

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 16 juli 2009*

I mål C-428/07,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket) genom beslut av den 21 juli 2006, som inkom till domstolen den 14 september 2007, i målet

The Queen, på begäran av:

Mark Horvath

mot

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts och T. von Danwitz samt domarna J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Löhmus (referent), A. Arabadjiev och C. Toader,

generaladvokat: V. Trstenjak,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 november 2008,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Mark Horvath, genom M. Sheridan, barrister, R. Barker, solicitor, och A. Stanič, solicitor advocate,
- Förenade kungarikets regering, genom C. Gibbs och I. Rao, båda i egenskap av ombud, biträdda av Lord Davidson of Glen Clova, QC, och D. Wyatt, QC,
- Tysklands regering, genom M. Lumma, i egenskap av ombud,

- Irland, genom N. Travers, BL,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom K. Banks och F. Erlbacher, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 3 februari 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 5 i och bilaga IV till rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

- ² Begäran har framställts i ett mål mellan Mark Horvath och Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (ministeriet för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor) (nedan kallat Secretary of State), angående den lagstiftning, som antagits för Englands territorium, i vilken det fastställs sådana minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (nedan kallade GJGM) som avses i artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

- 3 Förordning nr 1782/2003 har antagits med stöd av artiklarna 36 EG, 37 EG och 299.2 EG.
- 4 Enligt skäl 1 i förordningen bör gemensamma villkor fastställas för direktstöd enligt de olika stödsystemen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.
- 5 Enligt artikel 1 fastställs i förordning nr 1782/2003 bland annat gemensamma bestämmelser för direktstöd enligt inkomststödsystem, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och finansierade av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), och ett inkomststöd för jordbrukare, det vill säga systemet med samlat gårdsstöd (nedan kallat SSG).
- 6 I artikel 2 d i förordning nr 1782/2003 definieras direktstöd som ett stöd som beviljas direkt till jordbrukare enligt ett inkomststödsystem som anges i bilaga I till förordningen. SSG finns med i bilagan.
- 7 I avdelning II i förordning nr 1782/2003 finns ett kapitel 1, som har rubriken "Tvärvillkor" och som består av artiklarna 3–9. I artikel 3.1 i förordningen föreskrivs följande: "En jordbrukare som får direktstöd skall iaktta de föreskrivna verksamhetskrav som anges i bilaga III enligt den tidsplan som [fastställs] i den bilagan, samt kraven på [GJGM] i enlighet med artikel 5."

8 Enligt artikel 4.1 i förordning nr 1782/2003 ska de föreskrivna verksamhetskrav som avses i bilaga III fastställas genom gemenskapslagstiftning inom olika områden, däribland miljöområdet.

9 I artikel 5 i förordning nr 1782/2003, som har rubriken "God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden", föreskrivs följande i punkt 1:

"Medlemsstaterna skall sörja för att all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion, hålls i god jordbrukshävd och att miljön bevaras. Medlemsstaterna skall på nationell och regional nivå definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV, med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer. Detta skall inte påverka tillämpningen av de standarder för god jordbrukarsed som tillämpas inom ramen för förordning nr (EG) 1257/1999 och sådana åtgärder för ett miljövänligt jordbruk som tillämpas utöver referensnivån för god lantbrukspraxis."

10 Om GJGM eller de andra krav som avses i artikel 3.1 i förordning nr 1782/2003 inte iakttas till följd av en åtgärd eller en försummelse som direkt kan anses bero på den enskilde jordbrukaren ska, enligt artikel 6 i förordningen, det sammanlagda beloppet med avseende på direktstöd för det år då överträdelsen inträffar minskas eller dras in.

11 Bilaga IV till förordning nr 1782/2003, som har rubriken "God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som avses i artikel 5", har följande lydelse:

Problem	Normer
Markerosion: Skydda mark genom lämpliga åtgärder	— Minimikrav för marktäckning — Minimikrav för markanvändning som avspeglar lokala förhållanden — Bibehållande av terrasser
Organiskt material i mark: Upprätthålla markens innehåll av organiskt material genom lämpliga metoder	— Normer för växtföljder, i tillämpliga fall — Skötsel av stubbåkrar
Markstruktur: Bibehålla markstrukturen genom lämpliga åtgärder	— Lämplig maskinanvändning
Lägsta hävdnivå: Säkerställa en lägsta hävdnivå och undvika försämring av livsmiljöer	— Minsta täthet för betesdjur och/eller lämpliga betessystem — Skydd av permanent betesmark — Bibehållande av landskapselement — Motverka igenväxning av oönskad vegetation på jordbruksmark

Den nationella lagstiftningen

- ¹² Förenade kungarikets parlament antog år 1998 en lagstiftning om delegering av behörighet (devolution) i vissa frågor för Skottland, Wales och Nordirland. I dessa frågor är Förenade kungarikets regering i allmänhet endast behörig med avseende på England. Enligt bestämmelserna i såväl denna lagstiftning som ett samförståndsavtal om delegering av behörighet (Devolution Memorandum of Understanding), vilket, genom en politisk avsiktsförklaring, kompletterar lagstiftningen, ankommer det på de myndigheter till vilka delegering skett att, inom sina respektive behörighetsområden, fullgöra de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten, och dessa myndigheter får inte handla eller lagstifta på ett sätt som strider mot gemenskapsrätten. Enligt lagstiftningen

om delegering av behörighet har Förenade kungarikets ministrar förbehållits en befogenhet att om nödvändigt ingripa för att säkerställa att dessa skyldigheter fullgörs.

- 13 Den gemensamma jordbrukspolitiken i allmänhet och genomförandet av förordning nr 1782/2003 i synnerhet hör till de frågor som omfattas av nämnda delegering och för vilka varje regional myndighet är ansvarig.
- 14 I syfte att uppfylla kraven enligt artikel 5 i förordning nr 1782/2003 har Secretary of State, uteslutande beträffande England, och var och en av de regionala myndigheterna antagit separata bestämmelser med sinsemellan delvis avvikande minimikrav för GJGM.
- 15 I England utgörs de relevanta bestämmelserna av 2004 års förordning om den gemensamma jordbrukspolitiken system med samlat gårdsstöd (iakttagande av tvärvillkor) (The Common Agricultural Policy Single Payment and Support Schemes (Cross Compliance) (England) Regulations 2004, SI 2004/3196 (nedan kallad de engelska bestämmelserna). Normerna för GJGM fastställs i bilagan till de engelska bestämmelserna, av vilka punkterna 26–29, som har rubriken "Allmän rätt att nyttja väg eller led" (nedan kallade de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen), har följande lydelse:

"26. En jordbrukare får inte

 - a) utan tillstånd eller giltigt skäl göra ytingrepp på en synlig gång- eller ridbana eller någon annan synlig väg eller led som består av eller omfattar en körbana som inte är en körbana med beläggning, på ett sätt som försvårar utövandet av en rätt för allmänheten att nyttja väg eller led, eller

- b) utan tillstånd eller giltigt skäl på något sätt uppsåtligen hindra framkomsten på en synlig väg eller led.

27. En jordbrukare ska se till att stättor, grindar och liknande anordningar, med undantag för anordningar på vilka section 146.5 i 1980 års lag om vägar och leder (Highways Act 1980) är tillämplig, som är anbringade över en synlig gång- eller ridbana är säkra och hålls i sådant skick att rätten att nyttja gång- eller ridbanan inte oskäligt inskränks.

28. (1) Om en jordbrukare har gjort ytingrepp på en synlig gång- eller ridbana (med undantag för stig i åkerren) på ett sätt som är tillåtet enligt section 134 i 1980 års lag om vägar och leder, ska han inom den tidsfrist som föreskrivs i section 134.7 i samma lag eller inom den förlängda tidsfrist som medges enligt section 134.8 i samma lag,

- a) återställa ytan på gång- eller ridbanan till minst dess minimibredd så att rätten att nyttja banan kan utövas tillräckligt ostört, och

- b) markera gång- eller ridbanans sträckning på marken till minst dess minimibredd så att sträckningen blir tydlig för allmänheten som vill nyttja banan.

(2) I denna punkt har begreppet 'minimibredd' med avseende på en väg eller led samma betydelse som i bilaga 12A till 1980 års lag om vägar och leder.

29. I punkterna 26, 27 och 28

har begreppen 'ridbana', 'körbana', 'stig i åkerren', 'gångbana' och 'körbana med beläggning' samma betydelser som i section 329.1 i 1980 års lag om vägar och leder, har begreppet 'väg eller led' samma betydelse som i section 328 i 1980 års lag om vägar och leder, och med begreppet 'synlig' avses att vägen är synlig som en sådan för en person med normal synförmåga som går eller rider längs med den."

- 16 Bestämmelserna om de normer för GJGM som antagits av de regionala myndigheterna i Skottland, Wales och Nordirland innehåller inga krav motsvarande dem som anges i de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Av beslutet om hänskjutande framgår att Mark Horvath, en jordbrukare i England, har stödrättigheter enligt SSG. Hans mark omfattas av en sådan rätt för allmänheten att nyttja väg eller led som avses i de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen.
- 18 Mark Horvath väckte talan om rättsprövning (judicial review) av nämnda bestämmelser vid den nationella domstolen. Han gjorde för det första gällande att Secretary of State inte hade rätt att hänföra bestämmelserna om rätt för allmänheten att nyttja väg eller led till minimikraven för GJGM som, om de inte är uppfyllda, enligt artikel 6 i förordning nr 1782/2003 kan medföra att betalningar enligt SSG minskas. För det andra anser sökanden i målet vid den nationella domstolen att införandet av sådana bestämmelser för England, medan de bestämmelser som antagits för Skottland, Wales och Nordirland inte innehåller liknande krav, utgör diskriminering, som får till verkan att de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen blir ogiltiga.

- 19 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) beslutade att förklara målet vilande och att till EG-domstolen ställa två frågor som avser dessa två frågeställningar som uppkommit i det mål som pågår vid den nationella domstolen. Beträffande den andra frågan överklagade Secretary of State beslutet till Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), som avslog överklagandet. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) har härfter hänskjutit följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

”Om en medlemsstat har inrättat ett system med delegering av behörighet till regionala myndigheter inom vars ramar de centrala statliga myndigheterna har behållit befogenheten att företräda medlemsstatens hela territorium för att säkerställa att medlemsstaten fullgör de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten med avseende på [förordning nr 1782/2003]:

- 1) Får en medlemsstat i sina normer för [GJGM] enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 införa krav på underhåll av synliga vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa?

- 2) Kan det, om det i en medlemsstats nationella konstitutionella ordning föreskrivs att olika regionala myndigheter ska ha normgivningsmakt för olika delar av medlemsstatens territorium, utgöra otillåten diskriminering att det i dessa olika delar gäller olika normer för [GJGM] enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 20 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en medlemsstat i sina normer för GJGM enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 får införa krav på underhåll av synliga vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa.

Yttranden som ingetts till domstolen

- 21 Sökanden i målet vid den nationella domstolen har föreslagit att denna fråga ska besvaras nekande. Han anser att hänvisningen, i skäl 1 i förordning nr 1782/2003, till gemensamma villkor för direktstöd enligt stödsystemen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens innebär att det inom detta område ska finnas en uppsättning grundläggande bestämmelser avsedda att innehålla grundläggande normer för bland annat GJGM, som i princip ska vara desamma för samtliga jordbrukare inom hela Europeiska gemenskapen. Minimikraven för GJGM, enligt artikel 5 i förordningen, för att få årliga direktbetalningar, är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och medlemsstaterna får inte införa ytterligare villkor i en eller flera delar av deras territorium. De aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen kan inte anses utgöra minimikrav, eftersom de innebär att jordbrukarna drabbas av nya tunga bördor.
- 22 Även om de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen kan anses omfatta miljöförhållanden, utgör de, enligt Mark Horvath, inga krav för GJGM. Eftersom den rättsliga grunden för förordning nr 1782/2003 utgörs av artiklar i EG-fördraget som rör jordbruk, ska den miljömässiga delen av GJGM inte ses som en fristående bestämmelse med rent miljömässiga normer, utan tvärtom som en bestämmelse som endast innehåller normer som är relevanta på jordbruksområdet.

Enligt artikel 4.1 i förordning nr 1782/2003 är det bara gemenskapsinstitutionerna som är behöriga att anta bestämmelser om miljökrav som är knutna till rättigheter enligt SSG, krav som anges i bilaga III till förordningen. Sökanden i målet vid den nationella domstolen har dessutom gjort gällande att de bestämmelser som är aktuella i det målet utgör åtgärder för ett miljövänligt jordbruk som tillämpas utöver referensnivån för god jordbrukarsed och som inte omfattas av GJGM, enligt den senare delen av andra meningen i artikel 5.1 i samma förordning.

- 23 Mark Horvath är slutligen av den uppfattningen att de vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa, såsom dem som avses med de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen, inte kan kvalificeras som landskapselement i den mening som avses i bilaga IV till förordning nr 1782/2003, eftersom de saknar fasthet och beständighet. Även om det krävs att vägarna ska återställas har jordbrukarna nämligen ändå en laglig rätt att förstöra dem varje odlingsår. Dessutom bidrar inte den omständigheten att dessa vägar och leder omfattas av en sådan rätt för allmänheten som nämnts ovan till att undvika försämring av livsmiljöer i den mening som avses i nämnda bilaga.
- 24 Förenade kungarikets regering och Europeiska gemenskapernas kommission har hävdatt att nämnda vägar kan utgöra landskapselement och att deras underhåll följaktligen kan utgöra ett av minimikraven för GJGM enligt artikel 5 i förordning nr 1782/2003.

Domstolens svar

- 25 Domstolen understryker inledningsvis att det av själva lydelsen av artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003 framgår att uppgiften att sörja för att jordbruksmark hålls med iakttagande av god jordbrukshävd och att miljön bevaras ankommer på medlemsstaterna. De ska, för detta ändamål, på nationell och regional nivå definiera minimikrav, ”på grundval av den ram som anges i bilaga IV” i förordningen, med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs.

- 26 Även om medlemsstaterna följaktligen är skyldiga att iaktta nämnda bilaga när de definierar minimikraven, följer det emellertid av det förhållandet att de begrepp och termer som där används är generella att medlemsstaterna enligt bilagan har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid det konkreta fastställandet av nämnda krav.
- 27 Det framgår dessutom av själva uttrycket "god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden" att medlemsstaterna kan fastställa krav för GJGM för miljöändamål.
- 28 Detta konstaterande påverkas inte av det förhållandet att den rättsliga grunden för förordning nr 1782/2003 bland annat utgörs av artiklarna 36 EG och 37 EG, som hör till avdelning II, med rubriken "Jordbruk", i tredje delen i fördraget, och inte av de artiklar som förekommer i avdelning XIX, med rubriken "Miljö", i samma del i fördraget.
- 29 Miljöskydd är ett av gemenskapens grundläggande mål. Eftersom miljöskyddskraven ska "integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet", enligt artikel 6 EG, ska ett sådant skydd även anses vara ett mål för den gemensamma jordbrukspolitiken. Gemenskapslagstiftaren kan således besluta att främja miljöskyddet på grundval av artiklarna 36 EG och 37 EG (se, analogt, dom av den 23 oktober 2007 i mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097, punkt 60). Åtgärder som avser ett sådant skydd, vilka vidtas inom ramen för en gemensapsrättsakt som har de nämnda artiklarna 36 EG och 37 EG som rättslig grund, kan följaktligen bestå i andra åtgärder än sådana som är avsedda att tillvarata jordbrukshänsyn.
- 30 Dessutom utesluter den omständigheten att de föreskrivna verksamhetskraven har fastställts genom gemenskapslagstiftning inom miljöområdet, i enlighet med artikel 4.1 i förordning nr 1782/2003, inte alls att också minimikraven för GJGM, såsom de har definierats av medlemsstaterna enligt artikel 5.1 i förordningen, kan hänföras till miljöområdet.

- 31 Vidare framgår det av artikel 5.1 andra meningen i förordning nr 1782/2003 att det förhållandet att medlemsstaterna definierar minimikraven för GJGM inte har någon betydelse för huruvida dessa åtgärder ska kvalificeras som åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.
- 32 Av det föregående följer att en skyldighet att underhålla synliga vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa, såsom skyldigheten enligt de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen, kan utgöra ett minimikrav för GJGM i den mån den faller inom den ram som anges i bilaga IV till förordning nr 1782/2003, även om skyldigheten inte är avsedd att fullfölja ett jordbruksändamål, utan har en miljömässig karaktär.
- 33 Det ska följaktligen prövas huruvida sådana vägar och leder, såsom Förenade kungarikets regering och kommissionen anser, kan utgöra landskapselement, vars bibehållande omfattas av normerna enligt bilaga IV till förordning nr 1782/2003.
- 34 Begreppet landskapselement definieras inte i förordning nr 1782/2003. Begreppet ska därför, i likhet med vad generaladvokaten har gjort i punkt 62 i sitt förslag till avgörande, tolkas med beaktande av dess vanliga innebörd och det sammanhang i vilket begreppet normalt används.
- 35 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att nödvändigheten av en enhetlig tolkning av bestämmelserna i gemenskapsrätten medför att det, då det råder osäkerhet om en bestämmelses innebörd, är uteslutet att bestämmelsen betraktas för sig, och att det tvärtom krävs att den skall tolkas och tillämpas mot bakgrund av de övriga officiella språkversionerna (dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg, REG 1998, s. I-3809, punkt 29, och av den 29 januari 2009 i mål C-311/06, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, REG 2009, s. I-415, point 53). Exempelvis ska uttrycket "particularités topographiques", som används i den franska versionen av förordning nr 1782/2003, således jämföras med uttrycket "landscape features" (landskapskännetecken), som används i den engelska versionen av förordningen.

- 36 Det finns under dessa omständigheter inget som hindrar att vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa, såsom de som avses i de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen, betecknas som landskapselement, eftersom det bara är synliga vägar och leder som avses i bestämmelserna.
- 37 Detta gäller i ännu högre grad av det skälet att en restriktiv tolkning av begreppet landskapselement, som bland annat skulle utesluta sådana företeelser som är ett resultat av människans ingripande, skulle vara oförenlig med det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har när de definierar minimikraven för GJGM.
- 38 Tillfällig förstörelse av landskapselement, vilket under vissa förutsättningar förefaller vara möjligt beträffande de vägar och leder som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, kan i sig inte påverka deras varaktiga karaktär. Naturliga element såsom vegetation eller vattenvidder kan för sin del påverkas av årstidernas växlingar. Det kan emellertid inte anses att de därför inte längre ingår i ett landskap. Detta konstaterande gäller i ännu högre grad nämnda vägar och leder, eftersom det av punkt 28.1 i bilagan till de engelska bestämmelserna framgår att en jordbrukare, som har gjort ytingrepp på den synliga gång- eller ridbanan på ett sätt som är tillåtet, är skyldig att återställa banan inom den tidsfrist som föreskrivs i den relevanta nationella lagstiftningen.
- 39 Det ska följaktligen provas i vilken utsträckning en skyldighet att underhålla sådana vägar och leder kan anses utgöra en åtgärd för tillämpning av normen enligt bilaga IV till förordning nr 1782/2003, som består i att bibehålla landskapselement.
- 40 Det är härvid viktigt att påpeka att nämnda norm kan förete två miljöaspekter.

- 41 För det första är landskapselement fysiska beståndsdelar av miljön. Med avseende på denna aspekt ska kraven på bibehållande av landskapselement bidra till att dessa bevaras såsom fysiska beståndsdelar.
- 42 Underhållsskyldigheterna är ägnade att bidra till att sådana vägar och leder bibehålls såsom fysiska beståndsdelar av miljön.
- 43 För det andra är normerna för bibehållande av landskapselement, enligt bilaga IV till förordning nr 1782/2003, i samma bilaga, knutna till satsen "Lägsta hävdnivå: Säkerställa en lägsta hävdnivå och undvika försämring av livsmiljöer". Av detta följer att en skyldighet enligt dessa normer kan ha ett miljöändamål som består i att undvika försämring av livsmiljöer, utan att det krävs, vilket Förenade kungarikets regering har understrukit i sitt yttrande, att de nationella åtgärder som syftar till bibehållande av landskapselement och en lägsta hävdnivå också har ett sådant ändamål.
- 44 Såsom har påpekats av den nationella domstolen, och av generaladvokaten i punkt 80 i förslaget till avgörande, är sådana vägar och leder som dem som avses i de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen ägnade att bidra till att livsmiljöer bevaras.
- 45 I detta fall ska kraven på underhåll av nämnda vägar och leder bidra till att undvika försämring av livsmiljöer. Det framgår att de skyldigheter som följer av det syfte som anges i de aktuella bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen, som består i att säkerställa utövandet av den allmänna rätten att nyttja vägar och leder, är ägnade att bidra till detta.
- 46 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. En medlemsstat får, i sina normer för GJGM enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003, införa krav på underhåll av synliga vägar och leder som omfattas av en

rätt för allmänheten att nyttja dessa, förutsatt att nämnda krav bidrar till att dessa vägar och leder bibehålls såsom landskapselement eller, i förekommande fall, till att undvika försämring av livsmiljöer.

Den andra frågan

- ⁴⁷ Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida, om det i en medlemsstats konstitutionella ordning föreskrivs att de regionala myndigheterna ska ha normgivningsmakt, den omständigheten att nämnda myndigheter antar olika normer för GJGM enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 i sig utgör diskriminering som strider mot gemenskapsrätten.
- ⁴⁸ Domstolen påpekar inledningsvis att gemenskapslagstiftaren, genom att anförtro medlemsstaterna uppgiften att definiera minimikraven för GJGM, har gett dem möjlighet att beakta de regionala skillnader som finns inom deras territorier.
- ⁴⁹ Det ska erinras om att, när medlemsstaterna enligt bestämmelserna i fördraget eller i förordningar har befogenheter eller åläggs skyldigheter vid tillämpningen av gemenskapsrätten, frågan på vilket sätt medlemsstaterna kan anförtro utövandet av befogenheterna och fullgörandet av skyldigheterna åt nationella organ uteslutande ska avgöras enligt den konstitutionella ordningen i varje stat (dom av den 15 december 1971 i de förenade målen 51/71–54/71, *International Fruit Company m.fl.*, REG 1971, s. 1107, punkt 4).
- ⁵⁰ Enligt fast rättspraxis är varje medlemsstat således fri att fördela behörigheten på det nationella planet och att genomföra de gemenskapsrättsakter som inte är direkt

tillämpliga genom åtgärder som vidtas av de regionala eller lokala myndigheterna, förutsatt att denna behörighetsfördelning möjliggör ett korrekt genomförande av gemenskapsrättsakterna i fråga (se domen av den 10 november 1992 i mål C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, REG 1992, s. I-5567, punkt 23).

- 51 Domstolen har dessutom haft tillfälle att slå fast att när en medlemsstat enligt en förordning är behörig att vidta genomförandeåtgärder, regleras villkoren för utövandet av denna behörighet endast av den aktuella medlemsstatens offentliga rätt (se dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, *Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri*, REG 1979, s. 2749, punkt 34, och av den 20 juni 2002 i mål C-313/99, *Mulligan m.fl.*, REG 2002, s. I-5719, punkt 48).
- 52 Medlemsstaternas möjlighet att låta regionala eller lokala myndigheter genomföra gemenskapsrättsakter, i den mån medlemsstaternas konstitutionella ordning eller deras offentliga rätt tillåter det, slås dessutom uttryckligen fast i artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003. I bestämmelsen anges nämligen följande: "Medlemsstaterna skall på nationell och regional nivå definiera minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV."
- 53 Med hänsyn till den frihet som en medlemsstat således har att delegera sin behörighet till regionala myndigheter i syfte att definiera minimikraven för GJGM enligt artikel 5.1 i förordning nr 1782/2003, kan de bestämmelser som dessa myndigheter antar skilja sig åt mellan de berörda regionerna. Detta gäller i synnerhet som, vilket har konstaterats i punkt 26 i denna dom, medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av dessa krav.
- 54 Det ska emellertid prövas huruvida den omständigheten att de bestämmelser om GJGM som föreskrivs av de regionala myndigheterna i en medlemsstat skiljer sig åt i sig kan utgöra diskriminering som strider mot gemenskapsrätten under dessa omständigheter.

- 55 Det framgår härvid av fast rättspraxis att eventuella skillnader i behandling, i en medlemsstat jämförd med en annan, som kan följa av olikheter mellan de olika medlemsstaternas lagstiftningar inte omfattas av förbudet mot diskriminering, om lagstiftningen påverkar samtliga personer, som omfattas av dess tillämpningsområde, på samma sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 1979 i de förenade målen 185/78–204/78, Van Dam en Zonen m.fl., REG 1979, s. 2345, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 4, s. 481, av den 1 februari 1996 i mål C-177/94, Perfili, REG 1996, s. I-161, punkt 17, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp, REG 2005, s. I-6421, punkt 34).
- 56 Beträffande det senare villkoret i föregående punkt kan det konstateras att det i de förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m.fl., i vilka dom meddelades den 25 november 1986 (REG 1986, s. 3477; svensk specialutgåva, volym 4, s. 481), vilken har åberopats av sökanden i målet vid den nationella domstolen, just rörde sig om en skillnad i behandling mellan producenter i en medlemsstat, på grund av en åtgärd som vidtagits av samma medlemsstat för att genomföra en skyldighet enligt gemenskapsrätten som berörde dem. Det var i det sammanhanget som domstolen, i punkt 11 i nämnda dom, ansåg att en medlemsstat, vid ett val mellan flera sätt att genomföra gemenskapslagstiftningen i fråga, inte får välja ett alternativ vars genomförande på dess territorium direkt eller indirekt skulle leda till diskriminering mellan berörda producenter, enligt artikel 40.3 i EEG-fördraget (nu artikel 34.2 EG).
- 57 När det, såsom i målet vid den nationella domstolen, är de regionala myndigheterna som är behöriga att definiera minimikraven för GJGM enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003, kan inte eventuella olikheter mellan de åtgärder som dessa olika myndigheter föreskriver, endast av det skälet, utgöra diskriminering. Åtgärderna måste, såsom framgår av punkt 50 ovan, vara förenliga med medlemsstaternas skyldigheter enligt nämnda förordning.
- 58 Mot bakgrund av det föregående ska den andra frågan besvaras enligt följande. Om det i en medlemsstats konstitutionella ordning föreskrivs att de regionala myndigheterna ska ha normgivningsmakt, utgör den omständigheten att nämnda myndigheter antar olika normer för GJGM enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 i sig inte diskriminering som strider mot gemenskapsrätten.

Rättegångskostnader

⁵⁹ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) En medlemsstat får, i sina normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5 i och bilaga IV till rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001, införa krav på underhåll av synliga vägar och leder som omfattas av en rätt för allmänheten att nyttja dessa, förutsatt att nämnda krav bidrar till att dessa vägar och leder bibehålls såsom landskapselement eller, i förekommande fall, till att undvika försämring av livsmiljöer.
- 2) Om det i en medlemsstats konstitutionella ordning föreskrivs att de regionala myndigheterna ska ha normgivningsmakt, utgör den omständigheten att nämnda myndigheter antar olika normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 5 i och bilaga IV till förordning nr 1782/2003 i sig inte diskriminering som strider mot gemenskapsrätten.

Underskrifter