SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE VERICE TRSTENJAK, predstavljeni 3. februarja 2009 [1]

Stvarno kazalo

I – Uvod . . . . . I - 6359

II – Pravni okvir . . . . . I - 6359

A – Pravo Skupnosti . . . . . I - 6359

B – Nacionalno pravo . . . . . I - 6362

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari . . . . . I - 6364

IV – Vprašanji za predhodno odločanje . . . . . I - 6365

V – Postopek pred Sodiščem . . . . . I - 6365

VI – Bistvene trditve strank . . . . . I - 6366

A – Prvo vprašanje . . . . . I - 6366

B – Drugo vprašanje . . . . . I - 6367

VII – Pravna presoja . . . . . I - 6370

A – Prvo vprašanje . . . . . I - 6370

1. Okoljskopolitični vidiki v Uredbi št. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Razmerje med kmetijstvom in varstvom okolja v okviru SKP . . . . . I - 6371

b) Interesi varstva okolja v Uredbi št. 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) Pravna podlaga primarnega prava . . . . . I - 6374

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2. Pristojnosti držav članic za določitev minimalnih zahtev . . . . . I - 6374

a) Uredba št. 1782/2003 kot zakonodajno pooblastilo . . . . . I - 6374

b) Konkretno izvajanje Uredbe št. 1782/2003 v Angliji . . . . . I - 6376

i) Pojem „krajina“ v smislu Uredbe št. 1782/2003 . . . . . I - 6376

ii) Fiziognomski pojem krajine . . . . . I - 6377

iii) Geografski pojem krajine . . . . . I - 6377

– Topografske značilnosti . . . . . I - 6377

– Opredelitev geografskega pojma krajine . . . . . I - 6378

c) Ukrepi za „ohranitev krajinskih značilnosti“ . . . . . I - 6379

d) Vzdrževanje javnih poti kot ukrep za „vzdrževanje površin“ in za „preprečevanje slabšanja stanja habitatov“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Sklepi . . . . . I - 6381

B – Drugo vprašanje . . . . . I - 6382

1. Decentralizirano izvajanje prava Skupnosti . . . . . I - 6382

a) Decentralizirana in diferencirana zakonodaja v okviru SKP . . . . . I - 6383

b) Avtonomija držav članic pri porazdelitvi njihovih državnih pristojnosti I - 6384

2. Očitek kršitve prepovedi diskriminacije . . . . . I - 6386

a) Upoštevni referenčni okvir za presojo neenakega obravnavanja . . . . . I - 6387

i) Ustrezna uporaba meril za določitev selektivnosti v pravu državnih pomoči . . . . . I - 6387

ii) Določitev vira diskriminacije . . . . . I - 6389

b) Sklepi . . . . . I - 6391

VIII – Predlog . . . . . I - 6392

I – Uvod

1. High Court of Justice (England & Wales) (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) se v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe na Sodišče Evropskih skupnosti obrača z dvema vprašanjema za predhodno odločanje, ki se nanašata na izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete [2] na ravni držav članic.

2. Prvo vprašanje za predhodno odločanje zadeva razlago člena 5(1) in priloge IV Uredbe št. 1782/2003, pri čemer želi predložitveno sodišče v podrobnostih izvedeti, ali lahko država članica v tam navedene standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo zemljišča, vključi zahteve za vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali gre za nedopustno diskriminacijo, če na posameznih območjih ene države članice veljajo različni standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003, in sicer zato, ker nacionalni ustavni sistem določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajne pristojnosti za različna območja države članice.

3. Vprašanji za predhodno odločanje se zastavljata v okviru spora med Markom Horvathom (v nadaljevanju: tožeča stranka) in Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ministrstvo za okolje, prehrano in kmetijstvo, v nadaljevanju: tožena stranka), v katerem gre za vprašanje zakonitosti nacionalne uredbe o izvajanju, ki za območje Anglije določa minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo kmetijska zemljišča.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

4. Svet je 29. septembra 2003 sprejel Uredbo št. 1782/2003, ki je začela veljati 28. oktobra 2003.

2 – Uredba Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL L 270, str. 1).

5. Namen uredbe je uvedba dohodkovne podpore za kmete v obliki enotnega plačila (v nadaljevanju: shema enotnega plačila). Shema enotnega plačila kmetom zagotavlja minimalni dohodek, ki je „nevezan“ na proizvodnjo, in sicer tako, da prejmejo „pravice do plačila“, na podlagi katerih lahko zahtevajo letna neposredna plačila. Pogoj za izplačilo letnega neposrednega plačila v okviru sheme enotnega plačila – če ga kmet zahteva – je tako imenovana „navzkrižna skladnost“ (člen 3).

6. Navzkrižna skladnost vsebuje dva elementa: „predpisane zahteve ravnanja“ (člen 4), ki se določijo z zakonodajo Skupnosti, in „dobre kmetijske in okoljske pogoje“ (člen 5).

7. Člen 5(1) uredbe določa:

„Države članice zagotovijo, da se vsa kmetijska zemljišča, zlasti zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Države članice na nacionalni ali regionalni ravni določijo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje na podlagi okvira, določenega v prilogi IV, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnih območij, vključno z razmerami prsti in podnebja, obstoječimi sistemi kmetovanja, rabo zemljišč, kolobarjem, načini kmetovanja in strukturami kmetijskih gospodarstev. To ne vpliva na standarde, ki urejajo dobro kmetijsko prakso kot se uporabljajo v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999, niti na kmetijsko-okoljske ukrepe, ki se uporabljajo nad referenčno ravnjo dobre kmetijske prakse.“

8. Če navzkrižne skladnosti ni, se v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1782/2003 celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobril v zadevnem koledarskem letu, zmanjša ali prekliče.

9. Priloga IV uredbe določa:

„Dobri kmetijski in okoljski pogoji, navedeni v členu 5

Zadeva	Standardi
Erozija tal: Zaščita tal s primernimi ukrepi	– Minimalna talna odeja – Minimalno upravljanje zemljišč, ki odraža specifične razmere na zemljiščih – Ohranjanje teras
Organska snov v tleh: Ohranjanje ravni organske snovi v tleh s primerno dejavnostjo	– Standardi za kolobar, kjer je primerno – Upravljanje z ornimi strnišči
Struktura tal: Ohranjanje strukture tal s primernimi ukrepi	– Ustrezna raba strojev
Minimalna raven vzdrževanja: Zagotavljati minimalno raven vzdrževanja in izogibati se slabšanju habitatov	– Minimalne obremenitve živine in/ali ustrezni režimi – Zaščita trajnega travnika – Ohranitev krajinskih značilnosti – Izogibati se poseganju nezaželene vegetacije na kmetijsko zemljišče“

B – *Nacionalno pravo*

10. Parlament Združenega kraljestva je leta 1998 sprejel zakonske predpise, ki določajo decentraliziran sistem vladanja v Walesu, na Severnem Irskem in na Škotskem. Vlada Združenega kraljestva je v decentraliziranih zadevah na splošno pristojna le za Anglijo.

11. Zakonsko urejeno razmerje med vlado Združenega kraljestva in organi decentralizirane oblasti dopolnjuje „Devolution Memorandum of Understanding“, katerega namen je v obliki politične izjave o nameri to razmerje podrobneje urediti. Organi decentralizirane oblasti so v skladu s predpisi o decentralizaciji in „Memorandum of Understanding“ pristojni za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Skupnosti in ki se nanašajo na decentralizirane zadeve. Ministri Združenega kraljestva v skladu s predpisi o decentralizaciji lahko ukrepajo, če je to potrebno za zagotovitev izpolnjevanja takšnih obveznosti. V skladu s predpisi o decentralizaciji so ravnanje ali zakonodajni akti organa decentralizirane oblasti, ki so v nasprotju s pravom Skupnosti, protipravni. Organi decentralizirane oblasti za pomanjkljivosti pri prenosu ali uporabi prava Skupnosti odgovarjajo neposredno pred nacionalnimi sodišči, in sicer enako kot vlada Združenega kraljestva.

12. Načelno sta skupna kmetijska politika na splošno in izvajanje uredbe Sveta posebej decentralizirani zadevi, za kateri je torej samostojno odgovoren vsak posamezni organ decentralizirane oblasti. Zaradi izpolnjevanja obveznosti iz člena 5 Uredbe št. 1782/2003 so zato tožena stranka (ki pri tem deluje izključno za Anglijo) in posamezni organi decentralizirane oblasti sprejeli lastne uredbe o izvajanju, ki deloma različno določajo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje.

13. Zadevna uredba o izvajanju za Anglijo je The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (uredba iz leta 2004 o shemah enotnih plačil in podpor v okviru skupne kmetijske politike (navzkrižna skladnost) (Anglija)), SI 2004/3196 (v nadaljevanju: angleška uredba o izvajanju), ki je v Angliji začela veljati 1. januarja 2005.

14. Tožena stranka je v standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje v točkah od 26 do 29 uredbe o izvajanju vključila zahteve za

vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti. Te zahteve med drugim določajo:

„26. Kmet ne sme:

(a) brez veljavnega dovoljenja ali opravičljivega razloga posegati v površino vidne pešpoti, vidne jahalne poti ali druge vidne javne poti, ki ni preplastena vozna pot ali ne obsega takšne poti, in sicer na način, ki bi vplival na izvrševanje pravice javne poti, ali

(b) brez veljavnega dovoljenja ali opravičljivega razloga namerno preprečevati neovirano gibanje na vidni javni poti.

27. Kmet mora ograje, mreže in podobne strukture, ki potekajo čez vidno pešpot ali jahalno pot, razen struktur, za katere se uporablja člen 146(5) Highways Act 1980 (zakon iz leta 1980 o javnih poteh), vzdrževati v takšnem stanju, ki ne posega nesorazmerno v pravice uporabnikov pešpoti ali jahalne poti.

28. 1. Če je kmet posegel v površino vidne pešpoti ali jahalne poti (razen poti na ozarah) tako, kot dovoljuje člen 134 Highways Act 1980, mora v roku, določenem v členu 134(7) Highways Act 1980, ali v roku, podaljšanem v skladu s členom 134(8) Highways Act 1980:

(a) obnoviti površino pešpoti ali jahalne poti vsaj na minimalni širini tako, da je v zadostni meri neovirano omogočeno izvrševanje pravice javne poti, in

(b) na tleh označiti potek pešpoti ali jahalne poti vsaj na minimalni širini tako, da jo občani, ki želijo uporabljati pot, lahko razpoznajo.

2. V tej točki ima pojem ‚minimalna širina', ki se nanaša na javno pot, enak pomen kot na seznamu 12A Highways Act 1980.

29. V točkah 26, 27 in 28 tega seznama

imajo pojmi ‚jahalna pot', ‚vozna pot', ‚pot na ozarah', ‚pešpot' in ‚izdelana vozna pot' takšen pomen, kot je naveden v členu 329(1) Highways Act 1980;

ima pojem ‚javna pot' pomen, ki je naveden v členu 328 Highways Act 1980;

‚viden' pomeni, da oseba z normalnim vidom vidi pot, po kateri hodi ali jaha."

15. Nobena od uredb o izvajanju, ki so jih sprejeli organi decentralizirane oblasti, ne vsebuje določb, ki bi ustrezale točkam od 26 do 29 angleške uredbe.

16. Predložitveno sodišče je pravne posledice zadevnih določb Highways Act 1980 povzelo tako:

„Poseg v površino pešpoti, jahalne poti ali druge javne poti, ki ni izdelana vozna pot ali ne obsega takšne poti, je kazniv v skladu s členom 131A. V členu 134 je dovoljeno preoranje pešpoti in jahalnih poti, ki niso poti na ozarah, vendar pa je za neobnovitev poti v določenih rokih v njem predvidena kazen. Preprečevanje neoviranega gibanja na javni poti je kaznivo v skladu s členom 137. Lastnik zemljišča mora v skladu s členom 146(1) vzdrževati ograje, mreže in podobne strukture. Točke od 26 do 28 torej v bistvenem ustrezajo navedenim določbam Highways Act 1980, vendar pa veljajo zgolj za vidne poti, na katerih obstaja pravica javne poti. […]"

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

17. Tožeča stranka je kmet ter poslovodja in družabnik družinske kmetije v grofiji Suffolk, Anglija. Pripadajo ji pravice do plačila v skladu s shemo enotnega plačila. Na njenem zemljišču v skladu z upoštevnimi angleškimi določbami obstaja javna pot.

18. Tožeča stranka se je obrnila na predložitveno sodišče in zahtevala presojo točk od 26 do 29 angleške uredbe o izvajanju. Tožeča stranka trdi, da je sprejetje zahtev za vzdrževanje poti, kjer obstaja pravica javne poti, v nasprotju s pravom Skupnosti. Po eni strani naj javne poti ne bi bile kmetijske površine. Po drugi strani naj bi angleška uredba o izvajanju kršila načelo enakosti prava Skupnosti, saj naj nobena od preostalih uredb o izvajanju, ki so jih sprejeli drugi organi decentralizirane oblasti v Združenem kraljestvu, ne bi vsebovala podobnih določb.

19. Predložitveno sodišče je nato s sklepom odločilo, da bo Sodišče v skladu s členom 234 ES zaprosilo za razlago Uredbe št. 1782/2003. Zoper ta sklep je tožena stranka vložila pritožbo, ki jo je Court of Appeal zavrnilo.

IV – Vprašanji za predhodno odločanje

20. Court of Appeal je s sklepom z dne 11. julija 2007 Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji High Court:

„Če je država članica uvedla decentraliziran sistem oblasti, v katerem centralni državni organi ohranijo pristojnosti delovanja na celotnem ozemlju države članice, da bi zagotovili izpolnjevanje njenih obveznosti po pravu Skupnosti, ki izvirajo iz Uredbe Sveta št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001:

1) Ali lahko država članica zahteve, ki se nanašajo na vzdrževanje vidnih poti, na katerih obstaja pravica javne poti, vključi v svoje standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje iz člena 5(1) in priloge IV k Uredbi Sveta št. 1782/2003?

2) Ali gre lahko – če notranji ustavni sistem države članice določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajno pristojnost za različna območja države članice – za nedovoljeno diskriminacijo, če na teh območjih veljajo različni standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje iz člena 5(1) in priloge IV k Uredbi Sveta št. 1782/2003?“

V – Postopek pred Sodiščem

21. Predložitveni sklep je 14. septembra 2007 prispel v sodno tajništvo Sodišča.

22. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, vladi Združenega kraljestva in Zvezne republike Nemčije ter Komisija so v roku iz člena 23 Statuta Sodišča vložile pisna stališča.

23. Na obravnavi, ki je bila 26. novembra 2008, so zastopniki tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, vlad Združenega kraljestva, Zvezne republike Nemčije in Irske ter Komisije podali stališča.

VI – Bistvene trditve strank

A – *Prvo vprašanje*

24. *Tožeča stranka* iz postopka v glavni stvari meni, da z angleško uredbo o izvajanju predpisano vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti, ne spada k minimalnim zahtevam za dobre kmetijske in okoljske pogoje, ki jih država članica lahko določi v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003. Sem naj bi bolj sodili ohranitev krajinskih značilnosti, strukture kmetijskih gospodarstev in preprečevanje slabšanja stanja habitatov. Tožeča stranka poleg tega navaja, da člen 43 Uredbe št. 1782/2003 izrecno izključuje poti na kmetijskih poljih, ki se uporabljajo kot krmna površina, in iz tega sklepa, da pravica javne poti ne more soditi na področje uporabe uredbe, saj se nanaša na poti. Poleg tega naj bi Uredba št. 1782/2003 določala skupna pravila za Skupnost, kar prepoveduje, da države članice minimalnih zahtev ne bi upoštevale ali pa da bi jih razširile na nekatera območja svojega državnega ozemlja.

25. Četudi bi sporne angleške določbe obravnavali kot okoljevarstvene, ne bi pomenile minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje. Ker so pravna podlaga Uredbe št. 1782/2003 določbe Pogodbe s področja kmetijstva, se okoljevarstvenega elementa v teh minimalnih zahtevah ne bi smelo razumeti kot samostojne določbe, ki vsebuje zgolj okoljevarstvena merila. V skladu s členom 4 Uredbe št. 1782/2003 naj bi bile le institucije Skupnosti pristojne za določanje temeljnih zahtev na področju okolja.

26. *Vlada Združenega kraljestva* meni, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti pritrdilno. Pri tem opozarja na zgodovinski nastanek Uredbe št. 1782/2003 in zlasti na izrecno vključitev okoljevarstvenih zahtev v njene določbe, predvsem v člen 5.

27. Vlada Združenega kraljestva trdi, da ohranitev krajinskih značilnosti, ki je navedena v prilogi IV, obsega tudi vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti. Široka razlaga tega pojma naj bi bila potrebna zato, ker pojem „krajina“ v okoljski zakonodaji Skupnosti med drugim obsega elemente, ki jih je ustvaril človek, pa tudi elemente zgodovinske, kulturne ali arheološke vrednosti, s čimer priznava okoliščino, da je krajina bistveni sestavni del okolja. Zato bi okoljevarstvenim ciljem člena 5 Uredbe št. 1782/2003 škodovalo, če bi se pojem krajinskih značilnosti razlagal ozko, in sicer tako, da bi se pravica javne poti na pešpoteh in jahalnih poteh izključila. Poleg tega naj bi bili ti „standardi“ v skladu s prilogo IV povezani z „zadevo“ zagotavljanja „minimalne ravni vzdrževanja“ in „preprečevanja slabšanja stanja habitatov“.

28. *Komisija* navaja, da se prvo vprašanje nanaša na diskrecijsko pravico pri prenosu, ki jo člen 5(1) in priloga IV Uredbe št. 1782/2003 priznavata državam članicam. Po njenem mnenju imajo države članice pri določitvi minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo zemljišča, široko diskrecijsko pravico, tako da lahko glede na državo članico ali celo glede na regijo obstajajo znatne razlike v posameznih minimalnih zahtevah. Poleg tega naj bi bili nekateri pojmi v prilogi IV, na primer „ustrezna raba strojev“ ali „krajinske značilnosti“, tako splošni, da naj bi državam članicam priznavali široko diskrecijsko pravico pri razlagi.

29. Komisija pojasnjuje, da je osrednja točka spora o glavni stvari pojem „krajinske značilnosti“, pri čemer naj bi država članica vsekakor lahko zagovarjala mnenje, da je vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti, potrebno zaradi preprečitve slabšanja stanja habitatov, kar je tudi ena od „tem“ priloge IV. Država članica naj bi prav tako lahko štela, da so poti „krajinske značilnosti“. Poleg tega naj bi po njenem mnenju besedi „in okoljske“ takoj za besedo „kmetijske“ v členu 5(1) Uredbe št. 1782/2003 državam članicam omogočali, da minimalne zahteve določijo za namene, ki so v celoti okoljsko-politični. Med pravno podlago Uredbe št. 1782/2003 in vključitvijo okoljsko-političnih ciljev v njene določbe naj ne bi bilo nikakršnega protislovja, saj člen 6 ES določa ravno, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik Skupnosti, tudi kmetijske politike.

B – *Drugo vprašanje*

30. *Tožeča stranka* navaja, da v Združenem kraljestvu, ki je enotna država, obstaja neenako obravnavanje primerljivih položajev. Ta okoliščina naj bi povečevala pritisk na

angleške kmete, ki želijo, podobno kot njihovi kolegi iz drugih delov države, pridobiti pravice do plačila v celoti. Takšno neenako obravnavanje naj ne bi bilo objektivno upravičeno in naj bi zato kršilo splošno načelo nediskriminacije, ki bi ga vsaka država članica, predvsem pri prenosu prava Skupnosti, morala upoštevati ne glede na njene ustavnopravne nacionalne določbe ali notranjo porazdelitev pristojnosti na področju zakonodaje. Takšno neenako obravnavanje naj bi bilo tudi v nasprotju z določbami Pogodbe glede kmetijstva.

31. Tožeča stranka trdi, da čeprav člen 5(1) Uredbe št. 1782/2003 določa, da lahko država članica določi minimalne zahteve na nacionalni ali regionalni ravni, to ne pomeni, da zakonodajalec Skupnosti pristojnost za določitev minimalnih zahtev priznava regionalnim vladam znotraj držav članic. Izraz „regionalna raven“ naj bi se dalje nanašal na območja, katerih enotnost upravičujejo značilnosti, ki jih določa uredba, zato naj se ne bi smel razumeti na primer v političnem smislu. Ne glede na to in čeprav člen 5(1) državi članici prepušča odločitev o tem, na kateri ravni naj se določijo minimalne zahteve, bi ta država članica na državnem ozemlju morala preprečiti vsakršno kršitev načel enakosti in nediskriminacije, ki izhajata iz prava Skupnosti.

32. *Vlada Združenega kraljestva* predlaga nikalen odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje. Sodna praksa Sodišča naj bi kazala na to, da so države članice upravičene svoje obveznosti iz prava Skupnosti izpolnjevati s sprejetjem ukrepov na centralni, regionalni ali lokalni ravni. Zato naj bi bilo združljivo s pravom Skupnosti, če se člen 5(1) Uredbe št. 1782/2003 v Združenem kraljestvu izvaja na regionalni ravni. To, da Sodišče v svoji sodni praksi državam članicam priznava pravico, da se odločijo za prenos na regionalni ravni, naj bi izhajalo iz tega, da različno izvajanje regionalnih organov ni diskriminacija, ki bi bila v nasprotju s pravom Skupnosti. Diskriminacija v smislu prava Skupnosti bi lahko nastala le, če bi en in isti zakonodajalec primerljive položaje obravnaval različno. Ta sklep naj bi bil logičen, saj naj različno izvajanje v posameznih regijah načelno ne bi bilo bolj diskriminatorno kot pa različno izvajanje v posameznih državah članicah. Poleg tega naj bi okoliščina, da člen 5(1) Uredbe št. 1782/2003 omenja določitev minimalnih zahtev „na nacionalni ali regionalni ravni“, pomenila, da imajo države članice na izbiro, da svoje obveznosti izpolnijo na regionalni ali lokalni ravni, pri čemer naj ta možnost seveda ne bi bila odvisna od izrecne omembe.

33. Na koncu vlada Združenega kraljestva navaja, da je takšno izhodišče združljivo z načelom subsidiarnosti kot tudi z načelom, na katerem to izhodišče temelji, da naj se odločitve sprejemajo kar najbliže državljanom.

34. Tudi *nemška vlada*, katere navedbe se nanašajo izključno na drugo vprašanje, predlaga, naj se nanj odgovori nikalno. Meni, da različne minimalne zahteve na posameznih območjih, ki jih določijo različne decentralizirane oblasti, niso v nasprotju s splošno prepovedjo diskriminacije, ki jo določa pravo Skupnosti, saj že v osnovi ni neenakega obravnavanja. Pravo Skupnosti naj bi priznavalo notranje strukture, ki jih določajo ustave, in porazdelitev pristojnosti za izvajanje prava Skupnosti, zlasti pristojnost regionalnih javnopravnih skupnosti. Glede na to naj celotna država članica ne bi bila pravi referenčni okvir za presojo neenakega obravnavanja, ampak naj bi nasprotno to bila vsakokrat pristojna regionalna javnopravna skupnost, ki pravo Skupnosti izvaja na podlagi lastne pristojnosti.

35. Nemška vlada še navaja, da je morebitno neenako obravnavanje objektivno upravičeno s porazdelitvijo pristojnosti med centralnimi in decentraliziranimi organi v državi članici, kot to določa nacionalno pravo, zlasti ustavno.

36. *Komisija* opozarja, da države članice v skladu s členom 5(1) Uredbe št. 1782/2003 minimalne zahteve določijo na nacionalni ali regionalni ravni. Zdi se, da zakonodajalec Skupnosti ni menil, da je potrebno enotno izhodišče v vsaki državi članici. Čeprav bi bilo mogoče zagovarjati stališče, da je regionalizacija minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo zemljišča, dovoljena le, če je v skladu z različnimi cilji regij, naj bi bilo veliko verjetneje, da je zakonodajalec Skupnosti pri sprejetju potrebnih predpisov vsaki državi članici preprosto prepustil izbiro primerne ravni urejanja znotraj lastnega vsakokratnega političnega sistema.

37. Glede vprašanja diskriminacije Komisija meni, da lahko neenako obravnavanje pomeni diskriminacijo v smislu prava Skupnosti le, če ga je mogoče pripisati zgolj enemu viru. V tem smislu bi bilo treba zavrniti navedbe tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, po katerih je Združeno kraljestvo povzročitelj diskriminacije, ker je po eni strani odgovorno za izpolnitev svoje obveznosti iz prava Skupnosti in ker je po drugi strani izbralo takšno izvajanje spornih določb, da je nastala diskriminacija. Komisija navaja, da z nobeno določbo Pogodbe niso izraženi pomisleki o decentralizirani strukturi nekaterih držav članic. Nasprotno, vsaka država članica naj bi lahko sama določila politično raven, na kateri se urejajo določene vsebine, tudi obveznosti iz prava Skupnosti, če se s tem uresničuje cilj konkretne določbe Skupnosti. Okoliščina, da so ministri Združenega kraljestva obdržali del pooblastila, na podlagi katerega lahko posežejo na decentralizirana področja, naj ne bi bila pomembna za obravnavano zadevo.

38. *Irska vlada* je na obravnavi v bistvenem podprla stališči vlade Združenega kraljestva in Komisije. Glede drugega vprašanja je navedla, da so države članice načelno pristojne, da na državni ravni same in v skladu s svojimi ustavnimi določbami odločajo o načinu prenosa prava Skupnosti. Pogoj za to pa naj bi bil, da so ukrepi sprejeti v okviru priznane diskrecijske pravice pri prenosu in da so izpolnjene določbe prava Skupnosti. Razlike pri konkretnem prenosu naj bi bile v skladu s pravom Skupnosti torej dopustne in naj ne bi pomenile diskriminacije naslovnikov pravnih določb.

39. Irsko vlado poleg tega skrbi, da bi drugačna razlaga Sodišča lahko ogrozila čezmejno sodelovanje Irske in Združenega kraljestva v zadevah, za katere so pristojni organi Severne Irske, na primer na področju kmetijstva in varstva okolja.

VII – Pravna presoja

A – *Prvo vprašanje*

40. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je obveznost, ki jo določa angleška uredba o izvajanju, da morajo kmetje vzdrževati poti, na katerih obstaja pravica javne poti, v skladu z Uredbo št. 1782/2003. Za to bi morala biti obveznost vključena v minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje v smislu člena 5(1).

41. Nadaljnja poglavitna točka spora v obravnavanem postopku, ki jo je po mojem mnenju treba najprej obravnavati, zadeva vprašanje, ali Uredba št. 1782/2003 nacionalne organe pooblašča tudi za sprejetje okoljskopolitičnih ukrepov. Medtem ko vlada Združenega kraljestva in Komisija tej pristojnosti pritrjujeta, tožeča stranka iz postopka v glavni stvari [3] o njej načelno dvomi.

42. Odgovor na ti vprašanji zahteva razlago Uredbe št. 1782/2003, pri čemer jo je treba zaradi boljšega razumevanja njenega namena urejanja najprej obravnavati v njenem skupnem kontekstu kot zakonodajni ukrep za prenos skupne kmetijske politike (SKP). Zato je treba najprej preučiti zgodovinsko-politično ozadje njenega nastanka. Nato je treba obravnavati zadevne določbe uredbe ter primarno pravno podlago, na kateri temelji.

3 – Glej točko 49 pisne vloge tožeče stranke.

1. Okoljskopolitični vidiki v Uredbi št. 1782/2003

a) Razmerje med kmetijstvom in varstvom okolja v okviru SKP

43. Kmetijstvo je imelo v evropskem integracijskem procesu dolgo časa pionirsko vlogo. SKP je bila eno prvih področij, na katerih so se države članice v korist Skupnosti odpovedale delu nacionalne suverenosti in za katera so namenile daleč največ sredstev iz proračuna Skupnosti. Ta pionirska vloga izhaja iz posebne situacije povojnih let in njenega pomena za preskrbo prebivalstva: SKP je bila prvotno razvita zaradi izpolnitve zahtev po preskrbi s hrano, utrditvi trgov in zagotovitvi primerne življenjske ravni prebivalstva, ki se ukvarja s kmetijstvom. [4]

44. Medtem ko je SKP v šestdesetih letih zaradi svoje integracijske prednosti še veljala za gonilo integracije, se je zaradi zgrešenega razvoja deloma razvila v breme za Skupnost. Tako so tehnični napredek, intenzivni načini proizvodnje ter s tem povezano ustvarjanje presežkov pripeljali do čedalje večjega negativnega vpliva na okolje. Zaradi teh novih groženj za okolje si je Skupnost prizadevala za novo usmeritev in reformo SKP, med drugim z vzpostavitvijo ravnotežja med proizvodnjo in varstvom okolja. [5]

45. Posebnega pomena na poti h kmetijsko-okoljskemu pravu Skupnosti je bila „Agenda 2000“, [6] ki jo je Evropski svet sprejel 26. marca 1999 v Berlinu in ki je določila nov evropski kmetijski model, v katerem naj bi okoljski interesi imeli pomembnejšo vlogo. Omeniti je treba še Vmesni pregled reforme skupne kmetijske politike, [7] ki ga je Komisija predstavila 10. julija 2002 in katerega sprejetje so določili voditelji držav in vlad v okviru „Agende 2000“, v katerem je Komisija predlagala, da so enotna plačila, ki so neodvisna od

4 – Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (ur. Heinz Mayer), člen 32, točka 6, str. 17, pojasnjuje, da je bila vključitev kmetijskega sektorja v skupni trg sprva izredno sporna iz vojaških in političnih razlogov. Zato naj bi si odločitev držav ustanoviteljic EGS, da se tudi kmetijski sektor vključi v Skupnost, zaslužila kar najvišje priznanje. Po travmatičnih izkušnjah obeh svetovnih vojn in let lakote po njih naj bi bila trajni ukrep zagotavljanja miru, ki ima prav tak pomen kot sama združitev nacionalnih rudarskih in železarskih industrij v Evropsko skupnost za premog in jeklo. Priebe, R., Mögele, R., *Agrarrecht*, v: M. Dauses (ur.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, zvezek 1, Del G, točka 2, str. 3, menita, da je mogoče zdajšnje stanje evropske kmetijske politike razumeti le ob upoštevanju izhodiščnega, ki je obstajalo pri ustanovitvi Skupnosti. Na kmetijstvo v Evropi konec petdesetih let naj bi pretežno vplivala cilj zagotovitve varnosti pri preskrbi ter relativni zaostanek pri razvoju in dohodkih v primerjavi z drugimi gospodarskimi panogami.

5 – Heuser, I., „Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik“, *Jahrbuch des Agrarrechts* (ur. C. Calliess in drugi), Köln 2006, str. 187, meni, da je kmetijstvo še vedno zaznamovano s tem, da so bili tehnični napredek, intenzivni načini proizvodnje ter s tem povezano ustvarjanje presežkov povezani s čedalje večjim obremenjevanjem okolja.

6 – Glej sklepe, do katerih je glede vsebine reforme SKP prišel Evropski svet 26. marca 1999 v Berlinu. V njih piše: „Vsebina te reforme zagotavlja, da je kmetijstvo večfunkcionalno, trajno in konkurenčno in da se razteza čez celotni evropski prostor (vključno z regijami s posebnimi težavami), da je sposobno skrbeti za krajino, ohranjati naravne prostore in pomembno prispevati k vitalnosti podeželskega prostora in da zadošča potrebam in pričakovanjem potrošnikov glede kakovosti in varnosti živil, *varstvu okolja* in varstvu živali.“

7 – Obvestilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 10. julija 2002, COM(2002) 394 konč., str. 22.

proizvodnje in se nanašajo na obratovanje, v celoti odvisna od upoštevanja zavezujočih standardov „navzkrižne skladnosti“ na področjih okolja, varnosti in kakovosti živil ter varstva živali.

b) Interesi varstva okolja v Uredbi št. 1782/2003

46. Podobno izhodišče je bilo uvedeno že s horizontalno Uredbo št. 1259/1999, [8] v kateri je v členu 3 državam članicam naložena obveznost, da sprejmejo okoljske ukrepe. [9] V njej so bila neposredna plačila poenotena in navezana na zahteve varstva okolja. V tej uredbi so že bili upoštevani vidiki varstva tal, prav tako kot v pozneje sprejeti Uredbi št. 1782/2003, ki je predmet obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Toda če so imele države članice v skladu z Uredbo št. 1259/1999 še možnost diskrecijskega odločanja pri uporabi varstvenih zahtev, pa zdaj ta ukrep v skladu z Uredbo št. 1782/2003 velja za vse prejemnike neposrednih podpor. [10]

47. Iz zgodovine nastajanja Uredbe št. 1782/2003 je razviden interes, da se okoljskopolitični interesi upoštevajo bolj, kot je Komisija prvotno predlagala. [11] Tako je bila obveznost držav članic, da v skladu s členom 5(1) poskrbijo, da se vsa kmetijska zemljišča obdelujejo v skladu z „dobrimi okoljskimi pogoji“, dodana šele naknadno, med zakonodajnim postopkom. To velja tudi za obveznost, ki je za kmeta, ki prejema neposredna plačila in ki je odgovoren za izpolnitev določb države članice na kraju samem, v bistvenem enako opredeljena v členu 3 Uredbe št. 1782/2003.

48. Ta dodatek ima poleg obveznosti zagotovitve, da se vsa kmetijska zemljišča obdelujejo v skladu z „dobrimi okoljskimi pogoji“, daljnosežne posledice za razlago Uredbe št. 1782/2003, saj je na njegovi podlagi mogoče sklepati, da je treba z vidika zakonodajalca Skupnosti oba zastavljena cilja obravnavati kot enakovredna.

8 – Uredba Sveta (ES) št. 1259/1999 z dne 17. maja 1999 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike (UL L 160, str. 113).

9 – Člen 3 Uredbe št. 1259/1999 z naslovom „Okoljevarstvene zahteve“ v odstavku 1 določa: „Kadar gre za kmetijsko dejavnost v okviru te uredbe, sprejmejo države članice okoljske ukrepe, za katere menijo, da so primerni, glede na stanje kmetijskih zemljišč v uporabi ali glede na zadevno pridelavo in ki odražajo potencialne učinke na okolje. Ti ukrepi lahko obsegajo:
– podporo za povračilo za kmetijsko-okoljske obveze,
– splošne obvezne okoljske zahteve,
– posebne okoljske zahteve, ki so pogoj za neposredna plačila“. Schwartz, W., navedeno delo (opomba 4), člen 34, točka 13, str. 31, to določbo razume kot pooblastilo držav članic, da sprejmejo primerne okoljske ukrepe. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, zvezek I, Pariz 2001, str. 266, poudarja pomen okoljsko usmerjene politične pogojenosti s sprejetjem zgoraj navedene klavzule. Avtorica jo označuje za pomemben napredek v okoljski politiki znotraj SKP.

10 – Glej Bianchi, D., *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano 2007, str. 46, ki opozarja na širitev okoljskopolitične pogojenosti od reforme iz leta 1999 naprej.

11 – Predlog Komisije z dne 21. januarja 2003 za uredbo Sveta o določitvi pravil Skupnosti za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi shem podpor za proizvajalce določenih poljščin, COM(2003) 23 konč.

49. Pri tem je treba poudariti dejstvo, da člen 2(c) Uredbe št. 1782/2003 vsebuje pravno opredelitev pojma „kmetijske dejavnosti“, ki poleg klasičnih dejavnosti izrecno obsega tudi „ohranjanje zemljišča po dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih, določeno v členu 5“.

50. Poleg tega je treba ugotoviti, da obveznost obdelovanja v skladu z dobrimi okoljskimi pogoji velja brez izjeme za „vsa kmetijska zemljišča, zlasti zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene“. Ta določba je utemeljena s tretjo uvodno izjavo Uredbe št. 1782/2003, po kateri je njen zakonodajni cilj izognitev opuščanju kmetijskih zemljišč. Smisel te določbe je torej v tem, da se ohrani potencialna uporabnost nekega zemljišča za kmetijske namene v prihodnosti. Iz tega je razvidno, da se je zakonodajalec Skupnosti pri tem zavedal tesne povezave med varstvom okolja in kmetijstvom.

51. Značilno za zgoraj predstavljeno reformo SKP, ki varstvu okolja daje osrednji pomen, [12] je dalje politična pogojenost, ki se kaže v Uredbi št. 1782/2003, v smislu navezovanja neposrednih pomoči na upoštevanje zavezujočih predpisov, ki vključujejo temeljne zahteve varstva okolja. Na to izrecno opozarja druga uvodna izjava. Isto velja za nujnost, poudarjeno v 24. uvodni izjavi, da je enotno plačilo na kmetijo pogojeno z upoštevanjem navzkrižne skladnosti, med drugim na področju varstva okolja.

52. To, da ima Uredba št. 1782/2003 deloma tudi zgolj okoljskopolitične cilje in da morajo države članice za to sprejeti ustrezne ukrepe, končno dokazuje prav tako zahteva, navedena v prilogi IV, da se je treba „izogibati slabšanju stanja habitatov“ in da se morajo „ohranjati krajinske značilnosti“, pri čemer gre bolj za okoljskopolitično kot pa kmetijskopolitično usmeritev.

53. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da se je SKP razvila v politiko Skupnosti, ki upošteva varstvo okolja. Uredba št. 1782/2003 to politiko zrcali toliko, kolikor ne glede na določitev težišča na kmetijske vidike sledi tudi okoljskopolitičnim ciljem. [13] Zato morajo države članice v skladu s členom 5(1) in prilogo IV delovati tudi v interesu varstva okolja.

12 – Glej točke od 43 do 46 teh sklepnih predlogov.

13 – Dubois, L., Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. izdaja, str. 315 in naslednja, opozarjata na novosti, ki jih je prinesla nova skupna kmetijska politika. Sem sodijo varstvo potrošnikov, kmetijstva in okolja ter uravnoteženost cen. Opozarjata tudi na povečano uporabo okoljskopolitične pogojenosti, ki je posledica sprejetja Uredbe št. 1782/2003.

c) Pravna podlaga primarnega prava

54. Ta ugotovitev je tudi v skladu z določbami primarnega prava. Svet je sprejetje Uredbe št. 1782/2003 utemeljil s Pogodbo, zlasti s členi 36 ES, 37 ES in 299(2) ES, ki zadevajo kmetijsko politiko.

55. To pa ne izključuje pritegnitve okoljsko-političnih vsebin, zlasti ker člen 6 ES, ki je bil kot načelo politike vključevanja zasnovan z Amsterdamsko pogodbo, določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje vseh politik in dejavnosti Skupnosti. Ta določba je v skladu z načelom, da morajo vsi ukrepi Skupnosti zadostiti zahtevam varstva okolja. V določbi se predpostavlja, da ukrep Skupnosti ne sodi k okoljski politiki Skupnosti zgolj zato, ker upošteva njene zahteve. [14]

14 – Glej sodbo z dne 29. marca 1990 v zadevi Grčija proti Svetu (C-62/88, Recueil, str. I-1527, točka 20). Ne glede na to je težišče dejavnosti Skupnosti pri Uredbi št. 1782/2003 jasno na področju kmetijstva.

56. Instrument člena 6 ES naj bi zlasti zagotovil dosego ciljev iz členov 2 ES, 3 ES in 174(1) ES. [15] Zato ni izključeno, da lahko v nekaterih položajih na podlagi te določbe Pogodbe varstvo okolja prevlada nad drugimi cilji SKP. [16]

2. Pristojnosti držav članic za določitev minimalnih zahtev

a) Uredba št. 1782/2003 kot zakonodajno pooblastilo

57. Zakonodajalec Skupnosti je na področju SKP redko tako izčrpno izkoristil zakonodajne pristojnosti, da so države članice ostale brez vsakršnega zakonodajnega pooblastila. Pogodba nikakor ne zahteva, da zakonodajalec Skupnosti kmetijskopolitične vsebine dokončno uredi. Zakonodajalec Skupnosti lahko nekatere vsebine ali posamezne pred-

15 – Člen 6 ES se nanaša na politike in dejavnosti Skupnosti, navedene v členu 3. Člen 3 ES našteva dejavnosti Skupnosti, ki naj uresničijo cilje Pogodbe, navedene v členu 2 ES, h katerim med drugim spadajo trajnosten razvoj gospodarskih dejavnosti, visoka raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja. S tem je jasno, da se načelo politike vključevanja nanaša na celotno delovanje Skupnosti. Varstvo okolja ima pri tem posebno vlogo pri skupni politiki na področju kmetijstva (člen 3(e)), pri skupni prometni politiki (člen 3(f)), ustanavljanju in razvoju vseevropskih omrežij (člen 3(o)) in ukrepih na področju energetike in turizma (člen 3(u)) (v tem smislu tudi Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* [ur. J. Schwarze], člen 6 PES, točka 10, str. 277).

16 – Heuser, I., navedeno delo (opomba 5), str. 201, meni, da lahko varstvo tal na podlagi okoljskega načela politike vključevanja iz člena 6 ES v nekaterih položajih tudi prevlada nad drugimi cilji skupne kmetijske politike.

mete urejanja načelno prepusti tudi urejanju na ravni države,[17] zlasti ker imajo države članice osrednjo vlogo pri zakonodajnem in upravnem prenosu prava Skupnosti.

58. To se je zgodilo v obravnavanem primeru. Uredba št. 1782/2003 namreč vsebuje zakonodajno pooblastilo,[18] ki države članice izrecno zavezuje k sprejetju izvedbenih ukrepov. V skladu s členom 5(1) so namreč te „minimalne zahteve“ določene na podlagi „okvira“ iz priloge IV, ta okvir pa sestavlja vrsta „zadev“ in „standardov“. Obe skupini obsegata tako cilje kakor merila, ki jih je treba upoštevati pri prenosu določb. Uredba št. 1782/2003 je torej omejena na določitev splošnega zakonodajnega okvira,[19] pri čemer državam članicam priznava široko diskrecijsko pravico pri oblikovanju, kot pravilno navajata vlada Združenega kraljestva in Komisija.[20] Države članice morajo torej vnaprej določeni zakonodajni okvir na lastno odgovornost uresničiti znotraj lastnega pravnega reda.

59. Poleg tega je veliko prostora za razlago, kar je posledica uporabe položajev, ki so določeni na splošno, in pojmov, ki jih je treba razložiti, kot sta „primernost“ ukrepov držav članic in „ustrezna“ raba strojev. V tem smislu je treba pritrditi trditvam vlade Združenega kraljestva in Komisije.

17 – V tem smislu Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik“, *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, str. 1350. Glej tudi Adam, V., navedeno delo (opomba 9), str. 178, ki opozarja, da se v nekaterih uredbah s področja SKP državam članicam priznavajo zakonodajna pooblastila. To naj ne bi postavljalo pod vprašaj niti izključne pristojnosti Skupnosti niti neposredne veljave neke uredbe. Avtorica navaja, da se z veliko uredbami državam članicam priznava diskrecijska pravica pri oblikovanju, kar pa nikakor ne dopušča sklepa, da gre za vnovično nacionalizacijo SKP. S to oceno se strinjata tudi Priebe, R., Mögele, R., navedeno delo (opomba 4), točka 19. Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin 1997, str. 76, razlikuje med uredbami, v katerih se državam članicam ne priznavajo nikakršne diskrecijske pravice pri vsebinskem oblikovanju in ki jih je zato mogoče uporabljati neposredno, in takšnimi uredbami, v katerih se bodisi državam članicam izrecno priznava pristojnost, da urejajo vsebinska vprašanja, bodisi niso navedena dokončna pravila, tako da imajo države članice iz tega razloga pri oblikovanju diskrecijsko pravico.

18 – Sem sodijo takšne uredbe, ki jih je treba z izvedbenimi ukrepi zakonodajalca Skupnosti ali nacionalnega zakonodajalca izpopolniti na podlagi izrecnega ali implicitnega pooblastila oziroma obveznosti (glej Schroeder, W., v: *EUV/EGV Kommentar* [ur. R. Streinz], člen 249 PES, točka 61; Ruffert, M., v: *EUV/EGV Kommentar* [ur. C. Calliess, M. Ruffert], člen 249, točka 43, str. 2133). Sodišče je odločilo, da zakonodajalcu Skupnosti ni onemogočeno, da v uredbi državo članico pooblasti za sprejetje izvedbenih ukrepov (glej sodbi z dne 11. novembra 1992 v zadevi Roland Teulie, C-251/91, Recueil, str. I-5599, točka 13, in z dne 27. septembra 1979 v zadevi Eridania Zuccherifici, 230/78, Recueil, str. 2749, točka 34).

19 – Tako tudi Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)“, *Rivista di diritto agrario*, 2005, str. 100, ki trdi, da je Priloga IV zgolj shema (sestavljena iz ciljev in instrumentov, ki jih je treba uporabiti za uresničitev ciljev), ki jo morajo države članice upoštevati pri določitvi minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje. Podobno tudi Bianchi, D., navedeno delo (opomba 10), str. 228, ki pravi, da je zakonodajalec Skupnosti določil zgolj splošen zakonodajni okvir. S tem je državam članicam priznal široko diskrecijsko pravico pri oblikovanju in hkrati naložil veliko odgovornost.

20 – Priebe, R., navedeno delo (opomba 17), str. 1360, pojasnjuje, da kmetijsko pravo Skupnosti v pretežni meri izvajajo države članice. V tej zvezi opozarja, da je bila v kmetijsko zakonodajo Skupnosti vključena diskrecijska pravica držav članic za oblikovanje in diferenciacijo. Na to naj bi kazali položaji, ki so določeni na splošno.

b) Konkretno izvajanje Uredbe št. 1782/2003 v Angliji

60. To pa držav članic ne odvezuje odgovornosti, da sprejmejo takšne izvedbene ukrepe, ki so v skladu s pravom Skupnosti. Uredba št. 1782/2003 je pravni standard, po katerem se merijo izvedbeni ukrepi držav članic. [21]

61. Vlada Združenega kraljestva glede osrednjega vprašanja, ali je mogoče obveznost kmetov, da skrbijo za vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti, pripisati minimalnim zahtevam za dobre kmetijske in okoljske pogoje v smislu člena 5(1), navaja, da je takšno dejavnost mogoče uvrstiti k standardu „ohranitev krajinskih značilnosti“, navedenemu v prilogi IV. To pa tožeča stranka iz postopka v glavni stvari izpodbija.

i) Pojem „krajina“ v smislu Uredbe št. 1782/2003

62. Zato se zastavlja vprašanje, kaj je treba razumeti pod pojmom „krajinske značilnosti“. Ker Uredba št. 1782/2003 ne vsebuje pravne opredelitve tega pojma, je za razlago pristojno Sodišče. Pri tem je treba upoštevati vsakdanjo jezikovno rabo in kontekst, v katerem se pojem praviloma uporablja.

63. Beseda „krajina“, ki ustreza temu pojmu v angleški jezikovni različici („*landscape features*“), [22] ima poleg pomena v umetnosti očitno čisto fiziognomski in geografski pomen. [23] Menim, da je treba v obravnavanem primeru preučiti obe zadnji kategoriji.

21 – Neposredna veljavnost pravnega akta, ki države članice pooblašča za sprejetje zadevnih nacionalnih ukrepov, omogoča, kot je Sodišče ugotovilo v sodbi Eridania Zuccherifici (navedena v opombi 18, točka 34), da lahko nacionalna sodišča preverijo skladnost teh ukrepov z vsebino uredbe Skupnosti.

22 – Podobno tudi v nemški („*Landschaftselemente*“), italijanski („*elementi caratteristici del paesaggio*“), nizozemski („*landschapselementen*“), portugalski („*características das paisagens*“) in švedski („*landskapselement*“) jezikovni različici.

23 – Takšna jasna razmejitev v *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. izdaja, 1971–1984, zvezek 14, str. 598.

ii) Fiziognomski pojem krajine

64. Fiziognomski pojem krajine ne označuje nič drugega kot „del zemljišča, ki je viden z nekega kraja ali iz neke smeri“. [24] Razpoznavne poti, na katerih obstaja pravica javne poti in ki jih je mogoče videti z nekega kraja z enim pogledom, so v skladu s to opredelitvijo zajete v pojmu krajine.

iii) Geografski pojem krajine

– Topografske značilnosti

65. V posameznih jezikovnih različicah pa pri pojmu „krajinske značilnosti“ iz priloge IV Uredbe št. 1782/2003 obstajajo semantične razlike. Tako na primer francoska jezikovna različica govori o *„particularités topographiques“*, [25] kar se nanaša na geografski pojem krajine, saj je topografija pojem iz geografije.

66. Beseda „topografija“, če se ozko opremo na grški izvor besede, [26] dandanes kot znanstveni pojem po eni strani pomeni „krajepisje“, „opis lege“, „zemljemerstvo“. Po drugi strani pa se beseda uporablja tudi za oznako konfiguracije oziroma strukture nekega kraja samega. Pojem „topografija“ se torej ne nanaša zgolj na tehniko predstavitve konfiguracije nekega kraja oziroma strukture zemeljske površine na zemljevidu, ampak tudi na prikaz danosti. Te danosti oziroma topografske značilnosti lahko izhajajo tako iz narave kakor iz človekovega delovanja. [27] K danostim, ki jih je ustvarila človeška roka, poleg različnih zgradb in infrastrukture spadajo tudi ceste. [28]

67. Zato lahko poti, na katerih obstaja pravica javne poti, brez težav označimo za topografske značilnosti.

24 – Pojem „krajina“ *(„landscape“)* v angleškem jeziku v skladu z opredelitvijo v *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. izdaja, 2002, zvezek 1, str. 1536, označuje *„an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery“*. Ta opredelitev je skladna z opredelitvijo istega pojma v francoskem jeziku *(„paysage“)*, ki je v *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, str. 1836, določena kot *„etendue de terre qui s'offre à la vue“*.

25 – Podobno tudi v španski jezikovni različici (*„particularidades topográficas“*).

26 – Izraz „topografija“ je grškega izvora in kombinacija grških besed „τόπος“ (topos), kar pomeni kraj, in „γραφειν“ (graphein), kar pomeni pisati. „Topographein“ torej dobesedno pomeni „opisati kraj“.

27 – Glej opis pojma „topografija“ v *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. izdaja, 1975–, zvezek 11, str. 848, in v *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, str. 1244.

28 – Takšen je opis pojma „topografska karta“ (*„topographic map“*) v *The New Encyclopaedia Britannica* (opomba 27), zvezek 11, str. 848, po katerem so na njej upodobljene naravne in umetne danosti. V drugo skupino sodijo mesta in vasi, ceste, železniške proge, kanali, nasipi, mostovi, predori, parki in druge danosti.

– Opredelitev geografskega pojma krajine

68. Ne glede na to geografski pojem krajine vključuje tudi topografske značilnosti. Ta v skladu z eno od opredelitev označuje „del zemeljske površine, ki ima glede na zunanjo podobo in zaradi součinkovanja tam pojavljajočih se geodejavnikov (vključno s človekovim delovanjem) poseben značaj, zaradi česar se razlikuje od okolice“. [29] V skladu z drugo opredelitvijo „krajina“ v geografskem smislu označuje „del pokrajine ali regije z njegovimi posebnimi topografskimi značilnostmi, tako kot je oblikovan ali se spreminja z (navadno naravnimi) procesi ali delujočimi silami“. [30]

69. Na podlagi teh opredelitev je mogoče razpoznavne poti, na katerih obstaja pravica javne poti, označiti za „krajinske značilnosti“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003. Prva od zgoraj navedenih opredelitev, ki opisujeta geografski pojem krajine, namreč izrecno govori o tem, da je lahko del zemeljske površine zaznamovan tudi s človekovim delovanjem – na primer z ureditvijo poti. Druga opredelitev krajine očitno takšnih človeških vplivov vsaj popolnoma ne izključuje, čeprav izhaja iz tega, da zamejeno območje pretežno zaznamujejo naravni dejavniki.

70. Rezultat razlage, da so poti, na katerih obstaja pravica javne poti, zajete s pojmom „krajina“, potrjuje tudi dejstvo, da človeški posegi v naravo nikakor niso vedno le škodljivi, ampak da so vsekakor tudi dragocen dejavnik oblikovanja okolice, na primer v okviru krajinske gradnje ali oblikovanja krajine. Zato se dandanes loči med „prvotno naravno krajino“ in „kulturno krajino“, ki je nastala zaradi človekovega delovanja. [31]

71. Zato v skladu s sodobnim razumevanjem velja, da krajino lahko oblikujejo naravni elementi, kot so „drevesa, grmičevje, grmi, žive meje, rože, trave, vode in skale“, pa tudi umetni objekti, kot so „strehe, terase, kraji, mesta, paviljoni in vodnjaki“. [32] Vse to kaže, da so tudi elementi, ki jih je ustvarila človeška roka, na primer zasnovane pešpoti in poljske poti, del krajine v zgoraj opisanem geografskem smislu.

29 – Glej *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (opomba 23), zvezek 14, str. 598.

30 – V *Shorter Oxford Dictionary* (opomba 24), zvezek 1, str. 1536, je angleški pojem za „krajino“ kot geografski pojem opredeljen tako: *„a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents“*.

31 – Glej *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (opomba 23), zvezek 14, str. 598.

32 – K temu glej le izčrpen vnos k pojmu *„landscape architecture“* v *The New Encyclopaedia Britannica* (opomba 27), zvezek 7, str. 139 in naslednja.

72. Zato ugotavljam, da so tudi poti, na katerih obstaja pravica javne poti, „krajinske značilnosti“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003.

c) Ukrepi za „ohranitev krajinskih značilnosti“

73. Država članica s tem, da kmetom nalaga obveznost vzdrževanja poti, na katerih obstaja pravica javne poti, izpolnjuje obveznost, ki ji jo pravo Skupnosti nalaga v prilogi IV Uredbe št. 1782/2003, namreč da mora skrbeti za to, da se ne uničijo oziroma da se ohranijo krajinske značilnosti.

74. V angleški uredbi o izvajanju se namreč stremi k temu, da se takšne javne poti ohranijo. V njej so določbe, ki naj bi kmeta spodbudile k varstvu javnih poti. Po eni strani mu z grožnjo kazni prepovedujejo posege v površino vidne pešpoti, vidne jahalne poti ali druge javne poti. Po drugi strani ga določbe zavezujejo, da ob morebitni kršitvi obnovi poškodovano pešpot ali jahalno pot in tako zagotovi, da je v zadostni meri neovirano omogočeno uveljavljanje pravice poti.

75. Ukrepi, določeni v angleški uredbi o izvajanju, torej vsekakor omogočajo ohranitev krajinskih elementov.

d) Vzdrževanje javnih poti kot ukrep za „vzdrževanje površin“ in za „preprečevanje slabšanja stanja habitatov“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003

76. Za takšen ukrep bi bilo hkrati potrebno, da ga je mogoče pripisati „temi“ „vzdrževanja površin“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003. Ta obsega tako „minimalne ukrepe za vzdrževanje krajine“ kakor „preprečevanje slabšanja stanja habitatov“.

77. Če, tako kot predlagam, izhajamo iz širokega pojma krajine, pri katerem krajinske značilnosti obsegajo tudi javne poti, potem nič ne govori zoper to, da se ukrepi, namenjeni za njihovo ohranitev, kot so predvideni v angleški uredbi o izvajanju, obravnavajo kot „ukrepi za vzdrževanje krajine“ v smislu te določbe.

78. Ne glede na to menim, da ni nikakršnega dvoma o tem, da imajo javne poti nemajhen pomen za ohranitev človekovega življenjskega

prostora na podeželju, zlasti ker je bil že v rimskem pravu priznan pomen pravic poti za gospodarski razvoj ljudi. [33] Pravice poti predvsem kmetom omogočajo dostop do kmetijskih zemljišč, ki jih obdelujejo.

79. Po drugi strani javne poti, kot je razvidno tudi iz predložitvenega sklepa, [34] omogočajo prosto gibanje podeželskega prebivalstva in obiskovalcev iz drugih delov države. Ravno na podeželju lahko pešpoti in sprehajalne poti izboljšajo dostop javnosti do narave in omogočijo celodnevne ali večdnevne izlete, kar spet koristi oddihu podeželskega in mestnega prebivalstva. [35] Vloga okolja, da omogoča oddih, kar spodbuja tudi obstoj javnih poti, prinaša gospodarske prednosti podeželskemu prebivalstvu, katerih obstoj je neredko odvisen tudi od turizma, saj je pomemben dejavnik za ustvarjanje vrednosti.

80. Javne poti služijo hkrati varstvu okolja, saj označujejo takšne sprehajalne poti za obiskovalce, ki varujejo živalstvo in rastlinstvo, kar zagotavlja, da negativni vplivi na okolje, ki jih povzroča človek, ostanejo v razumnih mejah. S tem se pomagajo ohranjati živalski in rastlinski habitati. Hkrati se zagotavlja, da se

33 – Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. izdaja, Pariz 1947, str. 432, pravi, da so bile zemljiške služnosti, h katerim spada tudi služnost poti, namenjene najustreznejši gospodarski rabi zemljišča. Rimsko pravo je zemljiške služnosti delilo na poljske služnosti (*servitutes praediorum rusticorum*) in na stavbne služnosti (*servitutes praediorum urbanormum*). Za to razlikovanje ni bilo bistveno, kje so ležala zadevna zemljišča, ampak kakšen namen je imela služnost. K poljskim služnostim so spadale pravica hoje po zemljišču (*iter*), pravica vožnje čez zemljišče (*via*), pravica goniti živino po zemljišču (*actus*) in pravica napeljati vodo čez zemljišče (*acquae ductus*). Pri teh štirih služnostih gre domnevno za najstarejše, ki jih je poznalo rimsko pravo. Služnost poti (*iter*) je vključevala tudi jahanje. Pravica do *via* je vključevala pravico hoje, vožnje in gonje živine. Služnost *acquae ductus* je vključevala tudi zajemanje vode iz izvira. K drugim vrstam poljskih služnosti je spadalo še dopuščanje napajanja živine, črpanja vode, paše živine in iskanja rudnin (glej Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, 2. izdaja, 1999, str. 97 in naslednja).

34 – V predložitvenem sklepu so navedeni nekateri deli presoje vplivov predpisov (*Regulatory Impact Assessment*, v nadaljevanju: RIA). V njem se opozarja na gospodarske posledice, okoljske posledice, splošne posledice za podeželje ter na regionalne posledice angleške uredbe o izvajanju.

35 – Glej Ditt, K., „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990“, *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (ur. Franz-Josef Brüggemeier in Jens Ivo Engels), 2005, str. 39, ki opozarja, da je zakonodaja Anglije in Walesa zaradi varstva narave že v štiridesetih letih prejšnjega stoletja razlikovala med strogim varstvom narave za znanstvene namene ter varstvom narave in krajine za estetsko-turistične namene. Parlament je 18. marca 1949 za estetsko-turistično varstvo narave in krajine sprejel *National Parks and Access to the Countryside Act*. Zakon je med drugim določal, da naj *County Councils* prosta, neobdelovana zemljišča z dogovori z lastniki odprejo za prebivalstvo, ki jih lahko izkoristijo za počitek, in da naj ohranijo stare služnosti poti ter določijo nove. Poleg naravnih parkov naj bi se ustanovili tako imenovani *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB)*. Vlada je zaradi vse večjega zanimanja za rabo narave in krajine v povojnem času 3. avgusta 1968 sprejela še *Countryside Act*. Ta je *County Councils* omogočil, da ustvarijo *Country Parks* za prebivalstvo, ki išče možnosti za počitek, pri čemer jim država pretežno povrne stroške. Veljavni *Countryside and Rights of Way Act 2000* ureja dostop javnosti do podeželskih območij, pri čemer zakon glede na uvodne izjave sledi tudi okoljskopolitičnim ciljem, kot so „ohranitev regijskih naravnih lepot“, „ohranitev narave“ in „varstvo živalskega sveta“.

sprehajalci in pohodniki držijo posebej označenih poti in da brez dovoljenja ne hodijo po morebitnih sosednjih poljih, ki so obdelovana, in povzročajo škodo na tamkajšnjih poljščinah.

81. V tem smislu obstaja upravičeno pričakovanje javnosti, da so javne poti redno vzdrževane in da so zaščitene pred poslabšanjem stanja. Ker obveznost vzdrževanja poti, na katerih obstaja pravica javne poti, služi temu namenu, jo je prav tako mogoče šteti za ukrep za „preprečevanje slabšanja stanja habitatov“ v smislu priloge IV Uredbe št. 1782/2003.

3. Sklepi

82. Slednjič je mogoče ugotoviti, da člen 5(1) in priloga IV Uredbe št. 1782/2003 državam članicam priznavata široko diskrecijsko pravico pri določitvi minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo zemljišča. [36]

83. K minimalnih zahtevam v smislu tega predpisa sodijo tudi tiste, ki pretežno služijo okoljskopolitičnim ciljem. V to skupino minimalnih zahtev je mogoče uvrstiti vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti, zlasti ker po eni strani iz priloge IV izhaja, da k predpisanim standardom sodi ohranitev krajinskih značilnosti. Javne poti so, kot je bilo že prikazano, krajinske značilnosti v smislu te določbe. [37]

84. Po drugi strani zakonska obveznost, kot jo določa angleška uredba o izvajanju, zagotavlja minimalno raven vzdrževanja površin v smislu priloge IV, saj zagotavlja minimalne ukrepe za vzdrževanje krajine in tudi preprečuje slabšanje stanja habitatov. [38]

85. Vzdrževanje javnih poti kot minimalna zahteva na regionalnih ravni v smislu člena 5(1) Uredbe št. 1782/2003 torej ustreza okviru, določenemu v prilogi IV. Sicer ni nikakršnih pokazateljev za to, da bi bil ta ukrep sam po sebi nesorazmeren z zastavljenim ciljem, da se vsa kmetijska zemljišča obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Uporaba „sorazmernih, objektivnih in stopnjevitih meril“, ki je določena v drugi uvodni izjavi Uredbe št. 1782/2003, zadeva odločitev države članice o odvzemu pomoči, ki jo ta sprejme v posamičnem primeru in o zakonitosti katere mora po potrebi odločiti pristojno nacionalno

36 – Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

37 – Glej točko 72 teh sklepnih predlogov.

38 – Glej točki 77 in 81 teh sklepnih predlogov.

sodišče. Opozoriti je treba še, da v skladu z drugo uvodno izjavo k tej uredbi tak odvzem ne vpliva na sankcije iz drugih določb zakonodaje Skupnosti ali nacionalne zakonodaje.

86. Angleška uredba o izvajanju se v tem smislu drži normativnega okvira, ki ga določa Uredba št. 1782/2003.

87. Na prvo vprašanje za predhodno odločanje je zato treba odgovoriti, da država članica lahko v svoje standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003 vključi zahteve za vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti.

B – *Drugo vprašanje*

88. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali splošna prepoved diskriminacije iz prava Skupnosti, nasprotuje takšnemu izvajanju prava Skupnosti, ki se razlikuje po posameznih regijah države članice in ki – če nacionalni ustavni sistem države članice določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajno pristojnost za različna območja države članice – na teh območjih dopušča različne standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003.

1. Decentralizirano izvajanje prava Skupnosti

89. Pred obravnavo splošne prepovedi diskriminacije, ki jo določa pravo Skupnosti in katere kršitev zatrjuje tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, menim, da moram opozoriti na to, da pravo Skupnosti ne nasprotuje decentraliziranemu izvajanju na ravni države članice in na regionalni ravni. To po eni strani izhaja iz potreb SKP glede decentraliziranega in diferenciranega prenosa pa tudi iz ustavnopravne avtonomije držav članic pri porazdelitvi njihovih nacionalnih pristojnosti, ki jo priznava sodna praksa Sodišča.

a) Decentralizirana in diferencirana zakonodaja v okviru SKP

90. K smernicam reforme SKP, ki se je začela z „Agendo 2000“, spadata decentralizacija pristojnosti s Skupnosti na lokalno raven in prožno oblikovanje programov z več ukrepi, ki jih je mogoče uresničiti glede na specifične potrebe držav članic. [39] Z drugimi besedami, decentralizacija in diferenciacija sta od tedaj nosilna elementa današnje SKP. [40]

91. Uredba št. 1782/2003 ta politični koncept prenaša tako, da države članice v členu 5(1) izrecno pooblašča, da „na nacionalni ali regionalni ravni“ določijo minimalne zahteve. Iz tega je mogoče sklepati, da zakonodajalec Skupnosti ni menil, da je nujno treba zagotoviti enotno urejanje v vsaki državi članici, ampak da je nasprotno želel vsaki državi članici prepustiti izbiro primerne ravni urejanja znotraj lastnega političnega sistema.

92. Decentralizirano oblikovanje kmetijskega prava upošteva okoliščino, da je regionalna diferenciacija vsekakor potrebna. Tako člen 33(2)(a) ES zahteva, da se pri oblikovanju SKP in posebnih metod za njeno izvajanje upoštevajo strukturna in naravna neskladja med različnimi kmetijskimi regijami. Diskrecijska pravica pri oblikovanju, ki jo Uredba št. 1782/2003 priznava nacionalnim in regionalnim nosilcem odločanja pri izvajanju, dodatno prispeva k diferenciaciji, ki upošteva potrebe vsake regije. [41]

39 – Glej informativno brošuro Komisije „Agenda 2000 – Krepitev in širitev Evropske unije“, str. 7 (dostopna na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm). V obrazložitvi „Agende 2000“ je zapisano: „Kmetijstvo je v 15 državah Unije zelo raznoliko glede na njihove naravne vire, načine pridelovanja, konkurenčnost in dohodek ter njihove tradicije. To je odlika evropskega kmetijstva, zaradi katere je edinstveno in ima poseben položaj. Da pa bi iz navedenega izšla boljša korist, ta raznolikost zahteva, da se sprejmejo neke posledice za kmetijsko politiko – zdajšnji način delovanja in upravljanja SKP je bil zamišljen za skupnost šestih držav in od tedaj skoraj ni bil spremenjen. Omenjeni način ne zadošča potrebam unije 15 držav, ki se pripravlja na sprejem novih članic. Je zapleten, birokratski in navsezadnje nerazumljiv za kmete. Zato je treba razviti nov *decentraliziran* model, ki državam članicam omogoča, da nekatera vprašanja uredijo same ob upoštevanju posebnosti konkretnih sektorjev ali konkretnih lokalnih danosti“, COM(1998) 158 konč., str. 3.

40 – Tako tudi Priebe, R., navedeno delo (opomba 17), str. 1351, in Adam, V., navedeno delo (opomba 9), str. 239.

41 – Boch, C., „Devolution and Community law“, *A true European*, 2005, str. 54, opozarja, da imajo decentralizirani nosilci odločanja čedalje pogosteje opraviti z vsebinami, pri katerih zakonodajalec Skupnosti določi bistvene politične cilje. To naj bi veljalo tudi za primere, ko imajo decentralizirani nosilci odločanja diskrecijsko pravico pri oblikovanju. Kljub temu naj bi jim ta diskrecijska pravica omogočala, da upoštevajo regionalne ali lokalne razlike.

93. Tudi drugi vidiki, na primer da so nacionalni, regionalni ali celo lokalni nosilci odločanja bolje seznanjeni z vsebinami in bliže državljanom, [42] poenostavitev prava ter upravna razbremenitev, govorijo v prid decentraliziranemu oblikovanju kmetijskega prava, če se vedno upoštevajo cilji Skupnosti v okviru SKP.

predstavnika v Svetu v skladu s členom 203 ES. Poleg tega upošteva sodobna prizadevanja po decentralizaciji v državah članicah, kot pri Združenem kraljestvu, ki politično pretežno sledijo podobni logiki, [43] na podlagi česar je mogoče sklepati na približevanje v razvoju na ravni Skupnosti in na ravni držav članic. [44]

b) Avtonomija držav članic pri porazdelitvi njihovih državnih pristojnosti

94. Decentralizirano oblikovanje kmetijskega prava nenazadnje upošteva tudi večji pomen regij znotraj Evropske unije, ki se na primer izraža z vključitvijo načela subsidiarnosti v Pogodbo z Maastrichtsko pogodbo, ustanovitvijo Odbora regij, odgovornostjo regij za prenos prava Skupnosti ter možnostjo

95. Decentralizirano izvajanje prava Skupnosti je navsezadnje v skladu z ustaljeno

42 – To je vsaj v skladu z idejo subsidiarnosti, ne da bi bilo s tem pritrjeno uporabi člena 5(2) ES, zlasti ker se v skladu s to določbo načelo subsidiarnosti ne uporabi pri izključni pristojnosti Skupnosti. V pravni teoriji je sporno, koliko je na področju kmetijstva izključne pristojnosti Skupnosti (k temu glej Schwartz, W., navedeno delo (opomba 4), člen 37, točka 7, str. 38). Četudi izhajamo iz konkurence pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami (glej sodbo z dne 17. maja 1990 v zadevi Weingut Dietz-Matti (C-158/89, Recueil, str. I-2013)), sta pogostost urejanja, ki obstaja na področju kmetijstva in se kar naprej veča, ter okoliščina, da so skoraj vsa splošna pravila na tem področju sprejeta z uredbami, posameznim državam članicam pustili le malo možnosti za diskrecijsko ravnanje. Po drugi strani je ideja subsidiarnosti, kakor pravilno navajata Lenaerts, K., Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2. izdaja, London 2005, točka 5-029, str. 102, kot politično načelo starejša od določbe člena 5(2) ES, ki je zato že pred vključitvijo v Pogodbo vplivala na več političnih področij Skupnosti, med njimi na SKP.

43 – Glej Leyland, P., „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli“, *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003, str. 91 in naslednje, ki pojasnjuje, da je namen nove porazdelitve pristojnosti med regijami v Združenem kraljestvu, imenovana *„devolution“*, v bistvenem posodobitev upravne države, ki državljane približa kraju, kjer se sprejemajo pomembne odločitve. Ta razvoj naj bi tudi zagotovil, da se upoštevajo posebnosti vsake regije.

44 – Torre, A., „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito“, *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003, str. 144 in naslednje, govori o približevanju med *„devolution“* v Združenem kraljestvu in konstitucionalnim procesom Evropske unije, ki spodbuja avtonomijo velikih regionalnih javnopravnih skupnosti. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution“, *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano 2003, str. 67, poudarja okoliščino, da je do *„devolution“* v Združenem kraljestvu prišlo v času, ko so regije v Evropski uniji pridobile večji pomen.

sodno prakso Sodišča, [45] po kateri lahko vsaka država članica pristojnosti, vključno z zakonodajnimi, v državi porazdeli tako, kakor meni, da je najprimerneje, in po kateri lahko pravne akte Skupnosti, ki se ne uporabljajo neposredno, izvaja z ukrepi, ki so jih sprejeli regionalni ali lokalni organi, če takšna porazdelitev pristojnosti omogoča pravilno izvajanje zadevnih pravnih aktov Skupnosti. Odgovor na vprašanje, kateri organ znotraj držav članic na primer prenese neko direktivo, je torej treba iskati v zadevnih nacionalnih predpisih o pristojnosti, in ne v pravu Skupnosti. [46]

96. Druga stran te nevtralnosti pravnega reda Skupnosti glede organizacijske zgradbe držav članic pa je v tem, da je državi članici v isti meri, kot je upravičena, da svoje državne pristojnosti porazdeli tako, kakor meni, da je najprimerneje in kakor zahteva njen ustavni red, onemogočeno, da bi se zaradi izognitve svojim obveznostim, ki izhajajo iz prava Skupnosti, sklicevala na nacionalne postopke. [47]

97. Pogodba sistem decentraliziranega prenosa oziroma izvajanja prava Skupnosti sicer v členu 249(3) ES izrecno določa zgolj za direktive, kljub temu pa ta sistem velja tudi pri prenosu oziroma izvajanju drugih pravnih aktov Skupnosti, na primer uredbe, ki jo je treba uresničiti z zakonodajnimi akti države članice. [48] Kot je bilo že ugotovljeno, [49] Uredba št. 1782/2003 sodi v to skupino pravnih aktov Skupnosti.

45 – Sodbe z dne 12. junija 2003 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-97/01, Recueil, str. I-5797, točka 37); z dne 13. septembra 2001 v zadevi Komisija proti Španiji (C-417/99, Recueil, str. I-6015, točka 37); z dne 10. novembra 1992 v zadevi Hansa Fleisch (C-156/91, Recueil, str. I-5567, točka 23); z dne 28. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-131/88, Recueil, str. I-825, točka 71); z dne 14. januarja 1988 v združenih zadevah Komisija proti Belgiji (od 227/85 do 230/85, Recueil, str. 1, točka 9) in z dne 25. maja 1982 v zadevi Komisija proti Nizozemski (97/81, Recueil, str. 1819, točka 12, in 96/81, Recueil, str. 1791, točka 12). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke Sharpston z dne 28. junija 2007 v zadevi Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon (C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 101) in sklepne predloge generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-103/01, Recueil 2003, str. I-5369, točka 27).

46 – V tem smislu Ruffert, M., navedeno delo (opomba 18), člen 249, točka 63, str. 2140.

47 – S tem se pravni red Skupnosti navezuje na svoj mednarodnopravni izvor, ki ga priznava tudi Sodišče (glej sodbi z dne 5. februarja 1963 v zadevi Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, str. 25, in z dne 15. julija 1964 v zadevi Costa proti ENEL, 6/64, Recueil, str. 1269). Mednarodno pravo ureja zgolj razmerja med državami, pri tem pa ne posega v njihove notranje zadeve. V tem smislu je, pogojeno z načelom suverenosti držav, brezbrižno do vidikov, ki zadevajo državno ureditev. Zato je v skladu z načelom mednarodnega običajnega prava, ki je uzakonjeno v členu 27 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, da se pogodbena stranka ne more sklicevati na svoje nacionalno pravo, da bi upravičila neizpolnitev mednarodne pogodbe. Kot pravilno pojasnjuje Boch, C., navedeno delo (opomba 41), str. 54, sta Pogodbi EU/ES, formalno gledano, mednarodna sporazuma, ki sta zavezujoča za države članice. Okoliščina, da so te pogodbene stranke, naj bi za Unijo pomenila, da morajo biti njihove notranje ustavne ureditve nepomembne. Notranje zadeve naj se ne bi dotikale Unije, ki mora v bistvu ostati „slepa“, kar zadeva porazdelitev pristojnosti v državi.

48 – Glej sodbi z dne 17. decembra 1970 v zadevi Scheer (30/70, Recueil, str. 1197, točka 10) in z dne 20. oktobra 1981 v zadevi Komisija proti Belgiji (137/80, Recueil, str. 2393, točke od 3 do 9). V tem smislu tudi Lenaerts, K., Van Nuffel, P., navedeno delo (opomba 42), točka 14-047, str. 607.

49 – Glej točko 58 teh sklepnih predlogov.

98. Zato ni v nasprotju s pravom Skupnosti, če nacionalni ustavni sistem neke države članice določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajne pristojnosti za različna območja države članice, in če ti organi na podlagi zakonodajnih pooblastil, ki jih imajo, sami določijo standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003.

2. Očitek kršitve prepovedi diskriminacije

99. Prepoved diskriminacije, ki jo pravo Skupnosti določa v členu 34(2) ES, na katero se očitno sklicuje tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, [50] je specifičen izraz splošnega načela enakosti, ki je temeljno načelo prava Skupnosti in ki zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno. [51]

100. Države članice morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo iz člena 34(2) ES upoštevati pri prenosu določbe prava Skupnosti in zlasti tudi takrat, če jim ta določba omogoča izbiro med več načini ali možnostmi uporabe. [52] Prepoved diskriminacije kot objektivno pravno določilo torej ne velja le za zakonodajalca Skupnosti,

50 – Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se v svoji vlogi sicer sklicuje zgolj na splošni načeli nediskriminacije in enakosti, vendar pa opozarja na sodno prakso Sodišča, ki zadeva člen 34(2) ES. V obravnavanem primeru pa je mogoče uporabiti le člen 34(2) ES, ki vsebuje specifično prepoved diskriminacije, ki ne velja zgolj za skupno ureditev kmetijskih trgov, ampak za celotno SKP (v tem smislu tudi Schwartz, W., navedeno delo (opomba 4), člen 34, točka 30, str. 34).

51 – Glej sodbe z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Poljska proti Svetu (C-273/04, ZOdl., str. I-8925, točka 86); z dne 22. junija 2006 v zadevi Belgija proti Komisiji (C-182/03, ZOdl., str. I-5479, točka 170); z dne 30. marca 2006 v združenih zadevah Španija proti Svetu (C-87/03 in C-100/03, ZOdl., str. I-2915, točka 48); z dne 6. marca 2003 v zadevi Niemann (C-14/01, Recueil, str. I-2279, točka 49); z dne 13. aprila 2000 v zadevi Karlsson in drugi (C-292/97, Recueil, str. I-2737, točka 39); z dne 10. marca 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-122/95, Recueil, str. I-973, točka 62); z dne 17. aprila 1997 v zadevi EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, str. I-1961, točka 35); z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Fishermen's Organisations in drugi (C-44/94, Recueil, str. I-3115, točka 46); z dne 10. januarja 1992 v zadevi Kühn (C-177/90, Recueil, str. I-35, točka 18); z dne 20. septembra 1988 v zadevi Španija proti Svetu (203/86, Recueil, str. 4563, točka 25); z dne 25. novembra 1986 v združenih zadevah Klensch (201/85 in 202/85, Recueil, str. 3477, točka 9); z dne 27. marca 1980 v združenih zadevah Salumi in drugi (66/79, 127/79 in 128/79, Recueil, str. 1237, točka 14); z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Ruckdeschel in Ströh (117/76 in 16/77, Recueil, str. 1753, točka 7) ter v združenih zadevah Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson in Providence agricole de la Champagne (124/76 in 20/77, Recueil, str. 1795, točka 16); z dne 25. oktobra 1978 v zadevi Koninklijke Scholten-Honig in De Bijenkorf (125/77, Recueil, str. 1991, točka 26) ter v združenih zadevah Royal Scholten-Honig in Tunnel Refineries (103/77 in 145/77, Recueil, str. 2037, točka 26) in moje sklepne predloge z dne 4. septembra 2008 v zadevi Komisija proti Španiji (C-338/06, ZOdl., str. I-10139, točka 57).

52 – Sodbi Klensch (navedena v opombi 51, točka 10) in z dne 14. julija 1994 v zadevi Graff (C-351/92, Recueil, str. I-3361, točki 17 in 18).

na katerega je v prvi vrsti naslovljena, ampak tudi za države članice, če te postanejo dejavne na primer na podlagi pooblastila v uredbi Skupnosti ali zaradi izvajanja takšne uredbe. [53]

101. Uporaba prepovedi diskriminacije, ki jo določa pravo Skupnosti, najprej v pravnem pogledu zahteva obstoj neenakega obravnavanja, pri čemer se tu zastavlja vprašanje upoštevnega referenčnega okvira. V ta referenčni okvir spada med drugim krog oseb, ki jih je mogoče vključiti v primerjavo. [54]

a) Upoštevni referenčni okvir za presojo neenakega obravnavanja

i) Ustrezna uporaba meril za določitev selektivnosti v pravu državnih pomoči

102. Kot pravilno navaja nemška vlada, ni nujno, da se referenčni okvir za presojo neenakega obravnavanja v konkretnem primeru določi v mejah državnega ozemlja neke države članice, ampak je lahko omejen na del tega državnega ozemlja.

103. Sodišče je to za področje prava pomoči že ugotovilo v sodbi v zadevi Portugalska proti Komisiji, [55] v kateri je šlo za presojo vprašanja, ali zmanjšanja davkov, ki so omejena na regijo, štejejo za državne pomoči „dajanja prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v smislu člena 87(1) ES, to pomeni, da imajo selektivno naravo.

104. Sodišče je v njej razložilo, da člen 87(1) ES glede presoje pogoja selektivnosti, ki je sestavni del pojma državne pomoči, predpisuje, da se v okviru nekega pravnega sistema ugotovi, ali nacionalni ukrep lahko daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi, ki so glede na cilje, ki jim ta ureditev sledi, v dejansko in pravno primerljivem položaju. [56] Sodišče meni, da se taka analiza zahteva tudi glede ukrepa, ki ga ni sprejel nacionalni zakonodajalec, ampak od njega

53 – V tem smislu Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (ur. Groeben/Schwarze), zvezek 1, 6. izdaja, člen 34 ES, točka 59.

54 – Sodbi z dne 6. decembra 2007 v zadevi Voß (C-300/06, ZOdl., str. I-10573, točka 40) in z dne 13. januarja 2004 v zadevi Allonby (C-256/01, Recueil, str. I-873, točki 61 in 73).

55 – Sodba z dne 6. septembra 2006 v zadevi Portugalska proti Komisiji (C-88/03, ZOdl., str. I-7115, točka 57).

56 – Sodbe Portugalska proti Komisiji (navedena v opombi 55, točka 54); z dne 3. marca 2005 v zadevi Heiser (C-172/03, ZOdl., str. I-1627, točka 40); z dne 29. aprila 2004 v zadevi GIL Insurance in drugi (C-308/01, Recueil, str. I-4777, točka 68) in z dne 8. novembra 2001 v zadevi Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Recueil, str. I-8365, točka 41).

nižji notranji organ, ker lahko ukrep, ki ga je sprejela teritorialna skupnost, in ne osrednji državni organ, pomeni pomoč, če so izpolnjeni pogoji iz člena 87(1) ES. [57]

105. Pri tem je Sodišče izhajalo iz vprašanja, ali ima omenjeni nižji notranji organ pravni in dejanski status, ki mu daje dovolj avtonomije glede na osrednjo vlado države članice, da bi z ukrepi, ki jih sprejme ta organ, in ne osrednja vlada, imel bistveno vlogo pri določitvi političnega in gospodarskega okolja, v katerem delujejo podjetja. [58] V takem primeru je tisto ozemlje, na katerem ta nižji notranji organ, ki je ukrep sprejel, izvaja svojo pristojnost, in ne vse nacionalno ozemlje, upoštevni kontekst za presojo vprašanja, ali ukrep, ki ga je tak organ sprejel, daje prednost nekaterim podjetjem glede na druga, ki so v dejansko in pravno primerljivem položaju glede na cilj ukrepa ali zadevne pravne ureditve. [59]

106. Prenos takšnega izhodišča na obravnavani primer se mi zdi smiseln, saj merila, ki jih je uporabilo Sodišče, pomagajo pri presoji vprašanja, ali gre za položaj, ki ne glede na terminologijo, značilno za neko področje – pri pravu pomoči tako imenovana selektivnost – navsezadnje ne pomeni nič drugega kot neenako obravnavanje gospodarskih subjektov.

107. Če se to izhodišče primerno uporabi v obravnavanem primeru, potem bi moralo veljati, da je upoštevni referenčni okvir za presojo diskriminatorne narave sporne določbe vsakokratno delno območje države članice, katerega organi imajo na podlagi veljavnih ustavnih določb lastne zakonodajne pristojnosti.

108. V obravnavanem primeru bi bil referenčni okvir Anglija kot del območja Združenega kraljestva, zlasti ker vlada Združenega kraljestva, kot je bilo uvodno omenjeno, [60] v decentraliziranih zadevah v skladu s predpisi o decentralizaciji in „Memorandum of Understanding“ na splošno ukrepa le, če gre za Anglijo. V skladu z nacionalnimi določbami je ta pristojna za določitev minimalnih zahtev za dobre kmetijske in okoljske pogoje, v skladu s katerimi se obdelujejo zemljišča, s čimer izvaja člen 5 Uredbe št. 1782/2003. V tem

57 – Sodbi Portugalska proti Komisiji (navedena v opombi 55, točka 55) in z dne 14. oktobra 1987 v zadevi Nemčija proti Komisiji (248/84, Recueil, str. 4013, točka 17).

58 – Sodba Portugalska proti Komisiji (navedena v opombi 55, točka 62). Treba je torej preučiti, ali dejansko obstaja decentralizacija. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Pariz 1948, str. 86 in naslednja, pa na drugi strani razlikuje med čisto ali popolno in nepopolno ali relativno decentralizacijo. Za prvi primer gre, če neko oblastveno dejanje opravijo izključno decentralizirani organi. Drugi primer zahteva udeležbo centralnih in decentraliziranih organov, pri čemer imajo zadnji prednostni položaj.

59 – Sodba Portugalska proti Komisiji (navedena v opombi 55, točka 66).

60 – Glej točke od 10 do 13 teh sklepnih predlogov. Loughlin, J., „The European Dimension of UK Devolution“, *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, zvezek 1, str. 483, obravnava vlogo regionalnih zakonodajalcev, in ne izvedbenih pooblastil vlade Združenega kraljestva. Pri tem opozarja, da imajo razen Anglije vsi drugi deli Združenega kraljestva (Škotska, Wales in Severna Irska) lastne politične organe. Anglija torej nima lastnega parlamenta oziroma skupščine. Namesto tega britanski parlament hkrati opravlja funkcijo parlamenta Združenega kraljestva in Anglije.

smislu na področju kmetijstva tako rekoč izvaja pooblastila regionalne vlade, ki so primerljiva pooblastilom drugih regionalnih vlad na drugih delih območja Združenega kraljestva.

ii) Določitev vira diskriminacije

109. Sodišče v specifičnih primerih diskriminacije za namen določitve upoštevnega referenčnega okvira uporablja v bistvu enako izhodišče, saj se vpraša po viru diskriminacije. Tako ne gre za diskriminacijo, če ugotovljene razlike, iz katerih izvira neenako obravnavanje, nimajo enega in istega vira. Sodišče namreč meni, da v takšnem primeru ni enotnosti, ki je odgovorna za neenako obravnavanje in ki bi po potrebi lahko spet vzpostavila enako obravnavanje. [61]

110. To izhodišče se je pretežno uporabilo v primerih, v katerih so se posamezniki sklicevali na načelo enakega plačila za moške in ženske iz člena 141 ES. Sodišče je tako v sodbi Allonby [62] zanikalo kršitev prepovedi diskriminacije v primeru, v katerem je učiteljica od delodajalca, neke agencije, ki je opravljala storitve za kolidž, zahtevala enako plačilo, kot so ga prejemali moški uslužbenci tega kolidža. Sodišče je odločitev utemeljilo s tem, da agencija kot posredujoče podjetje ni tvorilo enote z dejanskim naročnikom, torej kolidžem. Honorarji za opravljene storitve torej niso prihajali iz istega denarnega vira. [63] Sklicevanje na člen 141 ES ni bilo mogoče, ker razlike pri plačilu niso imele enega in istega vira.

111. To izhodišče je po mojem mnenju kljub temu mogoče prenesti tudi na primer prenosa oziroma izvajanja prava Skupnosti v državi članici, za kar gre v obravnavani zadevi, saj temelji na osnovnem razmišljanju, da zgolj stanja neenakosti ne morejo biti predmet očitka diskriminacije. Pojem diskriminacije nasprotno zahteva, da je mogoče neenakost

61 – Sodbi Allonby (navedena v opombi 54, točka 46) in z dne 17. septembra 2002 v zadevi Lawrence in drugi (C-320/00, Recueil, str. I-7325, točka 18).

62 – Sodba Allonby (navedena v opombi 54, točka 46).

63 – Evtimov, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, zvezek 2004, str. 214, meni, da je to odločilni razlog za to, da je bila diskriminacija v tem primeru izključena.

pripisati enemu in istemu subjektu. [64] Iz tega nujno izhaja, da lahko načelno kot vir diskriminacije šteje le tisti nosilec oblasti, [65] ki na svojem teritorialnem ozemlju, na katerem ima suvereno oblast, sprejema ukrepe za prenos oziroma izvedbene ukrepe z učinkom za tamkajšnje pravne naslovnike. Morebitno neenako obravnavanje med naslovniki neke določbe države članice je mogoče pripisati le temu nosilcu oblasti, ki ga lahko tudi edini odpravi.

112. Zato razlike med različnimi nacionalnimi predpisi ne pomenijo diskriminacije, saj ne izvirajo iz ravnanja enega in istega nosilca oblasti. [66] Ti nasprotno lahko na področjih, za katera so pristojni, sprejemajo predpise, tako da zgolj različna ureditev enega vprašanja v dveh državah članicah ne more pomeniti kršitve načela nediskriminacije.

113. Sodna praksa Sodišča to priznava že dolgo časa. [67] V skladu s tem je Sodišče prvič v sodbi Van Dam en Zonen in drugi [68] pojasnilo, da uporabe nacionalnih predpisov ni mogoče šteti za kršitev načela nediskriminacije samo zato, ker posamezne države članice domnevno uporabljajo manj stroge predpise.

114. Takšno stališče takoj prepriča, saj bi nasprotna razlaga vodila k le težko sprejemljivemu poseganju v diskrecijsko pravico držav članic na zakonodajnem področju.

115. Podobno mora veljati, če nacionalne ustavne določbe države članice določajo, da imajo različni organi decentralizirane oblasti

64 – V tem smislu Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2003, str. 48, ki meni, da diskriminacija zahteva, da je mogoče neenakost pripisati enemu subjektu. Zgolj stanja neenakosti naj ne bi mogla biti predmet očitka diskriminacije. Avtor trdi, da dokler ni mogoče ugotoviti, da neenaka stanja, ki obstajajo v neki skupini primerljivih objektov (oseb, blaga in podobno), na primer različni konkurenčni položaji, izvirajo iz ravnanja enega pravnega subjekta, tudi ni mogoče govoriti o diskriminaciji. Diskriminacija naj bi tako zahtevala, da je neenakost mogoče pripisati enemu subjektu. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg 1961, str. 4, meni, da je za neenako obravnavanje potrebno, da vsaj dve ravnanji izvirata od ene in iste osebe.

65 – Von Bogdandy, A., v: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, zvezek I, člen 12, točka 9, opozarja, da je diskriminacija po splošnem razumevanju mogoča le, če je oba položaja, ki se primerjata, uredil isti nosilec oblasti. Za kršitev prepovedi diskriminacije naj torej ne bi šlo pri neenakem obravnavanju, ki izhaja iz steka določb različnih nosilcev oblasti, zlasti Unije in države članice. Nasprotna razlaga bi vodila k le težko sprejemljivemu poseganju v diskrecijsko pravico držav članic na zakonodajnem področju.

66 – Tako tudi Epiney, A., v: *EUV/EGV Kommentar* (ur. C. Calliess/M. Ruffert), člen 12, točka 9, str. 480, in Holoubek, M., *EU-Kommentar,* navedeno delo (opomba 15), člen 12, točka 43, str. 342 in naslednja.

67 – Glej sodbe z dne 13. februarja 1969 v zadevi Walt Wilhelm (14/68, Recueil, str. 1, točka 13); z dne 28. junija 1978 v zadevi Kenny (1/78, Recueil, str. 1489, točka 18); z dne 30. novembra 1978 v zadevi Bussone (31/78, Recueil, str. 2429, točka 38 in naslednja); z dne 7. aprila 1979 v zadevi Auer (136/78, Recueil, str. 437, točke od 23 do 26); z dne 3. julija 1979 v združenih zadevah Van Dam en Zonen in drugi (od 185/78 do 204/78, Recueil, str. 2345, točka 10); z dne 14. julija 1981 v zadevi Oebel (155/80, Recueil, str. 1993, točka 9); z dne 25. januarja 1983 v zadevi Smit (126/82, Recueil, str. 73, točka 27); z dne 7. maja 1992 v združenih zadevah Wood in Cowie (C-251/90 in C-252/90, Recueil, str. I-2873, točka 19); z dne 24. novembra 1993 v združenih zadevah Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I-6097, točka 8); z dne 14. februarja 1995 v zadevi Schumacker (C-279/93, Recueil, str. I-225, točka 21) in z dne 1. februarja 1996 v zadevi Perfili (C-177/94, Recueil, str. I-161, točka 17).

68 – Sodba Van Dam en Zonen in drugi (navedena v opombi 67, točka 10). Ta sodna praksa se je nadaljevala v sodbah Oebel (točka 9), Smit (točka 27), Wood in Cowie (točka 19) in Perfili (točka 17), ki so vse navedene v opombi 67.

zakonodajna pooblastila na različnih delih območja države članice,[69] zlasti ker pravo Skupnosti, kot je bilo že ugotovljeno, ne samo ne nasprotuje decentraliziranemu prenosu oziroma izvajanju na regionalni ali lokalni ravni,[70] ampak to pri Uredbi št. 1782/2003 celo spodbuja za namen diferenciranega prenosa SKP.[71] V takšnem primeru je torej le nosilec oblasti na konkretnem delu območja morebiti lahko vir neenakega obravnavanja.

b) Sklepi

116. V tem pogledu tudi to izhodišče pripelje do sklepa, da se mora v obravnavanem primeru upoštevni referenčni okvir omejiti na Anglijo kot del območja Združenega kraljestva. To v primeru, kakršen je obravnavani, pomeni, da je sicer mogoče, da na posameznih delih območja Združenega kraljestva obstaja neenakost, vendar pa pri njej ne gre za neenako obravnavanje, ki bi ga bilo mogoče pripisati skupnemu nosilcu oblasti, s čimer ni izpolnjen bistveni pogoj za uporabo prepovedi diskriminacije v skladu s členom 34(2) ES.

117. Zato se naslovnik izvedbenega ukrepa, ki ga je sprejel regionalni nosilec oblasti, v okoliščinah, kakršne so tiste iz postopka v glavni stvari, ne more sklicevati na kršitev prepovedi diskriminacije iz člena 34(2) ES, ker posamezni deli območja domnevno uporabljajo manj stroge predpise.

118. Glede na vse navedeno sklepam, da ne gre za nedopustno diskriminacijo, če na posameznih območjih države članice veljajo različni standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003 – ko nacionalni ustavni sistem določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajno pristojnost za različna območja države članice.

69 – Glej ločeno mnenje sodnika Matscherja k sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 22. oktobra 1981 v zadevi Dudgeon proti Združenemu kraljestvu (individualna pritožba št. 7525/76), v katerem je pojasnil, da raznolikost nacionalnih določb, ki so značilne za eno zvezno državo, sama nikoli ne more pomeniti diskriminacije. Te raznolikosti naj tudi ne bi bilo treba utemeljevati. Drugačno stališče bi pomenilo, da se ne upošteva bistvo federalizma.

70 – Glej točko 98 teh sklepnih predlogov. Do istega sklepa pride tudi Boch, C., navedeno delo (opomba 41), str. 57. Avtorica meni, da če pravo Skupnosti državam članicam priznava diskrecijsko pravico pri oblikovanju in če ustavno pravo te države članice določa, da so za prenos oziroma izvajanje pristojni decentralizirani organi, nič ne govori proti temu, da ti organi diskrecijsko pravico izvajajo neodvisno drug od drugega. Avtorica v zvezi z *„devolution“* v Združenem kraljestvu meni, da so regije te države članice vsekakor pristojne, da obveznosti iz prava Skupnosti izpolnjujejo različno, kar se je že zgodilo v okviru SKP.

71 – Glej točki 90 in 93 teh sklepnih predlogov.

VIII – Predlog

119. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki mu jih je v predhodno odločanje predložilo High Court of Justice (England & Wales), odgovori tako:

1. Država članica sme v svoje standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003 vključiti zahteve za vzdrževanje poti, na katerih obstaja pravica javne poti.

2. Če na posameznih območjih države članice veljajo različni standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje v skladu s členom 5(1) in prilogo IV Uredbe št. 1782/2003 – ko nacionalni ustavni sistem določa, da imajo različni organi decentralizirane oblasti zakonodajno pristojnost za različna območja države članice – ne gre za nedopustno diskriminacijo.