DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2009 *

I sag C-428/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 21. juli 2006, indgået til Domstolen den 14. september 2007, i sagen:

The Queen, på vegne af:

Mark Horvath

mod

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts og T. von Danwitz samt dommerne J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus (refererende dommer), A. Arabadjiev og C. Toader,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. november 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Mark Horvath ved barrister M. Sheridan og solicitor R. Barker samt solicitor advocate A. Stanič

— Det Forenede Kongeriges regering ved C. Gibbs og I. Rao, som befuldmægtigede, bistået af Lord Davidson of Glen Clova, QC, og D. Wyatt, QC

— den tyske regering ved M. Lumma, som befuldmægtiget

— Irland ved N. Travers, BL

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved K. Banks og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5 og bilag IV i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en tvist mellem M. Horvath og Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ministeren for miljø, levnedsmidler og landbrug i Det Forenede Kongerige, herefter »ministeren«) vedrørende de bestemmelser, der er vedtaget for det engelske territorium, og som fastsætter minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand (herefter »GLMS«) som omhandlet i artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Forordning nr. 1782/2003 blev vedtaget med hjemmel i artikel 36 EF og 37 EF samt artikel 299, stk. 2, EF.

4 I henhold til første betragtning til forordningen bør der fastlægges fælles betingelser for direkte betalinger inden for den fælles landbrugspolitiks forskellige indkomststøtteordninger.

5 I henhold til artikel 1 fastsætter forordning nr. 1782/2003 særligt fælles regler for direkte betalinger under de af den fælles landbrugspolitiks indkomststøtteordninger, der finansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), »Garantisektionen«, såvel som en indkomststøtte til landbrugerne, dvs. enkeltbetalingsordningen (herefter »EBO«).

6 Artikel 2, litra d), i forordning nr. 1782/2003 definerer en direkte betaling som en betaling ydet direkte til landbrugerne under en af de i bilag I anførte indkomststøtteordninger i den nævnte forordning. EBOen er nævnt i dette bilag.

7 Afsnit 2 i forordning nr. 1782/2003 omfatter et kapitel 1 med overskriften »Krydsoverensstemmelse«, der består af artikel 3-9. Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer, at »[d]en landbruger, der modtager direkte betalinger, skal overholde de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag III, efter den tidsplan, der er fastsat i dette bilag, og [GLMS] som fastlagt i henhold til artikel 5«.

8 I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fastlægges de i den nævnte forordnings bilag III omhandlede lovgivningsbestemte forvaltningskrav ved fællesskabslovgivning på forskellige områder, især miljøområdet.

9 Artikel 5 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer. Dette berører ikke de standarder for god landbrugspraksis, der anvendes i forbindelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999, og foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug, der anvendes over referenceniveauet for god landbrugspraksis.«

10 I medfør af artikel 6 i forordning nr. 1782/2003 nedsættes eller annulleres, såfremt GLMS eller de andre krav formuleret i artikel 3, stk. 1, i nævnte forordning ikke overholdes som følge af en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den enkelte landbruger, de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted.

11 Bilag IV i forordning nr. 1782/2003 med titlen »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 5« har følgende ordlyd:

Problemer	Normer
Jorderosion: Beskytte jorden ved passende foranstaltninger	— Minimumsjorddække — Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand — Bevarelse af terrasser
Jordens indhold af organiske stoffer: Bevare jordens indhold af organiske stoffer ved passende praksis	— Normer for vekseldrift, om nødvendigt — Forvaltning af stubmarker
Jordens struktur: Bevare jordens struktur ved passende foranstaltninger	— Passende anvendelse af maskiner
Minimumsniveau for vedligeholdelse: Sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder	— Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer — Beskyttelse af permanente græsarealer — Bevarelse af landskabstræk — Undgå, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord

De nationale bestemmelser

12 I løbet af året 1998 vedtog Det Forenede Kongeriges parlament primær lovgivning, hvorved der blev indført et system med overdragelse (»devolution«) af kompetencer på visse områder til Skotland, Wales og Nordirland. I de decentraliserede anliggender forblev Det Forende Kongeriges regering i princippet kun kompetent for så vidt angår England. Efter ordlyden af både den nævnte lovgivning og Devolution Memorandum of Understanding, som i form af en politisk hensigtserklæring udfylder sidstnævnte, er det de regionale myndigheders ansvar at gennemføre EF-retlige forpligtelser på deres respektive kompetenceområder, og disse myndigheder må ikke handle eller lovgive på en måde, der er uforenelig med disse. Decentraliseringslovgivningen giver Det

Forenede Kongeriges ministre en residual beføjelse til at gribe ind, såfremt det er nødvendigt for at sikre overholdelsen af de nævnte forpligtelser.

13 Den fælles landbrugspolitik i almindelighed og gennemførelsen af forordning nr. 1782/2003 i særdeleshed er en del af de decentraliserende områder og hører under hver af de regionale myndigheders ansvarsområde.

14 For at opfylde deres forpligtelser i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1782/2033 har ministeren, udelukkende vedrørende England, og hver af de regionale myndigheder vedtaget hver deres bekendtgørelse med fastsættelse af delvis forskellige minimumskrav for GLMS.

15 I England er de relevante bestemmelser bekendtgørelserne fra 2004 om enkeltbetalingsordning og støtteordning under den fælles landbrugspolitik (krydsoverensstemmelse) _(The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (SI 2004/3196, herefter »bekendtgørelsen for England«)). Normerne for GLMS er fastsat i bilaget (»Schedule«) til bekendtgørelsen for England, hvor stk. 26-29, med overskriften »Offentlige veje« (herefter »de i hovedsagen omtvistede bestemmelser«), fastsætter:

»26. En landbruger må ikke

a) uden lovlig hjemmel eller undskyldning beskadige en synlig gangsti eller ridesti eller anden synlig offentlig vej i form af en kørevej, som ikke er kunstigt anlagt, hvorved det bliver besværligt at anvende den som offentlig vej, eller

b) uden lovlig hjemmel eller undskyldning på nogen måde forsætligt spærre fri passage ad en synlig vej.

27. Landbrugere skal vedligeholde alle stenter, led og lignende strukturer bortset fra de strukturer, som er omhandlet i section 146(5) i lov af 1980 om offentlige veje (Highways Act 1980), på en synlig gangsti eller synlig ridesti og sørge for, at de er i sikker stand og er istandsat, således at der ikke sker urimelige indgreb i de personers rettigheder, der anvender gangstien eller ridestien.

28. (1) I fald en landbruger har beskadiget en synlig gangsti eller synlig ridesti (undtagen stier i markskel) ifølge bestemmelserne i section 134 i lov af 1980 om offentlige veje, skal han, inden for den i samme lov, section 134(7), omhandlede periode, eller inden for en forlænget periode, som der er givet tilladelse til i medfør af section 134 (8),

a) retablere gang- eller ridestien i mindst dens minimumsbredde, så den med rimelighed kan anvendes som offentlig vej, og

b) markere gang- eller ridestien på jorden i mindst dens minimumsbredde, således at den er synlig for personer, der ønsker at anvende den.

(2) I stk. 28 har »minimumsbredde«, vedrørende en vej, samme betydning som i bilag 12 A til lov af 1980 om offentlige veje.

29. I stk. 26-28 i dette bilag har ordene:

»ridesti«, »kørevej«, »sti i markskel«, »gangsti« og »kunstigt anlagt kørevej« samme betydning som i section 329(1), i lov af 1980 om offentlige veje; »vej« har samme betydning som i section 328 i lov af 1980 om offentlige veje og »synlig« [betydning] synlig som en rute for en person med normalt syn, der går eller rider ad denne vej.«

16 For så vidt angår bekendtgørelserne, der fastsætter normerne for GLMS, vedtaget af de regionale myndigheder i Skotland, Wales og Nordirland, indeholder de ikke krav svarende til de i bekendtgørelsen for England formulerede.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mark Horvath, der er landmand i England, er berettiget til at få udbetalt EBO. Hans arealer indeholder offentlig vej som omhandlet i de i hovedsagen omtvistede bestemmelser.

18 Landmanden har anlagt sag ved den forelæggende ret med henblik på en legalitetsprøvelse (»judicial review«) af de nævnte bestemmelser. Han har dels gjort gældende, at ministeren ikke havde ret til at lade bestemmelser vedrørende offentlig vej indgå i de minimumskrav for GLMS, hvor manglende overholdelse i henhold til artikel 6 i forordningen nr. 1782/2003 kan medføre nedsættelse af udbetalingen af EBO. Dels finder sagsøgeren, at det at medtage disse bestemmelser i bekendtgørelsen for England udgør en forskelsbehandling, der gør de i hovedsagen omhandlede bestemmelser retsstridige, da lignende bestemmelser ikke indgår i bekendtgørelserne i Skotland, Wales og Nordirland.

19 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen to spørgsmål, der hver især vedrører sagsøgerens to anbringender. Ministeren ankede, for så vidt angår det andet spørgsmål, denne afgørelse til Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), som forkastede anken. High Coourt of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), har efterfølgende fremsendt følgende præjudicielle spørgsmål til Domstolen:

»Såfremt en medlemsstat har indført et system med decentraliseret regering, i forbindelse med hvilket de centrale statslige myndigheder har bevaret kompetence til at handle på hele medlemsstatens vegne med henblik på at sikre den pågældende stats overholdelse af sine fællesskabsretlige forpligtelser i forhold til [forordning nr. 1782/2003], spørges:

1) Kan en medlemsstat inddrage krav om vedligeholdelse af offentlige veje i sine normer for [GLMS] i henhold til artikel 5 og bilag IV i [forordning nr. 1782/2003]?

2) Kan det give anledning til uberettiget forskelsbehandling, at forskellige dele af en medlemsstat har forskellige normer for [GLMS] i henhold til artikel 5 og bilag IV i [forordning nr. 1782/2003], når det indgår i denne medlemsstats forfatningsmæssige struktur, at forskellige decentraliserede regeringer har lovgivningskompetence vedrørende medlemsstatens forskellige dele?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat kan inddrage krav vedrørende vedligeholdelse af synlige offentlige veje i normerne for GLMS som omhandlet i artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

Indlæg for Domstolen

21 Sagsøgeren i hovedsagen foreslår dette spørgsmål besvaret benægtende. Han mener, at referencen til fælles betingelser for direkte betalinger inden for den fælles landbrugspolitiks indkomststøtteordninger i første betragtning til forordning nr. 1782/2003 betyder, at der på dette område bør eksistere et sæt grundregler, der har til formål at sammenfatte grundnormer i særdeleshed for GLMS, som i princippet skal være de samme for alle landbrugerne på Fællesskabets område. Minimumskravene for GLMS for at modtage direkte årlige betalinger, krav, som er omhandlet i samme forordnings artikel 5, er begrænset til det strengt nødvendige, og medlemsstaterne kan ikke lovligt pålægge supplerende betingelser på en eller flere dele af deres område. De i hovedsagen omtvistede bestemmelser skal imidlertid ikke betragtes som minimumskrav, da de indebærer supplerende ændringer, der er væsentlige for langbrugerne.

22 Selv om de i hovedsagen omtvistede bestemmelser skal betragtes som udtryk for miljøbetingelser, udgør de ifølge Mark Horvath ikke krav for GLMS. Da forordning nr. 1782/2003 som juridisk fundament har EF-traktatens artikler vedrørende landbrug, skal miljøelementet i GLMS ikke forstås som en selvstændig bestemmelse, der alene fastsætter miljønormer, men tværtimod som en bestemmelse, der alene fastsætter normer, som er relevante for landbrugsområdet. I henhold til forordningens artikel 4,

stk. 1, har kun fællesskabsinstitutionerne beføjelse til at fastsætte bestemmelser vedrørende miljøkrav forbundet med ret til EBO, krav, som fremgår af bilag III i nævnte forordning. Sagsøgeren i hovedsagen gør tillige gældende, at de i hovedsagen omtvistede bestemmelser udgør foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug, der overstiger referenceniveauet for god landbrugspraksis, og som således ikke indgår i GLMS i henhold til samme forordnings artikel 5, stk. 1, andet punktum, sidste del.

23 Endelig er sagsøgeren i hovedsagen af den opfattelse, at de offentlige veje, som der er nævnt i de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, ikke bør betegnes som landskabstræk i henhold til bilag IV i forordning nr. 1782/2003, eftersom de mangler indhold og varighed på grund af den omstændighed, at selv om de nødvendigvis skal genetableres, kan de ikke desto mindre lovligt være inddraget af landbrugerne ved hver vækstcyklus. Ydermere bidrager det faktum, at disse veje er offentlige, ikke til at undgå forringelse af levesteder i det nævnte bilags forstand.

24 Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at de omtalte veje er i stand til at udgøre landskabstræk, og at deres vedligeholdelse derfor skal udgøre en del af minimumskravene for GLMS som omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 1782/2003.

Domstolens svar

25 Indledningsvis skal det understreges, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at opgaven med at sikre, at landbrugsjorderne bliver vedligeholdt i overensstemmelse med god landbrugs- og miljømæssig stand, påhviler medlemsstaterne. De fastlægger med dette formål på nationalt eller regionalt plan minimumskrav »på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV« i den nævnte forordning, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika.

26 Selv om medlemsstaterne ved fastsættelsen af de nævnte krav skal overholde det omtalte bilag, giver dette dem dog ved anvendelsen af begreber og generelle udtryk et vist skøn hvad angår fastsættelsen af de konkrete krav.

27 Det fremgår desuden af selve udtrykkets ordlyd »god landbrugs- og miljømæssig stand«, at medlemsstaterne kan vedtage GLMS med miljømæssige formål.

28 Denne konstatering bliver ikke svækket af den omstændighed, at forordning nr. 1782/2003 som juridisk fundament især har artikel 36 EF og 37 EF, som henhører under afsnit II med overskriften »Landbruget« i tredje del af traktaten, og ikke artikler i afsnit XIX med overskriften »Miljø« i samme del af traktaten.

29 I det omfang miljøbeskyttelseskrav, som udgør et af Fællesskabets grundlæggende mål, skal »integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker« i henhold til artikel 6 EF, skal en sådan beskyttelse nemlig anses for et mål, der ligeledes er en del af den fælles politik på landbrugsområdet. Fællesskabslovgiver kan således på grundlag af artikel 36 EF og 37 EF beslutte at fremme miljøbeskyttelsen (jf. analogt dom af 23.10.2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 9097, præmis 60). Foranstaltninger, hvis formål er en sådan beskyttelse, og som er vedtaget inden for rammerne af en fællesskabsakt, der som juridisk fundament har de nævnte artikler 36 EF og 37 EF, er således ikke begrænset til dem, der forfølger landbrugshensyn.

30 Desuden indebærer det forhold, at de omhandlede lovgivningsbestemte forvaltningskrav fastlægges af fællesskabslovgivning på miljøområdet i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, på ingen måde, at minimumskravene for GLMS, som disse er fastsat af medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, ikke også kan henhøre under miljøområdet.

31 Det fremgår desuden af artikel 5, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1782/2003, at medlemsstaternes fastsættelse af minimumskrav for GLMS ikke har nogen indvirkning på, om disse foranstaltninger betegnes som miljøvenlige landbrugsforanstaltninger eller ej.

32 Det følger af ovenstående betragtninger, at en forpligtelse til at vedligeholde synlige offentlige veje, sådan som den fremstår i de i hovedsagen omtvistede bestemmelser — selv om den ikke forfølger noget landbrugsformål, men har miljøkarakter — kan udgøre et minimumskrav med hensyn til GLMS, for så vidt som den indgår i de rammer, der er opstillet i bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

33 Det skal derfor undersøges, om sådanne veje, således som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen finder, kan udgøre landskabstræk, hvis bevarelse fremgår blandt normerne formuleret i bilag IV til forordning nr. 1782/2003.

34 Da begrebet »landskabstræk« ikke er defineret i forordning nr. 1782/2003, er det nødvendigt at fortolke det, som gjort af generaladvokaten i punkt 62 i sit forslag til afgørelse, under hensyntagen til dets almindelige betydning såvel som den sammenhæng, hvori det normalt anvendes.

35 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at kravet om en ensartet fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser udelukker, at en bestemmelses ordlyd i tvivlstilfælde betragtes isoleret i en enkelt sprogversion, idet det tværtimod kræves, at ordlyden fortolkes og anvendes på baggrund af versionerne på de andre officielle sprog (domme af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 29, og af 29.1.2009, sag C-311/06, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, Sml. I, s. 415, præmis 53). Udtrykket »particularités topographiques«, der fremgår af den franske udgave af forordning nr. 1782/2003, skal således sammenlignes med f.eks. begrebet »landscape features« (landskabskarakteristika), der er anvendt i den engelske udgave af den nævnte forordning.

36 Under disse omstændigheder er der intet til hinder for, at offentlige veje som de, der fremgår af de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, bliver betegnet som landskabstræk, eftersom kun de synlige veje er omfattet af de nævnte bestemmelser.

37 Dette er så meget mere tilfældet, som en indskrænkende fortolkning af begrebet »landskabstræk«, som især udelukker de dele, der er opstået som følge af menneskelig indgriben, vil være i strid med det skøn, som medlemsstaterne er tildelt, når de skal fastsætte deres minimumskrav for GLMS.

38 Den midlertidige ødelæggelse af landskabstræk, sådan som det forekommer muligt under visse betingelser i tilfælde med veje, som de, der er tale om i hovedsagen, kan ikke i sig selv gribe negativt ind i disses holdbarhed. Naturlige elementer såsom vegetation eller vandområder kan jo blive udsat for årstidspåvirkninger, uden at de ikke derfor længere betragtes som en del af landskabet. Denne konstatering gælder så meget mere for de omtalte veje, da det fremgår af stk. 28, første punktum, i bilaget i bekendtgørelsen for England, at en landbruger, der på tilladt måde har beskadiget en synlig gangsti eller synlig ridesti, skal etablere dem inden for de omhandlede perioder fastsat i den relevante nationale lovgivning.

39 Det skal derefter undersøges, i hvilken udstrækning en forpligtelse til at vedligeholde sådanne veje kan udgøre en foranstaltning til gennemførelse af normen til bevarelse af landskabstrækkene fastsat i bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

40 Herved er det vigtigt at påpege, at den omtalte norm kan udgøre et dobbelt miljøaspekt.

41 For det første udgør landskabstrækkene fysiske bestanddele af miljøet. I relation til dette aspekt skal kravene vedrørende bevarelse af deres særlige kendetegn bidrage til deres bevarelse i egenskab af fysiske bestanddele.

42 Forpligtelserne til vedligeholdelse er i stand til at bidrage til bevarelse af sådanne veje i egenskab af fysiske bestanddele af miljøet.

43 For det andet er de normer vedrørende bevarelse af landskabstræk, der fremgår af bilag IV i forordning nr. 1782/2003, forbundet med området »minimumsniveau for vedligeholdelse: at sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder« i det nævnte bilag. Heraf følger, at en forpligtelse efter disse normer kan have et miljømæssigt formål bestående i at undgå forringelsen af levesteder, uden at det er nødvendigt, som fremhævet af Det Forende Kongeriges regering i dens indlæg, at de nationale foranstaltninger om bevarelsen af landskabstræk og et minimumsniveau for vedligeholdelse ligeledes har et sådan mål.

44 Som både den forelæggende ret og generaladvokaten i punkt 80 i sit forslag til afgørelse imidlertid har bemærket, er veje som de, der omhandles i de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, i stand til at bidrage til bevarelsen af levesteder.

45 I dette tilfælde kan kravene vedrørende bevarelse af de nævnte veje bidrage til at undgå forringelsen af levesteder. Det er klart, at forpligtelser, der følger af formålet som formuleret i de i hovedsagen omtvistede bestemmelser, og som består i at sikre anvendelsen som offentlig vej, er egnet til at bidrage til det.

46 Henset til det ovenstående, skal det første spørgsmål besvares med, at en medlemsstat kan inddrage krav vedrørende vedligeholdelse af synlige offentlige veje i normerne for

GLMS som omhandlet i artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003, for så vidt som de omtalte krav bidrager til bevarelse af disse veje i egenskab af landskabstræk eller om nødvendigt til formålet med at undgå forringelsen af levesteder.

Det andet spørgsmål

47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der, såfremt der i en medlemsstats forfatningssystem er overladt lovgivningskompetence til decentraliserede myndigheder, vil foreligge forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten alene på grund af, at disse myndigheder vedtager forskellige normer for GLMS i henhold til artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

48 Indledningsvis udtales, at fællesskabslovgiver ved at overlade medlemsstaterne opgaven med at fastsætte minimumskravene for GLMS har givet dem mulighed for at tage hensyn til regionale forskelle, der findes på deres territorium.

49 Det bemærkes, at når traktatbestemmelser eller forordninger giver medlemsstaternes beføjelser eller pålægger dem forpligtelser med hensyn til fællesskabsrettens gennemførelse, er det den enkelte stats forfatningssystem, der er bestemmende for, på hvilken måde udøvelsen af disse beføjelser eller opfyldelsen af disse forpligtelser skal overdrages de hertil udpegede nationale myndigheder (dom af 15.12.1971, forenede sager 51/71-54/71, International Fruit Company m.fl., Sml. 1971, s. 331, org.ref.: Rec. s. 1107, præmis 4).

50 Det er således fast retspraksis, at hver enkelt medlemsstat frit kan delegere sin kompetence på internt niveau og gennemføre de af Fællesskabets retsakter, der ikke er

umiddelbart anvendelige, ved foranstaltninger truffet af regionale eller lokale myndigheder, såfremt denne kompetencefordeling muliggør en korrekt gennemførelse af de pågældende fællesskabsretsakter (jf. dom af 10.11.1992, sag C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, Sml. I, s. 5567, præmis 23).

51 Domstolen har desuden haft lejlighed til at fastslå, at når en forordningsbestemmelse bemyndiger en medlemsstat til at træffe gennemførelsesforanstaltninger, reguleres reglerne for udøvelsen af denne beføjelse af den pågældende medlemsstats offentlige ret (jf. dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri, Sml. s. 2749, præmis 34, og af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 48).

52 Medlemsstaternes mulighed for, for så vidt som deres forfatningssystem eller deres offentlige ret hjemler det, at tillade regionale eller lokale myndigheder at gennemføre fællesskabsretsakter, er i øvrigt udtrykkeligt anerkendt i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. Det siges nemlig i den omtalte bestemmelse, at »medlemsstaterne på nationalt eller regionalt plan fastlægger minimumskrav for GLMS på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV«.

53 I betragtning af den frihed, som en medlemsstat har til at overføre sine beføjelser til regionale myndigheder hvad angår fastlæggelse af minimumskravene vedrørende GLMS i henhold til artikel 5, stk.1, i forordning nr. 1782/2003, kan bestemmelserne vedtaget af disse myndigheder være forskellige mellem de pågældende regioner, eftersom medlemsstaterne, jf. denne doms præmis 26, har et skøn hvad angår fastsættelsen af disse krav.

54 Det må imidlertid undersøges, om alene forskellen mellem de af de regionale myndigheder i en medlemsstat udstedte bestemmelser, der fastsætter GLMS, under disse omstændigheder udgør en forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten.

55 I så henseende fremgår det af fast retspraksis, at forbuddet mod forskelsbehandling ikke tager sigte på en eventuel forskellig behandling fra den ene medlemsstat til den anden, som kan følge af medlemsstaternes forskellige lovgivninger, så længe disse lovgivninger påvirker alle personer, der er omfattet af deres anvendelsesområde, på samme måde (jf. i denne retning dom af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, van Dam en Zonen m.fl., Sml. s. 2345, præmis 10, af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 17, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 34).

56 Hvad angår den sidste betingelse, som er omtalt i den foregående præmis, bemærkes det, at i den sag, der gav anledning til dommen af 25. november 1986, Klensch m.fl. (forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477), som sagsøgeren i hovedsagen har påberåbt sig, var der netop rejst spørgsmål om ulige behandling af producenter i en medlemsstat på grund af en foranstaltning, der var truffet af medlemsstaten til gennemførelse af en fællesskabsforpligtelse, som berørte dem. I denne sammenhæng fandt Domstolen i den nævnte doms præmis 11, at når der er et valg mellem flere måder at gennemføre de pågældende fællesskabsbestemmelser på, må medlemsstaterne ikke vælge en mulighed, hvis anvendelse på deres område er af sådan art, at den kan skabe direkte eller indirekte forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3's forstand (nu artikel 34, stk. 2, EF).

57 Når det som i hovedsagen er en medlemsstats regionale myndigheder, der er beføjet til at fastsætte minimumskravene for GLMS i henhold til artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003, kan eventuelle forskelle mellem foranstaltningerne fastsat af disse forskellige myndigheder ikke alene som følge heraf udgøre en forskelsbehandling. Disse foranstaltninger skal, som det fremgår ovenfor af præmis 50, være forenelige med den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til nævnte forordning.

58 Henset til det ovenstående, skal det andet spørgsmål besvares med, at der, såfremt der i en medlemsstats forfatningssystem er overladt lovgivningskompetence til decentraliserede myndigheder, ikke vil foreligge forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten alene på grund af, at disse myndigheder vedtager forskellige normer for GLMS i henhold til artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) En medlemsstat kan inddrage krav vedrørende vedligeholdelse af synlige offentlige veje i normerne for god landbrugs- og miljømæssig stand, som omhandlet i artikel 5 og bilag IV i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, for så vidt som de omtalte krav bidrager til bevarelse af disse veje i egenskab af landskabstræk eller om nødvendigt til formålet med at undgå forringelsen af levesteder.

2) Såfremt der i en medlemsstats forfatningssystem er overladt lovgivningskompetence til decentraliserede myndigheder, vil der ikke foreligge forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten alene på grund af, at disse myndigheder vedtager forskellige normer for GLMS i henhold til artikel 5 og bilag IV i forordning nr. 1782/2003.

Underskrifter