NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
VERICA TRSTENJAK
prednesené 3. februára 2009 [1]

Obsah

I — Úvod . . . . . I - 6359

II — Právny rámec . . . . . I - 6359

A — Právna úprava Spoločenstva . . . . . I - 6359

B — Vnútroštátne právo . . . . . I - 6362

III — Skutkové okolnosti a konanie vo veci samej . . . . . I - 6364

IV — Prejudiciálne otázky . . . . . I - 6365

V — Konanie pred Súdnym dvorom . . . . . I - 6365

VI — Hlavné tvrdenia účastníkov konania . . . . . I - 6366

A — O prvej otázke . . . . . I - 6366

B — O druhej otázke . . . . . I - 6367

VII — Právne posúdenie . . . . . I - 6370

A — O prvej otázke . . . . . I - 6370

1. Aspekty environmentálnej politiky v nariadení č. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Vzťahy medzi poľnohospodárstvom a ochranou životného prostredia v rámci SPP . . . . . I - 6371

b) Dôležitosť ochrany životného prostredia v nariadení (ES) č. 1782/2003 I - 6372

c) Právny základ v primárnom práve . . . . . I - 6374

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2. Právomoci členských štátov definovať minimálne požiadavky . . . . . I - 6374

a) Nariadenie (ES) č. 1782/2003 ako základ pre splnomocnenie . . . . . I - 6374

b) Konkrétne uplatňovanie nariadenia (ES) č. 1782/2003 v Anglicku . . . I - 6376

i) Pojem „krajina“ v zmysle nariadenia (ES) č. 1782/2003 . . . . . I - 6376

ii) Pojem „krajina“ v opisnom význame . . . . . I - 6377

iii) Pojem „krajina“ v geografickom význame . . . . . I - 6377

— Krajinné znaky . . . . . I - 6377

— Definícia pojmu „krajina“ v geografickom význame . . . . . I - 6378

c) Opatrenie, ktoré má za cieľ „zachovať krajinné znaky“ . . . . . I - 6379

d) Údržba verejných ciest: opatrenie o „údržbe“, ktorého cieľom je „zabrániť zhoršeniu stanovíšť“ v zmysle prílohy IV nariadenia č. 1782/2003 . . . . I - 6379

3. Závery . . . . . I - 6381

B — O druhej otázke . . . . . I - 6382

1. Decentralizované uplatňovanie práva Spoločenstva . . . . . I - 6382

a) Decentralizovaná a diferencovaná implementácia v rámci SPP . . . . . I - 6383

b) Autonómia členských štátov pri rozdeľovaní vnútorných právomocí . . I - 6384

2. O výhrade založenej na porušení zásady zákazu diskriminácie . . . . . I - 6386

a) Relevantný referenčný rámec na posúdenie rozdielneho zaobchádzania I - 6387

i) Uplatňovanie kritérií selektívnosti v práve týkajúcom sa pomoci . . I - 6387

ii) Identifikácia zdroja diskriminácie . . . . . I - 6389

b) Závery . . . . . I - 6391

VIII — Návrh . . . . . I - 6392

I — Úvod

1. V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania položil High Court of justice (England & Wales) (ďalej len „vnútroštátny súd“) Súdnemu dvoru Európskych spoločenstiev dve prejudiciálne otázky, ktoré sa týkajú uplatniteľnosti nariadenia Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov [2], v členskom štáte.

2. Prvá prejudiciálna otázka sa týka výkladu článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003. Vnútroštátny súd chce zistiť, či je členský štát oprávnený začleniť do štandardov dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu, ktoré sú uvedené v tomto nariadení, požiadavky na údržbu ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu. Druhou prejudiciálnou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či musí ísť o neprípustnú diskrimináciu, keď sa štandardy dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia č. 1782/2003 v jednotlivých regiónoch členského štátu líšia, pretože vnútroštátne ústavné pravidlá stanovujú, že vo vzťahu k rozličným regiónom členského štátu majú legislatívnu právomoc rôzne decentralizované orgány.

3. Táto prejudiciálna otázka vyplynula zo sporu medzi pánom Horvathom (ďalej len „navrhovateľ“) a Secretary of State for Environment, Food and rural affairs (minister životného prostredia, výživy a vidieka, ďalej len „odporca“), ktorý sa týkal zákonnosti vnútroštátnych vykonávacích predpisov, ktoré pre územie Anglicka stanovujú minimálne požiadavky pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav poľnohospodárskej pôdy.

II — Právny rámec

A — *Právna úprava Spoločenstva*

4. Dňa 29. septembra 2003 prijala Rada nariadenie (ES) č. 1782/2003, ktoré nadobudlo účinnosť 28. októbra 2003.

2 — Nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Ú. v. EÚ L 270, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269).

5. Toto nariadenie má za cieľ vytvoriť režim podpory príjmov v prospech poľnohospodárov vo forme jednotnej platby (ďalej len „režim jednotnej platby“). Táto právna úprava musí poľnohospodárom zabezpečiť minimálny zaručený príjem „odčlenený“ od výroby tým, že poľnohospodárom priznáva „nároky“, na základe ktorých môžu každoročne žiadať priame platby. Podmienkou na získanie týchto priamych platieb je podľa právnej úpravy — ak o ne poľnohospodár požiada — splnenie tzv. „podmienok krížového plnenia“ (článok 3).

6. Podmienky krížového plnenia zahŕňajú dva prvky: „Základné požiadavky týkajúce sa správy“ (článok 4) a „Dobrý poľnohospodársky a ekologický stav“ (článok 5).

7. Článok 5 ods. 1 nariadenia znie takto:

„Členské štáty dbajú o to, aby všetka poľnohospodárska pôda, a najmä pôda, ktorá sa už nevyužíva na účely produkcie, bola udržovaná v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave. Na základe rámca stanoveného v prílohe IV stanovia členské štáty na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni minimálne požiadavky pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav, ktoré zohľadňujú charakteristiky príslušných oblastí, najmä pôdne a klimatické podmienky, súčasné spôsoby hospodárenia, využitie pôdy, striedanie plodín, poľnohospodársku prax a štruktúru poľnohospodárskych podnikov bez toho, aby boli dotknuté štandardy, ktorými sa riadia náležité poľnohospodárske praktiky používané v rámci nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999, a agroenvironmentálne opatrenia, ktorých použitie presahuje referenčnú úroveň náležitých poľnohospodárskych praktík.“

8. Článok 6 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1782/2003 stanovuje, že ak sa jednotlivé podmienky nedodržujú, je celková výška priamych platieb, ktoré sa majú poskytnúť v dotknutom kalendárnom roku, znížená alebo zrušená.

9. Príloha IV nariadenia Rady stanovuje:

Dobrý poľnohospodársky a ekologický stav podľa článku 5

Téma	Štandardy
Erózie pôdy: Ochrániť pôdu pomocou vhodných opatrení	— Minimálne krytie pôdy — Minimálna správa pôdy odrážajúca špecifické miestne podmienky — Zadržovacie terasy
Organické zložky pôdy: Zachovať úrovne organických zložiek pôdy pomocou vhodných praktík	— Prípadné štandardy pre striedanie plodín — Správa polí so strniskom
Štruktúra pôdy: Zachovať štruktúru pôdy pomocou vhodných opatrení	— Používanie vhodných strojov
Minimálna miera údržby: Zaistiť minimálnu úroveň údržby a zabrániť zhoršeniu stanovíšť	— Minimálna miera intenzity chovu a/alebo vhodné režimy — Ochrániť stále pasienky — Zachovať krajinné znaky — Zabrániť prenikaniu nežiaducej vegetácie na poľnohospodársku pôdu

B — *Vnútroštátne právo*

10. V roku 1998 parlament Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska prijal právnu úpravu, ktorej ustanovenia stanovili systém decentralizovanej správy vo vzťahu k Walesu, Severnému Írsku a Škótsku. V oblastiach, ktorých sa táto decentralizovaná správa týka, vláda Spojeného kráľovstva koná spravidla iba vo vzťahu k Anglicku.

11. Zákonom upravené vzťahy medzi vládou Spojeného kráľovstva a Severného Írska a decentralizovanými orgánmi sú doplnené Memorandom o porozumení v decentralizácii [Devolution Memorandum of Understanding], ktoré smeruje k poskytnutiu bližších podrobných dojednaní pre tieto vzťahy vo forme vyhlásenia politického úmyslu. Podľa právnych predpisov o decentralizácii a Memoranda o porozumení sú za prebratie povinností vyplývajúcich z legislatívy EÚ, ktoré sa týkajú decentralizovaných záležitostí, zodpovedné decentralizované orgány. Podľa právnych predpisov o decentralizácii majú ministri Spojeného kráľovstva podporné právomoci zasiahnuť iba vtedy, ak je to potrebné na zabezpečenie prebratia týchto povinností. Podľa decentralizovanej legislatívy je pre decentralizované orgány nezákonné konať alebo prijímať legislatívu akýmkoľvek spôsobom, ktorý by nebol zlučiteľný s právom ES. Decentralizované orgány sú priamo zodpovedné pred vnútroštátnymi súdmi, rovnako ako je zodpovedná vláda Spojeného kráľovstva za nedostatky v jej prebratí alebo v jej uplatňovaní práva ES.

12. Spoločná poľnohospodárska politika vo všeobecnosti a prebratie nariadenia Rady je v zásade decentralizovanou agendou a zodpovedá za ňu teda každý decentralizovaný orgán. Ako dôsledok toho, a vzhľadom na spĺňanie povinností podľa článku 5 nariadenia (ES) č. 1782/2003, odporca (ktorý teda koná iba vo vzťahu k Anglicku) a každý z decentralizovaných orgánov prijali svoje vlastné vyhlášky, ktoré definujú minimálne požiadavky na dobrý poľnohospodársky a ekologický stav čiastočne odlišne.

13. Relevantnou vykonávacou vyhláškou pre Anglicko je Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross appliance) (England) Regulations 2004, SI 2004/3196 (Vyhláška o programoch pomoci a jednotnej platby v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky z roku 2004 [podmienky krížového plnenia] [Anglicko] (ďalej len „anglická vykonávacia vyhláška“), ktorá sa v Anglicku stala účinnou 1. januára 2005.

14. V bodoch 26 až 29 anglickej vykonávacej vyhlášky, odporca zahrnul do dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu požiadavky týkajúce sa údržby ciest zaťažené

vecným bremenom verejného prechodu. Ide najmä o tieto požiadavky:

„26. Poľnohospodár nesmie

a) bez zákonného povolenia alebo dôvodu narušiť povrch viditeľného chodníka, jazdeckého chodníka, alebo akejkoľvek inej viditeľnej cesty, ktorá zahŕňa, alebo pozostáva z inej vozovky než spevnenej vozovky, ako aj urobiť ju nevhodnou pre výkon verejného práva prechodu alebo

b) bez zákonného povolenia alebo dôvodu, akýmkoľvek spôsobom úmyselne brániť voľnému pohybu po viditeľnej ceste.

27. Poľnohospodár musí udržiavať priechody, brány, alebo podobné zariadenia, odlišné od zariadení na ktoré sa uplatňuje článok 146 (5) Highways Act [zákon o cestách] 1980, cez viditeľné chodníky, alebo poľné cesty v bezpečnom stave, a podľa štandardov údržby vyžadovaných na predchádzanie neprimeranému zasahovaniu do práv osôb používajúcich chodník alebo poľnú cestu.

28. 1. V prípade, ak poľnohospodár narušil povrch viditeľného chodníka alebo jazdeckého chodníka (iného než chodníka na okraji poľa), ako to povoľuje článok 134 Highways Act 1980, musí v primeranej lehote podľa článku 134 (7) Highways Act alebo v rámci predĺženia tejto doby udeleného podľa článku 134 (8) uvedeného zákona:

a) opraviť povrch viditeľného chodníka, alebo jazdeckého chodníka tak, aby na nie menej než minimálnej šírke, boli primerane vhodné na výkon práva prechodu a

b) vyznačiť líniu chodníka na povrchu tak, aby nie menej než jeho minimálna šírka bola zjavná verejnosti, ktorá by ho chcela používať.

2. V tomto článku má pojem ‚minimálna šírka' vo vzťahu k ceste rovnaký význam, ako je uvádzaný v tabuľke 12A Highways Act 1980.

29. V článkoch 26, 27 a 28 tejto tabuľky:

‚poľná cesta', ‚vozovka', ‚poľná cesta priliehajúca k poľu', ‚chodník' a ‚spevnená vozovka' majú význam definovaný v článku 329 (1) Highways Act 1980,

‚cesta' má význam definovaný v článku 328 Highway Act 1980, a

‚viditeľne' znamená viditeľne ako cesta pre osobu s normálnym zrakom, kráčajúcu, alebo jazdiacu po ceste."

15. Decentralizované orgány neprijali vykonávacie vyhlášky, ktoré sú porovnateľné s bodmi 26 až 29 anglickej vyhlášky.

16. Vnútroštátny súd sumarizuje právne dôsledky relevantných ustanovení Highway Act 1980 takto:

„Poškodenie povrchu viditeľného chodníka, jazdeckého chodníka alebo cesty zahŕňajúcej alebo pozostávajúcej z vozovky, inej než spevnenej vozovky, je priestupkom podľa článku 131A. Článok 134 umožňuje preorať chodníky a poľné cesty, iné než poľné cesty priliehajúce k poľu, ale definuje to ako priestupok, ak nie sú opravené v špecifikovanom období. Bránenie voľnému prejazdu po akejkoľvek ceste je priestupkom podľa článku 137. Podľa článku 146(1) majiteľ pozemku má povinnosť udržiavať priechod, bránu alebo podobné zariadenie. Články 26 až 28 v značnom rozsahu odrážajú tieto ustanovenia Highways Act 1980, ale iba vo vzťahu k viditeľnému právu cesty."

III — Skutkové okolnosti a konanie vo veci samej

17. Navrhovateľ je poľnohospodárom, ktorý ako spoločník vykonáva správu rodinného poľnohospodárskeho podniku v grófstve Suffolk, v Anglicku. Je držiteľom platobných nárokov režimu jednotnej platby. Na jeho pozemku existujú cesty, ktoré sú zaťažené vecným bremenom verejného prechodu v zmysle relevantných anglických ustanovení.

18. Navrhovateľ sa obrátil na vnútroštátny súd, ktorý požiadal o preverenie zákonnosti článkov 26 až 29 anglickej vykonávacej vyhlášky. Tvrdí, že zahrnutie požiadaviek týkajúcich sa údržby ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu je v rozpore s právom Spoločenstva. Na jednej strane poznamenáva, že verejné cesty nie sú poľnohospodárskymi pôdami, a na druhej strane, že anglické vykonávacie vyhlášky porušujú zásadu rovnosti podľa práva Spoločenstva, pretože ostatné decentralizované orgány v Spojenom kráľovstve neprijali porovnateľné vyhlášky.

19. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd rozhodol podľa článku 234 ES požiadať Súdny dvor o výklad nariadenia (ES) č. 1782/2003. Odporca podal proti tomuto rozhodnutiu odvolanie, ktoré však Court of Appeal zamietol.

IV — Prejudiciálne otázky

20. Court of Appeal položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky High Court na základe uznesenia z 11. júla 2007:

„V prípade, ak členský štát zaviedol systém decentralizácie verejnej správy, v súvislosti s čím si centrálne štátne orgány ponechávajú právomoc konať vo vzťahu k celému územiu členského štátu s cieľom zabezpečiť splnenie povinností členského štátu podľa práva Spoločenstva, pokiaľ ide o nariadenie Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky, ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001:

1. Môže členský štát zahrnúť požiadavky týkajúce sa údržby viditeľných ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu do svojich štandardov dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu podľa článku 5 a prílohy IV nariadenia Rady 1782/2003?

2. Pokiaľ vnútroštátne ústavné zriadenie členského štátu stanovuje, že rozličné decentralizované orgány majú legislatívnu právomoc vo vzťahu k rozličným územným celkom tohto členského štátu, môže to zakladať neprípustnú diskrimináciu, ak územné celky majú rozdielne štandardy dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu podľa článku 5 a prílohy IV nariadenia Rady?“

V — Konanie pred Súdnym dvorom

21. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 14. septembra 2007.

22. Písomné pripomienky boli predložené navrhovateľom vo veci samej, vládou Spojeného kráľovstva a Severného Írska, vládou Spolkovej republiky Nemecko, ako aj Komisiou Európskych spoločenstiev v lehote stanovenej v článku 23 Štatútu Súdneho dvora.

23. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 26. novembra 2008, sa zúčastnili zástupcovia navrhovateľa vo veci samej, vlády Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev, aby predniesli svoje pripomienky.

VI — Hlavné tvrdenia účastníkov konania

A — *O prvej otázke*

24. Navrhovateľ vo veci samej zastáva názor, že povinnosť udržiavať cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu, ktorá je stanovená v anglickej vykonávacej vyhláške nie je súčasťou minimálnych požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav, ktoré je členský štát oprávnený definovať podľa článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia č. 1782/2003. Tieto požiadavky zahŕňajú zachovanie krajinných znakov, štruktúru poľnohospodárskych podnikov, ako aj ochranu stanovíšť. Navrhovateľ okrem iného tvrdí, že článok 43 nariadenia č. 1782/2003 výslovne vylučuje cesty nachádzajúce sa na poľnohospodárskej pôde, pokiaľ sa využívajú ako pozemky, na ktorých sa pestujú krmoviny a z toho vyvodzuje, že vecné bremeno prechodu nemožno zahrnúť do pôsobnosti nariadenia, pokiaľ sa týka ciest. K tomu sa pridáva aj skutočnosť, že nariadenie č. 1782/2003 stanovuje spoločné pravidlá pre Spoločenstvo, ktoré členským štátom zakazujú nezohľadňovanie minimálnych požiadaviek, ako aj ich rozširovanie na niektoré časti ich územia.

25. Aj keby sa sporné anglické ustanovenia mali považovať za opatrenia na ochranu životného prostredia, nepredstavovali by podľa navrhovateľa minimálne požiadavky pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav. Keďže nariadenie č. 1782/2003 vychádza z ustanovení Zmluvy týkajúcich sa poľnohospodárstva, aspekt ochrany životného prostredia v týchto minimálnych požiadavkách nemožno chápať ako pravidlo obsahujúce nezávislé kritériá ochrany životného prostredia. Navrhovateľ poznamenáva, že podľa článku 4 nariadenia č. 1782/2003 majú len inštitúcie Spoločenstva právomoc stanoviť minimálne požiadavky v oblasti životného prostredia.

26. Vláda Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zastáva názor, že na prvú otázku sa má odpovedať kladne. Poukazuje na vývoj nariadenia č. 1782/2003 a najmä na zahrnutie otázok ochrany životného prostredia do jeho ustanovení, a osobitne do článku 5.

27. Vláda Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska tvrdí, že zachovanie krajinných znakov, ktoré je uvedené v prílohe IV, zahŕňa údržbu ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu. Vyžaduje sa široký výklad tohto pojmu, pretože výraz „krajina“ v právnych predpisoch Spoločenstva týkajúcich sa životného prostredia, zahŕňa okrem iného charakteristiky vyplývajúce z ľudských zásahov, ale tiež prvky historického, kultúrneho a archeologického významu. Uznáva teda, že krajina je podstatnou zložkou životného prostredia. Okrem iného by podľa jej názoru boli poškodené environmentálne ciele článku 5 nariadenia č. 1782/2003, ak by sa pojem „krajinné znaky“ vykladal reštriktívne konštatovaním, že vecné bremená prechodu po chodníkoch a poľných cestách sú vylúčené. Navyše tieto „štandardy“ súvisia podľa prílohy IV s „témami“ „zaistiť minimálnu úroveň údržby a zabrániť zhoršeniu stanovíšť“.

28. Komisia Európskych spoločenstiev poznamenáva, že prvá otázka sa týka voľnej úvahy, ktorú článok 5 ods. 1 a príloha IV nariadenia č. 1782/2003 priznávajú členským štátom. Podľa jej názoru majú členské štáty značný priestor na voľné uváženie pri definovaní minimálnych požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav pôdy, takže pokiaľ ide o rôzne minimálne požiadavky, môžu existovať značné rozdiely medzi členskými štátmi, a dokonca medzi regiónmi. Okrem iného viacero pojmov v prílohe IV, ako je „vhodné stroje“ alebo „krajinné znaky“, sú tak všeobecné, že ponechávajú členským štátom širokú mieru voľnej úvahy.

29. Komisia vysvetľuje, že pojem „krajinné znaky“ je v spore kľúčový a že členský štát môže nepochybne presadzovať myšlienku, že údržba ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu je spôsobilá zabrániť zhoršeniu stanovíšť, čo je tiež jednou z „tém“ prílohy IV. Rovnako členský štát môže považovať cesty za „krajinné znaky“. Navyše použitie slov „a ekologický“ po slove „poľnohospodársky“ v článku 5 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 oprávňuje podľa jej názoru členské štáty definovať minimálne požiadavky na čisto ekologické účely. Komisia nevidí rozporuplnosť medzi právnym základom nariadenia č. 1782/2003 a zohľadnením cieľov politiky životného prostredia vo svojich ustanoveniach, pretože článok 6 ES stanovuje, že požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politík a činností Spoločenstva vrátane poľnohospodárskej politiky.

B — *O druhej otázke*

30. Navrhovateľ tvrdí, že v Spojenom kráľovstve, ktoré sa považuje za jednotný štát, dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu s podobnými situáciami. Táto okolnosť podľa jeho názoru vyvíja tlak, ktorý pôsobí

na anglických poľnohospodárov, ktorí si podobne ako ich kolegovia z ostatných regiónov krajiny chcú zachovať všetky svoje platobné nároky. Takéto rozdielne zaobchádzanie nie je podľa jeho názoru objektívne odôvodnené a v dôsledku toho porušuje zásadu zákazu diskriminácie, ktorú je každý členský štát, osobitne pokiaľ preberá právo Spoločenstva, povinný rešpektovať, a to bez ohľadu na jeho vnútroštátne ústavné ustanovenia alebo na vnútroštátne rozdelenie legislatívnych právomocí. Navyše takéto rozdielne zaobchádzanie je v rozpore s ustanoveniami Zmluvy, ktoré sa týkajú poľnohospodárstva.

31. Aj keď podľa navrhovateľa článok 5 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1782/2003 stanovuje, že členský štát môže definovať minimálne požiadavky na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni, to neznamená, že normotvorca Spoločenstva priznáva regionálnym vládam v členských štátoch právomoc definovať tieto minimálne požiadavky. Navyše výraz „na regionálnej úrovni“ odkazuje na oblasti, ktorých ucelenosť odôvodňujú kritériá, ktoré sú uvedené v nariadení a nemožno ho chápať napríklad v politickej rovine. Popri týchto úvahách, aj keď článok 5 ods. 1 ponecháva na členských štátoch rozhodnutie, na akej úrovni je potrebné definovať minimálne požiadavky, sú tieto členské štáty povinné zdržať sa na svojich územiach akéhokoľvek porušenia zásad Spoločenstva o rovnosti a zákaze diskriminácie.

32. Vláda Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska navrhuje odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku záporne. Judikatúra Súdneho dvora podľa jej názoru ukazuje, že členské štáty majú právo splniť svoje záväzky vyplývajúce z práva Spoločenstva tým, že prijmú opatrenia na centrálnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. V dôsledku toho je v Spojenom kráľovstve prebratie článku 5 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 na regionálnej úrovni v súlade s právom Spoločenstva. Súdny dvor tým, že vo svojej judikatúre priznal členským štátom právo prebrať pravidlá Spoločenstva na regionálnej úrovni, vychádzal zo zásady, že rozdiely v prebratí zo strany decentralizovaných orgánov nepredstavujú diskrimináciu, ktorá je v rozpore s právom Spoločenstva. K diskriminácii dochádza v zmysle práva Spoločenstva len vtedy, ak jeden a ten istý normotvorca zaobchádza s rovnakými situáciami rozdielne. Tento záver je logický, pretože rozdiely v prebratí v rôznych regiónoch nie sú vo svojej podstate viac diskriminačné, než rozdiely v prebratí v rôznych členských štátoch. Navyše okolnosť, že článok 5 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 hovorí o tom, že minimálne požiadavky sa stanovia „na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni“ znamená, že členskému štátu zostáva možnosť plniť svoje záväzky na regionálnej alebo miestnej úrovni, keďže táto možnosť, aj keď nie je výslovne uvedená, existuje.

33. Nakoniec vláda Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska vysvetľuje, že takýto prístup je zlučiteľný so zásadou subsidiarity, ako aj so zásadou, ktorá je jej podkladom, a podľa ktorej musia byť rozhodnutia prijaté na úrovni, ktorá je čo možno najbližšie k občanovi.

34. Vláda Spolkovej republiky Nemecko, ktorá predložila pripomienky len k druhej prejudiciálnej otázke, Súdnemu dvoru tiež navrhuje, aby na túto otázku odpovedal záporne. Podľa jej názoru minimálne požiadavky, ktoré sa v jednotlivých regiónoch líšia a ktoré stanovili decentralizované orgány, nie sú v rozpore so všeobecnou zásadou práva Spoločenstva o zákaze diskriminácie zo samotného dôvodu, že nejde o rozdielne zaobchádzanie. Právo Spoločenstva uznáva vnútroštátne ústavné štruktúry a rozdelenie právomocí na účely prebratia práva Spoločenstva, osobitne právomoc regionálnych orgánov. Za týchto podmienok nie je referenčným rámcom na posúdenie rozdielneho zaobchádzania členský štát ako celok, ale každý z príslušných regionálnych orgánov, ktorý preberá právo Spoločenstva v rámci svojej vlastnej právomoci.

35. Navyše vláda Spolkovej republiky Nemecko tvrdí, že prípadné rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z rozdelenia právomocí, ktoré je stanovené vo vnútroštátnom práve, a osobitne v ústavnom práve, je medzi ústrednou mocou a decentralizovanými orgánmi v členskom štáte objektívne odôvodnené.

36. Komisia Európskych spoločenstiev upozorňuje na skutočnosť, že podľa článku 5 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 členské štáty definujú minimálne požiadavky na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni. Nezdá sa teda, že by normotvorca Spoločenstva považoval za nevyhnutný jednotný prístup v každom členskom štáte. Aj keď možno tvrdiť, že regionalizácia minimálnych požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav pôdy je povolená len za podmienky, že je zlučiteľná s jednotlivými úlohami regiónov, je viac pravdepodobné, že normotvorca Spoločenstva jednoducho ponechal každému členskému štátu na účely prijatia potrebných štandardov voľnosť vybrať si príslušnú regulačnú úroveň v rámci svojho vlastného politického systému.

37. Pokiaľ ide o otázku diskriminácie, Komisia zastáva názor, že rozdielne zaobchádzanie môže viesť k diskriminácii v zmysle práva Spoločenstva len vtedy, ak ho možno pripísať jedinému zdroju. Je teda potrebné v tomto rozsahu odmietnuť tvrdenie navrhovateľa vo veci samej, podľa ktorého Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska bolo pôvodcom diskriminácie, pretože na jednej strane mu prislúchalo plniť svoje komunitárne záväzky a na druhej strane si zvolilo formu prebratia sporných ustanovení, ktorá viedla k diskriminácii. Komisia uvádza, že žiadne ustanovenie Zmluvy nespochybňuje decentralizovanú štruktúru v mnohých členských štátoch. Práve naopak, každý členský štát má právo definovať politickú úroveň, na ktorej sú upravené určité oblasti, vrátane povinností, ktoré ukladá právo Spoločenstva, pokiaľ je zaručený cieľ právnej úpravy Spoločenstva. Okolnosť, že ministri Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska majú vyhradenú právomoc konať vo zverených oblastiach, nie je v tejto veci relevantná.

38. Írska vláda v podstate na pojednávaní podporila postoj vlády Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska a Komisie Európskych spoločenstiev. Pokiaľ ide druhú otázku, tvrdila, že členské štáty majú v zásade právo v súlade so svojimi ústavnými pravidlami rozhodnúť o formách prebratia práva Spoločenstva do svojho vnútroštátneho poriadku. Je však potrebné, aby prijaté opatrenia neprekračovali mieru voľnej úvahy, ktorá je im priznaná, a aby spĺňali požiadavky práva Spoločenstva. Právo Spoločenstva teda umožňuje konkrétne rozdiely v prebratí, ktoré nepredstavujú diskrimináciu vo vzťahu k jednotlivcom.

39. Írska vláda okrem iného vyjadruje znepokojenie, že opačný výklad Súdneho dvora môže ohroziť cezhraničnú spoluprácu medzi Írskom a Spojeným kráľovstvom vo veciach, ktoré patria do právomoci orgánov Severného Írska, napríklad v oblasti poľnohospodárstva a ochrany životného prostredia.

VII — Právne posúdenie

A — *O prvej otázke*

40. Vnútroštátny súd položením prvej otázky chce v podstate zistiť, či sa na povinnosť poľnohospodárov udržiavať cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu, ktorá je stanovená v anglických vykonávacích vyhláškach, vzťahuje nariadenie č. 1782/2003. Na tento účel je potrebné, aby patrila medzi minimálne požiadavky dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1.

41. Ďalší bod sporu, ktorý je v tejto veci dôležitý a ktorým by bolo zrejme potrebné sa zaoberať v prvom rade, sa týka toho, či nariadenie č. 1782/2003 oprávňuje vnútroštátne orgány prijať tiež opatrenia v rámci environmentálnej politiky. Vláda Spojeného kráľovstva a Komisia síce túto právomoc pripúšťajú, navrhovateľ vo veci samej ju však radikálne spochybňuje. [3]

42. Odpoveď na tieto otázky vyžaduje výklad nariadenia č. 1782/2003, ktorý, s cieľom lepšie pochopiť jeho účel, je potrebné najskôr posúdiť v jeho celkovom kontexte ako legislatívne opatrenie, ktorým sa vykonáva spoločná poľnohospodárska politika (SPP). Je teda potrebné v prvom rade objasniť historické a politické pozadie jeho vývoja. Pri tejto príležitosti zanalyzujem relevantné ustanovenia nariadenia, ako aj jeho právny základ v primárnom práve.

3 — Pozri bod 49 pripomienok navrhovateľa.

1. Aspekty environmentálnej politiky v nariadení č. 1782/2003

a) Vzťahy medzi poľnohospodárstvom a ochranou životného prostredia v rámci SPP

43. Poľnohospodárstvo zohrávalo po dlhé obdobie hlavnú úlohu v procese európskej integrácie. SPP bola jednou z prvých oblastí, v ktorých sa členské štáty vzdali v prospech Spoločenstva určitej časti svojej národnej suverenity a ktorým venovali väčšinu rozpočtu Spoločenstva, ktorý je financovaný z ich príspevkov. Túto pilotnú úlohu možno vysvetliť osobitnou povojnovou situáciou a významom poľnohospodárstva pre výživu obyvateľstva: SPP bola pôvodne vyvinutá s cieľom zabezpečiť dodávky potravín, stabilizovať trhy a poskytnúť poľnohospodárom primeranú životnú úroveň. [4]

44. Zatiaľ čo SPP sa ešte v šesťdesiatych rokoch považovala za motor integrácie, stala sa v určitom rozsahu, a to v dôsledku mnohých neblahých vývojov, záťažou pre Spoločenstvo. Technologický pokrok, intenzívne výrobné metódy a s tým súvisiaca nadprodukcia tak čoraz viac viedli k nepriaznivému ovplyvňovaniu životného prostredia. Vzhľadom na tieto nové nebezpečenstvá pre životné prostredie sa Spoločenstvo zameralo na nové priority a reformu SPP s cieľom okrem iného dosiahnuť rovnováhu medzi produkciou a ochranou životného prostredia. [5]

45. „Agenda 2000“, ktorú uverejnila Európska rada v Berlíne 26. marca 1999 [6], bola osobitne dôležitým krokom smerom k agroenvironmentálnemu právu. Táto agenda navrhovala nový európsky model poľnohospodárstva, v ktorom mali environmentálne otázky zohrávať väčšiu úlohu. Možno okrem iného zmieniť strednodobé ohodnotenie reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky [7], ktorú predložila Komisia 10. júla 2002 a schválili hlavy štátov a predsedovia vlád, v ktorej Komisia odporúčala celkové zameranie sa na poľnohospodársky podnik, v ktorom boli jednotné platby, ktoré

4 — SCHWARTZ, W.: Kommentar zu EU- und EG-Vertrag. (ed. MAYER, H.), článok 32, bod 6, s. 17, vysvetľuje, že integrácia poľnohospodárskeho odvetvia do spoločného trhu bola pôvodne z vojenských a politických dôvodov prudko napadnutá. V tejto súvislosti nemožno považovať rozhodnutie zakladajúcich štátov EHS, aby sa na úrovni Spoločenstva zjednotilo aj poľnohospodárske odvetvie, za dostatočné. Po traumatizujúcich skúsenostiach dvoch svetových vojen a po rokoch hladu, išlo o mierové opatrenie rovnakého druhu, ako je združenie národných priemyselných odvetví uhlia a ocele v rámci ESUO. PRIEBE, R., MÖGELE, R.: Agrarrecht. In: DAUSES, M. (ed.): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*. zväzok 1, časť G, bod 2, s. 3, vysvetľujú, že súčasnú situáciu spoločnej poľnohospodárskej politiky možno chápať len v kontexte východiskovej situácie v čase založenia Spoločenstva. V Európe je od konca päťdesiatych rokov poľnohospodárske odvetvie v značnom rozsahu podmienené cieľom zabezpečiť zásobovanie, ako aj zaostávaním v rozvoji a v príjmoch v porovnaní s ostatnými sektormi hospodárstva.

5 — Podľa HEUSER, I.: Bodenschutz als Ziel des gemeinsamen Agrarpolitik. In: Calliess C., a i. (hrsg.): *Jahrbuch des Agrarrechts*. Köln 2006, s. 187, sa poľnohospodárstvo v súčasnosti naďalej vyznačuje tým, že technologický pokrok, intenzívne výrobné metódy, ako aj s tým súvisiaca nadprodukcia sú spojené so vzrastajúcou záťažou pre životné prostredie.

6 — Pozri konečné závery Európskej rady z 26. marca 1999 v Berlíne k obsahu reformy SPP. Uvádza sa v nich, že „táto reforma by mala zabezpečiť, že poľnohospodárstvo bude multifunkčné, udržateľné, konkurencieschopné a rozšírené po celej Európe vrátane regiónov so špecifickými problémami, že bude schopné zabezpečovať rozvoj vidieka, ochranu prírody a podstatne prispievať k oživeniu života na vidieku, a bude reagovať na záujmy a požiadavky spotrebiteľov týkajúce sa kvality a bezpečnosti potravín, ochrany životného prostredia a welfare zvierat“.

7 — Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu z 10. júla 2002, KOM(2002) 394 v konečnom znení, s. 22.

boli nezávislé od produkcie, podmienené rešpektovaním záväzných noriem týkajúcich sa „podmienok krížového plnenia“ v sektore životného prostredia, bezpečnosti a kvality potravín, ako aj ochrany zvierat.

46. Prístup rovnakého druhu už bol zavedený nariadením (ES) č. 1259/1999 [8], ktoré je horizontálnym nariadením, ktorého článok 3 ukladal členským štátom povinnosť prijať opatrenia v oblasti životného prostredia. [9] V tomto nariadení boli priame platby zjednotené a súviseli s podmienkami ochrany životného prostredia. Toto nariadenie už rovnako ako následne prijaté nariadenie (ES) č. 1782/2003, zohľadnilo aspekty ochrany pôdy, ktoré sú predmetom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Nariadenie (ES) č. 1259/1999 síce ešte ponechávalo členským štátom mieru voľnej úvahy týkajúcu sa uplatňovania ochranných noriem, podľa nariadenia (ES) č. 1782/2003 týmto opatreniam teraz podliehajú všetci príjemcovia priamych platieb. [10]

8 — Nariadenie Rady (ES) č. 1259/1999 zo 17. mája 1999, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá pre schémy priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. ES L 160, s. 113; Mim. vyd. 03/025, s. 424).

9 — Článok 3 nariadenia (ES) č. 1259/1999 s názvom „Požiadavky na ochranu životného prostredia“, vo svojom odseku 1 stanovuje: „Kde sa to týka poľnohospodárskej aktivity v rámci rozsahu tohto nariadenia, členské štáty prijmú environmentálne opatrenia, ktoré považujú za vhodné vzhľadom na situáciu využívanej poľnohospodárskej pôdy alebo príslušnej výroby a ktoré odrážajú prípadné možné účinky na životné prostredie. Takéto opatrenia môžu zahŕňať: — podporu odmenou za agroenvironmentálne záväzky, — všeobecné povinné environmentálne požiadavky, — špecifické environmentálne požiadavky tvoriace podmienku pre priame platby“. SCHWARTZ, W.: c. d., poznámka pod čiarou 4, článok 34, bod 13, s. 31, chápe toto ustanovenie ako splnomocnenie členských štátov prijať príslušné environmentálne opatrenia. ADAM V.: *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, zväzok I, Paris 2001, s. 266, zdôrazňuje dôležitosť politickej podmienenosti zameranej na životné prostredie. Autor v nej vidí značný pokrok politiky životného prostredia v rámci SPP.

10 — Pozri BIANCHI, D.: *La politica Agricola Comune (PAC)*. Guezzano 2007, s. 46, ktorý upriamuje pozornosť na rozšírenie podmienenosti v súvislosti so životným prostredím od reformy v roku 1999.

b) Dôležitosť ochrany životného prostredia v nariadení (ES) č. 1782/2003

47. Z vývoja nariadenia (ES) č. 1782/2003 vyplýva, že sa zamýšľalo klásť väčšiu váhu na hľadiská politiky životného prostredia, než na to, čo bolo stanovené v pôvodnom návrhu Komisie. [11] Povinnosť uložená členským štátom podľa článku 5 ods. 1, ktorou je dbať o to, aby bola všetka poľnohospodárska pôda udržovaná „v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave“, bola zavedená až v priebehu legislatívneho procesu. To isté platí, pokiaľ ide o povinnosť, ktorá je v podstate podobne formulovaná v článku 3 nariadenia (ES) č. 1782/2003, a ktorá je uložená poľnohospodárovi prijímajúcemu priame platby, aby vykonával pravidlá stanovené členskými štátmi.

48. Toto doplnenie, vedľa požiadavky udržiavať poľnohospodársku pôdu „v dobrom poľnohospodárskom stave“, má významné dôsledky pre výklad nariadenia (ES) č. 1782/2003, pretože umožňuje vyvodiť záver, že v očiach normotvorcu Spoločenstva sa musia oba ciele považovať za ciele rovnakého stupňa.

11 — Návrh Komisie na nariadenie Rady, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a režimy podpory pre pestovateľov určitých plodín, KOM(2003) 23 v konečnom znení.

49. V tejto súvislosti zdôrazním skutočnosť, že článok 2 písm. c) nariadenia (ES) č. 1782/2003 obsahuje právnu definíciu pojmu „poľnohospodárska činnosť“, ktorá vedľa bežnej činnosti výslovne zahŕňa „udržovanie pôdy v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave podľa článku 5“.

50. Okrem iného treba poznamenať, že povinnosť udržiavať pôdu v dobrom ekologickom stave platí bez výnimky pre „všetku poľnohospodársku pôdu, a najmä pôdu, ktorá sa už nevyužíva na účely produkcie“. Toto pravidlo je založené na odôvodnení č. 3 nariadenia č. 1782/2003, z ktorého vyplýva, že ide o to, aby sa zabránilo opusteniu poľnohospodárskej pôdy. Má za úlohu zachovať v budúcnosti možnosť využívať pozemok na poľnohospodárske účely. Na základe toho je zrejmé, že normotvorca Spoločenstva si bol vedomý úzkej spojitosti medzi ochrannou životného prostredia a poľnohospodárstvom.

51. Pre vyššie opísanú reformu SPP, ktorá priznáva prvoradý význam ochrane životného prostredia [12], je okrem iného príznačná politická podmienenosť, ktorá je vyjadrená v nariadení (ES) č. 1782/2003 ako spojenie priamej pomoci na dodržiavanie záväzných pravidiel, medzi ktoré patria základné štandardy z oblasti ochrany životného prostredia. Na to výslovne poukazuje v odôvodnení č. 2. To platí aj pre potrebu, ktorá je zdôraznená v odôvodnení č. 24, a to spojiť jednotnú platbu s dodržiavaním podmienok krížového plnenia, najmä v oblasti životného prostredia.

52. Skutočnosť, že nariadenie (ES) č. 1782/2003 sleduje tiež čiastočne len ciele environmentálnej politiky a oprávňuje členské štáty prijať zodpovedajúce opatrenia, je nakoniec preukázaná potrebami uvedenými v prílohe IV, a to „zabrániť zhoršeniu stanovíšť“ a „zachovať krajinné znaky“, ktoré sú skôr cieľmi environmentálnej než poľnohospodárskej politiky.

53. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že SPP prešla smerom k politike Spoločenstva, ktorá má za cieľ ochranu životného prostredia. Nariadenie č. 1782/2003 odráža túto politiku, keďže napriek dôrazu, ktorý sa kladie na poľnohospodárske aspekty, sleduje tiež ciele environmentálnej politiky. [13] V dôsledku toho sú členské štáty oprávnené na základe článku 5 ods. 1 a prílohy IV konať tiež v záujme ochrany životného prostredia.

12 — Pozri body 43 až 46 týchto návrhov.

13 — DUBOIS, L., BLUMANN, C.: *Droit matériel de l'Union européenne*. 3. vydanie, s. 315 a nasl., upriamujú pozornosť na inovácie vyplývajúce z novej spoločnej poľnohospodárskej politiky. Ochrana spotrebiteľov, poľnohospodárstva a životného prostredia, ako aj stabilita cien, spadajú pod tieto nové usmernenia. Okrem iného poukazujú na rozsiahlejšie využívanie podmienenosti v oblasti životného prostredia, ktorá vyplýva z nariadenia č. 1782/2003.

c) Právny základ v primárnom práve

54. Toto konštatovanie je tiež v súlade s pravidlami primárneho práva. Rada prijala nariadenie č. 1782/2003 na základe Zmluvy, osobitne na základe článkov 36 ES, 37 ES a 299 ods. 2 ES, teda ustanovení týkajúcich sa poľnohospodárskej politiky.

55. To však nebráni zohľadniť ciele environmentálnej politiky, tým viac, že článok 6 ES, ktorý je prierezovým ustanovením zavedeným Amsterdamskou zmluvou, stanovuje, že požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania všetkých politík a činností Spoločenstva. Toto ustanovenie je v súlade so zásadou, podľa ktorej všetky opatrenia Spoločenstva musia zohľadniť požiadavky ochrany životného prostredia. V dôsledku toho nie je opatrenie Spoločenstva súčasťou politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia len preto, že berie do úvahy jej požiadavky. [14]

14 — Pozri rozsudok z 29. marca 1980, Grécko/Rada, C-62/88, Zb. s. I-1527, bod 20. V prípade nariadenia č. 1782/2003 je však nesporné, že činnosť Spoločenstva sa sústreďuje na odvetvie poľnohospodárstva.

56. Pravidlá článku 6 ES musia predovšetkým zaručiť dosiahnutie cieľov podľa článkov 2 ES, 3 ES a 174 ods. 1 ES. [15] Nie je teda vylúčené, že toto ustanovenie Zmluvy môže v určitých prípadoch uprednostňovať ochranu životného prostredia pred ostanými cieľmi SPP. [16]

2. Právomoci členských štátov definovať minimálne požiadavky

a) Nariadenie (ES) č. 1782/2003 ako základ pre splnomocnenie

57. Normotvorca Spoločenstva zriedka využíval v oblasti SPP svoje právomoci tak vyčerpávajúco, že by členským štátom už nezostala žiadna regulačná právomoc. Zmluva však nevyžaduje, aby normotvorca Spoločenstva upravoval poľnohospodárske otázky taxatívnym spôsobom. Môže tiež v zásade zveriť určité oblasti alebo určité

15 — Článok 6 ES sa týka politík a opatrení Spoločenstva citovaných v článku 3 ES, ktorý vymenúva činnosti Spoločenstva, ktoré musia dosiahnuť ciele uvedené v článku 2 ES, teda okrem iného podporovať udržateľný rozvoj hospodárskych činností a vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality. Z toho teda nepochybne vyplýva, že prierezové ustanovenie sa týka všetkých činností Spoločenstva. Osobitný význam má teda z hľadiska životného prostredia spoločná politika v oblasti poľnohospodárstva (článok 3 písm. e), spoločná politika v oblasti dopravy (článok 3 písm. f), podpora pre zriadenie a rozvoj transeurópskych sietí (článok 3 písm. o) a opatrenia v oblasti energie, civilnej ochrany a cestovného ruchu (článok 3 písm. u) (pozri tiež v tom istom zmysle: JAHNS-BÖHM, J.: *EU-Kommentar*. (ed. SCHWARZE, J.), článok 6 EGV, bod 10, s. 277).

16 — Podľa HEUSER, I.: c. d., poznámka pod čiarou 5, s. 201, ochrana pôdy môže mať podľa prierezového ustanovenia obsiahnutého v článku 6 ES v určitých prípadoch prednosť pred ostatnými cieľmi SPP.

osobitné otázky vnútroštátnemu právu [17], o to viac, že členské štáty zohrávajú ústrednú úlohu pri legislatívnom a administratívnom preberaní práva Spoločenstva.

58. K tomu došlo v prejednávanej veci. Nariadenie č. 1782/2003 je totiž chápané ako splnomocnenie [18], v ktorom je výslovne stanovená povinnosť členských štátov prijať vykonávacie opatrenia. Podľa článku 5 ods. 1 sú „minimálne požiadavky" definované na základe „rámca" stanoveného v prílohe IV, ktorý pozostáva z množstva „tém" a „štandardov". Obe kategórie zahŕňajú tak ciele, ako aj kritériá, ktoré sa majú pri preberaní požiadaviek vziať do úvahy. Nariadenie (ES) č. 1782/2003 sa teda obmedzuje na poskytnutie všeobecného regulačného rámca, [19] ktorý, ako vláda Spojeného kráľovstva a Komisia správne uvádzajú, ponecháva členským štátom značnú mieru voľnej úvahy. [20] Sú teda zodpovedné dať tomuto regulačnému rámcu vo svojich právnych poriadkoch konkrétnu formu.

59. K tomu treba pripočítať širokú mieru voľnej úvahy, ktorá vyplýva z použitia všeobecne definovaných okolností a pojmov, ktoré si vyžadujú výklad, ako napríklad „vhodnosť" rôznych opatrení prijatých členskými štátmi alebo strojov, ktoré sa majú používať. V tejto súvislosti je potrebné súhlasiť s tvrdeniami vlády Spojeného kráľovstva a Komisie.

17 — Pozri v tomto zmysle PRIEBE, R.: Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik. In: *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, s. 1350. Pozri tiež ADAM, V.: c. d., poznámka pod čiarou 9, s. 178, ktorý poznamenáva, že niektoré opatrenia týkajúce sa SPP priznávajú členským štátom zákonodarné právomoci. Tým sa nespochybňuje ani výlučná právomoc Spoločenstva, ani priama uplatniteľnosť nariadení. Autor vysvetľuje, že množstvo nariadení ponecháva členským štátom širokú mieru voľnej úvahy, čo nijako nemôže viesť k opätovnému presunu SPP na národnú úroveň. Tento prístup sa vyskytuje v PRIEBE, R., MÖGELE, R.: c. d., poznámka pod čiarou 4. THIELE, G.: *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*. Berlin 1997, s. 76, rozlišuje medzi nariadeniami, ktoré už neponechávajú členským štátom podstatný priestor na voľnú úvahu a môžu sa teda priamo uplatňovať, a ostatnými nariadeniami, ktoré buď výslovne priznávajú členským štátom právomoc prijímať hmotnoprávne ustanovenia, alebo ktoré neobsahujú vyčerpávajúce ustanovenia, takže členské štáty majú určitý priestor na voľnú úvahu.

18 — Spadajú do tejto kategórie nariadení, ktoré musia byť doplnené vykonávacími opatreniami, ktoré prijal normotvorca Spoločenstva alebo vnútroštátny zákonodarca na základe výslovného alebo implicitného oprávnenia alebo povinnosti [pozri SCHRÖDER, W.: in: *EUV/EGV Kommentar* (ed. STREINZ, R.), článok 249 EGV, bod 61; RUFFERT, M.: in: *EUV/EGV Kommentar*. (ed. CALLIESS, C., RUFFERT, M.), článok 249, bod 43, s. 2133]. Súdny dvor rozhodol, že nič nebráni tomu, aby normotvorca Spoločenstva v nariadení oprávnil členský štát prijať vykonávacie opatrenia (pozri rozsudky z 11. novembra 1992, Teulie, C-251/91, Zb. s. I-5599, bod 13, a z 27. novembra 1979, Eridania Zuccherifici, 230/78, Zb. s. 2749, bod 34).

19 — Pozri tiež BORGHI, P.: Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organisazzione mondiale del commercio (OMC/WTO). In: *Rivista di diritto agrario*, 2005, s. 100, podľa ktorého je v prílohe IV navrhnutá len schéma (pozostávajúca z cieľov, ako aj nástrojov, ktoré sa musia použiť na ich dosiahnutie), ktorú musia členské štáty dodržiavať pri definovaní minimálnych požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav. V tom istom zmysle: BIANCHI, D.: c. d., poznámka pod čiarou 10, s. 228, podľa ktorého normotvorca Spoločenstva len vytvoril všeobecný regulačný rámec. Chcel teda ponechať členským štátom širokú mieru voľnej úvahy a zároveň na ne preniesť značnú zodpovednosť.

20 — PRIEBE, R.: c. d., poznámka pod čiarou 17, s. 1360, vysvetľuje, že spoločnú poľnohospodársku politiku vykonávajú predovšetkým členské štáty. V tejto súvislosti poznamenáva, že voľná úvaha a diferenciácia boli zavedené v prospech členských štátov v právnej úprave Spoločenstva v oblasti poľnohospodárstva. Tento fenomén spočíva v použití všeobecných pojmov.

b) Konkrétne uplatňovanie nariadenia (ES) č. 1782/2003 v Anglicku

60. To však nezbavuje členské štáty povinnosti prijať vykonávacie opatrenia, ktoré sú v súlade s právom Spoločenstva. Nariadenie (ES) č. 1782/2003 predstavuje právne východisko, na základe ktorého sa musia posúdiť vnútroštátne vykonávacie opatrenia. [21]

61. Pokiaľ ide o ústrednú otázku, ktorá sa týka toho, či sú poľnohospodári povinní dbať o to, aby cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu boli udržiavané v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave v zmysle článku 5 ods. 1, vláda Spojeného kráľovstva poznamenáva, že takáto činnosť spadá do rámca „zachovania krajinných znakov", ktorý je uvedený v prílohe IV. Tento bod však navrhovateľ vo veci samej spochybňuje.

i) Pojem „krajina" v zmysle nariadenia (ES) č. 1782/2003

62. Otázkou je teda, čo zahŕňa pojem „krajinné znaky". Keďže nariadenie (ES) č. 1782/2003 neobsahuje žiadnu právnu definíciu tohto pojmu, je na Súdnom dvore, aby ho vyložil. V tejto súvislosti je potrebné zohľadniť prirodzené použitie jazyka, ako aj kontext, v ktorom sa tento pojem vo všeobecnosti používa.

63. Zdá sa, že pojem „krajina", ktorý je použitý v anglickej verzii („*landscape features*" [22]), má vedľa svojho významu v umení čisto opisný a geografický význam. [23] Podľa môjho názoru je v prejednávanej veci potrebné analyzovať dve naposledy uvedené kategórie.

21 — Ako Súdny dvor konštatoval v rozsudku Eridania Zuccherifici, už citovanom v poznámke pod čiarou 18 (bod 34), priama uplatniteľnosť aktu, ktorý oprávňuje členský štát prijať predmetné vnútroštátne opatrenia, znamená, že vnútroštátne súdy môžu preskúmať súlad týchto vnútroštátnych opatrení s obsahom nariadenia Spoločenstva.

22 — Rovnako v nemeckej („Landschaftselement"), talianskej („elementi cararreristici del paesaggio"), holandskej („landschapselementen"), portugalskej („caracteristicas das paisagens") a švédskej verzii („landskapselement").

23 — To sa zdá byť zjavné v *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. vydanie, 1971 — 1984, zväzok 14, s. 598.

ii) Pojem „krajina“ v opisnom význame

64. Pojem „krajina“, chápaný v opisnom význame, označuje len „časť zeme, ktorá je viditeľná z určitého miesta alebo v danom smere“. [24] Cesty, ktoré sú zjavne zaťažené vecným bremenom verejného prechodu a ktoré možno vidieť z určitého miesta z jedného pohľadu, by mali byť podľa tejto definície zahrnuté pod pojem „krajina“.

iii) Pojem „krajina“ v geografickom význame

— Krajinné znaky

65. Pojem „krajinné znaky“, ktorý je uvedený v prílohe IV nariadenia (ES) č. 1782/2003, však obsahuje určité sémantické rozdiely v rôznych jazykových verziách. Napríklad vo francúzskej verzii ide teda o „krajinné znaky“ [25], ktoré odkazujú na pojem krajiny v geografickom zmysle, o to viac, že topografia je pojem, ktorý sa používa v zemepise.

66. Podľa gréckej etymológie pojem „topografia“ [26], tento pojem vo svojom súčasnom geografickom význame znamená „miestne znalosti“, „opis miesta“, „mapovanie terénu“. Používa sa okrem iného aj na opísanie konfigurácie alebo štruktúry miesta. Pojem „topografia“ teda odkazuje nielen na techniku znázornenia určitého usporiadania alebo štruktúry zemského povrchu na mape, ale aj na znázornené skutočnosti. Tieto charakteristiky, teda krajinné znaky, môžu byť prírodné, ale môžu vyplývať aj z ľudského zásahu. [27] Medzi človekom vytvorené skutočnosti patria okrem budov a iných infraštruktúr aj cesty. [28]

67. Za týchto podmienok nie je ťažké definovať cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu.

24 — Podľa definície *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. vydanie, 2002, zväzok I, s. 1536, je pod „Landschaft“, (Landscape) potrebné v angličtine chápať „časť zeme, ktorá je viditeľná z určitého miesta alebo v danom smere“. Táto definícia zodpovedá definícii pojmu vo francúzštine („paysage“), ktorý podľa *Nouveau Petit Robert*, 2007, s. 1836, označuje „étendue de terre qui s'offre à la vue“.

25 — Rovnako v španielskej verzii („particularidades topográficas“).

26 — Výraz „topografia“ má grécky pôvod a pozostáva zo zemepisných výrazov, a to τόπος (topos), ktorý znamená miesto, a γραωειν (graphein), písať. „Topographein“ teda doslova znamená opísať miesto.

27 — Pozri výraz „Topographie“ v *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. vyd., 1975, zväzok 11, s. 848, a v *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, s. 1244.

28 — Pozri výraz topografická mapa („topographic map“) v *The New Encyclopaedia Britannica*, citovaný v poznámke pod čiarou 27, zväzok 11, s. 848, podľa ktorej zastúpené charakteristiky môžu byť tak prírodné, ako aj vytvorené človekom. Do druhej kategórie patria mestá, obce, cesty, železničné trate, kanály, hrádze, mosty, tunely, parky a ďalšie charakteristiky.

— Definícia pojmu „krajina“ v geografickom význame

68. Napriek všetkému pojem „krajina“ v geografickom význame zahŕňa aj krajinné charakteristiky. Podľa definície tento pojem označuje „určitú časť zemského povrchu, ktorá na základe svojho vonkajšieho vzhľadu a spolupôsobením prevládajúcich geografických faktorov (ktoré zahŕňajú ľudskú činnosť) má svoje vlastné osobitosti a odlišuje sa tak od okolitej oblasti“. [29] Podľa inej definície sa „krajinou“ v geografickom význame chápe „časť krajiny alebo regiónu so svojimi krajinnými znakmi, ktoré sú vytvorené alebo zmenené (obvykle prírodnými) procesmi alebo ľudskými zásahmi“. [30]

69. Podľa týchto definícii sú cesty, ktoré sú zjavne zaťažené vecným bremenom verejného prechodu „krajinnými znakmi“ v zmysle prílohy IV nariadenia č. 1782/2003. Prvá z vyššie citovaných definícii, ktoré vymedzujú pojem krajiny v geografickom zmysle, totiž výslovne hovorí, že časť zemského povrchu môže byť tiež poznačená ľudskou činnosťou (ako je vybudovanie ciest). Zdá sa, že druhá definícia krajiny prinajmenšom úplne nevylučuje takéto ľudské vplyvy, aj keď v zásade stanovuje, že takto vymedzený povrch sa vyznačuje najmä prírodnými faktormi.

70. Výklad, podľa ktorého sú cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu zahrnuté pod pojem „krajina“, je podporený tiež skutočnosťou, že ľudské zásahy do prírody nemusia byť v žiadnom prípade systematicky vnímané len ako škodlivé. Možno v nich vskutku tiež vidieť významný prvok územného usporiadania. V dôsledku toho sa v súčasnosti rozlišuje medzi „pôvodnou prírodnou krajinou“ a „kultúrnou krajinou“ formovanou človekom. [31]

71. V dôsledku toho v súčasnom ponímaní môžu krajiny pozostávať z prírodných prvkov, akými sú „stromy, lesy, kríky, živé ploty, kvety, tráva, vodné toky a skaly“, ale tiež umelé charakteristiky, akými sú „kryty, terasy, námestia, dlažby, pavilóny a fontány“. [32] Všetky uvedené skutočnosti naznačujú, že charakteristiky vytvorené človekom, akými sú turistické cesty alebo poľnohospodárske cesty, sa majú považovať za súčasť krajiny v jej geografickom význame, ktorý je opísaný vyššie.

29 — Pozri *Meyers Enzyklopädisches Lexikon,* c. d., zväzok 14, s 598.

30 — Shorter Oxford English Dictionary, c. d., 2002, zväzok I, s. 1536, anglický výraz zodpovedajúci výrazu „paysage“ je definovaný v geografickom význame takto: „a tract or region of land with its caracteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents“.

31 — Pozri *Meyers Enzyklopädisches Lexikon,* c. d., zväzok 14, s. 598.

32 — Pozri v tejto súvislosti podrobný príspevok k pojmu „landscape architecture“ v *The New Encyclopaedia Britannica*, c. d., zväzok 7, s. 139 a nasl.

72. Je teda potrebné konštatovať, že cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu treba tiež považovať za „krajinné znaky“ v zmysle prílohy IV nariadenia č. 1782/2003.

c) Opatrenie, ktoré má za cieľ „zachovať krajinné znaky“

73. Členský štát tým, že ukladá poľnohospodárom povinnosť udržiavať cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu, plní svoju povinnosť, ktorá je mu uložená v prílohe IV nariadenia (ES) č. 1782/2003, ktorou je dbať o to, aby krajinné znaky boli zachované a neboli odstránené.

74. Anglické vykonávacie vyhlášky majú totiž za cieľ zabezpečiť udržiavanie týchto verejných ciest. Obsahujú ustanovenia, ktoré sú zamerané na to, aby motivovali poľnohospodárov chrániť verejné cesty. Na jednej strane im pod hrozbou sankcie zakazujú narušiť povrch viditeľného chodníka, jazdeckého chodníka alebo inej verejnej cesty. Na druhej strane ich v prípade nedodržania tohto zákazu zaväzujú obnoviť poškodený chodník alebo jazdecký chodník spôsobom, ktorý umožní dostatočný výkon práva prechodu.

75. Opatrenia stanovené v anglických vykonávacích vyhláškach sú teda úplne spôsobilé zaručiť zachovanie krajinných znakov.

d) Údržba verejných ciest: opatrenie o „údržbe“, ktorého cieľom je „zabrániť zhoršeniu stanovíšť“ v zmysle prílohy IV nariadenia č. 1782/2003

76. Takéto opatrenie by malo byť zároveň možné zaradiť pod „tému“ „údržba“ v zmysle prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003. Zahŕňa tak „minimálnu úroveň údržby“, ako aj skutočnosť, ktorou je „zabrániť zhoršeniu stanovíšť“.

77. Ak vychádzame, ako to tu navrhujem, zo širokého chápania pojmu „krajina“, ktorý medzi krajinné znaky zahŕňa tiež verejné cesty, nič nebráni tomu, aby sa opatrenia, ktorých cieľom je ich údržba, akými sú opatrenia stanovené v anglických vykonávacích vyhláškach, považovali za opatrenia o „údržbe“ v zmysle tohto ustanovenia.

78. Okrem toho neexistuje podľa môjho názoru žiadna pochybnosť o tom, že verejné cesty zohrávajú významnú úlohu pri udržia-

vaní ľudských obydlí vo vidieckych oblastiach, o to viac, že už rímske právo uznávalo ich význam pre hospodársky rozvoj ľudstva. [33] Práva prechodu navyše umožňujú poľnohospodárom prístup na poľnohospodárske plochy, ktoré využívajú.

79. Na druhej strane verejné cesty podporujú, ako sa tiež uvádza v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, mobilitu obyvateľov vidieckych oblastí, ako aj mobilitu návštevníkov prichádzajúcich z iných regiónov krajiny. [34] Práve vo vidieckych oblastiach môžu chodníky alebo turistické cesty uľahčiť verejnosti prístup k prírode a ponúknuť jej tak príležitosť k jednodňovým alebo dlhším výletom, čo prispieva k odpočinku mestského a vidieckeho obyvateľstva. [35] Rekreačná úloha životného prostredia, ktorá je podporovaná existenciou verejných ciest, v sebe skrýva hospodárske výhody pre vidiecke obyvateľstvo, ktorých údržba často závisí od cestovného ruchu, pretože tvorí významný hodnototvorný faktor.

80. Verejné cesty zároveň slúžia ochrane životného prostredia označením turistických trás, ktoré sú bezpečné pre faunu a flóru, a teda tým zabezpečujú, že škody na životnom prostredí spôsobené človekom zostanú obmedzené. Prispievajú tak k zachovaniu stanovíšť pre faunu a flóru. Zároveň sa zabezpečuje, že

33 — Podľa MONIER, R.: *Manuel élémentaire de droit romain*. 6. vydanie, Paris 1947, s. 432, vecné bremená, ktorých súčasťou boli práva prechodu, boli určené na to, aby prispeli k optimálnemu využívaniu poľnohospodárskej pôdy. V rímskom práve sa v rámci služobnosti rozlišovalo medzi vidieckymi služobnosťami (*servitutes praediorum rusticorum*) a mestskými služobnosťami (*servitutes praediorum urbanorum*). Dôležitou skutočnosťou na účely tohto rozlišovania nebolo umiestnenie dotknutých pozemkov, ale skôr účel služobnosti. Vidiecke služobnosti zahŕňali právo prejsť cez cudzí pozemok (*iter*), právo vozovej cesty (*via*), právo previesť stádo cez cudzí pozemok (*actus*), právo niesť vodu z cudzieho pozemku (*aquae ductus*). Tieto štyri služobnosti sú pravdepodobne najstaršie známe služobnosti v rímskom práve. Právo prejsť cez cudzí pozemok (*iter*) zahŕňalo aj právo prejsť na koni. Právo *via* zahŕňalo právo prejsť pešo alebo na voze, a právo previesť stádo. Služobnosť *acquae ductus* mohla tiež zahŕňať odber vody zo zdroja. Ostatné štyri kategórie poľných služobností zahŕňali právo nechať napájať a kŕmiť zvieratá, právo čerpať vodu, ako aj vyhľadávanie minerálnych surovín (pozri MAYER-MALY, T.: *Römisches Recht*. 2. vydanie, 1999, s. 97 a nasl.).

34 — Návrh na začatie prejudiciálneho konania prevzal niektoré časti hodnotenia vplyvu právnej úpravy (Regulatory Impact Assessment, ďalej len: RIA). Odkazuje sa v nej na dôsledky v oblasti poľnohospodárstva, životného prostredia, dôsledky pre vidiek vo všeobecnosti, ako aj na dôsledky anglických vykonávacích vyhlášok na regionálnej úrovni.

35 — Pozri DITT, K.: Vom Natur-und Umweltschutz? England 1949 bis 1990. In: *Natur-und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen)* (ed. BRÜGGEMEIER, F. J., ENGELS, J. I.), 2005, s. 39, v ktorom sa uvádza, že právne predpisy Anglicka a Walesu v oblasti ochrany prírody už v štyridsiatych rokoch minulého storočia rozlišovali medzi prísnou ochranou prírody na vedecké účely a ochranou prírody a krajiny na estetické a turistické účely. Pokiaľ ide o druhý aspekt, britský parlament prijal 18. marca 1949 National Parks and Access to the Countryside Act. Tento zákon okrem iného stanovoval, že County Councils umožňujú verejnosti hľadajúcej príležitosť na odpočinok vstup na nevyužívanú pôdu na základe uzatvorenia dohôd s jej majiteľmi a že zaručujú pôvodné a zakladajú nové práva prechodu. Okrem prírodných parkov sa mali vytvoriť aj Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB). Z dôvodu narastajúceho záujmu o využívanie prírody a krajiny v povojnovom období prijala vláda v konečnom dôsledku 3. augusta 1968 Contryside Act. Tento zákon umožňoval County Councils, aby za značné štátne subvencie vytvorili Country Parks pre obyvateľstvo hľadajúce príležitosť na odpočinok. V súčasnosti platný Countryside and Rights of Way Act 2000 upravuje prístup verejnosti do vidieckych oblastí, pričom tento zákon sleduje tiež ciele environmentálnej politiky, akými sú „zachovanie prírodnej krásy regiónu“ a „ochrana fauny“.

prechádzajúci sa milovníci „veľkej turistiky“ zostanú na označených cestách a neoprávnene nepošliapu prípadne susediacu poľnohospodársku pôdu a nespôsobia tak škody na kultúrach.

81. Existuje teda skutočný verejný záujem, aby verejné cesty boli pravidelne udržiavané a chránené proti poškodeniam. Keďže povinnosť udržiavať cesty zaťažené vecným bremenom verejného prechodu slúži tomuto cieľu, možno ju zaradiť medzi opatrenia, ktoré sú určené na to, aby sa „zabránilo zhoršeniu stanovíšť“ v zmysle prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003.

3. Závery

82. V súhrne možno konštatovať, že článok 5 ods. 1 a príloha IV nariadenia č. 1782/2003 ponechávajú členským štátom širokú mieru voľnej úvahy v súvislosti s definovaním minimálnych požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav. [36]

83. Minimálne požiadavky v zmysle týchto ustanovení zahŕňajú tiež tie požiadavky, ktoré slúžia hlavne cieľu environmentálnej politiky. Do tejto kategórie minimálnych požiadaviek spadá údržba ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu, o to viac, že na jednej strane z prílohy IV vyplýva, že zachovanie, teda neodstránenie krajinných znakov, je súčasťou stanovených štandardov. Verejné cesty, ako už bolo preukázané, sú krajinnými znakmi v zmysle tohto ustanovenia. [37]

84. Na druhej strane taká zákonná povinnosť, ako je stanovená v anglických vykonávacích vyhláškach, zaručuje minimálnu úroveň údržby v zmysle prílohy IV, pričom zabraňuje zhoršeniu stanovíšť. [38]

85. Údržba verejných ciest, ktorá je minimálnou požiadavkou definovanou na regionálnej úrovni v zmysle článku 5 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1782/2003 teda spadá do rámca stanoveného v prílohe IV. Nič okrem toho nenaznačuje tomu, že toto opatrenie je samo osebe neprimerané vo vzťahu k zamýšľanému cieľu, ktorým je udržať všetky poľnohospodárske plochy v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave. Použitie „podmienok, ktoré sú primerané, objektívne a odstupňované“, ako je stanovené v odôvodnení č. 2 nariadenia (ES) č. 1782/2003, sa týka rozhodnutia o pozastavení podpory, ktoré má členský štát prijať v každom jednotlivom prípade a o zákonnosti ktorého bude príslušný vnútroštátny súd musieť prípadne rozhodnúť. Nakoniec treba upriamiť pozornosť na

36 — Pozri bod 57 týchto návrhov.

37 — Pozri bod 72 týchto návrhov.

38 — Pozri body 77 a 81 týchto návrhov.

skutočnosť, že podľa tohto odôvodnenia č. 2 takéto pozastavenie sa nedotýka sankcií, ktoré sú stanovené v ostatných ustanoveniach práva Spoločenstva alebo vnútroštátneho práva.

86. Anglické vykonávacie vyhlášky teda spadajú do legislatívneho rámca stanoveného nariadením (ES) č. 1782/2003.

87. Z tohto dôvodu treba na prvú prejudiciálnu otázku odpovedať, že členský štát je oprávnený začleniť do svojich štandardov dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia č. 1782/2003 požiadavky týkajúce sa údržby ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu.

B — *O druhej otázke*

88. Svojou druhou otázkou chce vnútroštátny súd v podstate zistiť, či všeobecný zákaz diskriminácie podľa práva Spoločenstva bráni odlišnému regionálnemu uplatňovaniu práva Spoločenstva v členskom štáte v oblasti dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003, pokiaľ vnútroštátne ústavné ustanovenia tohto štátu stanovujú, že rôzne decentralizované orgány majú legislatívne právomoci vo vzťahu k ich príslušným územiam.

1. Decentralizované uplatňovanie práva Spoločenstva

89. Pred zanalyzovaním porušenia všeobecného zákazu diskriminácie podľa práva Spoločenstva, na ktoré poukazuje navrhovateľ, považujem za nevyhnutné upriamiť pozornosť na skutočnosť, že právo Spoločenstva nie je proti decentralizovanému uplatňovaniu tak na úrovni členských štátov, ako aj regiónov. To je na jednej strane vysvetlené potrebami decentralizovaného a diferencovaného uplatňovania, ale tiež ústavnou autonómiou v rozdelení vnútorných právomocí, ktorú Súdny dvor vo svojej judikatúre priznáva členským štátom.

a) Decentralizovaná a diferencovaná implementácia v rámci SPP

90. Hlavné smery reformy, ktorú zaviedla „Agenda 2000“, zahŕňajú decentralizáciu právomocí Spoločenstva na miestnej úrovni a pružné plánovanie vďaka množstvu opatrení, ktoré možno použiť v závislosti od osobitných potrieb členských štátov. [39] Inými slovami, decentralizácia a diferenciácia predstavujú v súčasnosti piliere SPP. [40]

91. Nariadenie č. 1782/2003 preberá túto politickú koncepciu, keď členské štáty výslovne v článku 5 ods. 1 oprávňuje, aby definovali minimálne požiadavky „na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni“. Možno z toho vyvodiť, že normotvorca Spoločenstva nepovažoval za nevyhnutné, aby bol v každom členskom štáte jednotný regulačný prístup, ale zamýšľal skôr ponechať každému členskému štátu možnosť výberu príslušnej regulačnej úrovne v rámci svojho politického systému.

92. Decentralizovaná právna úprava v oblasti poľnohospodárstva zohľadňuje skutočnosť, že regionálne diferenciácie sú vskutku povolené. Článok 33 ods. 2 písm. a) ES práve vyžaduje, aby sa teda pri vypracovaní SPP a osobitných metód, ktoré sa majú na tento účel uplatňovať, zohľadnili štrukturálne a prírodné rozdiely medzi rozličnými poľnohospodárskymi regiónmi. Priestor na voľnú úvahu, ktorý bol nariadením č. 1782/2003 schválený pre regionálne orgány na účely jeho uplatňovania navyše prispieva k diferenciácii, ktorá zodpovedá potrebám každého regiónu. [41]

39 — Pozri informačnú brožúru Komisie „Agenda 2000 — Posilnenie a rozšírenie Európskej únie“ (k dispozícii na hhtp://ec.europa.eu.agenda2000/index_fr.htm). V odôvodnení Agendy 2000 sa tiež uvádza, že: „v pätnástich krajinách Únie sa poľnohospodárstvo vyznačuje značnými rozdielmi, pokiaľ ide o prírodné zdroje, poľnohospodárske metódy, konkurencieschopnosť a príjmy, ako aj tradície. Rôznorodosť je jednou zo silných stránok európskeho poľnohospodárstva, ktorá vytvára jeho osobitnú povahu a prispieva k jeho postaveniu. Aby sa však z toho mohlo lepšie profitovať, táto rôznorodosť vyžaduje vyvodenie náležitých dôsledkov pre poľnohospodársku politiku — súčasné fungovanie a riadenie SPP boli vypracované pre Spoločenstvo šiestich štátov a odvtedy neboli zmenené. Nezodpovedá už potrebám EÚ-15, ktorá sa chystá prijať nové členské štáty. Stala sa zložitá, byrokratická a v konečnom dôsledku nepochopiteľná pre poľnohospodárov. Je teda potrebné vytvoriť nový *decentralizovanejší* model, ktorý ponechá členským štátom možnosť, aby upravovali niektoré otázky, čím by sa lepšie zohľadnili osobitosti rôznych odvetví alebo miestnych podmienok“ [*neoficiálny preklad*] (KOM(1998) 158 v konečnom znení, s. 3).

40 — Pozri tiež PRIEBE: c. d., poznámka pod čiarou 17, s. 1351, a ADAM, V.: c. d., poznámka pod čiarou 9, s. 239.

41 — BOCH, C.: Devolution and Community Law. In: *A true European*, 2005, s. 54, poznamenáva, že decentralizované orgány sa čím ďalej tým viac zaoberajú prípadmi v oblastiach, v ktorých normotvorca Spoločenstva stanovuje základné politické usmernenia. To sa tiež týka situácií, v ktorých tieto decentralizované orgány disponujú určitou mierou voľnej úvahy. Táto miera voľnej úvahy im rovnako dáva možnosť zohľadniť regionálne a miestne rozdiely.

93. Ďalšie hľadiská, akými sú väčšia blízkosť národných, regionálnych a dokonca miestnych orgánov vo vzťahu k danej situácii a k občanom [42], právne zjednodušenie, ako aj snaha zbaviť ústredné orgány bremena, sa nesú v zmysle decentralizovaného ponímania práva v oblasti poľnohospodárstva, pokiaľ zostávajú zachované ciele sledované Spoločenstvom v rámci SPP.

94. Nie je nezanedbateľné, že decentralizovaná právna úprava v rámci Spoločenstva zohľadňuje narastajúcu dôležitosť regiónov v rámci Európskej únie, ktorá sa prejavuje napríklad potvrdením zásady subsidiarity v Maastrichtskej zmluve, vytvorením Výboru regiónov, zodpovednosťou regiónov pri vykonávaní práva Spoločenstva a možnosťou zastúpenia v Rade, ktorá je stanovená v článku 203 ES. Okrem iného zohľadňuje decentralizované snahy v takých členských štátoch, akým je Spojené kráľovstvo, ktoré sa riadia veľmi podobnou politickou logikou [43], čo umožňuje narastajúcu konvergenciu vo vývoji tak na úrovni Spoločenstva, ako aj na úrovni jednotlivých štátov. [44]

b) Autonómia členských štátov pri rozdeľovaní vnútorných právomocí

95. Decentralizované vykonávanie práva Spoločenstva je nakoniec v súlade s ustálenou

42 — To je prinajmenšom v súlade s duchom subsidiarity, a to bez toho, aby bolo potrebné sa odvolávať na uplatniteľnosť článku 5 ods. 2 ES, o to viac, že zásada subsidiarity, ktorá je uvedená v tomto ustanovení, sa neuplatňuje v prípade výlučnej právomoci Spoločenstva. Právna veda sa rozchádza v tom, v akom rozsahu je právomoc Spoločenstva v oblasti poľnohospodárstva výlučná (pozri v tejto súvislosti SCHWARTZ, W.: c. d., poznámka pod čiarou 4, článok 37, bod 7, s. 38). Aj v prípade, že by sa vychádzalo z predpokladu, že právomoci Spoločenstva a členských štátov sú kolidujúce (pozri rozsudok zo 17. mája 1990, Weingut Dietz-Matti, C-158/89, Zb. s. I-2013), existujúca a stále narastajúca regulačná zaťaženosť v odvetví poľnohospodárstva, ako aj okolnosť, že prakticky všetky základné pravidlá v tomto odvetví sú upravené v nariadeniach, neponechávajú členským štátom takmer žiaden priestor na voľnú úvahu. Na druhej strane, zásada subsidiarity, ako správne uvádzajú LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P.: in: *Constitutional Law of the European Union*. 2. vydanie, London 2005, bod 5-029, s. 102, je ako politická zásada staršia než pravidlo podľa článku 5 ods. 2 ES, a teda už ovplyvnila viacero oblastí politiky Spoločenstva, vrátane SPP, a to predtým, než bola zakotvená v Zmluve.

43 — Pozri LEYLAND, P.: La devolution britannica, responsabilitá e controlli. In: *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*. Torino 2003, s. 91 a nasl., ktorý vysvetľuje, že nové rozdelenie právomocí s názvom „decentralizácia" vo vzťahu k regiónom Spojeného kráľovstva má v podstate za cieľ modernizovať štátnu administratívu s cieľom priblížiť občana k miestu, kde sú prijaté dôležité rozhodnutia. Navyše tento vývoj má za cieľ zabezpečiť, že sa zohľadnia osobitosti každého regiónu.

44 — TORRE, A.: Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito. In: *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*. Torino, s. 144 a nasl., hovorí o konvergencii medzi „decentralizáciou" v Spojenom kráľovstve a procesom konštitucionalizácie Európskej únie, ktorá podporuje nezávislosť veľkých decentralizovaných administratív. BIRKINSHAW, P.: in: Devolution in the United Kingdom: Proceses, problems and consequences for the UK constitution. In: *Europa tra federalismo e regionalismo*. Milano 2003, s. 67, zdôrazňuje, že k „decentralizácii" v Spojenom kráľovstve došlo v čase, keď regióny získali v rámci Európskej únie väčšiu dôležitosť.

judikatúrou Súdneho dvora, [45] podľa ktorej si každý členský štát môže slobodne rozdeliť vnútorné právomoci vrátane legislatívnych, a to spôsobom, ktorý považuje za primeraný, a vykonávať akty Spoločenstva, ktoré nie sú priamo uplatniteľné prostredníctvom opatrení, ktoré prijali miestne alebo regionálne orgány, pokiaľ toto rozdelenie právomocí umožňuje riadne vykonávanie predmetných aktov. Otázku, ktorý orgán v členských štátoch preberá napríklad smernicu, neupravuje právo Spoločenstva, ale vnútroštátne pravidlá o rozdelení právomoci každého členského štátu. [46]

96. Protiváha za túto neutralitu právneho poriadku Spoločenstva vo vzťahu k štrukturálnej organizácii členských štátov spočíva v tom, že v rozsahu, v akom má členský štát právo rozdeliť svoje vnútorné právomoci, ako to považuje za primerané a ako to stanovuje jeho ústavný poriadok, je mu zakázané poukazovať na svoje vnútroštátne postupy, aby sa zbavil svojich povinností podľa práva Spoločenstva. [47]

97. Zmluva bezpochyby v článku 249 ods. 3 ES stanovuje systém decentralizovaného prebratia a uplatňovania práva Spoločenstva len v prípade smerníc. Tento režim sa však tiež uplatňuje na prebratie a uplatňovanie ďalších aktov Spoločenstva, akými je nariadenie, pokiaľ zásah vnútroštátneho zákonodarcu je nevyhnutný, aby dosiahli konkrétny účinok. [48] Nariadenie č. 1782/2003, ako už bolo konštatované, [49] spadá do tejto kategórie aktov Spoločenstva.

45 — Rozsudky z 12. júna 2003, Komisia/Luxembursko, C-97/01, Zb. s. I-5797, bod 37; z 13. septembra 2001, Komisia/Španielsko, z 10. novembra 1992, Hansa Fleisch, C-156/91, Zb. s. I-5567, bod 23; z 28. februára 1991, Komisia/Nemecko, C-131/88, Zb. s. I-825, bod 71; zo 14. januára 1988, Komisia/Belgicko, 227 až 230/85, Zb. s. 1, bod 9, a z 25. mája 1982, Komisia/Holandsko, 97/81, Zb. s. 1819, bod 12, a 96/81, Zb. s. 1791, bod 12. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston 28. júna 2007 vo veci Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06 (rozsudok z 1. apríla 2008, Zb. s. I-1683), bod 101, ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer 10. decembra 2002 vo veci Komisia/Nemecko, C-103/01 (rozsudok z 22. mája 2003, Zb. s. I-5369), bod 27.

46 — V tom istom zmysle: RUFFERT, M.: c. d., poznámka pod čiarou 18, článok 249, bod 63, s. 2140.

47 — To ukazuje na pôvod právneho poriadku Spoločenstva — ktorý rovnako uznal Súdny dvor — v medzinárodnom práve (pozri rozsudky z 5. februára 1963, Van Gend a Loos, 26/62, Zb. s. 25, z 15. júla 1964, Costa/ENEL, 6/64, Zb. s. 1269). Medzinárodné právo upravuje len vzťahy medzi štátmi bez toho, aby zasahovalo do ich vnútroštátnych záležitostí. Z tohto dôvodu a vzhľadom na zásadu zvrchovanosti štátov sa nezaoberá otázkami týkajúcimi sa organizácie štátov. Je teda v súlade so zásadou medzinárodného obyčajového práva, ktorá bola kodifikovaná v článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, že zmluvná strana sa nemôže dovolávať svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie medzinárodnej zmluvy. Ako to správne vysvetľuje BOCH, C.: c. d., poznámka pod čiarou 41, s. 54, Zmluvy EÚ a ES sú z formálneho hľadiska medzinárodnými dohodami, ktoré sú pre členské štáty záväzné. Okolnosť, že členské štáty sú zmluvnými stranami, znamená z hľadiska Európskej únie, že vnútroštátne ústavné poriadky štátov sa nemusia zohľadniť. Vnútroštátne záležitosti sa netýkajú Únie, ktorá vo všeobecnosti musí zostať neutrálna, pokiaľ ide o vnútroštátne rozdelenie právomocí.

48 — Pozri rozsudky zo 17. decembra 1970, Scheer, 30/70, Zb. s. 1197, bod 10, a z 20. októbra 1981, Komisia/Belgicko, 137/80, Zb. s. 2393, body 3 až 9. Pozri tiež v tom istom zmysle LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P.: c. d., poznámka pod čiarou 42, bod 14-047, s. 607.

49 — Pozri bod 58 týchto návrhov.

98. V dôsledku toho nie je v rozpore s právom Spoločenstva, že vnútroštátne ústavné ustanovenia členského štátu stanovujú, že rôzne decentralizované orgány majú legislatívne právomoci pre určité časti územia členského štátu a že samotné tieto orgány na základe regulačných právomocí, ktoré sú im priznané, definujú štandardy dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia č. 1782/2003.

2. O výhrade založenej na porušení zásady zákazu diskriminácie

99. Zákaz diskriminácie podľa práva Spoločenstva, ktorý je stanovený v článku 34 ods. 2 ES, a o ktorý sa zjavne opiera navrhovateľ [50], je osobitným vyjadrením všeobecnej zásady rovnosti, ktorá patrí medzi základné zásady práva Spoločenstva, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené. [51]

100. Podľa judikatúry Súdneho dvora sú členské štáty povinné rešpektovať zásadu uvedenú v článku 34 ods. 2 ES pri preberaní právnej úpravy Spoločenstva, aj keď im táto právna úprava ponecháva výber medzi viacerými podrobnými pravidlami vykonávania alebo viacerými možnosťami. [52] Zákaz diskriminácie, ako objektívne právne pravidlo, platí teda nielen pre normotvorcu Spoločenstva,

50 — Navrhovateľ vo veci samej síce vo svojom vyjadrení poukazuje len všeobecné zásady zákazu diskriminácie a rovnosti, pričom odkazuje najmä na judikatúru Súdneho dvora k článku 34 ods. 2 ES. V prejednávanej veci sa však uplatňuje len článok 34 ods. 2 ES. Toto ustanovenie zahŕňa osobitný zákaz diskriminácie, ktorý neplatí len pre spoločnú organizáciu poľnohospodárskych trhov, ale tiež pre SPP ako celok (v tom istom zmysle pozri tiež SCHWARTZ, W.: c. d., poznámka pod čiarou 4, článok 34, bod 30, s. 34).

51 — Pozri rozsudky z 23. októbra 2007, Poľsko/Rada, C-273/04, Zb. s. I-825, bod 86; z 22. júna 2006, Belgicko/Komisia, C-182/03, Zb. s. I-5479, bod 170; z 30. marca 2006, Španielsko/Rada, C-87/03 a C-100/03, Zb. s. I-2915, bod 48; zo 6. marca 2003, Niemann, C-14/01, Zb. s. I-2279, bod 49; z 13. apríla 2000, Karlsson a i., C-292/97, Zb. s. I-2737, bod 39; z 10. marca 1998, Komisia/Nemecko, C-122/95, Zb. s. I-973, bod 62; zo 17. apríla 1997, EARL de Kerlast, C-15/95, Zb. s. I-1961, bod 35; zo 17. októbra 1995, Fishermen's Organisations a i., C-44/94, Zb. s. I-3115, bod 46; z 10. januára 1992, Kühn, C-177/90, Zb. s. I-35, bod 18; z 20. septembra 1988, Španielsko/Rada, 203/86, Zb. s. 4563, bod 25; z 25. novembra 1986, Klensch, 201 a 202/85, Zb. s. 3477, bod 9; z 27. marca 1980, Salumi a i., 66/79, 127/79 a 128/79, Zb. s. 1237, bod 14; z 19. októbra 1977, Ruckdeschel a Ströh, 117/76 a 16/77, Zb. s. 1753, bod 7, ako aj Moulins et huileries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne, 124/76 a 20/77, Zb. s. 1795, bod 16; z 25. októbra 1978, Koninklijke Scholten-Honig a De Bijenkorf, 125/77, Zb. s. 1991, bod 26, a Royal Scholten-Honig a Tunnel Refineries, 103/77 a 145/77, Zb. s. 2037, bod 26, ako aj návrhy zo 4. septembra 2008 vo veci Komisia/Španielsko, C-338/06 (rozsudok z 18. decembra 2008, Zb. s. I-10139), bod 57.

52 — Rozsudky Klensch, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 10, a zo 14. júla 1994, Graff, C-351/92, Zb. s. I-3361, body 17 a 18.

ktorého sa týka v prvom rade, ale aj pre členské štáty, pokiaľ konajú napríklad na základe splnomocnenia udeleného právnou úpravou Spoločenstva alebo pri jej uplatňovaní. [53]

101. Uplatniteľnosť zákazu diskriminácie podľa práva Spoločenstva najskôr predpokladá z právneho hľadiska, že existuje rozdiel v zaobchádzaní, čo nastoľuje otázku relevantného referenčného rámca. Do tohto rámca okrem iného spadá okruh osôb, ktoré môžu byť porovnávané. [54]

a) Relevantný referenčný rámec na posúdenie rozdielneho zaobchádzania

i) Uplatňovanie kritérií selektívnosti v práve týkajúcom sa pomoci

102. Ako správne vysvetľuje nemecká vláda, referenčný rámec na posúdenie nerovnosti v zaobchádzaní nie je v konkrétnom prípade nevyhnutne vymedzený hranicami členského štátu, ale môže sa obmedzovať na určitú časť jeho územia.

103. Súdny dvor už preukázal túto skutočnosť v oblasti práva pomoci vo svojom rozsudku Portugalsko/Komisia [55], ktorý sa týkal toho, či regionálne obmedzené zníženia daní sa mohli považovať za štátnu pomoc, ktorej cieľom je „zvýhodniť určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru“ v zmysle článku 87 ods. 1 ES, teda či tieto zníženia mali selektívnu povahu.

104. Ako vysvetlil Súdny dvor v tomto rozsudku, článok 87 ods. 1 ES vyžaduje na účely posúdenia podmienky selektívnosti, ktorá je jednou z náležitostí pojmu štátnej pomoci, aby sa určilo, či v rámci určitej právnej úpravy je spôsobilé zvýhodniť „určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru“, oproti iným, ktorí by sa vzhľadom na cieľ sledovaný predmetnou právnou úpravou, nachádzali v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii. [56] Podľa názoru Súdneho dvora, takáto analýza sa rovnako ponúka v prípade opatrenia, ktoré nebolo prijaté vnútroštátnym zákonodarcom, ale miestnym alebo regionálnym orgánom,

53 — V tom istom zmysle: VAN RIJN, T.: *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar*. (ed. GROEBEN, SCHWARZE), zväzok 1, 6. vyd., článok 34 ES, bod 59.

54 — Rozsudky zo 6. decembra 2007, Voß, C-300/06, Zb. s. I-10573, bod 40, a z 13. januára 2004, Allonby, C-256/01, Zb. s. I-873, body 61 a 73.

55 — Rozsudok zo 6. septembra 2006, Portugalsko/Komisia, C-88/03, Zb. s. I-7115, bod 57.

56 — Rozsudky Portugalsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 55, bod 54; z 3. marca 2005, Heiser, C-172/03, Zb. s. I-1627, bod 40; z 29. apríla 2004, GIL Insurance a i., C-308/01, Zb. s. I-4777, bod 68, a z 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Zb. s. I-8365, bod 41.

pretože opatrenie prijaté regionálnym územným celkom a nie ústrednou vládou môže byť štátnou pomocou, akonáhle dôjde k splneniu podmienok uvedených v článku 87 ods. 1 ES. [57]

105. Súdny dvor skúmal, či je možné vylúčiť, aby orgán nižšej ako štátnej úrovne mal také právne a skutkové postavenie, ktoré by mu zabezpečovalo dostatočnú autonómiu voči ústrednej vláde členského štátu na to, aby to vzhľadom na opatrenia, ktoré prijíma, bol tento orgán a nie ústredná vláda, kto má hlavnú úlohu pri určovaní politického a hospodárskeho prostredia, v ktorom podniky pôsobia. [58] V takom prípade to nie je štátne územie ako celok, ale územie, na ktorom orgán nižšej ako štátnej úrovne vykonáva svoju právomoc, ktoré predstavuje relevantný rámec na zistenie, či opatrenie prijaté takýmto orgánom zvýhodňuje určité podniky oproti iným, ktoré by sa vzhľadom na cieľ sledovaný dotknutým právnym opatrením alebo režimom nachádzali v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii. [59]

106. Zdá sa mi užitočné uplatniť takúto metódu v tejto veci, keďže kritériá uplatňované Súdnym dvorom pomáhajú posúdiť existenciu situácie, ktorá nezávisle od osobitnej terminológie pre danú oblasť — „selektívnosť“ v prípade práva pomoci — nepredstavuje v konečnom dôsledku nič iné, než rozdielne zaobchádzanie s hospodárskymi subjektmi.

107. Ak by sa na prejednávanú vec uplatňovala táto metóda, musel by sa relevantný referenčný rámec na posúdenie diskriminačnej povahy predmetnej právnej úpravy obmedziť na každú z častí územia členského štátu, ktorého orgány majú vlastné regulačné právomoci podľa platných ústavných ustanovení.

108. V prejednávanej veci by referenčný rámec mal byť definovaný ako Anglicko, ako časť územia Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, o to viac, že vláda tohto členského štátu, ako som už skôr uviedla [60], vo všeobecnosti koná v decentralizovaných oblastiach, podľa decentralizačných pravidiel a „Memorandum of Understanding“, len pokiaľ ide o Anglicko. V súlade s vnútroštátnymi pravidlami má právomoc definovať minimálne požiadavky pre dobrý poľnohospodársky a ekologický stav pôdy podľa článku 5 nariadenia č. 1782/2003. V tomto

57 — Rozsudok Portugalsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 55, bod 55, a zo 14. októbra 1987, Nemecko/Komisia, 248/84, Zb. s. 4013, bod 17.

58 — Rozsudok Portugalsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 55, bod 62. Je teda potrebné overiť, či skutočne ide o decentralizáciu. EISENMANN, C.: *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*. Paris 1948, s. 86 a nasl., rozlišuje medzi pravou, teda úplnou decentralizáciou, a relatívnou alebo neúplnou decentralizáciou. Prvý variant sa prejavuje, ak niektorý zvrchovaný akt je prijatý výlučne decentralizovanými orgánmi. Druhý variant predpokladá účasť tak centrálnych, ako aj decentralizovaných inštitúcií, v ktorom majú prednosť druhé z nich.

59 — Rozsudok Portugalsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 55, bod 66.

60 — Pozri body 10 až 13 týchto návrhov. LOUGHLIN J.: The European Dimension of UK Devolution. In: *La Costituzione britannica/The British Constitution*. 2005, zväzok 1, s. 483, sa nezaoberá vykonávacími právomocami vlády Spojeného kráľovstva, ale úlohou regionálneho zákonodarcu. V tejto súvislosti uvádza, že s výnimkou Anglicka, všetky ostatné územné jednotky Spojeného kráľovstva (Škótsko, Wales, Severné Írsko) majú svoje vlastné politické orgány. Anglicko teda nemá svoj vlastný parlament, ani poradné zhromaždenie. Namiesto toho britský parlament zohráva zároveň úlohu parlamentu Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska a anglického parlamentu.

rozsahu zároveň vykonáva v oblasti poľnohospodárstva právomoci regionálnej vlády, ktorá je porovnateľná s regionálnymi vládami ostatných častí Spojeného kráľovstva.

ii) Identifikácia zdroja diskriminácie

109. V osobitných prípadoch diskriminácie Súdny dvor používa na účely definovania relevantného referenčného rámca metódu, ktorá je v podstate založená na rovnakých úvahách v tom, že vychádza zo zdroja diskriminácie. Podľa tejto metódy je diskriminácia vylúčená v prípade, ak sa konštatované rozdiely, ktoré majú za následok rozdielne zaobchádzanie, neobmedzujú na jediný zdroj. Podľa názoru Súdneho dvora totiž v takom prípade chýba subjekt, ktorý je zodpovedný za nerovnaké zaobchádzanie a ktorý ho prípadne môže napraviť. [61]

110. Táto metóda sa uplatňovala najmä na situácie, v ktorých sa osoby dovolávali základnej zásady rovnosti medzi mužmi a ženami, ktorá je zakotvená v článku 141 ES. Vo veci Allonby [62] Súdny dvor odmietol porušenie zákazu diskriminácie v situácii, v ktorej učiteľka požadovala od svojho zamestnávateľa, agentúry poskytujúcej služby pre vysokú školu, rovnakú odmenu, akú mali pracovníci mužského pohlavia tejto vysokej školy. Súdny dvor založil svoje rozhodnutie na skutočnosti, že agentúra ako sprostredkovateľský podnik netvorila so zamestnávateľom subjekt v užšom slova zmysle, t. j. vysokú školu. Odmena za poskytované služby teda nepochádzala z toho istého finančného zdroja. [63] Keďže rozdiely v odmene nemohli byť pripísané jedinému zdroju, bolo by zbytočné sa odvolávať na článok 141 ES.

111. Zdá sa mi však, že táto metóda sa môže uplatňovať v prípade prebratia alebo uplatňovania práva Spoločenstva členskými štátmi, pretože je založená na úvahe, že samotná situácia nerovnosti nemôže sama osebe založiť výhradu týkajúcu sa diskriminácie. Diskriminácia naopak vo svojej podstate predpokladá, že nerovnosť možno pripísať

61 — Rozsudky Allonby, už citovaný v poznámke pod čiarou 54, bod 46, a zo 17. novembra 2002, Lawrence a i., C-320/00, Zb. s. I-7325, bod 18.

62 — Rozsudok Allonby, už citovaný v poznámke pod čiarou 54, bod 46.

63 — Podľa EVTIMOV, E.: Anmerkung zum Urteil Allonby. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht.* Cahier 2004, s. 214, to je rozhodujúci dôvod pre vylúčenie diskriminácie v tomto prípade.

jedinému a tomu istému aktérovi. [64] Z toho nevyhnutne vyplýva, že za zdroj diskriminácie možno v zásade považovať len každý orgán [65], ktorý v rámci svojej územnej právomoci prijíma preberacie alebo vykonávacie opatrenia, ktoré sú záväzné pre právne subjekty, ktoré tomuto orgánu podliehajú. Prípadné rozdiely v zaobchádzaní medzi adresátmi určitej vnútroštátnej právnej úpravy možno pripísať len tomuto orgánu a môžu byť odstránené len týmto orgánom.

112. Z toho vyplýva, že rozdiely medzi rôznymi vnútroštátnymi právnymi poriadkami nepredstavujú diskrimináciu, pretože nie sú pripísateľné konaniu toho istého nezávislého orgánu. [66] Aj keď naopak každý orgán môže slobodne stanoviť pravidlá v oblastiach, ktoré spadajú do jeho právomoci, takže samotná skutočnosť, že otázka je predmetom odlišných pravidiel v dvoch členských štátoch, nemôže predstavovať porušenie zásady zákazu diskriminácie.

113. Judikatúra Súdneho dvora dlhodobo uznáva túto skutočnosť. [67] Súdny dvor tak po prvýkrát v rozsudku Van Dam en Zonen a i. [68] preukázal, že uplatňovanie ustanovení vnútroštátneho práva nemožno považovať za porušenie zásady zákazu diskriminácie len z toho dôvodu, že niektoré členské štáty údajne uplatňujú menej prísnejšie pravidlá.

114. To je vskutku zrejmé, pretože opačný výklad by viedol k ťažko odôvodniteľnému zasahovaniu do priestoru na voľnú úvahu, ktorý má členský štát v legislatívnej oblasti.

115. K tomu istému záveru sa musí dospieť, pokiaľ vnútroštátne ústavné ustanovenia členského štátu stanovujú, že rôzne decentralizo-

64 — Pozri v tom istom zmysle PLÖTSCHER, S.: *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Berlin 2003, s. 48, v ktorom ponímanie diskriminácie predpokladá, že nerovnosť bude pripísaná jednému aktérovi. Samotná situácia nerovnosti nemôže sama osebe založiť tvrdenie o diskriminácii. Dovtedy, kým nemožno preukázať, že v rámci referenčnej skupiny (osoby, veci, atď.) nemožno nerovnaké okolnosti, napríklad odlišné konkurenčné postavenie, pripísať správaniu jedného právneho subjektu, nie je možné hovoriť o diskriminácii. To v každom prípade predpokladá, že nerovnosť možno pripísať adresátovi. Podľa ZERR, H.: *Der Begriff der Diskrimierung im Vertrag über die Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stah*l. Heidelberg 1961, s. 4, je potrebné na to, aby sa mohlo hovoriť o nerovnakom zaobchádzaní, aby prinajmenšom dva prejavy správania boli pripísané tej istej osobe.

65 — VON BOGDANDY, A. in: GRABITZ, HILF: *Das Recht der Europäischen Union*. München 2008, zväzok I, článok 12, bod 9, poznamenáva, že diskriminácia je možná len, ak dve situácie, ktoré sa majú porovnať, upravil ten istý orgán. Z toho vyplýva, že porušenie zákazu diskriminácie je vylúčené, ak ide o nerovnosti v zaobchádzaní, ktoré vyplývajú zo stretu pravidiel, ktoré prijali odlišné orgány, osobitne Únia a členské štáty. Opačný výklad by viedol k ťažko odôvodniteľnému zásahu do priestoru na voľnú úvahu, ktorý má členský štát v legislatívnej oblasti.

66 — Pozri tiež EPINEY, A. in: *EUV/EGV: Kommentar* (ed. CALLIES, C., RUFFERT, M.), článok 12, bod 9, s. 480, a HOLOUBEK, M.: *EU-Kommentar*. c. d., poznámka pod čiarou 15, článok 12, bod 43, s. 342 a nasl.

67 — Pozri rozsudky z 13. februára 1969, Walt Wilhelm, 14/68, Zb. 1969, s. 1, bod 13; z 28. júna 1978, Kenny, 1/78, Zb. s. 1489, bod 18; z 30. novembra 1978, Bussone, 31/78, Zb. s. 2429, bod 38 a nasl., zo 7. apríla 1979, Auer, 136/78, Zb. s. 437, body 23 až 26; z 3. júla 1979, Van Dam en Zonen a i., 185 až 204/78, Zb. s. 2345, bod 10, zo 14. júla 1981, Oebel, 155/80, Zb. s. 1993, bod 9; z 25. januára 1983, Smit, 126/82, Zb. s. 73, bod 27; zo 7. mája 1992, Wood a Cowie, C-251/90 a C-252/90, Zb. s. I-2873, bod 19; z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Zb. s. I-6097, bod 8; zo 14. februára 1995, Schumacker, C-279/93, Zb. s. I-225, bod 21, a z 1. februára 1996, Perfili, C-177/94, Zb. s. I-161, bod 17.

68 — Rozsudok Van Dam en Zonen a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 67, bod 10. Na túto judikatúru nadviazali všetky rozsudky, ktoré sú citované v bode 67, Oebel, bod 9, Smit, bod 27, Wood a Cowie, bod 19, a Perfili, bod 17.

vané orgány majú regulačné právomoci vo vzťahu k jednotlivým územným častiam tohto štátu, [69] o to viac, že právo Spoločenstva, ako už bolo uvedené, nebráni prebratiu alebo uplatňovaniu na regionálnej alebo miestnej úrovni, [70] a v prípade nariadenia č. 1782/2003 to dokonca požadujú s cieľom dosiahnuť diferencované vykonávanie SPP. [71] Z toho vyplýva, že v takomto prípade môže byť prípadne zdrojom rozdielneho zaobchádzania len orgán každého regiónu.

b) Závery

116. Tento prístup tiež vedie k záveru, že v prejednávanej veci sa musí relevantný referenčný rámec obmedziť na Anglicko ako časť územia Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska. To znamená, že v prípade, ako je tento, ak nerovnosti nepochybne môžu vzniknúť v jednotlivých častiach územia Spojeného kráľovstva, nemôžu viesť k nerovnakému zaobchádzaniu pripísateľnému spoločnému orgánu, čo predstavuje podstatný predpoklad pre uplatňovanie zásady zákazu diskriminácie podľa článku 34 ods. 2 ES.

117. V dôsledku toho adresát vykonávacieho opatrenia, ktoré prijal decentralizovaný orgán, nemôže za okolností, o aké ide v tejto veci, tvrdiť, že došlo k porušeniu zásady zákazu diskriminácie podľa článku 34 ods. 2 ES len z toho dôvodu, že niektoré regióny údajne uplatňujú menej prísne pravidlá.

118. Nakoniec som dospela k záveru, že nejde o neprípustnú diskrimináciu, ak v rozličných častiach územia členského štátu — za predpokladu, že vnútroštátne ústavné pravidlá stanovujú, že rozličné decentralizované orgány majú legislatívnu právomoc vo vzťahu k rozličným častiam tohto územia, sa uplatňujú odlišné štandardy dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003.

69 — Pozri rozdielne stanovisko sudcu Matschera v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva z 22. októbra 1981, Dudgeon v. Spojené kráľovstvo (vec č. 7525/76), v ktorej tento súd vysvetlil, že rozmanitosť právnych úprav v rámci jednotlivých štátov, ktorou sa vyznačuje federálny štát, nemôže nikdy sama osebe predstavovať diskrimináciu. Nie je už potrebné túto rozmanitosť odôvodniť. Tvrdiť opak by znamenalo, že by sa úplne nevzala do úvahy samotná podstata federalizmu.

70 — Pozri bod 98 týchto návrhov. BOCH, C.: c. d., poznámka pod čiarou 41, s. 57 dochádza k rovnakému záveru. Autor zastáva názor, že ak právo Spoločenstva ponecháva členským štátom priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ústavné právo členského štátu stanovuje prebratie alebo uplatňovanie zo strany decentralizovaných orgánov, nič týmto orgánom nebráni, aby nezávisle od seba vykonávali svoje právomoci. Pokiaľ ide o „decentralizáciu“ v Spojenom kráľovstve, autor sa domnieva, že regióny tohto štátu sú vskutku oprávnené plniť týmto spôsobom svoje komunitárne záväzky, k čomu už dochádza v rámci SPP.

71 — Pozri body 90 a 93 týchto návrhov.

VIII — Návrh

119. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položil High Court of Justice (England & Wales), odpovedal takto:

1. Členský štát môže začleniť do svojich štandardov dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia č. 1782/2003 požiadavky týkajúce sa údržby ciest zaťažených vecným bremenom verejného prechodu.

2. Nejde o neprípustnú diskrimináciu, ak sa v rozličných častiach územia členského štátu — za predpokladu, že vnútroštátne ústavné pravidlá stanovujú, že rozličné decentralizované orgány majú vo vzťahu k rozličným častiam tohto územia legislatívnu právomoc — uplatňujú odlišné štandardy dobrého poľnohospodárskeho a ekologického stavu v zmysle článku 5 ods. 1 a prílohy IV nariadenia (ES) č. 1782/2003.