ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА V. TRSTENJAK
представено на 3 февруари 2009 година [1]

Съдържание

I — Въведение . . . . . I - 6359

II — Правна уредба . . . . . I - 6359

А — Общностна правна уредба . . . . . I - 6359

Б — Национална правна уредба . . . . . I - 6362

III — Факти и спор по главното производство . . . . . I - 6364

IV — Преюдициални въпроси . . . . . I - 6365

V — Производство пред Съда . . . . . I - 6365

VI — Основни доводи на страните . . . . . I - 6366

А — По първия въпрос . . . . . I - 6366

Б — По втория въпрос . . . . . I - 6367

VII — Правен анализ . . . . . I - 6370

А — По първия въпрос . . . . . I - 6370

1. Екологичните аспекти в Регламент № 1782/2003 . . . . . I - 6371

а) Връзката между селското стопанство и опазването на околната среда в рамките на ОСП . . . . . I - 6371

б) Изисквания за опазване на околната среда в Регламент № 1782/2003 I - 6372

в) Правните основания, произтичащи от първичното право . . . . . I - 6374

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2. Правомощията на държавите членки за определяне на минимални изисквания . . . . . I - 6374

а) Регламент № 1782/2003 като овластяване с регулаторни правомощия . . . . . I - 6374

б) Конкретното прилагане на Регламент № 1782/2003 в Англия . . . . I - 6376

i) Понятието „ландшафт“ по смисъла на Регламент № 1782/2003 I - 6376

ii) Описателното понятие за ландшафт . . . . . I - 6377

iii) Географското понятие за ландшафт . . . . . I - 6377

— Топографски характеристики . . . . . I - 6377

— Определение на географското понятие за ландшафт . . . . . I - 6378

в) Мярка, целяща „запазване на елементите на ландшафта“ . . . . . I - 6379

г) Поддържането на обществени пътища като мярка, целяща „поддръжка“ и „да се избегне влошаването на естествените местообитания“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003 . . . . . I - 6379

3. Изводи . . . . . I - 6381

Б — По втория въпрос . . . . . I - 6382

1. По децентрализираното прилагане на общностното право . . . . . I - 6382

а) Децентрализирано и диференцирано правоприлагане в рамките на ОСП . . . . . I - 6383

б) Автономия на държавите членки по отношение на разпределянето на правомощията им в национален план . . . . . I - 6384

2. По оплакването, изведено от нарушение на забраната за дискриминация . . . . . I - 6386

а) Относимата референтна рамка за преценката на неравно третиране I - 6387

i) Прилагане по аналогия на критериите за определяне на селективността в областта на правото на държавните помощи I - 6387

ii) Идентифициране на източника на дискриминация . . . . . I - 6389

б) Изводи . . . . . I - 6391

VIII — Заключение . . . . . I - 6392

I — Въведение

1. В настоящото производство по постановяване на преюдициално заключение High Court of Justice (England & Wales) (Обединено кралство) (наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) сезира Съда на Европейските общности с два преюдициални въпроса относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители [2] на равнище държави членки.

2. Първият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и на приложение IV към него, като по-конкретно запитващата юрисдикция иска да се установи дали дадена държава членка може да включва сред стандартите за добри селскостопански и екологични условия, посочени в Регламента, изисквания относно поддържането на видими пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали представлява недопустима дискриминация прилагането на различни стандарти за добри селскостопански и екологични условия по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и на приложение IV към него в различните части от територията на дадена държава членка, поради това че вътрешният конституционен режим предвижда, че различни децентрализирани администрации разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка.

3. Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Horvath (наричан по-нататък „жалбоподател“) и Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (министър на околната среда, храните и селскостопанските въпроси, наричан по-нататък „ответник“) по повод на законосъобразността на национален акт за прилагане, който определя по отношение на територията на Англия минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние на селскостопанската земя.

II — Правна уредба

A — *Общностна правна уредба*

4. На 29 септември 2003 г. Съветът приема Регламент № 1782/2003, който влиза в сила на 28 октомври 2003 г.

2 — Регламент за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български, език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

5. Регламентът има за цел установяването на схема за подпомагане на доходите на земеделските производители под формата на единно плащане (наричана по-нататък „схема на единно плащане“). Схемата на единно плащане цели да гарантира на земеделските производители минимални доходи, „отделени“ от производството, като им се предоставят „права на получаване на плащания“, въз основа на които могат да подадат молба за ежегодни директни плащания. Получаването на ежегодното пряко плащане по линия на схемата на единното плащане — доколкото за него е подадена молба от земеделския производител — е подчинено на определени изисквания на така нареченото „кръстосано спазване“ (член 3).

6. Кръстосаното спазване включва два елемента: „законоустановени изисквания за управление“ (член 4), предвидени в законодателството на Общността, и „добро селскостопанско и екологично състояние“ (член 5).

7. Член 5, параграф 1 от Регламента предвижда:

„Държавите членки следят цялата селскостопанска земя и особено земята, която вече не се използва за целите на производството, да се поддържа в добро селскостопанско и екологично състояние. Държавите членки определят на национално или на регионално равнище минимални изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние, на базата на рамката, определена в приложение IV, и като вземат предвид специфичните характеристики на засегнатите площи, включително почвено[-]климатични условия, съществуващите системи за селско стопанство и структурата на фермите. Това следва да се прави без да се засягат стандартите за добри селскостопански практики, както се прилагат в контекста от Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета и без да се засягат агроекологичните мерки, прилагани на равнище над това за добрите селскостопански практики.“

8. Член 6, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 предвижда, че когато не са спазени изискванията на кръстосаното спазване, общата сума на преките плащания, които следва да се дадат за календарната година, се намалява или не се изплаща.

9. Приложение IV към Регламента има следното съдържание:

„Добри селскостопански и екологични условия, предвидени в член 5

Въпрос	Стандарти
Почвена ерозия: Почвата да се опазва чрез подходящи мерки	— Минимална почвена покривка — Минимално управление на земите, което да отразява специфичните за местоположението условия — Да се запазят терасите
Органични вещества в почвата: Да се запазят органичните вещества в почвата чрез подходящи практики	— Стандарти за ротация на културите, където това е приложимо — Управление на стърнищата от полските култури
Структура на почвата: Да се запази структурата на почвата чрез подходящи мерки	— Използване на подходящи машини
Минимално ниво на поддръжка: Да се осигури едно минимално ниво на поддръжка и да се избегне влошаването на естествените местообитания	— Минимални параметри за плътност на животните и/или подходящи режими — Опазване на постоянните пасища — Запазване на елементите на ландшафта — Да се избягва навлизането/израстването на нежелана растителност върху селскостопански земи“

Б — *Национална правна уредба*

10. През 1998 г. Парламентът на Обединеното кралство приема законови разпоредби, които предвиждат система за децентрализирано управление по отношение на Уелс, Северна Ирландия и Шотландия. По въпросите, предмет на децентрализирано управление, правителството на Обединеното кралство по принцип предприема действия само по отношение на Англия.

11. Законоустановеното отношение между правителството на Обединеното кралство и децентрализираните администрации се урежда допълнително от „Devolution Memorandum of Understanding“, който под формата на декларация за политическо намерение има за цел да се уточнят правилата за това отношение. Съгласно законодателството, уреждащо децентрализацията, и „Memorandum of Understanding“ децентрализираните администрации са отговорни за прилагането на произтичащите от общностното право задължения, отнасящи се до въпросите, предмет на децентрализирано управление. Според законодателството, уреждащо децентрализацията, за министрите на Обединеното кралство са запазени правомощия, въз основа на които те могат да се намесват, когато това е необходимо, за гарантирането на прилагането на подобни задължения. По силата на законодателството, уреждащо децентрализацията, действия или законодателни актове на дадена децентрализирана администрация, които противоречат на общностното право, са незаконосъобразни. Децентрализираните администрации са пряко отговорни пред националните юрисдикции при същите условия като правителството на Обединеното кралство за грешки, допуснати при транспонирането или прилагането на общностното право.

12. Общата селскостопанска политика като цяло, и в частност прилагането на Регламента на Съвета, са по принцип въпроси, предмет на децентрализирано управление, за които следователно всяка децентрализирана администрация отговаря самостоятелно. Вследствие на това, с цел да изпълни задълженията си по член 5 от Регламент № 1782/2003, ответникът (който във връзка с това предприема действия само по отношение на Англия) и отделните децентрализирани администрации приемат съответно всяка за себе си правила за прилагане, в които са определени минимални стандарти за добро селскостопанско и екологично състояние, отчасти различаващи се помежду си.

13. В Англия съответните правила за прилагане са The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (подзаконови разпоредби от 2004 г. относно схемите на единно плащане и подкрепа в рамките на общата селскостопанска политика (кръстосано спазване) (Англия), SI 2004/3196, наричани понататък: „английските правила за прилагане“), които влизат в сила в Англия на 1 януари 2005 г.

14. В параграфи 26—29 от посочените правила за прилагане ответникът включва в стандартите за добри селскостопански и екологични условия изисквания относно поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване.

По-конкретно те са определени по следния начин:

„26. Земеделският стопанин няма право

а) без законно разрешение или основание да нарушава повърхността на видима пътека, на видима алея за езда или на всякакъв друг видим обществен път, който изцяло или отчасти представлява път, предназначен за движение на превозни средства, с изключение на пътищата, предназначени за движение на превозни средства, които имат пътна настилка, така че да ги прави непригодни за упражняване на правото на обществено преминаване; нито

б) без законно разрешение или основание да възпрепятства умишлено свободното придвижване по видим обществен път.

27. Земеделският стопанин е длъжен да поддържа всички стълби, портали или подобни съоръжения, с изключение на съоръженията, за които се прилага раздел 146(5) от Highways Act 1980 [Закон за обществените пътища от 1980 г.], разположени на видима пътека или алея за езда, в състояние, което гарантира безопасното им ползване и не създава неоснователни пречки за упражняване на правата на лицата, които използват тази пътека или алея за езда.

28. (1) Когато земеделски стопанин наруши повърхността на видима пътека или на видима алея за езда (с изключение на пътеките край синори на ниви) в допустимите съгласно раздел 134 от Highways Act 1980 случаи, той е длъжен в срока, предвиден в раздел 134(7) от същия закон, евентуално продължен съгласно раздел 134(8),

а) да възстанови повърхността на пътеката или алеята за езда поне до минималната ѝ широчина, така че да осигури в разумни граници нейната пригодност за упражняване на правото на преминаване, и

б) да обозначи пътеката или алеята за езда на терена поне до минималната ѝ широчина, така че тя да се вижда от лицата, които искат да я ползват.

(2) Понятието „минимална широчина“, когато се отнася до обществен път, има същото значение както в приложение 12A към Highways Act 1980.

29. В параграфи 26, 27 и 28 от настоящото приложение понятията:

„алея за езда“, „шосе“, „пътека край синор на нива“, „пътека“ и „път с пътна настилка, предназначен за движение на превозни средства“ имат значението, посочено в раздел 329(1) от Highways Act 1980;

„обществен път“ има значението, посочено в раздел 328 от Highways Act 1980;

„видим“ означава, че пътят може да бъде видян от лице с нормално зрение, което ходи или язди по него.“

15. Нито едно от правилата за прилагане, приети от децентрализираните администрации, не съдържа разпоредби, еквивалентни на посочените в параграфи 26—29 от английските правила за прилагане.

16. Запитващата юрисдикция обобщава правните последици на приложимите разпоредби от Highways Act 1980 по следния начин:

„Нарушаването на повърхността на пътека, алея за езда или на всякакъв друг обществен път, който изцяло или отчасти представлява път, предназначен за движение на превозни средства, е наказуемо съгласно раздел 131A. Раздел 134 разрешава изораването на пътеки и алеи за езда, различни от пътеки край синор на нива, но квалифицира невъзстановяването в определени срокове като престъпление. Съгласно раздел 137 възпрепятстването на свободното придвижване по обществен път е наказуемо. Съгласно раздел 146(1) собственикът на парцел е длъжен да поддържа всички стълби, портали или подобни съоръжения. От това следва, че параграфи 26—28 по същество са еквивалентни на посочените разпоредби от Highways Act 1980, но се прилагат само по отношение на видими пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване […]“

III — Факти и спор по главното производство

17. Жалбоподателят е земеделски стопанин и управляващ съсобственик на семейно земеделско стопанство в графство Suffolk, Англия. Той има право да получи плащания съгласно схемата на единно плащане. Земите му са обременени с обществени сервитути за преминаване по силата на приложимите английски разпоредби.

18. Жалбоподателят се обръща към запитващата юрисдикция с искане да осъществи контрол за законосъобразността на параграфи 26—29 от английските правила за прилагане. Той поддържа, че включването на изисквания относно поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване, противоречи на общностното право. От една страна, обществените пътища не представлявали селскостопански земи. От друга страна, английските правила за прилагане нарушавали принципа на равенство, установен в общностното право, тъй като нито едно от правилата за прилагане, приети от другите децентрализирани администрации в Обединеното кралство, не съдържали еквивалентни разпоредби.

19. Вследствие на това на основание член 234 ЕО запитващата юрисдикция решава да сезира Съда с искане за тълкуването на Регламент № 1782/2003. Ответникът обжалва това решение, а Court of Appeal отхвърля жалбата.

IV — Преюдициални въпроси

20. С акт от 11 юли 2007 г. Court of Appeal решава да постави на Съда следните преюдициални въпроси, зададени от High Court:

„Когато държава членка е предвидила система за прехвърляне на правомощия на регионалните органи, в рамките на която централните държавни органи запазват правомощието да предприемат действия на цялата територия на държавата членка, за да гарантират изпълнението на нейните задължения, произтичащи от общностното право, във връзка с Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001:

1) Може ли държава членка да включва изисквания, свързани с поддържането на видими обществени сервитути за преминаване, сред стандартите за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него?

2) Когато вътрешният конституционен режим на държава членка предвижда, че регионалните органи разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка, може ли да представлява недопустима дискриминация обстоятелството, че в тези различни части се прилагат различни стандарти в областта на добрите селскостопански и екологични условия по смисъла на член 5 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него?“

V — Производство пред Съда

21. Актът за преюдициално запитване постъпва в секретариата на Съда на 14 септември 2007 г.

22. В рамките на определения в член 23 от Статута на Съда срок писмени бележки представят жалбоподателят по главното производство, правителствата на Обединеното кралство и на Федерална република Германия, както и Комисията.

23. На съдебното заседание от 26 ноември 2008 г. се явяват процесуалните представители на жалбоподателя по главното производство, на правителствата на Обединеното кралство, на Федерална република Германия и на Ирландия, както и на Комисията, за да изложат своите бележки.

VI — Основни доводи на страните

A — *По първия въпрос*

24. *Жалбоподателят* по главното производство счита, че изискваното от английските правила за прилагане поддържане на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване, не е сред минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние, които държава членка може да определя в съответствие с член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него. Те включвали запазването на елементите на ландшафта, структурите на фермите и избягването на влошаването на естествените местообитания. Освен това жалбоподателят изтъква, че член 43 от Регламент № 1782/2003 изрично изключва алеите, прокарани в селскостопанските полета, когато последните се използват за фуражни площи, и от това прави извод, че не е възможно сервитутите за преминаване да попадат в приложното поле на Регламента, тъй като се отнасят до алеите. Той добавя, че Регламент № 1782/2003 установява общи правила за Общността, забраняващи на държавите членки както да пренебрегват минималните изисквания, така и да ги разширяват по отношение на определени региони от територията си.

25. Дори да се приемело, че спорните английски разпоредби се разглеждат като разпоредби относно опазването на околната среда, те не представлявали минимални изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние. Доколкото Регламент № 1782/2003 имал за правно основание разпоредбите от Договора в областта на селското стопанство, елементът от тези минимални изисквания, свързан с опазването на околната среда, не трябвало да се схваща като самостоятелна разпоредба, съдържаща критерии, свързани единствено с опазването на околната среда. По силата на член 4 от Регламент № 1782/2003 само общностните институции разполагали с правомощието да определят минимални изисквания в областта на околната среда.

26. Според *правителството на Обединеното кралство* на първия въпрос трябва да се даде утвърдителен отговор. Във връзка с това то се позовава на генезиса на Регламент № 1782/2003, и по-специално на изричното включване на съображенията, свързани с опазването на околната среда, в неговите разпоредби, по-конкретно в член 5 от него.

27. Правителството на Обединеното кралство изтъква, че посоченото в приложение IV запазване на елементите на ландшафта включва поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване. Според него е целесъобразно широко тълкуване на това понятие, тъй като понятието „ландшафт“ в законодателството на Общността в областта на околната среда по-конкретно включва създадени от човека елементи, но също така елементи с историческа, културна или археологична стойност, с което се признавал фактът, че ландшафтът е съществена част от околната среда. В това отношение било в ущърб на целите, свързани с опазването на околната среда, на член 5 от Регламент № 1782/2003, ако изразът за елементи на ландшафта се тълкувал ограничително и то в смисъл, че от него се изключват сервитутите за преминаване за пътеки и алеи за езда. Освен това съгласно приложение IV тези „стандарти“ били свързани с „въпроса“ за осигуряването на „минимално равнище на поддръжка“ и за „избягване на влошаването на естествените местообитания“.

28. *Комисията* отбелязва, че първият въпрос се отнася до свободата по отношение на прилагането, предоставена на държавите членки в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него. Според Комисията държавите членки разполагат със значителна свобода по отношение на определянето на минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние, така че в държавите членки или дори в регионите можело да съществуват значителни различия по отношение на отделните минимални изисквания. Освен това някои изрази, съдържащи се в приложение IV, като „използване на подходящи машини“ или „елементи на ландшафта“ били толкова общи, че предоставяли на държавите членки широка свобода на тълкуване.

29. Комисията посочва, че изразът „елементи на ландшафта“ е в центъра на спора по главното производство и че държавите членки напълно могат да считат, че поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване, е подходящо за опазването на естествените местообитания от влошаване, което и било „въпрос“ на приложение IV. По сходен начин държава членка можела да счита пътищата за „елементи на ландшафта“. В допълнение, според Комисията думите „и екологично“ след думата „селскостопанско“ в текста на член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 оправомощават държавите членки да определят минимални изисквания за чисто екологични цели. Според нея няма никакво противоречие между правното основание на Регламент № 1782/2003 и включването на екологични цели в разпоредбите му, тъй като член 6 ЕО предвижда именно отчитането на изискванията относно опазването на околната среда при определянето и осъществяването на политиките на Общността, в това число и на политиката в областта на селското стопанство.

Б — *По втория въпрос*

30. *Жалбоподателят* изтъква, че е налице неравно третиране в подобни положения вътре в Обединеното кралство, устроено като унитарна държава. Това обстоятелство засилвало натиска върху английските

земеделски стопани, които подобно на колегите си от други региони на тази държава искат да получат съвкупността от техните права на получаване на плащания. Според жалбоподателя подобно неравно третиране не е обективно обосновано и следователно нарушава общия правен принцип за недопускане на дискриминация, който всяка държава членка трябва да спазва, преди всичко при прилагането на общностното право, независимо от вътрешния ѝ конституционен режим или от разпределянето на законодателните правомощия на национално равнище. Освен това подобно неравно третиране било в противоречие с разпоредбите на Договора относно селското стопанство.

31. Според жалбоподателя дори член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 да предвижда, че държава членка може да определя минималните изисквания на национално или регионално равнище, това не означава, че общностният законодател признава на регионалните органи в държавите членки правомощие да определят минималните изисквания. Освен това изразът „регионално равнище“ се отнасял до зони, чието единство било обосновано от изискваните от разпоредбата на Регламента характеристики, и не следвало да се разбира например в политически смисъл. Независимо от това, дори член 5, параграф 1 да предоставял на дадена държава членка свободата да вземе решение на какво равнище следва да се определят минималните изисквания, тази държава членка била длъжна да предотвратява всякакво нарушение на общностноправните принципи на равенство и на недопускане на дискриминация на територията си.

32. *Правителството на Обединеното кралство* предлага да се даде отрицателен отговор на втория преюдициален въпрос. Според него от практиката на Съда е видно, че държавите членки разполагат с правомощието да изпълняват задълженията, произтичащи от общностното право, като приемат мерки на централно, регионално или местно равнище. Следователно прилагането на член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 на регионално равнище в Обединеното кралство било съвместимо с общностното право. Като признава в практиката си правото на държавите членки да вземат решение относно прилагането на регионално равнище, Съдът приемал, че различният начин на прилагане от страна на регионалните органи не представлява дискриминация, която противоречи на общностното право. Дискриминация по смисъла на общностното право можело да възникне само ако един и същи законодател третира по различен начин идентични положения. Този извод бил логичен, тъй като различният начин на прилагане в отделните региони по принцип не бил по-дискриминационен отколкото различния начин на прилагане в отделните държави членки. Освен това от факта, че член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 споменава определянето на минимални стандарти „на национално или на регионално равнище“, било видно, че дадена държава членка е свободна да изпълнява задълженията си на регионално или на местно равнище, без, разбира се, тази възможност да зависи от изрично споменаване.

33. Накрая правителството на Обединеното кралство посочва, че подобен подход е съвместим с принципа на субсидиарност, както и с присъщия му принцип, съгласно който решенията трябва да се вземат възможно най-близо до гражданите.

34. *Германското правителство*, което е взело становище само по втория въпрос, също предлага да се отговори отрицателно на втория въпрос. Според него различните минимални изисквания в части от територията, които се приемат от различни децентрализирани органи, не са в противоречие с общата забрана за дискриминация, предвидена в общностното право, тъй като не е налице никакво неравно третиране. Общностното право признавало националните конституционни структури и разпределянето на правомощията за прилагането на общностното право, и по-специално правомощието на регионалните органи. В този контекст правилната референтна рамка за преценката на неравно третиране не била държавата членка като цяло, а съответният компетентен регионален орган, който прилага общностното право в рамките на собствената си компетентност.

35. Освен това германското правителство изтъква, че евентуално неравно третиране в резултат на предвиденото от националното право, и по-специално от конституционното право, разпределяне на правомощията между централни и децентрализирани органи в дадена държава членка е обективно обосновано.

36. *Комисията* обръща внимание на факта, че съгласно член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 държавите членки определят минимални изисквания на национално или на регионално равнище. Не изглеждало общностният законодател да е счел, че е необходим единен подход във всяка държава членка. Според нея дори да се приеме за състоятелна тезата, че регионализацията на минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние е допустима само при условие че е в съответствие с различните цели на регионите, много по-вероятно било общностният законодател просто да е предоставил на всяка държава членка избора на подходящото регулаторно равнище в рамките на съответната ѝ политическа система, за да приеме необходимите норми.

37. Що се отнася до въпроса за дискриминацията, според Комисията неравно третиране може да доведе до подобна дискриминация по смисъла на общностното право само ако може да бъде вменена в отговорността на един-единствен източник. В това отношение трябвало да се отхвърли доводът на жалбоподателя по главното производство, съгласно който Обединеното кралство е автор на дискриминацията, защото, от една страна, носи отговорността за изпълнението на задълженията си, произтичащи от общностното право, а от друга страна, е избрало начин на прилагане на разглежданите разпоредби, който е причина за дискриминацията. Комисията посочва, че нито една разпоредба от Договора не поставя под съмнение децентрализираната структура на много от държавите членки. Обратно, в много случаи било така, че всяка държава членка има правото да определя политическото равнище за регламентиране на определени материи, включително произтичащите от общностното право задължения, стига да е гарантирана целта на съответната общностна правна уредба. Обстоятелството, че министрите на Обединеното кралство запазват остатъчно правомощие за намеса в децентрализираните области, било без значение за настоящото дело.

38. *Ирландското правителство* подкрепя в съдебното заседание по същество позицията на правителството на Обединеното кралство и на Комисията. По втория въпрос то поддържа, че държавите членки по принцип имат право самите те и в съответствие с конституционните си разпоредби да вземат решение относно начина на прилагането на общностното право на национално равнище. Условие за това обаче е приетите мерки да са в рамките на предоставената свобода по отношение на прилагането и да се спазват изискванията на общностното право. Следователно съгласно общностното право били допустими различия в конкретното прилагане и те не представлявали дискриминация на правните субекти.

39. Освен това ирландското правителство изразява загриженост по въпроса, че противно тълкуване от страна на Съда би могло да застраши трансграничното сътрудничество между Ирландия и Обединеното кралство по въпроси, попадащи в компетентността на властите на Ирландия, например в областта на селското стопанство и на опазването на околната среда.

VII — Правен анализ

А — *По първия въпрос*

40. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали предвиденото в английските правила за прилагане задължение на земеделските стопани да осигурят поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване, попада в приложното поле на Регламент № 1782/2003. За целта то би трябвало да попада сред минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние по смисъла на член 5, параграф 1.

41. Друг основен спорен въпрос по настоящото дело, който според мене трябва най-напред да се разгледа, е дали Регламент № 1782/2003 овластява националните органи да приемат и мерки в областта на екологичната политика. Докато правителството на Обединеното кралство и Комисията потвърждават това правомощие, същото се поставя по принцип под въпрос от жалбоподателя по главното производство [2].

42. Отговорът на тези въпроси изисква тълкуване на Регламент № 1782/2003, който на първо място трябва да се разгледа в неговия цялостен контекст като законодателна мярка по прилагане на общата селскостопанска политика, за да се разбере по-добре регулаторната му цел. Поради това най-напред трябва да се изяснят историко-политическите първопричини за създаването му. Във връзка с това трябва да се анализират релевантните разпоредби на Регламента, както и правните му основания, произтичащи от първичното право.

2 — Вж. точка 49 от становището на жалбоподателя.

1. Екологичните аспекти в Регламент № 1782/2003

а) Връзката между селското стопанство и опазването на околната среда в рамките на ОСП

43. Селското стопанство има водеща роля в процеса на европейска интеграция през дълъг период от време. ОСП е една от първите области, в които държавите членки се отказват от част от националната си суверенна власт в полза на Общността и поемат задължения за сметка на безспорно най-голямата част от бюджетните разходи на Общността. Тази водеща роля се обяснява с особената ситуация в следвоенните години и със значението ѝ за снабдяването на населението: първоначално ОСП се създава, за да се отговори на потребностите от осигуряване на снабдяването с хранителни продукти, от стабилизиране на пазарите и от осигуряване на приемлив жизнен стандарт на селскостопанското население [3].

44. Докато през 60-те години ОСП все още се счита за движеща сила на интеграцията поради преднината ѝ в интеграционния процес, вследствие на различни погрешни развития тя се превръща до известна степен в тежест за Общността. Така техническият прогрес, интензивният начин на производство, както и свързаното с тях генериране на излишъци довеждат до нарастващо вредно въздействие върху околната среда. С оглед на тези нови рискове за околната среда усилията на Общността се насочват към преориентиране и реформа на ОСП, а по-конкретно към постигането на равновесие между производство и опазване на околната среда [4].

45. От особено значение по пътя към общностно агроекологично право е „Програма 2000“ („Agenda 2000“) [5], приета от Европейския съвет на 26 март 1999 г. в Берлин. Тя предлага нов европейски модел на селско стопанство, в който изискванията, свързани с околната среда, следва да играят по-голяма роля. Трябва да се спомене и представената от Комисията на 10 юли 2002 г. средносрочна оценка на реформата на общата селскостопанска политика [6], приета от държавните и правителствените ръководители в рамките на „Програма 2000“, в която тя препоръчва независимите от обема на произведената продукция и отделените от производството единни плащания на

3 — *Schwartz*, W. Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (ed. Heinz Mayer), art. 32, No. 6, p. 17, посочва, че включването на селскостопанския сектор в общия пазар първоначално поражда остри разногласия поради съображения от военен и политически характер. В този смисъл решението на държавите — учредителки на ЕИО, да направят селскстопанския сектор „общностен“, не може да бъде оценено достатъчно високо. Според автора след травмиращия опит от двете световни войни и последвалите години на глад това решение е мярка за изграждане на траен мир от същото качество като обединяването на националните производства на въглища и стомана в Европейската общност за въглища и стомана. *Priebe*, R., Mögele, R. Agrarrecht, in: M. Dauses (ed.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts. Band 1, Teil G, No. 2, p. 3, обясняват, че положението в европейската селскостопанска политика понастоящем може да бъде разбрано само в контекста на изходната ситуация, съществувала по време на създаването на Общността. В края на 50-те години селското стопанство в Европа е обусловено до голяма степен от целта да се осигури снабдяването с храни и от изоставането в развитието и в равнището на приходи в сравнение с други стопански отрасли.

4 — Според *Heuser*, I. Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik. — Jahrbuch des Agrarrechts (ed. C. Calliess et al.). Köln 2006. p. 187, понастоящем селското стопанство все още е под влиянието на факта, че техничекият прогрес, интензивният начин на производство и свързаното с тях натрупване на излишъци са придружавани от нарастващо замърсяване на околната среда.

5 — Вж. заключенията на Европейския съвет от 26 март 1999 г. относно съдържанието на реформата на ОСП. В тях се посочва: „съдържанието на тази реформа има за цел да се осигури, че селското стопанство е многофункционално, устойчиво, конкурентоспособно и се разпределя в цялото европейско пространство (включително в регионите със специфични проблеми), че то е в състояние да осигури поддържането на ландшафта и опазването на природата и ще има значителен принос за жизнеспособността на селските райони, както и че ще отговори на загрижеността и очакванията на потребителите по отношение на качеството и безопасността на храните, *опазването на околната среда* и хуманното отношение към животните“ [неофициален превод].

6 — Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент (COM/2002/394 окончателен, стр. 22).

всяко стопанство като цяло да бъдат подчинени на условието да се спазват стандартите за „кръстосано спазване“ в областта на околната среда, на безопасността и качеството на храните и на хуманното отношение към животните.

46. Подобен подход вече е въведен с хоризонталния Регламент (ЕО) № 1259/1999 [7], член 3 от който налага на държавите членки задължението да предприемат мерки, свързани с околната среда [8]. В посочения регламент преките плащания са хармонизирани и обвързани с изисквания за опазване на околната среда. Този регламент вече отчита, подобно на приетия впоследствие Регламент № 1782/2003, който е предмет на настоящото преюдициално запитване, аспекти на опазването на почвите. Ако обаче по силата на Регламент № 1259/1999 държавите членки все още са разполагали с право на преценка по отношение на прилагането на изискванията за опазване, съгласно Регламент № 1782/2003 те вече налагат тази мярка на всички получатели на преки плащания [9].

7 — Регламент на Съвета от 17 май 1999 г. относно установяването на общи правила за схемите за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика (ОВ L 160, стр. 113).

8 — Член 3 от Регламент № 1259/1999, озаглавен „Изисквания за опазване на околната среда“, предвижда в параграф 1: „Когато се отнася до селскостопанска дейност в рамките на настоящия регламент, държавите членки предприемат екологични мерки, които те считат за подходящи с оглед на състоянието на използваните селскостопански площи или съответното производство, които отразяват потенциалните екологични последици. Тези мерки могат да включват: подпомагане в замяна на селскостопански-екологични ангажименти; общи задължителни екологични изисквания; специални екологични изисквания, съставляващи условие за отпускане на преки плащания.“ *Schwartz*, W., op. cit., посочено в бележка под линия 4, член 34, точка 13, стр. 31, разбира тази разпоредба като овластяване на държавите членки да предприемат подходящи мерки, свързани с околната среда. *Adam*, V. La réforme de la politique agricole commune de l'Union. vol. I, Paris 2001. p. 266, подчертава значението на обвързаността с екологосъобразната политика чрез включването на възпроизведената по-горе клауза. Авторът я характеризира като значителен напредък по отношение на съобразяването с екологичната политика в рамките на ОСП.

9 — Вж. *Bianchi*, D. La Politica Agricola Comune (PAC). Guezzano 2007. p. 46, който обръща внимание на разширяването на обхвата на обвързаността с екологичната политика след реформата от 1999 г.

б) Изисквания за опазване на околната среда в Регламент № 1782/2003

47. От генезиса на Регламент № 1782/2003 следва, че намерението е било да се придаде на изискванията за опазване на околната среда по-голямо значение отколкото предвиденото в първоначалното предложение на Комисията [10]. Така например задължението на държавите членки съгласно член 5, параграф 1 да следят цялата селскостопанска земя да се поддържа в „добро екологично състояние“ е добавено едва впоследствие в хода на законодателната процедура. Същото важи по отношение на по същество идентично формулираното в член 3 от Регламент № 1782/2003 задължение на получаващия преки плащания земеделски производител, който носи отговорност за прилагането на място на изискванията, определени на национално равнище.

48. Посоченото допълнение, наред със задължението за поддържане на селскостопанските земи „в добро селскостопанско състояние“, има значителни последици за тълкуването на Регламент № 1782/2003, тъй като позволява да се заключи, че от гледна точка на общностния законодател двете цели трябва да се считат за еквивалентни.

10 — Предложение на Комисията от 21 януари 2003 г. за регламент на Съвета относно установяване на правила на Общността за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на правила за насърчаване на производителите на някои полски култури (COM(2003)23 окончателен).

49. Във връзка с това трябва да се подчертае фактът, че член 2, буква в) от Регламент № 1782/2003 съдържа легална дефиниция на понятието „селскостопанска дейност“, която наред с класическите дейности изрично включва „поддържането на земята в добро селскостопанско и екологично състояние, както е определено в член 5“.

50. Освен това трябва да се отбележи, че задължението за поддържане в добро селскостопанско и екологично състояние се прилага без изключение за „цялата селскостопанска земя и особено земята, която вече не се използва за целите на производството“. Тази разпоредба е обоснована в съображение 3 от Регламент № 1782/2003, от което произтича, че законодателната ѝ цел е да се избегне изоставянето на селскостопанска земя. Следователно смисълът на разпоредбата е запазването на потенциалната ползваемост на дадена земя за селскостопански цели за бъдещето. Ето защо е ясно, че в това отношение общностният законодател е съзнавал тясната връзка между опазването на околната среда и селското стопанство.

51. Посочената по-горе реформа на ОСП, която придава централно значение на опазването на околната среда [11], се характеризира освен това със залегналата в Регламент № 1782/2003 политическа обвързаност в смисъл на обвързаност на преките помощи със спазването на задължителните разпоредби, които включват законоустановени изисквания за опазването на околната среда. Това изрично е посочено в съображение 2. Същото заключение важи за необходимостта, изтъкната в съображение 24, да се подчини единното плащане на условията за кръстосано спазване, по-конкретно в областта на опазването на околната среда.

52. Фактът, че Регламент № 1782/2003 отчасти преследва чисто екологични цели и овластява държавите членки да вземат съответни мерки, се потвърждава в крайна сметка от посочената в приложение IV необходимост „да се избегне влошаването на естествените местообитания“ и от „опазване на елементите на ландшафта“, които имат по-скоро екологичен, отколкото селскостопански характер.

53. От гореизложените съображения следва, че ОСП се е развила в общностна политика, която има за цел опазването на околната среда. Регламент № 1782/2003 отразява тази политика, доколкото, независимо от акцента върху селскостопанските аспекти, преследва и екологични цели [12]. Поради това съгласно член 5, параграф 1 и приложение IV държавите членки са също овластени да предприемат действия в интерес на опазването на околната среда.

11 — Вж. точки 43—46 от настоящото заключение.

12 — *Dubois*, L., Blumann, C. Droit matériel de l'Union européenne. 3. ed., p. 15 sq., обръщат внимание на нововъведенията, свързани с новата обща селскостопанска политика. Те включват защитата на потребителите, на селското стопанство и на околната среда, както и стабилността на цените. Освен това авторите обръщат внимание на засиленото прилагане на обвързаността с политиката в областта на околната среда в резултат на приемането на Регламент № 1782/2003.

в) Правните основания, произтичащи от първичното право

54. Тази констатация е също така в съответствие с изискванията на първичното право. Съветът приема Регламент № 1782/2003 на основание на Договора, и по-специално на членове 36 ЕО, 37 ЕО и член 299, параграф 2 ЕО, т.е. на основание на разпоредбите относно селскостопанската политика.

55. Това обаче не изключва възможността за включване на въпроси от екологично естество, още повече че член 6 ЕО, въведен с Договора от Амстердам като клауза, която налага общо задължение, предвижда, че изискванията относно опазването на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Общността. Тази разпоредба съответства на принципа, че всички мерки на Общността трябва да отговарят на изискванията на опазването на околната среда. Тя съдържа в себе си следствието, че дадена мярка на Общността не е част от екологичната политика на Общността само поради това че отчита тези изисквания [13].

56. С разпоредбата на член 6 ЕО трябва преди всичко да се осигури постигането на целите на членове 2 ЕО и 3 ЕО и член 174 ЕО, параграф 1 [14]. Следователно не може да се изключи възможността, че в определени ситуации, въз основа на тази разпоредба от Договора, опазването на околната среда може да преобладава над другите цели на ОСП [15].

2. Правомощията на държавите членки за определяне на минимални изисквания

а) Регламент № 1782/2003 като овластяване с регулаторни правомощия

57. В областта на ОСП общностният законодател рядко е упражнявал регулаторните си правомощия така изчерпателно, че за държавите членки да не остава никакво регулаторно правомощие. Договорът и без това не изисква от общностния законодател да регламентира изчерпателно селскостопанските въпроси. По принцип

13 — Вж. Решение на Съда от 29 март 1990 г. по дело Гърция/Съвет (C-62/88, Recueil, стр. I-1527, точка 20). Независимо от това, в случая на Регламент № 1782/2003 е ясно, че действията на Общността са съсредоточени в областта на селското стопанство.

14 — Член 6 ЕО се отнася до мерките и политиките на Общността, посочени в член 3 ЕО. Член 3 ЕО изброява дейностите на Общността за осъществяването на посочените в член 2 ЕО цели, и по-конкретно устойчиво развитие на икономическите дейности, висока степен на защита на околната среда и подобряване на качеството на околната среда. От това става ясно, че клаузата, с която се налага общо задължение, се отнася до всички действия на Общността. Особено важни от гледна точка на околната среда са общата политика в областта на селското стопанство (член 3, буква д), общата политика в областта на транспорта (член 3, буква е), насърчаването на създаването и развитието на трансевропейските мрежи (член 3, буква о) и мерките в областта на енергетиката и туризма (член 3, буква ф) (в този смисъл вж. също *Jahns-Böhm*, J. EU-Kommentar (ed. J. Schwarze), art. 6 EGV, No. 10, p. 277).

15 — *Heuser*, I., op. cit., посочено в бележка под линия 5, стр. 201, отбелязва, че в определени положения, въз основа на свързаната с опазването на околната среда клауза, която налага общо задължение в член 6 ЕО, опазването на почвата може да преобладава над другите цели на общата селскостопанска политика.

общностният законодател може също да остави определени материи или отделни въпроси да бъдат уредени от националното право [16], още повече че държавите членки играят централна роля в прилагането на общностното право на законодателно и административно равнище.

58. Така е станало в настоящия случай. Всъщност Регламент № 1782/2003 е структуриран като акт, предоставящ регулаторни правомощия [17], който изрично съдържа задължението на държавите членки да вземат мерки за прилагане. Съгласно член 5, параграф 1 те определят именно „минимални изисквания“ на базата на „рамката“, определена в приложение IV, състоящо се от своя страна от редица „въпроси“ и „стандарти“. Двете категории включват както цели, така и критерии, които трябва да се отчитат при прилагането на изискванията. Следователно Регламент № 1782/2003 се ограничава да определи обща регулаторна рамка [18], в която, както правилно отбелязват правителството на Обединеното кралство и Комисията, предоставя на държавите членки значителна свобода на преценка [19]. От това следва, че те имат задължението да конкретизират определената регулаторна рамка на своя отговорност в собствения си правен ред.

59. Към това се прибавя широка свобода на тълкуване, която произтича от употребата на фактически положения, формулирани като общи клаузи, и на подлежащи на тълкуване понятия, като например „подходящ характер“ на съответните мерки на държавите членки или използваните машини. В това отношение трябва да се съгласим с доводите на правителството на Обединеното кралство и на Комисията.

16 — Вж. в този смисъл *Priebe*, R. Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik. — Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger. 2002. p 1350. Вж. също *Adam*, V., op. cit., посочено в бележка под линия 9, стр. 178, който отбелязва, че някои регламенти в областта на ОСП съдържат овластяване на държавите членки с регулаторни правомощия. Това овластяване не поставя под въпрос нито изключителната компетентност на Общността, нито прякото действие на даден регламент. Авторът посочва, че много регламенти предоставят на държавите членки голяма свобода на преценка, което в никакъв случай не позволява да се направи извод за повторна национализация на ОСП. Тази оценка се споделя и от *Priebe*, R., Mögele, R., op. cit., посочено в бележка под линия 4, точка 19. *Thiele*, G. Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Berlin 1997. p. 76, разграничава между регламенти, които не оставят за държавите членки никаква свобода на регулаторно действие по отношение на съдържанието и поради това могат да се прилагат пряко, и такива регламенти, които или изрично предоставят на държавите членки компетентност да регламентират въпроси от материята, или не съдържат изчерпателна уредба, така че по тази причина държавите членки разполагат със свобода на действие.

17 — Към тази категория спадат регламенти, които трябва да бъдат допълнени от мерки за прилагане на общностния или националния законодател въз основа на изрично или имплицитно овластяване или задължение (вж. *Schroeder*, W., in: EUV/EGV Kommentar (ed. R. Streinz), art. 249 EGV, No. 61; *Ruffert*, M., in: EUV/EGV Kommentar (ed. C. Calliess, M. Ruffert), art. 249, No. 43, p. 2133). Съдът е приел, че общностният законодател допуска да се овласти държава членка в регламент да приема мерки за прилагане (вж. Решение от 11 ноември 1992 г. по дело Teulie, C-251/91, Recueil, стр. I-5599, точка 13 и Решение от 27 септември 1979 г. по дело Eridania Zuccherifici nazionali и Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Recueil, стр. 2749, точка 34).

18 — Вж. също *Borghi*, P. Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO). — Rivista di diritto agrario. 2005. p. 100, според който приложение IV само предоставя схема (състояща се от целите и инструментите, които трябва да бъдат приложени, за да се осъществят тези цели), която държавите членки трябва да спазват при определянето на минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние. Вж. в този смисъл и *Bianchi*, D., op. Cit.., посочено в бележка под линия 10, стр. 228, според който общностният законодател само е създал обща регулаторна рамка. По този начин намерението му е било да предостави широка свобода на преценка на държавите членки и същевременно да им прехвърли голяма отговорност.

19 — *Priebe*, R., op. cit., посочено в бележка под линия 17, стр. 1360, посочва, че правото на Общността в областта на селското стопанство се привежда в изпълнение преимуществено от държавите членки. Във връзка с това тя отбелязва, че законодателството на Общността в областта на селското стопанство е предоставило на държавите членки свобода на регулаторно действие и диференциране. Това се проявява под формата на фактически положения, формулирани като общи клаузи в законодателството.

б) Конкретното прилагане на Регламент № 1782/2003 в Англия

60. Тези съображения обаче не освобождават държавите членки от задължението да вземат мерки за прилагане, които са в съответствие с общностното право. Регламент № 1782/2003 представлява правният критерий, с който трябва да се съпоставят мерките за прилагане на държавите членки [20].

61. По основния въпрос дали може да се счита, че задължението на земеделските стопани да осигуряват поддържането на пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, попада сред минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние по смисъла на член 5, параграф 1, правителството на Обединеното кралство изтъква, че подобна дейност може да бъде отнесена към посочения в приложение IV стандарт „запазване на елементите на ландшафта“. Това обаче се оспорва от жалбоподателя по главното производство.

i) Понятието „ландшафт“ по смисъла на Регламент № 1782/2003

62. Следователно възниква въпросът какво трябва да се разбира под понятието „елемент на ландшафта“. Доколкото самият Регламент № 1782/2003 не съдържа легална дефиниция на това понятие, то попада в тълкувателната компетентност на Съда. Във връзка с това трябва да се отчита естествената му езикова употреба, както и контекстът, в който понятието се използва по принцип.

63. Думата „ландшафт“, която се съдържа в това понятие в текста на английски език („landscape features“) [21], наред със значението, което има за изкуството, изглежда има чисто описателно и географско значение [22]. Според мен в настоящия случай е необходимо да се разгледат последните две категории.

20 — Както приема Съдът в Решение по дело Eridania-Zuccherifici nazionali и Società italiana per l'industria degli zuccheri, посочено в бележка под линия 18, точка 34, прякото прилагане на акт, който овластява държава членка да приеме разглежданите национални мерки, поражда възможност за националните юрисдикции да упражнят контрол за съответствие на тези мерки със съдържанието на общностния регламент.

21 — В същия смисъл е и в текста на немски език („*Landschaftselemente*“), в текста на италиански език („*elementi caratteristici del paesaggio*“), в текста на нидерландски език („*landschapselementen*“), в текста на португалски език („*características das paisagens*“) и в текста на шведски език („*landskapselement*“).

22 — Това разграничение е ясно направено в Meyers Enzyklopädisches Lexikon. 9. ed., 1971—1984. Band 14, p. 598.

ii) Описателното понятие за ландшафт

64. Описателното понятие за ландшафт не означава нищо друго освен „част от земната повърхност, която е видима от определено място или от определена посока“ [23]. Пътища, които са обременени с видими обществени сервитути за преминаване и биха могли да се обхванат с един поглед от дадено място, би трябвало според тази дефиниция да са включени в понятието за ландшафт.

iii) Географското понятие за ландшафт

— Топографски характеристики

65. Понятието „елементи на ландшафта“ в приложение IV към Регламент № 1782/2003 има обаче известни семантични разлики в текстовете на отделните езици. Така например в текста на френски език се използва изразът *„particularités topographiques“* [24], който се отнася до географското понятие за ландшафт, още повече че топографията е понятие от географията.

66. Придържайки се стриктно към произхода на думата „топография“ [25] от гръцки език, съвременното научно понятие означава, от една страна, „познаване на местността“, „местоописание“, „изображение на терена“. От друга страна обаче, то самото се използва, за да се означи самата конфигурация или самият релеф на дадено място. Следователно понятието „топография“ се отнася не само до методите за изобразяване на определена конфигурация на дадено място или на структурата на земната повърхност, но и до даденостите, предмет на изобразяване. Тези дадености или топографски характеристики могат да са природни или да са резултат от човешка намеса [26]. Наред с различни постройки и инфраструктури в даденостите, произтичащи от човешка намеса, се включват и пътищата [27].

67. При тези условия не създава трудности определянето на пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, като топографски характеристики.

23 — Според дефиниция в the Shorter Oxford English Dictionary. 5. ed., 2002. vol. 1, p. 1536, под понятието „Landschaft“ („*landscape*“) на английски език следва да се разбира „*an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery*“. То съответства на дефиницията на същото понятие на френски език („*paysage*“), която според Le Nouveau Petit Robert. 2007. p. 1836, гласи „*étendue de terre qui s'offre à la vue*“.

24 — В същия смисъл е и изразът, използван в текста на испански език („*particularidades topográficas*“).

25 — Понятието „топография“ произхожда от гръцки език и е съставено от гръцките думи „τόπος“ (topos), което означава „място“, и „γραφειν“ (graphien), което означава „пиша“. Следователно „Topographein“ означава буквално „местоописание“.

26 — Вж. статията относно понятието „топография“ в The New Encyclopaedia Britannica. 15. ed., 1975, vol. 11, p. 848, и в Webster's Ninth New Collegiate Dictionary. 1987. p. 1244.

27 — Вж. статията относно понятието за топографска карта („*topographic map*“) в The New Encyclopaedia Britannica, op. cit., посочено в бележка под линия 27, том 11, стр. 848, според която на нея са изобразени графично както природни дадености, така и дадености, произтичащи от човешка намеса. Последната категория включва градове и села, улици, железопътни линии, канали, диги, мостове, паркове и други дадености.

— Определение на географското понятие за ландшафт

68. Независимо от това, географското понятие за ландшафт също включва топографски характеристики. Съгласно едно определение това понятие означава определена част от земната повърхност, която по външния си облик и в резултат на взаимодействието на преобладаващите там геофактори (включително човешки действия) има специфичен характер и се отличава от заобикалящата среда [28]. Съгласно друго определение „ландшафт“ в географски смисъл означава „част от страна или от регион със специфичните ѝ топографски характеристики, така както се формира или променя в резултат на (обикновено природни) процеси или човешка намеса“ [29].

69. Съгласно тези определения пътищата, обременени с видими обществени сервитути за преминаване, могат да представляват „елементи на ландшафта“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003. Именно в първото от посочените по-горе определения, описващо географското понятие за ландшафт, изрично се посочва, че част от земната повърхност може да носи отпечатъка от човешки действия, например от прокарването на пътища. Второто определение за ландшафта изглежда поне не изключва напълно възможността за подобно човешко влияние, дори да се основава на предпоставката, че мястото, което може да се ограничи, по принцип носи отпечатъка от природни фактори.

70. Изводът от тълкуването, че пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, са включени в понятието „ландшафт“, се подкрепя и от факта, че човешката намеса в природата в никакъв случай не трябва да се разглежда винаги само като вредна, но и като ценен фактор в екологичното проектиране, например в рамките на ландшафтното строителство и проектиране. Ето защо понастоящем се прави разлика между „естествен природен ландшафт“ и „културен ландшафт“, резултат от човешка намеса [30].

71. В резултат на това ландшафтите, според начина, по който се разбират понастоящем, могат да се състоят от природни елементи като „дървета, трънаци, храсти, плетища, цветя, треви, води и скали“, но и от изкуствени обекти като „платформи, тераси, площади, паваж, павилиони и фонтани“ [31]. От всичко това следва, че елементите, произтичащи от човешка намеса, като например прокарани туристически пътеки и полски пътища, също трябва да се считат за част от ландшафта в описания по-горе географски смисъл.

28 — Вж. Meyers Enzyklopädisches Lexikon, op. cit., посочено в бележка под линия 23, том 14, стр. 598.

29 — В Shorter Oxford Dictionary, op. cit., посочено в бележка под линия 24, том 1, стр. 1536, понятието „ландшафт“ се определя на английски език като понятие от географията по следния начин: „*a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents*“.

30 — Вж. Meyers Enzyklopädisches Lexikon, op. cit., посочено в бележка под линия 23, том 14, стр. 598.

31 — Вж. за целта подробната статия относно понятието „*landscape architecture*“ в The New Encyclopaedia Britannica, op. cit., посочено в бележка под линия 27, том 7, стр. 139 и сл.

72. В резултат на това се налага изводът, че пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, също трябва да се считат за „елементи на ландшафта“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003.

75. Мерките, предвидени в английските правила за прилагане, следователно са напълно подходящи, за да гарантират запазването на елементите на ландшафта.

г) Поддържането на обществени пътища като мярка, целяща „поддръжка“ и „да се избегне влошаването на естествените местообитания“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003

в) Мярка, целяща „запазване на елементите на ландшафта“

73. Като налага на земеделските стопани задължението за поддържане на пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, държавата членка изпълнява своето задължение, произтичащо от общностното право във връзка с приложение IV към Регламент № 1782/2003, а именно да осигури елементите на ландшафта да не се премахват и да се запазват.

76. Подобна мярка би следвало същевременно да се квалифицира като „въпрос“, свързан с „поддръжката“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003. Този въпрос включва [въпросите] както „да се осигури едно минимално ниво на поддръжка“, така и „да се избегне влошаването на естествените местообитания“.

74. Английските правила за прилагане имат за цел да гарантират трайното запазване на подобни обществени пътища. Те съдържат разпоредби, целящи да приканят селскостопанския производител към опазването на обществените пътища. От една страна, те му забраняват, под заплаха от наказание, да нарушава повърхността на видима пътека, видима алея за езда или на всякакъв друг обществен път. От друга страна, го задължават в случай на нарушение да възстанови повредената пътека или алея за езда, за да се гарантира в достатъчна степен упражняването на правото на преминаване.

77. Ако се тръгва от хипотезата, както е в настоящото заключение, за широко понятие за ландшафт, което включва и обществените пътища като елементи на ландшафта, липсва каквато и да е пречка определените за опазването им мерки, както са предвидени в английските правила за прилагане, да се считат за „поддръжка“ по смисъла на тази разпоредба.

78. Независимо от това, според мен няма никакво съмнение, че обществените пътища имат голямо значение за поддържането на жизненото пространство на хората в селските райони, още повече че

още в римското право е признато значението на сервитутите за преминаване за икономическото развитие на човека [32]. Преди всичко сервитутите за преминаване дават възможност на земеделските стопани да имат достъп до обработваните от тях площи.

79. От друга страна, обществените пътища насърчават, както се установява и от акта за преюдициално запитване [33], мобилността на жителите в селските райони, както и на посетителите от други части от държавата. Именно в регионите с привлекателен ландшафт пътеките и туристическите маршрути могат да подобрят възможностите за достъп на обществеността до природата и по този начин да предложат възможност за еднодневни и по-продължителни екскурзии, което от своя страна допринася за отдиха на селското и на градското население [34]. Функцията на околната среда, свързана с предоставянето на възможности за отдих и насърчавана с наличието на обществени пътища, съдържа от своя страна икономически предимства за селското население, чийто поминък нерядко зависи и от туризма, тъй като за него е фактор, създаващ стойност.

80. Същевременно обществените пътища служат за опазването на околната среда, като маркират безопасните за флората и фауната туристически маршрути за посетителите и по този начин гарантират, че причиненото от човека увреждане на околната среда е в границите на разумното. Така те допринасят за опазването на естествените местообитания на животните и растенията. Едновременно с това те позволяват туристите, включително

32 — Според *Monier*, R. Manuel élémentaire de droit romain. 6. ed. Paris 1947. p. 432, предназначението на поземлените сервитути, които включват и сервитутите за преминаване, е било да служат за извличането на оптимална икономическа полза от даден поземлен имот. Римското право е разграничавало поземлените сервитути на полски поземлени сервитути (*servitutes praediorum rusticorum*) и градски поземлени сервитути (*servitutes praediorum urbanorum*). Критерият за това разграничение е бил не местоположението на съответните поземлени имоти, а за каква цел е служел сервитутът. Полските поземлени сервитути включват правото на преминаване през даден поземлен имот (*iter*), правото да се пътува през този имот (*via*), правото на прекарване на добитък през него (*actus*) и правото на водопрекарване (*acquae ductus*). Тези четири сервитута са вероятно исторически най-рано възникналите, познати на римското право. Правото на преминаване (*iter*) е давало право и на езда. Правото на *via* е включвало правото да се върви пеша, да се пътува и да се прекарва добитък. Било е възможно сервитутът за *acquae ductus* да включва и правото на водоползване от водоизточник. Другите видове полски поземлени сервитути са включвали допускането на водопой на животни, на водочерпене, на паша на животни и на търсене на минерали (вж. *Mayer-Maly*, T. Römisches Recht. 2. ed., 1999, p. 97 sq.).

33 — Актът за преюдициално запитване възпроизвежда определени пасажи от оценката на въздействието върху околната среда (*Regulatory Impact Assessment*). В нея се разглеждат икономическите последици, екологичните последици, общите последици за страната и последиците от английските правила за прилагане на регионално равнище.

34 — Вж. *Ditt*, K. Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990, in: Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen (ed. Franz-Josef Brüggemeier, Jens Ivo Engels). 2005. p. 39, който посочва, че по отношение на Англия и Уелс законодателството в областта на опазването на природата още през 40-те години на миналия век е правело разграничение между строго опазване на природата за научни цели, от една страна, и опазване на природата и на ландшафта за естетически и туристически цели, от друга страна. Що се отнася до опазването на природата и на ландшафта за естетически и туристически цели, Британският парламент приема на 18 март 1949 г. National Parks and Access to the Countryside Act. Законът предвижда по-конкретно, че County Councils следва да предоставят достъп на населението, търсещо възможности за отдих, до незаета неземеделска земя по силата на споразумение със собственика, както и да гарантират старите сервитути за преминаване и да учредят нови сервитути за преминаване. Наред със създаването на природни паркове целта е да се създадат така наречените Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB). Поради нарастващия интерес от използването на природата и ландшафта в следвоенния период, правителството приема на 3 август 1968 г. Countryside Act. Той разкрива пред County Councils възможността да създадат County Parks за търсещото отдих население срещу възстановяване на значителна част от разходите от страна на държавата. Понастоящем действащият Countryside and Rights of Way Act 2000 урежда достъпа на обществеността до селските райони, като от съображенията от този закон е видно, че той преследва и екологични цели като „опазването на природната красота на даден регион“, „опазването на природата“ и „защитата на фауната“.

туристите на поход, да не се отклоняват от специално маркираните пътища и да не навлизат без разрешение в евентуално граничещите земеделски полета, причинявайки щети на отглежданите в тях култури.

81. В това отношение съществува законен обществен интерес от редовното поддържане на обществените пътища и опазването им от разрушаване. Доколкото служи на тази цел, задължението за поддържане на пътищата, обременени с обществени сервитути за преминаване, може също да бъде определено като мярка, целяща „да се избегне влошаването на естествените местообитания“ по смисъла на приложение IV към Регламент № 1782/2003.

3. Изводи

82. В обобщение, член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него предоставят на държавите членки широко право на преценка във връзка с определянето на минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние [35].

83. Минималните изисквания по смисъла на тази разпоредба включват също онези, които служат главно на цел, свързана с екологичната политика. Поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване, може да бъде квалифицирано като попадащо в тази категория минимални изисквания, още повече че, от една страна, от приложение IV следва, че определените в него стандарти включват изискването да не се премахват, т.е. да се запазят елементите на ландшафта. Обществените пътища представляват, както вече се посочи, елементи на ландшафта по смисъла на посочената разпоредба [36].

84. От друга страна, законоустановено задължение като предвиденото в английските правила за прилагане, гарантира минимално равнище на поддръжка по смисъла на приложение IV, тъй като осигурява не само минимално равнище на поддръжка, но и избягване на влошаването на естествените местообитания [37].

85. Ето защо поддържането на обществени пътища като определено на регионално равнище минимално изискване по смисъла на член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 е съвместимо с рамката, определена в приложение IV. Впрочем няма никакво основание да се счита, че сама по себе си тази мярка е непропорционална спрямо преследваната цел да се поддържа цялата селскостопанска земя в добро селскостопанско и екологично състояние. Прилагането на „критерии, които са пропорционални, обективни и градирани“, предвидено в съображение 2 от Регламент № 1782/2003, се отнася до решението, което дадена държава членка трябва да вземе в конкретния случай на оттегляне на помощ, по чиято законосъобразност, ако е необходимо, следва да се

35 — Вж. точка 57 от настоящото заключение.

36 — Вж. точка 72 от настоящото заключение.

37 — Вж. точки 77—81 от настоящото заключение.

произнесе компетентната национална юрисдикция. Накрая трябва да се посочи, че съгласно съображение 2 от този регламент подобно оттегляне на помощта не засяга санкциите, определени по силата на други разпоредби на законодателството на Общността или на националното законодателство.

86. Следователно английските правила за прилагане попадат в регулаторната рамка, определена от Регламент № 1782/2003.

87. Ето защо на първия преюдициален въпрос трябва да се отговори в смисъл, че държава членка може да включи сред стандартите си за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и приложение IV към него, изисквания относно поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване.

Б — *По втория въпрос*

88. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали общата забрана за дискриминация, предвидена в общностното право, не допуска различно прилагане на общностното право в отделните региони на държава членка — когато вътрешният конституционен режим на държавата членка предвижда, че регионалните органи разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка — което прилагане предвижда в тези различни части различни стандарти в областта на добрите селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и в приложение IV към него.

1. По децентрализираното прилагане на общностното право

89. Преди да разгледам твърдяното от жалбоподателя по главното производство нарушение на общата забрана за дискриминация, предвидена в общностното право, считам за необходимо да се отбележи, че общностното право допуска децентрализирано прилагане както на равнище държави членки, така и на регионално равнище. Това се обяснява, от една страна, с потребността на ОСП от децентрализирано и диференцирано прилагане, но и, от друга страна, с признатата в практиката на Съда конституционна автономия на държавите членки по отношение на разпределянето на правомощията им на национално равнище.

а) Децентрализирано и диференцирано правоприлагане в рамките на ОСП

90. Насоките на реформата на ОСП, въведена с „Програма 2000“, включват децентрализация на правомощията от Общността към местно равнище и гъвкаво програмиране чрез цял набор от мерки, които могат да бъдат прилагани съобразно специфичните потребности на държавите членки [38]. Иначе казано, оттогава децентрализацията и диференциацията представляват носещите елементи на настоящата ОСП [39].

91. Регламент № 1782/2003 прилага този политически подход, като в член 5, параграф 1 изрично овластява държавите членки да определят „на национално или на регионално равнище“ минимални изисквания. Това показва, че общностният законодател не е счел за необходимо да има единен регулаторен подход във всяка държава членка, а всъщност е възнамерявал да предостави на всяка държава членка избора на подходящото регулаторно равнище в рамките на съответната ѝ политическа система.

92. Децентрализираната уредба на правото в областта на селското стопанство отчита обстоятелството, че регионалните диференциации са изцяло наложителни. Така член 33, параграф 2, буква а) ЕО изисква при изработването на ОСП и специфичните методи за нейното прилагане да се вземат предвид структурните и естествените неравенства между различните селскостопански райони. Свободата на действие, която Регламент № 1782/2003 предоставя на националните и на регионалните органи при вземането на решения относно прилагането, допринася допълнително за диференциация, съобразена с потребностите на всеки регион [40].

38 — Вж. информационната брошура „Програма 2000: Един по-силен и разширен Съюз“ на Комисията, стр. 7 (достъпна на: http://ec.europa.eu/agenda2000/index_en.htm). Освен това в мотивите към „Програма 2000“ се посочва, че: „[в] 15-те държави на Съюза селското стопанство се характеризира с голямо многообразие по отношение на природните си ресурси, методи на култивиране, конкурентоспособност и равнище на доходите, както и на традициите си. Това е една от силните страни на европейското селско стопанство, която съставлява неговата специфика и значение. При все това, с цел да се извлече по-голяма полза, това многообразие изисква да се направят съответни заключения за селскостопанската политика — начинът на функциониране и управление на ОСП понастоящем бяха предназначени за общност на шестте и оттогава почти не са претърпели промени. Тя не може да се справи с потребностите на Съюз на 15-те, който се подготвя за приемането на нови членки. Тя поражда усложнения, бюрокрация и в крайна сметка неразбиране у земеделските стопани. Поради това е необходимо да се създаде нов *децентрализиран* модел, който предоставя на държавите членки възможността самостоятелно да уреждат определени въпроси, отчитайки в по-голяма степен спецификата на съответните сектори или на съответните местни дадености “ [неофициален превод] (COM(1998)158 окончателен, стр. 3).

39 — Вж. също *Priebe*, R., op. cit., посочено в бележка под линия 17, стр. 1351 и *Adam*, V., op. cit., посочено в бележка под линия 9, стр. 239.

40 — *Boch*, C. Devolution and Community law, in: A true European. 2005. p. 54, отбелязва, че при вземането на решения децентрализираните органи трябва да се справят в нарастваща степен с материи, в които общностният законодател определя основните политически цели. Това се отнася и до положения, в които на децентрализираните органи, които вземат решения, се предоставя свобода на преценка. Въпреки това тази свобода на преценка им дава възможност да отчитат регионални или местни различия.

93. Други съображения, като например по-голямата близост на национални, регионални и дори местни органи за вземане на решения до предмета на регулиране и до гражданите [41], опростяването на законодателството, както и намаляването на обременяването на администрацията са възможни аргументи в подкрепа на тезата за децентрализираната уредба на правото на Общността в областта на селското стопанство, стига винаги да се спазват общностните цели в рамките на ОСП.

94. Не на последно място, децентрализираната уредба на правото на Общността в областта на селското стопанство отчита по-голямото значение на регионите в Европейския съюз, което намира израз например в установяването на договорна основа на принципа на субсидиарност в Договора от Маастрихт, в създаването на Комитета на регионите, в отговорността на регионите за прилагането на общностното право и във възможността да бъдат представлявани в Съвета по силата на член 203 ЕО. Освен това тя отчита настоящите амбиции за децентрализация в държавите членки, какъвто е например случаят с Обединеното кралство, преследващи от политическа гледна точка до голяма степен подобна логика [42], което предполага конвергенция в развитието на общностно равнище и на равнище държави членки [43].

б) Автономия на държавите членки по отношение на разпределянето на правомощията им в национален план

95. На последно място, децентрализираното прилагане на общностното право

41 — Тези съображения са съвместими най-малкото с идеята за субсидиарност, без с това да се подтвърждава приложимостта на член 5, втора алинея ЕО, още повече че съгласно тази разпоредба принципът на субсидиарност не се прилага в случая на изключителна компетентност на Общността. В правната доктрина е спорен въпросът в каква степен Общността има изключителна компетентност в областта на селското стопанство (вж. по този въпрос *Schawartz*, W., op. cit., посочено в бележка под линия 4, член 37, точка 7, стр. 38). Дори да се приеме, че съществуват конкуриращи се правомощия между Общността и държавите членки (вж. Решение от 17 май 1990 г. по дело Weingut Dietz-Matti, C-158/89, Recueil, стр. I-2013), регулаторната интензивност, която съществува в областта на селското стопанство и постоянно нараства, както и обстоятелството, че почти всички общи правни уредби в тази област са във формата на регламенти, едва ли все още са оставили свобода на действие на отделните държави членки. От друга страна, идеята за субсидиарността, както правилно отбелязват *Lenaerts*, K., Van Nuffel, P. Constitutional Law of the European Union. 2. ed. London 2005. 5—029, p. 102, като политически принцип датира от по-отдавна в сравнение с разпоредбата на член 5, втора алинея ЕО и поради това още преди да бъде закрепена в Договора, е оказала влияние върху редица области на общностна политика, в това число и върху ОСП.

42 — Вж. *Leyland*, P. La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli, in: Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea. Torino 2003., p. 91 sq., който посочва, че преразпределението на правомощия между регионите в Обединеното кралство, наричано „devolution“, по същество има за цел модернизиране на административната държава, която приобщава гражданите в по-голяма степен към мястото, където се вземат важните решения. Освен това според автора това развитие има за цел да гарантира, че се отчитат особеностите на всеки регион.

43 — *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 2003. p. 144 sq., говори за конвергенция между „devolution“ в Обединеното кралство и процеса на конституционализиране на Европейския съюз, който насърчава автономията на големите по териториален обхват регионални органи. *Birkinshaw*, P. Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution, in: L'Europa tra federalismo e regionalismo. Milano 2003, p. 67, подчертава обстоятелството, че „devolution“ е проведено в Обединеното кралство по време, когато регионите са придобивали все по-голямо значение в Европейския съюз.

е съвместимо с постоянната практика на Съда [44], от която следва, че всяка държава членка може свободно да разпределя в национален план правомощията, включително законодателните правомощия, както счита за целесъобразно, и да прилага актовете от общностното право, които не са пряко приложими, посредством мерки, взети от регионалните или местните органи, стига това разпределение на правомощия да позволява правилното прилагане на съответните актове от общностното право. Следователно въпросът кой е органът, който транспонира например една директива в държава членка, е уреден не от общностното право, а от националните разпоредби за компетентност на всяка държава членка [45].

96. Обратната страна на тази неутралност на общностния правов ред по отношение на организационната структура на държавите членки от своя страна се състои в това, че в същата степен, в която дадена държава членка има право да разпределя правомощията си в национален план както счита за целесъобразно и както предвижда нейният конституционен режим, не се допуска тя да се позовава на национални обстоятелства, за да не изпълни задълженията си, произтичащи от общностното право [46].

97. Вярно е, че в член 249, трета алинея ЕО Договорът предвижда изрично система от децентрализирано транспониране и прилагане на общностното право само по отношение на директивата като правна форма. При все това тази система се прилага и в случая на транспонирането и прилагането на други актове от общностното право, като например на регламент, който изисква да бъде конкретизиран посредством законодателни актове на държавите членки [47]. Регламент № 1782/2003, както вече се посочи [48], трябва да бъде квалифициран като попадащ в тази категория актове от общностното право.

44 — Решение от 12 юни 2003 г. по дело Комисия/Люксембург (C-97/01, Recueil, стр. I-5797, точка 37), Решение от 13 септември 2001 г. по дело Комисия/Испания (C-417/99, Recueil, стр. I-6015, точка 37), Решение от 10 ноември 1992 г. по дело Hansa Fleich (C-156/91, Recueil, стр. I-5567, точка 23), Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-131/88, Recueil, стр. I-825, точка 71), Решение от 14 януари 1988 г. по дело Комисия/Белгия (227/85—230/85, Recueil, стр. 1, точка 9) и Решение от 25 май 1982 г. по дело Комисия/Нидерландия (97/81, Recueil, стр. 1819, точка 12 и 96/81, Recueil, стр. 1791, точка 12). Вж. освен това заключението на генералния адвокат Sharpston, представено на 28 юни 2007 г. по дело Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon (C-212/06, Сборник, стр. I-1683, точка 101) и заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer, представено на 10 декември 2002 г. по дело Комисия/Германия (C-103/01, Recueil, стр. I-5369, точка 27).

45 — В този смисъл *Ruffert*, M., op. cit., посочено в бележка под линия 18, член 249, точка 63, стр. 2140.

46 — По това общностният правов ред разкрива своя — признат и от Съда — произход от международното публично право (вж. Решение от 5 февруари 1963 г. по дело Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, стр. 25 и Решение от 15 юли 1964 г. по дело Costa/ENEL, 6/64, Recueil, стр. 1269). Международното публично право урежда само отношенията между държавите, без да се намесва във вътрешните им работи. Ето защо, с оглед на принципа на суверенитет на държавите, то няма връзка с въпроси, отнасящи се до правото в областта на държавното устройство. Вследствие на това е в съответствие с правен принцип на международното обичайно право, кодифициран в член 27 от Виенската конвенция за правото на договорите, че страна по договор не може да се позовава на разпоредбите на своето вътрешно право като оправдание за неизпълняване на международен договор. Както правилно посочва *Boch*, C., op. cit., посочено в бележка под линия 41, стр. 54, формално погледнато, Договорите за ЕС и за ЕО представляват международни споразумения, които са обвързващи за държавите членки. Обстоятелството, че те са страните по Договорите, означава за Съюза, че съответният вътрешен конституционен ред на държава членка трябва да е ирелевантен. Вътрешните работи не засягат Съюза, който по принцип трябва да остане „слял“ по отношение на разпределянето на правомощията в национален план.

47 — Вж. Решение от 17 декември 1970 г. по дело Scheer (30/70, Recueil, стр. 1197, точка 10) и Решение от 20 октомври 1981 г. по дело Комисия/Белгия (137/80, Recueil, стр. 2393, точки 3—9). В този смисъл вж. също *Lenaerts*, K., Van Nuffel, P., op. cit., посочено в бележка под линия 42, точка 14-047, стр. 607.

48 — Вж. точка 58 от настоящото заключение.

98. Налага се изводът, че не противоречи на общностното право, когато вътрешният конституционен режим на държава членка предвижда, че различни децентрализирани органи разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка и самите тези органи, по силата на предоставените им законодателни правомощия, прилагат стандартите за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и в приложение IV към него.

2. По оплакването, изведено от нарушение на забраната за дискриминация

99. Забраната за дискриминация, установена в член 34, параграф 2 ЕО, на която жалбоподателят по главното производство явно се позовава [49], е специфичен израз на общия принцип на равенство, който е част от принципите на общностното право и изисква да не се третират по различен начин сходни ситуации и да не се третират еднакво различни ситуации, освен ако такова третиране не е обективно обосновано [50].

100. Според практиката на Съда държавите членки трябва да спазват установения в член 34, параграф 2 ЕО принцип, когато транспонират правна уредба на общностното право, и по-специално когато тази правна уредба им дава право на избор между няколко начина на приложение или няколко възможности [51]. Следователно забраната за дискриминация като норма от обективното право не се прилага единствено спрямо общностния законодател, към когото е насочена на първо място, но

49 — Вярно е, че жалбоподателят по главното производство се позовава в писменото си становище само на общите принципи за недопускане на дискриминация и на равенство, но препраща към практиката на Съда по член 34, параграф 2 ЕО. Към настоящия случай обаче е приложим само член 34, параграф 2 ЕО, съдържащ специфична забрана за дискриминация, която се прилага не само за общата организация на селскостопанските пазари, но и за цялата ОСП (в този смисъл вж. също *Schwartz*, W., op. cit., посочено в бележка под линия 4, член 34, точка 30, стр. 34).

50 — Вж. Решение на Съда от 23 октомври 2007 г. по дело Полша/Съвет (C-273/04, Сборник, стр. I-8925, точка 86), Решение от 22 юни 2006 г. по дело Белгия/Комисия (C-182/03, Recueil, стр. I-5479, точка 170), Решение от 30 март 2006 г. по дело Испания/Съвет (C-87/03 и C-100/03, Recueil, стр. I-2915, точка 48), Решение от 6 март 2003 г. по дело Niemann (C-14/01, Recueil, стр. I-2279, точка 49), Решение от 13 април 2000 г. по дело Karlsson и др. (C-292/97, Recueil, стр. I-2737, точка 39), Решение от 10 март 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-122/95, Recueil, стр. стр. I-973, точка 62), Решение от 17 април 1997 г. по дело EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, стр. I-1961, точка 35), Решение от 17 октомври 1995 г. по дело Fishermen's Organisations и др. (C-44/94, Recueil, стр. I-3115, точка 46), Решение от 10 януари 1992 г. по дело Kühn (C-177/90, Recueil, стр. I-35, точка 18), Решение от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет (203/86, Recueil, стр. 4563, точка 25), Решение от 25 ноември 1986 г. по дело Klensch и др. (201/85 и 202/85, Recueil, стр. 3477, точка 9), Решение от 27 март 1980 г. по дело Salumi и др. (66/79, 127/79 и 128/79, Recueil, стр. 1237, точка 14), Решение от 19 октомври 1977 г. по дело Ruckdeschel и Ströh (117/76 и 16/77, Recueil, стр. 1753, точка 7) и Решение по дело Moulins и Huileries de Pont-à-Mousson и Providence agricole de la Champagne (124/76 и 20/77, Recueil, стр. 1795, точка 16), Решение от 25 октомври 1978 г. по дело Koninklijke Scholten-Honig и De Bijenkorf (125/77, Recueil, стр. 1991, точка 26) и Решение по дело Royal Scholten-Honig и Tunnel Refineries (103/77 и 145/77, Recueil, стр. 2037, точка 26), както и моето заключение от 4 септември 2008 г. по дело Комисия/Испания (C-338/06, Сборник, стр. I-10139, точка 57).

51 — Решение по дело Klensch и др., посочено в бележка под линия 51, точка 10 и Решение от 14 юли 1994 г. по дело Graff (C-351/92, Recueil, стр. I-3361, точки 17 и 18).

също и спрямо държавите членки, доколкото последните действат например въз основа на оправомощаване с регламент на Общността или в изпълнение на такъв регламент [52].

101. Приложимостта на забраната за дискриминация, предвидена в общностното право, на първо място предполага от правна гледна точка наличието на неравно третиране, като в случая възниква въпросът за относимата референтна рамка. Към тази референтна рамка спада по-конкретно кръгът от онези лица, които могат да бъдат включени в сравнението [53].

а) Относимата референтна рамка за преценката на неравно третиране

i) Прилагане по аналогия на критериите за определяне на селективността в областта на правото на държавните помощи

102. Както германското правителство правилно посочва, в конкретния случай референтната рамка за преценката на неравно третиране не трябва непременно да се определя в рамките на територията на дадена държава членка, а може да се ограничи до част от тази територия.

103. Този извод вече е уточнен от Съда по отношение на правото на държавните помощи, и по-специално в Решение по дело Португалия/Комисия [54], което се отнася до разглеждането на въпроса дали регионално ограничени данъчни намаления трябва да се считат за държавни помощи, които „поставя[т] в по-благоприятно положение [...] определени предприятия или производството на някои стоки“, т.е. имат селективен характер.

104. Както Съдът пояснява в това решение, що се отнася до преценката на условието за селективност, което е част от понятието за държавна помощ, от съдебната практика следва, че член 87, параграф 1 ЕО изисква да се установи дали в рамките на дадения правопорядък дадена национална мярка може да постави в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“ спрямо други предприятия или друго производство на някои стоки, които биха се оказали, с оглед на преследваните от споменатия правопорядък цели, в сходно фактическо и правно положение [55]. Според Съда подобна констатация се налага по отношение на мярка, приета не от националния законодател, а от субдържавно образувание, тъй като мярка, приета от регионален орган, а не от централната власт, може да представлява държавна помощ, когато са

52 — Вж. в този смисъл *Van Rijn*, T. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar (ed. Groeben/Schwarze), Band 1, 6. ed., art. 34 EG, 59.

53 — Решение от 6 декември 2007 г. по дело Voß (C-300/06, Сборник, стр. I-10573, точка 40) и Решение от 13 януари 2004 г. по дело Allonby (C-256/01, Recueil, стр. I-873, точки 61 и 73).

54 — Решение от 6 септември 2006 г. по дело Португалия/Комисия (C—88/03, Recueil, стр. I-7115, точка 57).

55 — Решение по дело Португалия/Комисия, посочено в бележка под линия 55, точка 54, Решение от 3 март 2005 г. по дело Heiser (C-172/03, Recueil, стр. I-1627, точка 40), Решение от 29 април 2004 г. по дело GIL Insurance и др. (C-308/01, Recueil, стр. I-4777, точка 68) и Решение от 8 ноември 2001 г. по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Recueil, стр. I-8365, точка 41).

изпълнени необходимите условия за прилагането на член 87, параграф 1 ЕО [56].

105. В това отношение Съдът взема предвид дали субдържавно образувание притежава фактически и правен статут, предоставящ му достатъчна автономия по отношение на централното правителство на държава членка, за да може — именно то, а не централното правителство — чрез мерките, които приема, да изпълнява основна роля при формирането на политическата и икономическа среда, в която предприятията упражняват дейността си [57]. В подобен случай територията, върху която субдържавното образувание, автор на мярката, упражнява своите правомощия, а не националната територия в нейната цялост, представлява релевантният контекст за изследване на въпроса дали дадена мярка, приета от подобно образувание, поставя в по-благоприятно положение определени предприятия в сравнение с други, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на целта, преследвана от мярката или от съответния правен режим [58].

106. Изглежда ми логично да се приложи подобен подход към настоящото положение, тъй като прилаганите от Съда критерии са от помощ при преценката за съществуването на положение, което, независимо от специфичната за материята терминология — в случая на терминологията на правото в областта на държавните помощи, така наречената селективност — в крайна сметка не представлява нищо друго освен неравно третиране на икономически оператори.

107. Ако този подход се приложи по аналогия към настоящото положение, относимата референтна рамка за преценката на дискриминационния характер на разглежданата правна уредба би трябвало да се ограничи до съответната част от територията на дадена държава членка, чиито административни органи притежават собствени законодателни правомощия по силата на съответно приложимите конституционни разпоредби.

108. В конкретния случай за референтната рамка би следвало да се определи Англия като част от територията на Обединеното кралство, още повече че правителството на Обединеното кралство, както се спомена в началото [59], съгласно законодателството, уреждащо децентрализацията, и „Memorandum of Understanding“ по принцип предприема действия само по отношение

56 — Решение по дело Португалия/Комисия, посочено в бележка под линия 55, точка 55 и Решение от 14 октомври 1987 г. по дело Германия/Комисия (248/84, Recueil, стр. 4013, точка 17).

57 — Решение по дело Португалия/Комисия, посочено в бележка под линия 55, точка 62. Следователно трябва да се провери дали действително е налице децентрализация. *Eisenmann*, C. Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale. Paris 1948. p. 86 sq., от своя страна прави разграничение между чиста или цялостна, от една страна, и частична или относителна децентрализация, от друга страна. Първият вариант е налице, когато дадено действие, свързано с упражняването на публична власт, се изпълнява само от децентрализирани органи. Вторият вариант предполага участие както на централни, така и на децентрализирани органи, като последните имат приоритетно положение.

58 — Решение по дело Португалия/Комисия, посочено в бележка под линия 55, точка 66.

59 — Вж. точки 10—13 от настоящото заключение. *Loughlin*, J. The European Dimension of UK Devolution, in: La Costituzione britannica/The British Constitution. 2005, vol. 1, p. 483, разглежда ролята на регионалния законодател, а не правомощията за прилагане на правителството на Обединеното кралство. Във връзка с това той отбелязва, че с изключение на Англия всички други части от територията на Обединеното кралство (Шотландия, Уелс и Северна Ирландия) имат собствени политически органи. Англия няма собствен парламент или консултативна асамблея. Вместо това Британският парламент е същевременно парламент на Обединеното кралство и на Англия.

на Англия. Според националното законодателство то е компетентно за определянето на минималните изисквания за добро селскостопанско и екологично състояние съгласно член 5 от Регламент № 1782/2003. В този смисъл в областта на селското стопанство то упражнява правомощията на регионално правителство, сходни с тези на другите регионални правителства в другите части от територията на Обединеното кралство.

ii) Идентифициране на източника на дискриминация

109. В специфични случаи на дискриминация Съдът, с цел да определи относимата референтна рамка, прилага подход, основаващ се по същество на същите съображения, като отправната му точка е източникът на дискриминация. Според този подход е изключено да е налице дискриминация, когато не може да се счита, че установените различия, от които произтича неравно третиране, се дължат на един и същи източник. Според Съда в случай като този липсва образувание, което да е отговорно за неравното третиране, и ако е необходимо, да възстанови равното третиране [60].

110. Посоченият подход е прилаган предимно към положения, в които правните субекти са се позовали на принципа на равно заплащане на мъжете и жените, прогласен в член 141 ЕО. Така в Решение по дело Allonby [61] Съдът не приема, че е налице нарушение на забраната за дискриминация в случай, в който жена преподавател отправя искане до своя работодател, агенция, предоставяща услуги за един колеж, да получи същото заплащане като мъжете, работещи в този колеж. Съдът мотивира решението си със съображението, че като посредническо предприятие агенцията не представлява едно образувание със същинския работодател, колежа. Съдът приема, че вследствие на това обезщетенията за предоставените услуги не произтичат от същия финансов източник [62]. Доколкото не може да се счита, че разликите в заплащането се дължат на един и същи източник, не може да се прави позоваване на член 141 ЕО.

111. При все това считам, че този подход е приложим и в случая на транспонирането или прилагането на общностното право от страна на държавите членки като разглеждания в настоящото производство, защото той се основава на съображението, че положения на неравенство сами по себе си не могат да бъдат основание да се твърди, че е налице дискриминация. Напротив, по дефиниция дискриминацията предполага, че неравенството може да бъде вменено в отговорността на един

60 — Решение по дело Allonby, посочено в бележка под линия 54, точка 46 и Решение от 17 септември 2002 г. по дело Lawrence и др. (C-320/00, Recueil, стр. I-7325, точка 18).

61 — Посочено в бележка под линия 54, точка 46.

62 — Според *Evtimov*, E. Anmerkung zum Urteil Allonby. — Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. No. 2004, p. 214, това е било решаващото съображение, поради което е била изключена дискриминация в това положение.

и същи участник [63]. От това неизбежно следва, че за източник на дискриминация може да се счита по принцип само съответният публичен орган [64], който в обхвата на териториалната си юрисдикция приема мерки за транспониране или прилагане с действие за правните субекти под тази юрисдикция. Евентуални разлики в третирането между адресатите на дадена национална правна уредба могат да бъдат вменени само на тези публични органи, като само те могат да ги отстранят.

112. По тази причина разлики в различните национални законодателства не представляват дискриминация, тъй като те не произтичат от поведението на същия публичен орган [65]. Точно обратното, те са свободни да приемат правила в областите, които попадат в рамките на тяхната компетентност, така че само разликата в регламентирането на даден въпрос в две различни държави членки не може да представлява нарушение на принципа за дискриминация.

113. Това обстоятелство отдавна е признато в практиката на Съда [66]. В този смисъл Съдът за първи път в Решение по дело Van Dam en Zonen и др. [67] уточнява, че прилагането на национални разпоредби не може да се счита за нарушение на принципа за недопускане на дискриминация само поради твърдението, че някои държави членки прилагат по-малко строги разпоредби.

114. Това е ясно на пръв поглед, тъй като противно тълкуване би довело до накърняване на свободата на законодателно действие на държавите членки, което трудно може да бъде обосновано.

115. Същото трябва да важи, когато вътрешният конституционен режим на държава членка предвижда, че различни

63 — Вж. в този смисъл *Plötscher*, S. Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Berlin 2003. p. 48, според който дискриминацията предполага, че неравенството може да бъде вменено на даден участник. Единствено положения на неравенство сами по себе си не могат да бъдат основание, за да се твърди, че е налице дискриминация. Докато не може да се установи, че съществуващите в рамките на група от обекти на сравнение (лица, стоки и прочие) неравни положения, като например различни конкурентни позиции, се дължат на поведението на един правен субект, не може да става дума за дискриминация. Следователно дискриминацията предполага, че неравенството може да бъде вменено на този, който налага дадена мярка. Според *Zerr*, H. Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Heidelberg 1961. p. 4, за да може да се говори за неравно третиране, е необходимо да са налице поне две прояви на поведение на едно и също лице.

64 — *Von Bogdandy*, A., in: Grabitz et Hilf. Das Recht der Europäischen Union. München 2008. Band I, art. 12, p. 9, отбелязва, че според преобладаващото схващане дискриминация е възможна, когато двете положения, които са предмет на сравнение, се уреждат от един и същи публичен орган. Според това схващане нарушението на забраната за дискриминация е изключено в случаите на разлики в третирането, произтичащи от съвпадението на правни уредби на различни публични органи, и по-специално на Съюза и на държава членка. Противното тълкуване би довело до накърняване на свободата на законодателно действие на държавите членки, което трудно може да бъде обосновано.

65 — Вж. също *Epiney*, A., in: EUV/EGV Kommentar (ed. C. Calliess, M. Ruffert), art. 12, p. 9, p. 480, и *Holoubek*, M., EU-Kommentar, op. cit., посочено в бележка под линия 15, член 12, точка 43, стр. 342 и сл.

66 — Вж. Решение от 13 февруари 1969 г. по дело Walt Wilhelm (14/68, Recueil, стр. 1, точка 13), Решение от 28 юни 1978 г. по дело Kenny (1/78, Recueil, стр. 1489, точка 18), Решение от 30 ноември 1978 г. по дело Bussone (31/78, Recueil, стр. 2429, точка 38 и сл.), Решение от 7 април 1979 г. по дело Auer (136/78, Recueil, стр. 437, точки 23—26), Решение от 3 юли 1979 г. по дело Van Dam en Zonen и др. (185/78—204/78, Recueil, стр. 2345, точка 10), Решение от 14 юли 1981 г. по дело Oebel (155/80, Recueil, стр. 1993, точка 9), Решение от 25 януари 1983 г. по дело Smit (126/82, Recueil, стр. 73, точка 27), Решение от 7 май 1992 г. по дело Wood и Cowie (C-251/90 и C-252/90, Recueil, стр. I-2873, точка 19), Решение от 24 ноември 1993 г. по дело Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, Recueil, стр. I-6097, точка 8), Решение от 14 февруари 1995 г. по дело Schumacker (C-279/93, Recueil, стр. I-225, точка 21) и Решение от 1 февруари 1996 г. по дело Perfili (C-177/94, Recueil, стр. I-161, точка 17).

67 — Решение по дело Van Dam en Zonen и др., посочено в бележка под линия 67, точка 10. Тази съдебна практика е доразвита в Решение по дело Oebel, посочено в бележка под линия 67, точка 9, Решение по дело Smit, посочено в бележка под линия 67, точка 27, Решение по дело Wood и Cowie, посочено в бележка под линия 67, точка 19 и в Решение по дело Perfili, посочено в бележка под линия 67, точка 17.

децентрализирани администрации разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка [68], още повече че общностното право — както видяхме — не само че допуска децентрализирано транспониране или прилагане на регионално или на местно равнище [69], но в случая на Регламент № 1782/2003 дори го изисква за целите на диференцираното прилагане на ОСП [70]. Следователно в случай като този единствено публичният орган може евентуално да бъде източникът на неравно третиране в съответната част от територията.

б) Изводи

116. Следователно този подход също води до извода, че в случая относимата референтна рамка трябва да се ограничи до Англия като част от територията на Обединеното кралство. По отношение на случай като разглеждания това означава, че в отделните части от територията на Обединеното кралство може действително да има положения на неравенство, но те не се дължат на неравно третиране, което би могло да бъде вменено на общ публичен орган, и поради това не е изпълнено съществено условие за прилагането на забраната за дискриминация съгласно член 34, параграф 2 ЕО.

117. Вследствие на това адресатът на мярка за прилагане, приета от регионален публичен орган, при обстоятелства като тези по главното производство не може да прави позоваване на нарушение на забраната за дискриминация, посочена в член 34, параграф 2 ЕО, само поради твърдението, че някои части от територията прилагат по-малко строги разпоредби.

118. Предвид гореизложеното стигам до извода, че не представлява недопустима дискриминация, когато в частите от територията на държава членка — доколкото вътрешният конституционен режим предвижда, че различните децентрализирани администрации разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка — се прилагат различни стандарти за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и в приложение IV към него.

68 — Вж. особеното мнение на съдията Matscher по дело Dudgeon с/у Обединено кралство (ЕСПЧ, Решение от 22 октомври 1981 г., Индивидуална жалба № 7525/76), в което той посочва, че многообразието от национални правни уредби, което е характерно за една федерална държава, само по себе си никога не може да представлява дискриминация и няма необходимост да се обосновава това многообразие. Според него да се твърди нещо друго, би означавало да се игнорира напълно същността на федерализма.

69 — Вж. точка 98 от настоящото заключение. *Boch*, C., op. cit., посочено в бележка под линия 41, стр. 57, стига до същия извод. Авторът е на мнение, че когато общностното право предоставя на държавите членки свобода на действие и конституционното право на държавата членка предвижда транспониране или прилагане от страна на децентрализирани органи, липсва каквато и да е пречка за възможността тези органи да упражняват правомощията си независимо един от друг. Във връзка с „devolution“ в Обединеното кралство авторът счита, че регионите на тази държава членка безспорно имат право да изпълняват по различен начин задължения, произтичащи от общностното право, което вече е факт в рамките на ОСП.

70 — Вж. точки 90 и 93 от настоящото заключение.

VIII — Заключение

119. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на High Court of Justice (England & Wales), както следва:

„1. Държава членка може да включва в стандартите си за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и в приложение IV към него, изисквания за поддържането на пътища, обременени с обществени сервитути за преминаване.

2. Не представлява недопустима дискриминация, когато в частите от територията на държава членка — доколкото вътрешният конституционен режим предвижда, че различните децентрализирани администрации разполагат със законодателни правомощия по отношение на различни части от територията на тази държава членка — се прилагат различни стандарти за добри селскостопански и екологични условия, определени в член 5, параграф 1 от Регламент № 1782/2003 и в приложение IV към него.“