URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

16. Juli 2009 *

In der Rechtssache C-428/07

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 21. Juli 2006, beim Gerichtshof eingegangen am 14. September 2007, in dem Verfahren

The Queen, auf Antrag von

Mark Horvath

gegen

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts und T. von Danwitz, des Richters J. N. Cunha Rodrigues, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus (Berichterstatter) und A. Arabadjiev sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwältin: V. Trstenjak,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. November 2008,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Mark Horvath, vertreten durch M. Sheridan, Barrister, R. Barker, Solicitor, und A. Stanič, Solicitor Advocate,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch C. Gibbs und I. Rao als Bevollmächtigte im Beistand von Lord Davidson of Glen Clova, QC, und D. Wyatt, QC,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma als Bevollmächtigten,

— von Irland, vertreten durch N. Travers, BL,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch K. Banks und F. Erlbacher als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 3. Februar 2009

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Horvath und dem Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Minister für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums im Vereinigten Königreich, im Folgenden: Secretary of State) über die für das Gebiet von England erlassene Regelung zur Festlegung der Mindestanforderungen für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

3 Die Verordnung Nr. 1782/2003 wurde auf der Grundlage der Art. 36 EG, 37 EG und 299 Abs. 2 EG erlassen.

4 Nach dem ersten Erwägungsgrund dieser Verordnung sollten für die Direktzahlungen im Rahmen der verschiedenen Einkommensstützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik gemeinsame Bestimmungen festgelegt werden.

5 Ausweislich ihres Art. 1 enthält die Verordnung Nr. 1782/2003 u. a. gemeinsame Regeln für Direktzahlungen im Rahmen von Einkommensstützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, finanziert werden, und eine Einkommensstützungsregelung für Betriebsinhaber, die sogenannte Betriebsprämienregelung.

6 Art. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 1782/2003 definiert als Direktzahlung eine direkt an Betriebsinhaber geleistete Zuwendung im Rahmen einer Einkommensstützungsregelung nach Anhang I der Verordnung. Die Betriebsprämienregelung ist in diesem Anhang enthalten.

7 Titel II der Verordnung Nr. 1782/2003 enthält ein Kapitel 1, das die Überschrift „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ trägt und die Art. 3 bis 9 umfasst. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung bestimmt: „Ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezieht, muss die Grundanforderungen an die Betriebsführung nach Anhang III gemäß dem in diesem Anhang festgelegten Zeitplan und für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 5 einhalten.“

8 Nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Anhang III der Verordnung in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in verschiedenen Bereichen, u. a. dem der Umwelt, festgelegt.

9 Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 bestimmt unter der Überschrift „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand" in seinem Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene entsprechend dem in Anhang IV vorgegebenen Rahmen Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest; sie berücksichtigen dabei die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, Bewirtschaftungssysteme, Flächennutzung, Fruchtwechsel, Wirtschaftsweisen und Betriebsstrukturen. Davon unberührt bleiben die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 geltenden Standards für die gute landwirtschaftliche Praxis und die Agrarumweltmaßnahmen, die über das Richtmaß der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen."

10 Nach Art. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 wird, wenn der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand oder die sonstigen in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung genannten Anforderungen aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt werden, der Gesamtbetrag der in dem betreffenden Kalenderjahr zu gewährenden Direktzahlungen gekürzt oder ausgeschlossen.

11 Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 mit der Überschrift „Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 5" lautet:

Gegenstand	Standards
Bodenerosion: Schutz des Bodens durch geeignete Maßnahmen	— Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung — An die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung — Keine Beseitigung von Terrassen
Organische Substanz im Boden: Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden durch geeignete Praktiken	— Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen — Weiterbehandlung von Stoppelfeldern
Bodenstruktur: Erhaltung der Bodenstruktur durch geeignete Maßnahmen	— Geeigneter Maschineneinsatz
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen	— Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen — Schutz von Dauergrünland — Keine Beseitigung von Landschaftselementen — Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen

Nationales Recht

12 1998 erließ das Parlament des Vereinigten Königreichs Rechtsvorschriften, die in bestimmten Bereichen eine Übertragung („devolution“) von Zuständigkeiten auf Schottland, Wales und Nordirland vorsahen. In den betreffenden Bereichen bleibt die Regierung des Vereinigten Königreichs grundsätzlich nur für England zuständig. Sowohl nach diesen Vorschriften als auch nach einem Devolution Memorandum of Understanding, das die Vorschriften in Form einer politischen Absichtserklärung ergänzt, ist es Sache der dezentralisierten Verwaltungen, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen; darüber hinaus dürfen diese Stellen nicht in einer mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbaren Weise tätig werden oder Recht setzen. Die Rechtsvorschriften über diese Zuständigkeitsübertragung belassen den Ministern des Vereinigten Königreichs

eine Eingriffsbefugnis für den Fall, dass dies erforderlich ist, um die Beachtung dieser Verpflichtungen sicherzustellen.

13 Die gemeinsame Agrarpolitik im Allgemeinen und die Umsetzung der Verordnung Nr. 1782/2003 im Besonderen gehören zu den von dieser Übertragung betroffenen Bereichen und fallen in den Verantwortungsbereich der einzelnen dezentralisierten Verwaltungen.

14 Um Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 nachzukommen, erließen der Secretary of State — auf England beschränkt — und die einzelnen dezentralisierten Verwaltungen verschiedene Vorschriften, mit denen teils unterschiedliche Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festgelegt wurden.

15 Die für England maßgeblichen Vorschriften finden sich in der Verordnung von 2004 über Betriebsprämien- und Stützungsregelungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) (The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes [Cross Compliance] [England] Regulations 2004 [SI 2004/3196, im Folgenden: englische Vorschriften]). Die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sind im Anhang („Schedule“) der englischen Vorschriften festgelegt, dessen Ziff. 26 bis 29 (im Folgenden: im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmungen) unter der Überschrift „Öffentliche Wegerechte“ Folgendes vorsehen:

„26. Einem Betriebsinhaber ist es untersagt,

a) ohne gültige Genehmigung oder Entschuldigungsgrund in die Oberfläche eines sichtbaren Fußwegs, eines sichtbaren Reitwegs oder eines sonstigen sichtbaren öffentlichen Verkehrswegs, der aus einem Fahrweg, der kein Fahrweg mit Belag ist, besteht oder einen solchen umfasst, in einer Weise einzugreifen, die die Ausübung eines öffentlichen Wegerechts beeinträchtigt,

b) ohne gültige Genehmigung oder Entschuldigungsgrund die ungehinderte Fortbewegung auf einem sichtbaren öffentlichen Verkehrsweg vorsätzlich zu behindern.

27. Ein Betriebsinhaber hat quer über einen sichtbaren Fuß- oder Reitweg verlaufende Zaunübertritte, Gatter und ähnliche Strukturen mit Ausnahme von Strukturen, auf die Section 146(5) des Gesetzes von 1980 über öffentliche Verkehrswege [Highways Act 1980] Anwendung findet, in einem sicheren Zustand so instand zu halten, dass die Rechte von Nutzern des Fuß- oder Reitwegs nicht unzumutbar beeinträchtigt werden.

28. (1) Hat ein Betriebsinhaber in einer durch Section 134 des Gesetzes von 1980 über öffentliche Verkehrswege gestatteten Weise in die Oberfläche eines sichtbaren Fuß- oder Reitwegs (mit Ausnahme von Feldrainwegen) eingegriffen, so hat er innerhalb der gemäß Section 134(7) jenes Gesetzes maßgeblichen oder gemäß Section 134(8) jenes Gesetzes verlängerten Frist

(a) die Oberfläche des Fuß- oder Reitwegs auf wenigstens der Mindestbreite so wiederherzustellen, dass dieser der Ausübung eines Wegerechts angemessen zugänglich ist, und

(b) den Verlauf des Fuß- oder Reitwegs auf dem Boden auf wenigstens der Mindestbreite so zu kennzeichnen, dass dieser für Bürger, die den Weg benutzen wollen, erkennbar ist.

(2) In dieser Ziffer hat der Begriff ‚Mindestbreite' bezogen auf einen öffentlichen Verkehrsweg die gleiche Bedeutung wie in Anhang 12A des Gesetzes von 1980 über öffentliche Verkehrswege.

29. In den Ziff. 26, 27 und 28 dieses Anhangs

haben die Begriffe ‚Reitweg', ‚Fahrweg', ‚Feldrainweg', ‚Fußweg' und ‚Fahrweg mit Belag' die ihnen in Section 329(1) des Gesetzes von 1980 über öffentliche Verkehrswege verliehene Bedeutung, hat der Begriff ‚öffentlicher Verkehrsweg' die ihm in Section 328 des Gesetzes von 1980 über öffentliche Verkehrswege verliehene Bedeutung, und bedeutet der Begriff ‚sichtbar', dass der Weg für eine Person mit normaler Sehkraft, die ihn entlang geht oder reitet, als solcher sichtbar ist."

16 Die von den dezentralisierten Verwaltungen von Schottland, Wales und Nordirland erlassenen Vorschriften, mit denen die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festgelegt werden, enthalten keine Anforderungen, die denen der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen entsprächen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

17 Der Vorlageentscheidung zufolge stehen Herrn Horvath, der Landwirt in England ist, Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämienregelung zu. Auf seinem Land lasten öffentliche Wegerechte im Sinne der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen.

18 Herr Horvath stellte einen Antrag auf richterliche Überprüfung („judicial review") dieser Bestimmungen beim vorlegenden Gericht. Er macht zum einen insbesondere geltend, dass der Secretary of State in die Mindestanforderungen für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, deren Nichterfüllung nach Art. 6 der Verordnung Nr. 1782/2003 zu einer Kürzung der Zahlungen im Rahmen der Betriebsprämienregelung führen könne, keine Bestimmungen über die öffentlichen Wegerechte hätte aufnehmen dürfen. Zum anderen stelle die Aufnahme solcher Bestimmungen in die englischen Vorschriften, während die für Schottland, Wales und Nordirland erlassenen Vorschriften keine vergleichbaren Anforderungen enthielten, eine Diskriminierung dar, die zur Ungültigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen führe.

19 Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), beschloss, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof zwei Fragen zu diesen beiden Gesichtspunkten des bei ihm anhängigen Rechtsstreits vorzulegen. Der Secretary of State legte hinsichtlich der zweiten Frage Rechtsmittel gegen diese Entscheidung beim Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ein, der dieses Rechtsmittel zurückwies. Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), hat daraufhin dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Wenn ein Mitgliedstaat ein dezentralisiertes Regierungssystem vorgesehen hat, in dessen Rahmen den staatlichen Zentralbehörden Befugnisse verbleiben, für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu handeln, um sicherzustellen, dass der Mitgliedstaat seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 1782/2003 erfüllt:

1. Darf ein Mitgliedstaat in seine Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 Anforderungen hinsichtlich der Instandhaltung sichtbarer Wege, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, aufnehmen?

2. Kann es — wenn die nationalen verfassungsrechtlichen Regelungen eines Mitgliedstaats vorsehen, dass verschiedene dezentralisierte Verwaltungen Rechtsetzungsbefugnis für verschiedene Gebietsteile des Mitgliedstaats besitzen — eine unzulässige Diskriminierung darstellen, wenn in den Gebietsteilen unterschiedliche Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 gelten?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

20 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein Mitgliedstaat in die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 Anforderungen hinsichtlich der Instandhaltung von sichtbaren Wegen, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, aufnehmen darf.

Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

21 Der Kläger des Ausgangsverfahrens schlägt vor, diese Frage zu verneinen. Seiner Ansicht nach bedeutet der Verweis auf gemeinsame Bestimmungen für die Direktzahlungen im Rahmen der Einkommensstützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik im ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1782/2003, dass es in diesem Bereich einen Grundregelbestand geben müsse, der darauf gerichtet sei, die grundlegenden Standards — u. a. für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand — zusammenzufassen, die grundsätzlich für alle Betriebsinhaber im gesamten Gebiet der Europäischen Gemeinschaft dieselben sein müssten. Die in Art. 5 dieser Verordnung genannten Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, von denen die jährlichen Direktzahlungen abhingen, seien auf das unbedingt Erforderliche beschränkt, und die Mitgliedstaaten seien nicht berechtigt, zusätzliche Voraussetzungen für einen oder mehrere Teile ihres Hoheitsgebiets aufzustellen. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen könnten aber nicht als Mindestanforderungen angesehen werden, denn sie implizierten einen erheblichen Mehraufwand für die Landwirte.

22 Selbst wenn die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen so zu verstehen sein sollten, dass sie Umweltvoraussetzungen aufstellten, seien sie doch keine Anforderungen im Bereich des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands. Da Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1782/2003 Artikel des EG-Vertrags seien, die die Landwirtschaft beträfen, sei die Umweltkomponente des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands nicht als eigenständige Regelung von reinen Umweltstandards zu verstehen, sondern vielmehr so, dass damit nur auf

Standards, die für den Agrarbereich einschlägig sein sollten, abgestellt werde. Nach Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung seien allein die Gemeinschaftsorgane befugt, die Regeln betreffend die Umweltanforderungen gemäß Anhang III der Verordnung im Zusammenhang mit Rechten nach der Betriebsprämienregelung festzulegen. Außerdem seien die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen Agrarumweltmaßnahmen, die über das Richtmaß der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgingen und damit nach Art. 5 Abs. 1 a. E. der Verordnung nicht zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehörten.

23 Schließlich könnten Wege, an denen Wegerechte bestünden, wie diejenigen, auf die sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen bezögen, nicht als Landschaftselemente im Sinne des Anhangs IV der Verordnung Nr. 1782/2003 qualifiziert werden, da es ihnen an Substanz und Dauerhaftigkeit fehle, denn sie müssten zwar wie verlangt wiederhergestellt werden, dürften aber von den Landwirten in den einzelnen Bewirtschaftungszyklen rechtmäßig zerstört werden. Zudem trage die Belastung dieser Wege mit solchen Dienstbarkeiten nicht dazu bei, die Zerstörung von Lebensräumen im Sinne dieses Anhangs zu vermeiden.

24 Die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften machen geltend, die genannten Wege könnten Landschaftselemente darstellen und ihre Instandhaltung könne deshalb eine der Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 1782/2003 bilden.

Antwort des Gerichtshofs

25 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es schon nach dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, sicherzustellen, dass alle landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Zu diesem Zweck legen sie auf nationaler oder regionaler Ebene „entsprechend dem in Anhang IV [dieser Verordnung] vorgegebenen Rahmen“ Mindestanforderungen fest, die die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen berücksichtigen.

26 Zwar müssen die Mitgliedstaaten deshalb bei der Festlegung dieser Anforderungen den genannten Anhang beachten, dieser belässt ihnen aber durch die Verwendung allgemeiner Konzepte und Begriffe einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der konkreten Festsetzung der Anforderungen.

27 Außerdem ergibt sich schon aus dem Wortlaut der Wendung „guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand", dass die Mitgliedstaaten entsprechende Bestimmungen zu Umweltzwecken erlassen können.

28 Daran ändert auch der Umstand nichts, dass Rechtsgrundlage der Verordnung Nr. 1782/2003 insbesondere die zu Titel II („Die Landwirtschaft") des Dritten Teils des EG-Vertrags gehörenden Art. 36 EG und 37 EG und nicht Artikel des Titels XIX („Umwelt") desselben Teils sind.

29 Da nämlich die Erfordernisse des Umweltschutzes, der eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft ist, nach Art. 6 EG „bei der Festlegung und Durchführung der ... Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen... einbezogen werden [müssen]", ist dieser Schutz als ein Ziel anzusehen, das auch Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist. Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann somit auf der Grundlage der Art. 36 EG und 37 EG beschließen, den Umweltschutz zu fördern (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Randnr. 60). Die einen solchen Schutz bezweckenden Maßnahmen, die im Rahmen einer Handlung der Gemeinschaft erlassen werden, deren Rechtsgrundlage in den Art. 36 EG und 37 EG besteht, sind deshalb nicht auf die Verfolgung landwirtschaftlicher Zwecke beschränkt.

30 Im Übrigen bedeutet der Umstand, dass nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 die Grundanforderungen an die Betriebsführung in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt festgelegt werden, keineswegs, dass die Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, wie sie von den Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung festgelegt werden, nicht auch in den Bereich der Umwelt fallen könnten.

31 Außerdem ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1 Sätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1782/2003, dass die Festlegung der Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand durch die Mitgliedstaaten keinerlei Auswirkung darauf hat, ob die betreffenden Maßnahmen als Agrarumweltmaßnahmen einzustufen sind oder nicht.

32 Demnach kann eine Verpflichtung zur Instandhaltung von sichtbaren Wegen, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, wie sie in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen enthalten ist, selbst wenn sie keinerlei landwirtschaftliches Ziel verfolgt, sondern Umweltcharakter hat, eine Mindestanforderung im Hinblick auf den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand darstellen, soweit sie sich innerhalb des in Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 gezogenen Rahmens hält.

33 Deshalb ist zu prüfen, ob solche Wege, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission meinen, Landschaftselemente darstellen können, deren Erhaltung zu den Standards gehört, die in Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 aufgeführt sind.

34 Da der Begriff „Landschaftselemente“ in der Verordnung Nr. 1782/2003 nicht definiert wird, ist er, wie es die Generalanwältin in Nr. 62 ihrer Schlussanträge getan hat, unter Berücksichtigung seiner üblichen Bedeutung und des Zusammenhangs, in dem er im Allgemeinen verwendet wird, auszulegen.

35 Außerdem verbietet es nach ständiger Rechtsprechung die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts, eine Bestimmung im Fall von Zweifeln isoliert in einer ihrer Fassungen zu betrachten; sie muss vielmehr im Licht ihrer Fassungen in den anderen Amtssprachen ausgelegt und angewandt werden (Urteile vom 17. Juni 1998, Mecklenburg, C-321/96, Slg. 1998, I-3809, Randnr. 29, und vom 29. Januar 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, Slg. 2009, I-415, Randnr. 53). Somit sind etwa die Ausdrücke „Landschaftselemente“ in der deutschen, „landscape features“ [wörtlich: Landschaftsmerkmale] in der englischen und „particularités topographiques“ [wörtlich: topographische Besonderheiten] in der französischen Sprachfassung der Verordnung Nr. 1782/2003 nebeneinander zu sehen.

36 Unter diesen Umständen spricht nichts dagegen, Wege, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, wie diejenigen, um die es in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen geht, als Landschaftselemente zu bezeichnen, da die genannten Bestimmungen allein auf die sichtbaren Wege abstellen.

37 Dies gilt umso mehr, als eine einschränkende Auslegung des Begriffs „Landschaftselemente", die u. a. ausschlösse, was durch Menschenhand entstanden ist, im Widerspruch zu dem Beurteilungsspielraum stünde, über den die Mitgliedstaaten bei ihrer Festlegung der Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand verfügen.

38 Dass Landschaftselemente, wie es bei den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Wegen unter bestimmten Umständen möglich erscheint, zeitweise zerstört werden können, kann an sich nichts an deren Dauerhaftigkeit ändern. Auch die natürlichen Elemente wie die Vegetation oder die Wasserflächen können nämlich jahreszeitlichen Einflüssen unterliegen, ohne dass sie deshalb nicht mehr als Teil einer Landschaft angesehen würden. Gleiches gilt erst recht für die genannten Wege, da nach Ziff. 28 (1) des Anhangs der englischen Vorschriften ein Betriebsinhaber, der zulässigerweise in die Oberfläche eines sichtbaren Fuß- oder Reitwegs eingegriffen hat, diese innerhalb der im einschlägigen nationalen Recht vorgesehenen Frist wiederherzustellen hat.

39 Somit ist zu prüfen, inwieweit eine Verpflichtung zur Instandhaltung solcher Wege eine Maßnahme zur Anwendung des in Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 enthaltenen Standards „keine Beseitigung von Landschaftselementen" darstellen kann.

40 Dazu ist festzustellen, dass dieser Standard Umweltgesichtspunkte in zweierlei Hinsicht aufweisen kann.

41 Erstens stellen die Landschaftselemente physikalische Umweltbestandteile dar. Unter diesem Gesichtspunkt sollen die Anforderungen an die Erhaltung dieser Elemente zu ihrem Fortbestand als physikalische Bestandteile beitragen.

42 Die Instandhaltungsverpflichtungen können zur Erhaltung solcher Wege als physikalische Umweltbestandteile beitragen.

43 Zweitens ist der in Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 festgelegte Standard der Erhaltung der Landschaftselemente dort dem Gegenstand „Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen“ zugeordnet. Demzufolge kann eine Verpflichtung aufgrund dieses Standards das Umweltziel haben, die Zerstörung von Lebensräumen zu vermeiden, ohne dass, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs in ihren Erklärungen betont, die nationalen Maßnahmen, die die Erhaltung der Landschaftselemente und ein Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen bezwecken, ebenfalls ein solches Ziel haben müssten.

44 Wie das vorlegende Gericht und in Nr. 80 ihrer Schlussanträge die Generalanwältin ausgeführt haben, können Wege, wie diejenigen, um die es in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen geht, zur Erhaltung von Lebensräumen beitragen.

45 Unter diesen Umständen müssen die Anforderungen an die Instandhaltung dieser Wege dazu beitragen, die Zerstörung von Lebensräumen zu vermeiden. Verpflichtungen, die sich aus dem in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen genannten Ziel, die Ausübung eines öffentlichen Wegerechts sicherzustellen, ergeben, eignen sich ersichtlich für einen solchen Beitrag.

46 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass ein Mitgliedstaat in die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 Anforderungen hinsichtlich der

Instandhaltung von sichtbaren Wegen, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, aufnehmen darf, soweit diese Anforderungen zur Erhaltung der genannten Wege als Landschaftselemente oder gegebenenfalls zur Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen beitragen.

Zur zweiten Frage

47 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob, wenn regionale Behörden nach dem Verfassungssystem eines Mitgliedstaats Rechtsetzungsbefugnisse haben, eine gemeinschaftsrechtswidrige Diskriminierung schon dann vorliegt, wenn die betreffenden Stellen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 unterschiedliche Standards erlassen.

48 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den Mitgliedstaaten, indem er ihnen die Aufgabe übertragen hat, die Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festzulegen, die Möglichkeit gegeben hat, regionalen Unterschieden in ihrem Hoheitsgebiet Rechnung zu tragen.

49 Wenn Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen den Mitgliedstaaten zum Zweck der Anwendung des Gemeinschaftsrechts Befugnisse verleihen oder Pflichten auferlegen, bestimmt sich die Antwort auf die Frage, in welcher Weise die Ausübung dieser Befugnisse und die Erfüllung dieser Pflichten bestimmten innerstaatlichen Organen übertragen werden kann, allein nach dem Verfassungssystem der einzelnen Mitgliedstaaten (Urteil vom 15. November 1971, International Fruit Company u. a., 51/71 bis 54/71, Slg. 1971, 1107, Randnr. 4).

50 So steht es nach ständiger Rechtsprechung jedem Mitgliedstaat frei, die Zuständigkeiten auf innerstaatlicher Ebene zu verteilen und die nicht unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechtsakte mittels Maßnahmen regionaler oder örtlicher Behörden

durchzuführen, sofern diese Zuständigkeitsverteilung eine ordnungsgemäße Durchführung der betreffenden Gemeinschaftsrechtsakte ermöglicht (vgl. Urteil vom 10. November 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, Slg. 1992, I-5567, Randnr. 23).

51 Zudem hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich, wenn eine Verordnung einen Mitgliedstaat zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen ermächtigt, die Modalitäten der Ausübung dieser Befugnis nach dem öffentlichen Recht des betreffenden Mitgliedstaats bestimmen (vgl. Urteile vom 27. September 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali und Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Slg. 1979, 2749, Randnr. 34, und vom 20. Juni 2002, Mulligan u. a., C-313/99, Slg. 2002, I-5719, Randnr. 48).

52 Dass die Mitgliedstaaten, soweit es nach ihrem Verfassungssystem oder öffentlichen Recht zulässig ist, die Möglichkeit haben, regionale oder örtliche Stellen zur Durchführung von Gemeinschaftsrechtsakten zu ermächtigen, ist im Übrigen in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 ausdrücklich anerkannt. Darin heißt es nämlich, dass die „Mitgliedstaaten … auf nationaler oder regionaler Ebene entsprechend dem in Anhang IV vorgegebenen Rahmen Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest[legen]".

53 In Anbetracht dieser Freiheit der Mitgliedstaaten, ihre Befugnisse zwecks Festlegung der Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne des Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 auf regionale Stellen zu übertragen, können die von diesen Stellen erlassenen Vorschriften namentlich deshalb von Region zu Region unterschiedlich sein, weil, wie oben in Randnr. 26 festgestellt, die Mitgliedstaaten über einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Festlegung dieser Anforderungen verfügen.

54 Zu prüfen ist jedoch, ob unter diesen Voraussetzungen allein der Umstand, dass die von den regionalen Stellen ein und desselben Mitgliedstaats erlassenen Vorschriften über den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand uneinheitlich sind, eine gemeinschaftsrechtswidrige Diskriminierung darstellt.

55 Insoweit folgt aus der ständigen Rechtsprechung, dass das Diskriminierungsverbot etwaige Ungleichbehandlungen, die sich von einem Mitgliedstaat zum anderen aus den Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten ergeben können, nicht erfasst, wenn diese Rechtsvorschriften alle Personen, die in ihren Anwendungsbereich fallen, gleichermaßen betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Juli 1979, van Dam u. a., 185/78 bis 204/78, Slg. 1979, 2345, Randnr. 10, vom 1. Februar 1996, Perfili, C-177/94, Slg. 1996, I-161, Randnr. 17, und vom 12. Juli 2005, Schempp, C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 34).

56 Zur letzten in der vorstehenden Randnummer aufgeführten Voraussetzung ist darauf hinzuweisen, dass es in den verbundenen Rechtssachen, in denen das Urteil vom 25. November 1986, Klensch u. a. (201/85 und 202/85, Slg. 1986, 3477), auf das sich der Kläger des Ausgangsverfahrens beruft, ergangen ist, gerade um eine Ungleichbehandlung zwischen Erzeugern eines Mitgliedstaats ging, die in einer Maßnahme gründete, die dieser Mitgliedstaat erlassen hatte, um einer Gemeinschaftsverpflichtung nachzukommen, die sie betraf. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in Randnr. 11 jenes Urteils ausgeführt, dass sich die Mitgliedstaaten, wenn für die Anwendung der betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung verschiedene Modalitäten zur Wahl stehen, nicht für eine Option entscheiden dürfen, deren Anwendung in ihrem Hoheitsgebiet unmittelbar oder mittelbar eine Diskriminierung im Sinne des Art. 40 Abs. 3 EWG-Vertrag (jetzt Art. 34 Abs. 2 EG) zwischen den betroffenen Erzeugern zur Folge haben könnte.

57 Sind wie im Ausgangsverfahren die dezentralisierten Verwaltungen eines Mitgliedstaats dafür zuständig, die Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 festzulegen, können etwaige Unterschiede zwischen den von den verschiedenen Behörden vorgesehenen Maßnahmen als solche noch keine Diskriminierung darstellen. Diese Maßnahmen müssen, wie oben in Randnr. 50 ausgeführt, mit den Verpflichtungen in Einklang stehen, die sich für den betreffenden Mitgliedstaat aus der genannten Verordnung ergeben.

58 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass, wenn regionale Behörden nach dem Verfassungssystem eines Mitgliedstaats Rechtsetzungsbefugnisse haben, eine gemeinschaftsrechtswidrige Diskriminierung nicht schon dann vorliegt, wenn die betreffenden Stellen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 unterschiedliche Standards erlassen.

Kosten

59 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Ein Mitgliedstaat darf in die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 Anforderungen hinsichtlich der Instandhaltung von sichtbaren Wegen, an denen öffentliche Wegerechte bestehen, aufnehmen, soweit diese Anforderungen zur Erhaltung der genannten Wege als Landschaftselemente oder gegebenenfalls zur Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen beitragen.**

2. **Haben regionale Behörden nach dem Verfassungssystem eines Mitgliedstaats Rechtsetzungsbefugnisse, liegt eine gemeinschaftsrechtswidrige Diskriminierung nicht schon dann vor, wenn die betreffenden Stellen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Art. 5 und Anhang IV der Verordnung Nr. 1782/2003 unterschiedliche Standards erlassen.**

Unterschriften