

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 3 lutego 2009 r.¹

Spis treści

I	— Wprowadzenie	I - 6359
II	— Ramy prawne	I - 6359
	A — Prawo wspólnotowe	I - 6359
	B — Prawo krajowe	I - 6362
III	— Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym	I - 6364
IV	— Pytania prejudycjalne	I - 6365
V	— Postępowanie przed Trybunałem	I - 6365
VI	— Podstawowe argumenty stron	I - 6366
	A — W przedmiocie pytania pierwszego	I - 6366
	B — W przedmiocie pytania drugiego	I - 6367
VII	— Ocena prawna	I - 6370
	A — W przedmiocie pytania pierwszego	I - 6370
	1. Aspekty związane z ochroną środowiska w rozporządzeniu nr 1782/2003	I - 6371
	a) Stosunek rolnictwa i ochrony środowiska w ramach WPR	I - 6371
	b) Zagadnienia ochrony środowiska w rozporządzeniu nr 1782/2003	I - 6372
	c) Podstawy prawne w prawie pierwotnym	I - 6374

1 — Język oryginału: niemiecki.

2. Kompetencje państw członkowskich do ustalania wymogów minimalnych	I - 6374
a) Rozporządzenie nr 1782/2003 jako delegacja prawodawcza	I - 6374
b) Konkretnie wykonanie rozporządzenia nr 1782/2003 w Anglii	I - 6376
i) Pojęcie „krajobraz” w rozumieniu rozporządzenia nr 1782/2003	I - 6376
ii) Fizjonomiczne pojęcie krajobrazu	I - 6377
iii) Geograficzne pojęcie krajobrazu	I - 6377
— Cechy topograficzne	I - 6377
— Definicja geograficznego pojęcia krajobrazu	I - 6378
c) Środek zmierzający do „zachowania cech krajobrazu”	I - 6379
d) Utrzymanie dróg jako środek „utrzymania” i „przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003	I - 6379
3. Wnioski	I - 6381
B — W przedmiocie pytania drugiego	I - 6382
1. W przedmiocie zdecentralizowanego wdrażania prawa wspólnotowego	I - 6382
a) Legislacja zdecentralizowana i zróżnicowana w ramach WPR	I - 6383
b) Autonomia państw członkowskich przy podziale ich kompetencji wewnętrznych	I - 6384
2. W przedmiocie zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji	I - 6386
a) Właściwe ramy odniesienia dla oceny nierównego traktowania	I - 6387
i) Odpowiednie zastosowanie kryteriów określania selektywności w prawie pomocy państwa	I - 6387
ii) Identyfikacja źródła dyskryminacji	I - 6389
b) Wnioski końcowe	I - 6391
VIII — Wnioski	I - 6392

I — Wprowadzenie

1. W niniejszym postępowaniu w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym High Court of Justice (England & Wales) (zwany dalej „sądem krajowym”) przedstawia Trybunałowi dwa pytania prejudycjalne w przedmiocie wykonania na poziomie państwa członkowskiego rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników².

2. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 5 ust. 1 i załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003, przy czym sąd krajowy zmierza w szczególności do ustalenia, czy państwa członkowskie uprawnione są do włączenia wymogów dotyczących utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, do wymienionych tam standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy okoliczność, że części terytorium posiadają różne standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 rozporządzenia Rady i załącznika IV do niego może prowadzić do niedozwolonej dyskryminacji ze względu na to, że krajowe uregulowania konstytucyjne przewidują, że różnym administracjom zdecentralizowanym przysługują kompetencje ustawo-

dawcze w stosunku do różnych części terytorium tego państwa członkowskiego.

3. Niniejszy wniosek został wydany w ramach sporu pomiędzy M. Horvathem (zwanym dalej „skarżącym”) a Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (sekretarzem stanu ds. środowiska, żywności i rolnictwa, zwanym dalej „pozwanym”), którego przedmiotem jest zgodność z prawem krajowego rozporządzenia wykonawczego ustanawiającego wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska obszarów rolnych w Anglii.

II — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

4. W dniu 29 września 2003 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 1782/2003, które weszło w życie z dniem 28 października 2003 r.

2 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270, s. 1).

5. Rozporządzenie Rady zostało przyjęte w celu systemu wspierania dochodów rolników poprzez Mechanizm Płatności Jednolitych (zwany dalej „MPJ”). MPJ ma na celu zapewnienie rolnikom minimalnego dochodu gwarantowanego, „rozdzielonego” od produkcji poprzez udzielenie im „uprawnień do płatności”, na podstawie których mogą oni składać co roku wnioski o płatności bezpośrednie. Otrzymanie rocznych płatności bezpośrednich w ramach MPJ — o ile rolnik złoży o nie wniosek — uzależnione jest od spełnienia określonych wymogów zwanych „wymogami wzajemnej zgodności” (art. 3).

6. Wymogi wzajemnej zgodności obejmują dwa elementy: „Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania” (art. 4), ustalane w przepisach wspólnotowych, oraz „Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska” (art. 5).

7. Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, że wszystkie grunty rolne, a w szczególności

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

8. Niespełnienie wymogów wzajemnej zgodności może spowodować zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 zmniejszenie lub anulowanie całkowitej kwoty płatności bezpośrednich, które mają zostać przyznane w danym roku kalendarzowym.

9. Załącznik IV do rozporządzenia stanowi:

„Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określone w art. 5

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

B — *Prawo krajowe*

10. W 1998 r. parlament Zjednoczonego Królestwa przyjął przepisy ustawowe przewidujące system rządów zdecentralizowanych w odniesieniu do Walii, Irlandii Północnej i Szkocji. Generalnie, co się tyczy kwestii zdecentralizowanych, rząd Zjednoczonego Królestwa działa wyłącznie w odniesieniu do Anglii.

11. Uregulowane ustawowo relacje pomiędzy rządem Zjednoczonego Królestwa a administracjami zdecentralizowanymi uzupełnia Devolution Memorandum of Understanding, które ma na celu bardziej szczegółowe określenie tych relacji w formie oświadczenia woli politycznej. Zgodnie z ustawodawstwem decentralizacyjnym oraz Memorandum of Understanding do administracji zdecentralizowanych należy wykonywanie zobowiązań wynikających z przepisów wspólnotowych dotyczących zagadnień zdecentralizowanych. Zgodnie z ustawodawstwem decentralizacyjnym dla ministrów Zjednoczonego Królestwa zastrzeżone są kompetencje w zakresie ingerowania w miarę konieczności w celu zapewnienia wykonania tych zobowiązań. Zgodnie z ustawodawstwem decentralizacyjnym wszelkie działania lub akty legislacyjne administracji zdecentralizowanych, które byłyby w jakikolwiek sposób niezgodne z prawem wspólnotowym, są sprzeczne z prawem. Administracje zdecentralizowane są w sposób bezpośredni odpowiedzialne przed swoimi sądami krajowymi — w taki sam sposób jak rząd Zjednoczonego Królestwa — za uchybienia w zakresie transpozycji lub stosowania prawa wspólnotowego.

12. Co do zasady wspólna polityka rolna w ogólności oraz wykonanie rozporządzenia Rady w szczególności stanowią kwestie zdecentralizowane i dlatego leżą w kompetencji każdej spośród administracji zdecentralizowanych. Celem wypełnienia swych zobowiązań wynikających z art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003 pozwany (działając wyłącznie w odniesieniu do Anglii) oraz każda z administracji zdecentralizowanych przyjęły odrębne rozporządzenia wykonawcze, w których określone zostały częściowo odmienne wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

13. Odnosne rozporządzenie wykonawcze dla Anglii stanowi Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) 2004 [(rozporządzenie w sprawie mechanizmów wsparcia i płatności jednolitych w ramach wspólnej polityki rolnej (wzajemna zgodność) (Anglia) z 2004 r.] SI 2004/3196 (zwane dalej „angielskim rozporządzeniem wykonawczym”), które weszło w życie w Anglii w dniu 1 stycznia 2005 r.

14. W pkt 26–29 angielskiego rozporządzenia wykonawczego pozwany włączył wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, do swoich standardów w zakresie

zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Są one zdefiniowane m.in. następująco:

„26. Rolnikowi nie wolno:

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

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

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

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

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

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

2) W niniejszym ustępie »minimalna szerokość« w odniesieniu do drogi posiada to samo znaczenie co w Schedule 12A do Highways Act 1980.

29. W pkt 26, 27 i 28 niniejszego Schedule

»ścieżka konna«, »jezdnia«, »ścieżka na miedzy«, »ścieżka piesza« oraz »jezdnia utwardzona« posiadają znaczenie nadane im w sekcji 329(1) Highways Act 1980,

»droga publiczna« posiada znaczenie nadane jej w sekcji 328 Highways Act 1980, a

»widoczna« oznacza, że droga jest widoczna dla idącej lub jadącej wzdłuż niej osoby o normalnym wzroku”.

15. Żadne z rozporządzeń wykonawczych przyjętych przez administrację zdecentralizowane nie zawiera wymogów odpowiadających pkt 26–29 angielskiego rozporządzenia wykonawczego.

16. Sąd krajowy streścił skutki prawne odnoszących przepisów Highways Act 1980 w następujący sposób:

„Naruszenie nawierzchni ścieżki pieszej, ścieżki konnej lub innej drogi publicznej, która nie składa się z jezdnii utwardzonej ani takiej jezdnii nie obejmuje, stanowi wykroczenie na podstawie sekcji 131A. Sekcja 134 dopuszcza zaoranie ścieżek pieszych i konnych innych niż ścieżki na miedzach, jednakże nakłada kary za nienaprawienie ich w określonym terminie. Utrudnianie swobodnego przechodu po drodze publicznej jest

karalne na podstawie sekcji 137. Na mocy sekcji 146(1) właściciel gruntu jest zobowiązany do utrzymania przełazu, bramy lub podobnej konstrukcji. Punkty 26–28 odpowiadają zatem w znacznym stopniu przepisom Highway Act 1980, obowiązującym jednakże tylko w odniesieniu do widocznych dróg, na których obowiązuje prawo przechodu. [...]”.

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

17. Skarżący jest rolnikiem i współnikiem zarządzającym w gospodarstwie rodzinnym w hrabstwie Suffolk w Anglii. Posiada on uprawnienie do płatności z tytułu MPJ. Jego grunty obciążone są publicznymi służebnościami drogowymi zgodnie z odpowiednimi przepisami angielskimi.

18. Skarżący zwrócił się do sądu krajowego z wnioskiem o przeprowadzenie sądowej kontroli pkt 26–29 angielskiego rozporządzenia wykonawczego. Podnosi on, że przyjęcie wymogów dotyczących utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, narusza prawo wspólnotowe. Z jednej strony drogi publiczne nie są obszarami rolnymi. Z drugiej strony angielskie rozporządzenie wykonawcze narusza wspólnotową zasadę równości, ponieważ żadne z rozporządzeń wykonawczych przyjętych przez pozostałe administracje zdecentralizowane w Zjednoczonym Królestwie nie zawiera równoważnych przepisów.

19. Sąd krajowy postanowił zatem zwrócić się do Trybunału zgodnie z art. 234 WE o wykładnię rozporządzenia nr 1782/2003. Pozwany wniósł odwołanie przeciwko temu postanowieniu, które zostało oddalone przez Court of Appeal.

(WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001:

IV — Pytania prejudycjalne

20. Court of Appeal postanowieniem z dnia 11 lipca 2007 r. przedstawił Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne postawione przez High Court:

„W przypadku gdy państwo członkowskie ustanowiło zdecentralizowany system rządów, w którym państwowe organy centralne zachowują kompetencje do działania w stosunku do całego obszaru państwa członkowskiego w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań państwa członkowskiego na mocy prawa wspólnotowego wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999,

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

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

V — Postępowanie przed Trybunałem

21. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 14 września 2007 r.

22. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy Zjednoczonego Królestwa i niemiecki, a także Komisja przedstawili uwagi na piśmie w terminie wyznaczonym w art. 23 statutu Trybunału.

23. W rozprawie w dniu 26 listopada 2008 r. wzięli udział i przedstawili swoje uwagi przedstawiciele procesowi skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym, rządów Zjednoczonego Królestwa, Republiki Federalnej Niemiec, Irlandii, a także Komisji.

VI — Podstawowe argumenty stron

A — *W przedmiocie pytania pierwszego*

24. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym prezentuje pogląd, że przewidziane przez angielskie rozporządzenie wykonawcze utrzymywanie dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, nie należy do wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które państwa członkowskie mogą definiować zgodnie z art. 5 ust. 1 i załącznikiem IV do rozporządzenia nr 1782/2003. Należą do nich raczej zachowanie cech krajobrazu, struktury gospodarstw oraz przeciwdziałanie niszczeniu siedlisk naturalnych. Skarżący wskazuje ponadto, że art. 43 rozporządzenia nr 1782/2003 wyłącza wyraźnie ścieżki na

gruntach rolnych, jeśli są one użytkowane jako powierzchnie pastwiskowe, oraz wnioskując z tego, że prawo publicznego przechodu nie może wchodzić w zakres stosowania rozporządzenia, ponieważ odnosi się do dróg. Poza tym rozporządzenie nr 1782/2003 przyjmuje wspólne regulacje dla Wspólnoty, które zabraniają państwom członkowskim nieuwzględniania albo rozszerzania na określonych obszarach ich terytorium wymogów minimalnych.

25. Nawet gdyby sporne przepisy angielskie zostały uznane za przepisy dotyczące ochrony środowiska, nie stanowiłyby wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Skoro rozporządzenie nr 1782/2003 posiada podstawę prawną w zapisach traktatu w dziedzinie rolnictwa, element ochrony środowiska w tych wymogach minimalnych nie może być traktowany jak przepis samodzielny, zawierający wyłącznie kryteria ochrony środowiska. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1782/2003 jedynie instytucje wspólnotowe uprawnione są do ustanowienia podstawowych wymogów w dziedzinie środowiska.

26. Zdaniem *rządu Zjednoczonego Królestwa* na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Odnosi się on przy tym do genezy rozporządzenia nr 1782/2003 oraz w szczególności do wyraźnego włączenia kwestii związanych z ochroną środowiska do jego przepisów, przede wszystkim w art. 5.

27. Rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi, że wymienione w załączniku IV zachowanie cech krajobrazu zawiera w sobie utrzymanie dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu. Pojęcie to należy rozumieć szeroko, ponieważ pojęcie „krajobrazu” w prawodawstwie Wspólnoty dotyczącym ochrony środowiska obejmuje m.in. elementy stworzone przez człowieka, także elementy o wartości historycznej, kulturalnej albo archeologicznej, przy czym uznaje ono okoliczność, że krajobraz stanowi istotną część środowiska. Byłoby zatem ze szkodą dla celów art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003 związanych z ochroną środowiska, gdyby pojęcie cech krajobrazu było rozumiane w sposób zawężający, mianowicie w taki sposób, że prawa publicznego przechodu na ścieżkach i ścieżkach konnych byłyby wyłączone. Ponadto zgodnie z załącznikiem IV te „normy” są związane z „kwestiami” zapewnienia „minimalnego poziomu utrzymania” oraz „przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych”.

28. *Komisja* podnosi, że przedmiotem pytania pierwszego jest zakres uprawnień dyskrejonalnych, który art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznik IV do niego przyznaje państwom członkowskim. Jej zdaniem państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą przy definiowaniu wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, a zatem w zależności od państwa członkowskiego czy nawet regionu mogą występować istotne różnice w poszczególnych wymogach minimalnych. Ponadto niektóre pojęcia zawarte w załączniku IV, takie jak „stosowanie odpowiednich maszyn” albo „cechy krajo-

brazu”, są tak ogólne, że przyznają one państwom członkowskim szeroki zakres wykładni.

29. Komisja wyjaśnia, że pojęcie „cechy krajobrazu” jest punktem kluczowym sporu przed sądem krajowym, przy czym państwo członkowskie ma pełne prawo uważać, że utrzymanie dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, jest odpowiednie dla ochrony siedlisk naturalnych przed zniszczeniem, co jest także „kwestią”, o której mowa w załączniku IV. Podobnie państwo członkowskie może uważać drogi za „cechy krajobrazu”. Ponadto jej zdaniem zwrot „zgodna z ochroną środowiska”, kiedy mowa o „kulturze rolnej” w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003, upoważnia państwa członkowskie do zdefiniowania wymogów minimalnych dla celów związanych wyłącznie z polityką ochrony środowiska. Nie ma żadnej sprzeczności pomiędzy podstawą prawną rozporządzenia nr 1782/2003 a włączeniem celów polityki ochrony środowiska do jego przepisów, ponieważ już art. 6 WE przewiduje uwzględnienie kwestii związanych z ochroną środowiska przy definiowaniu i wdrażaniu innych polityk wspólnotowych, włącznie z polityką rolną.

B — W przedmiocie pytania drugiego

30. *Skarżący* wskazuje, że występuje odmienne traktowanie w podobnych sytuacjach wewnątrz Zjednoczonego Królestwa

będącego jednym państwem. Ta okoliczność zwiększa presję na angielskich rolników, którzy podobnie jak rolnicy z innych części kraju chcieliby otrzymać całość swoich uprawnień do płatności. Takie odmienne traktowanie nie jest obiektywnie uzasadnione i narusza zatem ogólną zasadę prawną zabraniającą dyskryminacji, którą każde państwo członkowskie powinno przestrzegać, przede wszystkim przy wdrażaniu prawa wspólnotowego, bez względu na jego krajowe przepisy konstytucyjne albo wewnętrzny podział kompetencji ustawodawczych. Ponadto takie odmienne traktowanie stoi w sprzeczności z zapisami traktatu dotyczącymi rolnictwa.

31. Nawet jeśli art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje, że państwo członkowskie może ustanowić wymogi minimalne na poziomie krajowym albo regionalnym, skarżący twierdzi, iż nie oznacza to, że prawodawca wspólnotowy przyznaje rządowi regionalnym państw członkowskich uprawnienie ustanawiania wymogów minimalnych. Ponadto wyrażenie „poziom regionalny” odnosi się do stref, których odrębność uzasadniona jest przez kryteria przewidziane przepisami rozporządzenia, a nie należy go rozumieć na przykład w znaczeniu politycznym. Niezależnie od tego, nawet jeżeli art. 5 ust. 1 pozostawia państwu członkowskiemu decyzję co do tego, na jakim poziomie powinno ustanowić wymogi minimalne, państwo członkowskie jest zobowiązane do zapobiegania wszelkim naruszeniom wspólnotowych zasad równości i niedyskryminacji na swoim terytorium.

32. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* proponuje, aby na pytanie drugie udzielić odpowiedzi przeczącej. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że państwa członkowskie są uprawnione do wypełniania swoich zobowiązań wspólnotowych poprzez wydanie przepisów na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym. Odpowiednio do tego wykonanie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 w Zjednoczonym Królestwie na poziomie regionalnym jest zgodne z prawem wspólnotowym. Uznając w swoim orzecznictwie prawo państw członkowskich do przyjmowania przepisów wykonawczych na poziomie regionalnym, Trybunał wyszedł z założenia, że odmienny sposób wykonania przez władze regionalne nie stanowi dyskryminacji sprzecznej z prawem wspólnotowym. Dyskryminacja w rozumieniu prawa wspólnotowego mogłaby wystąpić jedynie w sytuacji, gdyby ten sam ustawodawca traktował odmiennie identyczne stany faktyczne. Taki wniosek jest logiczny, ponieważ odmiennie sposoby wykonania w poszczególnych regionach co do zasady nie są bardziej dyskryminujące niż odmiennie sposoby wykonania w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto okoliczność, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 wspomina o zdefiniowaniu wymogów minimalnych „na poziomie krajowym lub regionalnym”, wskazuje, że państwo członkowskie może wypełniać swoje zobowiązania na poziomie regionalnym albo lokalnym, przy czym oczywiście możliwość ta nie zależy z pewnością od wyrażonej wzmianki.

33. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* argumentuje wreszcie, że takie podejście zgodne jest z zasadą subsydiarności, a także z leżącą u jej podstaw zasadą, według której decyzje powinny być podejmowane tak blisko obywatela, jak to tylko możliwe.

34. *Rząd niemiecki*, którego uwagi dotyczą wyłącznie pytania drugiego, również proponuje, aby na pytanie drugie udzielić odpowiedzi przeczącej. Jego zdaniem odmienne wymogi minimalne w poszczególnych częściach terytorium, które są ustanawiane przez różne organy zdecentralizowane, nie naruszają ogólnego wspólnotowego zakazu dyskryminacji, ponieważ już tu nie występuje nierówne traktowanie. Prawo wspólnotowe uznaje krajowe struktury konstytucyjne i podział kompetencji do wykonywania prawa wspólnotowego, w szczególności kompetencje jednostek terytorialnych. W tym kontekście dla oceny nierównego traktowania właściwymi ramami odniesienia nie jest całe państwo członkowskie, lecz raczej właściwa jednostka terytorialna, która wykonuje prawo wspólnotowe w ramach swoich kompetencji.

35. Rząd niemiecki podnosi ponadto, że ewentualne nierówne traktowanie poprzez przewidziany prawem krajowym, w szczególności prawem konstytucyjnym, podział kompetencji w danym państwie członkowskim pomiędzy władze centralne i zdecentralizowane jest obiektywnie uzasadnione.

36. *Komisja* zwraca uwagę na to, że zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 państwa członkowskie ustanawiają wymogi minimalne na poziomie krajowym lub regionalnym. Nie wygląda na to, żeby prawodawca wspólnotowy uważał jednolite podejście w każdym państwie członkowskim za

niezbędne. Nawet gdyby uznać pogląd, że regionalizacja wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska dopuszczona jest wyłącznie pod warunkiem, że jest ona zgodna z różnymi celami regionów, jest znacznie bardziej prawdopodobne, że prawodawca wspólnotowy pozostawił po prostu każdemu państwu członkowskiemu w celu wydania niezbędnych norm wybór odpowiedniego poziomu regulacji w ramach jego aktualnego systemu politycznego.

37. W odniesieniu do kwestii dyskryminacji Komisja jest zdania, że nierówne traktowanie może prowadzić do takiego rodzaju dyskryminacji w rozumieniu prawa wspólnotowego, wyłącznie jeżeli można je przypisać jednemu źródłu. W tym względzie nie może zostać przyjęty argument skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo jest podmiotem dyskryminującym, ponieważ z jednej strony ciąży na nim odpowiedzialność za wypełnianie zobowiązań wspólnotowych, a z drugiej strony wybrało ono taki sposób wykonania spornych przepisów, który powoduje dyskryminację. Komisja wskazuje, że żaden przepis traktatu nie podważa zdecentralizowanej struktury niektórych państw członkowskich. Każdemu państwu członkowskiemu przysługuje natomiast prawo do określenia poziomu politycznego, na którym regulowane są określone sprawy, włączając zobowiązania płynące z prawa wspólnotowego, o ile cel odpowiedniej regulacji wspólnotowej zostaje osiągnięty. Okoliczność, że dla ministrów Zjednoczonego Królestwa zastrzeżono uprawnienie do ingerowania w dziedziny zdecentralizowane, nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy.

38. *Rząd irlandzki* poparł na rozprawie co do zasady pozycję rządu Zjednoczonego Królestwa oraz Komisji. W przedmiocie pytania drugiego wskazał on, że państwa członkowskie są zasadniczo uprawnione do samodzielnego i zgodnego z ich przepisami konstytucyjnymi decydowania o sposobie transpozycji prawa wspólnotowego do porządku krajowego. Warunkiem jest jednak, aby wydane przepisy nie wykraczały poza przyznany zakres uprawnień dyskrecjonalnych oraz aby spełnione zostały wymogi prawa wspólnotowego. Rozbieżności w ramach konkretnej transpozycji są zatem dopuszczalne zgodnie z prawem wspólnotowym i nie stanowią dyskryminacji podmiotów prawnych.

39. Rząd irlandzki wyraża ponadto swe zaniepokojenie, że przeciwna wykładnia Trybunału mogłaby zagrozić transgranicznej współpracy Irlandii i Zjednoczonego Królestwa w sprawach, które wchodzą w zakres kompetencji władz Irlandii Północnej, jak na przykład w dziedzinach rolnictwa i ochrony środowiska.

VII — Ocena prawna

A — W przedmiocie pytania pierwszego

40. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza w zasadzie do ustalenia, czy przewidziane w angielskim rozporządzeniu wykona-

wczym zobowiązanie rolników do zapewnienia utrzymania dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, objęte jest rozporządzeniem nr 1782/2003. W tym celu musiałoby ono zostać zaliczone do wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w rozumieniu art. 5 ust. 1.

41. Inną ważną kwestią sporną w niniejszym postępowaniu, którą należy moim zdaniem rozważyć na wstępie, jest to, czy rozporządzenie nr 1782/2003 upoważnia władze krajowe także do wydania przepisów w zakresie polityki ochrony środowiska. Podczas gdy rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja potwierdzają taką kompetencję, jest ona zasadniczo podawana w wątpliwość przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym³.

42. Odpowiedź na te pytania wymaga dokonania wykładni rozporządzenia nr 1782/2003, przy czym musi ono dla lepszego rozumienia jego celu normatywnego być rozważane przede wszystkim w swoim ogólnym kontekście, jako środek prawodawczy mający na celu wdrożenie wspólnej polityki rolnej (WPR). Należy zatem na wstępie naświetlić jego genezę historyczno-polityczną. Następnie należy rozważyć odpowiednie przepisy rozporządzenia oraz jego podstawy prawne w prawie pierwotnym.

3 — Zobacz pkt 49 skargi.

1. Aspekty związane z ochroną środowiska w rozporządzeniu nr 1782/2003

a) Stosunek rolnictwa i ochrony środowiska w ramach WPR

43. Rolnictwo przez długi czas grało pionierską rolę w procesie integracji europejskiej. WPR była jedną z pierwszych dziedzin, w których państwa członkowskie zrezygnowały z części swojej suwerenności na rzecz Wspólnoty oraz na którą przeznaczyły wydatki z budżetu Wspólnoty stanowiące największą jego część. Pionierska rola wynika ze szczególnej sytuacji w latach powojennych i jej znaczenia dla zaopatrzenia ludności: WPR została początkowo rozwinięta w celu zapewnienia zaopatrzenia w żywność, stabilizacji rynków i odpowiedniego standardu życia ludności rolniczej⁴.

44. Podczas gdy WPR jeszcze w latach 60. ze względu na zaawansowanie jej zintegrowania uważana była za motor integracji, z czasem

w wyniku różnego rodzaju niewłaściwego rozwoju stała się w pewnym zakresie obciążeniem dla Wspólnoty. Postęp techniczny, intensywne metody produkcji oraz związane z tym generowanie nadwyżek doprowadziło do narastającego pogorszenia środowiska. W związku z tymi nowymi zagrożeniami dla środowiska wysiłki Wspólnoty zostały skierowane na nową orientację i reformę WPR, m.in. na równowagę pomiędzy produkcją i ochroną środowiska⁵.

45. Szczególne znaczenie na drodze do wspólnotowego prawa rolnego uwzględniającego ochronę środowiska miała przyjęta przez Radę Europejską w dniu 26 marca 1999 r. w Berlinie „Agenda 2000”⁶, która przewidywała nowy europejski model rolnictwa, w którym kwestie związane z ochroną środowiska powinny grać większą rolę. Warto wspomnieć ponadto o przedstawionym przez Komisję w dniu 10 lipca 2002 r. okresowym przeglądzie reformy WPR⁷, który został przyjęty przez szefów państw i rządów do „Agendy 2000” i w którym zalecali oni w odniesieniu do całego gospodarstwa uzależnienie płatności jednolitych niezależnych od produkcji i dotyczących danego gospodarstwa od wypełnienia wiążących standardów „Cross-Compliance” w dziedzinach

4 — W. Schwartz, *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, red. Heinz Mayer, art. 32, pkt 6, s. 17, wyjaśnia, że włączenie sektora rolnego do wspólnego rynku było z początku przedmiotem zaciekłych sporów z powodów militarnych i politycznych. W tym kontekście decyzja państw założycielskich EWG o uwspólnotowaniu także sektora rolnego jest nie do przecenienia. Po traumatycznych doświadczeniach obu wojen światowych i latach głodu była ona długotrwałym wspierającym pokój środkiem o tym samym znaczeniu, co połączenie krajowych przemysłów wydobywczych i stalowych w Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. R. Priebe, R. Mögele, *Agrarrecht*, w: M. Dausen (red.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, t. 1, cz. G, pkt 2, s. 3, wskazują, że obecna sytuacja europejskiej polityki rolnej może być rozumiana wyłącznie w kontekście sytuacji wyjściowej istniejącej w momencie utworzenia Wspólnoty. Rolnictwo w Europie pod koniec lat 50. było naznaczone w dużym stopniu przez cel bezpieczeństwa zaopatrzenia, a także przez relatywne zacofanie w zakresie rozwoju i przychodu w stosunku do innych gałęzi przemysłu.

5 — Zdaniem I. Heusera, *Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik*, *Jahrbuch des Agrarrechts*, red. C. Callies i in., Köln 2006, s. 187, rolnictwo obecnie nadal charakteryzuje się tym, że postęp techniczny, intensywne metody produkcji oraz związane z tym generowanie nadwyżek idzie w parze ze zwiększającym się obciążeniem dla Wspólnoty.

6 — Zobacz konkluzje Rady Europejskiej z dnia 26 marca 1999 r. w Berlinie w sprawie treści reformy WPR. Zawierają one stwierdzenia: „Treść tej reformy zapewnia, że rolnictwo jest wielofunkcyjne, efektywne i konkurencyjne oraz rozdzielone jest na całym europejskim obszarze (włączając w to regiony o szczególnych trudnościach), że jest ono w stanie chronić krajobraz, utrzymywać obszary naturalne i wnieść istotny wkład w witalizację obszarów wiejskich oraz że spełnia ono potrzeby i oczekiwania konsumenta w odniesieniu do jakości i bezpieczeństwa środków spożywczych, ochrony środowiska i ochrony zwierząt”.

7 — Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2002 r., COM(2002) 394 wersja ostateczna, s. 22.

środowiska, bezpieczeństwa i jakości środków spożywczych oraz ochrony zwierząt.

b) Zagadnienia ochrony środowiska w rozporządzeniu nr 1782/2003

46. Odpowiednie podejście zostało wprowadzone już przez horyzontalne rozporządzenie (WE) nr 1259/1999⁸, którego art. 3 nakładał na państwa członkowskie zobowiązanie do wydania przepisów w zakresie ochrony środowiska⁹. Dokonało ono ujednolicenia płatności bezpośrednich i uzależnienia ich od warunków związanych z ochroną środowiska. Rozporządzenie to uwzględniało już, tak jak wydane później rozporządzenie nr 1782/2003, które jest przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aspekty ochrony gleby. Podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem nr 1259/1999 państwom członkowskim przysługiwał jednak jeszcze zakres uznania w odniesieniu do stosowania wymogów ochrony, na mocy rozporządzenia nr 1782/2003 środkowi temu podlegają wszyscy pobierający płatności bezpośrednie¹⁰.

47. Z genezy rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że chciano nadać większą wagę zagadnieniom polityki ochrony środowiska niż w pierwotnym projekcie Komisji¹¹. Zobowiązanie państw członkowskich zgodnie z art. 5 ust. 1 do zapewnienia, aby wszystkie grunty rolne były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej „zgodnej z ochroną środowiska”, zostało dodane później w toku procedury legislacyjnej. Podobnie miała się sprawa z zawartym w art. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 zasadniczo podobnie sformułowanym zobowiązaniem rolnika pobierającego płatności bezpośrednie, którego zadaniem jest wypełnienie wymogów ustanowionych przez państwa członkowskie na swoim gospodarstwie.

8 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 160, s. 113).

9 — Artykuł 3 rozporządzenia nr 1259/1999, noszący tytuł „Wymogi ochrony środowiska”, przewiduje w ust. 1, co następuje: „Jeśli chodzi o działalność rolniczą, objętą zakresem niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie podejmują takie środki w zakresie ochrony środowiska, jakie uważają za właściwe, biorąc pod uwagę sytuację wykorzystywanych gruntów rolnych lub danej produkcji, i jakie odzwierciedlają potencjalny wpływ na środowisko. Środki te mogą obejmować: — wsparcie w zamian za zobowiązania agrośrodowiskowe, — ogólne, obligatoryjne wymogi ochrony środowiska, — szczególne wymogi ochrony środowiska, które warunkują przyznanie płatności bezpośrednich”. W. Schwartz, op.cit. (ww. w przypisie 4), art. 34, pkt 13, s. 31, rozumie ten przepis jako upoważnienie dla państw członkowskich do przyjęcia odpowiednich środków dotyczących środowiska. V. Adam, *La réforme de la politique agricole commune de l'Union*, t. I, Paris 2001, s. 266, podkreśla znaczenie uwarunkowania politycznego związanego z ochroną środowiska poprzez przyjęcie przytoczonej powyżej klauzuli. Autorka określa ją jako znaczący postęp w polityce środowiskowej w ramach WPR.

10 — Zobacz D. Bianchi, *La Politica Agricola Comune (PAC)*, Guezzano 2007, s. 46, który wskazuje na rozszerzenie uwarunkowania związanego z polityką środowiskową od czasu reformy z roku 1999.

48. Ten dodatek obok zobowiązania do utrzymywania gruntów rolnych “w dobrej kulturze rolnej” ma daleko idące skutki dla wykładni rozporządzenia nr 1782/2003, ponieważ można z niego wnioskować, że z punktu widzenia prawodawcy wspólnotowego oba cele należy traktować jako równorzędne.

11 — Wniosek Komisji z dnia 21 stycznia 2003 r. dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia wspólnotowych zasad płatności bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej i zasad wspierania producentów określonych roślin uprawnych, COM(2003) 23 wersja ostateczna.

49. Należy przy tym podkreślić okoliczność, że art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1782/2003 zawiera legalną definicję pojęcia „działalność rolnicza”, która obok klasycznych działalności obejmuje również wyraźnie „utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zgodnie z art. 5”.

50. Do tego należy stwierdzić, że zobowiązanie utrzymania w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska dotyczy bez wyjątku „wszystkich gruntów rolnych, a w szczególności gruntów, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych”. Regulacja ta uzasadniona jest w motywie 3 rozporządzenia nr 1782/2003, z którego wynika, że jego cel normatywny polega na przeciwdziałaniu sytuacji zaniechania uprawy gruntów rolnych. Sens tej regulacji leży ponadto w uzyskaniu potencjalnej użyteczności gruntów rolnych dla celów rolnictwa na przyszłość. Widać z tego, że prawodawca wspólnotowy był przy tym świadomy ścisłego związku pomiędzy ochroną środowiska a rolnictwem.

51. Charakterystyczne dla przedstawionej powyżej reformy WPR, która przyznaje centralne znaczenie ochronie środowiska¹², jest ponadto wyrażone w rozporządzeniu nr 1782/2003 polityczne uwarunkowanie w rozumieniu uzależnienia płatności bezpośrednich od spełnienia wiążących przepisów dotyczących podstawowych wymogów ochrony środowiska. Wskazuje na to wyraźnie motyw 2. Podobnie ma się sprawa z podkreśloną w motywie 24 koniecznością uzależnienia jednolitej płatności na gospodarstwo

od wypełnienia wymogów zgodności m.in. w dziedzinie ochrony środowiska.

52. Wreszcie zawarta w załączniku IV konieczność „przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych” oraz „zachowania cech krajobrazu”, mająca raczej charakter polityki środowiskowej niż rolnej, dowodzi, że rozporządzenie nr 1782/2003 zmierza częściowo również do celów związanych wyłącznie z polityką ochrony środowiska oraz upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich środków.

53. Z powyższych rozważań widać, że WPR rozwinęła się w politykę wspólnotową, mającą na uwadze ochronę środowiska. Rozporządzenie nr 1782/2003 odzwierciedla tę politykę w ten sposób, że niezależnie od położenia nacisku na aspekty rolnicze realizuje ono również cele polityki ochrony środowiska¹³. W konsekwencji państwa członkowskie zgodnie z art. 5 ust. 1 i załącznikiem IV upoważnione są również do działania w interesie ochrony środowiska.

12 — Zobacz pkt 43–46 niniejszej opinii.

13 — L. Dubois, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, 3. Aufl., s. 315 i nast., wskazują na nowości, które przyniosła nowa wspólna polityka rolna. Zaliczają się do nich ochrona konsumenta, rolnictwa i środowiska oraz stabilność cen. Wskazują oni dalej na wzmocnione stosowanie uwarunkowania związanego z polityką ochrony środowiska poprzez wydanie rozporządzenia nr 1782/2003.

c) Podstawy prawne w prawie pierwotnym

54. Ten wniosek jest również zgodny z wymogami prawa pierwotnego. Rada oparła rozporządzenie nr 1782/2003 na traktacie, w szczególności na art. 36 WE, 37 WE i art. 299 ust. 2 WE, a zatem na przepisach dotyczących polityki rolnej.

55. Nie wyklucza to jednak włączenia treści związanych z polityką ochrony środowiska, tym bardziej że sformułowany w traktacie amsterdamskim jako klauzula horyzontalna art. 6 WE stanowi, iż przy ustalaniu i wdrażaniu wszelkich polityk i działań Wspólnoty muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Przepis ten odpowiada zasadzie, że wszystkie środki wspólnotowe muszą brać pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Zakłada on, że środek wspólnotowy nie należy do polityki w zakresie ochrony środowiska tylko dlatego, że bierze on pod uwagę jej wymogi¹⁴.

14 — Zobacz wyrok z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie C-62/88 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. I-1527, pkt 20. Niezależnie od tego w przypadku rozporządzenia nr 1782/2003 nacisk w działalności Wspólnoty położony jest wyraźnie na dziedzinie rolnictwa.

56. Instrument art. 6 WE ma na celu przede wszystkim zapewnienie osiągnięcia celów art. 2 WE, 3 WE i art. 174 ust. 1 WE¹⁵. Nie jest przy tym wykluczone, że w określonych sytuacjach ze względu na ten przepis traktatu ochrona środowiska może przeważać nad innymi celami WPR¹⁶.

2. Kompetencje państw członkowskich do ustalania wymogów minimalnych

a) Rozporządzenie nr 1782/2003 jako delegacja prawodawcza

57. Prawodawca wspólnotowy w dziedzinie WPR rzadko korzystał w wyczerpujący sposób ze swoich uprawnień regulacyjnych w taki sposób, że państwom członkowskim nie pozostawały żadne kompetencje prawodawcze. Zresztą traktat nie wymaga, aby prawodawca wspólnotowy regulował ostatecznie kwestie związane z polityką rolną. Prawodawca wspólnotowy może niektóre dziedziny albo poszczególne przedmioty regulacji

15 — Artykuł 6 WE odnosi się do wymienionych w art. 3 polityk i środków wspólnotowych. Artykuł 3 WE wymienia działania Wspólnoty, które mają realizować wymienione w art. 2 WE cele, tj. m.in. zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, wysoki poziom ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Wyjaśniono w ten sposób, że klauzula horyzontalna odnosi się do wszelkich działań Wspólnoty. Szczególne znaczenie dla środowiska przypisywane jest przy tym wspólnej polityce w dziedzinie rolnictwa [art. 3 lit. e)], wspólnej polityce w dziedzinie transportu [art. 3 lit. f)], tworzeniu i rozwijaniu sieci transeuropejskich [art. 3 lit. o)] oraz środkom w dziedzinach energetyki i turystyki [art. 3 lit. u)] [w ten sposób także J. Jahns-Böhm, *EU-Kommentar*, red. J. Schwarze, art. 6 WE, pkt 10, s. 277].

16 — Zdaniem I. Heuser, op. cit. (w.w. w przypisie 5), s. 201, ochrona gruntów może ze względu na klauzulę horyzontalną ochrony środowiska w art. 6 WE w niektórych sytuacjach przeważać nad innymi celami wspólnej polityki rolnej.

pozostawić uregulowaniom krajowym¹⁷, tym bardziej że państwa członkowskie grają centralną rolę we wdrażaniu prawa wspólnotowego na płaszczyźnie legislacyjnej i administracyjnej.

odpowiednio do przewidzianych w załączniku IV „ram”, które ze swojej strony składają się z szeregu „kwestii” i „norm”. Obie kategorie obejmują zarówno cele, jak i kryteria, które należy uwzględnić przy transpozycji wymogów. Rozporządzenie nr 1782/2003 ogranicza się zatem do wyznaczenia ogólnych ram regulacyjnych¹⁹, przy czym, jak słusznie wskazały rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja, przyznaje ono państwom członkowskim znaczny zakres uznania²⁰. Cięży na nich zatem obowiązek konkretyzacji wyznaczonych ram regulacyjnych na swoją odpowiedzialność we własnym porządku prawnym.

58. Miało to miejsce w niniejszym przypadku. Rozporządzenie nr 1782/2003 jest bowiem ukształtowane jako delegacja prawodawcza¹⁸, która przewiduje w sposób wyraźny zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia przepisów wykonawczych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 „wymogi minimalne” ustanawiane są

59. Dochodzi do tego szeroki zakres wykładni, wynikający z użycia kryteriów mających charakter klauzul generalnych oraz pojęć wymagających wykładni, jak na przykład „odpowiedniość” środków państw członkowskich lub maszyn, których należy użyć. W tym zakresie należy zgodzić się z poglądem rządu Zjednoczonego Królestwa i Komisji.

17 — W ten sposób R. Priebe, *Differenzierung und Dezentralisierung in der gemeinsamen Agrarpolitik, Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, s. 1350. Zobacz także V. Adam, op.cit. (ww. w przypisie 9), s. 178, która wskazuje na okoliczność, że określone rozporządzenia w dziedzinie WPR zawierają delegację prawodawczą dla państw członkowskich. Nie podaje to w wątpliwość ani wyłączności kompetencji Wspólnoty, ani bezpośredniego skutku rozporządzenia. Autorka wskazuje, że wiele rozporządzeń przyznaje państwom członkowskim szeroki zakres uznania, co nie pozwala w żadnym razie na wyciągnięcie wniosku o renacjonalizacji WPR. Pogląd ten dzielony jest również w: R. Priebe, R. Mögele, op.cit. (ww. w przypisie 4), pkt 19. G. Thiele, *Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG*, Berlin 1997, s. 76, rozróżnia pomiędzy rozporządzeniami, które nie pozostawiają państwu członkowskim żadnego zakresu uznania i dlatego mogą być stosowane bezpośrednio, oraz takimi rozporządzeniami, które albo przyznają wyraźnie państwu członkowskim uprawnienia regulacyjne w zakresie materialnym, albo nie przyjmują ostatecznych regulacji w taki sposób, że państwu członkowskim przysługuje z tego powodu zakres uznania.

18 — Należą do nich te rozporządzenia, które muszą zostać uzupełnione przez przepisy wykonawcze prawodawcy wspólnotowego lub ustawodawcy krajowego na podstawie wyraźnego albo dorozumianego upoważnienia lub zobowiązania (zob. W. Schroeder, w: *EU/EGV Kommentar*, red. R. Streinz, art. 249 WE, pkt 61; M. Ruffert, w: *EU/EGV Kommentar*, red. C. Callies, M. Ruffert, art. 249, pkt 43, s. 2133). Trybunał orzekł, że prawodawca wspólnotowy może w rozporządzeniu upoważnić państwo członkowskie do wydania przepisów wykonawczych (zob. wyroki: z dnia 11 listopada 1992 r. w sprawie C-251/91 Teulie, Rec. s. I-5599, pkt 13; z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania Zuccherifici, Rec. s. 2749, pkt 34).

19 — Podobnie P. Borghi, *Il regolamento N° 1782/2003 e le norme dell'organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, *Rivista di diritto agrario*, 2005, s. 100, który uważa, że załącznik IV udostępnia jedynie schemat (składający się z celów oraz instrumentów, które muszą być użyte dla ich urzeczywistnienia), którym państwa członkowskie są związane przy ustalaniu wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Podobnie także D. Bianchi, op.cit. (ww. w przypisie 10), s. 228, którego zdaniem prawodawca wspólnotowy stworzył jedynie ogólne ramy regulacyjne. Chciał w ten sposób przyznać państwu członkowskim szeroki zakres uznania i jednocześnie przenieść na nie dużą odpowiedzialność.

20 — R. Priebe, op.cit. (ww. w przypisie 17), s. 1360, wyjaśnia, że wspólnotowe prawo rolne wykonywane jest w przeważającej mierze przez państwa członkowskie. Wskazuje ona w tym kontekście na okoliczność, że we wspólnotowym prawodawstwie rolnym wprowadzone zostały zakresy uznania i różnicowania. Znalazły one swój wyraz w postaci kryteriów o charakterze klauzul generalnych.

b) Konkretne wykonanie rozporządzenia nr 1782/2003 w Anglii

i) Pojęcie „krajobraz” w rozumieniu rozporządzenia nr 1782/2003

60. Nie zwalnia to jednak państw członkowskich z obowiązku wydania przepisów wykonawczych zgodnych z prawem wspólnotowym. Rozporządzenie nr 1782/2003 stanowi prawne kryterium, według którego należy oceniać przepisy wykonawcze państw członkowskich²¹.

61. W przedmiocie centralnej kwestii, czy zobowiązanie rolników do zapewnienia utrzymania dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, może zostać zaliczone do wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w rozumieniu art. 5 ust. 1, rząd Zjednoczonego Królestwa zauważa, że takie działanie może być uznane za wymienioną w załączniku IV normę „Zachowanie cech krajobrazu”. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym temu jednak zaprzecza.

62. Powstaje zatem pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „cechy krajobrazu”. Skoro rozporządzenie nr 1782/2003 nie zawiera legalnej definicji tego pojęcia, wchodzi ono w zakres kompetencji interpretacyjnych Trybunału. Należy przy tym wziąć pod uwagę naturalne użycie językowe oraz kontekst, w którym pojęcie to na ogół jest stosowane.

63. Słowo „krajobraz”, zawierające się w tym pojęciu w angielskiej wersji językowej („landscape features”)²², wydaje się, poza znaczeniem dla sztuki, mieć znaczenie czysto fizjonomiczne i geograficzne²³. Moim zdaniem w niniejszym przypadku należy zbadać obie ostatnie kategorie.

21 — Jak Trybunał stwierdził w ww. w przypisie 18 wyroku w sprawie Eridania Zuccherifici, pkt 34, bezpośrednie obowiązywanie aktu prawnego upoważniającego państwo członkowskie do wydania danych przepisów krajowych powoduje, że sądy krajowe mogą badać zgodność tych przepisów z treścią rozporządzenia wspólnotowego.

22 — Podobnie także w niemieckiej („Landschaftselemente”), włoskiej („elementi caratteristici del paesaggio”), niderlandzkiej („landschapselementen”), portugalskiej („características das paisagens”) i szwedzkiej („landskapselement”) wersji językowej.

23 — Tak wyraźnie rozróżnione w *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 9. Aufl., 1971–1984, t. 14, s. 598.

ii) Fizjonomiczne pojęcie krajobrazu

bardziej że topografia jest pojęciem geograficznym.

64. Fizjonomiczne pojęcie krajobrazu oznacza nic innego jak „część powierzchni Ziemi widzianą z określonego miejsca albo określonego kierunku”²⁴. Drogi, na których obowiązuje w sposób widoczny prawo publicznego przechodu, a które z pewnego miejsca mogą zostać dostrzeżone na pierwszy rzut oka, musiałyby zgodnie z tą definicją zostać objęte pojęciem krajobrazu.

iii) Geograficzne pojęcie krajobrazu

66. Ściśle podążając za greckim pochodzeniem słowa „topografia”²⁶, dzisiejsze pojęcie naukowe oznacza z jednej strony „znajomość uwarunkowań lokalnych”, „opis położenia”, „kartografię”. Z drugiej strony jest ono także używane do opisanie samej konfiguracji lub struktury miejsca. Pojęcie „topografia” odnosi się zatem nie tylko do techniki przedstawiania określonej konfiguracji miejsca lub struktury powierzchni Ziemi na mapie, ale także do elementów, które należy odwzorować. Elementy te lub cechy topograficzne mogą pochodzić zarówno z natury, jak i działania ludzi²⁷. Do elementów stworzonych ludzką ręką zaliczają się, obok różnych budynków i infrastruktury, także drogi²⁸.

— Cechy topograficzne

65. Pojęcie „cechy krajobrazu” w załączniku IV do rozporządzenia nr 1782/2003 wykazuje jednak pewne semantyczne różnice w poszczególnych wersjach językowych. I tak we francuskiej wersji językowej mowa jest o „particularités topographiques”²⁵, co odnosi się do geograficznego pojęcia krajobrazu, tym

67. W tych okolicznościach nie nastrocza trudności określenie dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, jako cech topograficznych.

24 — Zgodnie z definicją zawartą w *Shorter Oxford English Dictionary*, 5. ed., 2002, t. 1, s. 1536, pod pojęciem „krajobraz” („landscape”) w języku angielskim należy rozumieć „an expanse of terrain or district which is visible from a particular place or direction; an expanse of (country) scenery”. Zgadza się ona z definicją tego samego pojęcia w języku francuskim („paysage”), która zgodnie z *Le Nouveau Petit Robert*, 2007, s. 1836, brzmi „étendue de terre qui s’offre à la vue”.

25 — Podobnie w hiszpańskiej wersji językowej („particularidades topográficas”).

26 — Pojęcie „topografia” jest pochodzenia greckiego i stanowi połączenie greckich słów „τόπος” (topos), co oznacza miejsce, i „γραφειν” (graphein) — pisać. „Topographien” oznacza w konsekwencji dosłownie „opisywać miejsce”.

27 — Zobacz wpis dotyczący pojęcia „topografia” w *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. ed., 1975, t. 11, s. 848 oraz w *Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary*, 1987, s. 1244.

28 — W ten sposób wpis dotyczący pojęcia mapy topograficznej („topographic map”) w *The New Encyclopaedia Britannica* (ww. w przypisie 27), t. 11, s. 848, zgodnie z którą odwzorowane są na niej elementy naturalne, jak i stworzone przez człowieka. Do ostatniej kategorii zaliczają się miasta i wioski, ulice, linie kolejowe, kanały, tamy, mosty, tunele, parki i inne elementy.

— Definicja geograficznego pojęcia krajobrazu

do wyodrębnienia teren zasadniczo kształtowany jest przez naturalne czynniki.

68. Niezależnie od tego geograficzne pojęcie krajobrazu obejmuje także cechy topograficzne. Oznacza ono zgodnie z definicją „określoną część powierzchni Ziemi, która poprzez swój wygląd zewnętrzny oraz poprzez współdziałanie występujących czynników geograficznych (w tym działania człowieka) posiada charakterystyczne cechy i w ten sposób odróżnia się od obszaru ją otaczającego”²⁹. Zgodnie z szerszą definicją pod pojęciem „krajobraz” w znaczeniu geograficznym rozumie się „część kraju albo region o charakterystycznych cechach topograficznych, tak jak został on uformowany lub zmieniony przez (na ogół naturalne) procesy albo czynniki”³⁰.

69. Zgodnie z tą definicją drogi, na których w sposób widoczny obowiązuje prawo publicznego przechodu, mogą stanowić „cechy krajobrazu” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003. Pierwsza z wymienionych wyżej definicji, opisująca geograficzne pojęcie krajobrazu, mówi mianowicie wyraźnie o tym, że część powierzchni Ziemi może zostać ukształtowana także przez działalność człowieka — taką jak budowa dróg. Druga definicja krajobrazu wydaje się takiego wpływu człowieka przynajmniej całkowicie nie wykluczać, chociaż stoi ona na stanowisku, że możliwy

70. Wynik wykładni, zgodnie z którym drogi, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, objęte są pojęciem „krajobraz”, jest poparty ponadto okolicznością, że ingerencja człowieka w naturę w żadnym wypadku nie może być uważana zawsze jedynie za szkodliwą, lecz uznawana jest za całkiem wartościowy czynnik kształtowania środowiska, na przykład w ramach architektury i kształtowania krajobrazu. Odpowiednio rozróżnia się obecnie pomiędzy „pierwotnym krajobrazem naturalnym” i stworzonym przez ludzki wpływ „krajobrazem kulturowym”³¹.

71. W konsekwencji dzisiejsze rozumienie wskazuje na okoliczność, że krajobrazy mogą być kształtowane przez elementy naturalne jak „drzewa, krzewy, zarośla, żywopłoty, kwiaty, trawy, wody i skały”, ale także przez sztuczne obiekty jak „pokłady, tarasy, place, chodniki, pawilony i studnie”³². Wszystko to przemawia za tym, że także elementy pochodzące z działalności ludzkiej, jak na przykład wytyczone ścieżki piesze i drogi polne, należy uważać za część krajobrazu w powyżej opisanym znaczeniu geograficznym.

29 — Zobacz *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (ww. w przypisie 23), t. 14, s. 598.

30 — W *Shorter Oxford Dictionary* (ww. w przypisie 24), t. 1, s. 1536, angielskie pojęcie „krajobraz” zostało zdefiniowane jako pojęcie geograficzne w sposób następujący: „a tract or region of land with its characteristic topographical features, especially as shaped or modified by (usually natural) processes and agents”.

31 — Zobacz *Meyers Enzyklopädisches Lexikon* (ww. w przypisie 23), t. 14, s. 598.

32 — Zobacz w tym względzie chociażby wyczerpujący wpis dotyczący pojęcia „landscape architecture” w *The New Encyclopaedia Britannica* (ww. w przypisie 27), t. 7, s. 139 i nast.

72. W konsekwencji należy stwierdzić, że także drogi, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, należy uważać za „cechy krajobrazu” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

c) Środek zmierzający do „zachowania cech krajobrazu”

73. Nakładając na rolników zobowiązanie do utrzymania dróg publicznych, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, państwo członkowskie wypełnia swój obowiązek zapewnienia zachowania cech krajobrazu zgodnie z załącznikiem IV do rozporządzenia nr 1782/2003.

74. Angielskie rozporządzenie wykonawcze zmierza mianowicie do zapewnienia istnienia takich dróg publicznych. Zawiera ono przepisy, które powinny skłonić rolników do ochrony dróg publicznych. Z jednej strony zabraniają one pod groźbą kary naruszania nawierzchni widocznej ścieżki pieszej, widocznej ścieżki konnej albo innej drogi publicznej. Z drugiej strony zobowiązują ich w przypadku złamania tego zakazu do odtworzenia zniszczonej ścieżki lub ścieżki konnej, aby zapewnić, że wykonywanie prawa publicznego przechodu będzie możliwe w wystarczająco niezakłócony sposób.

75. Środki przewidziane w angielskim rozporządzeniu wykonawczym są zatem całkowicie odpowiednie do zapewnienia zachowania cech krajobrazu.

d) Utrzymanie dróg jako środek „utrzymania” i „przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003

76. Taki środek musiałby jednocześnie móc zostać przypisany do „kwestii” „utrzymania” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia nr 1782/2003. Obejmuje ona zarówno „zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania”, jak i „przeciwdziałanie niszczeniu siedlisk naturalnych”.

77. Przyjmując, tak jak w niniejszej opinii, szerokie pojęcie krajobrazu, obejmujące drogi publiczne jako cechy krajobrazu, nic nie stoi na przeszkodzie, aby środki przyjęte dla jego utrzymania, tak jak są one przewidziane w angielskim rozporządzeniu wykonawczym, uznać za „zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania” w rozumieniu tego przepisu.

78. Niezależnie od tego nie ma moim zdaniem wątpliwości co do tego, że drogi posiadają istotne znaczenie dla utrzymania naturalnych siedlisk ludzkich na obszarach

rolniczych, tym bardziej że już w prawie rzymskim uznane było znaczenie prawa publicznego przechodu dla gospodarczego rozwoju ludzi³³. W pierwszym rządzie prawo publicznego przechodu umożliwiła rolnikom dostęp do uprawianych przez nich obszarów rolniczych.

sprzyja wypoczynkowi mieszkańców miast i wsi³⁵. Funkcja wypoczynkowa środowiska, którą wspomaga istnienie dróg publicznych, przynosi ze swojej strony korzyści gospodarcze dla ludności wiejskiej, której egzystencja nierzadko zależy od turystyki, ponieważ stanowi ona istotny czynnik dochodowy.

79. Z drugiej strony drogi wspomagają, jak wskazano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym³⁴, mobilność mieszkańców obszarów wiejskich, a także turystów w innych regionach kraju. Właśnie w regionach atrakcyjnych krajobrazowo ścieżki mogą poprawić możliwości dostępu ogółu do natury i w ten sposób stworzyć okazję do wycieczek jednodniowych lub dłuższych, co również

80. Drogi publiczne służą jednocześnie ochronie środowiska, wskazując odwiedzającym ścieżki bezpieczne dla zwierząt i roślin, zapewniając w ten sposób ograniczenie szkód wywołanych przez człowieka w środowisku. Pomagają one w ten sposób w utrzymaniu naturalnych siedlisk zwierząt i roślin. Jednocześnie zapewnione jest, że wędrowcy i turyści

33 — Według R. Moniera, *Manuel élémentaire de droit romain*, 6. éd., Paris 1947, s. 432, służebności gruntowe, do których zalicza się także służebności drogowe, były ustanowione w celu optymalnego gospodarczego wykorzystania nieruchomości gruntowej. W prawie rzymskim rozróżnia się wśród służebności gruntowych pomiędzy służebnościami gruntów wiejskich (*servitutes praediorum rusticorum*) i służebnościami gruntów miejskich (*servitutes praediorum urbanorum*). To rozróżnienie nie zależy od tego, gdzie znajdują się odpowiednie nieruchomości, lecz od tego, jaki cel miała dana służebność. Do służebności gruntów wiejskich należały prawo przechodu przez nieruchomość (*iter*), prawo przejazdu przez nią (*via*), prawo przegonu przez nią zwierząt gospodarskich (*actus*) oraz prawo poprowadzenia przez nią wody (*acquae ductus*). Te cztery służebności mogą być najstarszymi znanymi prawu rzymskiemu. Służebność przechodu (*iter*) uprawniała także do przejazdu konno. W prawie do *via* zawarte było prawo przechodu, przejazdu i przegonu zwierząt gospodarskich. Służebność *acquae ductus* mogła obejmować także pobieranie wody ze źródła. Do innych rodzajów służebności gruntów wiejskich należało także znoszenie pojenia zwierząt gospodarskich, czerpania wody, wypasania stada i poszukiwania minerałów (zob. T. Mayer-Maly, *Römisches Recht*, 2. Aufl., 1999, s. 97 i nast.).

34 — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera określone fragmenty Oceny Wpływu Uregulowań (*Regulatory Impact Assessment*, zwane dalej „OWU”). Wskazano tam na skutki gospodarcze, skutki dla środowiska, ogólne skutki dla obszarów wiejskich, a także regionalne skutki angielskiego rozporządzenia wykonawczego.

35 — Zobacz K. Ditt, *Vom Natur- zum Umweltschutz? England 1949 bis 1990, Natur- und Umweltschutz nach 1945 — Konzepte, Konflikte, Kompetenzen*, red. Franz-Josef Brüggemeier i Jens Ivo Engels, 2005, s. 39, który wskazuje na to, że ustawodawstwo dla Anglii i Walii w sprawie ochrony natury w latach czterdziestych ubiegłego wieku rozróżniało już pomiędzy ścisłą ochroną natury i krajobrazu dla celów naukowych oraz ochroną natury i krajobrazu dla celów estetyczno-turystycznych. Dla ochrony natury i krajobrazu ze względów estetyczno-turystycznych parlament wydał w dniu 18 marca 1949 r. *National Parks and Access to the Countryside Act*. Ustawa ta przewidywała m.in., że County Councils w porozumieniu z właścicielami utworzą wolne, nieużytkowane rolniczo tereny dla poszukującej wypoczynku ludności, zagwarantują dawne prawa służebności drogowe i ustanowią nowe. Obok utworzenia parków przyrody miały powstać także tak zwane *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB). Ze względu na rosnące zainteresowanie naturą i krajobrazem w czasach powojennych rząd wydał wreszcie w dniu 3 sierpnia 1968 r. *Countryside Act*. Stworzył on dla County Councils możliwość utworzenia przy daleko idącej refundacji kosztów przez państwo *Countryside Parks* dla poszukującej wypoczynku ludności. Obowiązujący aktualnie *Countryside and Rights of Way Act 2000* reguluje dostęp ogółu do obszarów rolniczych, przy czym ustawa, jak wynika z jej uzasadnienia, zmierza również do celów związanych z polityką ochrony środowiska, jak „zachowanie naturalnego piękna regionu”, „zachowanie natury” i „ochrona świata zwierząt”.

trekkingowi pozostają na specjalnie oznaczonych drogach i nie wkraczają nieuprawnieni na sąsiadujące pola użytkowane rolniczo, powodując szkody w tamtejszych zbiorach.

prawo publicznego przechodu, tym bardziej że z jednej strony z załącznika IV wynika, że do przewidzianych norm należy zachowanie, tj. utrzymanie cech krajobrazu. Drogi stanowią, jak już pokazano, cechy krajobrazu w rozumieniu tego przepisu³⁷.

81. Istnieje zatem uzasadniony interes publiczny w tym, aby drogi były regularnie utrzymywane i chronione przed zniszczeniem. Skoro zobowiązanie do utrzymywania dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, służy temu celowi, można je również uznać za środek zmierzający do „przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych” w rozumieniu załącznika IV do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

84. Z drugiej strony zobowiązanie ustawowe, takie jak przewidziane w angielskim rozporządzeniu wykonawczym, gwarantuje minimalny poziom utrzymania w rozumieniu załącznika IV, ponieważ zapewnia ono zarówno minimalny poziom utrzymania, jak również przeciwdziałania niszczeniu siedlisk naturalnych³⁸.

3. Wnioski

82. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 5 ust. 1 i załącznik IV do rozporządzenia nr 1782/2003 przyznają państwom członkowskim szeroki zakres uznania przy ustalaniu wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska³⁶.

83. Do wymogów minimalnych w rozumieniu tego przepisu należą również te, które służą w przeważającym zakresie celowi polityki ochrony środowiska. Do tej kategorii wymogów minimalnych można zaliczyć utrzymanie dróg, na których obowiązuje

85. Utrzymanie dróg jako ustanowiony na poziomie regionalnym wymóg minimalny w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 odpowiada zatem ramom przewidzianym w załączniku IV. Ponadto nie ma żadnych dowodów na to, aby ten środek był nieproporcjonalny do zamierzonego celu utrzymania wszystkich gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zastosowanie przewidzianych w motywie 2 rozporządzenia nr 1782/2003 „kryteriów proporcjonalności, obiektywności i stopniowości” dotyczy decyzji, którą mają podjąć państwa członkowskie w poszczególnych przypadkach w odniesieniu do cofnięcia pomocy bezpośredniej, o którego zgodności z prawem w danym wypadku orzeka właściwy sąd krajowy. Wskazano wreszcie na okolicz-

36 — Zobacz pkt 57 niniejszej opinii.

37 — Zobacz pkt 72 niniejszej opinii.

38 — Zobacz pkt 77, 81 niniejszej opinii.

ność, że zgodnie z motywem 2 tego rozporządzenia takie cofnięcie odbywa się bez uszczerbku dla sankcji na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego.

86. W tym zakresie angielskie rozporządzenie wykonawcze znajduje się w ramach regulacyjnych ustanowionych przez rozporządzenie nr 1782/2003.

87. Z tego powodu na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że państwo członkowskie może włączyć wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, do swoich standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznika IV do niego.

B — W przedmiocie pytania drugiego

88. W pytaniu drugim sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy ogólny wspólnotowy zakaz dyskryminacji sprzeciwia się zróżnicowanemu regionalnie wdrażaniu prawa wspólnotowego w państwie członkow-

skim, które — jeśli wewnętrzne uregulowania konstytucyjne przewidują, że różnym administracjom zdecentralizowanym przysługują kompetencje ustawodawcze w stosunku do różnych części terytorium tego państwa członkowskiego — przewiduje, że te części terytorium posiadają różne standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznika IV do niego.

1. W przedmiocie zdecentralizowanego wdrażania prawa wspólnotowego

89. Zanim zajmę się podniesionym przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym ogólnym wspólnotowym zakazem dyskryminacji, uważam za konieczne wskazać, że prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie zdecentralizowanemu wdrażaniu tak na poziomie państw członkowskich, jak i na poziomie regionalnym. Wynika to z jednej strony z potrzeb zdecentralizowanego i zróżnicowanego wdrażania w ramach WPR, ale również z uznanej w orzecznictwie Trybunału autonomii konstytucyjnej państw członkowskich przy podziale ich kompetencji wewnętrznych.

a) Legislacja zdecentralizowana i zróżnicowana w ramach WPR

90. Do kierunków przewodnich wprowadzonej przez „Agendę 2000” reformy WPR należy decentralizacja kompetencji Wspólnoty na poziomy lokalne i elastyczne kształtowanie programów poprzez wybór środków, które mogą być wdrożone z uwzględnieniem szczególnych potrzeb państw członkowskich³⁹. Innymi słowy, decentralizacja i zróżnicowanie stanowią od tamtej pory główne elementy obecnej WPR⁴⁰.

91. Rozporządzenie nr 1782/2003 wdraża tę koncepcję polityczną w zakresie, w jakim zgodnie z art. 5 ust. 1 upoważnia wyraźnie

państwa członkowskie do ustalania wymogów minimalnych „na poziomie regionalnym”. Można z tego wnioskować, że prawodawca wspólnotowy nie uważał jednolitego podejścia regulacyjnego w każdym państwie członkowskim za niezbędne, lecz raczej chciał pozostawić każdemu państwu członkowskiemu wybór właściwego poziomu regulacji w ramach jego odpowiedniego systemu politycznego.

92. Zdecentralizowana struktura prawa rolnego bierze pod uwagę okoliczność, że zróżnicowanie regionalne jest zdecydowanie wskazane. Już art. 33 ust. 2 lit. a) WE wymaga, aby przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględniano szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi. Zakres uznania, który rozporządzenie nr 1782/2003 przyznaje władzom krajowym i regionalnym przy jego wykonaniu, przyczynia się dodatkowo do zróżnicowania odpowiadającego potrzebom każdego regionu⁴¹.

39 — Zobacz broszurę informacyjną Komisji „Agenda 2000 — wzmocnienie i rozszerzenie Unii Europejskiej”, s. 7 (zamieszczoną pod adresem http://ec.europa.eu/agenda2000/index_de.htm). Ponadto w uzasadnieniu do „Agendy 2000” czytamy: „Rolnictwo w 15 krajach Unii wykazuje w odniesieniu do swoich zasobów naturalnych, metod uprawy, konkurencyjności i przychodu duże zróżnicowanie. Jest to siła europejskiego rolnictwa, tworzy jego wyjątkowość i jego pozycję. Aby jednak lepiej to wykorzystać, zróżnicowanie to wymaga, aby zostały wyciągnięte odpowiednie konsekwencje dla polityki rolnej — aktualny sposób funkcjonowania i zarządzania WPR był pomyślany dla 6 krajów i od tamtej pory prawie nie był zmieniany. Nie jest on odpowiedni dla potrzeb Unii mającej 15 członków, która przygotowuje się do przyjęcia nowych. Wywołuje on komplikacje, biurokrację i wreszcie niezrozumienie wśród rolników. Z tego powodu musi zostać stworzony nowy zdecentralizowany model, który przyzna państwom członkowskim możliwość samodzielnego regulowania określonych kwestii z uwzględnieniem cech szczególnych odpowiednich sektorów albo odpowiednich okoliczności lokalnych”, COM(1998) 158 wersja ostateczna, s. 3.

40 — Podobnie R. Priebe, op.cit. (ww. w przypisie 17), s. 1351 i V. Adam, op.cit. (ww. w przypisie 9), s. 239.

41 — C. Boch, *Devolution and Community law, A true European*, 2005, s. 54, wskazuje na okoliczność, że władze zdecentralizowane coraz częściej mają do czynienia z dziedzinami, w których prawodawca wspólnotowy określa istotne cele polityczne. Dotyczy to również sytuacji, w których władzom zdecentralizowanym przyznany jest zakres uznania. Niemniej ten zakres uznania umożliwia im uwzględnianie różnic regionalnych i lokalnych.

93. Także dalsze względy, jak na przykład większa bliskość władz krajowych, regionalnych a nawet lokalnych względem sprawy i obywatela⁴², uproszczenie prawa, a także odciążenie administracji przemawiają za zdecentralizowaną strukturą prawa rolnego, o ile zachowane zostaną cele wspólnotowe w ramach WPR.

dzisiejsze dążenia do decentralizacji w państwach członkowskich, jak na przykład w przypadku Zjednoczonego Królestwa, które kieruje się politycznie w znacznym stopniu podobną logiką⁴³, co pozwala wnioskować o konwergencji w rozwoju na poziomie wspólnotowym oraz na poziomie państw członkowskich⁴⁴.

94. Zdecentralizowana struktura prawa rolnego bierze wreszcie pod uwagę większe znaczenie regionów wewnątrz Unii Europejskiej, które przejawia się poprzez włączenie zasady subsydiarności do traktatu z Maastricht, utworzenie Komitetu Regionów, odpowiedzialności regionów za wdrażanie prawa wspólnotowego i możliwości reprezentowania w Radzie zgodnie z art. 203 WE. Uwzględnia ona również

b) Autonomia państw członkowskich przy podziale ich kompetencji wewnętrznych

95. Zdecentralizowane wdrażanie prawa wspólnotowego jest wreszcie zgodne z utrwa-

42 — Odpowiada to przynajmniej koncepcji subsydiarności, bez potwierdzania zastosowania art. 5 ust. 2 WE, tym bardziej że zasada subsydiarności zgodnie z tym przepisem nie znajduje zastosowania w przypadku wyłącznych kompetencji Wspólnoty. Występowanie wyłącznych kompetencji Wspólnoty w dziedzinie rolnictwa jest sporne w doktrynie prawa [zobacz w tym względzie W. Schwartz, op.cit. (ww. w przypisie 4), art. 37, pkt 7, s. 38]. Nawet jeśli przyjmie się konkurencyjne kompetencje pomiędzy Wspólnotą i państwami członkowskimi (zob. wyrok z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-158/89 Weingut Dietz-Matti, Rec. s. I-2013), istniejący i stale rosnący stopień uregulowania w dziedzinie rolnictwa oraz okoliczność, że niemalże wszystkie ogólne uregulowania w tej dziedzinie następują w drodze rozporządzeń, nie pozostawiają poszczególnym państwom członkowskim prawie żadnego zakresu swobodnego działania. Z drugiej strony koncepcja subsydiarności, jak słusznie przedstawiają K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2. ed., London 2005, pkt 5-029, s. 102, jako zasada polityczna starsza niż przepis w art. 5 ust. 2 WE wpłynęła na wiele dziedzin polityki Wspólnoty, a między nimi WPR, już przed jej ujęciem w traktacie.

43 — Zobacz P. Leyland, *La devolution britannica: integrazione, responsabilità e controlli*, w: *Unione europea e autonomie regionali — Prospettive per una Costituzione europea*, Torino 2003, s. 91 i nast., który wyjaśnia, że nowy podział kompetencji pomiędzy regiony w Zjednoczonym Królestwie, określony jako „devolution”, zmierza w zasadzie do modernizacji państwa administracyjnego, która zbliża obywatela do miejsca, w którym podejmowane są ważne decyzje. Rozwój ten powinien również zapewnić, że szczególnie cechy każdego regionu będą brane pod uwagę.

44 — A. Torre, „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*, Torino 2003, s. 144 i nast., pisze o konwergencji pomiędzy „devolution” w Zjednoczonym Królestwie i procesie konstytucjonalizacji w Unii Europejskiej, który wspiera autonomię dużych jednostek terytorialnych. P. Birkinshaw, „Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK constitution”, *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Mailand 2003, s. 67, podkreśla okoliczność, że „devolution” w Zjednoczonym Królestwie odbywała się w czasie, kiedy regiony w Unii Europejskiej zyskiwały na znaczeniu.

lonym orzecnictwem Trybunału⁴⁵, zgodnie z którym każde państwo członkowskie może tak podzielić kompetencje wewnętrzne, włącznie z kompetencjami ustawodawczymi, jak uważa to za celowe, oraz wdrażać niewiążące bezpośrednio akty prawa wspólnotowego poprzez środki przyjęte przez władze regionalne lub lokalne, o ile ten podział kompetencji umożliwia właściwe wykonanie odpowiednich aktów prawa wspólnotowego. Zatem kwestia, który organ w państwach członkowskich przykładowo transponuje dyrektywę, odnosi się nie do prawa wspólnotowego, lecz do odpowiednich krajowych przepisów kompetencyjnych⁴⁶.

96. Druga strona tej neutralności wspólnotowego porządku prawnego w stosunku do organizacyjnego ukształtowania państw członkowskich polega natomiast na tym, że w tym samym stopniu, w jakim państwo członkowskie jest uprawnione podzielić swoje kompetencje wewnętrzne tak, jak uważa to za celowe i jak przewiduje to jego porządek konstytucyjny, nie wolno mu jednak

powoływać się na procedury wewnętrzne w celu uchylecia się od zobowiązań wspólnotowych⁴⁷.

97. Traktat przewiduje wyraźnie system zdecentralizowanej transpozycji względnie wykonania prawa wspólnotowego wprawdzie w art. 249 ust. 3 WE wyłącznie dla formy prawnej dyrektywy, system ten obowiązuje jednak również w przypadku transpozycji względnie wykonania innych aktów prawa wspólnotowego, jak na przykład rozporządzeń, które wymagają konkretyzacji poprzez akty prawodawcze państw członkowskich⁴⁸. Rozporządzenie nr 1782/2003, jak już stwierdzono⁴⁹, należy zaliczyć do tej kategorii aktów prawa wspólnotowego.

45 — Wyroki: z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-97/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-5797, pkt 37; z dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-417/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6015, pkt 37; z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch, Rec. s. I-5567, pkt 23; z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-131/88 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-825, pkt 71; z dnia 14 stycznia 1988 r. w sprawach połączonych od 227/85 do 230/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I, pkt 9; a także wyroki z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 97/81 Komisja przeciwko Nederlandom, Rec. s. 1819, pkt 12; w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Nederlandom, Rec. s. 1791, pkt 12. Zobacz ponadto opinie rzecznika generalnego E. Sharpston z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-212/06 Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon (wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., Zb.Orz., s. I-1683), pkt 101, oraz opinie rzecznika generalnego D. Ruizja-Jaraba Colomera z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-103/01 Komisja przeciwko Niemcom (wyrok z dnia 22 maja 2003 r., Rec. s. I-5369), pkt 27.

46 — W tym duchu M. Ruffert, op.cit. (ww. w przypisie 18), art. 249, pkt 63, s. 2140.

47 — Można w tym rozpoznać uznane także przez Trybunał prawnomiedzynarodowe pochodzenie wspólnotowego porządku prawnego (zob. wyroki: z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend i Loos, Rec. s. 25; z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa przeciwko ENEL, Rec. s. 1269). Prawo międzynarodowe reguluje jedynie stosunki państw między sobą, bez wkraczania w ich sprawy wewnętrzne. W ten sposób jest ono, poprzez uzależnienie od zasady suwerenności państw, pozbawione znaczenia w sprawach, które dotyczą prawa regulującego organizację państwa. Odpowiednio wynika to z zasady prawnej zwyczajowego prawa międzynarodowego, która została skodyfikowana w art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, że strona umowy nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, aby uzasadnić niewypelnienie umowy międzynarodowej. Jak słusznie wyjaśnia C. Boch, op.cit. (ww. w przypisie 41), s. 54, traktaty WE i UE stanowią z formalnego punktu widzenia umowy międzynarodowe, które są wiążące dla państw członkowskich. Okoliczność, że są one stronami traktatu, oznacza, że z perspektywy Unii ich krajowe porządki konstytucyjne nie są istotne. Sprawy wewnętrzne nie dotyczą Unii, która musi pozostać zasadniczo „ślepa” na krajowy podział kompetencji.

48 — Zobacz wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 30/70 Scheer, Rec. s. 1197, pkt 10; z dnia 20 października 1981 r. w sprawie 137/80 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 2393, pkt 3–9. W tym duchu również K. Lenaerts, P. van Nuffel, op.cit. (ww. w przypisie 42), pkt 14-047, s. 607.

49 — Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

98. Odpowiednio do tego nie jest sprzeczne z prawem wspólnotowym, jeżeli uregulowania konstytucyjne państwa członkowskiego przewidują, że różne administracje zdecentralizowane posiadają uprawnienia ustawodawcze dla różnych obszarów państwa członkowskiego oraz że administracje te na mocy przyznanych im uprawnień ustawodawczych same ustanawiają standardy w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznikiem IV do niego.

wania, należącej do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, zgodnie z którą porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie mogą być traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione⁵¹.

100. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady ustanowionej w art. 34 ust. 2 WE przy wdrażaniu regulacji wspólnotowej, a w szczególności także wówczas, kiedy regulacja ta pozostawia im możliwość wyboru pomiędzy wieloma sposobami zastosowania albo opcjami⁵². Zakaz dyskryminacji jako obiektywna norma prawna nie obowiąz-

2. W przedmiocie zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji

99. Wspólnotowy zakaz dyskryminacji w art. 34 ust. 2 WE, na który najwyraźniej powołuje się skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym⁵⁰, jest szczególnym wyrazem ogólnej zasady równego trakto-

50 — Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym powołuje się w swoim piśmie wprowadzie jedynie na ogólne zasady niedyskryminacji i równego traktowania, odsyła jednak do orzecznictwa Trybunału w przedmiocie art. 34 ust. 2 WE. Do niniejszego przypadku znajduje jednak zastosowanie wyłącznie art. 34 ust. 2 WE, który zawiera szczególny zakaz dyskryminacji, obowiązujący nie tylko dla wspólnej organizacji rynków rolnych, lecz także dla całej WPR [w ten sposób także W. Schwartz, *op.cit.* (ww. w przypisie 4), art. 34, pkt 30, s. 34].

51 — Zobacz wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 86; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-182/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 170; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-2915, pkt 48; z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-14/01 Niemann, Rec. s. I-2279, pkt 49; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. s. I-2737, pkt 39; z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-973, pkt 62; z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-15/95 EARL de Kerlast, Rec. s. I-1961, pkt 35; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. s. I-3115, pkt 46; z dnia 10 stycznia 1992 r. w sprawie C-177/90 Kühn, Rec. s. I-35, pkt 18; z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. 4563, pkt 25; z dnia 25 listopada 1986 r. w sprawach połączonych 201/85 i 202/85 Klensch, Rec. s. 3477, pkt 9; z dnia 27 marca 1980 r. w sprawach połączonych 66/79, 127/79 i 128/79 Salumi i in., Rec. s. 1237, pkt 14; z dnia 19 października 1977 r. w sprawach połączonych 117/76 i 16/77 Ruckdeschel i Ströh, Rec. s. 1753, pkt 7; z dnia 19 października 1977 r. w sprawach połączonych 124/76 i 20/77 Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson i Providence agricole de la Champagne, Rec. s. 1795, pkt 16; z dnia 25 października 1978 r. w sprawie 125/77 Koninklijke Scholten-Honig i De Bijenkorf, Rec. s. 1991, pkt 26; z dnia 25 października 1978 r. w sprawach połączonych 103/77 i 145/77 Royal Scholten-Honig i Tunnel Refineries, Rec. s. 2037, pkt 26, a także moja opinia z dnia 4 września 2008 r. w sprawie C-338/06 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-10139, pkt 57.

52 — Wyżej wymieniony w przypisie 51 wyrok w sprawie Klensch, pkt 10; wyrok z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-351/92 Graff, Rec. s. I-3361, pkt 17, 18.

zuje zatem tylko prawodawcy wspólnotowego, do którego przede wszystkim jest skierowany, lecz także państwa członkowskie, o ile działają one na przykład na mocy upoważnienia na mocy albo w wykonaniu rozporządzenia wspólnotowego⁵³.

terytorium danego państwa członkowskiego, lecz mogą ograniczać się tylko do jednej części tego terytorium.

101. Zastosowanie wspólnotowego zakazu dyskryminacji wymaga z punktu widzenia prawa najpierw wystąpienia nierównego traktowania, przy czym powstaje tutaj kwestia właściwych ram odniesienia. Do tych ram odniesienia należy na przykład krąg osób, które mogą być brane pod uwagę przy porównaniu⁵⁴.

a) Właściwe ramy odniesienia dla oceny nierównego traktowania

i) Odpowiednie zastosowanie kryteriów określania selektywności w prawie pomocy państwa

102. Jak słusznie wskazuje rząd niemiecki, ramy odniesienia dla oceny nierównego traktowania w konkretnym przypadku niekoniecznie muszą być określone w granicach

103. Trybunał stwierdził to już w odniesieniu do dziedziny pomocy państwa w wyroku w sprawie Portugalia przeciwko Komisji⁵⁵, w którym chodziło o zbadanie kwestii, czy ograniczone regionalnie obniżki podatków jako pomoc państwa należy uważać za „sprzyja[jące] [...] niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, tj. mające charakter selektywny.

104. Jak Trybunał wyjaśnił w tym wyroku, jeśli chodzi o ocenę warunku selektywności, który ma charakter konstytutywny dla pojęcia pomocy państwa, to art. 87 ust. 1 WE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu do innych, znajdujących się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁵⁶. Zgodnie z poglądem Trybunału tego rodzaju analiza konieczna jest również w przypadku środka przyjętego nie przez ustawodawcę krajowego, lecz przez władze regionalne lub lokalne, ponieważ środek przyjęty przez jednostkę terytorialną, a nie przez władzę centralną może stanowić pomoc

53 — W ten sposób T. van Rijn, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar*, red. Groeben, Schwarze, t. 1, 6. Aufl., art. 34 WE, pkt 59.

54 — Wyroki: z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie C-300/06 Voß, Zb.Orz. s. I-10573, pkt 40; z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-256/01 Allonby, Rec. s. I-873, pkt 61, 73.

55 — Wyrok z dnia 6 września 2006 r. w sprawie C-88/03 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7115, pkt 57.

56 — Wyżej wymieniony w przypisie 55 wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Komisji, pkt 54; wyroki: z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 Heiser, Zb.Orz. s. I-1627, pkt 40; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-308/01 GIL Insurance i in., Rec. s. I-4777, pkt 68; z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Rec. s. I-8365, pkt 41.

państwa, jeśli spełnia warunki określone w art. 87 ust. 1 WE⁵⁷.

105. Trybunał uznał przy tym, że nie można wykluczyć, że organ regionalny lub lokalny posiada status prawny i faktyczny dający mu wystarczającą autonomię w stosunku do rządu centralnego państwa członkowskiego, by dzięki przyjmowanym środkom ta jednostka, a nie rząd centralny, odgrywała podstawową rolę w określaniu politycznego i gospodarczego środowiska, w którym działają przedsiębiorstwa⁵⁸. W tego rodzaju przypadku to właśnie terytorium, na którym sprawuje swoje kompetencje organ regionalny lub lokalny wprowadzający dany środek, a nie całość terytorium krajowego, stanowi właściwe tło dla badania, czy przyjęty przez ten podmiot środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom, w porównaniu do innych przedsiębiorstw, znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, ze względu na cel tego środka lub danego systemu prawnego⁵⁹.

106. Przeniesienie tego podejścia na niniejszą sytuację wydaje mi się sensowne, ponieważ

użyte przez Trybunał kryteria pomagają w ocenie wystąpienia sytuacji, która niezależnie od terminologii specyficznej dla danej dziedziny — w przypadku prawa pomocy państwa tak zwanej selektywności — nie jest ostatecznie niczym innym jak nierównym traktowaniem podmiotów gospodarczych.

107. Gdyby zastosować to podejście odpowiednio do niniejszej sytuacji, właściwe ramy odniesienia dla oceny dyskryminującego charakteru spornej regulacji musiałyby ograniczyć się do odpowiedniej części terytorium państwa członkowskiego, której organy administracyjne na mocy obowiązujących przepisów prawa konstytucyjnego posiadają własne kompetencje ustawodawcze.

108. W konkretnym przypadku jako ramy odniesienia należałoby określić Anglię jako część terytorium Zjednoczonego Królestwa, tym bardziej że rząd Zjednoczonego Królestwa, jak wskazano na wstępie⁶⁰, w sprawach zdecentralizowanych działa zgodnie z ustawodawstwem decentralizacyjnym i z „Memorandum of Understanding” z reguły tylko w odniesieniu do Anglii. Zgodnie z regulacjami krajowymi jest on właściwy dla ustalania wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w wykonaniu art. 5 rozporządzenia

57 — Wyżej wymieniony w przypisie 55 wyrok w sprawie Portugalii przeciwko Komisji, pkt 55; wyrok z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 248/84 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. 4013, pkt 17.

58 — Wyżej wymieniony w przypisie 55 wyrok w sprawie Portugalii przeciwko Komisji, pkt 62. Należy zatem zbadać, czy rzeczywiście występuje decentralizacja. C. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation — Esquisse d'une théorie générale*, Paris 1948, s. 86 i nast., rozróżnia również pomiędzy czystą lub całkowitą a niecałkowitą lub relatywną decentralizacją. Pierwszy wariant zachodzi, kiedy określone działanie władcze podejmowane jest wyłącznie przez organy zdecentralizowane. Drugi wariant zakłada udział zarówno organów centralnych, jak i zdecentralizowanych, przy czym te ostatnie zajmują miejsce pierwszoplanowe.

59 — Wyżej wymieniony w przypisie 55 wyrok w sprawie Portugalii przeciwko Komisji, pkt 66.

60 — Zobacz pkt 10–13 niniejszej opinii. J. Loughlin, *The European Dimension of UK Devolution, La Costituzione britannica / The British Constitution*, 2005, t. 1, s. 483, nie rozważa kompetencji wykonawczych rządu Zjednoczonego Królestwa, lecz rolę ustawodawcy regionalnego. Wskazuje on przy tym na okoliczność, że z wyjątkiem Anglii wszystkie inne części terytorium Zjednoczonego Królestwa (Szkocja, Walia i Irlandia Północna) posiadają własne organy polityczne. Anglia nie posiada zatem własnego parlamentu lub rady. Zamiast tego parlament brytyjski działa jednocześnie jako parlament Zjednoczonego Królestwa i Anglii.

nr 1782/2003. W tym zakresie wykonuje on w dziedzinie rolnictwa również uprawnienia rządu regionalnego, podobnie do innych rządów regionalnych w innych częściach terytorium Zjednoczonego Królestwa.

ii) Identyfikacja źródła dyskryminacji

109. W szczególnych przypadkach dyskryminacji Trybunał stosuje w celu określenia właściwych ram odniesienia podejście oparte w zasadzie na tych samych względach, biorąc za podstawę źródło dyskryminacji. Zgodnie z tym podejściem dyskryminacja nie zachodzi, w przypadku gdy stwierdzone różnice, z których wynika nierówne traktowanie, nie pochodzą z tego samego źródła. Zdaniem Trybunału brakuje mianowicie w takiej sytuacji jednostki odpowiedzialnej za odmienne traktowanie, a która ewentualnie mogłaby przywrócić równe traktowanie⁶¹.

110. Podejście to znalazło zastosowanie przede wszystkim do sytuacji, w których

jednostki powoływały się na ustanowioną w art. 141 WE zasadę równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej. Trybunał w wyroku w sprawie Allonby⁶² zaprzeczył mianowicie wystąpieniu naruszenia zakazu dyskryminacji w przypadku, w którym nauczyciel kobieta żądała od swojego pracodawcy, agencji świadczącej usługi dla uczelni, takiego samego wynagrodzenia, jakie otrzymywali mężczyźni, pracownicy tej uczelni. Trybunał uzasadnił swoje orzeczenie w ten sposób, że agencja, jako przedsiębiorstwo pośredniczące, nie stanowiła jednego podmiotu z faktycznym zlecniodawcą, uczelnią. Wynagrodzenia za wykonane świadczenia nie pochodziły zatem z tego samego źródła finansowego⁶³. Skoro różnice w wynagrodzeniu nie mogły zostać przypisane temu samemu źródłu, nie było możliwe powołanie się na art. 141 WE.

111. To podejście można moim zdaniem zastosować odpowiednio również do przypadku transpozycji lub wykonania prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, którego dotyczy niniejsza sprawa, ponieważ opiera się ono na podstawowym założeniu, że sama sytuacja nierówności nie może stanowić przedmiotu zarzutu dyskryminacji. Pojęcie dyskryminacji zakłada raczej, że nierówność

62 — Wyżej wymieniony w przypisie 54 wyrok w sprawie Allonby, pkt 46.

63 — Zdaniem E. Evtimov, Anmerkung zum Urteil Allonby, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, zeszyt 2004, s. 214, jest to decydujący powód, dla którego dyskryminacja w tamtej sytuacji była wykluczona.

61 — Wyżej wymieniony w przypisie 54 wyrok w sprawie Allonby, pkt 46; wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-320/00 Lawrence i in., Rec. s. I-7325, pkt 18.

może być przypisana temu samemu sprawcy⁶⁴. Z tego musi wynikać, że źródłem dyskryminacji zasadniczo może być tylko odpowiednia władza suwerenna⁶⁵, która na swoim suwerennym terytorium przyjmuje przepisy transponujące lub wykonawcze ze skutkiem dla tamtejszych podmiotów prawnych. Ewentualne odmienne traktowanie pomiędzy adresatami określonej regulacji państwa członkowskiego może być przypisane tylko tej władzy suwerennej i tylko przez nią może zostać usunięte.

112. Z tego powodu odmienności różnych przepisów krajowych nie stanowią dyskryminacji, ponieważ nie można ich przypisać działaniu tej samej władzy suwerennej⁶⁶. Władze te mają raczej możliwość, w dziedzinach leżących w ich kompetencji, stanowienia prawa w taki sposób, że samo różne uregulowanie tej samej kwestii w dwóch różnych

państwach członkowskich nie może stanowić naruszenia zakazu dyskryminacji.

113. Zostało to już dawno uznane w orzecznictwie Trybunału⁶⁷. Odpowiednio do tego Trybunał wyjaśnił po raz pierwszy w wyroku w sprawie *Van Dam en Zonen i in.*⁶⁸, że zastosowanie przepisów krajowych nie może być uważane za naruszenie zasady niedyskryminacji wyłącznie dlatego, że poszczególne państwa członkowskie stosują rzekomo mniej surowe przepisy.

114. Jest to jak najbardziej zrozumiałe, ponieważ przeciwna wykładnia prowadziłaby do trudnego do zaakceptowania naruszenia zakresu swobody legislacyjnej państw członkowskich.

115. Musi to dotyczyć odpowiednio również sytuacji, kiedy krajowe regulacje prawa konstytucyjnego państwa członkowskiego przewidują, że różne administracje zdecen-

64 — W ten sposób S. Plötscher, *Der Begriff der Diskriminierung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Berlin 2003, s. 48, którego zdaniem dyskryminacja wymaga, aby nierówność można było przypisać jednemu sprawcy. Same okoliczności nierówności nie mogą stanowić przedmiotu zarzutu dyskryminacji. Dopóki nie będzie można ustalić, że w grupie porównywalnych obiektów (osób, towarów itp.) istniejące nierówności, na przykład różne pozycje konkurencyjne, można przypisać działaniu jednego podmiotu prawnego, nie może być również mowy o dyskryminacji. Dyskryminacja zakłada ponadto, że nierówność można przypisać jednemu autorowi. Zdaniem H. Zerr, *Der Begriff der Diskriminierung im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Heidelberg 1961, s. 4, aby mówić o odmiennym traktowaniu, konieczne jest, aby ta sama osoba okazała przynajmniej dwa przejawy zachowania.

65 — A. von Bogdandy, w: Grabitz, Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008, t. I, art. 12, pkt 9, wskazuje na okoliczność, że dyskryminacja zgodnie z panującym poglądem jest możliwa jedynie w sytuacji, kiedy oba stany faktyczne, które mają zostać porównane, regulowane są przez tę samą władzę suwerenną. Naruszenie zakazu dyskryminacji nie ma miejsca zgodnie z tym poglądem przy odmiennym traktowaniu, które wynika z porównania regulacji różnych władz suwerennych, w szczególności Unii i państwa członkowskiego. Przeciwna wykładnia prowadziłaby do trudnego do zaakceptowania naruszenia zakresu swobody legislacyjnej państw członkowskich.

66 — Podobnie A. Epiney, w: *EU/EGV Kommentar*, red. C. Callies, M. Ruffert, art. 12, pkt 9, s. 480 i M. Holoubek, w: J. Jahns-Böhm, *EU-Kommentar*, op.cit (ww. w przypisie 15), art. 12, pkt 43, s. 342 i nast.

67 — Zobacz wyroki: z dnia 13 lutego 1969 r. w sprawie 14/68 *Walt Wilhelm*, Rec. s. 1, pkt 13; z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie 1/78 *Kenny*, Rec. s. 1489, pkt 18; z dnia 30 listopada 1978 r. w sprawie 31/78 *Bussone*, Rec. s. 2429, pkt 38 i nast.; z dnia 7 kwietnia 1979 r. w sprawie 136/78 *Auer*, Rec. s. 437, pkt 23–26; z dnia 3 lipca 1979 r. w sprawach połączonych od 185/78 do 204/78 *Van Dam en Zonen i in.*, Rec. s. 2345, pkt 10; z dnia 14 lipca 1981 r. w sprawie 155/80 *Oebel*, Rec. s. 1993, pkt 9; z dnia 25 stycznia 1983 r. w sprawie 126/82 *Smit*, Rec. s. 73, pkt 27; z dnia 7 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-251/90 i C-252/90 *Wood i Cowie*, Rec. s. I-2873, pkt 19; z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*, Rec. s. I-6097, pkt 8; z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie C-279/93 *Schumacker*, Rec. s. I-225, pkt 21; z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-177/94 *Perfili*, Rec. s. I-161, pkt 17.

68 — Wyżej wymieniony w przypisie 67 wyrok w sprawie *Van Dam en Zonen i in.*, pkt 10. Orzecznictwo to było kontynuowane w ww. w przypisie 67 wyrokach: w sprawie *Oebel*, pkt 9; w sprawie *Smit*, pkt 27; w sprawie *Wood i Cowie*, pkt 19; w sprawie *Perfili*, pkt 17.

tralizowane posiadają kompetencje ustawodawcze dla różnych części terytorium państwa członkowskiego⁶⁹, tym bardziej że prawo wspólnotowe, jak już przedstawiono, nie tylko nie stoi na przeszkodzie zdecentralizowanej transpozycji lub wykonaniu na poziomie regionalnym lub lokalnym⁷⁰, lecz w przypadku rozporządzenia nr 1782/2003 nawet wzywa do zróżnicowanego wdrożenia WPR⁷¹. W takim przypadku zatem jedynie władza suwerenna na odpowiedniej części terytorium może ewentualnie stanowić źródło nierównego traktowania.

b) Wnioski końcowe

116. Także to podejście prowadzi zatem do wniosku, że w niniejszej sprawie właściwe ramy odniesienia muszą zostać ograniczone do Anglii jako części terytorium Zjednoczonego Królestwa. W odniesieniu do przypadku takiego jak niniejszy oznacza to, że w poszczególnych częściach terytorium Zjednoczonego Królestwa mogą wprawdzie zdarzać się

nierówności, nie wynikają one jednak z odmiennego traktowania, które mogłoby zostać przypisane wspólnej władzy suwerennej, w związku z czym nie występuje zasadnicza przesłanka zastosowania zakazu dyskryminacji zgodnie z art. 34 ust. 2 WE.

117. W konsekwencji adresat środka wykonawczego przyjętego przez regionalną władzę suwerenną w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym nie może powołać się na zakaz dyskryminacji z art. 34 ust. 2 WE ze względu na to, że na poszczególnych częściach terytorium stosowane są rzekomo mniej surowe przepisy.

69 — Zobacz zdanie odrębne sędziego Matschera do wyroku ETPC z dnia 22 października 1981 r. w sprawie Dudgeon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga indywidualna nr 7525/76, w którym wyjaśnił on, że różnorodność ustawodawstwa wewnętrznego nieodłącznie związana z państwem federalnym nie może nigdy, sama w sobie, stanowić dyskryminacji. Zbędne jest również uzasadnianie tej różnorodności. Twierdzenie przeciwne stanowiłoby zupełne niezrozumienie istoty federalizmu.

70 — Zobacz pkt 98 niniejszej opinii. C. Boch, op.cit. (ww. w przypisie 41), s. 57, dochodzi do tego samego wniosku. Autorka jest zdania, że jeśli prawo wspólnotowe przyznaje państwom członkowskim swobodę uznania, a prawo konstytucyjne państwa członkowskiego przewiduje wdrożenie poprzez zdecentralizowane organy, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby organy te mogły wykonywać swój zakres swobodnego uznania niezależnie od siebie nawzajem. W kontekście „devolution” w Zjednoczonym Królestwie autorka uważa, że regiony tego państwa członkowskiego z pewnością są upoważnione do wypełniania zobowiązań prawnowspólnotowych na różne sposoby, co właśnie ma miejsce w ramach WPR.

71 — Zobacz pkt 90, 93 niniejszej opinii.

118. W obliczu powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że niedopuszczalna dyskryminacja nie zachodzi w sytuacji, gdy na częściach terytorium państwa członkowskiego — jeśli wewnętrzne uregulowania konstytucyjne przewidują, że różnym administracjom zdecentralizowanym przysługują kompetencje ustawodawcze w stosunku do różnych części terytorium tego państwa członkowskiego — obowiązują różne standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznika IV do niego.

VIII — Wnioski

119. W obliczu powyższych rozważań proponuję Trybunałowi udzielenie na pytania prejudycjalne High Court of Justice (England & Wales) następującej odpowiedzi:

- 1) Państwo członkowskie może włączyć wymogi dotyczące utrzymania widocznych dróg, na których obowiązuje prawo publicznego przechodu, do swoich standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznika IV do niego.
- 2) Niedopuszczalna dyskryminacja nie zachodzi w sytuacji, gdy na częściach terytorium państwa członkowskiego — jeśli wewnętrzne uregulowania konstytucyjne przewidują, że różnym administracjom zdecentralizowanym przysługują kompetencje ustawodawcze w stosunku do różnych części terytorium tego państwa członkowskiego — obowiązują różne standardy w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1782/2003 i załącznika IV do niego.