CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 3 februarie 2009 [1]

Cuprins

I — Introducere . . . . . I - 6359

II — Cadrul juridic . . . . . I - 6359

A — Dreptul comunitar . . . . . I - 6359

B — Dreptul național . . . . . I - 6362

III — Situația de fapt și acțiunea principală . . . . . I - 6364

IV — Întrebările preliminare . . . . . I - 6365

V — Procedura în fața Curții . . . . . I - 6365

VI — Principalele argumente ale părților . . . . . I - 6366

A — Cu privire la prima întrebare . . . . . I - 6366

B — Cu privire la a doua întrebare . . . . . I - 6367

VII — Apreciere juridică . . . . . I - 6370

A — Cu privire la prima întrebare . . . . . I - 6370

1. Aspectele politicii de mediu din Regulamentul nr. 1782/2003 . . . . . I - 6371

a) Raporturile dintre agricultură și protecția mediului în cadrul PAC . . . I - 6371

b) Importanța protecției mediului în Regulamentul nr. 1782/2003 . . . . . I - 6372

c) Temeiurile juridice de drept primar . . . . . I - 6374

1 — Limba originală: germana.

2. Competențele statelor membre de a defini cerințele minime . . . . . I - 6374

a) Regulamentul nr. 1782/2003 ca temei de abilitare . . . . . I - 6374

b) Aplicarea concretă a Regulamentului nr. 1782/2003 în Anglia . . . . . I - 6376

i) Noțiunea „peisaj" în sensul Regulamentului nr. 1782/2003 . . . . . I - 6376

ii) Noțiunea de peisaj în sens descriptiv . . . . . I - 6377

iii) Noțiunea de peisaj în sens geografic . . . . . I - 6377

— Caracteristici topografice . . . . . I - 6377

— Definiția noțiunii de peisaj în sens geografic . . . . . I - 6378

c) Măsură care urmărește „menținerea particularităților topografice" . . . I - 6379

d) Întreținerea drumurilor publice ca măsură de „întreținere" și care urmărește „evitarea deteriorării habitatelor" în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782//2003 . . . . . I - 6379

3. Concluzii . . . . . I - 6381

B — Cu privire la a doua întrebare . . . . . I - 6382

1. Aplicarea descentralizată a dreptului comunitar . . . . . I - 6382

a) Punerea în aplicare descentralizată și diferențiată în cadrul PAC . . . . I - 6383

b) Autonomia statelor membre în ceea ce privește repartizarea competențelor interne . . . . . I - 6384

2. Cu privire la motivul privind încălcarea interdicției discriminării . . . . . I - 6386

a) Cadrul de referință relevant pentru aprecierea unei diferențe de tratament . . . . . I - 6387

i) Aplicarea corespunzătoare a criteriilor pentru determinarea selectivității în dreptul ajutoarelor . . . . . I - 6387

ii) Identificarea unei surse de discriminare . . . . . I - 6389

b) Concluzii . . . . . I - 6391

VIII — Concluzie . . . . . I - 6392

I — Introducere

1. În prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, High Court of Justice (England & Wales) (denumită în continuare „instanța de trimitere") a sesizat Curtea de Justiție a Comunităților Europene cu două întrebări preliminare referitoare la aplicarea la nivelul unui stat membru a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori [2].

2. Prima întrebare preliminară privește interpretarea articolului 5 alineatul (1) și a anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003. Instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă un stat membru este abilitat să includă în normele privind bunele condiții agricole și de mediu prevăzute de acest regulament cerințe privind întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă reprezintă o discriminare inadmisibilă faptul că normele privind bunele condiții agricole și de mediu, în sensul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003, diferă în funcție de regiunile unui stat membru, iar aceasta întrucât normele constituționale interne prevăd că diverse autorități descentralizate dispun de competențe legislative pentru diferitele regiuni ale statului membru.

3. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Horvath (denumit în continuare „reclamantul"), pe de o parte, și Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ministrul mediului, alimentației și al afacerilor rurale, denumit în continuare „pârâtul"), pe de altă parte, și având ca obiect legalitatea normelor naționale de aplicare ce stabilesc pentru teritoriul Angliei cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

4. La 29 septembrie 2003, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 1782/2003, care a intrat în vigoare la 28 octombrie 2003.

2 — Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO L 270, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177).

5. Acest regulament urmărește instituirea unei scheme de sprijin pentru venit acordat agricultorilor sub forma unei prime unice (denumit în continuare „regimul de plată unică"). Acest regim de plată unică trebuie să garanteze agricultorilor un venit minim „separat" de producție, conferindu-le „drepturi la plată" care să le permită să solicite anual plăți directe. Condiția obținerii acestor plăți directe în cadrul reglementării – în cazul în care agricultorul le solicită – este respectarea normelor de „condiționare" (articolul 3).

6. Condiționarea se compune din două elemente: „cerințele de reglementare în materie de gestionare" (articolul 4), care sunt stabilite de legislația comunitară, și „bunele condiții agricole și de mediu" (articolul 5).

7. Articolul 5 alineatul (1) din regulament prevede:

„Statele membre se asigură că toate terenurile agricole, în special cele care nu mai sunt exploatate pentru producție, sunt menținute în bune condiții agricole și de mediu. Statele membre definesc, la nivel național sau regional, cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu, pe baza cadrului stabilit în anexa IV, care țin seama de caracteristicile zonelor în cauză, în special de condițiile pedologice și climaterice, de modul de exploatare aplicat, de utilizarea terenurilor în cauză, de rotația culturilor, de practicile agricole și de structura exploatației, fără să aducă atingere normelor care reglementează bunele practici agricole aplicate în cadrul Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 și măsurilor agroecologice a căror aplicare depășește nivelul de referință al bunelor practici agricole."

8. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 prevede că dacă diversele condiții nu sunt respectate, valoarea totală a plăților directe care trebuie acordate în anul calendaristic în discuție este redusă sau eliminată.

9. Anexa IV la regulament are următorul cuprins:

„Bunele condiții agricole și de mediu prevăzute în articolul 5

Obiectul	Standarde
Eroziunea solului: Protejarea solului prin măsuri adecvate	— Acoperirea minimă a solului — Gestionarea minimă a terenului care să reflecte condițiile locale specifice — Terasele de reținere
Materiile organice din sol: Menținerea nivelului de materii organice din sol prin metode corespunzătoare	— Standardele în materie de rotație a culturilor, dacă este cazul — Gestionarea miriștilor
Structura solurilor: Menținerea structurii solurilor prin măsuri corespunzătoare	— Utilizarea unor utilaje corespunzătoare
Nivel minim de întreținere: Asigurarea unui nivel minim de întreținere și evitarea deteriorării habitatelor	— Densitatea minimă a vitelor și/sau regimuri corespunzătoare — Protejarea pășunilor permanente — Menținerea particularităților topografice — Evitarea apariției vegetației nedorite pe terenurile agricole”

B — *Dreptul național*

10. În 1998, Parlamentul Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a adoptat o reglementare care prevede un transfer de competențe către Țara Galilor, Irlanda de Nord și Scoția. În domeniile vizate de descentralizare, guvernul Regatului Unit nu rămâne, în principiu, competent decât în ceea ce privește Anglia.

11. Regimul juridic al relațiilor dintre guvernul Regatului Unit și autoritățile descentralizate este completat de un „Devolution Memorandum of Understanding", care urmărește să precizeze modalitățile acestor relații sub forma unei declarații politice de intenții. Potrivit reglementării privind transferul de competențe și „Memorandum of Understanding", autoritățile descentralizate sunt cele care pun în aplicare obligațiile ce decurg din dreptul comunitar care privesc domenii supuse transferului de competențe. Reglementarea privind transferul de competențe conferă miniștrilor Regatului Unit o competență reziduală de intervenție în cazul în care acest lucru se dovedește necesar pentru asigurarea respectării acestor obligații. Potrivit reglementării privind transferul de competențe, autoritățile descentralizate nu pot să acționeze sau să legifereze într-un mod incompatibil cu dreptul comunitar. Autoritățile descentralizate răspund în mod direct în fața instanțelor naționale, în aceleași condiții ca și guvernul Regatului Unit, pentru punerea în aplicare sau executarea necorespunzătoare a dreptului comunitar.

12. În principiu, politica agricolă comună în general și punerea în aplicare a regulamentului Consiliului în special fac parte din domeniile vizate de transferul de competențe și sunt, așadar, în sarcina fiecăreia dintre autoritățile descentralizate. Pentru acest motiv, în scopul de a îndeplini cerințele prevăzute la articolul 5 din Regulamentul nr. 1782/2003, pârâtul (care acționează, așadar, numai pentru Anglia) și fiecare dintre autoritățile descentralizate au adoptat propriile norme de aplicare, definind, în ceea ce privește bunele condiții agricole și de mediu, cerințe minime care sunt parțial diferite.

13. Pentru Anglia, normele de aplicare relevante sunt The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross appliance) (England) Regulations 2004 [Dispozițiile administrative din 2004 privind schemele de plată unică și de sprijin în cadrul politicii agricole comune (condiționare) (Anglia)], SI 2004/3196 (denumite în continuare „normele de aplicare engleze"), care au intrat în vigoare în Anglia la 1 ianuarie 2005.

14. La alineatele 26-29 din normele de aplicare, pârâtul a inclus în normele privind bunele condiții agricole și de mediu cerințe privind întreținerea drumurilor grevate de

servituți de trecere publică. Aceste cerințe sunt, între altele, definite astfel:

„26. Agricultorul nu trebuie:

a) să degradeze, fără autorizație sau justificare legală, suprafața unei cărări vizibile, a unei piste de călărie vizibile sau a oricărui alt drum public vizibil care constă în sau care cuprinde o șosea diferită de o șosea amenajată, într-un mod care împiedică exercitarea dreptului de trecere publică; și nici

b) să împiedice cu bună știință, fără autorizație sau justificare legală, libera circulație pe un drum public vizibil.

27. Agricultorul trebuie să mențină orice gard, poartă sau dispozitiv asemănător nemenționat la articolul 146 alineatul 5 din Legea din 1980 privind drumurile publice (Highways Act 1980), situat pe o cărare sau pe o pistă de călărie vizibilă, într-o stare care să permită evitarea oricărei dificultăți exagerate în exercitarea drepturilor persoanelor care folosesc această cărare sau această pistă.

28. (1) Atunci când agricultorul a degradat suprafețele unei cărări vizibile sau ale unei piste de călărie vizibile (cu excepția cărărilor din marginea câmpului) în cazurile autorizate de articolul 134 din Legea din 1980 privind drumurile publice, acesta este obligat, în termenul prevăzut la articolul 134 alineatul 7 din aceeași lege, eventual prelungit în temeiul articolului 134 alineatul 8,

a) să refacă suprafețele cărării vizibile sau ale pistei de călărie vizibile pe o lățime cel puțin egală cu lățimea sa minimă, astfel încât să permită exercitarea dreptului de trecere în condiții rezonabile și

b) să delimiteze cărarea sau pista la sol pe o lățime cel puțin egală cu lățimea sa minimă, astfel încât persoanele care doresc să le folosească să poată să le recunoască.

(2) Termenii «lățime minimă» în materie de drumuri publice au același sens cu cei din anexa 12A la Legea din 1980 privind drumurile publice.

29. Potrivit alineatelor 26, 27 și 28 ale prezentei anexe, termenii:

«pistă de călărie», «șosea», «cărare la marginea câmpului», «cărare» și «șosea amenajată» au sensul indicat la articolul 329 alineatul 1 din Legea din 1980 privind drumurile publice;

termenii «drum public» au sensul indicat la articolul 328 din Legea din 1980 privind drumurile publice;

și termenul «vizibil» înseamnă identificabil ca trecere pentru o persoană dotată cu o vedere normală care îl folosește pe jos sau călare."

15. Niciuna dintre normele de aplicare adoptate de autoritățile descentralizate nu conțin dispoziții echivalente celor de la punctele 26-29 din normele engleze.

16. Instanța de trimitere a rezumat după cum urmează consecințele juridice ale dispozițiilor relevante din Highway Act 1980:

„Degradarea suprafeței unei cărări vizibile sau a unei piste de călărie vizibile sau a oricărui alt drum public vizibil care constă în sau care cuprinde o șosea diferită de o șosea amenajată, reprezintă un delict, în temeiul articolului 131 A. Articolul 134 permite ararea cărărilor sau a pistelor de călărie cu excepția cărărilor din marginea câmpului, însă sancționează faptul de a nu le reface în termenele prevăzute. Obstrucționarea liberei treceri pe un drum public reprezintă un delict, în temeiul articolului 137. Articolul 146 alineatul 1 impune proprietarului terenului să întrețină orice gard, poartă sau dispozitiv asemănător. Așadar, alineatele 26-28 reflectă pe larg dispozițiile legii din 1980, însă doar în ceea ce privește servituțile de trecere vizibile. […]"

III — Situația de fapt și acțiunea principală

17. Reclamantul este un agricultor, asociat administrator al unei exploatări agricole familiale în comitatul Suffolk, Anglia. Acesta dispune de drepturi la plată în temeiul regimului primei unice. Terenurile acestuia sunt grevate de servituți de trecere publică potrivit dispozițiilor engleze relevante.

18. Reclamantul s-a adresat instanței de trimitere și a solicitat verificarea legalității alineatelor 26-29 din normele de aplicare engleze. Acesta susține că includerea cerințelor privind întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică este contrară dreptului comunitar. Acesta arată, pe de o parte, că drumurile publice nu sunt terenuri agricole și, pe de altă parte, că normele de aplicare engleze încalcă principiul egalității prevăzut de dreptul comunitar, întrucât niciuna dintre normele de aplicare adoptate de celelalte autorități descentralizate din Regatul Unit nu conțin dispoziții echivalente.

19. În acest context, instanța de trimitere a hotărât, în temeiul articolului 234 CE, să sesizeze Curtea cu o cerere de interpretare a Regulamentului nr. 1782/2003. Pârâtul a declarat apel împotriva acestei decizii, care a fost respins de Court of Appeal.

IV — Întrebările preliminare

20. Prin decizia din 11 iulie 2007, Court of Appeal a sesizat Curtea cu următoarele întrebări preliminare adresate de High Court:

„În cazul în care un stat membru a instituit un sistem de transfer de competențe către autorități descentralizate, în temeiul căruia autoritățile centrale ale statului păstrează competența de a acționa pe întregul teritoriu al statului membru pentru a asigura respectarea obligațiilor impuse acestuia prin dreptul comunitar, în contextul Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001:

1) un stat membru poate include cerințe referitoare la întreținerea servituților de trecere publică printre normele privind bunele condiții agricole și de mediu definite la articolul 5 și în anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003?

2) în cazul în care sistemul constituțional intern al unui stat membru prevede că autoritățile descentralizate au o competență legislativă pentru diferitele părți constitutive ale acestui stat membru, faptul că aceste părți constitutive au norme diferite în ceea ce privește normele privind bunele condiții agricole și de mediu în sensul articolului 5 și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003 este susceptibil să reprezinte o discriminare inadmisibilă?”

V — Procedura în fața Curții

21. Decizia de trimitere a fost primită la grefa Curții la 14 septembrie 2007.

22. Reclamantul din acțiunea principală, guvernul Regatului Unit, guvernul german, precum și Comisia Comunităților Europene au prezentat observații scrise în termenul prevăzut la articolul 23 din Statutul Curții.

23. În ședința din 26 noiembrie 2008, reprezentanții reclamantului din acțiunea principală, precum și agenții guvernelor Regatului Unit, german, irlandez și ai Comisiei Comunităților Europene au prezentat observațiile orale.

VI — Principalele argumente ale părților

A — *Cu privire la prima întrebare*

24. *Reclamantul* din acțiunea principală consideră că obligația de întreținere a drumurilor grevate de servituți de trecere publică prevăzută de normele de aplicare engleze nu face parte din cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu pe care un stat membru trebuie să le definească în temeiul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003. Aceste cerințe includ mai degrabă menținerea particularităților topografice, structurile de exploatare, precum și evitarea deteriorării habitatelor. Reclamantul susține în plus că articolul 43 din Regulamentul nr. 1782/2003 ar exclude în mod expres drumurile situate pe terenuri agricole în cazul în care acestea sunt folosite ca suprafețe furajere și concluzionează din aceasta că servituțile de trecere nu pot fi incluse în domeniul de aplicare al regulamentului, întrucât acestea se referă la drumuri. La aceasta se adaugă faptul că Regulamentul nr. 1782/2003 ar stabili norme comune pentru Comunitate, care ar interzice statelor membre atât ignorarea cerințelor minime, cât și extinderea acestora la anumite părți din teritoriul lor.

25. Chiar dacă dispozițiile engleze în litigiu ar trebui să fie considerate măsuri de protecție a mediului, acestea nu ar constitui cerințe minime pentru bunele condiții agricole și de mediu. Întrucât Regulamentul nr. 1782/2003 s-ar întemeia pe dispozițiile în materia agriculturii din tratat, aspectul protecției mediului din aceste cerințe minime nu ar putea fi înțeles ca o normă care cuprinde criterii autonome de protecție a mediului. În temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1782/2003, doar instituțiile comunitare ar avea competența de a impune cerințe minime în materie de mediu.

26. *Guvernul Regatului Unit* consideră că la prima întrebare trebuie să se dea un răspuns afirmativ. Acesta face trimitere la geneza Regulamentului nr. 1782/2003 și în special la includerea expresă în dispozițiile acestuia, în special la articolul 5, a cerințelor de protecție a mediului.

27. Guvernul Regatului Unit susține că menținerea particularităților topografice prevăzută în anexa IV ar include întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică. S-ar impune o interpretare largă a acestei noțiuni, întrucât noțiunea „peisaj" * ar include în legislația de mediu a Comunității, printre altele, particularități rezultând din intervenția omului, dar și particularități de importanță istorică, culturală și arheologică. Aceasta ar recunoaște astfel că peisajul este o componentă esențială a mediului. În plus, ar fi contrar obiectivelor de mediu prevăzute la articolul 5 din Regulamentul nr. 1782/2003 să se dea o interpretare restrictivă noțiunii de particularități topografice, considerând că servituțile de trecere pe cărările și pistele de călărie sunt excluse. În plus, în temeiul anexei IV, aceste „norme" ar fi legate de „obiectul" asigurării „unui nivel minim de întreținere" și „[al evitării] deteriorării habitatelor".

28. *Comisia* susține că prima întrebare ar avea ca obiect marja de apreciere pe care articolul 5 alineatul (1) și anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003 o conferă statelor membre. Potrivit acesteia, statele membre dispun de o marjă considerabilă pentru stabilirea cerințelor minime pentru bunele condiții agricole și de mediu ale terenurilor, astfel încât pot exista diferențe semnificative între statele membre, chiar între regiuni, cu privire la diferitele cerințe minime. În plus, mai mulți termeni din anexa IV precum „utilaje corespunzătoare" sau „particularități topografice" ar fi atât de generale, încât ar lăsa statelor membre o amplă putere de apreciere.

29. Comisia arată că noțiunea „particularități topografice" s-ar afla în centrul litigiului din acțiunea principală și că un stat membru ar putea susține pe deplin ideea că întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică este de natură să protejeze habitatele de deteriorare, ceea ce reprezintă de asemenea unul dintre „obiectele" din anexa IV. În același mod, un stat membru ar putea considera drumurile drept „particularități topografice". În plus, folosirea cuvintelor „de mediu" după cuvântul „agricole" la articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 ar abilita statele membre, în opinia acesteia, să definească cerințe minime în scopuri privind exclusiv politicile de mediu. Nu ar exista o contradicție între temeiul juridic al Regulamentului nr. 1782/2003 și includerea obiectivelor politicii de mediu în dispozițiile acestuia, întrucât articolul 6 CE prevede tocmai că cerințele de protecție a mediului trebuie luate în considerare în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Comunității, inclusiv politica agricolă.

B — *Cu privire la a doua întrebare*

30. *Reclamantul* susține că există o inegalitate de tratament în situații similare în cadrul Regatului Unit, constituit ca un stat unitar.

* N. T.: termenul „peisaj" lipsește din versiunea română a anexei IV în care se menționează „particularitățile topografice". Această noțiune corespunde, în textul în limba engleză, termenului „landscape features" și, în textul în limba germană, celui de „Landschaftselemente", și anume„caracteristici (sau elemente) ale peisajului".

Această împrejurare ar crește presiunea asupra agricultorilor englezi care, precum colegii lor din alte regiuni ale țării, doresc să își păstreze toate drepturile la plată. O astfel de inegalitate de tratament nu ar fi justificată din punct de vedere obiectiv și ar încălca, așadar, principiul nediscriminării pe care fiecare stat membru este obligat să îl respecte, în special în cazul punerii în aplicare a dreptului comunitar, indiferent de dispozițiile sale constituționale naționale sau de repartizarea internă a competențelor în materie legislativă. În plus, o astfel de inegalitate de tratament este contrară dispozițiilor din tratat referitoare la agricultură.

31. În opinia reclamantului, chiar dacă articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 prevede că un stat membru poate defini, la nivel național sau regional, cerințele minime, aceasta nu înseamnă că legiuitorul comunitar conferă autorităților regionale din cadrul statelor membre o competență pentru a defini aceste cerințe minime. În plus, expresia „la nivel regional" s-ar referi la zone a căror unitate ar fi justificată de criteriile indicate în regulament și nu ar trebui înțeleasă, de exemplu, într-un sens politic. În afară de aceste considerații, deși articolul 5 alineatul (1) lasă statelor membre libertatea de a decide la ce nivel trebuie definite cerințele minime, acestea au obligația de a preveni pe teritoriul lor orice încălcare a principiilor comunitare al egalității și al nediscriminării.

32. *Guvernul Regatului Unit* propune să se răspundă negativ la a doua întrebare preliminară. Jurisprudența Curții ar arăta că statele membre sunt abilitate să își îndeplinească obligațiile comunitare prin adoptarea de măsuri la nivel central, regional sau local. Prin urmare, transpunerea în Regatul Unit a articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 la nivel regional este conformă dreptului comunitar. Prin recunoașterea în jurisprudența Curții a dreptului statelor membre de a transpune normele comunitare la nivel regional, Curtea ar fi considerat că diferențele de punere în aplicare de către autoritățile regionale nu constituie o discriminare contrară dreptului comunitar. Nu ar putea exista discriminare în sensul dreptului comunitar decât în cazul în care unul și același legiuitor tratează în mod diferit situații identice. Această concluzie ar fi logică, întrucât diferențele de transpunere în diferitele regiuni nu ar fi, în principiu, mai discriminatorii decât diferențele de transpunere în diferitele state membre. În plus, împrejurarea că articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 menționează definirea cerințelor minime „la nivel național sau regional" ar arăta că un stat membru este liber să își îndeplinească obligațiile la nivel regional sau local, iar această posibilitate în mod cert nu depinde de o mențiune expresă.

33. În sfârșit, guvernul Regatului Unit declară că o astfel de abordare ar fi compatibilă cu principiul subsidiarității, precum și cu principiul pe care se întemeiază, potrivit căruia deciziile trebuie să fie luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetățeni.

34. *Guvernul german*, care a prezentat observații doar cu privire la a doua întrebare, propune de asemenea să se răspundă negativ la această întrebare. În opinia acestuia, diferitele cerințe minime din regiuni, impuse de diferitele autorități descentralizate, nu ar fi contrare principiului general de drept comunitar al interdicției discriminării, întrucât nu ar exista o inegalitate de tratament. Dreptul comunitar ar recunoaște structurile constituționale naționale și repartizarea competențelor pentru punerea în aplicare a dreptului comunitar, în special competența autorităților regionale. În aceste condiții, cadrul de referință adecvat pentru a analiza o inegalitate de tratament nu ar fi statul membru în întregime, ci fiecare dintre autoritățile regionale competente care pun în aplicare dreptul comunitar în temeiul propriilor competențe.

35. În plus, guvernul german susține că o eventuală inegalitate de tratament rezultată din repartizarea competențelor prevăzută de dreptul național, în special de dreptul constituțional, între autoritățile centrale și autoritățile descentralizate în cadrul unui stat membru ar fi justificată din punct de vedere obiectiv.

36. *Comisia* atrage atenția asupra faptului că, în temeiul articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003, statele membre definesc cerințe minime, la nivel național sau regional. Prin urmare, se pare că legiuitorul comunitar nu a considerat că este necesară o abordare unitară în fiecare stat membru. Chiar dacă se poate susține că regionalizarea cerințelor minime pentru buna stare agricolă și de mediu a terenurilor nu ar fi autorizată decât cu condiția de a fi compatibilă cu diferitele misiuni ale regiunilor, ar fi mai probabil ca legiuitorul comunitar să fi lăsat pur și simplu fiecărui stat membru libertatea de a alege nivelul de reglementare corespunzător, în cadrul propriului sistem politic, pentru a adopta normele necesare.

37. În ceea ce privește chestiunea discriminării, Comisia consideră că o inegalitate de tratament nu ar putea conduce la o discriminare în sensul dreptului comunitar decât dacă poate fi imputabilă unei singure surse. Prin urmare, ar trebui, în această privință, să se respingă teza reclamantului din acțiunea principală potrivit căreia Regatul Unit ar fi autorul discriminării întrucât, pe de o parte, acesta ar fi responsabil pentru îndeplinirea obligației sale de drept comunitar și, pe de altă parte, acesta ar fi ales o formă de punere în aplicare a dispozițiilor în litigiu care constituie cauza discriminării. Comisia arată că nicio dispoziție din tratat nu ar pune în discuție structura descentralizată din numeroase state membre. Dimpotrivă, fiecare stat membru ar avea dreptul să definească nivelul politic la care sunt reglementate anumite materii, inclusiv obligațiile impuse de dreptul comunitar, cu condiția garantării obiectivului legislației comunitare în discuție. Împrejurarea că miniștrii din Regatul Unit păstrează o competență reziduală pentru a acționa în domeniile descentralizate nu ar fi relevantă în prezenta cauză.

38. În cadrul ședinței, *guvernul irlandez* a susținut în esență poziția guvernului Regatului Unit și a Comisiei. Cu privire la a doua întrebare, acesta a susținut că statele membre ar fi în principiu abilitate să decidă ele însele, în conformitate cu normele constituționale ale acestora, în ceea ce privește formele de punere în aplicare a dreptului comunitar în ordinea lor internă. Cu toate acestea, ar fi necesar ca măsurile adoptate să nu depășească marja de apreciere recunoscută statelor și să îndeplinească cerințele dreptului comunitar. Prin urmare, conform dreptului comunitar, sunt permise diferențe în cadrul transpunerii concrete, iar acestea nu constituie o discriminare față de justițiabili.

39. În plus, guvernul irlandez își exprimă îngrijorarea cu privire la aspectul că o interpretare contrară a Curții ar putea periclita cooperarea transfrontalieră dintre Irlanda și Regatul Unit în cauze care sunt de competența autorităților Irlandei de Nord, de exemplu în materie de agricultură și de protecție a mediului.

VII — Apreciere juridică

A — *Cu privire la prima întrebare*

40. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă obligația agricultorilor, prevăzută în normele de aplicare engleze, de a întreține drumurile grevate de servituți de trecere publică intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1782/2003. În acest scop, ar trebui ca respectiva obligație să facă parte din cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu în sensul articolului 5 alineatul (1).

41. Un alt aspect important în litigiu în prezenta cauză care, în opinia noastră, trebuie analizat în primul rând, se referă la întrebarea dacă Regulamentul nr. 1782/2003 abilitează de asemenea autoritățile naționale să adopte măsuri din domeniul politicii mediului. În timp ce guvernul Regatului Unit și Comisia admit această competență, reclamantul din acțiunea principală o repune în principiu în discuție [3].

42. Răspunsul la aceste întrebări impune o interpretare a Regulamentului nr. 1782/2003 care, pentru a înțelege mai bine finalitatea acestuia, trebuie examinat în primul rând în contextul său global de măsură legislativă de punere în aplicare a politicii agricole comune (PAC). Prin urmare, trebuie să se clarifice mai întâi contextul istoric și politic al genezei acestuia. În continuare, trebuie examinate dispozițiile relevante ale regulamentului, precum și temeiurile sale juridice de drept primar.

3 — A se vedea punctul 49 din memoriul reclamantului.

1. Aspectele politicii de mediu din Regulamentul nr. 1782/2003

a) Raporturile dintre agricultură și protecția mediului în cadrul PAC

43. Agricultura a avut mult timp un rol motor în procesul integrării europene. PAC a fost unul dintre primele domenii în care statele membre au renunțat, în favoarea Comunității, la o parte a suveranității lor și căruia i-au consacrat cea mai mare parte din bugetul comunitar, alimentat din contribuțiile acestora. Acest rol motor se explică prin situația specială din perioada de după război și prin importanța agriculturii pentru alimentarea populației: PAC s-a dezvoltat la origine în scopul de a garanta aprovizionarea cu alimente, de a stabiliza piețele și de a asigura populației agricole un nivel de trai corespunzător [4].

44. În timp ce în anii '60 PAC era încă considerată, datorită avansului său în materie de integrare, motorul acesteia, în urma unor evoluții nefericite, aceasta a devenit într-o anumită măsură o povară pentru Comunitate. Astfel, progresul tehnic, metodele de producție intensivă, precum și obținerea corespunzătoare de excedente au condus tot mai mult la deteriorarea mediului. Având în vedere aceste noi pericole pentru mediu, Comunitatea a depus eforturi de reorientare și de reformă PAC pentru obținerea, între altele, a unui echilibru între producție și protecția mediului [5].

45. „Agenda 2000", publicată de Consiliul European de la Berlin la 26 martie 1999 [6], a fost o etapă de o importanță specială pe calea unui drept comunitar agroecologic. Această agendă propunea un nou model agricol european, în care cerințele de mediu trebuie să aibă un rol mai important. Se mai poate menționa evaluarea intermediară a reformei politicii agricole comune [7], prezentată de Comisie la 10 iulie 2002 și aprobată de șefii de stat și de guvern în cadrul „Agendei 2000", în care aceasta recomanda condiționarea globală a plăților unice pe exploatație, inde-

4 — Schwartz, W., *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag* (ed. Heinz Mayer), articolul 32, punctul 6, p. 17, explică faptul că includerea sectorului agricol în cadrul pieței comune a fost extrem de controversată la început pentru motive militare și politice. În acest context, decizia statelor fondatoare ale CEE de a comunitariza și sectorul agricol nu poate fi suficient de lăudată. După experiențele traumatizante ale celor două războaie mondiale și după anii de foamete, politica agricolă comună constituia o măsură pacifică de același tip ca unificarea industriilor naționale a cărbunelui și oțelului din cadrul CECO. Priebe, R./Mögele, R., „Agrarrecht", în M. Dauses (ed.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, vol. 1, partea G, punctul 2, p. 3, explică faptul că situația actuală a politicii agricole comune nu poate fi înțeleasă decât în contextul situației existente la data creării Comunității. În Europa de la sfârșitul anilor '50, sectorul agricol ar fi fost puternic influențat de obiectivul de a garanta aprovizionările, precum și de o întârziere în privința dezvoltării și a veniturilor în raport cu alte sectoare ale economiei.

5 — Potrivit Heuser, I., „Bodenschutz als Ziel des gemeinsamen Agrarpolitik", în *Jahrbuch des Agrarrechts* (ed. C. Calliess și alții), Köln, 2006, p. 187, agricultura actuală este caracterizată de faptul că progresul tehnic, metodele de producție intensivă, precum și obținerea corespunzătoare de excedente sunt însoțite de o presiune în creștere asupra mediului.

6 — A se vedea Concluziile Consiliului European de la Berlin din 26 martie 1999 cu privire la conținutul reformei PAC. Acesta precizează că „cuprinsul acestei reforme va asigura că agricultura este multifuncțională, durabilă, competitivă, repartizată pe întregul teritoriu european, inclusiv în regiunile cu probleme specifice, capabilă să mențină peisajul, să conserve spațiul natural și să aducă o contribuție esențială la vitalitatea lumii rurale, precum și să răspundă preocupărilor și cerințelor consumatorilor în materie de calitate și de siguranță a produselor alimentare, de *protecție a mediului* și de protejare a bunăstării animalelor".

7 — Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 10 iulie 2002, COM(2002) 394 final, p. 22.

pendente de producție, de respectarea normelor imperative de „cross-compliance” (condiționare) în sectoarele mediului, securității și calității alimentare, precum și al protecției animalelor.

46. O abordare corespunzătoare fusese deja pusă în aplicare de Regulamentul (CE) nr. 1259/1999 [8], regulament orizontal, al cărui articol 3 impunea statelor membre obligația de a lua măsuri în materie de mediu [9]. În cadrul acestui regulament, plățile directe erau armonizate și condiționate de cerințe de protecție a mediului. Acest regulament ținea deja seama, precum Regulamentul nr. 1782/2003 adoptat ulterior, de aspectele de protecție a solurilor, care fac obiectul prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare. În timp ce Regulamentul nr. 1259/1999 lăsa încă statelor membre o marjă de apreciere cu privire la aplicarea normelor de protecție, începând cu Regulamentul nr. 1782/2003 toți beneficiarii plăților directe sunt supuși acestor măsuri [10].

8 — Regulamentul (CE) nr. 1259/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în conformitate cu politica agricolă comună (JO L 160, p. 113).

9 — Articolul 3 din Regulamentul nr. 1259/1999, denumit „Cerințe în materie de protecție a mediului”, prevede următoarele la alineatul (1): „În cadrul activităților agricole care intră în sfera de aplicare a prezentului regulament, statele membre adoptă măsurile de mediu pe care le consideră corespunzătoare, ținând seama de situația suprafețelor agricole utilizate sau a producțiilor în cauză și care corespund efectelor potențiale ale acestor activități asupra mediului. Aceste măsuri pot consta în: – subordonarea ajutoarelor de angajamente agroecologice, – cerințe de mediu generale, – cerințe de mediu specifice, care constituie o condiție de acordare a plăților directe” [traducere neoficială]. Schwartz, W., *op. cit.* (nota de subsol 5), articolul 34, punctul 13, p. 31, interpretează această dispoziție ca o abilitare a statelor membre să ia măsuri de mediu corespunzătoare. Adam, V., *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, vol. I, Paris, 2001, p. 266, menționează importanța condiționalității politice orientate spre mediu. Autorul vede în aceasta un progres considerabil al politicii de mediu în cadrul PAC.

10 — A se vedea Bianchi, D., *La politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano, 2007, p. 46, care atrage atenția asupra extinderii condiționalității politicii de mediu de la reforma din 1999.

b) Importanța protecției mediului în Regulamentul nr. 1782/2003

47. Din geneza Regulamentului nr. 1782/2003 rezultă că se urmărea să se acorde o mai mare importanță cerințelor politicii de mediu decât ceea ce era prevăzut în propunerea inițială a Comisiei [11]. Astfel, obligația impusă statelor membre în temeiul articolului 5 alineatul (1), de a se asigura că toate terenurile agricole sunt menținute „în bune condiții […] de mediu” a fost adăugată ulterior în cadrul procedurii legislative. Situația a fost aceeași și pentru obligația formulată în esență în termeni similari la articolul 3 din Regulamentul nr. 1782/2003, impusă agricultorului care primește plăți directe, de a pune în aplicare la fața locului normele stabilite de statele membre.

48. Această adăugare, alături de cerința de a menține terenurile agricole „în bune condiții agricole”, produce consecințe de mare importanță pentru interpretarea Regulamentului nr. 1782/2003, întrucât permite să se concluzioneze că, din punctul de vedere al legiuitorului comunitar, ambele obiective trebuie considerate ca având un rang egal.

11 — Propunerea Comisiei din 21 ianuarie 2003 de regulament al Consiliului de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a schemelor de sprijin pentru producătorii anumitor culturi, COM(2003) 23 final.

49. Trebuie subliniat în această privință faptul că articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1782/2003 conține o definiție juridică a noțiunii de „activitate agricolă” care, alături de activitățile clasice, cuprinde în mod expres „menținerea de terenuri în bune condiții agricole și de mediu, conform definițiilor prevăzute în articolul 5”.

50. Trebuie remarcat în plus că obligația de a menține terenurile în bune condiții de mediu se aplică fără excepție pentru „toate terenurile agricole, în special cele care nu mai sunt exploatate pentru producție”. Această normă se întemeiază pe considerentul (3) al Regulamentului nr. 1782/2003, din care reiese că obiectul legislativ al acestuia este evitarea abandonării terenurilor agricole. Scopul acestei norme este păstrarea pentru viitor a posibilității de a folosi un teren în scopuri agricole. Din aceasta rezultă că legiuitorul comunitar era conștient de strânsa legătură dintre protecția mediului și agricultură.

51. Reforma PAC descrisă mai sus, care acordă o importanță centrală protecției mediului [12], se caracterizează în plus prin condiționarea politică, exprimată în Regulamentul nr. 1782/2003 ca o cuplare a ajutoarelor directe cu respectarea normelor obligatorii, din care fac parte normele de bază în materie de protecție a mediului. Considerentul (2) al regulamentului menționează în mod explicit acest lucru. Situația este aceeași și pentru necesitatea, accentuată la considerentul (24), de a condiționa plata unică pe exploatație de respectarea în special a standardelor în materie de mediu.

52. Faptul că Regulamentul nr. 1782/2003 urmărește de asemenea în parte scopuri de politică strict de mediu și abilitează statele membre să ia măsurile corespunzătoare este arătat, în sfârșit, de necesitățile menționate în anexa IV, „evitarea deteriorării habitatelor” și „menținerea particularităților topografice”, care sunt mai degrabă obiective ale politicii de mediu decât ale politicii agricole.

53. Din constatările de mai sus rezultă că PAC a evoluat spre o politică comunitară care urmărește protecția mediului. Regulamentul nr. 1782/2003 reflectă această politică în măsura în care, în pofida accentului pe aspectele agricole, urmărește de asemenea obiective de politică de mediu [13]. În consecință, statele membre sunt de asemenea abilitate, potrivit articolului 5 alineatul (1) și anexei IV, să acționeze în interesul protecției mediului.

12 — A se vedea punctele 43-46 din prezentele concluzii.

13 — Dubois, L./Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, ediția a 3-a, p. 315 și urm., atrag atenția asupra inovațiilor introduse de noua politică agricolă comună. Protecția consumatorilor, agriculturii și mediului, precum și stabilitatea prețurilor fac parte din aceste noi orientări. În plus, aceștia evidențiază recurgerea tot mai frecventă la condiționarea de mediu impusă de Regulamentul nr. 1782/2003.

c) Temeiurile juridice de drept primar

54. Această constatare este de asemenea conformă cu cerințele de drept primar. Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 1782/2003 în temeiul tratatului și, în special, în temeiul articolelor 36 CE, 37 CE și al articolului 299 alineatul (2) CE, prin urmare, în temeiul dispozițiilor referitoare la politica agricolă.

55. Aceasta nu împiedică totuși să fie luate în considerare obiective ale politicii de mediu, cu atât mai mult cu cât articolul 6 CE, clauza transversală introdusă de Tratatul de la Amsterdam, prevede că cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Comunității. Această dispoziție este conformă principiului potrivit căruia toate măsurile comunitare trebuie să țină seama de cerințele de protecție a mediului. Aceasta presupune că o măsură comunitară nu face parte din politica de mediu comunitară doar pentru că ia în considerare cerințele acesteia [14].

14 — A se vedea Hotărârea din 29 martie 1980, Grecia/Consiliul (C-62/88, Rec., p. I-1527, punctul 20). Cu toate acestea, în cazul Regulamentului nr. 1782/2003, este clar că activitatea comunitară se centrează pe sectorul agricol.

56. Articolul 6 CE trebuie să garanteze în primul rând realizarea obiectivelor stabilite la articolele 2 CE, 3 CE și la articolul 174 alineatul (1) CE [15]. Astfel, nu este exclus ca, în anumite cazuri, în temeiul acestei dispoziții din tratat, protecția mediului să poată prevala asupra celorlalte obiective ale PAC [16].

2. Competențele statelor membre de a defini cerințele minime

a) Regulamentul nr. 1782/2003 ca temei de abilitare

57. În domeniul PAC, legiuitorul comunitar și-a folosit competențele într-un mod atât de complet, încât nu a mai lăsat nicio competență normativă statelor membre. Cu toate acestea, tratatul nu impune ca legiuitorul comunitar să reglementeze în mod exhaustiv chestiunile din domeniul politicii agricole. În principiu, legiuitorul comunitar poate face trimitere și la

15 — Articolul 6 CE se referă la politicile și la măsurile comunitare prevăzute la articolul 3 CE. Acesta enumeră activitățile Comunității care trebuie să realizeze obiectivele enunțate la articolul 2 CE, și anume, printre altele, promovarea unei dezvoltări durabile a activităților economice și un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului. Astfel, se prevede în mod clar că respectiva clauză transversală se referă la toate acțiunile Comunității. O importanță specială din punctul de vedere al mediului revine astfel politicii comune în domeniul agriculturii [articolul 3 litera (e)], politicii comune în domeniul transporturilor [articolul 3 litera (f)], încurajării creării și dezvoltării de rețele transeuropene [articolul 3 litera (o)], precum și măsurilor în domeniul energiei și turismului [articolul 3 litera (u)] (a se vedea de asemenea în același sens Jahns-Böhm, J., *EU-Kommentar* (ed. J. Schwarze), articolul 6 CE, punctul 10, p. 277).

16 — În opinia lui Heuser, I., *op. cit.* (nota de subsol 6), p. 201, protecția solurilor poate, în temeiul clauzei transversale de la articolul 6 CE, prevala în anumite cazuri asupra celorlalte obiective ale PAC.

dreptul național în anumite domenii sau pentru anumite chestiuni speciale [17], cu atât mai mult cu cât statele membre au un rol central pentru transpunerea legislativă și administrativă a dreptului comunitar.

58. Acest lucru s-a întâmplat și în prezenta cauză. Astfel, Regulamentul nr. 1782/2003 este conceput ca o abilitare [18] care prevede în mod expres obligația statelor membre de a adopta măsuri de aplicare. În temeiul articolului 5 alineatul (1), „cerințele minime" sunt stabilite pe baza „cadrului" prevăzut în anexa IV, care se compune la rândul său dintr-o serie de „obiecte" și de „standarde". Cele două categorii conțin atât obiective, cât și criterii care trebuie luate în considerare în cadrul transpunerii cerințelor. Regulamentul nr. 1782/2003 se limitează, așadar, la prevederea unui cadru general de reglementare [19] care, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul Regatului Unit și Comisia, lasă statelor membre o marjă de apreciere considerabilă [20]. Prin urmare, statele membre au obligația și răspunderea de a da o formă concretă în ordinile lor juridice acestui cadru de reglementare.

59. La aceasta se adaugă o marjă de apreciere extinsă, care rezultă din folosirea unor împrejurări definite în termeni generali și a unor noțiuni care pot fi supuse interpretării, ca de exemplu „caracterul adecvat" al diferitelor măsuri adoptate de statele membre sau al utilajelor care trebuie utilizate. În această privință, subscriem argumentelor guvernului Regatului Unit și ale Comisiei.

17 — A se vedea în acest sens Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik", în *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, p. 1350. A se vedea și Adam, V., *op. cit.* (nota de subsol 10), p. 178, care arată că anumite regulamente referitoare la PAC conțin o abilitare legislativă a statelor membre. Aceasta nu pune în discuție nici competența exclusivă a Comunității, nici aplicabilitatea imediată a regulamentelor. Autorul explică faptul că numeroase regulamente lasă statelor membre o mare marjă de apreciere, ceea ce nu conduce în niciun caz la concluzia unei renaționalizări a PAC. Acest punct de vedere se regăsește la Priebe, R./Mögele, R., *op. cit*. (nota de subsol 5). Thiele, G., *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin, 1997, p. 76, distinge între regulamentele care nu lasă statelor membre nicio marjă de apreciere pe fond și, prin urmare, pot fi direct aplicate, și alte regulamente care fie limitează în mod expres competența de fond a statelor membre, fie nu conțin nicio dispoziție în acest sens, lăsând astfel statelor membre o marjă de apreciere.

18 — Fac parte din această categorie regulamentele care trebuie completate prin măsuri de executare adoptate de legiuitorul comunitar sau național pe baza unei abilitări sau a unei obligații exprese sau implicite (a se vedea Schröder, W., în *EUV/EGV Kommentar* (ed. R. Streinz), articolul 249 CE, punctul 61, Ruffert, M., în *EUV/EGV Kommentar* (ed. C. Calliess/M. Ruffert), articolul 249 CE, punctul 43, p. 2133). Curtea a statuat că nimic nu se opune faptului ca legiuitorul comunitar să abiliteze într-un regulament un stat membru să ia măsuri de executare (a se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1992, Teulie, C-251/91, Rec., p. I-5599, punctul 13, și Hotărârea din 27 noiembrie 1979, Eridania Zuccherifici, 230/78, Rec., p. 2749, punctul 34).

19 — A se vedea de asemenea Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organisazzione mondiale del commercio (OMC/WTO)", în *Rivista di diritto agrario*, 2005, p. 100, potrivit căruia anexa IV doar propune o schemă (compusă din obiective, precum și din instrumente care trebuie să fie folosite pentru realizarea acestora), de care trebuie să țină cont statele membre pentru definirea cerințelor minime pentru bunele condiții agricole și de mediu. În același sens: Bianchi, D., *op. cit*. (nota de subsol 11), p. 228, potrivit căruia legiuitorul comunitar doar a creat un cadru general de reglementare. Astfel, acesta a dorit să lase statelor membre o mare marjă de apreciere și, în același timp, să le transmită o responsabilitate considerabilă.

20 — Priebe, R., *op. cit.* (nota de subsol 18), p. 1360, explică faptul că politica agricolă comună este pusă în aplicare în mod predominant de statele membre. Aceasta arată, în legătură cu acest subiect, că în legislația agricolă comunitară au fost introduse marje de apreciere și de diferențiere în favoarea statelor membre. Acest fenomen se manifestă prin recurgerea la concepte cu caracter general.

b) Aplicarea concretă a Regulamentului nr. 1782/2003 în Anglia

60. Aceste considerații nu scutesc totuși statele membre de obligația de a adopta măsuri de aplicare care să fie conforme cu dreptul comunitar. Regulamentul nr. 1782/2003 constituie criteriul juridic în lumina căruia trebuie evaluate măsurile de aplicare naționale [21].

61. Cu privire la întrebarea centrală dacă agricultorii sunt obligați să asigure întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică în bune condiții agricole și de mediu în sensul articolului 5 alineatul (1), guvernul Regatului Unit susține că o astfel de activitate intră în cadrul „menținerii particularităților topografice" de la anexa IV. Acest aspect este totuși contestat de reclamantul din acțiunea principală.

i) Noțiunea „peisaj" în sensul Regulamentului nr. 1782/2003

62. Prin urmare, se pune întrebarea ce trebuie să se înțeleagă prin noțiunea „particularități topografice". Întrucât Regulamentul nr. 1782/2003 nu conține nicio definiție legală a acestei noțiuni, este de competența Curții să o interpreteze. În acest sens, trebuie să se țină seama de sensul său obișnuit, precum și de contextul în care această noțiune este folosită în general.

63. Termenul „peisaj" folosit în versiunea în limba engleză („landscape features") [22] pare a avea, alături de sensul său în artă, un sens pur descriptiv și geografic [23]. În opinia noastră, în speță este necesară examinarea ultimelor două categorii.

21 — Astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea Eridania Zuccherifici (citată la nota de subsol 18, punctul 34), aplicabilitatea directă a actului care abilitează statul membru să ia măsurile naționale în discuție va avea ca efect să permită instanțelor naționale să controleze conformitatea acestor măsuri naționale cu conținutul regulamentului comunitar.

22 — În mod similar în versiunile în limba germană („Landschaftselement"), italiană („elementi cararreristici del paesaggio"), olandeză („landschapselementen"), portugheză („caracteristicas das paisagens") și suedeză („landskapselement").

23 — O distincție clară este realizată în *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, ediția a 9-a, 1971-1984, vol. 14, p. 598.

ii) Noțiunea de peisaj în sens descriptiv

64. Noțiunea de peisaj înțeleasă într-un sens descriptiv desemnează doar o „întindere de pământ vizibilă dintr-un anumit loc sau dintr-o anumită direcție” [24]. Potrivit acestei definiții, drumurile grevate în mod vizibil de servituți de trecere publică și care pot fi percepute cu vederea dintr-un anumit loc ar trebui să fie incluse în noțiunea de peisaj.

iii) Noțiunea de peisaj în sens geografic

— Caracteristici topografice

65. Noțiunea „particularități topografice” prevăzută în anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003 prezintă totuși anumite diferențe semantice în diferitele versiuni lingvistice. De exemplu, în versiunea în limba franceză, este vorba despre „particularités topographiques” [25], care face trimitere la noțiunea de peisaj în sens geografic, în special întrucât topografia este o noțiune folosită în geografie.

66. Potrivit etimologiei grecești a termenului „topografie” [26], acesta înseamnă, în accepțiunea sa științifică actuală, „cunoașterea locurilor”, „descrierea unui loc”, „reprezentarea grafică a unui loc”. Însă acesta este folosit și pentru a descrie configurația sau structura unui loc. Noțiunea „topografie” nu se referă, așadar, doar la tehnica de reprezentare a configurației unui loc sau a structurii scoarței terestre pe o hartă, ci și la elementele care trebuie reprezentate. Aceste elemente, și anume caracteristicile topografice, pot fi naturale, însă pot rezulta și din intervenția umană [27]. Alături de clădiri și alte infrastructuri, și drumurile fac parte din elementele create de om [28].

67. În aceste condiții, nu există dificultăți în a defini drumurile grevate de servituți de trecere publică drept caracteristici topografice.

24 — Potrivit definiției din *Shorter Oxford English Dictionary*, ediția a 5-a, 2002, vol. I, p. 1536, prin „peisaj” („landscape”) în limba engleză trebuie să se înțeleagă „an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery”. Această definiție corespunde celei a noțiunii echivalente în limba franceză („paysage”), care desemnează, conform *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, p. 1836, o „étendue de terre qui s'offre à la vue”.

25 — În mod similar în versiunea în limba spaniolă („particularidades topográficas”).

26 — Termenul „topografie” este de origine greacă și se compune din termenii geografici „τόπος” (topos), care înseamnă „loc”, și „γραωειν” (graphein), care înseamnă „a scrie”. Prin urmare, „topographein” înseamnă din punct de vedere literal „a descrie un loc”.

27 — A se vedea termenul „topografie” în *The New Encyclopaedia Britannica*, ediția a 15-a, 1975, vol. 11, p. 848, și în *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, p. 1244.

28 — A se vedea termenul „hartă topografică” („topographic map”) în *The New Encyclopaedia Britannica* (citată la nota de subsol 27), vol. 11, p. 848, potrivit căreia elementele reprezentate pot fi atât naturale, cât și create de om. Fac parte din a doua categorie orașele și satele, drumurile, căile ferate, canalele, digurile, podurile, tunelurile, parcurile și altele.

— Definiția noțiunii de peisaj în sens geografic

68. Cu toate acestea, noțiunea de peisaj în sens geografic include de asemenea caracteristici topografice. Potrivit unei definiții, această noțiune desemnează „o anumită parte din suprafața pământului care, în funcție de aspectul său extern și prin acțiunea comună a factorilor geografici dominanți (care includ activitatea umană) are o specificitate proprie și se distinge astfel de spațiul înconjurător” [29]. Potrivit unei alte definiții, prin „peisaj” în sens geografic se înțelege „o parte dintr-o țară sau dintr-o regiune cu particularitățile sale topografice, astfel cum este formată sau modificată de procese (de obicei naturale) sau de intervențiile umane” [30].

69. Potrivit acestor definiții, drumurile grevate în mod vizibil de servituți de trecere publică sunt „particularități topografice” în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003. Prima dintre definițiile citate mai sus care descriu noțiunea de peisaj în sens geografic prevede astfel în mod expres că o parte din suprafața pământului poate fi de asemenea marcată de activitatea umană (ca în cazul creării de drumuri). A doua definiție a peisajului pare cel puțin să nu excludă total astfel de influențe umane, deși pleacă de la premisa că suprafața astfel delimitată este marcată în special de factori naturali.

70. Interpretarea potrivit căreia drumurile grevate de servituți de trecere publică sunt cuprinse în noțiunea „peisaj” este susținută de asemenea de faptul că intervențiile umane asupra naturii nu trebuie în niciun caz să fie percepute în mod sistematic ca fiind doar dăunătoare, ci, fără îndoială, și ca un factor valoros al amenajării teritoriului, de exemplu în domeniul proiectării și amenajării peisajului. Prin urmare, în prezent se face distincție între „peisajul natural originar” și „peisajul sistematizat” creat de om [31].

71. În consecință, în concepția actuală, peisajele pot fi constituite din elemente naturale precum „arbori, tufișuri, arbuști, gard viu, flori, iarbă, ape și stânci”, dar și din obiecte artificiale precum „punți, terase, piețe, pavaje, pavilioane și fântâni” [32]. Toate acestea arată că și elementele create de om, precum drumurile pietonale sau agricole, trebuie considerate ca făcând parte din peisaj, în accepțiunea sa geografică descrisă mai sus.

29 — A se vedea *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (citat la nota de subsol 23), vol. 14, p. 598.

30 — În *Shorter Oxford English Dictionary* (citat la nota de subsol 24), 2002, vol. I, p. 1536, termenul englez echivalent pentru „peisaj” este definit în sens geografic astfel: „a tract or region of land with its caracteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents”.

31 — A se vedea *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (citat la nota de subsol 23), vol. 14, p. 598.

32 — A se vedea în această privință contribuția detaliată pentru noțiunea „landscape architecture” în *The New Encyclopaedia Britannica* (citată la nota de subsol 27), vol. 7, p. 139 și urm.

72. Prin urmare, este necesar să se constate că și drumurile grevate de servituți de trecere publică trebuie de asemenea considerate drept „particularități topografice" în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

c) Măsură care urmărește „menținerea particularităților topografice"

73. Impunând agricultorilor obligația de întreținere a drumurilor grevate de servituți de trecere publică, statul membru își îndeplinește obligația prevăzută în anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003 de a garanta menținerea particularităților topografice, și anume evitarea deteriorării acestora.

74. Normele de aplicare engleze urmăresc astfel să garanteze menținerea acestor drumuri publice. Acestea conțin dispoziții pentru a încuraja agricultorii să protejeze drumurile publice. Pe de o parte, acestea le interzic, cu riscul aplicării de sancțiuni, să aducă atingere suprafeței unei cărări vizibile, a unei piste de călărie vizibile sau a unui alt drum public. Pe de altă parte, acestea obligă, în cazul nerespectării acestei interdicții, la refacerea cărărilor sau a pistelor de călărie prejudiciate, astfel încât să permită exercitarea dreptului de trecere în condiții rezonabile.

75. Măsurile prevăzute de normele de aplicare engleze sunt, așadar, apte să garanteze menținerea particularităților topografice.

d) Întreținerea drumurilor publice ca măsură de „întreținere" și care urmărește „evitarea deteriorării habitatelor" în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782//2003

76. O astfel de măsură ar trebui să poată fi clasificată în același timp la „obiectul" „întreținere" în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003. Acesta include atât „nivelul minim de întreținere", cât și „evitarea deteriorării habitatelor".

77. Dacă se consideră, precum în prezentele concluzii, că trebuie să se dea o largă interpretare noțiunii de peisaj, care să includă și drumurile publice în cadrul particularităților topografice, nimic nu se opune ca măsurile pentru întreținerea acestora, astfel cum sunt prevăzute în normele de aplicare engleze, să fie înțelese ca măsuri de „întreținere" în sensul acestei dispoziții.

78. Pe de altă parte, nu există nicio îndoială, în opinia noastră, că drumurile publice prezintă o importanță considerabilă pentru întreținerea spațiilor locuite din zonele rurale, cu atât mai mult cu cât dreptul roman recunoștea

deja importanța acestora pentru dezvoltarea economică a oamenilor [33]. În primul rând, drepturile de trecere ale agricultorilor le permit accesul spre terenurile agricole pe care le exploatează.

79. Pe de altă parte, drumurile publice favorizează, după cum arată și decizia de trimitere, mobilitatea locuitorilor din spațiul rural, precum și a vizitatorilor din alte regiuni ale țării [34]. În special în zonele rurale, cărările sau drumurile pietonale pot facilita accesul publicului la natură, oferindu-i astfel ocazia unor excursii de o zi sau mai lungi, ceea ce contribuie la relaxarea populației urbane și rurale [35]. Funcția recreativă a mediului, care este stimulată de existența drumurilor publice, oferă avantaje economice pentru populația rurală, a cărei existență depinde deseori de turism, întrucât dă naștere unui important factor de creare de valoare.

80. Drumurile publice servesc în același timp pentru protecția mediului prin crearea unor itinerarii de drumeții, sigure pentru faună și pentru floră, și garantarea limitării atingerilor aduse mediului de către om. Astfel, acestea contribuie la menținerea habitatelor animale și vegetale. În același timp, se asigură că

33 — Potrivit Monier, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, ediția a 6-a, Paris, 1947, p. 432, servituțile funciare, din care făceau parte drepturile de trecere, urmăreau să contribuie la o folosire agricolă optimă a terenurilor. În dreptul roman, se făcea distincție în cadrul servituților între servituțile rurale (*servitutes praediorum rusticorum*) și servituțile urbane (*servitutes praediorum urbanorum*). Aspectul important în cadrul acestei distincții nu era amplasarea terenurilor în discuție, ci mai degrabă finalitatea servituții. Servituțile rurale implicau dreptul de a merge pe un teren (*iter*), de a-l traversa (*via*), de a trece pe acesta cu animale (*actus*), de a introduce pe acesta un curs de apă (*aquae ductus*). Aceste patru servituți sunt probabil cele mai vechi servituți cunoscute din dreptul roman. Dreptul de a merge pe un teren (*iter*) includea de asemenea dreptul de a-l traversa călare. Dreptul de *via* includea dreptul de a merge pe acest teren, pe jos sau într-un vehicul, precum și de a-l traversa cu animalele. Servitutea *acquae ductus* putea include de asemenea scoaterea apei dintr-un izvor. Celelalte categorii de servituți rurale includeau dreptul de a adăpa și de a duce animalele la pășunat, de a scoate apa, precum și de a căuta minerale (a se vedea Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, ediția a 2-a, 1999, p. 97 și urm.).

34 — Decizia de trimitere reproduce anumite pasaje din studiul de impact (Regulatory Impact Assessment, denumit în continuare „RIA"). În aceasta se face trimitere la consecințele agricole, la consecințele de mediu, la consecințele pentru lumea rurală în general, precum și la consecințele la nivel regional ale normelor de aplicare engleze.

35 — A se vedea Ditt, K., „Vom Natur- und Umweltschutz? England 1949 bis 1990", în *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen)* (ed. Franz-Josef Brüggemeier și Jens Ivo Engels), 2005, p. 39, care observă că legislația din Anglia și din Țara Galilor în materie de protecție a naturii făcea deja o distincție în timpul anilor '40 din secolul trecut între o protecție strictă a naturii în scopuri științifice și o protecție a naturii și a peisajului în scopuri estetice și turistice. În ceea ce privește al doilea aspect, Parlamentul britanic a adoptat la 18 martie 1949 *National Parks and Access to the Countryside Act*. Această lege prevedea, printre altele, că se oferea populației dornice de relaxare, de către *County Councils*, accesul la terenurile care nu erau exploatate, prin încheierea de acorduri cu proprietarii; acestea garantau fostele drepturi de trecere și creau altele noi. În afară de parcuri naturale, trebuiau de asemenea create *Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB)*. Datorită interesului crescut pentru folosirea naturii și a peisajelor în perioada de după război, guvernul a adoptat în sfârșit, la 3 august 1968, *Contryside Act*. Acesta a oferit *County Councils* posibilitatea, în schimbul unor subvenții de stat importante, de a crea *Country Parks* pentru populația dornice de relaxare. *Countryside and Rights of Way Act 2000*, în vigoare în prezent, reglementează accesul publicului la zonele rurale, această lege evocând printre considerentele sale și obiective ale politicii de mediu, precum „menținerea frumuseții naturale a unei regiuni", „menținerea naturii" și „protecția faunei".

trecătorii și amatorii de drumeții rămân pe drumuri bine marcate și nu pătrund fără permisiune pe eventuale terenuri agricole adiacente cauzând prejudicii culturilor.

81. Prin urmare, există un adevărat interes al publicului pentru ca drumurile publice să fie periodic întreținute și protejate împotriva deteriorărilor. Întrucât obligația de întreținere a drumurilor grevate de servituți de trecere publică servește acestui obiectiv, aceasta poate fi clasificată în cadrul măsurilor pentru „evitarea deteriorării habitatelor" în sensul anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

3. Concluzii

82. Pentru a rezuma, se poate reține că articolul 5 alineatul (1) și anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003 lasă statelor membre o largă putere de apreciere pentru a defini cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu [36].

83. Cerințele minime în sensul acestor dispoziții cuprind de asemenea cerințele care au în substanță un scop de politică de mediu. În această categorie de cerințe minime intră întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică, în special întrucât, pe de o parte, din anexa IV rezultă că menținerea, cu alte cuvinte evitarea deteriorării particularităților topografice, face parte din normele prealabile. După cum am arătat deja, drumurile publice sunt particularități topografice în sensul acestei dispoziții [37].

84. Pe de altă parte, o obligație legală precum cea prevăzută de normele de aplicare engleze garantează o întreținere minimă în sensul anexei IV, întrucât asigură atât un nivel minim de întreținere, cât și evitarea deteriorării habitatelor [38].

85. Întreținerea drumurilor publice, cerință minimă definită la nivel regional în sensul articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003, intră, așadar, în cadrul stabilit în anexa IV. De altfel, nimic nu indică faptul că această măsură este în sine disproporționată în raport cu scopul urmărit, de menținere a tuturor suprafețelor agricole în bune condiții agricole și de mediu. Folosirea unor „criterii proporționate, obiective și progresive", prevăzute în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1782/2003, se referă la decizia de suspendare a ajutorului pe care statul membru trebuie să îl acorde de la caz la caz, cu privire la a cărei legalitate trebuie să se pronunțe instanța națională competentă, dacă este cazul. În sfârșit, vom atrage atenția asupra faptului că, potrivit considerentului (2) al regulamentului, o astfel de suspendare nu

36 — A se vedea punctul 57 din prezentele concluzii.

37 — A se vedea punctul 72 din prezentele concluzii.

38 — A se vedea punctele 77 și 81 din prezentele concluzii.

aduce atingere sancțiunilor prevăzute de alte dispoziții comunitare sau naționale.

86. În acest scop, normele de aplicare engleze intră în cadrul normativ stabilit de Regulamentul nr. 1782/2003.

87. Pentru acest motiv trebuie să se răspundă la prima întrebare preliminară că un stat membru poate include cerințe referitoare la întreținerea drumurilor grevate de servituți de trecere publică printre normele privind bunele condiții agricole și de mediu definite la articolul 5 alineatul (1) și în anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

B — *Cu privire la a doua întrebare*

88. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă interdicția generală a discriminării prevăzută de dreptul comunitar se opune unei aplicări regionale diferite a dreptului comunitar într-un stat membru conform căreia, în cazul în care sistemul constituțional intern al statului membru prevede că autoritățile descentralizate au o competență normativă pentru diferitele părți constitutive ale acestui stat membru, în diferitele părți constitutive se aplică norme diferite în ceea ce privește bunele condiții agricole și de mediu în sensul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

1. Aplicarea descentralizată a dreptului comunitar

89. Înainte de a începe examinarea încălcării invocate de reclamant a interdicției generale a discriminării prevăzute de dreptul comunitar, considerăm că este imperativ să se atragă atenția asupra faptului că dreptul comunitar nu se opune unei aplicări descentralizate atât la nivelul statelor membre, cât și al regiunilor. Aceasta se explică, pe de o parte, prin cerințele PAC privind o punere în aplicare descentralizată și diferențiată, dar și prin autonomia constituțională a statelor membre în cadrul repartizării competențelor interne, recunoscută de Curte în jurisprudența sa.

a) Punerea în aplicare descentralizată și diferențiată în cadrul PAC

90. Liniile directoare ale reformei PAC introduse de „Agenda 2000” cuprind descentralizarea competențelor Comunității la nivel local și o programare flexibilă, datorată unei posibilități extinse de alegere a măsurilor care pot fi folosite în funcție de nevoile specifice ale statelor membre [39]. Cu alte cuvinte, descentralizarea și diferențierea constituie de la acel moment pilonii PAC [40].

91. Regulamentul nr. 1782/2003 transpune acest concept politic, abilitând în mod expres statele membre, potrivit articolului 5 alineatul (1), să definească cerințe minime „la nivel național sau regional”. Se poate concluziona astfel că legiuitorul comunitar nu a considerat că era necesar să existe în fiecare stat membru o abordare uniformă a reglementării, ci a dorit mai degrabă să lase fiecărui stat membru posibilitatea de a alege nivelul de reglementare adecvat în cadrul sistemului său politic.

92. Organizarea descentralizată a dreptului agricol ține seama de faptul că diferențierile regionale sunt absolut permise. Astfel, articolul 33 alineatul (2) litera (a) CE impune ca, în elaborarea politicii agricole comune și a metodelor speciale pe care aceasta le poate implica, să fie avute în vedere discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole. Marja de apreciere acordată de Regulamentul nr. 1782/2003 factorilor de decizie naționali și regionali pentru aplicarea acestuia contribuie în plus la o diferențiere care corespunde nevoilor fiecărei regiuni [41].

39 — A se vedea broșura de informare a Comisiei „Agenda 2000 – Consolidarea și extinderea Uniunii Europene” (disponibilă pe http://ec.europa.eu.agenda2000/index_fr.htm). În motivarea Agendei 2000 se indică de asemenea că: „în cele 15 state ale Uniunii, agricultura prezintă o mare diversitate în ceea ce privește resursele naturale, metodele agricole, competitivitatea și veniturile, precum și tradițiile. Diversitatea reprezintă o forță a agriculturii europene, care îi conferă specificitatea și rangul. Totuși, pentru a beneficia mai mult de aceasta, diversitatea impune stabilirea consecințelor sale pentru politica agricolă – funcționarea și gestionarea actuală a PAC au fost concepute pentru o Comunitate formată din șase state membre și nu au suferit nicio modificare de atunci. PAC nu mai răspunde nevoilor unei Uniuni formate din 15 state membre, care se pregătește să primească noi state membre. Aceasta creează complexitate, birocrație și, în final, neînțelegere din partea agricultorilor. Așadar, trebuie dezvoltat un nou model *mai descentralizat,* care lasă statelor membre posibilitatea de a soluționa ele însele anumite chestiuni, ținând seama mai bine de particularitatea diverselor sectoare sau a datelor locale” [COM(1998) 158 final, p. 3].

40 — A se vedea de asemenea Priebe, *op. cit.* (nota de subsol 18), p. 1351, și Adam, V., *op. cit.* (nota de subsol 10), p. 239.

41 — Boch, C., „Devolution and Community Law”, în *A true European*, 2005, p. 54, arată că puterile au de a face tot mai des cu materii în care legiuitorul comunitar stabilește orientările politice esențiale. Acest fapt se aplică de asemenea situațiilor în care aceste puteri descentralizate dispun de o marjă de apreciere. De asemenea, această marjă de apreciere le permite să țină cont de diferențele regionale sau locale.

93. Alte considerații, precum o mai mare apropiere de obiective și de cetățeni a autorităților naționale, regionale și locale [42], simplificarea juridică, precum și dorința de descărcare a administrațiilor pot sugera o concepție descentralizată a dreptului agricol, cu condiția ca obiectivele urmărite de Comunitate în cadrul PAC să fie menținute.

b) Autonomia statelor membre în ceea ce privește repartizarea competențelor interne

94. O organizare descentralizată a dreptului agricol ține seama nu în ultimul rând de importanța în creștere a regiunilor în cadrul Uniunii Europene, care se exprimă, de exemplu, prin consacrarea principiului subsidiarității în Tratatul de la Maastricht, crearea Comitetului Regiunilor, răspunderea regiunilor pentru transpunerea dreptului comunitar și posibilitatea unei reprezentări în Consiliu, conform articolului 203 CE. În plus, aceasta ține cont de actualele aspirații spre descentralizare în statele membre, precum în cazul Regatului Unit, care urmăresc o logică politică în general similară [43], ce sugerează o convergență a evoluțiilor atât la nivel comunitar, cât și la nivel național [44].

95. Punerea în aplicare descentralizată a dreptului comunitar este, în sfârșit, conformă

42 — Aceasta este cel puțin conformă cu spiritul subsidiarității, fără a fi necesară menținerea aplicabilității articolului 5 alineatul (2) CE, în special întrucât principiul subsidiarității prevăzut de această dispoziție nu se aplică în cazul competenței exclusive a Comunității. În doctrină se discută în ce măsură competența Comunității este exclusivă în domeniul agricol [a se vedea cu privire la acest subiect Schwartz, W., *op. cit.* (nota de subsol 5), articolul 37, punctul 7, p. 38). Chiar în ipoteza competențelor comune ale Comunității și ale statelor membre [a se vedea Hotărârea din 17 mai 1990, Weingut Dietz-Matti (C-158/89, Rec., p. I-2013)], cantitatea reglementărilor existente și în constantă creștere în sectorul agricol, precum și împrejurarea că în practică toate normele de bază în acest domeniu sunt adoptate prin regulamente nu lasă nicio marjă de apreciere statelor membre. Pe de o parte, principiul subsidiarității, după cum arată în mod întemeiat Lenaerts, K./Van Nuffel, P. în *Constitutional Law of the European Union*, ediția a 2-a, Londra, 2005, punctul 5-029, p. 102, este mai vechi, ca principiu politic, decât norma de la articolul 5 alineatul (2) CE și, prin urmare, acesta a influențat deja mai multe sectoare ale politicii Comunității, printre care și PAC, înainte de a fi consacrat în tratat.

43 — A se vedea Leyland, P., „La devolution britannica: responsabilità e controlli", în *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003, p. 91 și urm., care arată că noua repartizare, denumită „devolution", a competențelor între regiunile Regatului Unit urmărește în esență modernizarea administrației statului, pentru a apropia cetățeanul de locul adoptării deciziilor importante. În plus, această evoluție urmărește să garanteze luarea în considerare a particularităților fiecărei regiuni.

44 — Torre, A., „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito", în *Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, p. 144 și urm, vorbește despre o convergență între „devolution" din Regatul Unit și procesul de constituționalizare a Uniunii Europene, care încurajează autonomia administrațiilor regionale. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Proceses, problems and consequences for the UK constitution", în *l'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, p. 67, subliniază faptul că „devolution" în Regatul Unit s-a produs la o dată la care regiunile au dobândit importanță în cadrul Uniunii Europene.

jurisprudenței constante a Curții [45], potrivit căreia fiecare stat membru este liber să repartizeze pe plan intern astfel cum consideră oportun competențele, inclusiv cele normative, și să pună în aplicare actele comunitare care nu sunt direct aplicabile prin intermediul unor măsuri adoptate de autoritățile regionale sau locale, cu condiția ca această repartizare a competențelor să permită o punere în aplicare corectă a actelor de drept comunitar în cauză. Stabilirea autorității care transpune în statele membre, de exemplu, o directivă nu este, așadar, reglementată de dreptul comunitar, ci de normele interne de competență ale fiecărui stat membru [46].

96. Reversul acestei neutralități a ordinii juridice comunitare față de organizarea structurală a statelor membre constă în schimb în faptul că, în aceeași măsură în care un stat membru are dreptul de a-și repartiza competențele interne astfel cum consideră oportun și după cum se prevede în ordinea sa constituțională, acestuia îi este interzis să se întemeieze pe procedurile sale interne pentru a se sustrage de la obligațiile sale comunitare [47].

97. Este adevărat că tratatul prevede la articolul 249 alineatul (3) CE un sistem de transpunere sau de aplicare descentralizată a dreptului comunitar numai în cazul directivelor. Acest regim se aplică totuși și în cazul transpunerii sau al aplicării altor acte comunitare precum regulamentul, în cazul în care intervenția legiuitorului național este necesară pentru a le da un efect concret [48]. După cum am constatat deja [49], Regulamentul nr. 1782/2003 intră în această categorie de acte comunitare.

45 — Hotărârea din 12 iunie 2003, Comisia/Luxemburg (C-97/01, Rec., p. I-5797, punctul 37), Hotărârea din 13 septembrie 2001, Comisia/Spania (C-417/99, Rec., p. I-6015, punctul 37), Hotărârea din 10 noiembrie 1992, Hansa Fleisch (C-156/91, Rec., p. I-5567, punctul 23), Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Germania (C-131/88, Rec., p. I-825, punctul 71), Hotărârea din 14 ianuarie 1988, Comisia/Belgia (227/85-230/85, Rec., p. 1, punctul 9), Hotărârile din 25 mai 1982, Comisia/Țările de Jos (97/81, Rec., p. 1819, punctul 12, și 96/81, Rec., p. 1791, punctul 12). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate la 28 iunie 2007 în cauza Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon (C-212/06, Rep., p. I-1683, punctul 101), precum și Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 10 decembrie 2002 în cauza Comisia/Germania (C-103/01, Rec., p. I-5369, punctul 27).

46 — În același sens, Ruffert, M., *op. cit.* (nota de subsol 19), articolul 249, punctul 63, p. 2140.

47 — Aceasta arată originea dreptului comunitar – de asemenea recunoscută de Curte – în dreptul internațional public [a se vedea Hotărârea din 5 februarie 1963, Van Gend en Loos (26/62, Rec., p. 25), și Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa/ENEL (6/64, Rec., p. 1269)]. Dreptul internațional public guvernează doar relațiile dintre state, fără a interveni în afacerile lor interne. Pentru acest motiv și ținând seama de principiul suveranității statelor, acesta nu reglementează chestiunile privind organizarea statelor. Prin urmare, faptul că o parte la tratat nu poate invoca dispoziții din dreptul său intern pentru a justifica neîndeplinirea obligațiilor sale prevăzute de un tratat internațional este conform cu principiul dreptului internațional cutumiar, care a fost codificat la articolul 27 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor. Astfel cum a explicat în mod întemeiat Boch, C., *op. cit.* (nota de subsol 42), p. 54, Tratatul UE și Tratatul CE sunt, din punctul de vedere al formei, acorduri internaționale obligatorii pentru statele membre. Faptul că statele sunt părțile la tratat înseamnă pentru Uniune că ordinile constituționale interne ale statelor sunt lipsite de relevanță. Chestiunile interne nu privesc Uniunea care, în general, trebuie să rămână neutră cu privire la repartizarea internă a competențelor.

48 — A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1970, Scheer (30/70, Rec., p. 1197, punctul 10), și Hotărârea din 20 octombrie 1981, Comisia/Belgia (137/80, Rec., p. 2393, punctele 3-9). A se vedea de asemenea în același sens Lenaerts, K./Van Nuffel, P., citați anterior (nota de subsol 42), punctul 14-047, p. 607.

49 — A se vedea punctul 58 din prezentele concluzii.

98. Prin urmare, nu este contrar dreptului comunitar ca dispozițiile constituționale interne ale unui stat membru să prevadă că diferite autorități descentralizate dispun de competențe normative pentru anumite părți din teritoriul statului membru și că aceste autorități, în temeiul competențelor de reglementare conferite, să definească ele însele normele pentru bunele condiții agricole și de mediu în sensul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

2. Cu privire la motivul privind încălcarea interdicției discriminării

99. Interdicția discriminării prevăzută de dreptul comunitar la articolul 34 alineatul (2) CE, pe care se întemeiază în mod evident reclamantul din acțiunea principală [50], este o expresie specifică a principiului general al egalității, care face parte din principiile fundamentale de drept comunitar și care impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [51].

100. Potrivit jurisprudenței Curții, statele membre trebuie să respecte principiul prevăzut la articolul 34 alineatul (2) CE atunci când transpun o reglementare comunitară, chiar dacă aceasta le lasă o alegere între mai multe modalități de aplicare sau între mai multe opțiuni [52]. Interdicția discriminării, ca normă de drept obiectivă, este valabilă, așadar,

50 — Reclamantul din acțiunea principală se referă într-adevăr în memoriul său doar la principiile generale ale nediscriminării și egalității, făcând trimitere în același timp la jurisprudența Curții referitoare la articolul 34 alineatul (2) CE. Or, în speță, doar articolul 34 alineatul (2) CE este aplicabil. Această dispoziție cuprinde o interdicție a discriminării specifică, care nu se aplică doar pentru organizarea comună a piețelor agricole, ci și pentru PAC, în ansamblul său [în același sens a se vedea de asemenea Schwartz, W., *op. cit.* (nota de subsol 5), articolul 34, punctul 30, p. 34].

51 — A se vedea Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04, Rep., p. I-8925, punctul 86), Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia/Comisia (C-182/03, Rec., p. I-5479, punctul 170), Hotărârea din 30 martie 2006, Spania/Consiliul (C-87/03 și C-100/03, Rec., p. I-2915, punctul 48), Hotărârea din 6 martie 2003, Niemann (C-14/01, Rec., p. I-2279, punctul 49), Hotărârea din 13 aprilie 2000, Karlsson și alții (C-292/97, Rec., p. I-2737, punctul 39), Hotărârea din 10 martie 1998, Comisia/Germania (C-122/95, Rec., p. I-973, punctul 62), Hotărârea din 17 aprilie 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec., p. I-1961, punctul 35), Hotărârea din 17 octombrie 1995, Fishermen's Organisations și alții (C-44/94, Rec., p. I-3115, punctul 46), Hotărârea din 10 ianuarie 1992, Kühn (C-177/90, Rec., p. I-35, punctul 18), Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec., p. 4563, punctul 25), Hotărârea din 25 noiembrie 1986, Klensch (201/85 și 202/85, Rec., p. 3477, punctul 9), Hotărârea din 27 martie 1980, Salumi și alții (66/79, 127/79 și 128/79, Rec., p. 1237, punctul 14), Hotărârile din 19 octombrie 1977, Ruckdeschel și Ströh (117/76 și 16/77, Rec., p. 1753, punctul 7), precum și Moulins et huileries de Pont-à-Mousson și Providence agricole de la Champagne (124/76 și 20/77, Rec., p. 1795, punctul 16), Hotărârea din 25 octombrie 1978, Koninklijke Scholten-Honig și De Bijenkorf (125/77, Rec., p. 1991, punctul 26), Hotărârea Royal Scholten-Honig și Tunnel Refineries (103/77 și 145/77, Rec., p. 2037, punctul 26), precum și Concluziile noastre prezentate la 4 septembrie 2008 în cauza Comisia/Spania (C-338/06, Rep., p. I-10139, punctul 57).

52 — Hotărârea Klensch (citată la nota de subsol 51, punctul 10), și Hotărârea din 14 iulie 1994, Graff (C-351/92, Rec., p. I-3361, punctele 17 și 18).

nu numai pentru legiuitorul comunitar, pe care îl vizează în primul rând, ci și pentru statele membre, în măsura în care acestea acționează, de exemplu, în temeiul unei abilitări conferite de un regulament comunitar sau în aplicarea acestuia [53].

101. Aplicabilitatea interdicției discriminării din dreptul comunitar presupune, în primul rând, pe plan juridic, existența unei inegalități de tratament, ceea ce ridică problema cadrului de referință relevant. Acest cadru de referință include, între altele, cercul de persoane care pot fi incluse în comparație [54].

a) Cadrul de referință relevant pentru aprecierea unei diferențe de tratament

i) Aplicarea corespunzătoare a criteriilor pentru determinarea selectivității în dreptul ajutoarelor

102. După cum explică în mod întemeiat guvernul german, cadrul de referință pentru aprecierea unei diferențe de tratament într-un caz concret nu este definit în mod obligatoriu în limitele teritoriului statului membru în cauză, însă se poate limita la o parte din teritoriul național al acestuia.

103. Curtea a stabilit deja acest lucru în legătură cu drepturile ajutoarelor în Hotărârea Portugalia/Comisia [55], prin care se urmărea să se stabilească dacă reducerile de impozit limitate regional puteau fi considerate drept ajutoare de stat pentru „favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri” în sensul articolului 87 alineatul (1) CE, cu alte cuvinte dacă aceste reduceri aveau un caracter selectiv.

104. După cum a explicat Curtea în această hotărâre, articolul 87 alineatul (1) CE impune, pentru a aprecia criteriul selectivității care este cuprins în noțiunea de ajutor de stat, să se examineze dacă o măsură națională adoptată în cadrul unei anumite reglementări poate favoriza „[anumite] întreprinderi sau [producerea] anumitor bunuri” care, ținând seama de scopul urmărit de reglementarea în discuție, se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă [56]. În opinia Curții, această analiză se impune și în cazul unei măsuri adoptate nu de legiuitorul național, ci de o autoritate aflată la un nivel inferior în ordinea de stat, întrucât o măsură adoptată de o colectivitate regională, și nu de autoritatea centrală poate reprezenta un ajutor în cazul în

53 — În același sens, Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (ed. Groeben/Schwarze), vol. 1, ediția a 6-a, articolul 34 CE, punctul 59.

54 — Hotărârea din 6 decembrie 2007, Voß (C-300/06, Rep., p. I-10573, punctul 40), și Hotărârea din 13 ianuarie 2004, Allonby (C-256/01, Rec., p. I-873, punctele 61 și 73).

55 — Hotărârea din 6 septembrie 2006, Portugalia/Comisia (C-88/03, Rec., p. I-7115, punctul 57).

56 — Hotărârea Portugalia/Comisia (citată la nota de subsol 55, punctul 54), Hotărârea din 3 martie 2005, Heiser (C-172/03, Rec., p. I-1627, punctul 40), Hotărârea din 29 aprilie 2004, GIL Insurance și alții (C-308/01, Rec., p. I-4777, punctul 68), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Adria-Wien Pipeline și Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Rec., p. I-8365, punctul 41).

care sunt îndeplinite criteriile stabilite la articolul 87 alineatul (1) CE [57].

105. Curtea a pornit de la problema dacă, în ordinea internă, o entitate infrastatală care se află, pentru motive de drept și de fapt, într-o situație suficient de autonomă față de guvernul central al statului membru, este cea care, prin măsurile pe care le decide, are un rol fundamental în definirea domeniului de acțiune politică și economică a întreprinderilor, iar nu guvernul central [58]. Într-un astfel de caz, domeniul de competențe al acestei entități infrastatale care a adoptat măsura, și nu întregul teritoriu al statului este cel care reprezintă cadrul relevant pentru a analiza dacă această măsură favorizează anumite întreprinderi în raport cu altele aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă, ținând cont de scopul urmărit de reglementarea în discuție [59].

106. Considerăm că este rezonabil să se transpună o astfel de metodă în prezenta cauză, întrucât criteriile folosite de Curte ajută la aprecierea existenței unei situații care, indiferent de terminologia specifică în materie – „selectivitatea” în cazul dreptului ajutoarelor – nu constituie în definitiv decât o diferență de tratament între operatorii economici.

107. Dacă se aplică această metodă în speță, cadrul de referință relevant pentru aprecierea caracterului discriminatoriu al reglementării în discuție ar trebui să se restrângă la fiecare dintre părțile teritoriului unui stat membru ale căror autorități dispun de competențe de reglementare proprii, în temeiul dispozițiilor constituționale în vigoare.

108. În prezenta cauză, cadrul de referință ar trebui să fie definit ca fiind Anglia, în calitate de parte a teritoriului Regatului Unit, în special întrucât guvernul acestui stat membru, după cum am precizat de la început [60], acționează în domeniile descentralizate în general numai în privința Angliei, în temeiul normelor privind descentralizarea și al „Memorandum of Understanding”. În conformitate cu normele interne, acesta este competent să definească cerințele minime pentru bunele condiții agricole și de mediu pentru terenuri, în temeiul articolului 5 din Regulamentul nr. 1782/2003. În această

57 — Hotărârea Portugalia/Comisia (citată la nota de subsol 55, punctul 55), și Hotărârea din 14 octombrie 1987, Germania/Comisia (248/84, Rec., p. 4013, punctul 17).

58 — Hotărârea Portugalia/Comisia (citată la nota de subsol 55, punctul 62). Prin urmare, trebuie să se verifice dacă există într-adevăr descentralizare. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation- Esquisse d'une théorie générale*, Paris, 1948, p. 86 și urm., face distincție între o descentralizare pură, cu alte cuvinte finalizată, și o descentralizare relativă sau nefinalizată. Prima variantă există în cazul în care un anumit tip de suveranitate este realizat exclusiv de către organele descentralizate. A doua variantă presupune o participare atât a instituțiilor centrale, cât și descentralizate, și au prioritate cele din urmă.

59 — Hotărârea Portugalia/Comisia (citată la nota de subsol 55, punctul 66).

60 — A se vedea punctele 10-13 din prezentele concluzii. Loughlin, J., „The European Dimension of UK Devolution”, în *La Costituzione britannica/The British Constitution*, 2005, vol. 1, p. 483, nu abordează competențele de punere în aplicare ale guvernului Regatului Unit, ci rolul legiuitorului regional. În această privință, autorul arată că, cu excepția Angliei, toate celelalte părți ale Regatului Unit (Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord) dispun de propriile organe politice. Prin urmare, Anglia nu are propriul parlament sau adunare consultativă. În schimb, parlamentul britanic are în același timp rolul de Parlament al Regatului Unit și de Parlament al Angliei.

măsură, în domeniul agricol, acesta exercită în același timp competențele unui guvern regional, comparabil cu guvernele regionale din alte părți ale Regatului Unit.

ii) Identificarea unei surse de discriminare

109. În cazuri specifice de discriminare, pentru a defini cadrul de referință relevant, Curtea folosește o metodă întemeiată în esență pe aceleași considerații, concentrându-se pe sursa discriminării. Potrivit acestei metode, este exclusă discriminarea în cazul în care diferențele constatate din care rezultă un tratament inegal nu pot conduce la una și aceeași sursă. Potrivit Curții, într-un astfel de caz nu există o entitate care să fie responsabilă pentru diferența de tratament și care, dacă este cazul, să o poată remedia [61].

110. Această metodă a fost aplicată în special în situații în care persoanele invocau principiul fundamental al egalității de remunerare între bărbați și femei, consacrat la articolul 141 CE. Astfel, în cauza Allonby [62], Curtea a respins o încălcare a principiului interdicției discriminării într-o situație în care o femeie care realiza prestări de servicii pentru un colegiu i-a solicitat angajatorului său, o agenție, aceeași remunerație precum cea acordată lucrătorilor de sex masculin de la acest colegiu. Curtea și-a întemeiat decizia pe faptul că agenția, în calitate de întreprindere de intermediere, nu forma o entitate cu angajatorul efectiv, colegiul. Prin urmare, remunerația serviciilor prestate nu provenea din aceeași sursă financiară [63]. Întrucât diferențele de remunerație nu puteau fi atribuite unei surse unice, nu era posibilă invocarea articolului 141 CE.

111. Totuși, considerăm că această metodă poate fi aplicată în cazul transpunerii sau al aplicării dreptului comunitar de către statele membre, întrucât se întemeiază pe noțiunea fundamentală că o simplă situație de inegalitate nu poate constitui singură un motiv de discriminare. Dimpotrivă, discriminarea presupune prin definiție ca inegalitatea să poată fi imputată unui singur și aceluiași

61 — Hotărârea Allonby (citată la nota de subsol 54, punctul 46) și Hotărârea din 17 noiembrie 2002, Lawrence și alții (C-320/00, Rec., p. I-7325, punctul 18).

62 — Hotărârea Allonby (citată la nota de subsol 54, punctul 46).

63 — În opinia lui Evtimov, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby”, în *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, fascicula 2004, p. 214, acesta este motivul determinant pentru excluderea discriminării în acest caz.

actor [64]. Rezultă în mod necesar că sursa discriminării nu poate consta în principiu decât în fiecare autoritate [65] care adoptă, în cadrul competenței sale teritoriale, măsuri de transpunere sau de aplicare ce se impun subiectelor de drept care depind de aceasta. Eventualele diferențe de tratament între destinatarii unei anumite reglementări naționale nu pot fi atribuite decât acestei autorități și nu pot fi eliminate decât de aceasta.

112. Pentru acest motiv, diferențele între diversele legislații naționale nu constituie o discriminare, întrucât acestea nu pot fi imputate comportamentului aceleiași autorități [66]. Dimpotrivă, fiecare autoritate este liberă să stabilească norme în domeniile care intră în sfera de competență a acesteia, astfel încât simplul fapt că există o diferență în modul de reglementare a unei chestiuni în două state membre diferite nu poate constitui o încălcare a principiului nediscriminării.

113. Jurisprudența Curții recunoaște acest aspect de mult timp [67]. Astfel Curtea a stabilit pentru prima dată în Hotărârea Van Dam en Zonen și alții [68], că nu se poate considera ca fiind contrară principiului nediscriminării aplicarea unei legislații naționale pentru simplul motiv că se presupune că alte state membre ar aplica dispoziții mai puțin riguroase.

114. Acest lucru este convingător întrucât o interpretare contrară ar conduce la o restricționare dificil de justificat a marjei de acțiune legislativă de care dispun statele membre.

115. Aceeași concluzie trebuie să se impună în cazul în care dispozițiile constituționale

64 — A se vedea în același sens Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin, 2003, p. 48, a cărui concepție despre discriminare presupune că inegalitatea este imputabilă unui actor. Doar o simplă situație de inegalitate nu poate constitui un motiv de discriminare. Cât timp nu este posibil să se stabilească faptul că, în cadrul unui grup de elemente comparabile (persoane, bunuri etc.), pot fi imputate condiții inegale, de exemplu situațiile concurențiale diferite, comportamentul unui subiect de drept, nu se poate pune nici problema discriminării. Aceasta presupune, în orice caz, ca inegalitatea să poată fi imputată unui destinatar. Potrivit Zerr, H., *Der Begriff der Diskrimierung im Vertrag über die Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg, 1961, p. 4, în cazul inegalității de tratament este necesar ca cel puțin două manifestări de comportament să fie atribuite aceleiași persoane.

65 — Von Bogdandy, A., în Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, vol. I, articolul 12, punctul 9, arată că o discriminare este posibilă doar în cazul în care cele două situații care trebuie comparate sunt tratate de aceeași autoritate. Prin urmare, este exclusă o încălcare a interdicției discriminării în cazul unor diferențe de tratament care rezultă din concurența normelor adoptate de autorități diferite, în special Uniunea și un stat membru. O interpretare contrară ar conduce la o restricționare dificil de justificat a marjei de acțiune legislativă de care dispun statele membre.

66 — A se vedea de asemenea Epiney, A., în *EUV/EGV Kommentar* (ed. C. Callies/M. Ruffert), articolul 12, punctul 9, p. 480, și Holoubek, M., *EU-Kommentar, op. cit.* (nota de subsol 16), articolul 12, punctul 43, p. 342 și urm.

67 — A se vedea Hotărârea din 13 februarie 1969, Walt Wilhelm (14/68, Rec., p. 1, punctul 13), Hotărârea din 28 iunie 1978, Kenny (1/78, Rec., p. 1489, punctul 18), Hotărârea din 30 noiembrie 1978, Bussone (31/78, Rec., p. 2429, punctul 38 și urm.), Hotărârea din 7 aprilie 1979, Auer (136/78, Rec., p. 437, punctele 23-26), Hotărârea din 3 iulie 1979, Van Dam en Zonen și alții (185-204/78, Rec., p. 2345, punctul 10), Hotărârea din 14 iulie 1981, Oebel (155/80, Rec., p. 1993, punctul 9), Hotărârea din 25 ianuarie 1983, Smit (126/82, Rec., p. 73, punctul 27), Hotărârea din 7 mai 1992, Wood și Cowie (C-251/90 și C-252/90, Rec., p. I-2873, punctul 19), Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 8), Hotărârea din 14 februarie 1995, Schumacker (C-279/93, Rec., p. I-225, punctul 21), și Hotărârea din 1 februarie 1996, Perfili (C-177/94, Rec., p. I-161, punctul 17).

68 — Hotărârea Van Dam en Zonen și alții (citată la nota de subsol 67, punctul 10). Această jurisprudență a fost urmată în toate hotărârile citate la nota de subsol 68, Oebel (punctul 9), Smit (punctul 27), Wood și Cowie (punctul 19) și Perfili (punctul 17).

naționale ale unui stat membru prevăd că diferitele autorități descentralizate dispun de competențe normative pentru diferitele părți ale teritoriului acestui stat [69], în special întrucât dreptul comunitar, după cum am văzut deja, nu se opune unei transpuneri sau unei aplicări la nivel regional sau local [70], ci impune această transpunere sau aplicare, în cazul Regulamentului nr. 1782/2003, cu scopul de a obține o transpunere diferențiată a PAC [71]. Din aceasta rezultă că, într-un astfel de caz, doar autoritatea din fiecare regiune poate fi sursa unei eventuale inegalități de tratament.

b) Concluzii

116. Prin urmare, această metodă conduce de asemenea la concluzia că, în prezenta cauză, cadrul de referință relevant trebuie să se limiteze la Anglia, ca parte a teritoriului Regatului Unit. Aceasta înseamnă, într-un caz precum cel în speță, că pot exista într-adevăr situații de inegalitate în diferitele părți ale teritoriului Regatului Unit, însă aceste situații nu pot constitui o discriminare imputabilă unei autorități comune, ceea ce înseamnă că nu este îndeplinită premisa esențială pentru aplicarea interdicției discriminării prevăzute la articolul 34 alineatul (2) CE.

117. În consecință, destinatarul unei măsuri de aplicare adoptate de o autoritate publică regională nu poate, în împrejurări precum cele din prezenta cauză, să invoce o încălcare a interdicției discriminării prevăzute la articolul 34 alineatul (2) CE, doar pentru motivul că anumite regiuni ar aplica norme mai puțin stricte.

118. Conform tuturor considerațiilor de mai sus, concluzionăm că nu există o discriminare inadmisibilă în cazul în care, în diferitele părți constitutive ale unui stat membru, se aplică norme diferite pentru bunele condiții agricole și de mediu, în sensul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul (CE) nr. 1782/2003, cu condiția ca normele constituționale naționale să prevadă că diferitele autorități descentralizate dispun de competențe legislative pentru diferitele părți constitutive ale statului membru.

69 — A se vedea votul disident al judecătorului Matscher în Hotărârea din 22 octombrie 1981 a Curții Europene a Drepturilor Omului, Dudgeon/Regatul Unit (cauza nr. 7525/76), în care acesta explică faptul că diversitatea reglementărilor statale, caracteristică unui stat federal, nu poate niciodată reprezenta în sine o discriminare. Nu este necesar nici să se justifice această diversitate. Să se pretindă contrariul ar însemna ignorarea totală a esenței federalismului.

70 — A se vedea punctul 98 din prezentele concluzii. Boch, C., *op. cit.* (nota de subsol 42), p. 57, ajunge la aceeași concluzie. Autoarea consideră că, în cazul în care dreptul comunitar lasă statelor membre o marjă de apreciere, iar dreptul constituțional al unui stat membru prevede o transpunere sau o aplicare de către instanțe descentralizate, nimic nu împiedică aceste instanțe să își exercite competențele independent unele de altele. În ceea ce privește „devolution" în Regatul Unit, autoarea consideră că regiunile acestui stat membru sunt perfect întemeiate să își îndeplinească în acest mod obligațiile comunitare, ceea ce s-a produs deja în cadrul PAC.

71 — A se vedea punctele 90 și 93 din prezentele concluzii.

VIII — Concluzie

119. Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de High Court of Justice (England & Wales) după cum urmează:

„1) Un stat membru poate include cerințe referitoare la întreținerea servituților de trecere publică printre normele privind bunele condiții agricole și de mediu definite la articolul 5 alineatul (1) și în anexa IV la Regulamentul nr. 1782/2003.

2) Nu există o discriminare inadmisibilă în cazul în care, în diferitele părți constitutive ale unui stat membru, se aplică norme diferite pentru bunele condiții agricole și de mediu, în sensul articolului 5 alineatul (1) și al anexei IV la Regulamentul nr. 1782/2003, cu condiția ca normele constituționale naționale să prevadă că diferitele autorități descentralizate dispun de competențe legislative pentru diferitele părți constitutive ale statului membru."