EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

16. juuli 2009 *

Kohtuasjas C-428/07,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) (Ühendkuningriik) 21. juuli 2006. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. septembril 2007, menetluses

The Queen, taotluse alusel, mille esitas:

Mark Horvath

versus

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts ja T. von Danwitz, kohtunikud J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus (ettekandja), A. Arabadjiev ja C. Toader,

kohtujurist: V. Trstenjak,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. novembri 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Mark Horvath, esindajad: *barrister* M. Sheridan ja *solicitor* R. Barker ning *solicitor advocate* A. Stanič,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: C. Gibbs ja I. Rao, keda abistasid Lord Davidson of Glen Clova, *QC*, ja D. Wyatt, *QC*,

– Saksamaa valitsus, esindaja: M. Lumma,

– Iirimaa, esindaja: N. Travers, *BL*,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: K. Banks ja F. Erlbacher,

olles 3. veebruari 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269), artikli 5 ja IV lisa tõlgendamist.

2 Eelotsusetaotlus esitati M. Horvathi ja Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs'i (keskkonna-, toidu- ja maaeluminister, edaspidi „Secretary of State") vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb Inglismaa territooriumil kehtestatud eeskirja, milles on sätestatud määruse nr 1782/2003 artiklis 5 ja IV lisas nimetatud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Määrus nr 1782/2003 võeti vastu EÜ artikli 36, EÜ artikli 37 ja EÜ artikli 299 lõike 2 alusel.

4 Nimetatud määruse põhjenduse 1 kohaselt tuleks ühise põllumajanduspoliitika raames erinevate sissetulekutoetusena antavate otsetoetuste jaoks sätestada ühised tingimused.

5 Määruse nr 1782/2003 artikli 1 kohaselt kehtestatakse selle määrusega ühiseeskirjad ühise põllumajanduspoliitika raames sissetulekutoetusena makstavate otsetoetuste jaoks, mida rahastatakse Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) tagatisrahastust, ning põllumajandustootjate sissetulekutoetus, nimelt ühtne otsemaksete kava (edaspidi „ühtne otsemaksete kava").

6 Määruse nr 1782/2003 artikli 2 punkt d määratleb otsetoetuse kui sissetulekutoetuse kava alusel otse põllumajandustootjatele antava I lisas loetletud toetuse. Ühtne otsemaksete kava sisaldub nimetatud lisas.

7 Määruse nr 1782/2003 II jaotises on 1. peatükk „Nõuetele vastavus", mis koosneb artiklitest 3–9. Nimetatud määruse artikli 3 lõige 1 sätestab, et „[p]õllumajandustootja, kellele makstakse otsemakset, täidab III lisas osutatud kohustuslikke majandamisnõudeid kõnealuses lisas kehtestatud ajakava kohaselt ning artikli 5 alusel kehtestatud häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi".

8 Määruse nr 1782/2003 artikli 4 lõike 1 kohaselt kehtestatakse nimetatud määruse III lisas osutatud kohustuslikud majandamisnõuded ühenduse õigusaktidega erinevates valdkondades, eelkõige keskkonna vallas.

9 Määruse nr 1782/2003 artikli 5 „Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused" lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid tagavad, et kogu põllumajandusmaa ning eelkõige põllumajandusmaa, mida enam ei kasutata tootmise eesmärgil, oleks heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Liikmesriigid määratlevad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded IV lisas sätestatud raamistiku alusel, siseriiklikul või regionaalsel tasandil, võttes arvesse asjaomaste alade eriomadusi, sh mulla- ja ilmastikutingimusi, olemasolevat põllumajandustootmist, maakasutust, külvikorda, tootmisviise ja põllumajandusstruktuure. See ei tohiks piirata seoses nõukogu määrusega (EÜ) nr 1257/1999 kohaldatavaid häid põllumajandustavasid käsitlevaid standardeid ega heade põllumajandustavade piirtaset ületavate põllumajanduse keskkonnameetmete kohaldamist."

10 Määruse nr 1782/2003 artikkel 6 näeb ette, et kui konkreetsele põllumajandustootjale omistatava tegevuse või tegevusetuse tulemusel on rikutud häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi või teisi nimetatud määruse artikli 3 lõikes 1 sätestatud nõudeid, vähendatakse sellel kalendriaastal makstavate otsetoetuste kogusummat, mil tingimusi ei täidetud, või tühistatakse see summa.

11 Määruse nr 1782/2003 IV lisa „Artiklis 5 osutatud head põllumajandus- ja keskkonnatingimused" sätestab:

Teema	Standardid
Mulla erosioon: Mulla kaitsmine sobivate vahenditega	– Minimaalne muldkate – Kohaspetsiifilistele tingimustele vastav maa kasutus – Veepüüde terrassid
Mulla orgaaniline aine: Mulla orgaanilise aine säilitamine asjakohaste tegevuste abil	– Vajadusel külvikordade standardid – Koristusjäätmete käitlus haritaval maal
Mulla struktuur: Mulla struktuuri säilitamine asjakohaste meetmete abil	– Masinate asjakohane kasutamine
Minimaalne hooldustööde tase: Hooldustööde minimaalse taseme tagamine ja [elupaikade] kahjustamise vältimine [Termini „habitats" tõlget on täpsustatud Euroopa Kohtus]	– Minimaalne loomkoormus ja/või asjakohane režiim – Püsikarjamaade kaitse – Maastikule iseloomulike vormide säilitamine – Põllumajandusmaa võsastumise vältimine

Siseriiklik õigus

12 Ühendkuningriigi parlament võttis 1998. aastal vastu seadused, mis nägid ette, et teatud valdkondades antakse pädevus üle (*devolution*) Šotimaale, Walesile ja Põhja-Iirimaale. Nendes valdkondades on Ühendkuningriigi valitsusel üldreeglina pädevus ainult Inglismaa osas. Nende õigusaktide ja Devolution Memorandum of Understanding'i kohaselt, mis poliitilise tahteavalduse vormis neid õigusakte täiendab, on regionaalsete valitsuste ülesanne täita nende pädevusvaldkondi puudutavaid EL õigusest tulenevaid kohustusi ning need valitsused ei või tegutseda või kehtestada õigusakte viisil, mis on ühenduse õigusega vastuolus. Nimetatud pädevuse üleandmist reguleerivate õigusak-

tide alusel on Ühendkuningriigi ministritele jäetud pädevus sekkuda, kui see on kõnealuste kohustuste täitmise tagamiseks vajalik.

13 Ühine põllumajanduspoliitika üldiselt ja määruse nr 1782/2003 rakendamine konkreetselt kuuluvad üleantud valdkonda, mille eest vastutab iga regionaalne valitsus.

14 Määruse nr 1782/2003 artiklist 5 tulenevate kohustuste täitmiseks võtsid Secretary of State (kes toimis ainult Inglismaa osas) ja iga regionaalne valitsus vastu eraldi eeskirjad, milles määratleti häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi puudutavad miinimumnõuded mõnevõrra erinevalt.

15 Inglismaa osas on asjakohane õigusakt 2004. aasta määrus otsemaksete ja toetuste kava kohta ühise põllumajanduspoliitika raames (nõuetele vastavus) (The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004, *SI* 2004/3196 (edaspidi „Inglismaa määrus")). Heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid on määratletud Inglismaa määruse lisas („Schedule"), mille punktid 26–29 pealkirjaga „Avalikult kasutatavad teed" (edaspidi „põhikohtuasja asjaomased sätted") näevad ette:

„26. Põllumajandustootja ei tohi

a) ilma seadusliku loa või põhjenduseta rikkuda nähtava jalgtee, nähtava hobutee või muu ainult või muu hulgas sõiduteest – v.a kõvakattega sõidutee – koosneva nähtava avalikult kasutatava tee katet, nii et see takistaks selle tee kasutamist, või

b) ilma seadusliku loa või põhjenduseta mingil viisil tahtlikult takistada vaba läbipääsu nähtaval avalikult kasutataval teel.

27. Põllumajandustootja peab nähtaval jalg- või hobuteel olevat treppi, väravat või muud samalaadset rajatist – välja arvatud rajatis, mille suhtes on kohaldatav 1980. aasta avalikult kasutatavate teede seaduse [Highways Act 1980] artikli 146 lõige 5 – nõuetekohaselt hooldama, nii et oleks tagatud selle ohutus ning ei kahjustataks jalg- või hobuteed kasutavate isikute õigusi.

28. (1) Kui põllumajandustootja on rikkunud nähtava jalg- või hobutee (v.a põlluvahetee) katet viisil, mis on 1980. aasta avalikult kasutatavate teede seaduse artikli 134 alusel lubatud, peab ta nimetatud seaduse artikli 134 lõikes 7 ette nähtud tähtaja jooksul või nimetatud seaduse artikli 134 lõike 8 kohaselt pikendatud tähtaja jooksul

a) taastama jalg- või hobutee katte vähemalt selle miinimumlaiuseni, nii et avalikult kasutatava tee kasutamine ei oleks takistatud, ning

b) tähistama jalg- või hobutee maapinnal vähemalt selle miinimumlaiuses, nii et see oleks seda teed kasutada soovivale avalikkusele nähtav.

(2) Käesolevas punktis on tee „miinimumlaiuse" mõistel sama tähendus nagu 1980. aasta avalikult kasutatavate teede seaduse lisas 12A.

29. Käesoleva lisa punktides 26, 27 ja 28

kasutatakse mõisteid „hobutee", „sõidutee", „põlluvahetee", „jalgtee" ja „kõvakattega sõidutee" 1980. aasta avalikult kasutatavate teede seaduse artikli 329 lõikes 1 määratletud tähenduses; kasutatakse mõistet „avalikult kasutatav tee" 1980. aasta avalikult kasutatavate teede seaduse artiklis 328 määratletud tähenduses ning „nähtav" tähendab teena nähtav normaalse nägemisega inimese jaoks, kes sellel teel kõnnib või ratsutab."

16 Šotimaa, Walesi ja Põhja-Iirimaa regionaalsete valitsuste vastuvõetud õigusaktid, milles määratletakse heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid, ei sisalda põhikohtuasja asjaomastele sätetele vastavaid nõudeid.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

17 Eelotsusetaotlusest nähtub, et M. Horvathil, kes on Inglismaal põllumajandustootja, on ühtse otsemaksete kava raames toetusõigused. Tema maad läbib avalikult kasutatav tee põhikohtuasja asjaomaste sätete mõttes.

18 Mainitud põllumajandustootja esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse nimetatud sätete õiguspärasuse kontrollimiseks (*judicial review*). Ta väitis eelkõige ühelt poolt, et Secretary of State'il ei ole õigust lisada avalikult kasutatavat teed käsitlevad sätted heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete hulka, mille rikkumise korral võidakse vähendada määruse nr 1782/2003 artikli 6 alusel ühtse otsemaksete kava raames saadavaid toetusi. Teiselt poolt leiab kaebuse esitaja põhikohtuasjas, et nende sätete lisamine Inglismaa määrusesse, samas kui Šotimaa, Walesi ja Põhja-Iirimaa õigusaktides sellised nõuded puuduvad, kujutab endast diskrimineerimist, mis muudab põhikohtuasja asjaomased sätted õigusvastaseks.

19 Neil asjaoludel otsustas High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule kaks küsimust, mis käsitlevad neid kahte tema menetluses olevat vaidlusküsimust. Secretary of State esitas seoses teise küsimusega selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Court of Appeal (England & Wales) Civil Division'ile, kes jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) esitas seejärel Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Kui liikmesriik on ette näinud detsentraliseeritud valitsussüsteemi, millega seoses on keskasutustele jäetud pädevus tegutseda liikmesriigi kogu territooriumi osas, et tagada ühenduse õigusest tulenevate liikmesriigi kohustuste täitmine, ning pidades silmas [määrust nr 1782/2003]:

1) siis kas liikmesriik võib nähtavate avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded arvata [määruse nr 1782/2003] artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste [standardite] hulka;

2) siis kas see, kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus liikmesriigi erinevate osade suhtes, võib viia lubamatu diskrimineerimiseni seetõttu, et riigi eri osades on [määruse nr 1782/2003] artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma esimeses küsimuses sisuliselt seda, kas liikmesriik võib nähtavate avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded arvata määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite hulka.

Euroopa Kohtule esitatud märkused

21 Kaebuse esitaja põhikohtuasjas teeb ettepaneku vastata sellele küsimusele eitavalt. Ta leiab, et määruse nr 1782/2003 põhjenduses 1 esinev viide, et ühise põllumajanduspoliitika raames erinevate sissetulekutoetusena antavate otsetoetuste jaoks tuleks sätestada ühised tingimused, tähendab seda, et selles valdkonnas peab olema alusaktide kogum, mis sisaldab selle valdkonna põhinorme eeskätt heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste osas, mis kehtiksid põhimõtteliselt ühesugustena kõigi põllumeeste suhtes kogu Euroopa Ühenduse territooriumil. Sama määruse artiklis 5 nimetatud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded igaaastase otsetoetuse saamiseks piirduvad üksnes hädavajaliku sätestamisega ning liikmesriigid ei saa õiguspäraselt kehtestada täiendavaid tingimusi oma territooriumi ühe või mitme osa suhtes. Põhikohtuasja asjaomaseid sätteid ei saa pidada miinimumnõueteks, sest nad panevad põllumajandustootjatele märkimisväärseid täiendavaid kohustusi.

22 M. Horvath väidab, et isegi kui põhikohtuasja asjaomaseid sätteid võiks pidada keskkonnatingimusi väljendavateks, ei kujuta need endast siiski heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste nõudeid. Kuivõrd määruse nr 1782/2003 õiguslik alus on EÜ asutamislepingu põllumajandust käsitlevad artiklid, siis ei saa heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste keskkonnaelementi mõista kui autonoomset, üksnes keskkonnaküsimusi puudutavat tingimust, vaid pigem vastupidi kui tingimust, mis näeb ette

üksnes põllumajanduse valdkonnas asjakohaseid norme. Selle määruse artikli 4 lõike 1 alusel on üksnes ühenduse institutsioonidel pädevus kehtestada eeskirju, mis käsitlevad ühtse otsemaksete kavaga seonduvaid õigusi puudutavaid keskkonnanõudeid, mis on sätestatud nimetatud määruse III lisas. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas väidab ühtlasi, et põhikohtuasja asjaomased sätted on põllumajanduse keskkonnameetmed, mille kohaldamine ületab heade põllumajandustavade piirtaset, mistõttu need on heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste hulgast sama määruse artikli 5 lõike 1 teise lause viimase osa alusel välistatud.

23 Viimaks on kaebuse esitaja seisukohal, et põhikohtuasja asjaomastes sätetes käsitletud avalikult kasutatavad teed ei ole määruse nr 1782/2003 IV lisa mõttes „maastikule iseloomulikud vormid", kuna neil puudub sisu ja tähendus tulenevalt asjaolust, et kuigi need tuleb taastada, võivad põllumajandustootjad neid õiguspäraselt hävitada iga kasvutsükli käigus. Lisaks ei aita nende teede avalikult kasutatavaks määramine vältida elupaikade kahjustamist nimetatud lisa tähenduses.

24 Ühendkuningriigi valitsus ja Euroopa Ühenduste Komisjon väidavad, et mainitud teed võivad olla maastikule iseloomulikud vormid ning et nende korrashoid võib seega kuuluda määruse nr 1782/2003 artiklis 5 nimetatud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete hulka.

Euroopa Kohtu vastus

25 Kõigepealt tuleb rõhutada, et määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 sõnastusest nähtub, et põllumajandusmaa heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes hoidmise tagamine on liikmesriikide ülesanne. Liikmesriigid määratlevad sel eesmärgil siseriiklikul või regionaalsel tasandil miinimumnõuded nimetatud määruse „IV lisas sätestatud raamistiku alusel", võttes arvesse asjaomaste alade eriomadusi.

26 Kuigi liikmesriigid on kohustatud nende nõuete määratlemisel järgima nimetatud lisa, jätab viimane siiski üldiste mõistete ja terminite kasutamise kaudu teatava kaalutlusruumi nende nõuete konkreetseks määratlemiseks.

27 Lisaks nähtub fraasi „head põllumajandus- ja keskkonnatingimused" sõnastusest, et liikmesriigid võivad kehtestada head põllumajandus- ja keskkonnatingimused keskkonnaalastel eesmärkidel.

28 Seda järeldust ei kummuta asjaolu, et määruse nr 1782/2003 õiguslik alus on eeskätt EÜ artiklid 36 ja 37, mis asuvad asutamislepingu kolmanda osa II jaotises „Põllumajandus", mitte artiklid, mis asuvad asutamislepingu sama osa XIX jaotises „Keskkond".

29 Kuna keskkonnakaitse – mis on üks ühenduse põhieesmärke – nõuded peab vastavalt EÜ artiklile 6 integreerima „ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse", tuleb keskkonnakaitset lugeda ka üheks ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidest. Ühenduse seadusandja võib järelikult EÜ artiklite 36 ja 37 alusel otsustada keskkonnakaitset edendada (vt analoogia alusel 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-440/05: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2005, lk I-9097, punkt 60). Meetmed, mis on võetud sellise kaitse eesmärgil ühenduse õigusaktiga, mille õiguslik alus on nimetatud EÜ artiklid 36 ja 37, ei pea seega olema üksnes põllumajanduslikel kaalutlustel võetud meetmed.

30 Peale selle ei tähenda asjaolu, et määruse nr 1782/2003 artikli 4 lõike 1 kohaselt kehtestatakse kohustuslikud majandamisnõuded ühenduse õigusaktidega keskkonna valdkonnas, kindlasti mitte seda, et heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded, mis liikmesriigid määratlevad selle määruse artikli 5 lõike 1 alusel, ei või kuuluda ka keskkonna valdkonda.

31 Lisaks nähtub määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 teisest lausest, et liikmesriikide poolt heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete määratlemine ei mõjuta kuidagi nende meetmete kvalifitseerimist põllumajanduse keskkonnameetmetena.

32 Eeltoodust tuleneb, et põhikohtuasja asjaomastes sätetes nimetatud nähtavate avalikult kasutatavate teede korrashoidmise kohustus võib isegi siis, kui selle kohustuse eesmärk ei ole mitte põllumajanduslik, vaid keskkonnaalane, olla häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi puudutav miinimumnõue, kui see sobitub määruse nr 1782/2003 IV lisas sätestatud raamistikku.

33 Järelikult tuleb uurida, kas sellised teed võivad, nagu leiavad Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon, olla maastikule iseloomulikud vormid, mille säilitamine esineb määruse nr 1782/2003 IV lisas kirjeldatud standardite hulgas.

34 Kuna mõistet „maastikule iseloomulikud vormid" ei ole määruses nr 1782/2003 määratletud, siis tuleb selle tõlgendamisel võtta arvesse, nii nagu seda teeb kohtujurist oma ettepaneku punktis 62, selle tavatähendust ning konteksti, milles mõistet enamasti kasutatakse.

35 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ühenduse õigusnormide ühetaolise tõlgendamise vajadus välistab selle, et kahtluse korral käsitletakse õigusnormi teksti isoleeritult ühes keeleversioonis, vaid nõuab, et seda tõlgendataks ja kohaldataks teiste ametlike keelte versioone arvestades (17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/96: Mecklenburg, EKL 1998, lk I-3809, punkt 29, ja 29. jaanuari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-311/06: Consiglio Nazionale degli Ingegneri, EKL 2009, lk I-415, punkt 53). Määruse nr 1782/2003 prantsuskeelses versioonis esinevat sõnastust „*particularités topographiques*" tuleb seega võrrelda näiteks sõnadega „*landscape features*" (maastiku tunnusjooned), mida kasutatakse selle määruse ingliskeelses versioonis.

36 Sellest tulenevalt ei esine ühtegi asjaolu, mis takistaks määratlemast põhikohtuasja asjaomastes sätetes nimetatud avalikult kasutatavaid teid maastikule iseloomulike vormidena, kuivõrd mainitud sätted käsitlevad üksnes nähtavaid teid.

37 Seda toetab ka asjaolu, et mõiste „maastikule iseloomulikud vormid" kitsendav tõlgendamine, mis välistaks eelkõige inimtegevuse tulemusel tekkinud maastikuelemendid, oleks vastuolus kaalutlusruumiga, mis liikmesriikidel on heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuete määratlemisel.

38 Kuigi maastikule iseloomulike vormide ajutine hävitamine näib olevat teatud tingimustel põhikohtuasjas käsitletavate teede puhul võimalik, ei saa see siiski seada kahtluse alla nende püsivat iseloomu. Looduslikud elemendid, nagu taimestik või veekogud, võivad muutuda hooajalistest mõjutustest tulenevalt, kuid neid peetakse sellest hoolimata maastiku osadeks. See järeldus kehtib kõnealuste teede suhtes seda enam, kuivõrd Inglismaa määruse lisa punkti 28 alapunktist 1 nähtub, et kui põllumajandustootja on rikkunud nähtava jalg- või hobutee katet lubatud viisil, peab ta selle taastama asjaomastes siseriiklikes õigusaktides ette nähtud tähtaegade jooksul.

39 Seega tuleb uurida, mil määral võib nende teede korrashoiu kohustus olla meede, millega rakendatakse määruse nr 1782/2003 IV lisas esinevat standardit, mis seisneb maastikule iseloomulike vormide säilitamises.

40 Sellega seoses on oluline märkida, et nimetatud standardil võib olla kaks keskkonnaaspekti.

41 Esiteks moodustavad maastikule iseloomulikud vormid keskkonna füüsilised koostisosad. Sellest aspektist lähtudes peavad nende vormide säilitamist käsitlevad nõuded aitama kaasa nende püsimisele füüsiliste koostisosadena.

42 Korrashoidmise kohustused aitavad säilitada neid teid kui keskkonna füüsilisi koostisosi.

43 Teiseks on maastikule iseloomulike vormide säilitamist puudutavad standardid, mis asuvad määruse nr 1782/2003 IV lisas, seotud selles lisas teemaga „Minimaalne hooldustööde tase: hooldustööde minimaalse taseme tagamine ja [elupaikade] kahjustamise vältimine”. Sellest järeldub, et neist standarditest tuleneval kohustusel võib olla keskkonnaeesmärk, mis seisneb elupaikade kahjustamise vältimises, kusjuures ei ole vaja, nagu rõhutab Ühendkuningriigi valitsus oma märkustes, et siseriiklikud maastikule iseloomulike vormide säilitamist ja korrashoiu minimaalset taset sätestavad meetmed oleksid ka sellise eesmärgiga.

44 Nii eelotsusetaotluse esitanud kohus kui kohtujurist oma ettepaneku punktis 80 on leidnud, et sellised teed, nagu on põhikohtuasja asjaomastes sätetes käsitletud, aitavad säilitada elupaiku.

45 Sellisel juhul peavad nende teede säilitamist käsitlevad nõuded aitama kaasa elupaikade kahjustamise vältimisele. Näib, et kohustused, mis tulenevad põhikohtuasja asjaomastes sätetes väljendatud eesmärgist – tagada tee avaliku kasutamise õigus – on sellele kaasaaitamiseks sobivad.

46 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb vastata esimesele küsimusele nii, et liikmesriik võib arvata määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite hulka nähtavate avalikult kasutatavate teede

korrashoidu käsitlevad nõuded, kui nimetatud nõuded aitavad kaasa nende teede kui maastikule iseloomulike vormide säilitamisele või vajaduse korral elupaikade kahjustamise vältimisele.

Teine küsimus

47 Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, et kas siis, kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus, võib see, kui nimetatud valitsused kehtestavad määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid, kujutada endast ühenduse õigusega vastuolus olevat diskrimineerimist.

48 Kõigepealt tuleb märkida, et andes liikmesriikidele ülesande määratleda heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded, nägi ühenduse seadusandja liikmesriikidele ette võimaluse võtta arvesse nende territooriumil esinevaid regionaalseid erinevusi.

49 Tuleb meenutada, et kui asutamislepingu või määruste sätted tunnustavad liikmesriikide pädevust ühenduse õigust rakendada või panevad neile sellised kohustused, siis sõltub see, mil viisil võivad liikmesriigid selle pädevuse teostamise ja nende kohustuste täitmise anda üle konkreetsetele siseriiklikele avaliku võimu kandjatele, üksnes iga riigi konstitutsioonilisest korrast (15. detsembri 1971. aasta otsus liidetud kohtuasjades 51/71–54/71: International Fruit Company jt, EKL 1971, lk 1107, punkt 4).

50 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on igal liikmesriigil õigus jaotada pädevust riigisiseselt oma äranägemise järgi ning rakendada mitte vahetult kohaldatavaid

ühenduse õigusakte meetmete abil, mida võivad võtta nii regionaalsed kui ka kohalikud valitsused, kui selline pädevuse jaotus võimaldab vastavaid ühenduse õigusakte korrektselt rakendada (vt 10. novembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-156/91: Hansa Fleisch Ernst Mundt, EKL 1992, lk I-5567, punkt 23).

51 Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et kui määrus volitab liikmesriiki võtma rakendusmeetmeid, siis reguleerib selle õiguse teostamise tingimusi konkreetse liikmesriigi avalik õigus (vt 27. septembri 1979. aasta otsus kohtuasjas 230/78: Eridania-Zuccherifici nazionali ja Società italiana per l'industria degli zuccheri, EKL 1979, lk 2749, punkt 34, ja 20. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-313/99: Mulligan jt, EKL 2002, lk I-5719, punkt 48).

52 Liikmesriikide võimalust lubada regionaalsetel või kohalikel valitsustel rakendada ühenduse õigusakte, kui see on nende liikmesriikide konstitutsioonilise korra või avaliku õiguse kohaselt lubatud, on peale selle sõnaselgelt tunnustatud määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõikes 1. Nimetatud säte näeb ette, et „liikmesriigid määratlevad heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded IV lisas sätestatud raamistiku alusel, siseriiklikul või regionaalsel tasandil".

53 Arvestades liikmesriigi vabadust anda regionaalsetele valitsustele üle oma pädevus määratleda heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded määruse nr 1782/2003 artikli 5 lõike 1 tähenduses, võivad nende valitsuste kehtestatud eeskirjad asjaomaste regioonide vahel üksteisest erineda, kuivõrd liikmesriikidel on, nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 26, nende nõuete määratlemisel kaalutlusruum.

54 Siiski tuleb uurida, kas sellisel juhul kujutab erinevus liikmesriigi regionaalsete valitsuste häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi sätestavates eeskirjades endast ühenduse õigusega vastuolus olevat diskrimineerimist.

55 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et diskrimineerimise keeld ei puuduta võimalikke erinevusi kohtlemises, mis tulenevad liikmesriikide õigusaktide vahelistest erinevustest, kui need õigusaktid puudutavad kõiki nende kohaldamisalasse kuuluvaid isikuid ühtemoodi (vt selle kohta 3. juuli 1979. aasta otsus liidetud kohtuasjades 185/78–204/78: van Dam jt, EKL 1979, lk 2345, punkt 10; 1. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-177/94: Perfili, EKL 1996, lk I-161, punkt 17, ja 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp, EKL 2005, lk I-6421, punkt 34).

56 Mis puudutab eelmises punktis käsitletud viimast tingimust, siis tuleb märkida, et 25. novembri 1986. aasta otsuses liidetud kohtuasjades 201/85 ja 202/85: Klensch jt (EKL 1986, lk 3477), millele kaebuse esitaja põhikohtuasjas viitas, oli täpsemini küsimus ühe liikmesriigi tootjate erinevas kohtlemises tulenevalt selle liikmesriigi meetmest, millega rakendati üht ühenduse õigusest tulenevat kohustust, mis neid tootjaid puudutas. Selles kontekstis leidis Euroopa Kohus nimetatud otsuse punktis 11, et kui asjaomaste ühenduse eeskirjade rakendamisel saab valida mitme rakendamisviisi vahel, ei või liikmesriigid valida võimalust, mille rakendamine nende territooriumil võib põhjustada otse või kaudselt asjaomaste tootjate vahelist diskrimineerimist EMÜ asutamislepingu artikli 40 lõike 3 tähenduses (nüüd EÜ artikkel 34 lõige 2).

57 Kui liikmesriigi regionaalsed valitsused on nagu põhikohtuasjas pädevad määratlema heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa tähenduses, siis ei põhjusta võimalikud erinevused nende erinevate valitsuste meetmete vahel pelgalt seetõttu veel diskrimineerimist. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 50, peavad need meetmed olema kooskõlas sellest määrusest kõnealusele liikmesriigile tulenevate kohustustega.

58 Eeltoodust tulenevalt tuleb vastata teisele küsimusele nii, et kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus, ei kujuta see, kui nimetatud valitsused kehtestavad määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid, endast ühenduse õigusega vastuolus olevat diskrimineerimist.

Kohtukulud

59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Liikmesriik võib arvata nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1782/2003 (millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2001, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001) artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardite hulka nähtavate avalikult kasutatavate teede korrashoidu käsitlevad nõuded, kui nimetatud nõuded aitavad kaasa nende teede kui maastikule iseloomulike vormide säilitamisele või vajaduse korral elupaikade kahjustamise vältimisele.**

2. **Kui liikmesriigi konstitutsiooniline kord näeb ette, et regionaalsetel valitsustel on seadusandlik pädevus, ei kujuta see, kui nimetatud valitsused kehtestavad määruse nr 1782/2003 artikli 5 ja IV lisa kohaste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste kohta erinevad standardid, endast ühenduse õigusega vastuolus olevat diskrimineerimist.**

Allkirjad