

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 juli 2009\*

In zaak C-428/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 21 juli 2006, ingekomen bij het Hof op 14 september 2007, in de procedure

**The Queen**, op verzoek van:

**Mark Horvath**

tegen

**Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,**

wijst

\* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en T. von Danwitz, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Löhmus (rapporteur), A. Arabadjiev en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,  
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 november 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- Mark Horvath, vertegenwoordigd door M. Sheridan, barrister, R. Barker, solicitor, en A. Stanič, solicitor advocate,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Gibbs en I. Rao als gemachtigden, bijgestaan door Lord Davidson of Glen Clova, QC, en D. Wyatt, QC,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma als gemachtigde,

- Ierland, vertegenwoordigd door N. Travers, BL,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Banks en F. Erlbacher als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 februari 2009,

het navolgende

### **Arrest**

- <sup>1</sup> Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 van en bijlage IV bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).
  
- <sup>2</sup> Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. Horvath en de Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (minister van Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „Secretary of State”), betreffende de voor Engeland uitgevaardigde regelgeving tot vaststelling van minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie (hierna: „GLMC”), als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003.

## Toepasselijke bepalingen

### *Gemeenschapsregeling*

- <sup>3</sup> Verordening nr. 1782/2003 is vastgesteld op de grondslag van de artikelen 36 EG, 37 EG en 299, lid 2, EG.
- <sup>4</sup> Volgens punt 1 van de considerans van die verordening dienen er gemeenschappelijke voorwaarden te worden vastgesteld voor rechtstreekse betalingen op grond van de verschillende regelingen inzake inkomenssteun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- <sup>5</sup> Volgens artikel 1 van verordening nr. 1782/2003 voorziet zij met name in gemeenschappelijke voorschriften betreffende de rechtstreekse betalingen op grond van de inkomenssteunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die worden gefinancierd door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), alsmede in een regeling ter ondersteuning van het inkomen van de landbouwers, de bedrijfstoelageregeling (hierna: „BTR”).
- <sup>6</sup> Artikel 2, sub d, van verordening nr. 1782/2003 definieert een rechtstreekse betaling als een betaling die rechtstreeks aan landbouwers wordt verleend op grond van een in bijlage I bij die verordening vermelde inkomenssteunregeling. De BTR is in die bijlage vermeld.
- <sup>7</sup> Titel II van verordening nr. 1782/2003 bevat een hoofdstuk 1 met als opschrift „Randvoorwaarden”, dat de artikelen 3 tot en met 9 omvat. Artikel 3, lid 1, van de verordening bepaalt dat „een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, de in bijlage III bedoelde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen volgens het in die bijlage bepaalde tijdschema, en de op grond van artikel 5 vastgestelde eisen inzake [GLMC] in acht [moet] nemen”.

8 Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 worden de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen als vermeld in bijlage III bij die verordening vastgesteld in communautaire regelgeving op verschillende gebieden, met name op milieugebied.

9 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Goede landbouw- en milieuconditie” bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen, op nationaal of op regionaal niveau, minimeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vast op basis van het in bijlage IV vastgestelde kader, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven. Een en ander doet geen afbreuk aan de normen inzake goede landbouwpraktijken zoals die worden toegepast in de context van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad, noch aan de landbouwmilieumaatregelen die het referentieniveau van de goede landbouwpraktijken te boven gaan.”

10 Artikel 6 van verordening nr. 1782/2003 bepaalt dat in het geval dat de eisen inzake GLMC of de andere in artikel 3, lid 1, van die verordening vermelde eisen niet worden nageleefd, ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer, het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, worden verleend, wordt verlaagd of ingetrokken.

11 Bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5”, luidt als volgt:

| Onderwerp                                                                                                   | Normen                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bodemerosie: De bodem beschermen door middel van passende maatregelen                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Minimale bodembedekking</li> <li>— Minimaal landbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse</li> <li>— Instandhouding van terrassen</li> </ul>                                                                               |
| Organische stof in de bodem: Het gehalte van organische stof in de bodem handhaven door passende praktijken | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Normen voor vruchtwisseling in voorkomend geval</li> <li>— Stoppelbeheer op bouwland</li> </ul>                                                                                                                                               |
| Bodemstructuur: De bodemstructuur in stand houden door passende maatregelen                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Passend machinegebruik</li> </ul>                                                                                                                                                                                                             |
| Minimaal onderhoud: Zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats voorkomen              | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Een minimale veebezetting en/of een passend regime</li> <li>— Bescherming van blijvend grasland</li> <li>— Instandhouding van landschapselementen</li> <li>— Verstruiking van de landbouwgrond door ongewenste vegetatie voorkomen</li> </ul> |

### *Nationale regeling*

- <sup>12</sup> In 1998 heeft het parlement van het Verenigd Koninkrijk wetgeving uitgevaardigd die op bepaalde gebieden voorzag in een overdracht („devolution”) van bevoegdheden naar Schotland, Wales en Noord-Ierland. Betreffende de betrokken materies blijft de regering van het Verenigd Koninkrijk in beginsel slechts voor Engeland bevoegd. Volgens die wetgeving en een Devolution Memorandum of Understanding, dat in de vorm van een politieke intentieverklaring die wetgeving aanvult, staat het aan de decentrale overheden om binnen hun respectieve bevoegdheidssferen de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen na te komen, en die autoriteiten mogen niet in strijd met het gemeenschapsrecht handelen of wetgevend optreden. Op grond van de wetgeving betreffende voormelde overdracht van bevoegdheden hebben de ministers

van het Verenigd Koninkrijk een residuele interventiebevoegdheid om, indien nodig, de nakoming van die verplichtingen te verzekeren.

- 13 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het algemeen en de uitvoering van verordening nr. 1782/2003 in het bijzonder maken deel uit van de gedecentraliseerde materies en behoren dus tot de bevoegdheid van elke decentrale overheid.
- 14 Ter nakoming van de eisen van artikel 5 van verordening nr. 1782/2003 hebben de Secretary of State, daarbij uitsluitend met betrekking tot Engeland handelend, en elk van de decentrale overheden afzonderlijke regelingen vastgesteld, waarin ten dele onderling verschillende minimumeisen inzake GLMC zijn vastgesteld.
- 15 De relevante regeling voor Engeland is de Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004 (SI 2004/3196) [besluit van 2004 betreffende de bedrijfstoeslagregeling en de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Randvoorwaarden) (Engeland); hierna: „Engelse regeling”]. De GLMC-normen zijn vastgesteld in de bijlage („Schedule”) bij de Engelse regeling, waarvan de punten 26 tot en met 29, met als opschrift „Wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten” (hierna: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen”), bepalen:

„26. Het is een landbouwer verboden:

- a) zonder rechtmatige machtiging of rechtmatig excuus een zichtbaar wandelpad, een zichtbaar ruiterspad of enige andere zichtbare niet-verharde voor het publiek toegankelijke weg te verstoren zodat het pad of de weg ongeschikt wordt voor de uitoefening van een openbaar recht van doorgang; of

- b) zonder rechtmatige machtiging of rechtmatig excuus de vrije doorgang over een zichtbare voor het publiek toegankelijke weg op enigerlei wijze opzettelijk te belemmeren.

27. De landbouwer moet ervoor zorgen dat elke overstap, elk hek en elke soortgelijke structuur waarop section 146(5) van de Highways Act 1980 [wet van 1980 betreffende voor het publiek toegankelijke wegen] niet van toepassing is, op een zichtbaar wandelpad of een zichtbaar ruiterspad veilig is, en deze aldus herstellen dat de rechten van de personen die gebruik maken van het voetpad of het ruiterspad, niet op onredelijke wijze worden belemmerd.

28. (1) Wanneer een landbouwer een zichtbaar wandelpad of een zichtbaar ruiterspad (niet zijnde een pad langs de rand van een veld) heeft verstoord zoals toegestaan krachtens section 134 van de Highways Act 1980, moet hij binnen de termijn bedoeld in section 134(7) van die Act of binnen de termijn waarmee die periode krachtens section 134(8) van die Act is verlengd:

- a) dat wandel- of ruiterspad over de minimumbreedte ervan aldus heraanleggen dat het redelijkerwijze geschikt is voor de uitoefening van een recht van doorgang, en
- b) het tracé van het wandel- of ruiterspad over de minimumbreedte ervan aldus op de grond aangeven dat het herkenbaar is voor het publiek dat er gebruik van wil maken.

(2) In dit punt heeft „minimumbreedte” met betrekking tot een voor het publiek toegankelijke weg dezelfde betekenis als in Schedule 12A van de Highways Act 1980.

29. In de punten 26, 27 en 28 van dit Schedule:

hebben ‚ruiterpad‘, ‚weg‘, ‚pad langs de rand van een veld‘, ‚wandelpad‘ en ‚verharde weg‘ de betekenis die deze begrippen hebben in section 329(1) van de Highways Act 1980; heeft ‚voor het publiek toegankelijke weg‘ de betekenis die dit begrip heeft in section 328 van de Highways Act 1980; en betekent ‚zichtbaar‘: als weg te onderscheiden voor een persoon met een normaal gezichtsvermogen die over die weg wandelt of rijdt.”

- 16 De door de decentrale overheden van Schotland, Wales en Noord-Ierland uitgevaardigde regelingen tot vaststelling van de GLMC-normen bevatten geen soortgelijke vereisten als die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen.

### **Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen**

- 17 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Horvath, een landbouwer in Engeland, houder is van toeslagrechten in het kader van de BTR. Op zijn gronden rusten openbare rechten van overgang als bedoeld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen.
- 18 Horvath heeft met betrekking tot die bepalingen bij de verwijzende rechter een verzoek om rechtmatigheidstoetsing („judicial review”) ingediend. Hij voert met name enerzijds aan, dat de Secretary of State niet gerechtigd was voorschriften betreffende rechten van doorgang op te nemen onder de minimumeisen inzake GLMC, waarvan de niet-naleving op grond van artikel 6 van verordening nr. 1782/2003 kan leiden tot een verlaging van de toeslagrechten in het kader van de BTR. Anderzijds stelt hij dat de opnemings van dergelijke voorschriften in de Engelse regeling, terwijl de regelingen voor Schotland, Wales en Noord-Ierland niet voorzien in soortgelijke voorschriften, een discriminatie vormt die resulteert in de ongeldigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen.

19 De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) heeft de behandeling van de zaak geschorst en betreffende die twee geschilpunten in het bij hem aanhangige geding het Hof van Justitie twee vragen gesteld. De Secretary of State heeft betreffende de tweede vraag beroep ingesteld bij de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division), dat dit beroep heeft verworpen. De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) heeft het Hof vervolgens de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„In een situatie waarin een lidstaat heeft voorzien in een systeem van decentraal bestuur waarin de centrale overheid bevoegd is gebleven om met betrekking tot het gehele grondgebied van de lidstaat te handelen teneinde de nakoming te verzekeren van de communautaire verplichtingen die voor die lidstaat voortvloeien uit [verordening nr. 1782/2003]:

- 1) Kan een lidstaat onder zijn normen inzake [GLMC] als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij [verordening nr. 1782/2003] eisen opnemen inzake het onderhoud van zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten?
  
- 2) Wanneer volgens het nationale constitutionele recht van een lidstaat verschillende decentrale overheden wetgevende bevoegdheid hebben met betrekking tot onderscheiden deelgebieden van die lidstaat, kan de omstandigheid dat in die deelgebieden verschillende normen inzake [GLMC] als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij [verordening nr. 1782/2003] gelden, aanleiding geven tot verboden discriminatie?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Eerste vraag*

- 20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat onder de GLMC-normen als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 eisen kan opnemen inzake het onderhoud van zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten.

### Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 21 Verzoeker in het hoofdgeding stelt voor om deze vraag ontkennend te beantwoorden. Hij stelt dat de verwijzing, in punt 1 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, naar gemeenschappelijke voorwaarden voor rechtstreekse betalingen op grond van de regelingen inzake inkomenssteun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, impliceert dat er op dat gebied sprake moet zijn van een reeks basisregels, teneinde onder meer inzake GLMC te voorzien in basishoudingen die in beginsel gelijk moeten zijn voor alle landbouwers in de hele Europese Gemeenschap. De minimumeisen inzake GLMC waaraan moet zijn voldaan om jaarlijkse rechtstreekse betalingen te ontvangen — dit zijn de eisen waarnaar wordt verwezen in artikel 5 van die verordening — zijn beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is en de lidstaten zijn niet gerechtigd om in een of meer delen van hun grondgebied extra voorwaarden op te leggen. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen kunnen evenwel niet worden geacht minimumeisen te zijn, aangezien zij voor de landbouwers aanzienlijke extra lasten met zich meebrengen.
- 22 Horvath betoogt dat zelfs indien zou kunnen worden aangenomen dat bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen milieuvorwaarden worden vastgesteld, dit geen eisen inzake GLMC zijn. Aangezien verordening nr. 1782/2003 artikelen van het EG-Verdrag betreffende de landbouw als rechtsgrondslag heeft, mag de milieucanponent van de GLMC niet worden opgevat als een opzichzelfstaande bepaling die in loutere milieunormen voorziet, maar moet hij integendeel worden geacht slechts te voorzien in normen die relevant zijn op het gebied van de landbouw. Overeenkomstig

artikel 4, lid 1, van die verordening zijn alleen de gemeenschapsinstellingen bevoegd om de voorschriften vast te stellen betreffende de milieueisen in het kader van de aanspraken op de BTR, welke eisen zijn opgenomen in bijlage III bij de verordening. Verzoeker in het hoofdgeding stelt voorts dat er bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen sprake is van landbouwmilieumaatregelen die het referentieniveau van de goede landbouwpraktijken te boven gaan, zodat zij op grond van de laatste zinsnede van de derde zin van artikel 5, lid 1, van die verordening niet tot de GLMC behoren.

23 Ten slotte is hij van mening dat de wegen waarop rechten van doorgang rusten, zoals die bedoeld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, niet kunnen worden aangemerkt als landschapselementen in de zin van bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, aangezien dergelijke wegen niet betekenisvol en permanent zijn gelet op de omstandigheid dat zij bij elke teeltcyclus op wettige wijze door de landbouwers kunnen worden verwijderd, zij het onder de verplichting om ze opnieuw aan te leggen. Bovendien draagt de omstandigheid dat op die wegen dergelijke rechten van overgang rusten niet bij tot de voorkoming van de achteruitgang van habitats in de zin van die bijlage.

24 De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen betogen dat bedoelde wegen landschapselementen kunnen vormen, zodat het onderhoud ervan een van de in artikel 5 van verordening nr. 1782/2003 bedoelde minimumeisen inzake GLMC kan zijn.

#### Antwoord van het Hof

25 Om te beginnen zij erop gewezen dat uit de formulering zelf van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 blijkt dat het aan de lidstaten staat om ervoor te zorgen dat de landbouwgronden in goede landbouw- en milieueisconditie worden gehouden. Daartoe stellen zij, op nationaal of op regionaal niveau, minimumeisen vast „op basis van het in bijlage IV [van die verordening] vastgestelde kader”, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden.

- 26 De lidstaten dienen dus, bij de vaststelling van die eisen, bedoelde bijlage in acht te nemen, maar deze laat hun, door het gebruik van algemene begrippen en bewoordingen, een zekere beoordelingsvrijheid bij de concrete invulling van die eisen.
- 27 Bovendien blijkt reeds uit de bewoordingen „goede landbouw- en milieuconditie” dat de lidstaten GLMC-eisen kunnen vaststellen voor milieudoelinden.
- 28 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat verordening nr. 1782/2003 met name de artikelen 36 EG en 37 EG als rechtsgrondslag heeft, welke artikelen onder titel II, met als opschrift „De landbouw”, van het derde deel van het Verdrag vallen, en niet onder de artikelen die zijn opgenomen in titel XIX, met als opschrift „Milieu”, van hetzelfde deel van het Verdrag.
- 29 Aangezien de eisen inzake milieubescherming, welke bescherming een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is, volgens artikel 6 EG „moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap”, moet deze bescherming immers worden geacht tevens een doelstelling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid te zijn. De gemeenschaps-wetgever kan dus op basis van de artikelen 36 EG en 37 EG besluiten de bescherming van het milieu te bevorderen (zie naar analogie arrest van 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 60). Maatregelen die een dergelijke bescherming ten doel hebben en zijn vastgesteld krachtens een gemeenschapshandeling die de artikelen 36 EG en 37 EG als rechtsgrondslag heeft, zijn dus niet beperkt tot die welke landbouwdoeleinden nastreven.
- 30 Overigens volgt uit de omstandigheid dat overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen worden vastgesteld in communautaire regelgeving op milieugebied, geenszins dat de minimeisen inzake GLMC, zoals deze krachtens artikel 5, lid 1, van die verordening door de lidstaten worden vastgesteld, niet eveneens het milieu kunnen betreffen.

- 31 Bovendien blijkt uit artikel 5, lid 1, tweede en derde zin, van verordening nr. 1782/2003 dat de vaststelling door de lidstaten van de minimumeisen inzake GLMC geen gevolgen heeft voor de vraag of deze maatregelen als landbouwmilieumaatregelen moeten worden aangemerkt.
- 32 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat een verplichting om zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten te onderhouden, zoals die vervat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, zelfs indien zij geen landbouwdoel heeft maar het milieu betreft, een minimumeis inzake GLMC kan vormen voor zover zij kan worden ingepast in het in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 vastgestelde kader.
- 33 Bijgevolg moet worden onderzocht of dergelijke wegen, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen, landschapselementen kunnen zijn, waarvan de instandhouding behoort tot de normen in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003.
- 34 Aangezien verordening nr. 1782/2003 geen definitie bevat van het begrip „landschapselementen”, moet het worden uitgelegd, zoals de advocaat-generaal in punt 62 van haar conclusie dit heeft gedaan, met inaanmerkingneming van de normale betekenis ervan en van de context waarin het in de regel wordt gebruikt.
- 35 Bovendien is het vaste rechtspraak dat het vereiste van een uniforme uitlegging van het gemeenschapsrecht meebrengt dat de tekst van een bepaling in geval van twijfel niet op zichzelf, in één enkele taalversie mag worden beschouwd, maar integendeel moet worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in de andere officiële talen (arresten van 17 juni 1998, Mecklenburg, C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punt 29, en 29 januari 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, Jurispr. blz. I-415, punt 53). De uitdrukking „particularités topographiques” (landschapselementen) in de Franse taalversie van verordening nr. 1782/2003 moet dus bijvoorbeeld met de uitdrukking „landscape features” (kenmerken van het landschap) in de Engelse taalversie van die verordening worden vergeleken.

- 36 In die omstandigheden staat niets eraan in de weg, dat wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten zoals die waarover het gaat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen, worden aangemerkt als landschapselementen, aangezien deze bepalingen slechts zichtbare wegen betreffen.
- 37 Dat is te meer het geval daar een restrictieve uitlegging van het begrip „landschapselementen”, waarbij met name door de mens gecreëerde elementen zouden worden uitgesloten, zou indruisen tegen de beoordelingsvrijheid waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van de minimumeisen inzake GLMC.
- 38 Het tijdelijke verwijderen van landschapselementen, zoals dit onder bepaalde voorwaarden mogelijk lijkt te zijn in het geval van de wegen waarover het in het hoofdgeding gaat, kan op zichzelf geen afbreuk doen aan het duurzame karakter ervan. Natuurlijke elementen, zoals de vegetatie of wateroppervlakten, kunnen immers seizoensinvloeden ondergaan, maar worden nog steeds geacht deel uit te maken van het landschap. Deze vaststelling geldt des te meer met betrekking tot vorenbedoelde wegen, daar punt 28, lid 1, van de bijlage bij de Engelse regeling bepaalt dat een landbouwer die, zoals toegestaan, een zichtbaar wandelpad of een zichtbaar ruiterspad heeft verstoord, deze paden binnen de door de relevante nationale wetgeving gestelde termijnen moet heraanleggen.
- 39 Bijgevolg moet worden onderzocht in hoeverre een onderhoudsverplichting betreffende dergelijke wegen een toepassingsmaatregel kan zijn van de norm in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 die voorschrijft dat landschapselementen in stand moeten worden gehouden.
- 40 In dat verband zij opgemerkt dat bedoelde norm twee milieuaspecten kan hebben.

- 41 In de eerste plaats zijn landschapselementen fysieke bestanddelen van het milieu. Wat dit aspect betreft, strekken de eisen inzake de instandhouding van die elementen ertoe bij te dragen tot het behoud ervan als fysieke bestanddelen.
- 42 De onderhoudsverplichtingen kunnen bijdragen tot het behoud van dergelijke wegen als fysieke bestanddelen van het milieu.
- 43 In de tweede plaats worden de in bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 opgenomen normen inzake de instandhouding van landschapselementen in die bijlage in verband gebracht met het onderwerp van het „Minimaal onderhoud: Zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats voorkomen”. Hieruit volgt dat een uit die normen voortvloeiende verplichting een milieudoelstelling kan hebben die erin bestaat de achteruitgang van habitats te voorkomen, zonder dat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk in haar opmerkingen benadrukt, de nationale maatregelen strekkende tot instandhouding van de landschapselementen en ter verzekering van een minimaal onderhoud, tevens een dergelijke doelstelling moeten hebben.
- 44 Zoals de verwijzende rechter en de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie hebben opgemerkt, kunnen wegen zoals die bedoeld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen bijdragen tot het behoud van habitats.
- 45 In die omstandigheden moeten de eisen inzake de instandhouding van voormelde wegen bijdragen tot het voorkomen van de achteruitgang van habitats. Het is duidelijk dat daartoe kan worden bijgedragen door verplichtingen welke voortvloeien uit de doelstelling die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen is vermeld en erin bestaat te verzekeren dat het openbare recht van doorgang kan worden uitgeoefend.
- 46 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een lidstaat onder de GLMC-normen als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003 eisen kan opnemen inzake het onderhoud van zichtbare wegen waarop

openbare rechten van doorgang rusten, voor zover die eisen bijdragen tot de instandhouding van die wegen als landschapselementen, of, in voorkomend geval, tot de voorkoming van de achteruitgang van habitats.

### *Tweede vraag*

<sup>47</sup> Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of, wanneer decentrale overheden volgens het constitutionele bestel van een lidstaat wetgevende bevoegdheid hebben, de loutere vaststelling door die overheden van verschillende normen inzake GLMC als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie vormt.

<sup>48</sup> Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de gemeenschapswetgever, door de vaststelling van de minimumeisen inzake GLMC aan de lidstaten toe te vertrouwen, hen in staat heeft gesteld rekening te houden met de regionale verschillen op hun grondgebied.

<sup>49</sup> Er zij aan herinnerd dat, wanneer in de bepalingen van het Verdrag of van verordeningen aan de lidstaten bevoegdheden worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd met het oog op de toepassing van het gemeenschapsrecht, de vraag op welke wijze de staten bepaalde nationale organen kunnen belasten met de uitoefening van die bevoegdheden en de nakoming van die verplichtingen, uitsluitend een aangelegenheid is van het constitutioneel bestel van elke staat (arrest van 15 december 1971, *International Fruit Company e.a.*, 51/71–54/71, *Jurispr.* blz. 1107, punt 4).

<sup>50</sup> Zo is het vaste rechtspraak dat het elke lidstaat vrijstaat, de bevoegdheden op nationaal vlak te verdelen en niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via

maatregelen van regionale of plaatselijke overheden te doen uitvoeren, voor zover die bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van de gemeenschapshandelingen mogelijk maakt (zie arrest van 10 november 1992, Hansa Fleisch, C-156/91, Jurispr. blz. I-5567, punt 23).

- 51 Het Hof heeft bovendien voor recht verklaard dat wanneer de tekst van een verordening een lidstaat machtigt tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen, de wijze waarop deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, wordt geregeld door het publiekrecht van de betrokken lidstaat (zie arresten van 27 september 1979, Eridania, 230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 34, en 20 juni 2002, Mulligan e.a., C-313/99, Jurispr. blz. I-5719, punt 48).
- 52 De mogelijkheid voor de lidstaten om, voor zover hun constitutioneel bestel of publiekrecht daarin voorziet, regionale of plaatselijke overheden te machtigen om handelingen van gemeenschapsrecht uit te voeren, is overigens uitdrukkelijk erkend in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003. In die bepaling heet het immers dat „de lidstaten, op nationaal of op regionaal niveau, minimumeisen inzake [GLMC] [vaststellen] op basis van het in bijlage IV vastgestelde kader”.
- 53 Gelet op de vrijheid waarover een lidstaat aldus beschikt om met het oog op de vaststelling van de minimumeisen inzake GLMC in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 zijn bevoegdheden aan regionale overheden over te dragen, kunnen de voorschriften welke die overheden voor de betrokken regio's vaststellen onderling verschillen, met name daar de lidstaten, zoals in punt 26 van het onderhavige arrest is opgemerkt, bij de vaststelling van die eisen over een beoordelingsmarge beschikken.
- 54 De vraag rijst evenwel, of in die omstandigheden het loutere feit dat de door de regionale overheden van een lidstaat vastgestelde GLMC-regels onderling verschillen, een met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie is.

- 55 In dat verband blijkt uit vaste rechtspraak dat het discriminatieverbod geen betrekking heeft op eventuele verschillen in behandeling welke van lidstaat tot lidstaat kunnen voortvloeien uit verschillen tussen de wettelijke regelingen van de verschillende lidstaten, mits deze regelingen op dezelfde wijze gelden voor al degenen op wie zij van toepassing zijn (zie in die zin arresten van 3 juli 1979, van Dam e.a., 185/78–204/78, Jurispr. blz. 2345, punt 10; 1 februari 1996, Perfili, C-177/94, Jurispr. blz. I-161, punt 17, en 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 34).
- 56 Wat de laatste voorwaarde uit het vorige punt betreft, moet worden opgemerkt dat er in de gevoegde zaken die hebben geleid tot het door verzoeker in het hoofdgeding aangevoerde arrest van 25 november 1986, Klensch e.a. (201/85 en 202/85, Jurispr. blz. 3477), juist sprake was van een ongelijke behandeling tussen producenten in een lidstaat als gevolg van een door die lidstaat vastgestelde maatregel tot uitvoering van een gemeenschapsrechtelijke verplichting die hen raakte. In die context heeft het Hof in punt 11 van dat arrest geoordeeld dat wanneer de betrokken gemeenschapsregeling op verschillende wijzen kan worden toegepast, de lidstaten niet mogen kiezen voor de mogelijkheid waarvan de toepassing op hun grondgebied al dan niet rechtstreeks zou leiden tot een discriminatie in de zin van artikel 40, lid 3, EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34, lid 2, EG) tussen de betrokken producenten.
- 57 Wanneer, zoals in het hoofdgeding, de decentrale overheden van een lidstaat bevoegd zijn voor de vaststelling van de minimumeisen inzake GLMC in de zin van artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, kan het loutere feit dat de door die verschillende overheden vastgestelde maatregelen verschillen, geen discriminatie vormen. Die maatregelen moeten, zoals blijkt uit punt 50 van het onderhavige arrest, verenigbaar zijn met de verplichtingen die voor de betrokken lidstaat uit die verordening voortvloeien.
- 58 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat, wanneer decentrale overheden volgens het constitutionele bestel van een lidstaat wetgevende bevoegdheid hebben, de loutere vaststelling door die overheden van verschillende normen inzake GLMC als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, geen met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie vormt.

## Kosten

<sup>59</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een lidstaat kan onder de normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001, eisen opnemen inzake het onderhoud van zichtbare wegen waarop openbare rechten van doorgang rusten, voor zover die eisen bijdragen tot de instandhouding van die wegen als landschapselementen, of, in voorkomend geval, tot de voorkoming van de achteruitgang van habitats.
- 2) Wanneer decentrale overheden volgens het constitutionele bestel van een lidstaat wetgevende bevoegdheid hebben, vormt de loutere vaststelling door die overheden van verschillende normen inzake goede landbouw- en milieuconditie als bedoeld in artikel 5 van en bijlage IV bij verordening nr. 1782/2003, geen met het gemeenschapsrecht strijdige discriminatie.

ondertekeningen