

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

VERICI TRSTENJAK

přednesené dne 3. února 2009<sup>1</sup>

Obsah

I	– Úvod . . . . .	I - 6359
II	– Právní rámec. . . . .	I - 6359
	A – Právo Společenství . . . . .	I - 6359
	B – Vnitrostátní právo . . . . .	I - 6362
III	– Skutkový stav a původní řízení . . . . .	I - 6364
IV	– Předběžné otázky . . . . .	I - 6365
V	– Řízení před Soudním dvorem . . . . .	I - 6365
VI	– Hlavní argumenty zúčastněných . . . . .	I - 6366
	A – K první otázce . . . . .	I - 6366
	B – Ke druhé otázce . . . . .	I - 6367
VII	– Právní posouzení . . . . .	I - 6370
	A – K první otázce . . . . .	I - 6370
	1. Hlediska politiky životního prostředí v nařízení č. 1782/2003 . . . . .	I - 6371
	a) Vztah mezi zemědělstvím a ochranou životního prostředí v rámci SZP . . . . .	I - 6371
	b) Požadavky na ochranu životního prostředí v nařízení č. 1782/2003 . . . . .	I - 6372
	c) Právní základy v primárním právu . . . . .	I - 6374

1 — Původní jazyk: němčina.

2. Právní moc členských států stanovit minimální požadavky . . . . .	I - 6374
a) Nařízení č. 1782/2003 jako legislativní zmocnění . . . . .	I - 6374
b) Konkrétní provedení nařízení č. 1782/2003 v Anglii . . . . .	I - 6376
i) Výraz „krajina“ ve smyslu nařízení č. 1782/2003 . . . . .	I - 6376
ii) Fyziognomické pojetí výrazu krajina . . . . .	I - 6377
iii) Geografické pojetí výrazu krajina . . . . .	I - 6377
– Topografické znaky. . . . .	I - 6377
– Definice geografického pojetí výrazu krajina . . . . .	I - 6378
c) Opatření k „zachování krajinných znaků“. . . . .	I - 6379
d) Údržba veřejných cest jako opatření k „údržbě půdy“ a k „zabránění zhoršení stanovišť“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003 . . . . .	I - 6379
3. Závěry . . . . .	I - 6381
B – Ke druhé otázce . . . . .	I - 6382
1. K decentralizovanému provádění práva Společenství . . . . .	I - 6382
a) Decentralizovaná a diferenciovaná legislativní činnost v rámci SZP . . . . .	I - 6383
b) Autonomie členských států při rozdělování vnitrostátních pravomocí . . . . .	I - 6384
2. K výtce dovolávající se porušení zásady zákazu diskriminace . . . . .	I - 6386
a) Rozhodný referenční rámec pro posouzení rozdílného zacházení . . . . .	I - 6387
i) Analogické použití kritérií k určení selektivního charakteru práva upravujícího podpory . . . . .	I - 6387
ii) Identifikace zdroje diskriminace . . . . .	I - 6389
b) Závěr . . . . .	I - 6391
VIII – Závěry . . . . .	I - 6392
I - 6358	

## I – Úvod

1. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce se High Court of Justice (England & Wales) (dále jen „předkládající soud“) táže Soudního dvora na dvě předběžné otázky týkající se provedení nařízení Rady č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce<sup>2</sup>, na úrovni členských států.

2. První předběžná otázka se týká výkladu čl. 5 odst. 1 a přílohy IV nařízení č. 1782/2003, přičemž předkládající soud žádá konkrétně o ověření, zda je členskému státu dovoleno stanovovat v rámci minimálních požadavků pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy vyjmenovaných v tomto nařízení požadavky týkající se údržby viditelných veřejných cest. Druhá otázka předkládajícího soudu se týká toho, zda představuje nepřijatelnou diskriminaci situace, kdy v různých částech členského státu platí rozdílné normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle čl. 5 odst. 1 a přílohy IV nařízení 1782/2003, protože z ústavních předpisů

členského státu vyplývá, že ve vztahu k různým územním celkům takového členského státu mají legislativní pravomoc různé decentralizované orgány.

3. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi M. Horvathem (dále jen „žalobce“) a Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Ministerstvo životního prostředí, výživy a zemědělství, dále jen „žalovaný“), ve kterém se jedná o legalitu vnitrostátního prováděcího nařízení, kterým se pro území Anglie stanoví minimální požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy.

## II – Právní rámec

### A – Právo Společenství

2 — Nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269).

4. Dne 29. září 2003 přijala Rada nařízení č. 1782/2003, které vstoupilo v platnost dne 28. října 2003.

5. Cílem tohoto nařízení je zakotvit politiku podpory příjmů zemědělců prostřednictvím režimu jednotné platby (dále jen „RJP“). Účelem RJP je zajistit zemědělcům minimální zaručený příjem „oddělený“ od produkce tím, že zemědělcům přiznává „platební nároky“, na jejichž základě mohou požadovat roční přímou platbu. Výplata roční přímé platby v rámci RJP, pokud o ni zemědělec požádá, je podmíněna splněním určitých povinností, které jsou nazývány požadavky „podmíněnosti“ (článek 3).

nevyužívá pro účely produkce, byla udržována v dobrém zemědělském a environmentálním stavu. Na základě rámce stanoveného v příloze IV stanoví členské státy na vnitrostátní nebo regionální úrovni minimální požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav, které zohledňují charakteristiky dotyčných oblastí, zejména půdní a klimatické podmínky, stávající způsoby hospodaření, využití půdy, střídání plodin, zemědělské praktiky a strukturu zemědělských podniků, aniž jsou dotčeny normy, jimiž se řídí náležité zemědělské praktiky používané v rámci nařízení Rady (ES) č. 1257/1999, a agroenvironmentální opatření, jejichž použití přesahuje referenční úroveň náležitých zemědělských praktik.“

6. Požadavky podmíněnosti zahrnují dva prvky: „povinné požadavky na hospodaření“ (článek 4), které jsou stanoveny právními předpisy Společenství, a „dobrý zemědělský a environmentální stav“ (článek 5).

7. Článek 5 odst. 1 nařízení stanoví:

„Členské státy dbají o to, aby veškerá zemědělská půda, a zejména půda, která se již

8. Pokud nejsou požadavky podmíněnosti splněny, je podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 celková výše přímých plateb v kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno, snížena nebo zrušena.

## 9. Příloha IV nařízení zní takto:

„Dobry zemědělský a environmentální stav podle článku 5“

Téma	Normy
Eroze půdy: Ochránit půdu pomocí vhodných opatření	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Minimální krytí půdy</li> <li>– Minimální správa půdy odrážející specifické místní podmínky</li> <li>– Zadržovací terasy</li> </ul>
Organické složky půdy: Zachovat úroveň organických složek půdy pomocí vhodných praktik	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Případné normy pro střídání plodin</li> <li>– Správa polí se strništěm</li> </ul>
Struktura půdy: Zachovat strukturu půdy pomocí vhodných opatření	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Používání vhodných strojů</li> </ul>
Minimální míra údržby: Zajistit minimální úroveň údržby a zabránit zhoršení stanovišť	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Minimální míra intenzity chovu a/nebo vhodné režimy</li> <li>– Ochránit stálé pastviny</li> <li>– Zachovat krajinné znaky</li> <li>– Zabránit pronikání nežádoucí vegetace na zemědělskou půdu</li> </ul>

B – *Vnitrostátní právo*

10. V roce 1998 přijal parlament Spojeného království zákonné předpisy upravující systém decentralizované správy ve vztahu k Walesu, Severnímu Irsku a Skotsku. Pokud jde o decentralizované pravomoci, vláda Spojeného království má všeobecnou působnost pouze ve vztahu k Anglii.

11. Zákonem upravený vztah mezi vládou Spojeného království a decentralizovanými orgány je doplněn „Devolution Memorandum of Understanding“, jehož účelem je podrobně upravit uvedený vztah formou politického prohlášení. Na základě právních předpisů o decentralizaci a „Memorandum of Understanding“ nesou decentralizované orgány odpovědnost za provedení závazků vyplývajících z práva EU, které se týkají decentralizovaných záležitostí. Právní předpisy o decentralizaci stanoví, že ministři vlády Spojeného království mají podpůrnou pravomoc zasáhnout pouze tehdy, pokud je to nezbytné k provedení těchto závazků. Podle právních předpisů o decentralizaci nejsou decentralizované orgány oprávněny jednat nebo přijímat právní předpisy způsobem, který by byl neslučitelný s právem Společenství. Tyto orgány jsou před vnitrostátními soudy přímo odpovědné, stejně jako vláda Spojeného království, za nedostatky v provedení nebo použití práva ES.

12. Společná zemědělská politika (dále jen „SZP“) a konkrétně provádění nařízení Rady spadá v zásadě do oblasti decentralizovaných pravomocí a jsou za ně tedy zodpovědné jednotlivé decentralizované orgány. Za účelem splnění svých povinností podle článku 5 nařízení č. 1782/2003 proto jednak žalovaný (jednající v této souvislosti pouze za Anglii, a jednak každý z uvedených orgánů přijal samostatně prováděcí nařízení, které vymezuje částečně odlišné minimální požadavky na dobrý zemědělský a environmentální stav.

13. Relevantním prováděcím nařízením pro Anglii je The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (nařízení z roku 2004 o režimech jednotné platby a podpor v rámci Společné zemědělské politiky (požadavky podmíněnosti) (Anglie); SI 2004/3196, dále jen „prováděcí nařízení pro Anglii“), které vstoupilo v platnost v Anglii dne 1. ledna 2005.

14. V bodech 26 až 29 prováděcího nařízení stanovil žalovaný v normách pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy

požadavky na údržbu veřejných cest, které jsou, mimo jiné, vymezeny takto:

„26. Zemědělec nesmí

(a) bez řádného oprávnění nebo důvodu narušit povrch viditelné pěší cesty, viditelné jezdecké cesty nebo jakékoli jiné viditelné komunikace s upraveným povrchem nebo obsahující jiný než upravený povrch, takovým způsobem, že se stane nevhodnou pro výkon veřejného práva cesty, nebo

(b) bez řádného oprávnění nebo důvodu jakkoli úmyslně bránit volnému průjezdu či průchodu po viditelné komunikaci.

27. Zemědělec musí udržovat jakýkoli schodový přechod, bránu nebo podobnou konstrukci, vyjma konstrukcí, na něž se vztahuje čl. 146 odst. 5 Highways Act 1980, přes viditelnou pěší cestu nebo jezdeckou cestu v bezpečném stavu, aby nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv osob používajících dotčenou pěší cestu nebo jezdeckou cestu.

28. (1) V případě, že zemědělec naruší povrch viditelné pěší cesty nebo jezdecké cesty (kromě cesty na okraji pole) na základě oprávnění stanoveného v článku 134 Highways Act 1980, musí v příslušné lhůtě podle čl. 143 odst. 7 uvedeného zákona nebo případně v delší lhůtě stanovené podle čl. 134 odst. 8 uvedeného zákona

(a) opravit povrch pěší cesty nebo jezdecké cesty přinejmenším v její minimální šířce umožňující přiměřeně pohodlný výkon práva cesty, a

(b) označit trasu pěší cesty nebo jezdecké cesty na povrchu přinejmenším v její minimální šířce, tak aby byla zjevná pro veřejnost, jež ji chce využít.

(2) Pro účely tohoto bodu má pojem „minimální šířka“ ve vztahu ke komunikaci stejný význam jako v příloze 12A Highways Act 1980.

29. Pro účely bodů 26, 27 a 28 této přílohy

pojmy ‚jezdecká cesta‘, ‚vozovka‘, ‚cesta na okraji pole‘, ‚pěší cesta‘ a ‚upravený povrch‘ mají příslušný význam uvedený v čl. 329 odst. 1 Highways Act 1980;

pojem ‚komunikace‘ má význam uvedený v článku 328 Highways Act 1980, a

‚viditelným‘ se rozumí viditelný jako trasa osobě s běžným zrakem, která jde nebo jede po dotčené komunikaci.“

15. Žádné z prováděcích nařízení přijatých decentralizovanými orgány neobsahuje ustanovení odpovídající bodům 26 až 29 nařízení pro Anglii.

16. Předkládající soud shrnul právní účinky relevantních ustanovení Highways Act z roku 1980 takto:

„Narušení povrchu pěší cesty, jezdecké cesty nebo jiné komunikace s jiným než upraveným povrchem nebo obsahující jiný než upravený povrch je přestupkem podle článku 131A. Článek 134 připouští rozorání pěších cest a jezdeckých cest jiných než cest na okraji polí; nejsou-li však opraveny ve stanovených

lhůtách, dopouští se příslušná osoba přestupku. Bránění volnému průchodu po jakékoli komunikaci je přestupkem podle článku 137. Podle čl. 146 odst. 1 má vlastník půdy povinnost zachovat jakýkoli schodový přechod, bránu nebo podobou konstrukci. Body 26 až 28 se tedy do značné míry shodují s těmito ustanoveními zákona z roku 1980, ovšem pouze ve vztahu k viditelným veřejným cestám. [...]“

### III – Skutkový stav a původní řízení

17. Žalobce je zemědělec a vykonává funkci jednatele rodinného zemědělského podniku v Suffolku, Anglie. Má platební nároky v rámci RJP. Na jeho území se nacházejí veřejné cesty podle relevantních právních předpisů pro Anglii.

18. Žalobce požádal předkládající soud o přezkum bodů 26 až 29 prováděcího nařízení pro Anglii. Tvrdí, že přijetí požadavků na údržbu veřejných cest není slučitelné s právem Společenství. Veřejné cesty zaprvé nejsou zemědělskou půdou. Dále je prováděcí nařízení neslučitelné se zásadou rovnosti zakotvenou v právu Společenství, jelikož žádné jiné prováděcí nařízení přijaté ostatními decentralizovanými orgány ve Spojeném království neobsahuje obdobná ustanovení.

19. Předkládající soud požádal na základě článku 234 ES Soudní dvůr o výklad nařízení Rady č. 1782/2003. Proti tomuto usnesení podal žalovaný kasační opravný prostředek, který Court of Appeal zamítl.

č. 1254/1999, č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a č. 2529/2001:

- 1) Může členský stát zahrnout požadavky týkající se údržby viditelných veřejných cest do svých norem dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle článku 5 a podle přílohy IV nařízení Rady č. 1782/2003?

#### IV – Předběžné otázky

20. Usnesením ze dne 11. července 2007 požádal Court of Appeal Soudní dvůr o rozhodnutí o těchto otázkách High Court:

- 2) Pokud z vnitřních ústavních předpisů členského státu vyplývá, že různé decentralizované orgány mají legislativní pravomoci ve vztahu k různým územním celkům tohoto členského státu, představuje nepřípustnou diskriminaci, pokud takové územní celky uplatňují různé normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle článku 5 a přílohy IV nařízení Rady č. 1782/2003?“

„V případě, že členský stát zavedl systém decentralizace veřejné správy, v jehož rámci si centrální orgány státní správy ponechávají pravomoc jednat za celé území tohoto členského státu s cílem zajistit splnění povinností tohoto členského státu vyplývajících z práva Společenství, ve vztahu k nařízení Rady č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, č. 1452/2001, č. 1453/2001, č. 1454/2001, č. 1868/94, č. 1251/1999,

#### V – Řízení před Soudním dvorem

21. Předkládací usnesení došlo kanceláři Soudního dvora dne 14. září 2007.

22. Písemná vyjádření předložili žalobce v původním řízení, vláda Spojeného království a Spolkové republiky Německo, jakož i Komise, a to ve lhůtě stanovené v článku 23 statutu Soudního dvora.

23. Na jednání konaném dne 26. listopadu 2008 se dostavili zástupci žalobce v původním řízení a zmocněnci vlády Spojeného království, Spolkové republiky Německo a Irska, jakož i Komise, aby přednesli svá ústní vyjádření.

## VI – Hlavní argumenty zúčastněných

### A – *K první otázce*

24. Žalobce v původním řízení se domnívá, že údržba veřejných cest, stanovená prováděcím nařízením pro Anglii, nepatří mezi minimální požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav, které podle čl. 5 odst. 1 a podle přílohy IV nařízení č. 1782/2003 může stanovit členský stát. K těm patří spíše zachování krajinných znaků, struktury zemědělských podniků a zabránění zhoršení stano-

višť. Žalobce dále uvádí, že článek 43 nařízení č. 1782/2003 výslovně vylučuje cesty na zemědělských polích využívaných jako krmné plochy, z čehož vyvozuje, že nařízení č. 1782/2003 se nevztahuje na veřejné cesty. Dodává, že nařízení č. 1782/2003 stanoví společnou úpravu pro Společenství, která zakazuje, aby minimální požadavky byly členskými státy buď ignorovány nebo aby se vztahovaly na určité regiony území státu.

25. I kdyby byly sporné právní předpisy platné pro Anglii považovány za ustanovení o ochraně životního prostředí, nebyly by minimálními požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav. Jelikož právním základem nařízení č. 1782/2003 jsou ustanovení Smlouvy v oblasti zemědělství, nesmí být prvek ochrany životního prostředí v těchto minimálních požadavcích chápán jako ustanovení obsahující pouze kritérium ochrany přírody. Podle článku 4 nařízení č. 1782/2003 pouze orgány Společenství mají pravomoc stanovit základní požadavky v oblasti životního prostředí.

26. Podle vlády Spojeného království je třeba na první otázku odpovědět kladně. Odkazuje přitom na historii vzniku nařízení č. 1782/2003 a zejména na výslovné zakotvení požadavků na ochranu životního prostředí v jeho ustanoveních, zejména v článku 5.

27. Vláda Spojeného království uvádí, že zachování krajinných znaků, uvedené v příloze IV, zahrnuje také údržbu veřejných cest. Tento výraz je třeba vykládat extenzivně, neboť v právních předpisech Společenství o životním prostředí výraz „krajina“ zahrnuje mimo jiné prvky vytvořené člověkem, ale také prvky historické, kulturní nebo archeologické hodnoty, z čehož lze vyvodit, že krajina tvoří nedílnou součást životního prostředí. Pokud by byl výraz „krajinné znaky“ vykládán restriktivně tak, že by nezahrnoval veřejné stezky a jezdecké cesty, bylo by to v rozporu s cílem ochrany životního prostředí stanoveným v článku 5 nařízení č. 1782/2003. Podle přílohy IV mají navíc tyto „normy“ spojitost s „tématem“, jímž je zajistit „minimální úroveň údržby“ a „zabránit zhoršení stanovišť“.

29. Komise uvádí, že jádrem původního sporu je výraz „krajinné prvky“, přičemž by se členský stát mohl domnívat, že údržba veřejných cest je vhodná k ochraně před zhoršením stanovišť, která je také „tématem“ přílohy IV. Členský stát může považovat cesty také za „krajinné prvky“. Členské státy mají mimoto na základě slova „environmentální“, které následuje po slově „zemědělský“ v čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, pravomoc stanovit minimální požadavky čistě k účelům ochrany životního prostředí. Neexistuje žádný rozpor mezi právním základem nařízení č. 1782/2003 a přijetím cílů v oblasti ochrany životního prostředí v jeho ustanoveních, protože článek 6 ES právě stanoví, že mají být zohledněny požadavky ochrany životního prostředí při definování a provádění ostatních politik Společenství, včetně zemědělské politiky.

28. Komise uvádí, že předmětem první otázky je prostor pro uvážení, který členským státům přiznává čl. 5 odst. 1 a příloha IV nařízení č. 1782/2003. Podle jejího názoru mají členské státy při stanovení minimálních požadavků pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy značný prostor pro uvážení, takže se tyto minimální požadavky mohou v jednotlivých členských státech nebo dokonce v jednotlivých regionech značně lišit. Mnoho výrazů uvedených v příloze IV, jako např. „používání vhodných strojů“ nebo „krajinné znaky“, je tak obecných, že členským státům je ponechán široký prostor pro jejich výklad.

## B – Ke druhé otázce

30. Žalobce tvrdí, že se jedná o nerovné zacházení ve stejných situacích uvnitř Spojeného království, které tvoří jeden státní celek. Tato situace zvyšuje tlak na anglické země-

děle, kteří stejně jako jejich kolegové z ostatních částí země chtějí, aby jim byly přiznány všechny jejich platební nároky. Taková nerovnost zacházení nemá objektivní odůvodnění, a není tudíž slučitelná se zásadou zákazu diskriminace, kterou musí, bez ohledu na své vnitrostátní ústavní předpisy nebo vnitrostátní rozdělení pravomocí v zákonodárné oblasti, respektovat každý členský stát, zejména při provádění práva Společenství. Takové rozdílné zacházení je rovněž v rozporu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se zemědělství.

31. Žalobce tvrdí, že i když čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 stanoví, že členský stát může určit minimální požadavky na vnitrostátní nebo regionální úrovni, neznamená to, že by zákonodárce Společenství přiznal regionálním orgánům v členských státech pravomoc stanovovat minimální požadavky. Výraz „regionální úroveň“ se vztahuje spíše na oblasti, jejichž jednota je odůvodněná na základě znaků stanovených nařízením a nemá být chápán v politickém smyslu. Nicméně, ačkoli čl. 5 odst. 1 přiznává členskému státu právo rozhodnout, na jaké úrovni stanoví minimální požadavky, mají tyto členské státy povinnost zabránit na svém území jakémukoli porušení zásad rovnosti a zákazu diskriminace vyplývajících z práva Společenství.

32. Vláda Spojeného království navrhuje odpovědět na druhou otázku záporně. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že členské státy jsou za účelem plnění svých závazků vyplývajících z práva Společenství oprávněny přijímat opatření na celostátní, místní nebo regionální úrovni. Je tudíž slučitelné s právem Společenství, jestliže byl čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 ve Spojeném království proveden na místní úrovni. Soudní dvůr tím, že ve své judikatuře uznává právo členských států provádět právo Společenství na regionální úrovni, vycházel z toho, že rozdílný způsob provádění regionálními orgány nepředstavuje diskriminaci neslučitelnou s právem Společenství. O diskriminaci ve smyslu práva Společenství by se jednalo pouze v případě, kdy by stejný zákonodárce upravoval stejné situace různým způsobem. Tento závěr je logický, protože v různém způsobu provedení v jednotlivých regionech v zásadě nelze, na rozdíl od rozdílného způsobu provedení v jednotlivých členských státech, spatřovat diskriminaci. Navíc ze skutečnosti, že podle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 členské státy stanoví minimální požadavky „na vnitrostátní nebo regionální úrovni“, vyplývá, že záleží na členském státu, zda své povinnosti splní na regionální nebo místní úrovni, přičemž tato možnost nemusí být výslovně zmíněna.

33. Vláda Spojeného království konečně uvádí, že takový přístup je slučitelný se zásadou subsidiarity, jakož i s její základní zásadou, že rozhodnutí mají být přijímána co nejbližší občanům.

34. Německá vláda, která se vyjádřila pouze ke druhé otázce, také navrhuje odpovědět na druhou otázku záporně. Podle jejího názoru nejsou rozdílné minimální požadavky stanovené různými decentralizovanými orgány v různých oblastech neslučitelné s obecným zákazem diskriminace vyplývajícím z práva Společenství, jelikož se nejedná o nerovné zacházení. Právo Společenství uznává vnitrostátní ústavněprávní územní uspořádání a rozdělení pravomocí při provádění práva Společenství, zejména pravomoc regionálních územně správních celků. Proto není nerovné zacházení posuzováno v rámci celého členského státu, ale spíše v příslušných regionálních územně správních celcích, které v rámci své pravomoci provádějí právo Společenství.

35. Německá vláda dále uvádí, že případné nerovné zacházení je objektivně odůvodněné rozdělením pravomocí mezi centrálními a decentralizovanými orgány uvnitř členského státu, které vyplývá z vnitrostátního práva, zejména z práva ústavního.

36. Komise upozorňuje na to, že podle čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 stanoví členské státy minimální požadavky na vnitrostátní nebo regionální úrovni. Nezdá se, že by zákonodárce Společenství považoval za nezbytný jednotný přístup v každém členském státě. I když se lze domnívat, že

minimální požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy mohou být na regionální úrovni stanoveny pouze za předpokladu, že jsou v souladu s jednotlivými regionálními cíli, je mnohem pravděpodobnější, že zákonodárce Společenství prostě ponechal jednotlivým členským státům možnost zvolit v rámci jejich politických systémů vhodnou úroveň právní úpravy, na které budou přijímat nezbytné právní předpisy.

37. Ohledně otázky diskriminace se Komise domnívá, že nerovné zacházení může představovat diskriminaci ve smyslu práva Společenství, pokud by bylo přičitatelné jedinému zdroji. V tomto ohledu je třeba odmítnout argumenty žalobkyně v původním řízení, podle kterých je původcem diskriminace Spojené království, jelikož je jednak zodpovědné za plnění svých závazků vyplývajících z práva Společenství, a jednak zvolilo způsob provedení sporných ustanovení, který byl příčinou diskriminace. Komise tvrdí, že žádné ustanovení Smlouvy nezpochybňuje decentralizovanou strukturu řady členských států. Členským státům spíše náleží právo určit politickou úroveň, na které budou upravovat některé záležitosti, včetně povinností vyplývajících z práva Společenství, pokud bude zajištěn cíl daného právního předpisu Společenství. Skutečnost, že ministři ve Spojeném království náleží zbytková pravomoc k zasahování do decentralizovaných oblastí, není v projednávané věci relevantní.

38. Irská vláda na jednání v podstatě podpořila postoj vlády Spojeného království a Komise. Ke druhé otázce uvedla, že členské státy mají v zásadě pravomoc rozhodnout v souladu se svými ústavními předpisy o způsobu provedení práva Společenství na vnitrostátní úrovni. Předpokladem však je, aby opatření byla přijímána v rámci prostoru pro uvážení a aby byly splněny požadavky vyplývající z práva Společenství. Rozdíly v konkrétním provedení jsou proto podle práva Společenství přípustné a nepředstavují diskriminaci subjektů práva.

39. Irská vláda rovněž vyjádřila obavy, že opačný výklad Soudním dvorem by mohl ohrozit přeshraniční spolupráci Irska a Spojeného království ve věcech spadajících do působnosti orgánů v Severním Irsku, jako například v oblasti zemědělství a ochrany životního prostředí.

zajistit údržbu veřejných cest, stanovenou v prováděcím nařízení pro Anglii, vztahuje nařízení č. 1782/2003. Aby tomu tak bylo, musela by patřit mezi minimální požadavky pro dobrý zemědělský a environmentální stav ve smyslu čl. 5 odst. 1.

41. Další otázka v projednávané věci, kterou je podle mého názoru třeba se zabírat nejdříve, se týká toho, zda jsou vnitrostátní orgány na základě nařízení č. 1782/2003 zmocněny přijímat i opatření v oblasti ochrany životního prostředí. Vláda Spojeného království a Komise tuto pravomoc na rozdíl od žalobce v původním řízení<sup>3</sup> nezpochybňují.

## VII – Právní posouzení

### A – K první otázce

40. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda se na povinnost zemědělců

42. Odpověď na tyto otázky vyžaduje výklad nařízení č. 1782/2003, které za účelem lepšího pochopení jeho účelu musí být nejdříve posuzováno v celkové souvislosti jako legislativní opatření k provedení společně zemědělské politiky. Je proto třeba vyložit historicko-politické pozadí jeho vzniku. Dále je třeba zabývat se příslušnými ustanoveními nařízení, jakož i jeho právním základem stanoveným v primárním právu.

3 — Viz bod 49 podání žalobce.

1. Hlediska politiky životního prostředí v nařízení č. 1782/2003

a) Vztah mezi zemědělstvím a ochranou životního prostředí v rámci SZP

43. Zemědělství dlouhou dobu sehrávalo vedoucí roli v procesu evropské integrace. SZP byla jednou z prvních oblastí, ve které se členské státy vzdaly části své svrchovanosti ve prospěch Společenství a se kterou spojily velkou část vřadajů z rozpočtu Společenství. Jeho vedoucí role vyplnula ze zvláštní situace v poválečném období a z jeho významu pro zásobování obyvatelstva: SZP byla původně přijata za účelem splnění požadavků na zajištění dodávek potravin, na stabilizaci trhů a na odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva<sup>4</sup>.

4 — Schwartz, W., Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (vyd. Heinz Mayer), článek 32, bod 6, s. 17, vysvětluje, že zahrnutí odvětví zemědělství do společného trhu bylo velmi kontroverzní, zejména z vojenských a politických důvodů. Za této situace by nemělo být přeceňováno rozhodnutí zakládajících států EHS zahrnout odvětví zemědělství do práva Společenství. Po traumatické zkušenosti z obou světových válek a následném období nedostatku potravin se jednalo o opatření k zajištění trvalého míru, stejné povahy jako sdružení vnitrostátního důlního a ocelářského průmyslu v Evropském společenství uhlí a oceli. Priebe, R., Mögele, R., Agrarrecht, v: M. Dausen (vyd.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, svazek 1, část G, bod 2, s. 3, vysvětluje, že současný stav evropské zemědělské politiky lze chápat pouze v souvislosti se situací existující v době založení Společenství. Zemědělství v Evropě na konci 50. let bylo do značné míry ovlivněno cílem zajistit zásobování potravinami a relativní zaostalost v rozvoji a v příjmech ve srovnání s ostatními hospodářskými odvětvími.

44. Zatímco ještě v šedesátých letech byla SZP díky svému integračnímu potenciálu považována za motor integrace, stala se později díky chybnému vývoji pro Společenství spíše zátěží. Technologický pokrok, intenzivní metody produkce, jakož i s tím související vytváření přebytků způsobilo značné zhoršování životního prostředí. Vzhledem k této nové ekologické hrozbě zaměřilo Společenství své úsilí na reformu a nalezení nových směrů SZP, včetně rovnováhy mezi produkcí a ochranou životního prostředí<sup>5</sup>.

45. Při vzniku agroenvironmentálního práva Společenství měla značný význam „Agenda 2000“<sup>6</sup>, přijatá dne 26. března 1999 na zasedání Evropské rady v Berlíně, která nastínila nový model evropského zemědělství, ve kterém měly hrát větší roli požadavky na ochranu životního prostředí. Dále je třeba zmínit Střednědobé hodnocení reformy společné zemědělské politiky<sup>7</sup> představené Komisí dne 10. července 2002, které bylo hlavami vlád a států sjednáno k „Agendě 2000“ a ve kterém bylo doporučeno podmínit poskytování jednotných plateb zemědělcům,

5 — Podle Heusera, I., „Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik“, Jahrbuch des Agrarrechts (vyd. C. Callies a další), Kolín nad Rýnem 2006, s. 187, je v současnosti pro zemědělství charakteristická skutečnost, že technický pokrok, intenzivní metody produkce a vytváření přebytků způsobují zvýšenou zátěž pro životní prostředí.

6 — Srov. závěry Evropské rady k obsahu reformy SZP, přijaté na zasedání v Berlíně dne 26. března 1999. Zde se uvádí, že „obsahem této reformy je zajistit, aby zemědělství bylo multifunkční, udržitelné, konkurenceschopné a rozšířilo se po celé Evropě (včetně regionů se specifickými problémy) tak, aby bylo schopné udržovat krajinu a přírodní lokality a významnou měrou přispívat k životaschopnosti venkovského života a aby reagovalo na obavy a očekávání spotřebitelů ohledně kvality a bezpečnosti potravin, ochrany životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat.“ (neoficiální překlad)

7 — Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 10. července 2002, KOM (2002) 394 v konečném znění, s. 22.

kteří jsou oddělené od výroby, splněním závazných norem „cross-compliance“ v oblasti ochrany životního prostředí, bezpečnosti a kvality potravin, jakož i dobrých životních podmínek zvířat.

b) Požadavky na ochranu životního prostředí v nařízení č. 1782/2003

46. Podobný přístup byl přijat již ve vztahu k horizontálnímu nařízení Rady č. 1259/1999<sup>8</sup>, v jehož článku 3 byla členským státům uložena povinnost přijmout ekologická opatření<sup>9</sup>. Přímé platby v něm byly sjednoceny a podmíněny požadavkem ochrany životního prostředí. V tomto nařízení bylo, stejně jako v později přijatém nařízení Rady č. 1782/2003, které je předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zohledněno hledisko ochrany půdy. Zatímco podle nařízení Rady č. 1259/1999 náležel členským státům při použití požadavků na ochranu prostor pro uvážení, opatření podle nařízení Rady č. 1782/2003 se nyní vztahují na všechny příjemce přímých plateb<sup>10</sup>.

47. Z historie vzniku nařízení č. 1782/2003 vyplývá, že požadavkům na ochranu životního prostředí byl přiznán větší význam, než Komise původně navrhovala<sup>11</sup>. Například závazek členských států podle čl. 5 odst. 1 udržovat veškerou zemědělskou půdu v „dobrém environmentálním stavu“ byl doplněn až v průběhu legislativního procesu. Totéž platí pro povinnost – v podstatě stejně formulovanou v článku 3 nařízení č. 1782/2003 – zemědělce, který dostává přímé platby a jemuž přísluší plnění požadavků stanovených členským státem na místě.

8 — Nařízení Rady (ES) č. 1259/1999 ze dne 17. května 1999, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 160, s. 113; Zvl. vyd. 3/25, s. 424).

9 — Článek 3 nařízení č. 1259/1999, nazvaný „Požadavky na ochranu životního prostředí“, v odstavci 1 stanoví: „Pokud jde o zemědělské činnosti v rozsahu působnosti tohoto nařízení, příjemci členské státy environmentální opatření, která považují za vhodná vzhledem k situaci se zemědělskou půdou nebo produkcí a která zohledňují možné důsledky pro životní prostředí. Tato opatření mohou zahrnovat:

- podporu pro závazky týkající se ochrany životního prostředí v zemědělství,
- obecné závazné environmentální požadavky,
- specifické environmentální požadavky jako podmínku přímých plateb.“ (*neoficiální překlad*) Schwartz, W., citovaný výše (bod 4), čl. 34, bod 13, s. 31, chápe toto ustanovení jako zmocnění pro přijetí vhodných opatření na ochranu životního prostředí členskými státy. Adam, V., La réforme de la politique agricole commune de l'Union, svazek I, Paříž 2001, s. 266, vyzdvihuje důležitost ekologicky orientované politické podmíněnosti přijetím výše uvedeného ustanovení. Autorka ji popisuje jako významný pokrok v oblasti environmentální politiky v rámci SZP.

10 — Srov. Bianchi, D., La Politica Agricola Comune (PAC), Guezzano 2007, s. 46, který poukazuje na rozšíření podmíněnosti environmentální politiky od reformy z roku 1999.

48. Toto doplnění k závazku udržovat zemědělskou půdu „v dobrém zemědělském stavu“ má dalekosáhlý dopad na výklad nařízení č. 1782/2003, protože z něj lze vyvodit, že zákonodárce Společenství považuje oba cíle za rovnocenné.

11 — Návrh nařízení Rady předložený Komisí dne 21. ledna 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro přímé platby v rámci společné zemědělské politiky a pravidla způsobilosti pro producenty některých plodin, KOM (2003) 23 v konečném znění.

49. Je přitom třeba zdůraznit, že čl. 2 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1782/2003 obsahuje legální definici výrazu „zemědělská činnost“, která kromě klasických činností výslovně zahrnuje „udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu podle článku 5“.

50. Navíc je třeba poznamenat, že povinnost udržovat půdu v dobrém environmentálním stavu se vztahuje bez výjimky na „veškerou zemědělskou půdu, a zejména půdu, která se již nevyužívá pro účely produkce“. Důvod tohoto pravidla je uveden ve třetím bodu odůvodnění nařízení č. 1782/2003, který stanoví, že cílem této normy je zabránění opuštění zemědělské půdy. Smyslem této právní úpravy je tedy zachování potenciální využitelnosti půdy k budoucím zemědělským účelům. Z toho je zřejmé, že zákonodárce Společenství si byl vědom úzké souvislosti mezi ochranou životního prostředí a zemědělstvím.

51. Pro výše uvedenou reformu SZP, která přisuzuje největší význam ochraně životního prostředí<sup>12</sup>, je příznačná, v nařízení č. 1782/2003 dále rozvinutá politická podmíněnost ve smyslu spojení přímých podpor s dodržováním pravidel, která obsahují základní požadavky na ochranu životního

prostředí. To je výslovně vyjádřeno ve druhém bodu odůvodnění. Totéž platí pro, v bodu 24 odůvodnění, zdůrazněnou nezbytnost podmínit poskytování jednotných plateb splněním dalších povinností, mimo jiné v oblasti ochrany životního prostředí.

52. Nařízení č. 1782/2003 sleduje částečně čistě politické cíle a členským státům svěřuje pravomoc přijímat relevantní opatření, což konečně potvrzuje v příloze IV uvedená nezbytnost „zabránit zhoršení stanovišť“, jakož i „zachování krajinných znaků“, která má spíše politickou než zemědělsko-politickou povahu.

53. Z výše uvedeného vyplývá, že SZP se stala politikou Společenství zaměřenou na ochranu životního prostředí. Nařízení č. 1782/2003 odráží tuto politiku do té míry, že bez ohledu na zaměření na aspekty zemědělství sleduje také cíle ochrany životního prostředí<sup>13</sup>. Členské státy jsou tudíž na základě čl. 5 odst. 1 a přílohy IV zmocněny jednat také v zájmu ochrany životního prostředí.

12 — Viz body 43 až 46 tohoto stanoviska.

13 — Dubois, L., Blumann, C., *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. vydání, s. 315 a násl., poukazují na inovace vnesené novou společnou zemědělskou politikou. Mezi ně patří ochrana spotřebitele, zemědělství a životního prostředí, stejně jako cenová stabilita. Kromě toho poukazují na zvýšené využívání podmíněnosti environmentální politiky v důsledku přijetí nařízení č. 1782/2003.

## c) Právní základy v primárním právu

54. Toto zjištění je také v souladu s požadavky primárního práva. Rada přijala nařízení č. 1782/2003 s ohledem na Smlouvu, a zejména na článek 36 a článek 37 a čl. 299 odst. 2 ES, a tudíž na základě ustanovení týkajících se zemědělské politiky.

55. To však nevylučuje zohlednění otázek politiky životního prostředí, zvláště když článek 6 ES doplněný Amsterodamskou smlouvou jakožto průřezová norma stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění všech politik a činností Společenství. Toto ustanovení vyjadřuje zásadu, že všechny činnosti Společenství musí splňovat požadavky na ochranu životního prostředí. Předpokládá, že činnost Společenství není součástí cílů politiky Společenství v oblasti životního prostředí jen proto, že splňuje její požadavky<sup>14</sup>.

56. Účelem nástroje stanoveného v článku 6 ES je především zajistit dosažení cílů stano-

vených v článku 2 ES, článku 3 ES a čl. 174 odst. 1 ES<sup>15</sup>. To nevylučuje, aby na základě tohoto ustanovení Smlouvy převážila v určitých situacích ochrana životního prostředí nad dalšími cíli SZP<sup>16</sup>.

2. Pravomoci členských států stanovit minimální požadavky

a) Nařízení č. 1782/2003 jako legislativní zmocnění

57. Zákonodárce Společenství v oblasti SZP zřídka vykonával své legislativní pravomoci vyčerpávajícím způsobem tak, že by členským státům nebyla ponechána žádná legislativní pravomoc. Smlouva beztak nevyžaduje, aby zákonodárce Společenství upravil záležitosti zemědělské politiky vyčerpávajícím

14 — Srov. rozsudek ze dne 29. března 1990, Řecko v. Rada, C-62/88, Recueil, s. I-1527, bod 20. V případě nařízení č. 1782/2003 je však činnost Společenství jasně zaměřena na oblast zemědělství.

15 — Článek 6 ES odkazuje na politiky a činnosti Společenství uvedené v článku 3. Článek 3 ES stanoví činnosti Společenství, kterými má být dosaženo cílů Smlouvy podle článku 2 ES, včetně udržitelného rozvoje hospodářských činností a vysoké úrovně ochrany a zlepšení kvality životního prostředí. Je tudíž zřejmé, že průřezové ustanovení se vztahuje na všechny činnosti Společenství. V této souvislosti mají zvláštní význam společná politika v oblasti zemědělství [čl. 3 písm. e)], společná politika v oblasti dopravy [čl. 3 písm. f)], podpora zřizování a rozvoje transevropských sítí [čl. 3 písm. o)] a opatření v oblasti energie a cestovního ruchu [čl. 3 písm. u)] [viz také Jahns-Böhm, J., EU-Kommentar (vyd. J. Schwarze), čl. 6 ES, bod 10, s. 277].

16 — Podle Heusera, I., citovaného výše (bod 5), s. 201, může v některých situacích v důsledku průřezového ustanovení o ochraně životního prostředí v článku 6 ES převážet ochrana půdy nad ostatními cíli společné zemědělské politiky.

způsobem. Zákodárce Společenství může některé záležitosti nebo jednotlivé předměty úpravy přenechat na vnitrostátní právní úpravě<sup>17</sup>, zvláště pokud členským státům náleží klíčová úloha při legislativním a administrativním provádění práva Společenství.

řadou „témat“ a „norem“. Obě kategorie obsahují jak cíle, tak i kritéria, jež je třeba zohlednit při plnění daných úkolů. Nařízení č. 1782/2003 se tak omezuje na stanovení obecného rámce úpravy<sup>19</sup>, přičemž, jak správně uvedly vláda Spojeného království a Komise, ponechává členským státům značný prostor pro uvážení<sup>20</sup>. Jsou tak zodpovědné za konkretizaci stanoveného rámce právní úpravy ve vlastním právním řádu.

58. Tak je tomu i v projednávané věci. Nařízení č. 1782/2003 je totiž legislativním zmocněním<sup>18</sup>, které obsahuje výslovnou povinnost členských států přijmout prováděcí opatření. Podle čl. 5 odst. 1 totiž tyto státy stanoví „minimální požadavky“ na základě rámce obsaženého v příloze IV, který je tvořen

59. Široký prostor pro uvážení také vyplývá z použití generální klauzule a výrazů, které je třeba vložít, jako například „vhodnost“ jednotlivých dotčených vnitrostátních opatření nebo použitých strojů. V tomto ohledu je třeba souhlasit s argumenty vlády Spojeného království a Komise.

17 — V tomto smyslu Priebe, R., „Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik“, Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, s. 1350. Viz také Adam, V., citovaný výše v poznámce pod čarou 9, s. 178, který zdůrazňuje, že některá nařízení v oblasti SZP přiznávají členským státům legislativní pravomoc. Tím není zpochybněna výlučná pravomoc Společenství ani platnost nařízení. Autorka vysvětluje, že mnoho nařízení přiznává členským státům rozsáhlý prostor pro uvážení, což ovšem nevyžaduje renacionalizaci společné zemědělské politiky. Tento názor sdílí také Priebe, R., Mőgele, R., citovaní výše v poznámce pod čarou 4, bod 19. Thiele, G., Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG, Berlin 1997, s. 76, který rozlišuje mezi nařízeními, která členským státům neoponechávají příliš velký prostor pro uvážení, a tudíž mohou být uplatňována přímo, a mezi nařízeními, která členským státům výslovně přiznávají pravomoc přijmout hmotněprávní ustanovení, nebo která neobsahují vyčerpávající ustanovení, takže členským státům je ponechán prostor pro uvážení.

18 — Patří sem taková nařízení, která musí být na základě výslovné nebo implicitní pravomoci nebo povinnosti doplněna prováděcími opatřeními přijatými zákonodárcem Společenství nebo vnitrostátním zákonodárcem [srov. Schroeder, W., v: EUV/EGV Kommentar (vyd. R. Streinz), čl. 249 ES, bod 61; Ruffert, M., v: EUV/EGV Kommentar (vyd. C. Calliess, M. Ruffert), čl. 249, bod 43, s. 2133]. Soudní dvůr konstatoval, že zákonodárci Společenství nic nebrání v tom, aby prostřednictvím nařízení zmocnil členský stát k přijetí prováděcích opatření (srov. rozsudky ze dne 11. listopadu 1992, Teulie, C-251/91, Recueil, s. I-5599, bod 13, a ze dne 27. září 1979, Eridania Zuccherifici, 230/78, Recueil, s. 2749, bod 34).

19 — Stejně Borghi, P., „Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)“, Rivista di diritto agrario, 2005, s. 100, podle kterého obsahuje příloha IV pouze schéma (obsahující cíle a nástroje k dosažení těchto cílů), kterým se členské státy musí řídit při stanovení minimálních požadavků pro dobrý zemědělský a environmentální stav. Podobný názor má také Bianchi, D., citovaný výše v poznámce pod čarou 10, s. 228, podle kterého zákonodárci Společenství vytvořili pouze všeobecný rámec právní úpravy. Chtěl tak členským státům přiznat široký prostor pro uvážení a současně na ně přenést velký díl odpovědnosti.

20 — Priebe, R., citovaný výše v poznámce pod čarou 17, s. 1360, uvádí, že zemědělské právo Společenství je prováděno především členskými státy. V této souvislosti uvádí, že v zemědělském právu Společenství byl členským státům ponechán prostor pro uvážení a pro rozlišení. Tento prostor je vyjádřen ve formě generálních klauzulí obsažených v právních předpisech.

- b) Konkrétní provedení nařízení i) Výraz „krajina“ ve smyslu nařízení č. 1782/2003 v Anglii č. 1782/2003

60. To ovšem nezbavuje členské státy jejich povinnosti přijmout prováděcí opatření, která jsou v souladu s právem Společenství. Nařízení č. 1782/2003 představuje právní kritérium, v jehož rámci mají být přijata prováděcí opatření členskými státy<sup>21</sup>.

61. Pokud jde o hlavní otázku, zda k minimálním požadavkům pro dobrý zemědělský a environmentální stav ve smyslu čl. 5 odst. 1 náleží také povinnost zemědělců starat se o údržbu veřejných cest, vláda Spojeného království uvedla, že tyto činnosti lze zahrnout do standardu „Neodstranění krajinných znaků“ uvedeného v příloze IV. To však žalobce v původním řízení zpochybnil.

21 — Jak konstatoval Soudní dvůr v rozsudku Eridania Zuccherifici (uvedeném v poznámce pod čarou 18, bod 34), přímá použitelnost opatření, kterým se členský stát zmocňuje k přijetí dotčených vnitrostátních opatření, znamená, že vnitrostátní soudy mohou přezkoumat, zda jsou vnitrostátní opatření v souladu s nařízením Společenství.

62. Vyvstává tudíž otázka, co je třeba rozumět pod pojmem „krajinný znak“. Jelikož nařízení č. 1782/2003 neobsahuje žádnou legální definici tohoto výrazu, přísluší Soudnímu dvoru ho vyložit. Přitom je třeba zohlednit také přirozené používání jazyka a kontext, ve kterém je výraz obvykle používán.

63. Pokud jde o význam slova „krajina“, které v anglickém jazyce obsahuje tento výraz („*landscape features*“)<sup>22</sup>, má význam pro oblast umění a dále čistě fyziognomický a geografický význam<sup>23</sup>. Domnívám se, že v projednávané věci je třeba se zaměřit na posouzení dvou posledních kategorií.

22 — Obdobně i v německé („*Landschaftselemente*“), italské („*elementi caratteristici del paesaggio*“), nizozemské („*landschapselementen*“), portugalské („*caracteristicas das paisagens*“) a švédské („*landskapslement*“) jazykové verzi.

23 — Zřetelný rozdíl činí Meyers Enzyklopädisches Lexikon, 9. vydání 1971-1984, svazek 14, s. 598.

## ii) Fyziognomické pojetí výrazu krajina

64. Fyziognomické pojetí výrazu krajina neznámá nic jiného než „část země viditelná z určitého místa nebo z určitého směru“<sup>24</sup>. Viditelné veřejné cesty, které lze přehlédnout z jednoho místa, by měly podle tohoto vymezení spadat pod pojem „krajina“.

## iii) Geografické pojetí výrazu krajina

jazykových verzích určité významové rozdíly. Například francouzský výraz „*particularités topographiques*“<sup>25</sup> přihlíží ke geografickému pojetí výrazu krajina, jelikož topografie je geografickým výrazem.

66. Ve shodě s řeckým původem slova „topografie“<sup>26</sup> znamená dnes tento vědecký výraz jednak „vědu o místech“, „popis polohy“, nebo „mapování terénu“. Na druhé straně je ale také používán k popisu uspořádání, případně struktury místa. Pojem „topografie“ se nevztahuje pouze na techniku znázornění určitého uspořádání, příp. struktury zemského povrchu na mapě, ale také na znázorněné skutečnosti. Tyto skutečnosti, neboli topografické znaky, mohou mít svůj původ jak v přírodě, tak v činnosti člověka<sup>27</sup>. Mezi člověkem vytvořené skutečnosti patří kromě různých budov a infrastruktury také cesty<sup>28</sup>.

## – Topografické znaky

65. Výraz „krajinné znaky“ v příloze IV nařízení č. 1782/2003 má v jednotlivých

67. Za těchto okolností lze bez potíží označit veřejné cesty za topografické znaky.

24 — Podle definice v Shorter Oxford English Dictionary, 5. vydání, 2002, svazek 1, s. 1536, se pod pojmem „krajina“ („*landscape*“) v anglickém jazyce rozumí „an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery“. Shoduje se s definicí tohoto výrazu ve francouzštině („*paysage*“), která podle Le Nouveau Petit Robert, 2007, s. 1836 zní „étendue de terre qui s'offre à la vue“.

25 — Podobně také španělská jazyková verze („*particularidades topográficas*“).

26 — Výraz „topografie“ je řeckého původu a spojení řeckých slov „τόπος“ (topos), které znamená místo a „γραφειν“ (graphein), psát. Slovo „topographein“ tedy výslovně znamená „popis místa“.

27 — Viz výraz „Topographie“ v The New Encyclopaedia Britannica, 15. vydání, 1975, svazek 11, s. 848 a v Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, 1987, s. 1244.

28 — Viz výraz topografická mapa („*topographic map*“) v The New Encyclopaedia Britannica (citované v poznámce pod čarou 27), svazek 11, s. 848, podle kterého znázorňuje jak přírodní prvky, tak prvky vytvořené člověkem. Do druhé kategorie patří města a vesnice, silnice, železnice, kanály, přehrady, mosty, tunely, parky a jiné prvky.

– Definice geografického pojetí výrazu krajina

zcela nevyklučuje, ačkoliv vychází z toho, že ohraničená část země je utvářena především přírodními faktory.

68. Geografické pojetí výrazu krajina nicméně zahrnuje také topografické prvky. Ty podle jedné definice zahrnují „určitou část zemského povrchu, která má na základě svého vzhledu a vzájemného působení zde převládajících geofaktorů (včetně lidské činnosti) charakteristickou tvář, a tedy se odlišuje od svého okolí“<sup>29</sup>. Podle další definice zahrnuje „krajina“ v geografickém pojetí „část země nebo regionu s jejími charakteristickými topografickými znaky tak, jak je formována nebo změněna (obvykle přirozenými) procesy, nebo činiteli“<sup>30</sup>.

70. Závěr, že pojem „krajina“ zahrnuje také veřejné cesty, podporuje skutečnost, že lidské zásahy do přírody nemusí být vždy považovány za škodlivé, ale jsou uznávány i jako cenný faktor při formování životního prostředí, například v rámci tvorby a úpravy krajiny. Proto je dnes třeba rozlišovat mezi „původní přírodní krajinou“ a „kulturní krajinou“ vytvořenou činností člověka<sup>31</sup>.

69. Podle těchto definic je možné považovat viditelné veřejné cesty za „krajinné znaky“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003. První z výše uvedených definic, která popisuje geografické pojetí výrazu krajina, výslovně stanoví, že část zemského povrchu může být utvářena také vlivem činnosti člověka, jako např. tvorba cest. Zdá se, že druhá definice krajiny takové vlivy člověka přinejmenším

71. V důsledku toho je třeba podle současného chápání poukázat na to, že krajinu mohou tvořit přírodní prvky, jako jsou „stromy, keře, křoví, živé ploty, květiny, travnaté plochy, vodní plochy a skály“, ale i prvky uměle vytvořené, jako jsou „kryty, terasy, prostranství, dláždění, besídky a zřídla“<sup>32</sup>. Z těchto skutečností vyplývá, že za součást krajiny ve výše uvedeném geografickém pojetí je třeba považovat také prvky, které byly vytvořeny člověkem, jako jsou např. turistické a polní cesty.

29 — Viz Meyers Enzyklopädisches Lexikon (citovaný v poznámce pod čarou 23), svazek 14, s. 598.

30 — V Shorter Oxford Dictionary (citovaném v poznámce pod čarou 24), svazek 1, s. 1536, je anglický výraz pro „krajinu“ definován jako geografický výraz takto: „a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents“.

31 — Viz Meyers Enzyklopädisches Lexikon (citovaný v poznámce pod čarou 23), svazek 14, s. 598.

32 — Viz podrobný příspěvek k výrazu „landscape architecture“ v The New Encyclopaedia Britannica (citované v poznámce pod čarou 27), svazek 7, s. 139 a následně.

72. V důsledku toho je třeba konstatovat, že veřejné cesty by měly být považovány za „krajinné znaky“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003.

aby bylo zajištěno zachování krajinných znaků.

c) Opatření k „zachování krajinných znaků“

d) Údržba veřejných cest jako opatření k „údržbě půdy“ a k „zabránění zhoršení stanovišť“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003

73. Tím, že členský stát stanovil povinnost zemědělců udržovat veřejné cesty, splnil svou povinnost vyplývající z práva Společenství podle přílohy IV nařízení č. 1782/2003, a to pečovat o zachování krajinných znaků.

76. Takovému opatření by mělo být současně přiřazeno „téma“ „údržba půdy“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003. To zahrnuje jak „minimální úroveň údržby“, tak i „zabránění zhoršení stanovišť“.

74. Cílem prováděcího nařízení pro Anglii je totiž zajistit existenci těchto veřejných cest. Obsahuje ustanovení, podle kterých by zemědělci měli udržovat veřejné cesty. Pod hrozbou sankcí jim je jednak zakázáno narušovat povrch viditelné pěší cesty, jezdecké cesty nebo jiné veřejné komunikace. V případě porušení předpisů jsou zemědělci dále povinni obnovovat poškozené pěší nebo jezdecké cesty tak, aby bylo možné veřejnou cestu nerušeně užívat.

77. Vycházíme-li jako v projednávané věci ze širokého pojetí výrazu krajina, který mezi krajinné znaky zahrnuje také veřejné cesty, nebrání nic tomu, aby byla opatření přijatá k jejich údržbě, stanovená v prováděcím nařízení pro Anglii, považována za minimální úroveň údržby ve smyslu tohoto ustanovení.

75. Opatření stanovená v prováděcím nařízení pro Anglii jsou tudíž způsobila k tomu,

78. Kromě toho není podle mého názoru pochyb o tom, že veřejné cesty mají značný význam pro zachování životního prostoru pro

člověka ve venkovských oblastech, jelikož již v římském právu byl právu cesty přiznáván význam pro hospodářský rozvoj lidstva<sup>33</sup>. Právo cesty umožňuje především zemědělcům přístup k jimi obdělávané zemědělské půdě.

obyvatel měst i venkova<sup>35</sup>. Rekreační funkce životního prostředí podporovaná existencí veřejných cest má zase hospodářský přínos pro venkovské obyvatelstvo, které je často existenčně závislé na turistickém ruchu jako významném hospodářském faktoru.

79. Jak mimoto vyplývá z předkládacího rozhodnutí<sup>34</sup>, jsou veřejné cesty nezbytné pro mobilitu obyvatel venkovských oblastí, jakož i návštěvníků z ostatních částí země. Zejména ve venkovských oblastech mohou cesty a turistické stezky usnadnit přístup veřejnosti k přírodě a tím umožnit jednodenní i delší výlety, což může přispívat k odpočinku

80. Veřejné cesty současně slouží k ochraně životního prostředí, kde chrání faunu a flóru tím, že vymezují bezpečné turistické stezky pro návštěvníky, a tím přispívají k omezení poškozování životního prostředí člověkem. Tím přispívají k zachování stanovišť zvířat a rostlin. Zároveň zajišťují, že turisté zůstanou

33 — Podle Moniera, R., *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. vydání, Paříž 1947, s. 432, byly služebnosti zahrnující právo cesty určeny k podpoře optimálního hospodářského využívání půdy. V římském právu se služebnosti dále rozlišovaly na polní služebnosti (*servitutes praediorum rusticorum*) a domovní služebnosti (*servitutes praediorum urbanorum*). Toto rozlišení nezáviselo na umístění dotčeného majetku, ale na účelu služebnosti. Polní služebnosti zahrnovaly právo průchodu (*iter*), právo průjezdu (*via*), právo hnát přes půdu dobytek (*actus*) a právo vést přes půdu vodovod (*acquae ductus*). Tyto čtyři služebnosti jsou pravděpodobně nejstarší v římském právu. Právo průchodu (*iter*) umožňovalo také průjezd na koni. Právo průjezdu (*via*) zahrnovalo právo průchodu, průjezdu a právo hnát dobytek. Služebnost *acquae ductus* mohla zahrnovat také odběr vody z pramene. Mezi ostatní druhy polních služebností patřilo právo vést dobytek k vodě, právo čerpat vodu, právo pást dobytek a právo hledat nerosty (srov. Mayer-Maly, T., *Römisches Recht*, 2. vydání, 1999, s. 97 a násl.).

34 — V předkládacím usnesení jsou převzaty některé pasáže z hodnocení dopadů právních předpisů (Regulatory Impact Assessment, dále jen „RIA“). Jsou zde uvedeny hospodářské dopady, dopady na životní prostředí, všeobecné dopady na zemědělství, jakož i regionální dopady prováděcích nařízení pro Anglii.

35 — Viz Ditt, K., „Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990“, *Natur- und Umweltschutz nach 1945 – Konzepte, Konflikte, Kompetenzen* (vyd. Franz-Josef Brüggemeier a Jens Ivo Engels), 2005, s. 39, který poukazuje na to, že již v právních předpisech pro Anglii a Wales ve 40. letech minulého století byly činěny rozdíly mezi ochranou životního prostředí a ochranou krajiny pro estetické a turistické účely. Ohledně ochrany životního prostředí a ochrany krajiny pro estetické a turistické účely přijal Parlament dne 18. března 1949 *National Parks and Access to the Countryside Act*. Zákon mimo jiné stanovil, že County Councils měly, po dohodě s majiteli, otevřít volnou půdu, která nebyla využívána k zemědělským účelům, veřejnosti za účelem odpočinku, zaručit stará práva cesty a poskytnout nová práva cesty. Vedle národních parků měly být zakládány také takzvané *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB). Vzhledem k rostoucímu zájmu využívat přírodu a krajinu v poválečném období přijala vláda dne 3. srpna 1968 *Countryside Act*. Tento zákon umožnil County Councils vytvářet, za značnou odměnu poskytovanou státem, *Country Parks*, kde měla veřejnost možnost odpočívat. V současnosti platný *Countryside and Rights of Way Act 2000* upravuje přístup veřejnosti do venkovských oblastí, přičemž zákon podle svých bodů odvodněn výslovně sleduje cíle ochrany životního prostředí, jako např. „zachování přírodní krásy regionu“, „zachování přírody“ a „ochrana zvířat“.

na speciálně vyznačených trasách a nevstupují bez povolení na případnou přilehlou zemědělskou půdu a nepoškozují na ní pěstované plodiny.

údržba krajinných znaků. Jak již bylo řečeno, veřejné cesty patří mezi krajinné znaky ve smyslu tohoto ustanovení<sup>37</sup>.

81. Do té míry tedy existuje oprávněný veřejný zájem, aby veřejné cesty byly pravidelně udržovány a chráněny před poškozením. Vzhledem k tomu, že povinnost udržovat cesty slouží tomuto účelu, může být začleněna také mezi opatření „k zabránění zhoršení stanovišť“ ve smyslu přílohy IV nařízení č. 1782/2003.

84. Krom toho zajišťuje taková zákonná povinnost, jakou stanoví prováděcí nařízení pro Anglii, minimální úroveň údržby půdy ve smyslu přílohy IV tím, že zajišťuje jak minimální úroveň údržby půdy, tak také brání zhoršení stanovišť<sup>38</sup>.

### 3. Závěry

82. Souhrnně lze konstatovat, že čl. 5 odst. 1 a příloha IV nařízení č. 1782/2003 přiznávají členským státům při stanovení minimálních požadavků pro dobrý zemědělský a environmentální stav široký prostor pro uvážení<sup>36</sup>.

83. Mezi minimální požadavky ve smyslu tohoto ustanovení patří také ty, které převážně sledují některý z cílů politiky životního prostředí. Do této kategorie minimálních požadavků lze zařadit také údržbu veřejných cest, zejména pokud z přílohy IV vyplývá, že mezi stanovené normy patří zachování, tj.

85. Údržba veřejných cest jako minimální požadavek ve smyslu čl. 5 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 stanovený na regionální úrovni tak odpovídá rámci stanovenému v příloze IV. Nic ostatně nenasvědčuje tomu, že by toto opatření bylo nepřiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli, aby všechna zemědělská půda byla v dobrém zemědělském a environmentálním stavu. Použití „přiměřených, objektivních a odstupňovaných kritérií“ stanovené ve druhém bodě odůvodnění nařízení č. 1782/2003 se týká rozhodnutí členského státu o odnětí podpory v konkrétním případě, o jehož zákonnosti případně rozhoduje příslušný vnitrostátní soud. Konečně je

36 — Viz bod 57 tohoto stanoviska.

37 — Viz bod 72 tohoto stanoviska.

38 — Viz body 77 a 81 tohoto stanoviska.

také třeba zdůraznit, že podle druhého bodu odůvodnění tohoto nařízení nemají být tímto odnětím dotčeny sankce stanovené jinými ustanoveními práva Společenství nebo vnitrostátního práva.

nace podle práva Společenství brání regionálně rozdílnému provádění práva Společenství v některém členském státě, které – pokud z vnitrostátních ústavních předpisů členského státu vyplývá, že různé decentralizované orgány mají legislativní pravomoci ve vztahu k různým územním celkům tohoto členského státu – stanoví, že v jednotlivých územních celcích jsou uplatňovány různé normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle článku 5 a přílohy IV nařízení Rady č. 1782/2003.

86. V tomto směru je prováděcí nařízení pro Anglii v souladu s legislativním rámcem stanoveným nařízením č. 1782/2003.

87. Z tohoto důvodu by na první otázku mělo být odpovězeno v tom smyslu, že členský stát může zahrnout požadavky týkající se údržby viditelných veřejných cest do svých norem dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle článku 5 a přílohy IV nařízení č. 1782/2003.

1. K decentralizovanému provádění práva Společenství

B – *Ke druhé otázce*

88. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda obecná zásada zákazu diskrimi-

89. Dříve, než se budu zbývat porušením obecné zásady zákazu diskriminace podle práva Společenství tvrzeným žalobcem v původním řízení, považuji za nezbytné poukázat na to, že právo Společenství nebrání decentralizovanému provádění na vnitrostátní, jakož i na regionální úrovni. To lze vysvětlit požadavky SZP na decentralizované a diferenciované provádění, ale také ústavní autonomií členských států uznanou judikaturou Soudního dvora při rozdělování jejich vnitrostátních pravomocí.

a) Decentralizovaná a diferenciovaná legislativní činnost v rámci SZP

k tomu, aby „na vnitrostátní nebo regionální úrovni“ stanovily minimální požadavky. Z toho lze usoudit, že zákonodárce Společenství nepovažoval za nezbytný jednotný regulační přístup v každém členském státě, ale chtěl spíše každému členskému státu ponechat volbu vhodné úrovně regulace v rámci jeho vlastního politického systému.

90. Hlavními tématy reformy SZP zavedené „Agendou 2000“ jsou decentralizace pravomocí Společenství na místní úroveň a flexibilní tvorba programů prostřednictvím různých opatření, která mohou být prováděna v souladu s konkrétními potřebami členských států<sup>39</sup>. Jinak řečeno, decentralizace a diferenciacie jsou od té doby hlavními prvky současné SZP<sup>40</sup>.

91. Nařízení č. 1782/2003 provádí tuto politickou koncepci tím, že členské státy na základě čl. 5 odst. 1 výslovně zmocňuje

92. Decentralizovaná organizace zemědělského práva zohledňuje nezbytnost regionální diferenciacie. Například čl. 33 odst. 2 písm. a) ES stanoví, že při vypracovávání společné zemědělské politiky a zvláštních metod se bude přihlížet ke strukturálním a přírodním rozdílům mezi různými zemědělskými oblastmi. Prostor pro uvážení, který nařízení č. 1782/2003 přiznává vnitrostátním a regionálním orgánům s rozhodovacími pravomocemi při provádění, navíc přispívá k požadavkům rozlišení odpovídajícímu každému regionu<sup>41</sup>.

39 — Viz informační brožura Komise „Agenda 2000 – posilování a rozšiřování Evropské unie“, s. 7 (dostupná na [http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm)). V odůvodnění „Agendy 2000“ se dále uvádí, že „zemědělství v 15 zemích Unie je značně rozmanité v oblasti přírodních zdrojů, způsobech obdělávání, konkurenceschopnosti a úrovni příjmů a také má rozdílné tradice. Tato rozmanitost je silnou stránkou evropského zemědělství, která přispívá k jeho charakteristice a kvalitě. V zájmu získání většího užítku však tato rozmanitost vyžaduje, aby byly zváženy příslušné důsledky pro zemědělskou politiku – stávající metoda fungování a řízení SZP byla vytvořena pro Společenství se 6 členy a od té doby se příliš nezměnila. Nebude splňovat potřeby Unie s 15 členy, která se připravuje na přistoupení nových členských států. Stala se příliš složitou a byrokratickou a někdy pro zemědělce nesrozumitelnou. Proto nový, decentralizovaný model, který má být vytvořen, aby členskými státy zajistil větší svobodu při úpravě některých záležitostí, s ohledem na specifika jednotlivých odvětví, nebo místní podmínky“, KOM (1998) 158 v konečném znění, s. 3.

40 — Viz také Priebe, R., citovaný výše v poznámce pod čarou 17, s. 1351, a Adam, V., citovaný výše v poznámce pod čarou 9, s. 239.

41 — Boch, C., „Devolution and Community law“, A true European, 2005, s. 54, poukazuje na to, že decentralizované rozhodovací orgány se stále častěji setkávají se záležitostmi, ve kterých zákonodárce Společenství stanoví klíčové politické cíle. To platí i pro situace, kdy je decentralizovaným rozhodovacím orgánům přiznána rozhodovací pravomoc. Tato rozhodovací pravomoc jim umožňuje zohledňovat regionální nebo místní rozdíly.

93. Také další úvahy, jako např. větší blízkost vnitrostátních, regionálních, jakož i místních orgánů s rozhodovacími pravomocemi<sup>42</sup> věci i občanům, zjednodušení právních předpisů a snížení administrativní zátěže hovoří pro decentralizovanou organizaci zemědělského práva za předpokladu, že budou vždy respektovány cíle Společenství v rámci společné zemědělské politiky.

je tomu v případě Spojeného království, které sledují politicky velmi podobnou logiku<sup>43</sup>, která vede ke konvergenci ve vývoji na úrovni Společenství i na úrovni členských států<sup>44</sup>.

94. Decentralizovaná organizace zemědělského práva nezohledňuje pouze větší význam regionů v rámci Evropské unie, což je například vyjádřeno v zásadě subsidiarity zakotvené Maastrichtskou smlouvou, ve vytvoření Výboru regionů, odpovědnosti regionů za provádění práva Společenství a možnosti zastoupení v Radě na základě článku 203 ES. Rovněž bere v úvahu současné snahy o decentralizaci v členských státech, jak

b) Autonomie členských států při rozdělování vnitrostátních pravomocí

95. Decentralizované provádění práva Společenství je také v souladu s ustálenou judika-

42 — To je alespoň v souladu s myšlenkou subsidiarity, aniž by to znamenalo, že čl. 5 odst. 2 ES je použitelný, zvláště když podle tohoto ustanovení se zásada subsidiarity nepoužije v oblastech, které spadají do výlučné pravomoci Společenství. Právní doktrína zpochybňuje rozsah výlučné pravomoci Společenství v oblasti zemědělství (viz Schwartz, W., citovaný výše v poznámce pod čarou 4, čl. 37, bod 7, s. 38). Dokonce i za předpokladu existence konkurenční pravomoci mezi Společenstvím a členskými státy (viz rozsudek ze dne 17. května 1990, Weingut Dietz-Matti, C-158/89, Recueil, s. I-2013) stávající intenzita regulace v odvětví zemědělství, která se neustále se zvyšuje, a skutečnost, že téměř všechna obecná ustanovení v této oblasti jsou obsažena v nařízení, neponechává členským státům příliš velký rozhodovací prostor. Na druhou stranu Lenaerts, K., Van Nuffelen, P., Constitutional Law of the European Union, 2. vydání, Londýn 2005, bod 5-029, s. 102, správně vysvětlují, že pojem subsidiarity je politická zásada starší než ustanovení čl. 5 odst. 2 ES, a proto ovlivňuje několik oblastí politik Společenství, včetně SZP.

43 — Srov. Leyland, P., „La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli“, Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea, Turín 2003, s. 91 a násl., který stanoví, že jako „*devoluce*“ označované nové rozdělení pravomocí mezi regiony ve Spojeném království má v podstatě za cíl modernizaci státní správy, která přivede občany blíže místu přijímání zásadních rozhodnutí. Tento rozvoj má také zajistit, že budou zohledňována specifika jednotlivých regionů.

44 — Torre, A., „Uno Stato a geometria variabile. Asimmetrie della politica, delle istituzioni e dei diritti nella devolution del Regno Unito“, Unione europea e autonomie regionali – Prospettive per una Costituzione europea, Turín 2003, s. 144 a násl. hovoří o konvergenci mezi „*devolution*“ ve Spojeném království a procesu konstitucionalizace Evropské unie, která podporuje autonomii velkých regionálních orgánů. Birkinshaw, P., „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution“, L'Europa tra federalismo e regionalismo, Milán 2003, s. 67, zdůrazňuje, že „*devolution*“ ve Spojeném království probíhala v době, kdy regiony v Evropské unii nabývaly většího významu.

turou Soudního dvora<sup>45</sup>, podle které může každý členský stát na vnitrostátní úrovni rozdělit pravomoci, včetně legislativní pravomoci, tak, jak to považuje za účelné a akty Společenství, které nejsou přímo použitelné, provádět opatřeními přijímanými regionálními nebo místními orgány, pokud toto rozdělení pravomocí umožňuje řádné provádění dotýčných aktů Společenství. Otázka, který orgán členského státu provádí určitou směrnicí, se tudíž neřídí právem Společenství, ale příslušnými vnitrostátními pravidly o příslušnosti<sup>46</sup>.

pravomoci tak, jak to považuje za účelné a jak stanoví jeho ústavní pořádek, nemůže se dovolávat vnitrostátních okolností, aby se vyhnul svým povinnostem<sup>47</sup>.

96. Rubem této neutrality právního řádu Společenství vůči organizačnímu uspořádání členských států je, že ve stejném rozsahu, ve kterém je členský stát oprávněn na vnitrostátní úrovni rozdělovat své vnitrostátní

97. Smlouva sice v čl. 249 odst. 3 ES výslovně stanoví decentralizovaný systém provádění právních předpisů Společenství pouze pro směrnice, tento systém platí však i v případě provádění dalších aktů Společenství, jako je nařízení, které vyžaduje konkretizaci prostřednictvím prováděcího aktu na úrovni Společenství<sup>48</sup>. Jak již bylo konstatováno<sup>49</sup>, řadí se nařízení č. 1782/2003 do této kategorie aktů Společenství.

45 — Rozsudky ze dne 12. června 2003, Komise v. Lucembursko (C-97/01, Recueil, s. I-5797, bod 37), ze dne 13. září 2001, Komise v. Španělsko (C-417/99, Recueil, s. I-6015, bod 37), ze dne 10. listopadu 1992, Hansa Fleisch (C-156/91, Recueil, s. I-5567, bod 23), ze dne 28. února 1991, Komise v. Německo (C-131/88, Recueil, s. I-825, bod 71), ze dne 14. ledna 1988, Komise v. Belgie (227a 230/85, Recueil, s. I, bod 9), a ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (97/81, Recueil, s. 1819, bod 12 a 96/81, Recueil, s. 1791, bod 12). Dále srovnej stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 28. června 2007, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon (C-212/06, Sb. rozh. s. I-1683, bod 101), jakož i stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Německo (C-103/01, Recueil, s. I-5369, bod 27).

46 — V tomto smyslu Ruffert, M., citovaná výše v poznámce pod čarou 18, čl. 249, bod 63, s. 2140.

47 — Z toho lze poznat původ právního řádu Společenství v mezinárodním právu, což také konstatoval Soudní dvůr (srov. rozsudky ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, s. 25, a ze dne 15. července 1964, Costa v. ENEL, 6/64, Recueil, s. 1269). Mezinárodní právo upravuje pouze vztahy mezi státy, aniž by zasahovalo do jejich vnitřních záležitostí. V této souvislosti, s ohledem na zásadu suverenity států, nemá žádný vliv na právo upravující organizaci států. Proto je v souladu s mezinárodním zvykovým právem, kodifikovaným v článku 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, že se strana nemůže dovolávat ustanovení vnitrostátního práva při neplnění úmluvy. Jak Boch, C., citovaná výše v poznámce pod čarou 41, s. 54, správně podotýká, Smlouvy o EU/ES jsou formálně mezinárodními smlouvami, které jsou závazné pro členské státy. Skutečnost, že členské státy jsou smluvními stranami, znamená, že z pohledu Evropské unie není vnitrostátní ústavní uspořádání v každém členském státě relevantní. Vnitřní záležitosti se netýkají Evropské unie, která zůstává v podstatě „slepá“, pokud jde o rozdělení vnitrostátních pravomocí.

48 — Srov. rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Scheer (30/70, Recueil, s. 1197, bod 10), a ze dne 20. října 1981, Komise v. Belgie (137/80, Recueil, s. 2393, body 3 až 9). V tomto smyslu také Lenaerts, K. v. Van Nuffel, P., citovaní výše v poznámce pod čarou 42, bod 14-047, s. 607.

49 — Viz bod 58 tohoto stanoviska.

98. Není tudíž v rozporu s právem Společenství, pokud vnitrostátní ústavní předpisy členského státu stanoví, že různé decentralizované správní orgány mají pravomoci pro různé územní celky členského státu a tyto správní orgány samy na základě jim svěřené legislativní pravomoci stanoví normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle čl. 5 odst. 1 a podle přílohy IV nařízení č. 1782/2003.

je zvláštním vyjádřením všeobecné zásady rovnosti, která patří k základním zásadám práva Společenství, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li taková odlišnost objektivně odůvodněna<sup>51</sup>.

2. K výtce dovolávající se porušení zásady zákazu diskriminace

99. Zákaz diskriminace zakotvený na úrovni Společenství v čl. 34 odst. 2 ES, kterého se zjevně dovolává i žalobce v původním řízení<sup>50</sup>,

100. Podle judikatury Soudního dvora mají členské státy při provádění právních předpisů Společenství povinnost respektovat zásadu zakotvenou v čl. 34 odst. 2 a zejména v tom případě, pokud jim tato právní úprava ponechává možnost volby mezi několika způsoby použití nebo opcemi<sup>52</sup>. Zákaz diskriminace jako objektivní právní norma se tudíž vztahuje

51 — Viz rozsudky ze dne 23. října 2007, Polsko v. Rada (C-273/04, Sb. rozh. s. I-8925, bod 86), ze dne 22. června 2006, Belgie v. Komise (C-182/03, Sb. rozh. s. I-5479, bod 170), ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada (C-87/03 a C-100/03, Sb. rozh. s. I-2915, bod 48), ze dne 6. března 2003, Niemann (C-14/01, Recueil, s. I-2279, bod 49), ze dne 13. dubna 2000, Karlsson. (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 39), ze dne 10. března 1998, Komise v. Německo (C-122/95, Recueil, s. I-973, bod 62), ze dne 17. dubna 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Recueil, s. I-1961, bod 35), ze dne 17. října 1995, Fishermen's Organisations (C-44/94, Recueil, s. I-3115, bod 46), ze dne 10. ledna 1992, Kühn (C-177/90, Recueil, s. I-35, bod 18), ze dne 20. září 1988, Španělsko v. Rada (203/86, Recueil, s. 4563, bod 25), ze dne 25. listopadu 1986, Klensch (201 a 202/85, Recueil, s. 3477, bod 9), ze dne 27. března 1980, Salumi (66/79, 127/79 a 128/79, Recueil, s.1237, bod 14), ze dne 19. října 1977, Ruckdeschel a Ströh (117/76 a 16/77, Recueil, s. 1753, bod 7), Moulins et Huilleries de Pont-à-Mousson a Providence agricole de la Champagne (124/76 a 20/77, Recueil, s. 1795, bod 16), ze dne 25. října 1978, Koninklijke Scholten-Honig a De Bijenkorf (125/77, Recueil, s. 1991, bod 26), a Royal Scholten-Honig a Tunnel Refineries (103/77 a 145/77, Recueil, s. 2037, bod 26), jakož i moje stanovisko ze dne 4. září 2008, Komise v. Španělsko (C-338/06, Sb. rozh. s. I-10139, bod 57).

50 — Žalobce v původním řízení, se sice ve svém vyjádření dovolává pouze všeobecné zásady zákazu diskriminace a rovnosti, avšak odkazuje i na judikaturu Soudního dvora týkající se čl. 34 odst. 2 ES. V projednávané věci se však použije jen čl. 34 odst. 2 ES, který obsahuje specifický zákaz diskriminace, který se vztahuje nejen na společnou organizaci zemědělských trhů, ale na celou SZP (viz také Schwartz, W., citovaný výše v poznámce pod čarou 4, čl. 34 odst. 30, s. 34).

52 — Rozsudky Klensch (uvedeny v poznámce pod čarou 51, bod 10) a ze dne 14. července 1994, Graff (C-351/92, Recueil, s. I-3361, body 17 a 18).

nejen na zákonodárce Společenství, na které se použije především, ale i na členské státy při provádění nařízení Společenství, pokud jednají např. na základě zmocnění<sup>53</sup>.

hranicemi území členského státu, ale může se omezit pouze na část tohoto území.

101. Použitelnost zákazu diskriminace na úrovni Společenství navíc právně vyžaduje existenci nerovného zacházení, z čehož vyplývá otázka relevantního referenčního rámce. Tento referenční rámec obsahuje mimo jiné okruh osob, které mohou být zahrnuty do srovnání<sup>54</sup>.

103. Toto již konstatoval Soudní dvůr s ohledem na státní podpory, a sice v rozsudku Portugalsko v. Komise<sup>55</sup>, ve kterém se jednalo o posouzení otázky, zda regionálně omezené snížení daní lze považovat za státní podpory „zvýhodňující určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, tj. zda mají selektivní povahu.

a) Rozhodný referenční rámec pro posouzení rozdílného zacházení

i) Analogické použití kritérií k určení selektivního charakteru práva upravujícího podpory

102. Jak správně uvádí německá vláda, nemusí být referenční rámec pro posouzení rozdílného zacházení nezbytně vymezen

104. Jak Soudní dvůr v tomto rozsudku konstatoval, pokud jde o posouzení podmínky selektivnosti, která je základním znakem pojmu státní podpory, požaduje čl. 87 odst. 1 ES posouzení, zda v rámci daného právního režimu může vnitrostátní opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci<sup>56</sup>. Podle názoru Soudního dvora je taková analýza rovněž nutná, pokud jde o opatření přijaté nikoliv vnitrostátním zákonodárcem, ale orgánem nepůsobícím na

53 — V tomto smyslu Van Rijn, T., Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar (vyd. Groeben, Schwarze), svazek 1, 6. vydání, čl. 34 ES, bod 59.

54 — Rozsudky ze dne 6. prosince 2007, Voß (C-300/06, Sb. rozh. s. I-10573, bod 40), a ze dne 13. ledna 2004, Allonby (C-256/01, Recueil, s. I-873, body 61 a 73).

55 — Rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (C-88/03, Sb. rozh. s. I-7115, bod 57).

56 — Rozsudky Portugalsko v. Komise (uvedený v poznámce pod čarou 55, bod 54), ze dne 3. března 2005, Heiser (C-172/03, Sb. rozh. s. I-1627, bod 40), ze dne 29. dubna 2004, GIL Insurance (C-308/01, Recueil, s. I-4777, bod 68), a ze dne 8. listopadu 2001, Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Recueil, s. I-8365, bod 41).

úrovni státu, jelikož opatření přijaté územně správním celkem a nikoliv ústřední mocí může představovat podporu, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 87 odst. 1 ES<sup>57</sup>.

105. Soudní dvůr posuzoval, zda subjekt nepůsobící na úrovni státu má právně i ve skutečnosti takový status, který jej činí ve vztahu k ústřední vládě členského státu autonomním natolik, aby to byl tento subjekt, a nikoliv ústřední vláda, kdo hraje přijímáním opatření základní úlohu při určení politického a hospodářského prostředí, ve kterém podniky působí<sup>58</sup>. V takovém případě je to území, ve kterém subjekt nepůsobící na úrovni státu vykonává svou pravomoc, a nikoliv celé území státu, které představuje relevantní kontext pro prošetření, zda opatření přijaté takovým subjektem zvýhodňuje určité podniky vůči ostatním podnikům, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný dotčným opatřením nebo právním režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci<sup>59</sup>.

106. Podle mého názoru je účelné použít takový přístup na projednávanou situaci, jelikož kritéria použitá Soudním dvorem

pomáhají při hodnocení existence situace, která bez ohledu na odbornou terminologii, v případě práva upravujícího podpory takzvaná selektivita, nakonec neznamená nic jiného než nerovné zacházení s hospodářskými subjekty.

107. Pokud by byl tento přístup analogicky uplatněn na projednávanou situaci, měl by být rozhodný referenční rámec pro posouzení diskriminačního charakteru dotčného režimu omezen na příslušnou část území členského státu, jehož správní orgány mají na základě ústavních předpisů vlastní legislativní pravomoci.

108. V tomto konkrétním případě by mělo být referenčním rámcem území Anglie jakožto část Spojeného království, zejména z toho důvodu, jak bylo uvedeno v úvodu tohoto stanoviska<sup>60</sup>, že vláda Spojeného království v decentralizovaných záležitostech v souladu s decentralizovanými předpisy a „Memorandum of Understanding“ obecně jedná jen ve vztahu k Anglii. V souladu s vnitrostátními právními předpisy odpovídá za stanovení minimálních požadavků pro dobrý zemědělský a environmentální stav půdy při provádění článku 5 nařízení

57 — Rozsudky Portugalsko v. Komise (uvedeny v poznámce pod čarou 55, bod 55) a ze dne 14. října 1987, Německo v. Komise (248/84, Recueil, s. 4013, bod 17).

58 — Rozsudek Portugalsko v. Komise (uvedeny v poznámce pod čarou 55, bod 62). Je třeba posoudit, zda se skutečně jedná o decentralizaci. Eisenmann, C., *Centralisation et décentralisation – Esquisse d'une théorie générale*, Paříž 1948, s. 86 a násl., naopak rozlišuje mezi čistou nebo úplnou decentralizací a neúplnou decentralizací. První možnost nastává v případě, kdy jsou některé suverénní činnosti prováděny výhradně decentralizovanými subjekty. Druhá možnost vyžaduje účast jak centrálních, tak i decentralizovaných orgánů, přičemž ty druhé mají přednost.

59 — Rozsudek Portugalsko v. Komise (uvedeny v poznámce pod čarou 55, bod 66).

60 — Viz body 10 až 13 tohoto stanoviska. Louhglin, J., „The European Dimension of UK Devolution“, *La Costituzione Britannica/The British Constitution*, 2005, svazek 1, s. 483, nezkoumá prováděcí pravomoci Spojeného království, ale roli regionálních zákonodárců. Zdůrazňuje, že s výjimkou Anglie mají všechny ostatní územní části Spojeného království (Skotsko, Wales a Severní Irsko) vlastní politické orgány. Anglie nemá vlastní parlament nebo shromáždění. Britský parlament funguje současně jako parlament pro Spojené království a pro Anglii.

č. 1782/2003. V tomto ohledu vykonává v oblasti zemědělství pravomoci regionální vlády, podobné těm, které mají ostatní regionální vlády v jiných územních částech Spojeného království.

110. Tento přístup byl použit především v situacích, kdy se jednotlivci dovolávali zásady stejné odměny mužů a žen zakotvené v článku 141 ES. Například v rozsudku Allonby<sup>62</sup> Soudní dvůr odmítl porušení zásady zákazu diskriminace v případě, kdy učitelka požadovala od svého zaměstnavatele, agentury poskytující služby pro vysokou školu, stejný plat, jaký pobírají učitelé mužského pohlaví na této vysoké škole. Soudní dvůr při svém rozhodování vycházel z toho, že agentura, která je zprostředkující společností, netvoří se skutečným zaměstnavatelem, kterým je vysoká škola, jeden celek. Odměna za poskytnuté služby tudíž nepocházela ze stejného finančního zdroje<sup>63</sup>. Jelikož rozdíly v odměnách nepocházely ze stejného zdroje, nebylo možné dovolávat se článku 141 ES.

## ii) Identifikace zdroje diskriminace

109. Ve zvláštních případech diskriminace přijímá Soudní dvůr při stanovení rozhodného referenčního rámce v podstatě přístup založený na stejných úvahách, zaměřený na zdroj diskriminace. Diskriminace je také vyloučena v případě, kdy lze zjištěné rozdíly, ze kterých vyplývá rozdílné zacházení, přičíst jedinému zdroji. Podle Soudního dvora neexistuje v tomto případě subjekt, který by byl za nerovné zacházení zodpovědný, a který by mohl tento stav napravit<sup>61</sup>.

111. Tento přístup lze však podle mého názoru použít i v případě vnitrostátního provedení práva Společenství, kterého se týká projednávaná věc, jelikož vychází ze základní úvahy, že pouhá existence podmínek nerovnosti nemůže být předmětem výtky dovolávající se diskriminace. Pojem „diskriminace“ spíše vyžaduje, aby nerovnost mohla

61 — Rozsudky Allonby (uvedený v poznámce pod čarou 54, bod 46) a ze dne 17. září 2002, Lawrence (C-320/00, Recueil, s. I-7325, bod 18).

62 — Rozsudek Allonby (uvedený v poznámce pod čarou 54, bod 46).

63 — Podle Evtimova, E., „Anmerkung zum Urteil Allonby“, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, sešit 2004, s. 214, byl toto hlavní důvod pro vyloučení diskriminace v tomto případě.

být přičítána jedinému činiteli<sup>64</sup>. Z toho nutně vyplývá, že za zdroj diskriminace může být v zásadě považován pouze orgán veřejné správy<sup>65</sup>, který na svém svrchovaném území přijímá prováděcí opatření účinná pro jednotlivce. Případné nerovné zacházení s adresáty určitého vnitrostátního opatření lze přičítat pouze těmto orgánům veřejné správy a také pouze tyto orgány ho mohou odstranit.

112. Z tohoto důvodu nepředstavují rozdíly v jednotlivých vnitrostátních předpisech diskriminaci, jelikož je nelze přičítat jednání jediného orgánu veřejné správy<sup>66</sup>. Tyto orgány mají spíše legislativní pravomoc v rámci oblastí své působnosti, takže pouhá rozdílná právní úprava v určité záležitosti ve dvou různých členských státech nemůže představovat porušení zásady zákazu diskriminace.

113. To je již dlouho uznáváno judikaturou Soudního dvora<sup>67</sup>. V rozsudku *Van Dam en Zonen* a další<sup>68</sup> Soudní dvůr poprvé konstatoval, že uplatňování vnitrostátních právních předpisů nemůže být považováno za porušení zásady zákazu diskriminace jen proto, že v jiných členských státech se údajně uplatňují mírnější právní předpisy.

114. Je tudíž zřejmé, že opačný výklad by vedl k těžko odůvodnitelnému zásahu do legislativní pravomoci členského státu.

115. Obdobně musí platit, pokud vnitrostátní ústavní předpis členského státu stanoví, že různé decentralizované správní orgány mají

64 — V tomto smyslu Plötscher, S., *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2003, s. 48, podle jehož názoru je předpokladem diskriminace to, že nerovnost lze přičíst jednomu činiteli. Pouhé diskriminační podmínky nemohou být předmětem výtky dovolávající se diskriminace. Pokud nelze konstatovat, že nerovné podmínky existující v rámci jedné skupiny srovnávaných objektů (osoby, zboží, atd.), např. různé souděžní postavení, lze přičíst jednání právního subjektu, nejedná se o diskriminaci. Diskriminace tudíž vyžaduje nerovnost, kterou lze přičíst jednomu orgánu, který přijímá opatření. Zerr, H., *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Heidelberg 1961*, s. 4, se domnívá, že aby se jednalo o nerovné zacházení, je třeba, aby se u stejné osoby jednalo alespoň o dvě různá jednání.

65 — Von Bogdandy, A., v: Grabitz, Hlf., *Das Recht der Europäischen Union*, Mnichov 2008, svazek I, čl. 12, bod 9, poukazuje na to, že podle převážujícího názoru lze hovořit o diskriminaci pouze v případě, kdy obě srovnávané situace byly upraveny stejným veřejným orgánem. Porušení zásady zákazu diskriminace je tudíž vyloučeno v případě, kdy rozdílné zacházení je důsledkem shody předpisů přijatých různými orgány veřejné správy, zejména Unii a jejím členskými státy. Opačný výklad by představoval těžko odůvodnitelný zásah do legislativní pravomoci členského státu.

66 — Stejně Epiney, A., v: EUV/EGV Kommentar (vyd. C. Calliess, M. Ruffert), čl. 12, bod 9, s. 480) a Holoubek, M., EU-Kommentar, citovaný výše v poznámce pod čarou 15, čl. 12, bod 43, s. 342 a násl.

67 — Srov. rozsudky ze dne 13. února 1969, *Walt Wilhelm* (14/68, Recueil, s. 1, bod 13), ze dne 28. června 1978, *Kenny* (1/78, Recueil, s. 1489, bod 18), ze dne 30. listopadu 1978, *Bussone* (31/78, Recueil, s. 2429, body 38 a další), ze dne 7. dubna 1979, *Auer* (136/78, Recueil, s. 437, body 23 až 26), ze dne 3. července 1979, *Van Dam en Zonen* a další (185 až 204/78, Recueil, s. 2345, bod 10), ze dne 14. července 1981, *Oebel* (155/80, Recueil, s. 73, bod 27), ze dne 25. ledna 1983, *Smit* (126/82, Recueil, s. 73, bod 27), ze dne 7. května 1992, *Wood und Cowie* (C-251/90 a C-252/90, Recueil, s. I-2873, bod 19), ze dne 24. listopadu 1993, *Keck* a *Mithouard* (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 8), ze dne 14. února 1995, *Schumacker* (C-279/93, Recueil, s. I-225, bod 21), a ze dne 1. února 1996, *Perfili* (C-177/94, Recueil, s. I-161, bod 17).

68 — Rozsudek *Van Dam en Zonen* a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 67, bod 10). Tato judikatura byla rozvíjena v rozsudcích *Oebel* (bod 9), *Smit* (bod 27), *Wood* a *Cowie* (bod 19), a *Perfili* (bod 17) citovaných v poznámce 67.

legislativní pravomoci ve vztahu k různým územním částem členských států<sup>69</sup>, zejména pokud právo Společenství, jak již bylo uvedeno výše, nebrání decentralizovanému provádění na regionální nebo místní úrovni<sup>70</sup>, nýbrž v případě nařízení č. 1782/2003 je takový způsob provedení vyžadován, aby bylo zajištěno rozdílné provádění SZP<sup>71</sup>. V takovém případě může být zdrojem případného nerovného zacházení v příslušné územní části pouze orgán veřejné správy.

## b) Závěr

116. Tento přístup také vede k závěru, že v projednávané věci se musí rozhodný referenční rámec omezit na Anglii jako na územní část členského státu. To znamená, pokud jde o situaci v projednávané věci, že v jednotlivých územních částech Spojeného království mohou existovat nerovné situace, které ale

nelze považovat za nerovné zacházení přičitatelné společnému orgánu veřejné správy, čímž nebyla splněna hlavní podmínka uplatnění zásady zákazu diskriminace podle čl. 34 odst. 2 ES.

117. Adresát prováděcího opatření přijatého regionálním orgánem veřejné správy tudíž nemůže za okolností, jako jsou okolnosti původního řízení, namítat porušení zásady zákazu diskriminace podle čl. 34 odst. 2 ES, jelikož v jednotlivých územních částech jsou údajně uplatňovány mírnější právní předpisy.

69 — Srov. odchylné stanovisko soudce Matschera k rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. října 1981, Dudgeon v. Spojené království (stížnost č. 7525/76), ve kterém uvedl, že rozmanitost vnitrostátních předpisů, které jsou charakteristické pro federální stát, nemůže nikdy představovat diskriminaci. Není tudíž třeba tuto rozmanitost zdůvodňovat. V případě opačného tvrzení by byla zcela pomíjena podstata federalismu.

70 — Viz bod 98 tohoto stanoviska. Boch, C., citovaná výše v poznámce pod čarou 41, s. 57, došla ke stejnému závěru. Autorka je toho názoru, že pokud právo Společenství ponechává členskému státu prostor pro uvážení a ústavní předpisy tohoto státu stanoví, že k provádění předpisů jsou příslušné decentralizované orgány, nic nebrání těmto orgánům, aby vykonávaly svou prováděcí pravomoc na sobě nezávisle. V souvislosti s „*devolution*“ ve Spojeném království se autorka domnívá, že regiony v tomto členském státě jsou plně způsobilé plnit různé povinnosti vyplývající z práva Společenství, jak se již děje v rámci SZP.

71 — Viz body 90 a 93 tohoto stanoviska.

118. S ohledem na výše uvedené úvahy se domnívám, že se nejedná o nepřipustnou diskriminaci pokud v případě, že ústavní předpisy členského státu stanoví, že různé decentralizované orgány mají ve vztahu k různým územním celkům tohoto členského státu legislativní pravomoc, platí na územních celcích uvedeného členského státu rozdílné normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle čl. 5 odst. 1 a přílohy IV nařízení č. 1782/2003.

## VIII – Závěry

119. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy proto navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky předložené High of Justice (Anglie & Wales) takto:

- „1) Členský stát může zahrnout požadavky na udržování veřejných cest mezi své normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle čl. 5 odst. 1 a přílohy IV nařízení č. 1782/2003.
  
- 2) Pokud ústavní předpisy členského státu stanoví, že různé decentralizované orgány mají ve vztahu k různým územním celkům tohoto členského státu legislativní pravomoc, nepředstavuje skutečnost, že na územních celcích uvedeného členského státu platí rozdílné normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu podle čl. 5 odst. 1 a přílohy IV nařízení č. 1782/2003, nepřípustnou diskriminaci.“