

Υπόθεση C-239/23

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

17 Απριλίου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Γερμανία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

28 Μαρτίου 2023

Προσφεύγουσα:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Καθού:

Ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης

Αντικείμενο της κύριας δίκης

ΕΓΤΕ και ΕΓΤΑΑ – Κανονισμός (ΕΕ) 1305/2013 – Αντισταθμιστική αποζημίωση για εκτάσεις που βρίσκονται σε ορεινές περιοχές και σε ορισμένες περιοχές που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα – Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας – Περιοχή όπου εφαρμόζεται το πρόγραμμα– Υλοποίηση έργου εκτός της περιοχής όπου εφαρμόζεται το πρόγραμμα – Διοικητικές διατάξεις

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Συνάδουν με το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, καθώς και με το άρθρο 32, παράγραφος 1, στοιχείο α', παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 3, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013 εθνική διοικητική διάταξη και πρακτική παροχής

στήριξης στο πλαίσιο των οποίων δεν είναι δυνατή η καταβολή αντισταθμιστικής αποζημίωσης για εκτάσεις που βρίσκονται σε ορεινές περιοχές και σε ορισμένες περιοχές που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, αποκλειστικά και μόνο για τον λόγο ότι οι εκτάσεις για τις οποίες ζητείται η καταβολή αντισταθμιστικής αποζημίωσης βρίσκονται εκτός της περιφέρειας του κράτους μέλους, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, η οποία καταβάλλει την αντισταθμιστική αποζημίωση; Αποτελεί συναφώς η έδρα της εκμετάλλευσης του γεωργού που εκμεταλλεύεται την έκταση αυτή νόμιμο κριτήριο διάκρισης;

2. Έχει το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 την έννοια ότι οι ρυθμίσεις κράτους μέλους ή περιφέρειας κράτους μέλους που έχει αποφασίσει να χορηγεί ενισχύσεις στους γεωργούς ορεινών περιοχών και άλλων περιοχών που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, πρέπει να προβλέπουν ότι η ενίσχυση πρέπει να χορηγείται και για εκτάσεις που έχουν χαρακτηριστεί ως ορεινές και/ή ως άλλες περιοχές που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, κατά την έννοια του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, από άλλο κράτος μέλος ή από άλλη περιφέρεια του ίδιου κράτους μέλους, που έχει ομοίως αποφασίσει να χορηγεί ενισχύσεις στους γεωργούς ορεινών περιοχών και άλλων περιοχών που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013;
3. Έχει το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 την έννοια ότι στη διάταξη αυτή μπορεί, κατά βάση, να στηριχθεί άμεσα –απορρέουσα από το δίκαιο της Ένωσης– αξίωση γεωργού για χορήγηση της ενίσχυσης (αντισταθμιστικής αποζημίωσης) από το κράτος μέλος και/ή από την περιφέρεια του κράτους μέλους, εφόσον ο γεωργός είναι ενεργός γεωργός και εκμεταλλεύεται εκτάσεις τις οποίες το κράτος μέλος και/ή η περιφέρεια του κράτους μέλους έχει χαρακτηρίσει ως ορεινή περιοχή ή ως άλλη περιοχή που αντιμετωπίζει μειονεκτήματα, κατά την έννοια του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, και το οικείο κράτος μέλος και/ή η περιφέρειά του έχει αποφασίσει να χορηγεί ενισχύσεις (αντισταθμιστικές αποζημιώσεις) κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013;

Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο ανωτέρω ερώτημα:

- α) Ποιος είναι ο αποδέκτης της αξίωσης που απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης, και συγκεκριμένα από το άρθρο 31, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013; Είναι αποδέκτης πάντοτε το ίδιο το κράτος μέλος ή ακόμη και η περιφέρεια [άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013] του κράτους μέλους, τουλάχιστον στην περίπτωση που η περιφέρεια έχει αποφασίσει, ανεξάρτητα από το εν λόγω κράτος μέλος, να καταβάλλει

αντισταθμιστικές αποζημιώσεις στους γεωργούς βάσει του άρθρου 31 του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013;

- β) Προϋποθέτει η απορρέουσα από το δικαίο της Ένωσης αξίωση, κατά βάση, ότι ο γεωργός πρέπει να πληροί περαιτέρω απαιτήσεις, πέραν όσων προβλέπονται στο άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, τις οποίες καθορίζει, στο πλαίσιο της μεταφοράς της εν λόγω διάταξης στο εθνικό δικαίο, το κράτος μέλος ή η περιφέρειά του που καταβάλλει την αντισταθμιστική αποζημίωση;
4. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα:

Έχει το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013 την έννοια ότι οι ρυθμίσεις κράτους μέλους και/ή μιας από τις περιφέρειές του, οι οποίες καθορίζουν τις προϋποθέσεις χορήγησης της ενίσχυσης (αντισταθμιστικής αποζημίωσης), κατά την έννοια του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΕ) 1305/2013, πρέπει να είναι τέτοιας νομικής φύσης ώστε οι γεωργοί να έχουν αξίωση είσπραξης της ενίσχυσης (αντισταθμιστικής αποζημίωσης), εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί από το οικείο κράτος μέλος και/ή τις περιφέρειές του για την καταβολή ενίσχυσης, ανεξάρτητα από την πραγματική πρακτική του κράτους μέλους και/ή της περιφέρειάς του για την παροχή στήριξης;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Κανονισμός (ΕΕ) 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου, ιδίως άρθρο 31, παράγραφοι 1 και 2, και άρθρο 32, παράγραφοι 1 έως 3

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (κανονιστική απόφαση για την εφαρμογή των καθεστώτων στήριξης και του ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης και ελέγχου) (InVeKoSV) της 24ης Φεβρουαρίου 2015, άρθρο 2, παράγραφος 2

Νομοθεσία του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (διοικητική διάταξη του Υπουργείου Αγροτικών Περιοχών για τη στήριξη των γεωργικών εκμεταλλεύσεων σε ορεινές περιοχές και σε ορισμένες

περιοχές που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα) (VwV AZL) της 6ης Νοεμβρίου 2019, σημεία 2.1, 3.2, 3.2.1 και 4.2

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η προσφεύγουσα ζητεί αντισταθμιστική αποζημίωση για γεωργικές εκτάσεις που βρίσκονται στη Βαυαρία. Διαχειρίζεται εκμετάλλευση γαλακτοπαραγωγής στην παραμεθόρια περιοχή μεταξύ των ομόσπονδων κρατών της Βάδης-Βυρτεμβέργης και της Βαυαρίας. Η έδρα της επιχείρησης βρίσκεται στη Βάδη-Βυρτεμβέργη. Στη Βάδη-Βυρτεμβέργη εκμεταλλεύεται περίπου 111 εκτάρια γης και, στη Βαυαρία, 27,4253 εκτάρια γης. Η Βάδη-Βυρτεμβέργη και η Βαυαρία είναι περιφέρειες, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', του κανονισμού 1305/2013, αμφότερες στο «επίπεδο 1 της ΟΕΣΜ» της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) 1059/2003, και ασκούν εξουσίες αυτοτελούς κράτους. Με βάση τα στοιχεία που παρέσχε η αρμόδια βαυαρική αρχή, οι εκτάσεις της προσφεύγουσας στη Βαυαρία βρίσκονται σε ορεινή περιοχή· έχουν χαρακτηριστεί στη Βαυαρία ως επιλέξιμες εκτάσεις και θα μπορούσαν θεωρητικά να ενισχυθούν, στη Βαυαρία, με αντισταθμιστική αποζημίωση ύψους 50 ευρώ ανά εκτάριο.
- 2 Οι οικονομικοί πόροι που διαθέτει το καθού για την καταβολή της αντισταθμιστικών αποζημιώσεων προέρχονται, σε διαφορετική αναλογία, από κονδύλια του προϋπολογισμού του ΕΓΤΑΑ, από κονδύλια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και από ίδιους πόρους του καθού. Τα προγράμματα στήριξης του καθού –συμπεριλαμβανομένων των αντισταθμιστικών αποζημιώσεων- περιγράφονται στο Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (σχέδιο δράσεων και ανάπτυξης για τις αγροτικές περιοχές της Βάδης-Βυρτεμβέργης 2014-2020) (MEPL III), το οποίο εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 26 Μαΐου 2015.
- 3 Στις 8 Μαΐου 2019, η προσφεύγουσα υπέβαλε στο καθού, για το έτος υποβολής αιτήσεων 2019, αίτηση καταβολής αντισταθμιστικών αποζημιώσεων για την εκμετάλλευση γεωργικών περιοχών που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, μεταξύ άλλων, για τα περίπου 27 εκτάρια που βρίσκονται στη Βαυαρία. Με απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2019, η οποία κοινοποιήθηκε στις 10 Φεβρουαρίου 2020, η αίτηση της προσφεύγουσας απορρίφθηκε όσον αφορά τις εκτάσεις που βρίσκονται στη Βαυαρία, με την αιτιολογία ότι οι εκτάσεις αυτές δεν βρίσκονται στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης. Η διοικητική ένσταση την οποία άσκησε η προσφεύγουσα δεν ευδοκίμησε.
- 4 Στις 17 Ιουνίου 2021, η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή. Με την προσφυγή της, ζητεί να ακυρωθεί η απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2019 (όπως επικυρώθηκε με την απόφαση της 11ης Μαΐου 2021 επί της ένστασης) και να υποχρεωθεί το καθού να της καταβάλει αντισταθμιστική αποζημίωση ύψους 1.371,26 ευρώ για τις εκτάσεις που βρίσκονται στη Βαυαρία. Επικουρικώς, σε περίπτωση μη

ευδοκίμησης του κύριου αυτού αιτήματος, ζητεί να αναγνωριστεί ότι η απόρριψη της αίτησής της για στήριξη των εκτάσεων που βρίσκονται στη Βαυαρία και οι νομικές βάσεις στις οποίες στηρίχθηκε η απορριπτική απόφαση, ήτοι τα σημεία 2.1 και 3.2.1 της VwV AZL, αντιβαίνουν στα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού 1305/2013.

- 5 Η VwV AZL δεν είναι κοινοβουλευτικός νόμος, αλλά απλή διοικητική διάταξη η οποία περιέχει κατευθυντήριες γραμμές βάσει των οποίων το καθού ασκεί την εξουσία εκτιμήσεώς του και εφαρμόζει την πρακτική του για την παροχή στήριξης. Στον τομέα της διαχείρισης παροχών, οπότε και στην περίπτωση της χορήγησης χρηματικών ενισχύσεων από το κράτος προς τους πολίτες, είναι σύνηθες, κατά τη γερμανική συνταγματική παράδοση, να μην απαιτείται κοινοβουλευτικός νόμος για να καθοριστεί το ποιος, πότε και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί ή επιτρέπεται να λάβει χρηματική ενίσχυση. Οι διοικητικές διατάξεις αποκτούν δεσμευτική ισχύ από το γεγονός ότι, στην πράξη και μόνο, οι διοικητικές αρχές τις εφαρμόζουν πάντοτε κατά τον ίδιο τρόπο (λεγόμενη αυτοδέσμευση της διοίκησης).
- 6 Η VwV AZL ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία καταβολής της αντισταθμιστικής αποζημίωσης για τις περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά μειονεκτήματα, κατά την έννοια του άρθρου 31 του κανονισμού 1305/2013, και απαιτεί, κατ' ουσίαν, την πλήρωση δύο σωρευτικών προϋποθέσεων για την είσπραξη αντισταθμιστικής αποζημίωσης: α) ο αιτών πρέπει να έχει την έδρα της εκμετάλλευσής του στη Βάδη-Βυρτεμβέργη και β) η έκταση για την οποία καταβάλλεται η αντισταθμιστική αποζημίωση πρέπει να βρίσκεται στη Βάδη-Βυρτεμβέργη και να έχει χαρακτηριστεί από τη Βάδη-Βυρτεμβέργη ως περιοχή που αντιμετωπίζει μειονεκτήματα.
- 7 Σχετικά με την αντισταθμιστική αποζημίωση, η Βαυαρία έχει επίσης εκδώσει απλώς και μόνο διοικητική διάταξη, και συγκεκριμένα τις Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß der Verordnung Nr. 1305/2013 (κατευθυντήριες γραμμές του Υπουργείου Τροφίμων, Γεωργίας και Δασοκομίας του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, της 1ης Μαρτίου 2019, σχετικά με την καταβολή της αντισταθμιστικής αποζημίωσης σε περιοχές που αντιμετωπίζουν μειονεκτήματα, σύμφωνα με τον κανονισμό 1305/2013). Η διοικητική διάταξη αυτή προβλέπει, αντίστοιχα, ότι: α) η έδρα της εκμετάλλευσης που ζητεί τη στήριξη πρέπει να βρίσκεται στη Βαυαρία και β) η έκταση για την οποία καταβάλλεται η αντισταθμιστική αποζημίωση πρέπει να βρίσκεται στη Βαυαρία και να έχει χαρακτηριστεί από τη Βαυαρία ως περιοχή που αντιμετωπίζει μειονεκτήματα.
- 8 Όσον αφορά την έννοια της «έδρας της εκμετάλλευσης», η VwV AZL επαναλαμβάνει τον ορισμό του άρθρου 2 της InVeKoSV. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της InVeKoSV, έδρα της εκμετάλλευσης είναι, κατά κανόνα, ο τόπος που βρίσκεται στην περιοχή δικαιοδοσίας της φορολογικής αρχής η οποία είναι αρμόδια για τη βεβαίωση του φόρου εισοδήματος του κατόχου της

εκμετάλλευσης. Όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, τις ενώσεις προσώπων και τα σύνολα περιουσιακών στοιχείων, αρμόδια είναι η αρχή του ομόσπονδου κράτους στην περιοχή δικαιοδοσίας της οποίας βρίσκεται η έδρα της διοίκησής τους. Κατ' εφαρμογήν της ανωτέρω ρύθμισης, οι ευρισκόμενες στη Γερμανία εκμεταλλεύσεις λαμβάνουν έναν αριθμό μητρώου επιχείρησης, ανάλογα με τον τόπο φορολόγησής. Ως εκ τούτου, εκμετάλλευση ευρισκόμενη στο ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης λαμβάνει αριθμό μητρώου επιχείρησης της Βάδης-Βυρτεμβέργης, ενώ μια βαναρική εκμετάλλευση λαμβάνει αντίστοιχα βαναρικό αριθμό μητρώου επιχείρησης. Επομένως, στο μητρώο επιχειρήσεων –το οποίο χρησιμοποιείται για την επεξεργασία των αιτήσεων στήριξης–, σε κάθε γερμανική εκμετάλλευση αντιστοιχεί μια έδρα εκμετάλλευσης σε ένα από τα γερμανικά ομόσπονδα κράτη. Σε αλλοδαπές εκμεταλλεύσεις –για παράδειγμα από την Αυστρία– που διαθέτουν εκτάσεις στη Βάδη-Βυρτεμβέργη μπορεί επίσης να χορηγηθεί, κατόπιν αίτησης, αριθμός μητρώου επιχείρησης της Βάδης-Βυρτεμβέργης. Σε αντίθεση με τις γερμανικές εκμεταλλεύσεις, δεν υπάρχει εν προκειμένω σταθερή αντιστοίχιση με επιχείρηση καταχωρισμένη στο μητρώο επιχειρήσεων, επειδή τούτο (όπως υποστηρίζεται) δεν είναι τεχνικά δυνατόν. Ως εκ τούτου, η αλλοδαπή –π.χ. αυστριακή– εκμετάλλευση εμφανίζεται στο μητρώο επιχειρήσεων με έδρα στη Βάδη-Βυρτεμβέργη.

- 9 Η αρχή της Βάδης-Βυρτεμβέργης που είναι αρμόδια για την προσφεύγουσα εφαρμόζει τακτικά τη VwV AZL, αμετάβλητη, και στηρίζεται στη διοικητική διάταξη αυτή για την καταβολή των αντισταθμιστικών αποζημιώσεων. Η πρακτική της εν λόγω αρχής για την παροχή στήριξης είναι αντίστοιχη προς όσα προβλέπει η διοικητική διάταξη. Ως εκ τούτου, οι πολίτες μπορούν, δυνάμει της αρχής της ίσης μεταχείρισης [άρθρο 3, παράγραφος 1, του GG (γερμανικού συντάγματος)], να απαιτούν την καταβολή αντισταθμιστικών αποζημιώσεων σύμφωνα με τη διοικητική διάταξη.
- 10 Στη Βάδη-Βυρτεμβέργη χρησιμοποιείται, για τη διαχείριση των αιτήσεων στήριξης, μια διαδικτυακή εφαρμογή. Μεταξύ των διαφόρων εφαρμογών που χρησιμοποιούνται από τα γερμανικά ομόσπονδα κράτη πραγματοποιείται διασταύρωση δεδομένων, η οποία εμποδίζει την υποβολή πολλαπλών αιτήσεων στήριξης σε διάφορα ομόσπονδα κράτη. Αίτηση στήριξης μπορεί να υποβληθεί μόνο στο ομόσπονδο κράτος στο οποίο βρίσκεται η έδρα της εκμετάλλευσης. Τέτοιου είδους διασταύρωση δεδομένων δεν πραγματοποιείται με άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη λήψη αριθμού μητρώου επιχείρησης στη Βάδη-Βυρτεμβέργη οι αλλοδαπές εκμεταλλεύσεις αποκτούν τη δυνατότητα, πέραν της τυχόν υποβολής αίτησης στήριξης στο κράτος προέλευσής τους, να υποβάλουν, επίσης, αίτηση στήριξης στη Βάδη-Βυρτεμβέργη, καθώς και, ενδεχομένως, σε άλλα γερμανικά ομόσπονδα κράτη.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 11 Λόγω της στηριζόμενης στη VwV AZL πρακτικής του καθού ως προς την παροχή στήριξης, η προσφεύγουσα δεν δύναται να λάβει αντισταθμιστική αποζημίωση

όσον αφορά τις εκτάσεις της που βρίσκονται στη Βαυαρία, μολονότι οι εκτάσεις αυτές είναι ορεινές περιοχές και έχουν χαρακτηριστεί στη Βαυαρία ως επιλέξιμες περιοχές. Ταυτόχρονα, και αντίθετα προς τις αλλοδαπές εκμεταλλεύσεις, δεν της παρέχεται η δυνατότητα να υποβάλει περαιτέρω αίτηση στήριξης εκτός της Βάδης-Βυρτεμβέργης. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να υποβάλει αίτηση στήριξης στη Βαυαρία για τις βαυαρικές εκτάσεις της.

- 12 Κατά συνέπεια, λόγω των ρυθμίσεων που ισχύουν στη Βάδη-Βυρτεμβέργη και στη Βαυαρία, η προσφεύγουσα δεν λαμβάνει αντισταθμιστική αποζημίωση για τις βαυαρικές εκτάσεις της ούτε από το ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης ούτε από το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας, μολονότι η Βάδη-Βυρτεμβέργη και η Βαυαρία έχουν αποφασίσει αμφότερες να προσφέρουν και να καταβάλλουν αντισταθμιστικές αποζημιώσεις και μολονότι, επίσης, η Βαυαρία έχει χαρακτηρίσει τις επίμαχες εκτάσεις της προσφεύγουσας ως ορεινές περιοχές και, επομένως, ως επιλέξιμες για στήριξη. Βάσει των στοιχείων που παρέσχε η αρμόδια βαυαρική αρχή, για τις βαυαρικές εκτάσεις της προσφεύγουσας θα καταβαλλόταν αντισταθμιστική αποζημίωση ύψους 50 ευρώ ανά εκτάριο, αν τις εκτάσεις αυτές εκμεταλλευόταν βαυαρική εκμετάλλευση.
- 13 Σε σύγκριση με μια αλλοδαπή (π.χ. αυστριακή) εκμετάλλευση, οι γερμανικές (παραμεθόριες) εκμεταλλεύσεις στη Βάδη-Βυρτεμβέργη τυγχάνουν λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης όσον αφορά την αντισταθμιστική αποζημίωση (διάκριση σε βάρος των ημεδαπών). Οι παραμεθόριες εκμεταλλεύσεις της Βάδης-Βυρτεμβέργης δεν λαμβάνουν αντισταθμιστική αποζημίωση για όλες τις εκτάσεις που εκμεταλλεύονται οι οποίες μειονεκτούν για φυσικούς λόγους, παρά μόνο για τις εκτάσεις που βρίσκονται στη Βάδη-Βυρτεμβέργη. Αντισταθμιστική αποζημίωση δεν καταβάλλεται για τις εκτάσεις που βρίσκονται εκτός των ορίων του ομόσπονδου κράτους. Οι αλλοδαπές εκμεταλλεύσεις, δεδομένου ότι μπορούν να υποβάλουν αίτηση στήριξης στο κράτος προέλευσής τους και, παράλληλα, επίσης στη Βάδη-Βυρτεμβέργη, δεν υπόκεινται εν τέλει στον εν λόγω περιορισμό.
- 14 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, καθώς και του άρθρου 32, παράγραφος 1, στοιχείο α', παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 3, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013. Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, από τις προαναφερθείσες διατάξεις δεν προκύπτει σαφώς πόσο ευρύ είναι το πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης στο οποίο υπόκεινται τα κράτη μέλη κατά τον καθορισμό των μέτρων στήριξης που συνίστανται σε αντισταθμιστικές αποζημιώσεις, ιδίως σε περιπτώσεις με διασυννοριακή διάσταση οι οποίες αφορούν περιφέρειες εντός ενός κράτους μέλους. Αμφίβολο είναι, επίσης, κατά πόσον, σε περίπτωση που το κράτος μέλος και/ή η περιφέρεια έχει αποφασίσει να παρέχει στήριξη με τη μορφή αντισταθμιστικών αποζημιώσεων, οι ανωτέρω διατάξεις καθορίζουν τα κριτήρια στήριξης τα οποία δύνανται ή δεν δύνανται να προβλέπουν τα κράτη μέλη και/ή οι περιφέρειες (βλ. κατωτέρω υπό 1). Επιπλέον, δεν είναι σαφές εάν, στις περιπτώσεις που το κράτος μέλος και/ή η περιφέρεια του παρέχει στήριξη με τη μορφή αντισταθμιστικών αποζημιώσεων, ο ενδιαφερόμενος πολίτης αντλεί δικαίωμα είσπραξης της αντισταθμιστικής

αποζημίωσης από το δίκαιο της Ένωσης, και δη από το άρθρο 31, παράγραφος 1, του κανονισμού 1305/2013 (βλ. κατωτέρω υπό 2), καθώς και εάν από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης μπορεί να συναχθεί η νομική φύση την οποία πρέπει να έχουν οι ρυθμίσεις του κράτους μέλους και/ή της περιφέρειας με τις οποίες μεταφέρονται οι εν λόγω διατάξεις στο εσωτερικό δίκαιο και οι οποίες καθορίζουν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για την αντισταθμιστική αποζημίωση (βλ. κατωτέρω υπό 3).

- 15 **1.** Το άρθρο 32, παράγραφοι 2 έως 4, του κανονισμού 1305/2013 καθορίζει διάφορα κριτήρια, βάσει των οποίων πρέπει να πραγματοποιείται από τα κράτη μέλη και/ή τις περιφέρειές τους η προβλεπόμενη στον εν λόγω κανονισμό οριοθέτηση των επιλέξιμων περιοχών. Κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν είναι σαφές αν τα κριτήρια αυτά για την οριοθέτηση περιοχών έχουν εξαντλητικό χαρακτήρα και ποιες απαιτήσεις απορρέουν από τις προμνησθείσες διατάξεις για τα κράτη μέλη όσον αφορά τον χειρισμό περιπτώσεων στήριξης οι οποίες αφορούν εκτάσεις που εκτείνονται πέραν των ορίων ενός κράτους μέλους και/ή περιφερειών του.
- 16 Το γράμμα της αιτιολογικής σκέψης 26 και του άρθρου 32, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013 συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας ότι τα κράτη μέλη (και/ή οι περιφέρειές τους) μπορούν να χρησιμοποιούν, κατά την οριοθέτηση περιοχών, μόνο κριτήρια που συναρτώνται με τις βιοφυσικές ιδιότητες και/ή τα φυσικά χαρακτηριστικά των εκτάσεων για τις οποίες ζητείται στήριξη. Στην αιτιολογική σκέψη 26 και στο άρθρο 32, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013 περιγράφονται λεπτομερώς οι λόγοι για τους οποίους μια δυνητικά επιλέξιμη έκταση μπορεί να χαρακτηριστεί ως περιοχή που αντιμετωπίζει φυσικά μειονεκτήματα και ως (επιλέξιμη) ορεινή περιοχή. Αντιθέτως, δεν περιλαμβάνεται ρητή μνεία σχετικά με το αν τα κράτη μέλη και/ή οι περιφέρειές τους δύνανται να εφαρμόζουν για την οριοθέτηση περιοχών διαφορετικά κριτήρια, ήτοι κριτήρια άσχετα με τα φυσικά χαρακτηριστικά των εκτάσεων για τις οποίες ζητείται στήριξη. Λαμβανομένης υπόψη της νομικής φύσης του κανονισμού 1305/2013 (βλ. άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, πρώτη και δεύτερη περίοδος, ΣΛΕΕ), πρέπει να θεωρηθεί ότι τα κράτη μέλη και/ή οι περιφέρειές τους δεν μπορούν να χρησιμοποιούν για την οριοθέτηση περιοχών κριτήρια τα οποία δεν μνημονεύονται στο άρθρο 32 του κανονισμού 1305/2013. Η ελευθερία επιλογής μορφής και μέσων από τα κράτη μέλη και/ή τις περιφέρειές τους θα ανταποκρινόταν περισσότερο στον χαρακτήρα μιας οδηγίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ).
- 17 Το άρθρο 32, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013 καθιστά δυνατό τον περιορισμό της οριοθέτησης περιοχών στην περιοχή δικαιοδοσίας της εκάστοτε τοπικής διοικητικής μονάδας. Είναι αμφίβολο αν κατ' αυτόν τον τρόπο προδιαγράφεται επίσης το πώς πρέπει τα κράτη μέλη να χειρίζονται τις διασυνοριακές (μεταξύ διαφορετικών κρατών μελών ή διαφορετικών περιφερειών ενός κράτους μέλους) περιπτώσεις στήριξης. Από το άρθρο 32, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1305/2013, προκύπτει ότι, με βάση τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης, οι οριοθετήσεις περιοχών στα κράτη μέλη πρέπει να

διενεργούνται, κάθε φορά, στο επίπεδο των τοπικών διοικητικών μονάδων («ΤΔΜ2»), ήτοι στο επίπεδο της διοικητικής αρχής η οποία έχει τοπική συνάφεια με τις περιοχές για τις οποίες ζητείται ο χαρακτηρισμός τους ως επιλέξιμες. Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, τούτο σημαίνει ότι, όταν οι τοπικές διοικητικές μονάδες καλούνται να διενεργήσουν στην πράξη την οριοθέτηση περιοχών, κάθε τοπική διοικητική μονάδα διενεργεί την οριοθέτηση περιοχών μόνον εντός του δικού της τομέα αρμοδιότητας, διότι μόνον εκεί μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται η απαιτούμενη από την ανωτέρω διάταξη τοπική συνάφεια. Ωστόσο, η αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης («effet utile»), η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της ΣΕΕ, υποδηλώνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διαμορφώνουν τα κριτήρια και τις διαδικασίες χορήγησης της αντισταθμιστικής αποζημίωσης κατά τέτοιον τρόπο ώστε να μην καταβάλλεται εν τέλει αποζημίωση για ορισμένη έκταση, μολονότι η έκταση αυτή έχει χαρακτηριστεί ως επιλέξιμη – ανεξαρτήτως του ποιο κράτος μέλος και/ή ποια περιφέρεια ή τοπική διοικητική μονάδα πρόβη στον χαρακτηρισμό αυτόν.

- 18 2. Επίσης, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεν είναι σαφές αν από το άρθρο 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, του κανονισμού 1305/2013 συνάγεται απορρέουσα από το δίκαιο της Ένωσης αξίωση των γεωργών, έναντι της αρχής κράτους μέλους που εγκρίνει τις αιτήσεις στήριξης, για καταβολή της αντισταθμιστικής αποζημίωσης και –σε περίπτωση καταφατικής απάντησης– υπό ποιες προϋποθέσεις. Το γράμμα του άρθρου 31, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, και παράγραφος 2, του κανονισμού 1305/2013, ιδίως δε η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 31, παράγραφος 2, διατύπωση «χορηγείται στους γεωργούς οι οποίοι», καθιστά δυνατή τη συναγωγή του εν λόγω συμπεράσματος. Η διατύπωση αυτή, με βάση και μόνο την έννοια που έχει στην καθομιλουμένη, υποδηλώνει ότι η αντισταθμιστική αποζημίωση καταβάλλεται υποχρεωτικά εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που απαριθμούνται στη δευτερεύουσα πρόταση που ακολουθεί (η οποία αρχίζει με τις λέξεις «... οι οποίοι»). Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας προβλέπεται με την εν λόγω μορφή και σε άλλες γλωσσικές αποδόσεις του κανονισμού αυτού, όπως για παράδειγμα στην απόδοση του άρθρου 31, παράγραφος 2, του κανονισμού 1305/2013 στην αγγλική γλώσσα («shall be granted to farmers who»).
- 19 Ωστόσο, η ανωτέρω ερμηνεία της διάταξης δεν συνάδει με την οικονομία του κανονισμού 1305/2013. Συγκεκριμένα, ο σκοπός ήταν να καθιερωθεί ένα πολυεπίπεδο σύστημα, το οποίο απαιτεί τον σχεδιασμό προγραμμάτων από τα κράτη μέλη και/ή τις περιφέρειές τους (βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, και παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, του κανονισμού 1305/2013). Μόνον όταν υπάρχει τέτοιος σχεδιασμός προγραμμάτων από το οικείο κράτος μέλος, λαμβάνουν τα προγράμματα στήριξης χρηματοδότηση από το ΕΓΤΑΑ. Υπό το πρίσμα αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν, κατ' αρχήν, με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων, να αποφασίζουν κατά πόσον επιθυμούν να προσφέρουν επιμέρους προγράμματα στήριξης τα οποία μνημονεύονται στον κανονισμό 1305/2013. Συναφώς, το μέτρο στήριξης «αντισταθμιστική αποζημίωση» δεν κατονομάζεται στον κανονισμό ως μέτρο το οποίο τα κράτη μέλη υποχρεούνται

να συμπεριλαμβάνουν στον σχεδιασμό προγραμμάτων τους, σε αντίθεση, για παράδειγμα, με τις ενισχύσεις για τη γεωργία, το περιβάλλον και το κλίμα κατά το άρθρο 28, παράγραφος 1, τρίτη περίοδος, του κανονισμού 1305/2013.

- 20 **3.** Επίσης αμφίβολο είναι, κατά το αιτούν δικαστήριο, κατά πόσον μπορεί να θεωρηθεί ότι το άρθρο 31, παράγραφος 1, του κανονισμού 1305/2013 υπαγορεύει στα κράτη μέλη τη νομική φύση την οποία πρέπει να έχουν οι ρυθμίσεις του κράτους μέλους οι οποίες περιέχουν τις προϋποθέσεις για την καταβολή της αντισταθμιστικής αποζημίωσης. Ο κανονισμός 1305/2013 δεν ρυθμίζει ειδικότερα τη μορφή με την οποία τα κράτη μέλη παρέχουν τη στήριξη στο πλαίσιο του εθνικού τους δικαίου. Εύλογα, ως εκ τούτου, μπορεί να θεωρηθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν συναφώς ευρεία εξουσία εκτιμήσεως κατά τη μεταφορά των οικείων διατάξεων του κανονισμού στο εθνικό δίκαιο, χωρίς όμως να δύνανται στο πλαίσιο αυτό να στερούν από τα επιμέρους μέτρα (άρθρα 14 έως 39γ του κανονισμού 1305/2013) την πρακτική τους αποτελεσματικότητα («effet utile»). Κατά συνέπεια, ο καθορισμός των κριτηρίων επιλεξιμότητας με τη μορφή διοικητικών διατάξεων (ήτοι ακριβώς με μη δεσμευτικούς κανόνες δικαίου) φαίνεται να είναι προβληματικός. Λόγω της νομικής φύσης των διατάξεων αυτών, δέσμευση της αρμόδιας για την εξέταση των αιτήσεων αρχής προκύπτει μόνον από την πρακτική παροχής στήριξης η οποία βασίζεται στις διοικητικές διατάξεις (αυτοδέσμευση της διοίκησης). Αν η αρχή αυτή δεν καθιερώσει τέτοιου είδους πρακτική, και επομένως παρεκκλίνει γενικότερα από τη διοικητική διάταξη, μόνον η παρεκκλίνουσα πρακτική παροχή στήριξης θα αναπτύσσει εξωτερικά αποτελέσματα έναντι του ενδιαφερόμενου γεωργού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι αρμόδιες για την εξέταση των αιτήσεων αρχές μπορούν, θεωρητικά, να τροποποιούν εκ των υστέρων τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας οι οποίες έχουν προηγουμένως καθοριστεί με διοικητική διάταξη.
- 21 Επί της κρισιμότητας για την επίλυση της διαφοράς: Η απάντηση που θα δοθεί στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα ασκεί επιρροή στο πώς θα αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο επί του κύριου αιτήματος της προσφεύγουσας (με το οποίο ζητείται να υποχρεωθεί το καθού να εγκρίνει αντισταθμιστική αποζημίωση ύψους 1 371,26 ευρώ). Με βάση τη νυν ισχύουσα εθνική νομοθεσία, η προσφεύγουσα δεν δικαιούται να λάβει την αντισταθμιστική αποζημίωση για τις εκτάσεις της που βρίσκονται στη Βαυαρία. Με βάση την πρακτική του καθού για την παροχή στήριξης, η οποία συνάδει με τα σημεία 2.1 και 3.2.1 της VwV AZL, η αντισταθμιστική αποζημίωση εγκρίνεται μόνο για εκτάσεις που βρίσκονται στη Βάδη-Βυρτεμβέργη. Για τις αξιώσεις που αφορούν εκτάσεις που βρίσκονται στη Βαυαρία δεν υφίσταται έρεισμα στο εθνικό δίκαιο. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο απαντήσει αρνητικά στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το κύριο αίτημα θα πρέπει να απορριφθεί.
- 22 Η απάντηση που θα δοθεί στο πρώτο, το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα ασκεί επιρροή στο πώς θα αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο επί του επικουρικού αιτήματος της προσφεύγουσας (με το οποίο ζητείται να αναγνωριστεί ο παράνομος χαρακτήρας της απόρριψης της αίτησής της για στήριξη). Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα,

το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί επί του επικουρικού αιτήματος. Στο πρώτο, το δεύτερο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα μνημονεύονται διάφορες περιστάσεις οι οποίες συνεπάγονται, βάσει του εθνικού δικαίου, εκάστη αφεαυτής –σε περίπτωση καταφατικής απάντησης του Δικαστηρίου σε ένα από τα ερωτήματα αυτά–, τον παράνομο χαρακτήρα της τρέχουσας πρακτικής του καθού για την παροχή στήριξης, λόγω της VwV AZL και του εκεί προβλεπόμενου καθορισμού των κριτηρίων επιλεξιμότητας, με αποτέλεσμα να καθίσταται παράνομη και η απόρριψη της αίτησης της προσφεύγουσας για παροχή στήριξης. Το αποτέλεσμα που μπορεί να επιτύχει η προσφεύγουσα με την αίτηση αυτή είναι να πρέπει να εγκριθεί και να της καταβληθεί αναδρομικά, για το έτος υποβολής αιτήσεων 2019, αντισταθμιστική αποζημίωση όσον αφορά τις εκτάσεις που βρίσκονται στη Βαυαρία, έστω και αν, προκειμένου να συμβεί αυτό, θα πρέπει προηγουμένως να τροποποιηθούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας από το καθού. Επί του παρόντος, τα κριτήρια επιλεξιμότητας δεν καθιστούν δυνατή την καταβολή αντισταθμιστικής αποζημίωσης για εκτάσεις στη Βαυαρία.

- 23 Δεν υφίσταται, μέχρι τούδε, νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού 1305/2013, καθώς και σχετικά με τις προβλεπόμενες στα εν λόγω άρθρα αντισταθμιστικές αποζημιώσεις για τις περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικά μειονεκτήματα.
- 24 Μέχρι στιγμής, δεν έχουν δημοσιευθεί αποφάσεις δικαστηρίων της Βάδης-Βυρτεμβέργης σχετικά με την καταβολή αντισταθμιστικών αποζημιώσεων δυνάμει του άρθρου 31 του κανονισμού 1305/2013 και δυνάμει της συναφώς εκδοθείσας VwV AZL. Επί του νομικού πλαισίου που ισχύει στη Βαυαρία –το οποίο αντιστοιχεί *mutatis mutandis* στο νομικό πλαίσιο που ισχύει στη Βάδη-Βυρτεμβέργη– έχει εκδοθεί αμετάκλητη και δημοσιευμένη δικαστική απόφαση του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου Βαυαρίας, Γερμανία). Στην εν λόγω υπόθεση, η προσφεύγουσα ήταν κάτοχος γεωργικής εκμετάλλευσης στα όρια μεταξύ Βαυαρίας και Έσσης (ενός άλλου ομόσπονδου κράτους, ήτοι περιφέρειας της Γερμανίας). Η εκμετάλλευση περιλάμβανε εκτάσεις τόσο στη Βαυαρία όσο και στην Έσση και η προσφεύγουσα επιθυμούσε να λάβει αντισταθμιστική αποζημίωση και για τις εκτάσεις που βρίσκονταν στην Έσση, η οποία όμως δεν της καταβλήθηκε, επειδή οι εκτάσεις δεν βρίσκονταν στη Βαυαρία.