WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 lipca 2009 r.*

W sprawie C-428/07

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 21 lipca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 września 2007 r., w postępowaniu

The Queen, na wniosek:

Mark Horvath,

przeciwko

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i T. von Danwitz, prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus (sprawozdawca), A. Arabadjiev i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 listopada 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Marka Horvatha przez M. Sheridana, barrister, R. Barkera, solicitor, i A. Stanič, solicitor advocate,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Gibbs oraz I. Rao, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez Lorda Davidsona of Glen Clova, QC, i D. Wyatta, QC,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Irlandii przez N. Traversa, BL,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez K. Banks i F. Erlbachera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 oraz załącznika IV do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między M. Horvathem a Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (sekretarzem stanu ds. środowiska, żywności i rolnictwa Zjednoczonego Królestwa, zwanym dalej „Secretary of State") w przedmiocie regulacji przyjętej dla terytorium Anglii, w której określone zostały wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, tak jak tego wymagają art. 5 i załącznik IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Rozporządzenie nr 1782/2003 zostało przyjęte na podstawie art. 36 WE, 37 WE i art. 299 ust. 2 WE.

4 Zgodnie z motywem 1 tego rozporządzenia należy ustanowić wspólne warunki dla płatności bezpośrednich w ramach poszczególnych systemów wsparcia dochodowego wspólnej polityki rolnej.

5 Rozporządzenie nr 1782/2003 zgodnie z art. 1 określa wspólne zasady dotyczące płatności bezpośrednich w ramach systemów wsparcia dochodowego wspólnej polityki rolnej, które są finansowane ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), jak również wsparcie dochodowe dla rolników, a mianowicie system płatności jednolitych (zwany dalej „SPJ").

6 Artykuł 2 lit. d) rozporządzenia nr 1782/2003 określa płatność bezpośrednią jako płatność przyznawaną bezpośrednio rolnikom w ramach systemu wsparcia dochodowego wyszczególnionego w załączniku I do tego rozporządzenia. SPJ jest przedstawiony w wymienionym załączniku.

7 Tytuł II rozporządzenia nr 1782/2003 zawiera rozdział 1, złożony z artykułów 3–9, zatytułowany „Wzajemna zgodność". Artykuł 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że każdy „[r]olnik otrzymujący płatności bezpośrednie przestrzega wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III, zgodnie z harmonogramem określonym w tym załączniku, oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustanowionych na mocy art. 5".

8 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi, iż wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III tego rozporządzenia, ustanawia się na mocy prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego różnych obszarów, a w szczególności dziedziny ochrony środowiska.

9 Artykuł 5 rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska", przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, że wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, są utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie definiują, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku IV, uwzględniając szczególne cechy charakterystyczne omawianych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz struktury gospodarstw. Wymogi takie nie mogą naruszać standardów regulujących dobre praktyki rolnicze stosowane w kontekście rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 oraz środków rolno-środowiskowych, które wykraczają poza wzorzec odnoszący się do dobrych praktyk rolniczych".

10 Na mocy art. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 w przypadku niestosowania się do wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska lub innych wymogów wymienionych w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia w wyniku działania lub jego zaniechania, które można bezpośrednio przypisać indywidualnemu rolnikowi, zmniejsza się lub anuluje całkowitą kwotę płatności bezpośrednich, które mają zostać przyznane w danym roku kalendarzowym, w którym doszło do wystąpienia niezgodności.

11 Załącznik IV do rozporządzenia nr 1782/2003, zatytułowany „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określone w art. 5", brzmi następująco:

Kwestia	Normy
Erozja gleby: Ochrona gleby poprzez zastosowanie odpowiednich środków	— Minimalna pokrywa glebowa — Minimalne zagospodarowanie terenu odzwierciedlające warunki danego miejsca — Zachowanie tarasów
Substancja organiczna gleby: Utrzymywanie poziomów substancji organicznej gleby poprzez zastosowanie odpowiednich środków	— Normy dotyczące zmianowania upraw w danym przypadku — Gospodarowanie rżyskiem
Struktura gleby: Utrzymywanie struktury gleby poprzez zastosowanie odpowiednich środków	— Stosowanie odpowiednich maszyn
Minimalny poziom utrzymania: Zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania oraz przeciwdziałanie niszczeniu siedlisk naturalnych	— Minimalne wymogi dotyczące obsady zwierząt lub/i odpowiednie systemy — Ochrona trwałych pastwisk — Zachowanie cech krajobrazu — Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanej roślinności na użytki rolne

Uregulowania krajowe

12 W 1998 r. parlament Zjednoczonego Królestwa przyjął przepisy ustawowe przewidujące przeniesienie kompetencji („devolution”) w niektórych dziedzinach na Szkocję, Walię i Irlandię Północną. Zasadniczo w danych dziedzinach rząd Zjednoczonego Królestwa działa wyłącznie w odniesieniu do Anglii. Zgodnie z wymienionymi przepisami, jak również na podstawie Devolution Memorandum of Understanding, które uzupełnia je w formie oświadczenia woli politycznej, do władz regionalnych należy wykonywanie zobowiązań wynikających z przepisów wspólnotowych w ramach właściwych im kompetencji, zatem wszelkie działania lub akty legislacyjne tych władz nie mogą być niezgodne z prawem wspólnotowym. Zgodnie z ustawodawstwem

decentralizacyjnym dla ministrów Zjednoczonego Królestwa zastrzeżone są kompetencje w zakresie ingerowania w miarę konieczności w celu zapewnienia wykonania tych zobowiązań.

13 Wspólna polityka rolna w ogólności oraz wykonanie rozporządzenia nr 1782/2003 w szczególności stanowią kwestie zdecentralizowane i dlatego leżą w kompetencji każdej spośród administracji zdecentralizowanych.

14 Aby spełnić wymogi określone w art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003, Secretary of State, wyłącznie dla Anglii, oraz każda z władz zdecentralizowanych, przyjęli odrębne przepisy, w których określone zostały częściowo odmienne wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

15 Wspomniane przepisy dla Anglii stanowi The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 [rozporządzenie z 2004 r. w sprawie płatności jednolitych i mechanizmów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (wzajemna zgodność) (SI 2004/3196, zwane dalej „przepisami angielskimi")]. Wymogi w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zostały określone w załączniku (Schedule) do przepisów angielskich, którego punkty 26–29, zatytułowane „Prawo publicznego przechodu" (zwane dalej „przepisami, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym"), przewidują:

„26. Rolnikowi nie wolno:

a) bez prawomocnego upoważnienia bądź usprawiedliwienia naruszać nawierzchni widocznej ścieżki pieszej, widocznej ścieżki konnej lub jakiejkolwiek innej widocznej drogi, która nie składa się z jezdni utwardzonej ani takiej jezdni nie obejmuje, w taki sposób, iż utrudniałoby to wykonywanie prawa publicznego przechodu; lub

b) bez prawomocnego upoważnienia bądź usprawiedliwienia w jakikolwiek sposób celowo zakłócać swobodny przechód widoczną drogą publiczną.

27. Rolnik zobowiązany jest do utrzymywania przełazu, bramy lub podobnej konstrukcji, innej niż konstrukcja, do której ma zastosowanie sekcja 146(5) Highways Act 1980 [ustawy o drogach z 1980 r.], znajdujących się na widocznej ścieżce pieszej lub konnej, w stanie gwarantującym bezpieczeństwo oraz zapobiegającym nieuzasadnionym zakłóceniom praw osób korzystających ze ścieżki pieszej lub konnej.

28 (1) Jeśli rolnik uszkodzi nawierzchnię widocznej ścieżki pieszej lub konnej (innej niż ścieżka na miedzy) w sposób dozwolony na podstawie sekcji 134 Highways Act 1980, zobowiązany jest w odpowiednim terminie przewidzianym w sekcji 134(7) tej ustawy lub w okresie przedłużenia tegoż terminu udzielonego na mocy sekcji 134(8) tej ustawy do:

a) odtworzenia nawierzchni ścieżki lub ścieżki konnej na szerokości nie mniejszej niż szerokość minimalna w sposób umożliwiający odpowiednie korzystanie z prawa do publicznego przechodu oraz

b) oznaczenia na gruncie przebiegu ścieżki pieszej lub konnej na szerokości nie mniejszej niż minimalna, w taki sposób, aby była ona widoczna dla osób pragnących z niej skorzystać.

2) W niniejszym ustępie »minimalna szerokość« w odniesieniu do drogi posiada to samo znaczenie co w ustawie o drogach z 1980 r.

29. W pkt 26, 27 i 28 niniejszego załącznika definicje:

»ścieżka konna«, »jezdnia«, »ścieżka na miedzy«, »ścieżka piesza« oraz »jezdnia utwardzona« posiadają znaczenie nadane im w sekcji 329(1) ustawy o drogach z 1980 r.; »droga publiczna« posiada znaczenie nadane jej w sekcji 328 Highways Act 1980, a »widoczna« oznacza, że droga jest widoczna dla idącej lub jadącej wzdłuż niej osoby o normalnym wzroku".

16 Uregulowania określające normy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska przyjęte przez władze regionalne Walii, Irlandii Północnej i Szkocji nie zawierają wymogów równoważnych wymogom wymienionym w przepisach, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

17 Z postanowienia odsyłającego wynika, że M. Horvathowi, będącemu rolnikiem w Anglii, przysługują prawa do uzyskania płatności z tytułu SPJ. Jego grunty obciążone są prawem publicznego przechodu, określoną w przepisach, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym.

18 Tenże rolnik wniósł skargę o sądową kontrolę legalności („judicial review") wymienionych przepisów do sądu krajowego. W szczególności podnosi on z jednej strony, że Secretary of State nie miał prawa włączyć przepisów dotyczących prawa publicznego przechodu do wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, których nieprzestrzeganie może prowadzić zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 do obniżenia płatności MPJ. Z drugiej strony skarżący w postępowaniu krajowym uważa, że włączenie takich przepisów do uregulowań dotyczących Anglii, podczas gdy przepisy nie zostały włączone do uregulowań dotyczących Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, stanowi dyskryminację powodującą, że przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, są niezgodne z prawem.

19 High Court of (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z dwoma pytaniami dotyczącymi odpowiednio dwóch spornych kwestii zawisłego przed nim sporu. Secretary of State odwołał się od tej decyzji odnoszącej się do drugiego pytania do Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), który oddalił tę apelację. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) przekazał Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„W przypadku gdy państwo członkowskie ustanowiło zdecentralizowany system rządów, w którym państwowe organy centralne zachowują kompetencje do działania w stosunku do całego obszaru państwa członkowskiego w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań państwa członkowskiego na mocy prawa wspólnotowego wynikających z [rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003]:

1) Czy państwo członkowskie może włączyć wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, do swoich standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 i załącznika IV do [rozporządzenia nr 1782/2003]?

2) Jeśli uregulowania konstytucyjne państwa członkowskiego przewidują, że różnym administracjom zdecentralizowanym przysługują kompetencje ustawodawcze w stosunku do różnych części terytorium tego państwa, czy okoliczność, że te części terytorium posiadają różne standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 i załącznika IV do [rozporządzenia nr 1782/2003], może stanowić niedozwoloną dyskryminację?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

20 Poprzez pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy państwo członkowskie może włączyć do standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określonych w art. 5 i załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003 wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu.

Uwagi przedłożone Trybunałowi

21 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym proponuje, aby na to pytanie udzielić odpowiedzi przeczącej. Skarżący uważa, że odesłanie w motywie 1 rozporządzenia nr 1782/2003 do wspólnych warunków dla płatności bezpośrednich w ramach poszczególnych systemów wsparcia dochodowego wspólnej polityki rolnej oznacza, że musi istnieć w tym obszarze zbiór podstawowych norm, a w szczególności w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które muszą być zasadniczo takie same dla wszystkich rolników na całym terytorium Wspólnoty Europejskiej. Minimalne wymogi w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, określone w art. 5 wymienionego rozporządzenia, dla otrzymania rocznych płatności są ograniczone do tego, co niezbędne, a państwa członkowskie nie mogą zgodnie z prawem nałożyć dodatkowych warunków na jedną lub na wiele części ich terytorium. Przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, nie mogą zostać uznane za minimalne wymogi, ponieważ nakładają na rolników istotne dodatkowe obciążenia.

22 M. Horvath uważa, iż nawet zakładając, że przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, mogłyby zostać uznane za określające warunki środowiskowe, nie stanowią wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W związku z tym, że podstawę prawną rozporządzenia nr 1782/2003 stanowią artykuły traktatu WE poświęcone rolnictwu, element środowiskowy zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nie powinien być w nim zawarty jako autonomiczny przepis prawa przewidujący standardy czysto środowiskowe, lecz przeciwnie jako przewidujący tylko standardy, które są właściwe w obszarze rolnictwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia jedynie instytucje wspólnotowe są władne ustalić uregulowania dotyczące wymogów środowiskowych związanych z prawami wynikającymi z SPJ, tzn. wymogi, które wymienione są w załączniku III do tego rozporządzenia. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnosi ponadto, że przepisy, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, ustanawiają środki rolnośrodowiskowe, które wykraczają poza wzorzec odnoszący się do dobrych praktyk rolniczych i które nie wchodzą w zakres zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z brzmieniem ostatniej części drugiego zdania art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia.

23 Wreszcie skarżący jest zdania, że drogi, na których obowiązuje prawo przechodu, o których mowa w przepisach, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, nie mogą zostać zakwalifikowane jako cechy krajobrazu, o których mowa w załączniku IV rozporządzenia nr 1782/2003, ponieważ brak im elementu materialnego i trwałości z tego względu, że chociaż muszą być koniecznie odtworzone, to jednak mogą być usunięte zgodnie z prawem przez rolnika w czasie każdego cyklu upraw. Ponadto fakt obciążenia dróg takimi prawami nie pozwala uniknąć niszczenia siedlisk naturalnych w rozumieniu wspomnianego załącznika.

24 Rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja Wspólnot Europejskich podnoszą, że wspomniane drogi mogą stanowić cechy krajobrazu oraz że ich utrzymanie może w związku z tym stanowić jeden z minimalnych wymogów zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003.

Odpowiedź Trybunału

25 Na wstępie podkreślić należy, iż z samego brzmienia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że na państwach członkowskich spoczywa zadanie zapewnienia, aby grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W tym celu państwa członkowskie definiują, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne środowiska „na podstawie ram ustanowionych w załączniku IV" wspomnianego rozporządzenia, uwzględniając szczególne cechy charakterystyczne omawianych obszarów.

26 O ile państwa członkowskie są zatem zobowiązane w trakcie definiowania danych wymagań do przestrzegania wspomnianego załącznika, to jednak ogólne pojęcia i sformułowania w nim użyte pozostawiają państwom członkowskim pewien zakres uznania w dokładnym określeniu wspomnianych wymagań.

27 Ponadto z samego brzmienia wyrażenia „zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska" wynika, że państwa członkowskie mogą przyjmować zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w celu ochrony środowiska.

28 Zasadności tego wniosku nie może podważyć okoliczność, że podstawą prawną rozporządzenia nr 1782/2003 są w szczególności art. 36 WE i 37 WE, które wchodzą w zakres tytułu II „Rolnictwo" części trzeciej traktatu, a nie artykuły znajdujące się w tytule XIX „Środowisko naturalne" tej samej części traktatu.

29 Należy bowiem dodać, że w związku z tym, iż wymogi ochrony środowiska, która stanowi jeden z podstawowych celów Wspólnoty, zgodnie z art. 6 WE „muszą być brane pod uwagę" przy „ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty", ochronę taką należy postrzegać jako cel, który jest również elementem wspólnej polityki rolnej. Prawodawca wspólnotowy może zatem na podstawie art. 36 WE i 37 WE zdecydować o wzmocnieniu ochrony środowiska (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 60). Przepisy zmierzające do ochrony środowiska przyjęte w ramach aktu wspólnotowego, którego podstawę prawną stanowią art. 36 WE i 37 WE, nie ograniczają się zatem do środków realizujących cele rolne.

30 Dodatkowo okoliczność, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, o których mowa w załączniku III do tego rozporządzenia, ustanawia się na mocy prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego dziedziny ochrony środowiska, nie oznacza wcale, że minimalne wymogi dotyczące zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, określone przez państwa członkowskie zgodnie z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia, nie mogą też wchodzić w zakres obszaru środowiska naturalnego.

31 Z art. 5 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1782/2003 wynika poza tym, że określenie przez państwa członkowskie minimalnych wymagań w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nie wpływa w żaden sposób na uznanie lub nieuznanie tych środków za środki rolnośrodowiskowe.

32 Z powyższego wynika, że obowiązek utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, określony w przepisach, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, może stanowić — nawet jeśli nie zmierza do żadnego celu rolnego, ale ma charakter środowiskowy — minimalny wymóg w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, jako że wpisuje się w ramy ustanowione w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

33 W konsekwencji należy dokonać analizy, czy takie drogi mogą zostać uznane, jak twierdzą rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja, za cechy krajobrazu, których zachowanie wymienione jest pośród standardów, o których mowa w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

34 Jako że pojęcie „cechy krajobrazu" nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1782/2003, należy interpretować je zgodnie z pkt 62 opinii rzecznika generalnego, mając na uwadze zwyczajowo nadane mu znaczenie oraz kontekst, w którym to pojęcie jest zazwyczaj używane.

35 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że konieczność jednolitej wykładni przepisów wspólnotowych wyklucza, aby w razie wątpliwości treść przepisu była rozpatrywana w oderwaniu od jednej z jego wersji, lecz przeciwnie, wymaga, aby wykładni i stosowania przepisu dokonywano w świetle pozostałych wersji sporządzonych w językach oficjalnych (wyroki: z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-321/96 Mecklenburg, Rec. s. I-3809, pkt 29; z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie C-311/06 Consiglio Nazionale degli Ingegneri, Zb.Orz. s. I-415, pkt 53). Należy zatem porównać wyrażenie „particularités topographiques" znajdujące się we francuskiej wersji językowej z na przykład brzmieniem pojęcia „landscape features" (cechy charakterystyczne krajobrazu) w angielskiej wersji językowej wspomnianego rozporządzenia.

36 W tych okolicznościach nic nie sprzeciwia się temu, aby drogi, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, określone w przepisach, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, zostały uznane za cechy krajobrazu, skoro wspomniane przepisy odnoszą się tylko do widocznych dróg.

37 Ma to miejsce, tym bardziej że zawężająca interpretacja pojęcia „cechy krajobrazu", a mianowicie taka, która wykluczałaby elementy stworzone przez człowieka, byłaby sprzeczna z zakresem uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu minimalnych wymogów dotyczących zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

38 Tymczasowe zniszczenie cech krajobrazu, podobnie jak to się wydaje możliwe w pewnych warunkach w przypadku dróg, o których mowa w sprawie rozpatrywanej przez sąd krajowy, nie może samo w sobie naruszać ich trwałego charakteru. Czynniki naturalne, takie jak roślinność lub zbiorniki wodne, mogą bowiem podlegać oddziaływaniu sezonowemu, co nie powoduje, że przestają być uznawane za czynniki stanowiące część krajobrazu. Twierdzenie to tym bardziej stosuje się do wspomnianych dróg, ponieważ z brzmienia pkt 28(1) załącznika do przepisów angielskich wynika, że rolnik, który uszkodzi w sposób dozwolony nawierzchnię widocznej ścieżki pieszej lub konnej, zobowiązany jest do ich odtworzenia w odpowiednim terminie przewidzianym przez omawiane przepisy krajowe.

39 Należy zatem zbadać, w jakim stopniu obowiązek utrzymania wspomnianych dróg może stanowić środek wykonawczy standardu wymienionego w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/203 polegający na zachowaniu cech krajobrazu.

40 W tym zakresie należy wskazać, że wspomniany standard może przedstawiać podwójny aspekt środowiskowy.

41 Po pierwsze, cechy krajobrazu stanowią fizyczne składniki środowiska naturalnego. Jeśli chodzi o ten aspekt, to wymogi w zakresie zachowania wspomnianych cech muszą przyczyniać się do ich utrzymania jako składników fizycznych.

42 Obowiązek utrzymania może przyczynić się do zachowania wspomnianych dróg jako składników fizycznych środowiska naturalnego.

43 Po drugie, standardy odnoszące się do zachowania cech krajobrazu, wymienione w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003, są połączone we wspomnianym załączniku z kategorią „Minimalny poziom utrzymania: Zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania oraz przeciwdziałanie niszczeniu siedlisk naturalnych". Wynika stąd, że obowiązek wynikający z tych standardów może realizować cel środowiskowy polegający na zapobieganiu niszczeniu siedlisk naturalnych bez konieczności, aby — jak to podkreśla w swoich uwagach rząd Zjednoczonego Królestwa — środki krajowe mające na celu zachowanie cech krajobrazu oraz minimalnego poziomu utrzymania również miały taki cel.

44 Zgodnie z tym, co podnosi sąd krajowy, a także rzecznik generalny w pkt 80 opinii, drogi wymienione w przepisach, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, mogą przyczynić się do przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych.

45 W tym przypadku wymogi w zakresie zachowania wspomnianych dróg muszą przyczynić się do przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych. Wydaje się, że obowiązki związane z celem określonym w przepisach, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, polegające na zapewnieniu wykonywania prawa publicznego przechodu mogą się do tego przyczynić.

46 Biorąc pod uwagę powyższe, na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że państwo członkowskie może włączyć do standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, określonych w art. 5 i załączniku IV do rozporządzenia

nr 1782/2003, wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, o ile wspomniane cechy krajobrazu przyczyniają się do zachowania wspomnianych dróg jako cech krajobrazu lub, w danym przypadku, w celu przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych.

W przedmiocie pytania drugiego

47 Zwracając się z drugim pytaniem, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy jeżeli uregulowania konstytucyjne państwa członkowskiego przewidują, że władzom regionalnym przysługują kompetencje ustawodawcze, to czy samo przyjęcie przez te władze różnych standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 i załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi niedozwoloną dyskryminację niezgodną z prawem wspólnotowym.

48 Tytułem wstępu należy wskazać, że powierzając państwom członkowskim zadanie określenia minimalnych wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustawodawca wspólnotowy umożliwił im uwzględnienie różnic regionalnych istniejących na ich terytorium.

49 Należy przypomnieć, że gdy przepisy traktatu lub rozporządzenia przyznają państwom członkowskim uprawnienia lub nakładają na nie zobowiązania w celu stosowania prawa wspólnotowego, kwestia tego, w jaki sposób wykonywanie tych uprawnień lub zobowiązań może być powierzone przez państwa danym organom wewnętrznym, wynika wyłącznie z poszczególnych systemów konstytucyjnych każdego państwa (wyrok z dnia 15 grudnia 1971 r. w sprawach połączonych od 51/71 do 54/71 International Fruit Company i in., Rec. s. 1107, pkt 4)

50 W ten sposób zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każde państwo członkowskie może podzielić kompetencje wewnętrzne oraz wdrażać niewiążące bezpośrednio akty

prawa wspólnotowego poprzez środki przyjęte przez władze regionalne lub lokalne, o ile ten podział kompetencji umożliwia właściwe wykonanie odpowiednich aktów prawa wspólnotowego (zob. wyrok z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt, Rec. s. I-5567, pkt 23).

51 Trybunał ponadto stwierdził, że gdy tekst rozporządzenia upoważnia państwo członkowskie do podejmowania środków wykonawczych, warunki wykonywania tych uprawnień podlegają prawu publicznemu danego państwa członkowskiego (zob. wyroki: z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. s. 2749, pkt 34; a także z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., Rec. s. I-5719, pkt 48).

52 Możliwość, jaką dysponują państwa członkowskie, w stopniu, w jakim umożliwia im to ich system konstytucyjny lub ich prawo publiczne, by zezwolić władzom regionalnym lub lokalnym na wykonanie aktów prawa wspólnotowego, została zresztą wyraźnie uznana w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003. We wspomnianym przepisie stwierdzono bowiem, że „[p]aństwa członkowskie definiują, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku IV".

53 Uwzględniając swobodę, jaka przysługuje państwu członkowskiemu w zakresie przekazania swych kompetencji władzom regionalnym w celu określenia minimalnych wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zgodnie z art.5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, przepisy przyjęte przez te władze mogą różnić się w zależności od danego regionu, a zwłaszcza gdy — jak podniesiono w pkt 26 niniejszego wyroku — państwom członkowskim przysługuje pewien zakres swobody uznania w odniesieniu do określenia tych wymogów.

54 Należy zbadać, czy w tych okolicznościach sama różnica pomiędzy uregulowaniami ustanawiającymi zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wydanymi przez władze regionalne tego samego państwa członkowskiego stanowi dyskryminację sprzeczną z prawem wspólnotowym.

55 Z utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie wynika, że zakaz dyskryminacji nie dotyczy ewentualnych różnic w traktowaniu, jakie mogą wynikać w różnych państwach członkowskich z rozbieżności występujących między przepisami poszczególnych państw członkowskich, jeżeli przepisy te dotyczą wszystkich osób, do których znajdują zastosowanie (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 lipca 1979 r. w sprawach połączonych od 185/78 do 204/78 van Dam i in., Rec. s. 2345, pkt 10; z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-177/94 Perfili, Rec. s. I-161, pkt 17; a także z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 34).

56 Co się tyczy ostatniego warunku wskazanego w punkcie poprzedzającym, należy przypomnieć, że w sprawach połączonych 201/85 i 202/85, w których wydano wyrok z dnia 25 listopada 1986 r. Klensch i in., Rec. s. 3477, przywołany przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym, kwestią było właśnie nierówne traktowanie producentów państwa członkowskiego ze względu na środek podjęty przez państwo członkowskie w celu wykonania zobowiązania wspólnotowego, które ich dotyczyło. W tym kontekście Trybunał uznał w pkt 11 tego wyroku, że gdy istnieje wybór pomiędzy wieloma sposobami wykonania danego uregulowania wspólnotowego, państwa członkowskie nie mogą wybrać opcji, której zastosowanie na ich terytorium mogłoby prowadzić, bezpośrednio lub pośrednio, do dyskryminacji w rozumieniu art. 40 ust. 3 traktatu EWG (obecnie art. 34 ust. 2 WE) pomiędzy danymi producentami.

57 Skoro, tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym, władze regionalne państwa członkowskiego są kompetentne do określenia minimalnych wymogów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska zgodnie z art. 5 i załącznikiem IV do rozporządzenia nr 1782/2003, potencjalne różnice pomiędzy środkami przewidzianymi przez różne władze nie powinny z tego tylko względu stanowić dyskryminacji. Wspomniane środki, jak to podniesiono w pkt 50 niniejszego wyroku, muszą być zgodne ze zobowiązaniami wypływającymi z tego rozporządzenia, które ciążą na danym państwie członkowskim.

58 Mając na uwadze powyższe argumenty, należy odpowiedzieć na drugie pytanie, że jeżeli uregulowania konstytucyjne państwa członkowskiego przewidują, że władzom regionalnym przysługują kompetencje ustawodawcze, to samo przyjęcie przez te władze różnych standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 i załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003 nie stanowi niedozwolonej dyskryminacji niezgodnej z prawem wspólnotowym.

W przedmiocie kosztów

59 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Państwo członkowskie może włączyć do standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wymienionych w art. 5 i załączniku IV do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, o ile wymogi te przyczyniają się do zachowania wspomnianych dróg jako cech krajobrazu lub, w danym przypadku, w celu przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych**

2) **Jeżeli uregulowania konstytucyjne państwa członkowskiego przewidują, że władzom regionalnym przysługują kompetencje ustawodawcze, to samo przyjęcie przez te władze różnych standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 i załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003 nie stanowi niedozwolonej dyskryminacji niezgodnej z prawem wspólnotowym.**

Podpisy