megszerzésének feltétele az, hogy a mezőgazdasági termelő megfeleljen bizonyos „kölcsönös megfeleltetési feltételeknek” (3. cikk).

6. A kölcsönös megfeleltetési feltételek két eleme: a „jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények” (4. cikk), amelyeket a közösségi jog határoz meg, és a „jó mezőgazdasági és ökológiai állapot” (5. cikk).

7. Az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület, különösen a termelésből kivont termőterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartását. A tagállamok a IV. mellékletben kialakított keret alapján nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, figyelembe véve az érintett területek olyan egyedi sajátosságait, mint a talaj- és az éghajlati viszonyok, a meglévő gazdálkodási rendszerek, a földhasználat, a vetésforgó, a gazdálkodási gyakorlat és a mezőgazdasági üzemszerkezet. Mindez nem sérti az 1257/1999/EK tanácsi rendelettel összefüggésben a helyes gazdálkodási gyakorlatra vonatkozóan alkalmazott előírásokat, valamint a helyes gazdálkodási gyakorlat referenciaszintje fölött alkalmazott agrár-környezetvédelmi intézkedéseket.”

8. Amennyiben nem tartják be a kölcsönös megfeleltetési feltételeket, akkor az 1782/2003 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint csökkentik vagy törlik az adott naptári évben nyújtandó közvetlen kifizetések teljes összegét.

9. Az 1782/2003 rendelet IV. melléklete értelmében:

„Az 5. cikkben említett jó mezőgazdasági és ökológiai állapot fenntartása

Tárgy	Előírások
Talajerózió: A talaj megóvása megfelelő intézkedések révén	– minimális talajborítás – termőhely-specifikus minimális földgazdálkodás – talajmegtartó teraszos művelés
A talaj szervesanyag-tartalma: A talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása megfelelő gyakorlat révén	– adott esetben a vetésforgóra vonatkozó előírások – tarlóművelés
Talajszerkezet: A talajszerkezet fenntartása megfelelő intézkedések révén	– megfelelő gépek használata
A környezet megőrzésének minimális szintje: A környezetmegőrzés minimális szintjének biztosítása és az élőhelyek károsításának elkerülése	– minimális állománysűrűség és/vagy a megfelelő állattartási rendszer – az állandó legelők védelme – a tájkép jellegzetességeinek megóvása – a nem kívánt növények elszaporodásának megakadályozása a mezőgazdasági földterületen”

B – *A nemzeti jog*

10. 1998-ban az Egyesült Királyság parlamentje olyan törvényt fogadott el, amely decentralizált irányítást alakított ki Walesben, Észak-Írországban és Skóciában. A decentralizált hatáskörbe tartozó ügyekben az Egyesült Királyság Kormánya rendszerint csak Anglia tekintetében jár el.

11. Az Egyesült Királyság Kormánya és a decentralizált hatóságok közötti törvényben szabályozott viszonyt a „Devolution Memorandum of Understanding" egészíti ki, amely politikai szándéknyilatkozat formájában további részletes megállapodásokat tartalmaz e viszony tekintetében. A decentralizációs törvény és a „Memorandum of Understanding" rendelkezései szerint a decentralizált hatóságok felelőssége a decentralizált ügyekre vonatkozó közösségi jogszabályokból eredő kötelezettségek végrehajtása. A decentralizációs törvény szerint az Egyesült Királyság minisztereinek fennmaradt az a hatásköre, hogy e kötelezettségek végrehajtásának biztosítása érdekében szükség esetén beavatkozzanak. A decentralizációs törvény szerint jogellenes a decentralizált hatóságok olyan cselekménye vagy jogszabályalkotása, amely ellentétes a közösségi joggal. A decentralizált hatóságok – ahogy az Egyesült Királyság Kormánya is –, a közösségi jog hiányos végrehajtása vagy alkalmazása esetén közvetlenül felelősségre vonhatók a nemzeti bíróságok előtt.

12. A közös agrárpolitika általában véve, és az 1782/2003 rendelet végrehajtása különösen decentralizált ügyek, vagyis az egyes decentralizált hatóságok önálló felelősségi körébe tartoznak. Az 1782/2003 rendelet 5. cikkéből fakadó kötelezettségeinek teljesítése során az alperes (kizárólag Anglia tekintetében eljárva) és az egyes decentralizált hatóságok olyan külön rendeleteket fogadtak el, amelyekben részben különböző minimumkövetelményeket határoztak meg a jó mezőgazdasági és ökológiai állapot tekintetében.

13. A vonatkozó angliai rendelet: a közös agrárpolitika egységes támogatási rendszereiről (kölcsönös megfeleltetés) (Anglia) szóló, 2004. évi SI 2004/3196 rendelet (The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes [Cross Compliance] [England] Regulations 2004, SI 2004/3196) (a továbbiakban: angliai végrehajtási rendelet), amely Angliában 2005. január 1-jén lépett hatályba.

14. A végrehajtási rendelet 26–29. szakaszában az alperes a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások közé a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelményeket illesztett be.

Ezeket többek között az alábbiak szerint határozza meg:

„26. A mezőgazdasági termelő

a) jogszerű engedély vagy kifogás hiányában nem rongálhatja meg olyan látható gyalogút, lovasút vagy egyéb út felszínét, amely a külön kialakított úttesttől eltérő úttestet tartalmaz, ezzel megnehezítve a közforgalmú szolgalmi út használatát, és

b) jogszerű engedély vagy kifogás hiányában semmiképpen nem akadályozhatja szándékosan a látható úton zajló szabad közlekedést.

27. A mezőgazdasági termelő köteles fenntartani minden olyan kerítésátjárót, kaput vagy hasonló berendezést, amelyre nem vonatkozik az utakról szóló 1980-as törvény (Highways Act 1980) 146. szakaszának (5) bekezdése, és amely biztonságos átjárást biztosít látható gyalogúton vagy lovasúton, továbbá köteles elvárható mértékben elvégezni azokat a javítási munkálatokat, amelyek a gyalogutat vagy lovasutat használó személyek jogai ésszerűtlen sérelme megelőzéséhez szükségesek.

28. (1) Amennyiben a mezőgazdasági termelő a szántóföld szélén található út kivételével a Highways Act 1980134. szakasza alapján megrongálta látható gyalogút vagy lovasút felszínét, köteles a törvény 134. szakaszának (7) bekezdésében szereplő, vagy a 134. szakasz (8) bekezdése alapján meghosszabbított időtartam alatt

a) legalább a közforgalmú szolgalmi út használatához szükséges mértékben, a minimális szélességben helyreállítani az út vagy lovasút felszínét, és

b) így jelezni az út vagy lovasút vonalát a talajon, legalább minimális szélességben, oly módon, hogy az látható legyen a közforgalmú szolgalmi út használói számára.

(2) E szakaszban a »minimális szélesség« kifejezés jelentése valamely út vonatkozásában a Highways Act 198012A. függelékében meghatározottakkal azonos.

29. A jelen függelék 26., 27. és 28. szakaszaiban a »lovasút«, »úttest«, »szántóföld szélén található út«, »gyalogút« és »külön kialakított úttest« kifejezések jelentése a Highways Act 1980329. szakaszának (1) bekezdésében meghatározottakkal azonos; az »út« kifejezés jelentése a Highways Act 1980328. szakaszának bekezdésében meghatározottakkal azonos; és a »látható« kifejezés jelentése: azon gyalog vagy lovon áthaladó, átlagos látású személy számára útként látható.”

146. szakasz (1) bekezdése alapján a föld tulajdonosa köteles fenntartani minden kerítésátjárót, kaput vagy hasonló berendezést. Így a 26–28. szakaszok nagyrészt tükrözik a 1980-as törvény rendelkezéseit, de csak a látható közforgalmú szolgalmi utak tekintetében. […]”

III – A tényállás és az alapeljárás

15. A decentralizált hatóságok által elfogadott végrehajtási rendeletek egyike sem tartalmaz az angliai rendelet 26–29. szakaszával azonos rendelkezéseket.

17. A felperes mezőgazdasági termelő egy mezőgazdasági termelőkből álló családi társaság ügyvezető tagja az angliai Suffolk grófságban. A felperes az egységes támogatási rendszer szerinti támogatási jogosultságokkal rendelkezik. Földjén a vonatkozó angol rendelkezések szerinti közforgalmú szolgalmi utak találhatók.

16. A kérdést előterjesztő bíróság a következőképpen foglalta össze a Highways Act 1980 vonatkozó rendelkezéseinek joghatásait:

„A külön kialakított úttesttől eltérő úttestet képező látható gyalogút, lovasút vagy egyéb út felszínének megrongálása a 131A. szakasz szerinti szabálysértés. A 134. szakasz a szántóföld szélén található út kivételével megengedi a gyalogút és lovasút felszántását, ugyanakkor szabálysértésnek nyilvánítja azt az esetet, amennyiben azt meghatározott időn belül nem állítják helyre. A közforgalmú szolgalmi úton való haladás akadályozása a 137. szakasz szerinti szabálysértés. A

18. A felperes a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult, és az angliai végrehajtási rendelet 26–29. szakaszának bírósági felülvizsgálatát kérte. Arra hivatkozik, hogy a közösségi joggal ellentétes a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelménynek a rendeletbe illesztése. Egyrészt a közforgalmú szolgalmi utak nem mezőgazdasági földterületek. Másrészt az angliai végrehajtási rendelet ellentétes az egyenlőség közösségi jogi elvével, mert az Egyesült Királyság többi decentralizált hatósága által kiadott végrehajtási rendeletek egyike sem tartalmaz ilyen rendelkezéseket.

19. Ennek alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy az EK 234. cikk alapján az 1782/2003 rendelet értelmezését kéri a Bíróságtól. Ez ellen a végzés ellen az alperes jogorvoslattal élt, amelyet a Court of Appeal elutasított.

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

20. A Court of Appeal 2007. július 11-i végzésével a High Court következő kérdéseit terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

Amennyiben egy tagállam decentralizált kormányzati rendszert alakított ki, amelyben a központi állami hatóságoknál maradtak azok a hatáskörök, amelyek alapján biztosíthatják a közösségi jogból eredő tagállami kötelezettségek végrehajtását a tagállam teljes területén, akkor a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet vonatkozásában:

1) Jogosult-e a tagállam az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. mellékletében meghatározott jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásokba belefoglalni a látható közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelményeket?

2) Amennyiben a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint a regionális hatóságoknak jogalkotó hatáskörük van a tagállamot alkotó részek tekintetében, megengedhetetlen hátrányos megkülönböztetést jelent-e, ha ezen különböző részekben eltérnek az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások?

V – A Bíróság előtti eljárás

21. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 2007. szeptember 14-én érkezett a Bíróság Hivatalához.

22. A Bíróság alapokmányának 23. cikkében meghatározott határidőn belül az alapeljárás felperese, az Egyesült Királyság Kormánya, a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

23. A 2008. november 26-i tárgyaláson megjelentek az alapeljárás felperesének, az Egyesült Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság és Írország kormányának, valamint a Bizottságnak a képviselői azért, hogy észrevételeiket megtegyék.

VI – A felek főbb érvei

A – *Az első kérdésről*

24. Az alapeljárás *felperese* úgy véli, hogy a közforgalmú szolgalmi utaknak az angliai végrehajtási rendelet által előírt karbantartása nem tartozik a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó azon minimumkövetelményekhez, amelyeket az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerint a tagállamok határoznak meg. Azokhoz sokkal inkább a tájkép jellegzetességeinek megóvása, a mezőgazdasági üzemszerkezet és az élőhelyek károsításának elkerülése tartozik. A felperes előadja továbbá, hogy az 1782/2003 rendelet 43. cikke kifejezetten kizárja a takarmánytermő területként használt mezőgazdasági földeken található utakat, és ebből arra következtet, hogy az útjogok, mivel azok az utakra vonatkoznak, nem tartoznak a rendelet hatálya alá. Ráadásul az 1782/2003 rendelet olyan egységes szabályokat határoz meg a Közösség számára, amelyek megtiltják a tagállamoknak a minimumkövetelmények figyelmen kívül hagyását vagy azoknak az államterület meghatározott régióira történő kiterjesztését.

25. Még ha a jogvita tárgyát alkotó angol rendelkezéseket környezetvédelmi rendelkezésnek kellene is tekintenünk, akkor sem lennének a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelményeknek tekinthetők. Mivel az 1782/2003 rendelet jogalapját a Szerződés mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezései képezik, a minimumkövetelmények szerinti környezetvédelmi elemet nem lehet sajátos, tisztán környezetvédelmi ismérveket tartalmazó rendelkezésnek tekinteni. Az 1782/2003 rendelet 4. cikke szerint a környezetvédelem terén az alapkövetelményeket csak a közösségi intézmények határozhatják meg.

26. Az *Egyesült Királyság Kormánya* szerint az első kérdésre igenlő választ kell adni. Ezzel összefüggésben az 1782/2003 rendelet keletkezésének történetére és különösen a környezetvédelmi követelményeknek a rendelet rendelkezései közé – mindenekelőtt az 5. cikkbe – történő kifejezett felvételére utal.

27. Az Egyesült Királyság Kormánya előadja, hogy a tájkép jellegzetességeinek a IV. melléklet szerinti megóvásába beletartozik a közforgalmú szolgalmi utak karbantartása is. Ezt a fogalmat tágan kell értelmezni, mert a „tájkép" fogalma a közösségi környezetvédelmi szabályozásban többek között az ember által alkotott jellegzetességekre, sőt történelmi, kulturális vagy régészeti értékű jellegzetességekre is vonatkozik, ami annak elismerését jelenti, hogy a tájkép a környezet egyik lényeges része. Ennyiben káros az 1782/2003 rendelet 5. cikkének környezetvédelmi céljaira az, ha a tájkép jellegzetességeinek fogalmát megszorítóan értelmezik, mégpedig úgy, hogy kizárják a gyalogutakat és a lovasutakat. Ráadásul a IV. melléklet szerint ezek az „előírások" összefüggnek a „környezetmegőrzés minimális szintjének biztosítása" és az „élőhelyek károsításának elkerülése" „tárgyával".

28. A *Bizottság* előadja, hogy az első kérdés tárgya az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében és IV. mellékletében az átültetés vonatkozásában a tagállamok számára biztosított mérlegelési mozgástér. Véleménye szerint a földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása során a tagállamok jelentős mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, így tagállamonként, de akár régiónként is jelentős különbségek lehetnek az egyes minimumkövetelmények között. Ezenkívül a IV. melléklet néhány fogalma – mint a „megfelelő gépek használata" vagy a „tájkép jellegzetességei" – annyira általános, hogy a tagállamoknak széles mozgásteret biztosít az értelmezés vonatkozásában.

29. A Bizottság kijelenti, hogy a „tájkép jellegzetességei" fogalom áll az alapeljárás középpontjában, és valamely tagállam teljességgel vélheti úgy, hogy a közforgalmú szolgalmi utak karbantartása alkalmas az élőhelyek károsítással szembeni védelmére, ami ugyancsak a IV. melléklet egyik „tárgya". A tagállamok ugyanígy a „tájkép jellegzetességének" tekinthetik az utakat. Véleménye szerint ezenfelül az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerinti „és ökológiai" kifejezésnek a „mezőgazdasági" szó mögé illesztése felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a minimumkövetelményeket tisztán környezetvédelem-politikai célból határozzák meg. Nincs ellentmondás az 1782/2003 rendelet jogalapja és a környezetvédelem-politikai céloknak e rendelet rendelkezései közé való felvétele között, mert az EK 6. cikk éppen a környezetvédelmi követelmények beillesztését írja elő az egyéb közösségi politikák – így az agrárpolitika – meghatározásába és végrehajtásába.

B – *A második kérdésről*

30. A *felperes* előadja, hogy az egységes államot alkotó Egyesült Királyságban egyenlőtlen bánásmód valósul meg azonos hely-

zetek vonatkozásában. Ez növeli az angol mezőgazdasági termelőkre nehezedő nyomást, akik az ország más területein élő társaikhoz hasonlóan a támogatási jogosultságuk egészét meg szerették volna kapni. Az ilyen egyenlőtlen bánásmód tárgyilagosan nem igazolt, és ezért sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános jogelvét, amelyre – különösen a közösségi jog átültetése során – minden tagállamnak tekintettel kell lennie függetlenül nemzeti alkotmányos rendelkezéseitől vagy a jogalkotás területére vonatkozó nemzeti hatáskörfelosztástól. Az ilyen egyenlőtlen bánásmód ellentétes továbbá a Szerződés mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezéseivel.

31. A felperes szerint, még ha az 1782/2003/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdése azt írja is elő, hogy a tagállamok meghatározhatják nemzeti vagy regionális szinten a minimumkövetelményeket, ez nem jelenti azt, hogy a közösségi jogalkotó a tagállamokon belül a regionális kormányokra ruházza a minimumkövetelmények meghatározásának hatáskörét. A „regionális szint” kifejezés továbbá olyan területekre vonatkozik, amelyek egységét a rendelet rendelkezései szerinti jellemzők igazolják, és amelyek esetében nem politikai értelemben vett egységről van szó. Ettől függetlenül, még ha az 5. cikk (1) bekezdése a tagállamokra bízza is annak eldöntését, hogy milyen szinten kell meghatározni a minimumkövetelményeket, a tagállamok feladata annak megakadályozása, hogy területükön bármilyen módon megsértsék az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának közösségi jogi elvét.

32. Az *Egyesült Királyság Kormánya* azt javasolja, hogy a Bíróság a második kérdésre nemleges választ adjon. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a tagállamok a közösségi jogi kötelezettségeiket jogosultak akár központi, akár regionális vagy helyi szintű intézkedések elfogadásával teljesíteni. Ennélfogva összeegyeztethető a közösségi joggal az, ha az Egyesült Királyságban regionális szinten hajtják végre az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését. Amikor a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismerte a tagállamok regionális szintű átültetéshez való jogát, abból indult ki, hogy a regionális hatóságok általi végrehajtás eltérő módja nem valósít meg a közösségi joggal ellentétes hátrányos megkülönböztetést. A közösségi jog szerinti hátrányos megkülönböztetés csak akkor valósul meg, ha ugyanaz a jogalkotó azonos tényállásokat különböző bánásmódban részesít. Ez a végkövetkeztetés logikus, mert az egyes régiók különböző végrehajtási módjai elvben nem hátrányosabbak, mint az egyes tagállamok különböző végrehajtási módjai. Ezenkívül az a körülmény, hogy az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése a minimumkövetelmények „nemzeti vagy regionális szinten” történő meghatározását említi, azt jelenti, hogy a tagállam szabadon dönthet arról, hogy kötelezettségeit regionális vagy helyi szinten teljesíti-e, és ez a lehetőség természetesen nem ennek kifejezett megemlítésétől függ.

33. Az Egyesült Királyság Kormánya végezetül kifejti, hogy ez a megközelítés összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével és az annak alapjául szolgáló azon alapvetéssel, miszerint a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni.

34. A *német kormány*, amelynek fejtegetései kizárólag a második kérdésre vonatkoznak, ugyancsak azt javasolja, hogy a Bíróság a második kérdésre nemleges választ adjon. Álláspontja szerint az ország egyes területein különböző decentralizált szervek által meghatározott eltérő minimumkövetelmények nem sértik a hátrányos megkülönböztetés általános közösségi jogi tilalmát, hiszen nem valósul meg egyenlőtlen bánásmód. A közösségi jog elismeri a belső alkotmányos berendezkedéseket és a közösségi jog végrehajtására vonatkozó hatáskör felosztását, különösen a regionális önkormányzatok hatáskörét. Ilyen körülmények között az egyenlőtlen bánásmód értékelése során nem a tagállam egésze lesz a helyes viszonyítási alap, hanem sokkal inkább a közösségi jogot saját hatáskörben végrehajtó, az adott esetben hatáskörrel rendelkező regionális önkormányzat.

35. A német kormány arra hivatkozik továbbá, hogy a jogosítványoknak egy tagállam központi és decentralizált szervei közötti, a nemzeti jog, különösen az alkotmányjog által elvégzett felosztása révén esetlegesen megvalósított egyenlőtlen bánásmód tárgyilagosan igazolható.

36. A *Bizottság* felhívja a figyelmet arra, hogy az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok a minimumkövetelményeket nemzeti vagy regionális szinten határozták meg. Nem úgy tűnik, mintha a közösségi jogalkotó minden tagállamban egységes hozzáállást tartana szükségesnek. Még ha védhető is az álláspont, miszerint a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelményeknek a régiók vonatkozásában való alkalmazása csak azzal a feltétellel megengedett, hogy az összhangban áll a régiók különböző céljaival, sokkal valószínűbb, hogy a közösségi jogalkotó egyszerűen a tagállamokra bízta politikai rendszerükön belül a szükséges szabályok meghozatalára alkalmas szabályozási szint kiválasztását.

37. A Bizottság a hátrányos megkülönböztetés kérdésében azon az álláspontonvan, hogy az egyenlőtlen bánásmód csak akkor vezethet a közösségi jog szerinti ilyen hátrányos megkülönböztetéshez, ha az egyetlen forrásból ered. Ennyiben vissza kell utalni az alapeljárás felperesének érveire, amelyek szerint az Egyesült Királyság azért tekintendő a hátrányos megkülönböztetés okozójának, mert egyrészt felelős a közösségi jogi kötelezettségeinek a teljesítéséért, másrészt olyan módját választotta a kérdéses rendelkezések végrehajtásának, amely hátrányos megkülönböztetést eredményez. A Bizottság kifejti, hogy a Szerződés egyik rendelkezése sem kérdőjelezi meg a némely tagállamban létező decentralizált struktúrát. Sőt, amennyiben megvalósul a mindenkori közösségi szabályozás célja, minden tagállamnak jogában áll meghatározni azt a politikai szintet, amelyen bizonyos területeket szabályoznak, ideértve a közösségi jogból eredő kötelezettségeket is. Az a körülmény, hogy az Egyesült Királyság miniszterei fenntartották maguknak a decentralizált területeken való beavatkozás jogát, a jelen ügy szempontjából nem bír jelentőséggel.

38. Az *ír kormány* a tárgyaláson alapvetően az Egyesült Királyság Kormányának és a Bizottságnak az álláspontját támogatta. A második kérdés tekintetében előadta, hogy a tagállamok alapvetően jogosultak önállóan és alkotmányos rendelkezéseikkel összhangban a közösségi jog saját területükön történő átültetésének a módjáról dönteni. Mindazonáltal ennek az a feltétele, hogy a megtett intézkedések az átültetésre biztosított mérlegelési mozgástéren belül maradjanak és megvalósítsák a közösségi jog előírásait. Ezért a közösségi jog szerint megengedhetők a konkrét átültetésbeli különbségek, és azok nem minősülnek a jogalanyok hátrányos megkülönböztetésének.

39. Az ír kormány a továbbiakban aggodalmát fejezi ki azzal összefüggésben, hogy a Bíróság ezzel ellentétes értelmezése veszélyeztetné az Írország és az Egyesült Királyság közötti határmenti együttműködést az Észak-Írország hatóságainak hatáskörébe tartozó területeken, így például a mezőgazdaság és a környezetvédelem területén.

VII – Jogi értékelés

A – *Az első kérdésről*

40. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdéssel lényegében azt szeretné megtudni, hogy az 1782/2003 rendelet hatálya kiterjed-e a mezőgazdasági termelőknek az angliai végrehajtási rendeletben előírt azon kötelezettségére, hogy gondoskodjanak a közforgalmú szolgalmi utak karbantartásáról. E kötelezettségnek ehhez az 5. cikk (1) bekezdése szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelmények körébe kell tartoznia.

41. A jelen eljárás másik lényeges, véleményem szerint először megvizsgálandó vitás pontja arra a kérdésre vonatkozik, hogy az 1782/2003 rendelet felhatalmazza-e a nemzeti hatóságokat környezetvédelem-politikai intézkedések megtételére is. Míg az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság elismeri ezt a hatáskört, addig az alapeljárás felperese [3] alapvetően megkérdőjelezi azt.

42. E kérdések megválaszolásához szükség van az 1782/2003 rendelet értelmezésére, amely során szabályozási céljának jobb megértéséhez a rendeletet először egészében, mint a közös agrárpolitika (KAP) átültetésére szolgáló jogalkotói intézkedést kell vizsgálni. Ezért mindenekelőtt a rendelet keletkezésének történelmi-politikai hátterét kell megvilágítani. Végül meg kell vizsgálni a rendelet releváns rendelkezéseit, valamint elsődleges jogi jogalapját.

3 – Lásd a felperes kérelmének 49. pontját.

1. Környezetvédelem-politikai szempontok az 1782/2003 rendeletben

a) A mezőgazdaság és a környezetvédelem viszonya a KAP-ban

43. A mezőgazdaság az európai integrációs folyamatban régóta az éllovas szerepét tölti be. A KAP egyike volt az első területeknek, amelyeken a tagállamok a Közösség javára lemondtak nemzeti joghatóságuk egy részéről, és a közösségi költségvetés legnagyobb részét kiadásokkal kötötték meg. Ez az éllovas szerep a háború utáni éveket jellemző különleges helyzettel és a mezőgazdaságnak a népesség ellátásában betöltött jelentőségével magyarázható: a KAP-ot eredetileg azért alakították ki, hogy kielégítse az élelmiszerellátás biztosítása, a piacok stabilizálása és a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonala iránti igényt. [4]

44. Míg a hatvanas években a KAP integrációs előnye révén még az integráció motorjaként működött, a különböző helytelen irányú fejlődési folyamatok következtében mára részben a közösség terhévé vált. Így a technikai haladás, az intenzív termelési módok és az ezekkel összefüggő túltermelés a környezet egyre növekvő terheléséhez vezettek. Ezen új környezeti veszélyekre tekintettel a Közösség erőfeszítéseket tett a KAP újraorientálására és reformjára, többek között azért, hogy egyensúlyt alakítson ki a termelés és a környezetvédelem között. [5]

45. A közösségi agrár-környezetvédelmi jog felé vezető úton különleges jelentőséggel bírt az Európai Tanács által 1999. március 26-án Berlinben elfogadott „Agenda 2000”, [6] amely meghatározta a környezetvédelmi érdekekre nagyobb hangsúlyt fektető, új európai mezőgazdasági modellt. A továbbiakban érdemes még megemlíteni a közös agrárpolitika reformját érintően a Bizottság által az „Agenda 2000” program kapcsán az állam- és kormányfőkkel való megállapodást követően 2002. július 10-én ismertetett félidős értékelést, [7] amelyben a Bizottság azt javasolta, hogy a mezőgazdasági üzemek termelésfüggetlen

4 – Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (szerk. Heinz Mayer), EK 32. cikkhez fűzött magyarázat, 6. pont, 17. o., kifejti, hogy a közös piacnak a mezőgazdaságra való kiterjesztése katonai és politikai okokból eleinte erősen vitatott volt. Ilyen körülmények között nem lehet eléggé értékelni az EGK alapító országainak azon döntését, hogy a mezőgazdaságot is a Közösség részévé tegyék. A két világháború és az éhínség azt követő éveinek traumája után ez ugyanolyan jellegű, tartós békére törekvő intézkedés volt, mint a nemzeti bánya- és acéliparoknak a Montánunió keretében történő egyesítése. Priebe, R./Mögele, R., *„Agrarrecht”*, M. Dauses (szerk.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 1. kötet, G. rész, 2. pont, 3. o., kifejtik, hogy az európai mezőgazdasági politika jelenlegi helyzete csak a Közösség létrehozása idején fennálló helyzet hátteréből kiindulva érthető meg. Az ötvenes évek végén a mezőgazdaságot Európában messzemenően az ellátás biztonságának célja és a gazdaság más ágazataihoz képest relatíve elmaradott fejlődés és bevételek határozták meg.

5 – Heuser, I. szerint, „Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik”, *Jahrbuch des Agrarrechts* (szerk. C. Calliess és mások), Köln 2006., 187. o., a mezőgazdaságra még mindig az a jellemző, hogy a technikai fejlődés, az intenzív termelési módok és az ezekkel összefüggő túltermelés növekvő terheket rónak a környezetre.

6 – Lásd az Európai Tanács 1999. március 26-i berlini végkövetkeztetéseit a KAP reformjának tartalmáról. Ez a következőket mondja ki: „Ennek a reformnak a tartalma biztosítja a mezőgazdaság multifunkcionalitását, fenntarthatóságát, versenyképességét és az egész európai térségben való jelenlétét (a különös nehézségekkel küzdő régiókat is ideértve), a mezőgazdaság képességét a táj gondozására, a természetes környezet megóvására és jelentős hozzájárulását a vidék életképességéhez, valamint megfelelését a fogyasztók által az élelmiszerminőséggel és -biztonsággal, a *környezetvédelemmel* és az állatok kíméletével szemben támasztott elvárásoknak”.

7 – A Bizottság 2002. július 10-i közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, COM(2002) 394 végleges, 22. o.

egységes támogatását kössék a környezetre, az élelmiszerbiztonságra és -minőségre, valamint az állatok kíméletére vonatkozó előírásoknak való „kölcsönös megfeleltetéshez”.

46. Hasonló megközelítést vezetett be korábban a horizontális 1259/1999/EK rendelet, [8] amelynek 3. cikke környezeti intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat. [9] Ennek során egységesítették a közvetlen kifizetéseket, és környezetvédelmi feltételekhez kötötték azokat. Ez a rendelet – a jelen előzetes döntéshozatali eljárás tárgyához, a később elfogadott 1782/2003 rendelethez hasonlóan – már a talajvédelem szempontjait is figyelembe vette. Míg az 1259/1999 rendelet szerint a tagállamoknak még volt mérlegelési mozgástere a védelmi feltételek alkalmazása tekintetében, addig jelenleg az 1782/2003 rendelet szerint a közvetlen kifizetések minden címzettje alá van rendelve ezen intézkedésnek. [10]

b) A környezetvédelem jelentősége az 1782/2003 rendeletben

47. Az 1782/2003 rendelet keletkezésének történetéből kitűnik, hogy az eredeti Bizottsági javaslathoz [11] képest nagyobb hangsúlyt akartak fektetni a környezetvédelem-politikai érdekekre. Így csupán a jogalkotási eljárás során – utólagosan – került a rendeletbe a tagállamok 5. cikk (1) bekezdés szerinti kötelezettsége, miszerint biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület „jó ökológiai állapotának” fenntartását. Ugyanez érvényes annak a közvetlen támogatásban részesülő mezőgazdasági termelőnek az 1782/2003 rendelet 3. cikkében lényegében azonosan megfogalmazott kötelezettségére, akinek helyben kell végrehajtania a tagállami előírásokat.

48. E kiegészítés a mezőgazdasági földterületek „jó mezőgazdasági állapota” fenntartásának kötelezettsége mellett messzemenő következményekkel jár az 1782/2003 rendelet értelmezése szempontjából, mert arra enged következtetni, hogy a közösségi jogalkotó szempontjából a két célkitűzést egyenrangúnak kell tekinteni.

8 – A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló, 1999. május 17-i 1259/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 113. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 424. o.).

9 – Az 1259/1999 rendelet „Környezetvédelmi követelmények” című 3. cikke az (1) bekezdésben a következőket írja elő: „Az e rendelet hatálya alá tartozó mezőgazdasági tevékenységek vonatkozásában a tagállamok megteszik azokat a környezetvédelmi intézkedéseket, amelyeket a hasznosított mezőgazdasági földterület vagy a szóban forgó termelés esetében megfelelőnek tartanak, és amelyek e tényezők potenciális környezeti hatásaihoz mérten helyénvalóak. Ezen intézkedések között szerepelhetnek a következők: – támogatás agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalás fejében, – általános, kötelező környezetvédelmi előírások, – közvetlen támogatás feltételét képező egyedi környezetvédelmi előírások”. Schwartz, W., (hivatkozás a 4. lábjegyzetben), az EK 34 cikkhez fűzött magyarázat, 13. pont, 31. o., ezt a szabályt a tagállamok részére a megfelelő környezetvédelmi intézkedések megtételére adott felhatalmazásként értelmezi. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union,* I. kötet, Párizs 2001., 266. o., kiemeli a fent hivatkozott klauzula felvételével megvalósuló környezetvédelem-orientált politikai feltételrendszer jelentőségét. A szerző ezt a KAP keretén belül a környezetvédelmi politika terén tett jelentős előrelépésnek tekinti.

10 – Lásd Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC),* Guezzano 2007., 46. o., aki utal a környezetvédelem-politikai feltételrendszernek az 1999. évi reform óta történő kiterjesztésére.

11 – A Bizottság 2003. január 21-i javaslata a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és az egyes szántóföldi növények termelői számára támogatási rendszer létrehozásáról szóló tanácsi rendelet elfogadására COM (2003) 23 végleges.

49. Ezzel összefüggésben ki kell emelni azt a tényt, hogy az 1782/2003 rendelet 2. cikkének c) pontja tartalmazza a „mezőgazdasági tevékenység" fogalmának jogi meghatározását, amely a klasszikus tevékenységek mellett kifejezetten felöleli a „mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartását az 5. cikkben meghatározottak szerint".

50. Meg kell állapítani továbbá, hogy a jó ökológiai állapot fenntartásának kötelezettsége kivétel nélkül vonatkozik „valamennyi mezőgazdasági földterületre, különösen a termelésből kivont termőterületekre". Ennek a szabályozásnak az indokát az 1782/2003 rendelet (3) preambulumbekezdése tartalmazza, amelyből kitűnik, hogy a jogalkotási célkitűzés a mezőgazdasági földterület termelésből való kivonásának megakadályozása. E szabályozás értelme ennélfogva a földterületek jövőbeni, mezőgazdasági célú hasznosítása lehetőségének a megtartása. Ez rávilágít arra, hogy a közösségi jogalkotó e tekintetben tudatában volt a környezetvédelem és a mezőgazdaság közötti szoros összefüggésnek.

51. A KAP fent ismertetett, a környezetvédelemnek központi jelentőséget tulajdonító reformját [12] jellemzi továbbá az 1782/2003 rendeletben kifejezésre jutó politikai feltételrendszer, amelyben a közvetlen támogatásokat a környezetvédelem alapvető követelményeire vonatkozó kötelező előírások betartásához kötik. Erre a (2) preambulumbekezdés kifejezetten utal. Ugyanez érvényes a (24) preambulumbekezdésben hangsúlyozott szükségszerűségre, miszerint a mezőgazdasági üzem egységes támogatását indokolt a környezetre vonatkozó előírásoknak való kölcsönös megfeleltetéshez kötni.

52. Azt, hogy az 1782/2003 rendelet részben tisztán környezetvédelem-politikai célokat is követ és felhatalmazza a tagállamokat a megfelelő intézkedések megtételére, végső soron az „élőhelyek károsításának elkerülése" és a „tájkép jellegzetességeinek megóvása" IV. melléklet szerinti – inkább környezetvédelem-politikai, semmint agrárpolitikai – szükségessége bizonyítja.

53. A fenti megállapításokból kitűnik, hogy a KAP a környezetvédelmet szem előtt tartó közösségi politikává fejlődött. Az 1782/2003 rendelet ezt a politikát annyiban tükrözi vissza, amennyiben a mezőgazdasági szempontokra helyezett hangsúlytól függetlenül környezetvédelem-politikai célokat is követ. [13] Ennélfogva az 5. cikk (1) bekezdése és a IV. melléklet a tagállamokat a környezetvédelem érdekében való cselekvésre is felhatalmazza.

12 – Lásd a jelen indítvány 43–46. pontját.

13 – Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. kiadás., 315. és azt követő oldalak, az új közös agrárpolitika újításaira hívják fel a figyelmet. Ezek körébe tartozik a fogyasztók, a mezőgazdaság és a környezet védelme és az árstabilitás. Utalnak továbbá a környezetvédelem-politikai feltételrendszernek az 1782/2003 rendelet elfogadása által megerősödött alkalmazására.

c) Az elsődleges jogi jogalapok

54. Ez a megállapítás összhangban áll az elsődleges jog előírásaival is. A Tanács az 1782/2003 rendeletet a Szerződés, különösen az EK 36. cikk, az EK 37. cikk és az EK 299. cikk (2) bekezdése és ezzel az agrárpolitikára vonatkozó rendelkezések alapján fogadta el.

55. Ez mindazonáltal nem zárja ki a környezetvédelem-politikai tartalmak beillesztését, mert az Amszterdami Szerződéssel horizontális klauzulaként megalkotott EK 6. cikk szerint a környezetvédelmi követelményeket bele kell illeszteni számos közös politika és tevékenység meghatározásába és végrehajtásába. Ez a rendelkezés megfelel annak az elvnek, miszerint minden közösségi intézkedésnek összhangban kell lennie a környezetvédelmi követelményekkel. E rendelkezés feltételezi, hogy valamely közösségi intézkedés nem csupán azért tartozik a Közösség környezetvédelmi politikájába, mert figyelemmel van ennek követelményeire. [14]

14 – Lásd a C-62/88. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1990. március 29-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-1527. o.) 20. pontját. Függetlenül ettől, az 1782/2003 rendelet esetében a közösségi tevékenység súlypontja egyértelműen a mezőgazdaság területére esik.

56. Az EK 6. cikk mindenekelőtt az EK 2. cikk, az EK 3. cikk és az EK 174. cikk (1) bekezdése szerinti célok elérését biztosítja. [15] Ez nem zárja ki azt, hogy a Szerződés e rendelkezése alapján a környezet védelme bizonyos helyzetekben előtérbe kerüljön a KAP egyéb céljaival szemben. [16]

2. A tagállamok hatásköre a minimumkövetelmények meghatározására

a) Az 1782/2003 rendelet mint a szabályozásra vonatkozó felhatalmazás

57. A közösségi jogalkotó a KAP keretében ritkán élt olyan kimerítő jelleggel a szabályozási hatáskörével, hogy a tagállamoknak ne maradt volna szabályozási jogosultsága. A Szerződés egyébként sem követeli meg azt, hogy a közösségi jogalkotó kimerítően szabályozza az agrárügyeket. A közösségi jogalkotó bizonyos ügyekben vagy egyes szabályozási

15 – Az EK 6. cikk az EK 3. cikk szerinti közös politikákra és intézkedésekre vonatkozik. Az EK 3. cikk közös tevékenységeket sorol fel, amelyekkel végre kell hajtani az EK 2. cikkben foglalt szerződéses célokat, azaz többek között a gazdasági tevékenységek fenntartható fejlődését, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását. Ez világossá teszi, hogy a horizontális klauzula a közösségi cselekvések összességére vonatkozik. Különleges környezetvédelmi jelentőséget kap e tekintetben a közös politika az alábbi területeken: mezőgazdaság (3. cikk e) pont), közlekedés (3. cikk f) pont), a transzeurópai hálózatok létesítése és fejlesztése (3. cikk o) pont), intézkedések az energiaügy és az idegenforgalom területén (3. cikk u) pont) (lásd még ugyanebben az értelemben: Jahns-Böhm, J., *Ell-Kommentar* [szerk. J. Schwarze], az EGK 6. cikkéhez fűzött magyarázat, 10. pont, 277. o.).

16 – Heuser, I. szerint, (hivatkozás az 5. lábjegyzetben) 201. o., a talaj védelme az EK 6. cikk környezetvédelmi jogi horizontális klauzulája alapján bizonyos helyzetekben megelőzheti a közös agrárpolitika egyéb céljait.

tárgykörökben alapvetően a nemzeti szabályozásra is hagyatkozhat,[17] annál is inkább, mivel a közösségi jog jogi és igazgatási átültetése során a tagállamok központi szerephez jutnak.

58. A jelen esetben ez történt. Az 1782/2003 rendelet ugyanis szabályozásra vonatkozó felhatalmazás,[18] amely kifejezetten kötelezi a tagállamokat végrehajtási intézkedések megtételére. Az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a tagállamok a IV. mellékletben kialakított – „tárgyakból" és „előírásokból" álló – „keret" alapján „minimumkövetelményeket" határoznak meg. Mindkét csoport egyaránt tartalmaz célkitűzéseket és ismérveket is, amelyeket figyelembe kell venni az előírások átültetése során. Az 1782/2003 rendelet tehát egy általános szabályozási keret meghatározására korlátozódik,[19] és ennek körében, ahogyan az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság is helyesen utal rá, a tagállamoknak jelentős mérlegelési jogkört biztosít.[20] Ezzel a tagállamokat terheli annak a kötelezettsége, hogy az előírt szabályozási keretet saját jogrendjükön belül saját felelősségükre kitöltsék.

59. Ehhez az értelmezés tekintetében széles mozgástér kapcsolódik, amely az olyan generálklauzula-szerű tényállások és értelmezésre váró fogalmak használatából ered, mint például a mindenkori tagállami intézkedések vagy az alkalmazandó gépek „megfelelősége". Ennyiben egyet kell érteni az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság által előadottakkal.

17 – Lásd ugyanebben az értelemben Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik", *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002., 1350. o. Lásd még Adam, V., (hivatkozás a 9. lábjegyzetben) 178. o., aki arra utal, hogy a KAP területén elfogadott bizonyos rendeletek szabályozásra vonatkozó felhatalmazást adnak a tagállamoknak. Ez nem kérdőjelezi meg sem a Közösség kizárólagos hatáskörét, sem valamely rendelet közvetlen alkalmazhatóságát. A szerző kifejti, hogy sok rendelet nagy mozgásteret biztosít a tagállamoknak a megvalósítás vonatkozásában, ami semmiképpen sem jelenti a KAP nemzeti szintre utalását. Ezt a véleményt osztja Priebe, R./Mögele, R. is, (hivatkozás a 4. lábjegyzetben) 19. pont.. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin 1997., 76. o., különbséget tesz azon rendeletek között, amelyek nem biztosítanak érdemi mozgásteret a tagállamoknak a megvalósítás vonatkozásában, és így közvetlenül alkalmazandók, és amelyek vagy kifejezetten hatáskört biztosítanak a tagállamoknak a tartalmi szabályozásra, vagy nem tartalmaznak kimerítő szabályozást, és ezért a tagállamok mozgástérrel rendelkeznek a megvalósítás vonatkozásában.

18 – E körbe tartoznak azok a rendeletek, amelyeket a közösségi vagy a nemzeti jogalkotó végrehajtási intézkedésein keresztül, kifejezett vagy beleértett felhatalmazás, illetve kötelezettség alapján kell kiteljesíteni (lásd Schroeder, W., in: *EUV/EGV Kommentar* [szerk. R. Streinz], az EGK 249. cikkéhez fűzött magyarázat, 61. pont; Ruffert, M., *EUV/EGV Kommentar* [szerk. C. Calliess/M. Ruffert], a 249. cikkhez fűzött magyarázat, 43. pont, 2133. o.). A Bíróság megállapította, hogy a közösségi jogalkotót semmi sem akadályozza abban, hogy valamely rendeletben végrehajtási intézkedések elfogadására hatalmazza fel a tagállamokat (lásd a C-251/91. sz. Teulie-ügyben 1992. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1992, I-5599. o.] 13. pontját és a 230/78. sz., Eridania Zuccherifici ügyben 1979. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 1979., 2749. o.] 34. pontját).

19 – Ugyanígy Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)", *Rivista di diritto agrario*, 2005., 100. o., akinek értelmezése szerint a IV. melléklet csupán egy (célokból és az azok megvalósítását szolgáló eszközökből álló) mintát ad, amelyhez a tagállamoknak a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása során tartaniuk kell magukat. Hasonlóan látja Bianchi, D., (hivatkozás a 10. lábjegyzetben) 228. o., aki szerint a közösségi jogalkotó csupán egy általános szabályozási keretet alkotott. Ezzel széles mozgásteret kívánt biztosítani a tagállamoknak a megvalósítás vonatkozásában, és ugyanakkor nagy felelősséget kívánt rájuk ruházni.

20 – Priebe, R. szerint, (hivatkozás a 17. lábjegyzetben) 1360. o., a közös agrárjogot túlnyomórészt a tagállamoknak kell végrehajtaniuk. Ezzel összefüggésben utal arra, hogy a közösségi agrárjogalkotás során mozgásteret biztosítottak a tagállamoknak a megvalósítás és a differenciálás vonatkozásában. Mindez generálklauzula-szerű tényállásokban mutatkozik meg.

b) Az 1782/2003 rendelet tényleges végrehajtása Angliában

60. Ez mindazonáltal nem menti fel a tagállamokat azon kötelezettségük alól, hogy a közösségi joggal összhangban álló végrehajtási intézkedéseket hozzanak. Az 1782/2003 rendelet az a jogi mérce, amelyhez a tagállami végrehajtási intézkedéseket mérni kell. [21]

61. A központi kérdés kapcsán, miszerint a mezőgazdasági termelőknek a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó kötelezettsége az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelmények körébe tartozik-e, az Egyesült Királyság Kormánya kifejti, hogy egy ilyen tevékenység a IV. melléklet szerinti „tájkép jellegzetességeinek megóvása" előírás hatálya alá sorolható. Az alapeljárás felperese ezt vitatja.

i) A „tájkép" 1782/2003 rendelet szerinti fogalma

62. Felmerül ezért a kérdés, hogy mit kell a „tájkép jellegzetességei" fogalom alatt érteni. Mivel az 1782/2003 rendelet maga nem tartalmazza ennek a fogalomnak a jogi meghatározását, annak meghatározása a Bíróság értelmezési hatáskörébe tartozik. E tekintetben figyelembe kell venni a köznyelvi szóhasználatot és azt a szövegkörnyezetet, amelyben a fogalmat rendszerint alkalmazzák.

63. Úgy tűnik, hogy a „tájkép" szó, amelyet ennek a fogalomnak az angol nyelvi változata tartalmaz *(„landscape features"),* [22] a művészet területére vonatkozó jelentése mellett egy tiszta külső megjelenési, valamint földrajzi jelentéssel is rendelkezik. [23] Véleményem szerint a jelen esetben mindkét utóbbi kategória megvizsgálása mérvadó.

21 – Amint azt a Bíróság a 18. lábjegyzetben hivatkozott Eridania Zuccherifici ügyben hozott ítéletének 34. pontjában megállapította, a tagállamot az adott nemzeti intézkedés meghozatalára feljogosító intézkedés közvetlen alkalmazandósága azt jelenti, hogy a nemzeti bíróságok ellenőrizhetik, hogy az adott nemzeti rendelkezés összeegyeztethető-e a közösségi szabályozással.

22 – Hasonlóképpen a német *(„Landschaftselemente"),* az olasz *(„elementi caratteristici del paesaggio"),* a holland *(„landschapselementen"),* a portugál *(„características das paisagens")* és a svéd *(„landskapselement")* nyelvi változatban.

23 – Ennyire egyértelműen megkülönböztet a *Meyers Enzyklopädisches Lexikon,* 9. kiadás., 1971–1984., 14. kötet, 598. o.

ii) A tájkép mint külső megjelenési forma fogalma

64. A tájkép mint külső megjelenési forma nem mást takar, mint „egy földterületnek egy meghatározott helyről vagy egy bizonyos irányból látható részét”. [24] Az egy helyről egy pillantással átfogható, felismerhetően közforgalmú szolgalmi utaknak e meghatározás szerint bele kell tartozniuk a tájkép fogalmába.

iii) A tájkép földrajzi fogalma

– Topográfiai jellemzők

65. Az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti „tájkép jellegzetességei” fogalom mindazonáltal bizonyos szemantikai különbségeket mutat az egyes nyelvi változatokban. Így a francia nyelvi változat a *„particularités topographiques”* [25] fogalmat használja, amely – kivált hogy a topográfia földrajzi fogalomnak számít – a tájkép földrajzi fogalmát veszi alapul.

66. Szigorúan a „topográfia” szó görög eredetéből kiindulva [26] a mai tudományos fogalom jelentése egyrészt „tájrajz”, „tájleírás”, „térképészet”. Másrészt azonban arra is használják, hogy valamely hely felépítését, illetve szerkezetét jelöljék vele. A „topográfia” kifejezés tehát nemcsak egy hely adott felépítése, illetve a földfelszín szerkezete térképen való megjelenítésének technikájára vonatkozik, hanem a leírandó adottságokra is. Ezek az adottságok, illetve a topográfiai jellemzők a természetből is származhatnak, és emberi beavatkozás eredményei is lehetnek. [27] A különböző építmények és létesítmények mellett az utak is az ember által alkotott adottságok körébe tartoznak. [28]

67. Ilyen körülmények között nem jelent nehézséget a közforgalmú szolgalmi utakat topográfiai jellemzőnek tekinteni.

24 – A *Shorter Oxford English Dictionary* meghatározása szerint, 5. kiadás., 2002., 1. kötet, 1536. o., a „tájkép” *(„landscape”)* fogalom alatt az angol nyelvben a következőt kell érteni: *„an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery”*. Ez megegyezik ugyanezen fogalom francia nyelvű *(„paysage”)* meghatározásával, amely a *Le Nouveau Petit Robert* szerint, 2007., 1836. o., így hangzik: *„étendue de terre qui s'offre à la vue”*.

25 – A spanyol nyelvi változatban is hasonlóan *(„particularidades topográficas”)*.

26 – A „topográfia” görög eredetű kifejezés, a „τόπος” (topos) – hely – és a „γραφειν” (graphein) – írni – jelentésű görög szavak összetételéből áll. A „Topographein” következésképpen szó szerint a következőt jelenti: „leírni egy helyet”.

27 – Lásd a „topográfia” fogalmához kapcsolódó bejegyzést a következő művekben: *The New Encyclopaedia Britannica,* 15. kiadás, 1975., 11. kötet, 848. o., és *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary,* 1987., 1244. o.

28 – Így a topográfiai térkép *(„topographic map”)* fogalmához kapcsolódó bejegyzés a *The New Encyclopaedia Britannicában,* (hivatkozás a 27. lábjegyzetben) 11. kötet, 848. o., amely szerint azon a természetes és az emberi kéz által alkotott adottságokat is megjelenítik. Az utóbbi csoportba tartoznak a városok, falvak, utcák, vasúti sínek, csatornák, gátak, hidak, alagutak, parkok és más adottságok.

– A tájkép földrajzi fogalmának meghatározása

68. Mindezektől függetlenül a tájkép földrajzi fogalma topográfiai jellemzőket is magában foglal. Egy meghatározás szerint ez „a földfelszín valamely meghatározott része, amely külső megjelenési formája és az ott uralkodó geográfiai tényezők együtthatása révén (ideértve az emberi tevékenységet is) egyedi formával rendelkezik, és ezzel kiválik a környező térből”. [29] Egy további meghatározás szerint a „tájkép” fogalma földrajzi értelemben „egy táj vagy egy vidék egyedi topográfiai jellemzőkkel rendelkező része, ahogyan az (általában természetes) folyamatok vagy hatások révén formálódik vagy változik”. [30]

69. Ezen meghatározások szerint a felismerhetően közforgalmú szolgalmi utak az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti „tájkép jellegzetességeinek” minősülnek. A tájkép földrajzi fogalmát leíró fenti meghatározások közül az első ugyanis kifejezetten arról szól, hogy a földfelszín egy része emberi tevékenység, így az utak létrehozása következtében is formálódhat. Úgy tűnik, hogy a tájkép fogalmának második meghatározása legalábbis nem zárja ki teljesen az ilyen emberi behatásokat, még ha abból indul is ki, hogy az elkülöníthető tájat főként természeti tényezők formálják.

70. Az értelmezés eredményét, miszerint a közforgalmú szolgalmi utak a „tájkép” fogalmának körébe tartoznak, az a tény is alátámasztja továbbá, hogy a természetbe történő emberi beavatkozások semmiképpen sem tekinthetők minden esetben károsnak, sőt értékes tényezője is lehet a környezet formálásának, például a tájépítés és a tájalakítás keretein belül. Ennek megfelelően manapság különbséget teszünk „természetes táj” és az emberi beavatkozás révén létrejött „mezőgazdasági táj” között. [31]

71. A jelenkori értelmezés arra utal, hogy a tájképet nemcsak olyan természetes elemekből lehet kialakítani, mint a „fák, cserjék, bokrok, sövények, virágok, rétek, vizek és sziklák”, hanem olyan mesterséges tárgyakból is, mint a „sétányok, teraszok, terek, utcák, pavilonok és szökőkutak”. [32] Mindez amellett szól, hogy a fent ismertetett földrajzi értelemben vett tájkép részének minősülnek az emberi kéz által létrehozott olyan jellegzetességek is, mint például a kialakított turista- és földutak.

29 – Lásd a *Meyers Enzyklopädisches Lexikont,* (hivatkozás a 23. lábjegyzetben) 14. kötet, 598. o.

30 – A *Shorter Oxford Dictionary,* (hivatkozás a 23. lábjegyzetben) 1. kötet, 1536. o., a „tájkép” angol fogalmát földrajzi fogalomként határozza meg, mégpedig a következőképpen: *„a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents”.*

31 – Lásd a *Meyers Enzyklopädisches Lexikont,* (hivatkozás a 23. lábjegyzetben) 14. kötet, 598. o.

32 – Lásd ezzel kapcsolatban a *„landscape architecture”* fogalmához kapcsolódó részletes bejegyzést in: *The New Encyclopaedia Britannica,* (hivatkozás a 27. lábjegyzetben) 7. kötet, 139. és azt követő oldalak.

72. Következésképpen megállapítható, hogy a közforgalmú szolgalmi utak az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti „tájkép jellegzetességei" fogalom körébe tartoznak.

c) Intézkedések a „tájkép jellegzetességeinek megóvása" céljából

73. Azzal, hogy a közforgalmú szolgalmi utak karbantartásának kötelezettségét a mezőgazdasági termelőkre rója, a tagállam az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti azon közösségi jogi kötelezettségének tesz eleget, miszerint gondoskodnia kell a tájkép jellegzetességeinek megóvásáról, illetve megtartásáról.

74. Az angliai végrehajtási rendelet ugyanis az ilyen közutak fenntartásának biztosítását célozza. Olyan előírásokat tartalmaz, amelyeket a közutak védelmében a mezőgazdasági termelőnek be kell tartania. Egyrészt büntetés terhe mellett megtiltják számára a látható gyalogút, lovasút vagy egyéb közút felszínének megrongálását. Másrészt e tilalom megsértése esetén köteles helyreállítani a károsodott utat vagy lovasutat a közforgalmú szolgalmi út kellőképpen csorbítatlan használhatósága érdekében.

75. Az angliai végrehajtási rendelet intézkedései tehát teljességgel alkalmasak a tájkép jellegzetességei megtartásának biztosítására.

d) A közforgalmú szolgalmi utak karbantartása, mint az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti „környezet megőrzése" és „az élőhelyek károsításának elkerülése" érdekében tett intézkedés

76. Egy ilyen intézkedésnek egyúttal besorolhatónak kell lenni az 1782/2003/EK rendelet IV. melléklete szerinti, a „környezet [megőrzése]" „tárgy[ba]". Ez mind a „környezetmegőrzés minimális szintjének biztosítás[át]", mind „az élőhelyek károsításának elkerülés[ét]" magában foglalja.

77. Ha a jelen esetben képviseltekhez hasonlóan a tájkép olyan tág fogalmából indulunk ki, amelybe a tájkép jellegzetességeként a közforgalmú szolgalmi utak is beletartoznak, akkor semmi sem szól az ellen, hogy az ezek megtartására szolgáló, az angliai végrehajtási rendeletben előírt intézkedéseket az e rendelkezés értelmében vett „környezetmegőrzés biztosítását szolgáló intézkedésnek" tekintsük.

78. Ettől függetlenül véleményem szerint nem kétséges, hogy a közforgalmú szolgalmi utak a vidéki területeken nem elhanyagolható jelentőséggel bírnak az emberi élettér megtartásában, ahogyan már a római jog is elismerte

az utaknak az emberek gazdasági fejlődésében betöltött jelentőségét. [33] Az utak a mezőgazdasági termelők számára elsősorban a művelésük alatt álló mezőgazdasági földterületek elérését teszik lehetővé.

79. Másrészt, ahogyan az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből is kitűnik, [34] a közforgalmú szolgalmi utak fokozzák a vidéken élőknek és a más területekről odalátogatóknak a mozgékonyságát. A gyalog- és turistautak éppen a vonzó tájakkal rendelkező régiókban javíthatják a természet nyilvánosság általi elérhetőségét, ezzel egynapos vagy hosszabb tartamú kirándulási lehetőségeket kínálva, ami ugyancsak a vidéki és a városi lakosság pihenését szolgálja. [35] A környezet pihenést szolgáló, a közforgalmú szolgalmi utak segítségével igénybe vehető funkciója gazdasági előnyökkel jár a vidéki lakosság részére, amelynek megélhetése nemritkán a turizmustól is függ, mivel ez jelentős értékteremtő tényező.

80. A közforgalmú szolgalmi utak ugyanakkor a környezetvédelmet is szolgálják azáltal, hogy az állat- és növényvilágra nézve biztonságos turistautakat jelölnek ki a látogatók számára, és ezzel biztosítják az ember által előidézett környezeti károk korlátozását.

33 – Monier, R. szerint, *Manuel élémentaire de droit romain,* 6. kiadás, Párizs 1947., 432. o., a telki szolgalmak, amelyek körébe az útjogok is tartoznak, valamely földterület optimális gazdasági hasznosítását szolgálták. A római jogban megkülönböztették a telki szolgalmak között a mezei *(servitutes praediorum rusticorum)* és városi szolgalmakat *(servitutes praediorum urbanormum).* Ezen megkülönböztetés nem az érintett földterület fekvésén, hanem a szolgalom célján alapult. A mezei szolgalmak közé tartozott a földterületen való átjárás joga *(iter),* az átutazás joga *(via),* az állathajtás joga *(actus)* és a vízvezetés joga *(acquae ductus).* Ez a négy szolgalom lehetett a legősibb, amelyet a római jog ismert. Az útjog *(iter)* lovaglásra is feljogosított. A *via* joga magában foglalta az átjárás, az átutazás és az állathajtás jogát is. Az *acquae ductus* szolgalom magában foglalhatta a forrásból való vízvételt is. A mezei szolgalmak egyéb fajtáihoz tartozott az állatitatás, a vízmerítés, a legelтetés és az ásványkeresés tűrése is (lásd Mayer-Maly, T., *Römisches Recht,* 2. kiadás 1999., 97. és azt követő oldalak).

34 – Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a szabályozási hatásvizsgálat *(Regulatory Impact Assessment,* a továbbiakban: RIA) bizonyos bekezdéseit is idézi. Ebben hivatkoznak az angliai végrehajtási rendelet gazdasági, környezeti, szélesebb körű vidéki és regionális hatásaira.

35 – Lásd Ditt, K., „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990", *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (szerk. Franz-Josef Brüggemeier és Jens Ivo Engels), 2005., 39. o., aki arra hívja fel a figyelmet, hogy az angliai és walesi természetvédelmi célú jogalkotás már az elmúlt évszázad negyvenes éveiben is megkülönböztette a tudományos célú szigorú természetvédelmet és az esztétikai-turisztikai célú természet- és tájvédelmet. Az esztétikai-turisztikai célú természet- és tájvédelem érdekében fogadta el a parlament 1949. március 18-án a *National Parks and Access to the Countryside Act* című törvényt. Ez többek között kimondta, hogy a *County Counciloknak* a szabad, mezőgazdasági célra nem használt földet a tulajdonosokkal való megállapodás révén biztosítaniuk kell a pihenésre vágyó lakosság számára, a régi útjogokat garantálniuk kell, és újakat kell létesíteniük. A természetvédelmi parkok létrehozása mellett úgynevezett *Areas of Outstanding Natural Beauty* (kiemelkedő természeti szépségű terület, a továbbiakban: AONB) elnevezésű területeket is létre kellett hozni. A háború utáni időszakban a természet és a táj hasznosítása iránti növekvő igény folytán végül a kormány 1968. augusztus 3-án elfogadta a *Countryside Act* című törvényt. E törvény lehetőséget biztosított a *County Councilok* számára arra, hogy a költségek messzemenő állami megtérítése ellenében *Country Parkokat* létesítsenek a pihenésre vágyó lakosság számára. Az akkoriban hatályos *Countryside and Rights of Way Act 2000* című törvény a nyilvánosságnak a vidéki területekhez való hozzáférését szabályozza; miközben a törvény az indokolásban kifejtettek szerint olyan környezetvédelem-politikai célokat is követ, mint „egy régió természetes szépségének fenntartása", a „természet megóvása" és az „állatvilág védelme".

Ezáltal segítik az állatok és a növények életterének megtartását. Ugyanakkor a külön jelzéssel ellátott utakon tartják a kirándulókat és a túrázókat, akik így nem lépnek engedély nélkül az utakkal adott esetben határos mezőgazdasági földekre, és nem károsítják a vetést.

81. Ennyiben jogos közérdek szól a közforgalmú szolgalmi utak rendszeres karbantartása és károsodásoktól való megóvása mellett. Mivel a közforgalmú szolgalmi utak karbantartásának kötelezettsége ezt a célt szolgálja, az szintén besorolható „az élőhelyek károsításának elkerülése" érdekében tett, az 1782/2003 rendelet IV. melléklete szerinti intézkedések közé.

3. A levont következtetések

82. Összefoglalásképpen megállapítható, hogy az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete a tagállamoknak széles mozgásteret biztosít a földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó minimumkövetelmények meghatározása során. [36]

83. Az e rendelkezések szerinti minimumkövetelmények körébe tartoznak a túlnyomórészt környezetvédelem-politikai célt szolgáló követelmények is. A minimumkövetelmények e csoportjába sorolandó a közforgalmú szolgalmi utak karbantartása is, hiszen az 1782/2003 rendelet IV. mellékletéből az következik, hogy az előírásokhoz hozzátartozik a tájkép jellegzetességeinek megóvása, azaz megtartása. A közforgalmú szolgalmi utak – amint már bemutattam – a tájkép e rendelkezés értelmében vett jellegzetességei közé tartoznak. [37]

84. Másrészt az angliai végrehajtási rendelet által előírthoz hasonló törvényes kötelezettség biztosítja a környezet megőrzésének a IV. melléklet szerinti minimális szintjét, miközben az élőhelyek károsítását is megelőzi. [38]

85. A közforgalmú szolgalmi utak karbantartása mint az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerinti regionális szinten meghatározott minimumkövetelmény ezzel megfelel a IV. mellékletben előírt kereteknek. Egyébként nincs arra utaló jel, hogy ez az intézkedés önmagában ne állna kapcsolatban a megvalósítandó, minden mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartására irányuló céllal. Az „arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek" 1782/2003 rendelet (2) preambulumbekezdése szerinti alkalmazása a tagállamnak a támogatás visszavonására vonatkozó egyedi döntésére vonatkozik, amelynek jogszerűségéről adott esetben a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nemzeti bíróságnak kell döntenie. Végül utalni kell arra, hogy e rendelet (2) preambu-

36 – Lásd a jelen indítvány 57. pontját.

37 – Lásd a jelen indítvány 72. pontját.

38 – Lásd a jelen indítvány 77. és 81. pontját.

lumbekezdése szerint a támogatás ilyen alapon történő visszavonása nem sérthet más, a közösségi vagy a nemzeti jog alapján megállapításra kerülő szankciókat.

86. Az angliai végrehajtási rendelet ennyiben az 1782/2003 rendelet által meghatározott szabályozási keretbe tartozik.

87. Ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy valamely tagállam az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásaiba jogosult belefoglalni a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelményeket.

B – *A második kérdésről*

88. A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében azt szeretné megtudni, hogy ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés általános közösségi jogi tilalmával az, ha valamely tagállam a közösségi jogot régiónként eltérő módon úgy hajtja végre, hogy ha a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző regionális hatóságoknak jogalkotó hatáskörük van a saját területük tekintetében régiónként eltérnek az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások.

1. A közösségi jog decentralizált végrehajtásáról

89. Mielőtt rátérnék a hátrányos megkülönböztetés általános közösségi jogi tilalmának az alapeljárás felperese által hivatkozott megsértésére, szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a közösségi joggal nem ellentétes a tagállami, valamint regionális szintű decentralizált végrehajtás. Ez egyrészt a KAP decentralizált és differenciált átültetésének igényével, másrészt azzal magyarázható, hogy a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában elismerte a tagállamok alkotmányos autonómiáját a belső hatáskörök felosztása tekintetében.

a) Decentralizált és differenciált jogalkotás a KAP keretein belül

90. A KAP „Agenda 2000" által bevezetett reformjának vezérelveihez tartozik a tagállami feladatkörök helyi szintre történő decentralizálása és a tagállamok egyedi szükségleteinek megfelelően átültethető intézkedések nagy választékával megvalósuló rugalmas programalakítás. [39] Más szóval a decentralizáció és a differenciálás azóta a jelenkori KAP fő jellegzetességei közé tartoznak. [40]

91. Az 1782/2003 rendelet ezt a politikai koncepciót ülteti át, amikor a tagállamokat az 5. cikk (1) bekezdésével kifejezetten arra hatalmazza fel, hogy a minimumkövetelményeket „nemzeti vagy regionális szinten" határozzák meg. Ebből következik, hogy a közösségi jogalkotó nem tartotta szükségesnek a tagállamokon belüli egységes szabályozást, hanem sokkal inkább a tagállamokra kívánta bízni a politikai rendszerükön belül az alkalmas szabályozási szint megválasztását.

92. Az agrárjog decentralizált kialakítása tekintettel van arra, hogy a regionális különbségtétel teljességgel megengedett. Így az EK 33. cikk (2) bekezdésének a) pontja éppen azt írja elő, hogy a KAP és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségeket. A nemzeti és regionális döntéshozók számára az 1782/2003 rendelet által a megvalósítás vonatkozásában biztosított mozgástér az egyes régiók igényeinek megfelelő különbségtételhez is hozzájárul. [41]

39 – Lásd a Bizottság információs kiadványát: „Agenda 2000 – Az Európai Unió megerősítése és bővítése", 7. o. (elérhetősége német nyelven: http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm). Az „Agenda 2000" indokolása értelmében továbbá: „Az Unió 15 országának mezőgazdasága igen sokrétű természeti erőforrásokkal, földművelési módszerekkel, versenyképességgel, bevétellel és hagyományokkal rendelkezik. Ebben áll az európai mezőgazdaság erőssége, különlegessége és elismertsége. Ez a sokszínűség azonban a jobb kihasználás érdekében megköveteli azt, hogy az agrárpolitika tekintetében levonják a megfelelő következményeket – a KAP akkori működési módja és igazgatása hattagú Közösségre készült, és azóta alig változott. Nem felel meg egy 15 tagból álló, új tagok felvételére készülő Unió szükségleteinek. Bonyolult, bürokratikus és félreértésekhez vezet a mezőgazdasági termelők között. Ezért létre kell hozni egy új, *decentralizált* modellt, amely lehetővé teszi a tagállamoknak bizonyos kérdések olyan módon történő szabályozását, amely jobban figyelembe veszi az adott ágazatok vagy a helyi adottságok sajátosságait", COM(1998) 158 végleges, 3. o.

40 – Lásd még Priebe, R., (hivatkozás a 17. lábjegyzetben), 1351. o. és Adam, V., (hivatkozás a 9. lábjegyzetben), 239. o.

41 – Boch, C., „Devolution and Community law", *A true European*, 2005., 54. o., arra utal, hogy a decentralizált döntéshozók egyre többször találkoznak olyan ügyekkel, amelyekben a közösségi jogalkotó előre meghatározta az alapvető politikai célkitűzéseket. Ez olyan esetekre is vonatkozik, amelyekben a decentralizált döntéshozó számára mozgásteret biztosítanak a megvalósítás vonatkozásában. E mozgástér mindamellett lehetőséget ad számukra a regionális vagy helyi eltérések figyelembevételére.

93. Az olyan további megfontolások, mint például az, hogy a nemzeti, a regionális vagy éppen a helyi döntéshozók közelebb állnak az ügyekhez és a polgárokhoz, [42] a jog egyszerűsítése és a közigazgatás tehermentesítése is mind az agrárjog decentralizált kialakítása mellett szólnak, amennyiben folyamatosan fennmaradnak a KAP keretében foglalt közös célok.

94. Az agrárjog decentralizált kialakítása nem utolsósorban a régióknak az Európai Unión belül betöltött nagyobb jelentőségét veszi figyelembe, ami például a szubszidiaritás elvének a Maastrichti Szerződésben való rögzítésében, a Régiók Bizottságának létrehozásában, a régióknak a közösségi jog átültetéséért való felelősségében és a régiók Tanácsban való képviseletének az EK 203. cikk szerinti lehetőségében fejeződik ki. Ezenkívül figyelemmel van a tagállamok – például az Egyesült Királyság – jelenkori, politikailag messzemenően hasonló logikát követő [43] – és így mind közösségi, mind tagállami szinten a fejlődés konvergenciáját tükröző [44] – decentralizációs törekvéseire.

b) A tagállamok autonómiája belső hatásköreik felosztása tekintetében

95. A közösségi jog decentralizált végrehajtása végső soron összhangban áll a Bíróság

42 – Ez felel meg mindenesetre a szubszidiaritás gondolatának, anélkül hogy ezzel elismernénk az EK 5. cikk második mondatának alkalmazhatóságát, kivált hogy a szubszidiaritás elve e rendelkezés szerint nem alkalmazható a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó esetekben. A jogelméletben vitatott, hogy a mezőgazdaság területén mennyiben áll fenn a Közösség kizárólagos hatásköre (lásd ezzel kapcsolatban Schwartz, W., [hivatkozás a 4. lábjegyzetben] a 37. cikkhez fűzött magyarázat, 7. pont, 38. o.). Még ha a Közösség és a tagállamok egymással versengő hatásköreiből indulunk is ki (lásd a C-158/89. sz., Weingut Dietz-Matti ügyben 1990. május 17-én hozott ítéletet [EBHT 1990., I-2013. o.]), a mezőgazdaság területére jellemző és folyamatosan sűrűsödő szabályozás és az a körülmény, hogy ezen a területen szinte minden általános szabályozás rendeletek útján valósul meg, már alig biztosít mozgásteret a tagállamoknak a cselekvés vonatkozásában. Másrészről a szubszidiaritás gondolata, amint azt Lenaerts, K./Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union,* 2. kiadás, London 2005., 5-029. pont, 102. o., helyesen megállapítja, politikai alapelvként régebbi, mint az EK 5. cikk második bekezdése szerinti rendelkezés, és ezért már a Szerződésben történő rögzítése előtt is több közös politikai területet befolyásolt, így a KAP-ot is.

43 – Lásd Leyland, P., „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003., 91. és azt követő oldalak, aki szerint a hatásköröknek az Egyesült Királyság régiói közötti újrafelosztása, a *„devolution"*, alapvetően a közigazgatás modernizációját célozza, ami közelebb hozza a polgárokat a fontos döntések meghozatalának színhelyéhez. Ez a fejlődés továbbá biztosítani kívánja azt is, hogy minden régió sajátosságait figyelembe vegyék.

44 – Torre, A., „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito", *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003., 144. és azt követő oldalak, az Egyesült Királyságban zajló *„devolution"* és az Európai Uniónak a nagy regionális önkormányzatok anatómiáját előmozdító alkotmányozási folyamata közötti konvergenciáról beszél. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution", *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milánó 2003., 67. o., hangsúlyozza azt a körülményt, hogy a *„devolution"* abban az időben zajlott az Egyesült Királyságban, amikor a régiók jelentőségre tettek szert az Európai Unióban.

állandó ítélkezési gyakorlatával, [45] amely szerint minden tagállam jogosult hatásköreinek – ideértve a jogalkotó hatáskört is – az általa célszerűnek ítélt módon történő belső felosztására és a nem közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusok regionális vagy helyi hatóságok által tett intézkedésekkel történő végrehajtására, amennyiben e hatáskörfelosztás lehetővé teszi az érintett közösségi jogi aktus megfelelő végrehajtását. Azt a kérdést, hogy melyik tagállami szerv ültessen át például egy irányelvet, ennélfogva nem a közösségi jog, hanem a belső hatáskörökre vonatkozó előírások szerint kell megvizsgálni. [46]

96. A közösségi jogrend tagállamok szervezeti felépítésével szembeni semlegességének a másik oldala ellenben abban áll, hogy amilyen mértékben egy tagállam jogosult belső hatásköreinek az általa célszerűnek ítélt és alkotmányos előírásainak megfelelő módon való felosztására, ugyanolyan mértékben tilos számára a belső szabályokra történő hivatkozás valamely közösségi jogi kötelezettség alóli kibújás érdekében. [47]

97. Bár a Szerződés az EK 249. cikk harmadik bekezdésében csak az irányelvek vonatkozásában írja elő kifejezetten a közösségi jog átültetésének, illetve végrehajtásának decentralizált rendszerét, ez a rendszer éppúgy érvényes a többi olyan közösségi jogi aktus – mint például egy rendelet – átültetésére, illetve végrehajtására, amelyek tagállami jogalkotási aktusok általi konkretizálást igényelnek. [48] Az 1782/2003 rendelet – amint már megállapítottuk [49] – a közösségi jogi aktusok e csoportjába tartozik.

45 – A C-97/01. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5797. o.) 37. pontja, a C-417/99. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2001. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6015. o.) 37. pontja, a C-156/91. sz. Hansa Fleisch ügyben 1992. november 10-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-5567. o.) 23. pontja, a C-131/88. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1991. február 28-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-825. o.) 71. pontja, a 227–230/85. sz., Bizottság kontra Belgium egyesített ügyekben 1988. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1988., 1. o.) 9. pontja, valamint a 97/81. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. május 25-én hozott ítélet (EBHT 1982., 1819. o.) 12. pontja és a 96/81. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. május 25-én hozott ítélet (EBHT 1982, 1791. o.) 12. pontja. Lásd továbbá a C-212/06. sz., Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ügyben Sharpston főtanácsnok által 2007. június 28-án ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 2008., I-1683. o.) 101. pontját, valamint a C-103/01. sz., Bizottság kontra Németország ügyben Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok által 2002. december 10-én ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 2003, I-5369. o.) 27. pontját.

46 – Ugyanebben az értelemben lásd Ruffert, M., (hivatkozás a 18. lábjegyzetben) a 249. cikkhez fűzött magyarázat, 63. pont, 2140. o.

47 – Ebben lehet felismerni a közösségi jogrend – a Bíróság által ugyancsak elismert – nemzetközi jogi eredetét (lásd a 26/62. sz., Van Gend en Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletet [EBHT 1963., 25. o.] és a 6/64. sz., Costa kontra ENEL ügyben 1964. július 15-én hozott ítéletet [EBHT 1964., 1269. o.]). A nemzetközi jog csupán az államok egymás közötti viszonyát szabályozza, a belső ügyekbe nem avatkozik bele. Ez az államok szuverenitásának elve szerint ennyiben lényegtelen az államszervezetre vonatkozó jog szempontjából. Ennélfogva a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 27. cikkében szabályozott nemzetközi szokásjoggal összeegyeztethető, hogy az egyik szerződő fél nem hivatkozhat a belső jogára valamely nemzetközi jogi szerződés nemteljesítésének igazolásaként. Ahogyan Boch, C., (hivatkozás a 41. lábjegyzetben) 54. o., helyesen kifejti, formálisan nézve az EU/EK-Szerződések a tagállamokra nézve kötelező nemzetközi megállapodások. Az a körülmény, hogy a tagállamok a szerződő felek, az Unió számára azt jelenti, hogy nincs jelentősége a tagállamok belső alkotmányos rendjének. Az Uniónak nincs köze a belső ügyekhez, alapvetően „vaknak" kell maradnia a hatáskörök belső felosztása tekintetében.

48 – Lásd a 30/70. sz. Scheer-ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1197. o.) 10. pontját és a 137/80. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1981. október 20-án hozott ítélet (EBHT 1981, 2393. o.) 3–9. pontját. Lásd ugyanebben az értelemben Lenaerts, K./Van Nuffel, P., (hivatkozás a 42. lábjegyzetben) 14-047. pont, 607. o.

49 – Lásd a jelen indítvány 58. pontját.

98. Ennélfogva nem ellentétes a közösségi joggal az, ha valamely tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző decentralizált hatóságoknak van jogalkotó hatásköre a tagállamot alkotó különböző részek tekintetében, és ezek a hatóságok a rájuk ruházott jogalkotó hatáskörüknél fogva saját maguk határozzák meg az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásokat.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésével szembeni kifogásról

99. A hátrányos megkülönböztetésnek az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti közösségi jogi tilalma, amelyre az alapeljárás felperese nyilvánvalóan hivatkozik, [50] a közösségi jog alapelveihez tartozó egyenlőség általános elvének különös kifejeződése, amely szerint az összehasonlítható helyzetek nem kezelhetők eltérően, és az eltérő helyzetek nem kezelhetők ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható. [51]

100. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamoknak az EK 34. cikk (2) bekezdésében lefektetett elvet figyelembe kell venniük a közösségi jogi szabályozás átültetése során, különösen akkor, ha ez a szabályozás a több alkalmazási mód vagy lehetőség közötti választás szabadságát biztosítja. [52] Ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalma mint objektív jogi norma nemcsak a közösségi

50 – Az alapeljárás felperese kérelmében ugyan csupán a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlőség általános elvére hivatkozik, mégis utal a Bíróság EK 34. cikk (2) bekezdéséhez fűződő ítélkezési gyakorlatára. A jelen esetre mindazonáltal csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmának egy különös fajtáját szabályozó EK 34. cikk (2) bekezdése alkalmazható, amely nem csak a mezőgazdasági piacok közös szervezetére, hanem a KAP egészére is vonatkozik (lásd ugyanebben az értelemben Schwartz, W., (hivatkozás a 4. lábjegyzetben) a 34. cikkhez fűzött magyarázat, 30. pont, 34. o.).

51 – Lásd a C-273/04. sz., Lengyelország kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8925. o.) 86. pontját; a C-182/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2006. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5479. o.) 170. pontját; a C-87/03. és C-100/03. sz., Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2915. o.) 48. pontját; a C-14/01. sz. Niemann-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2279. o.) 49. pontját; a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000, I-2737. o.) 39. pontját; a C-122/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1998. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1998, I-973. o.) 62. pontját; a C-15/95. sz., EARL de Kerlast ügyben1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997, I-1961. o.) 35. pontját; a C-44/94. sz., Fishermen's Organisations és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-3115. o.) 46. pontját; a C-177/90. sz. Kühn-ügyben 1992. január 10-én hozott ítélet (EBHT 1992, I-35. o.) 18. pontját; a 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988, 4563. o.) 25. pontját; a 201/85. és 202/85. sz., Klensch egyesített ügyekben 1986. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1986, 3477. o.) 9. pontját; a 66/79., 127/79. és 128/79. sz., Salumi és társai egyesített ügyekben 1980. március 27-én hozott ítélet (EBHT 1980, 1237. o.) 14. pontját; a 117/76. és 16/77. sz., Ruckdeschel és Ströh egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1977, 1753. o.) 7. pontját; a 124/76. és 20/77. sz., Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson és Providence agricole de la Champagne egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1977, 1795. o.) 16. pontját; a 125/77. sz., Koninklijke Scholten-Honig és De Bijenkorf ügyben 1978. október 25-én hozott ítélet (EBHT 1978, 1991. o.) 26. pontját; a 103/77. és 145/77. sz., Royal Scholten-Honig és Tunnel Refineries egyesített ügyekben 1978. október 25-én hozott ítélet (EBHT 1978, 2037. o.) 26. pontját, valamint a C-338/06. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. szeptember 4-én ismertetett főtanácsnoki indítványom (EBHT 2008., I-10139. o.) 57. pontját.

52 – Az 51. lábjegyzetben hivatkozott Klensch-ügyben hozott ítélet 10. pontja és a C-351/92. sz. Graff-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994, I-3361. o.) 17. és 18. pontja.

jogalkotóra mint elsőrendű címzettre vonatkozik, hanem a tagállamokra is, amennyiben azok például felhatalmazás alapján egy közösségi rendelet végrehajtása érdekében cselekednek. [53]

101. A hátrányos megkülönböztetés közösségi jogi tilalmának alkalmazhatósága jogilag egy egyenlőtlen bánásmód fennállását feltételezi, aminek kapcsán felmerül az irányadó viszonyítási alap kérdése. Ehhez a viszonyítási alaphoz tartozik többek között az összehasonlításba bevonható személyek köre. [54]

a) Az egyenlőtlen bánásmód értékelése során irányadó viszonyítási alap

i) A szelektivitás meghatározásához szükséges ismérvek megfelelő alkalmazása a támogatások jogában

102. Amint azt a német kormány helyesen kifejti, az egyenlőtlen bánásmód konkrét esetben történő értékelése során a viszonyítási alapot nem kell szükségszerűen az érintett tagállam területi korlátain belül meghatározni, hanem az korlátozódhat annak a területnek egy részére is.

103. Ezt a Bíróság a támogatási joggal kapcsolatban már megállapította, mégpedig a Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében, [55] amelyben azt a kérdést vizsgálta, hogy a regionálisan korlátozott adócsökkentések „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését előnyben részesítő” – az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti – állami támogatásoknak tekinthetők-e, azaz szelektív jellegűek-e.

104. Amint a Bíróság ebben az ítéletben kimondta, a szelektivitás feltételének – amely az állami támogatás fogalmának előfeltétele – értékelését illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EK 87. cikk (1) bekezdése alkalmazásában azt kell eldönteni, hogy adott jogi szabályozás keretén belül valamely nemzeti intézkedés alkalmas-e arra, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását” előnyben részesítse olyan vállalkozásokkal és termékekkel szemben, amelyek az intézkedés céljára tekintettel jogilag és tényszerűen azokkal összehasonlíthatók. [56] A Bíróság álláspontja szerint ugyanilyen értékelést kell elvégezni a nem nemzeti, hanem valamely regionális vagy helyi hatóság által elfogadott

53 – Ugyanebben az értelemben lásd Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (kiadta Groeben/Schwarze), 1. kötet, 6. kiadás, az EK 34. cikkhez fűzött magyarázat 59. pont.

54 – A C-300/06. sz. Voß-ügyben 2007. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2007, I-10573. o.) 40. pontja és a C-256/01. sz. Allonby-ügyben 2004. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2004, I-873. o.) 61. és 73. pontja.

55 – A C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet (EBHT 2006, I-7115. o.) 57. pontja.

56 – Az 55. lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 54. pontja, a C-172/03. sz. Heiser-ügyben 2005. március 3-án hozott ítélet (EBHT 2005, I-1627. o.) 40. pontja, a C-308/01. sz., GIL Insurance és társai ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004, I-4777. o.) 68. pontja és a C-143/99. sz., Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet (EBHT 2001, I-8365. o.) 41. pontja.

intézkedés esetén is, mivel valamely területi önkormányzat és nem a központi hatalom által elfogadott intézkedés állami támogatásnak minősülhet, amennyiben az EK 87. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek fennállnak. [57]

105. Ennek során a Bíróság azt vette alapul, hogy egy államon belüli testület *de jure* és *de facto* olyan jogállással rendelkezik, amely annak valamely tagállam központi kormányával szemben kellő autonómiát biztosít ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések révén ez a testület, nem pedig a központi kormány játsszon meghatározó szerepet azon politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek. [58] Ebben az esetben az intézkedést elfogadó regionális vagy helyi testület illetékessége alá tartozó területre, és nem az állam teljes területére vonatkozóan kell azt vizsgálni – figyelemmel az intézkedés céljára, valamint az érintett jogrendszerre –, hogy a fenti testület által elfogadott intézkedések előnyben részesítenek-e bizonyos vállalkozásokat a *de jure* és *de facto* összehasonlítható helyzetben lévő vállalkozásokkal szemben. [59]

106. Egy ilyen vélekedésnek a jelen helyzetre való alkalmazása ésszerűnek tűnik számomra, mert a Bíróság által alkalmazott ismérvek segítséget nyújtanak egy olyan helyzet értékeléséhez, amely a területre vonatkozó különleges terminológiától – a támogatási jog esetében az úgynevezett szelektivitás fogalmától – függetlenül végső soron nem mást jelent, mint a gazdasági szereplőkkel való egyenlőtlen bánásmódot.

107. Ha a jelen helyzetre megfelelően alkalmazzuk ezt a módszert, akkor a vitatott szabályozás hátrányosan megkülönböztető jellegének értékelése során irányadó viszonyítási alapnak valamely tagállam azon adott részterületére kell korlátozódnia, amelynek igazgatási szervei saját jogalkotó hatáskörrel rendelkeznek a mindenkor hatályos alkotmányjogi rendelkezések szerint.

108. A jelen esetben a viszonyítási alap Anglia mint az Egyesült Királyság része, főképp hogy az Egyesült Királyság Kormánya a korábbiakban említetteknek megfelelően [60] a decentralizált hatáskörbe tartozó ügyekben a decentralizációs törvény és a „Memorandum of Understanding” szerint rendszerint csak Anglia tekintetében jár el. A nemzeti szabályozás szerint az 1782/2003 rendelet 5. cikkének végrehajtása során az Egyesült Királyság Kormánya rendelkezik hatáskörrel

57 – Az 55. lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 55. pontja és a 248/84. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1987. október 14-én hozott ítélet (EBHT 1987, 4013. o.) 17. pontja.

58 – Az 55. lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 62. pontja. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy valóban decentralizációról van-e szó. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Párizs 1948., 86. és azt követő oldalak, megkülönbözteti a tiszta, illetve befejezett decentralizációt és a befejezetlen, illetve relatív decentralizációt. Az első eset akkor áll fenn, ha egy bizonyos felségjog gyakorlása kizárólag decentralizált szervek által valósul meg. A második eset a központi és a decentralizált szervek részvételét is feltételezi, miközben az utóbbiak előnyt élveznek.

59 – Az 55. lábjegyzetben hivatkozott Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 66. pontja.

60 – Lásd a jelen indítvány 10–13. pontját. Loughlin, J., „The European Dimension of UK Devolution”, *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005., 1. kötet, 483. o., nem az Egyesült Királyság kormányának végrehajtási jogosítványaival, hanem a regionális jogalkotó szerepével foglalkozik. Eközben utal arra, hogy Anglia kivételével az Egyesült Királyság területének minden más része (Skócia, Wales és Észak-Írország) saját politikai szervekkel rendelkezik. Anglia így nem rendelkezik saját parlamenttel, illetve tanácsgyűléssel. Ehelyett a brit parlament egyúttal az Egyesült Királyság és Anglia parlamentjeként is működik.

a földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó minimumkövetelmények meghatározására. Ennyiben az Egyesült Királyság más részei regionális kormányzatainak jogosítványaihoz hasonló, mintegy regionális kormányzati jogosítványokat gyakorol a mezőgazdaság területén.

ii) A hátrányos megkülönböztetés forrásának azonosítása

109. A hátrányos megkülönböztetés különleges eseteiben a Bíróság az irányadó viszonyítási alap meghatározása céljából egy lényegében ugyanezen megfontolásokon alapuló módszerhez folyamodik, amikor a megkülönböztetés forrását veszi alapul. Eszerint kizárt a hátrányos megkülönböztetés akkor, ha az egyenlőtlen bánásmódot eredményező különbségek nem egy és ugyanazon forrásra vezethetők vissza. A Bíróság álláspontja szerint ugyanis ebben az esetben hiányzik az egyenlőtlen bánásmódért felelős azon egység, amely adott esetben helyreállíthatná az egyenlőséget. [61]

110. Ezt a módszert leginkább olyan helyzetekben alkalmazták, amelyekben az egyének a nők és férfiak egyenlő díjazásának – az EK 141. cikk szerinti – elvére hivatkoztak. A Bíróság így az Allonby-ügyben hozott ítéletében [62] nem állapította meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését akkor, amikor egy tanárnő az ugyanazon főiskolán dolgozó férfi kollégái díjazásával egyenlő díjazást kért a munkaadójától, egy főiskola részére szolgáltatásokat biztosító ügynökségtől. A Bíróság azzal indokolta döntését, hogy az ügynökség közvetítő vállalkozásként nem képez egységet a főiskolával, azaz a tulajdonképpeni megbízóval. A szolgáltatásokért nyújtott ellentételezések ennélfogva nem ugyanazon pénzügyi forrásból származtak. [63] Mivel a díjazások közötti különbségek nem egy és ugyanazon forrásból eredtek, nem lehetett az EK 141. cikkre hivatkozni.

111. Véleményem szerint ezt a módszert a közösségi jog tagállami átültetésének, illetve végrehajtásának – a jelen ügy tárgyát képező – esetére is éppen így alkalmazni lehet, mert az azon az alapvetésen nyugszik, hogy az egyenlőtlenség puszta állapota önmagában nem lehet egy hátrányos megkülönböztetéssel szembeni kifogás tárgya. A hátrányos megkülönböztetés fogalmilag sokkal inkább azt feltételezi, hogy az egyenlőtlenség egy

61 – Az 54. lábjegyzetben hivatkozott Allonby-ügyben hozott ítélet 46. pontja és a C-320/00. sz., Lawrence és társai ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002, I-7325. o.) 18. pontja.

62 – Az 54. lábjegyzetben hivatkozott Allonby-ügyben hozott ítélet 46. pontja.

63 – Evtimov, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht,* 2004. évi füzet, 214. o., álláspontja szerint ez a döntő oka annak, hogy ebben az esetben miért volt kizárt a hátrányos megkülönböztetés.

és ugyanazon szereplőtől ered. [64] Ebből szükségszerűen következik az, hogy a hátrányos megkülönböztetés forrása alapvetően csak a mindenkori hatóság lehet, [65] amely az illetékességi területén az ottani jogalanyokra hatással lévő átültetési, illetve végrehajtási intézkedéseket meghozza. A valamely meghatározott tagállami szabályozás címzettjei közötti esetleges egyenlőtlen bánásmód csak e hatóságtól eredhet, és csak e hatóság szüntetheti meg azokat.

112. Ezért a különböző nemzeti rendelkezések közötti eltérések nem valósítanak meg hátrányos megkülönböztetést, hiszen azok nem ugyanazon hatóságtól erednek. [66] A hatóságok sokkal szabadabban alkothatnak jogot a hatáskörükbe tartozó területeken, így valamely kérdésnek két különböző tagállamban történő eltérő szabályozása önmagában nem sértheti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

113. A Bíróság ítélkezési gyakorlata mindezt régóta elismeri. [67] Ennek megfelelően a Bíróság először a Van Dam en Zonen és társai ügyben hozott ítéletben [68] tette egyértelművé, hogy a nemzeti jogszabályok alkalmazása önmagában azért nem sértheti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, mert egyes tagállamok állítólag kevésbé szigorú előírásokat alkalmaznak.

114. Ez minden további nélkül meggyőző, hiszen egy ezzel ellentétes értelmezés nehezen képviselhető módon korlátozná a tagállamok jogi cselekvéseinek mozgásterét.

115. Ugyanennek kell érvényesülni akkor, ha valamely tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző decentralizált hatóságoknak van jogalkotó hatáskörük

64 – Lásd ugyanebben az értelemben Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht,* Berlin 2003., 48. o., akinek a véleménye szerint a hátrányos megkülönböztetés feltételezi, hogy az egyenlőtlenség egy szereplőtől ered. Az egyenlőtlenség puszta körülménye nem lehet alapja a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni kifogásnak. Amíg nem bizonyosodik be, hogy az összehasonlítás tárgyainak (személyek, áruk, stb.) egy csoportján belül fennálló egyenlőtlen körülmények, például különböző versenyhelyzetek egy jogalany magatartására vezethetők vissza, addig hátrányos megkülönböztetésről sem lehet beszélni. A hátrányos megkülönböztetésnek tehát feltétele, hogy az egyenlőtlenség egy okozótól eredjen. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* Heidelberg 1961., 4. o., álláspontja szerint ahhoz, hogy egyenlőtlen bánásmódról lehessen beszélni, egy és ugyanazon személy részéről legalább kettő viselkedéskifejeződés szükséges.

65 – Von Bogdandy, A., Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union,* München 2008., 1. kötet, a 12. cikkhez fűzött magyarázat, 9. pont, utal arra, hogy az uralkodó álláspont szerint csak akkor lehetséges a hátrányos megkülönböztetés, ha mindkét összehasonlítandó tényállást ugyanazon hatóság szabályozta. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése eszerint kizárt olyan egyenlőtlen bánásmódok esetében, amelyek különböző hatalmak – különösen az Unió és valamely tagállam – szabályozásának a találkozása révén jönnek létre. Az ezzel ellentétes értelmezés nehezen képviselhető módon korlátozná a tagállamok jogalkotási tevékenységének mozgásterét.

66 – Lásd ugyanígy Epiney, A., *EUV/EGV Kommentar* (szerk. C. Calliess/M. Ruffert), a 12. cikkhez fűzött magyarázat, 9. pont, 480. o. és Holoubek, M., *EU-Kommentar,* (hivatkozás a 15. lábjegyzetben), a 12. cikkhez fűzött magyarázat, 43. pont, 342. és azt követő oldalak.

67 – Lásd a 14/68. sz., Walt Wilhelm-ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet (EBHT 1969, 1. o.) 13. pontját; az 1/78. sz. Kenny-ügyben 1978. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1978, 1489. o.) 18. pontját; a 31/78. sz. Bussone-ügyben 1978. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1978, 2429. o.) 38. és azt követő pontjait; a 136/78. sz. Auer-ügyben 1979. április 7-én hozott ítélet (EBHT 1979, 437. o.) 23–26. pontját; a 185–204/78. sz., Van Dam en Zonen és társai egyesített ügyekben 1979. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1979., 2345. o.) 10. pontját; a 155/80. sz. Oebel-ügyben 1981. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1981, 1993. o.) 9. pontját; a 126/82. sz. Smit-ügyben 1983. január 25-én hozott ítélet (EBHT 1983, 73. o.) 27. pontját; a C-251/90. és C-252/90. sz., Wood és Cowie egyesített ügyekben 1992. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1992, I-2873. o.) 19. pontját; a C-267/91. és C-268/91. sz., Keck és Mithouard egyesített ügyekben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1993, I-6097. o.) 8. pontját; a C-279/93. sz. Schumacker-ügyben 1995. február 14-én hozott ítélet (EBHT 1995, I-225. o.) 21. pontját és a C-177/94. sz. Perfili-ügyben 1996. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 1996, I-161. o.) 17. pontját.

68 – A 67. lábjegyzetben hivatkozott Van Dam en Zonen és társai ügyben hozott ítélet 10. pontja. Ezt az ítélkezési gyakorlatot követte a 67. lábjegyzetben hivatkozott számos ügyben hozott ítélet: az Oebel-ügyben hozott ítélet 9. pontja, a Smit-ügyben hozott ítélet 27. pontja, a Wood és Cowie ügyben hozott ítélet 19. pontja és a Perfili- ügyben hozott ítélet 17. pontja.

a tagállam területének különböző részei tekintetében,[69] kivált hogy – amint már láttuk – a közösségi joggal nemcsak hogy nem ellentétes a regionális, illetve helyi szintű decentralizált átültetés, illetve végrehajtás,[70] hanem az 1782/2003 rendelet esetében azt a közösségi jog a KAP differenciált átültetése céljából kifejezetten ösztönzi.[71] Így tehát adott esetben csak az egyes régiók hatóságai lehetnek az egyenlőtlen bánásmód forrásai.

b) A levont következtetések

116. Ennyiben ez a módszer is ahhoz a végkövetkeztetéshez vezet, hogy jelen esetben az irányadó viszonyítási alap tekintetében Angliára mint az Egyesült Királyság területének egyik részére kell szorítkozni. Ez a jelenlegihez hasonló eset vonatkozásában azt jelenti, hogy bár az Egyesült Királyság területének egyes részeiben uralkodhatnak egyenlőtlen állapotok, ezek azonban mégsem egy közös hatóságnak tulajdonítható egyenlőtlen bánásmódra vezethetők vissza, így hiányzik a hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti tilalmának alkalmazásához szükséges feltétel.

117. Ennélfogva valamely regionális hatóság által tett végrehajtási intézkedés címzettje az alapeljáráshoz hasonló körülmények között nem hivatkozhat az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére azért, mert egyes régiókban állítólag kevésbé szigorú előírásokat alkalmaznak.

118. Mindezek alapján arra a végkövetkeztetésre jutottam, hogy nem jelent megengedhetetlen hátrányos megkülönböztetést az, ha – amennyiben a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző decentralizált hatóságoknak van jogalkotó hatáskörük a tagállam területének különböző részei tekintetében – valamely tagállam területének különböző részeiben eltérnek az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások.

69 – Lásd Matscher bíró különvéleményét az Emberi Jogok Európai Bírósága által a 7525/76. sz., Dudgeon kontra Egyesült Királyság egyéni panaszügyben 1981. október 22-én hozott ítélethez, amelyben kifejtette, hogy a szövetségi tartományokra jellemző belső szabályozások sokszínűsége önmagában soha nem valósíthat meg hátrányos megkülönböztetést. Nincs is szükség ezen sokszínűség igazolására. Valamely másfajta feltételezés teljesen figyelmen kívül hagyná magát a szövetségi berendezkedés lényegét.

70 – Lásd a jelen indítvány 98. pontját. Boch, C., (hivatkozás a 41. lábjegyzetben) 57. o., ugyanerre a végkövetkeztetésre jut. A szerző úgy véli, hogy amennyiben a közösségi jog mozgásteret biztosít a tagállamoknak a megvalósítás vonatkozásában, és a tagállam alkotmányjoga decentralizált szervek általi átültetést, illetve végrehajtást ír elő, akkor semmi sem szól az ellen, hogy ezek a szervek a tevékenységüket egymástól függetlenül fejtsék ki. Az Egyesült Királyságban zajló *„devolution”* folyamattal összefüggésben a szerző úgy véli, hogy ennek a tagállamnak a régiói teljességgel jogosultak a közösségi jogi kötelezettségeket különböző módon teljesíteni, és éppen ez történt a KAP esetében is.

71 – Lásd a jelen indítvány 90. és 93. pontját.

VIII – Végkövetkeztetések

119. A fent kifejtett megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a High Court of Justice (England and Wales) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1. Valamely tagállam az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásaiba jogosult belefoglalni a közforgalmú szolgalmi utak karbantartására vonatkozó követelményeket.

2. Nem jelent megengedhetetlen hátrányos megkülönböztetést az, ha – amennyiben a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint különböző decentralizált hatóságoknak van jogalkotó hatáskörük a tagállam területének különböző részei tekintetében – valamely tagállam területének különböző részeiben eltérnek az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése és IV. melléklete szerinti jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások.