

C-239/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. április 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (sigmaringeni közigazgatási bíróság, Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. március 28.

Felperes:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Alperes:

Land Baden-Württemberg (Baden-Württemberg tartomány, Németország)

Az alapeljárás tárgya

EMGA és EMVA – 1305/2013/EU rendelet – A hegyvidéki területeken és egyes hátrányos helyzetű területeken található területek tekintetében nyújtott kompenzációs támogatás – Támogathatósági feltételek – A program által lefedett terület – Művelet végrehajtása a program által lefedett területen kívül – Közigazgatási rendelkezések

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Összeegyeztethető-e az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdésével és (2) bekezdésével, valamint 32. cikke

- (1) bekezdésének a) pontjával, (2) bekezdésének első albekezdésével és (3) bekezdésének második és harmadik albekezdésével az olyan nemzeti közigazgatási rendelkezés és támogatási gyakorlat, amely csak azért zárja ki kompenzációs támogatásnak a hegyvidéki területeken és egyes hátrányos helyzetű területeken található területek tekintetében történő kifizetését, mert a kompenzációs támogatással támogatandó területek a tagállamnak az 1305/2013/EU rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontja értelmében vett azon régióján kívül található, amely a kompenzációs támogatást nyújtja? Elfogadható megkülönböztetési kritériumnak minősül-e ebből a szempontból a területen gazdálkodó mezőgazdasági termelő üzemének székhelye?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdését, hogy valamely tagállam vagy a tagállam azon régiójának rendelkezéseit, amely úgy döntött, hogy az 1305/2013/EU rendelet 31. cikkének (1) bekezdése értelmében vett kifizetéseket ítél oda a hegyvidéki területek és más hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek, úgy kell megállapítani, hogy a kifizetést olyan területek tekintetében is teljesíteni kell, amelyeket valamely másik tagállam vagy ugyanazon tagállam valamely másik olyan régiója, amely szintén úgy döntött, hogy az 1305/2013/EU rendelet 31. cikkének (1) bekezdése értelmében vett kifizetéseket ítél oda a hegyvidéki területek és más hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági termelőinek, az 1305/2013/EU rendelet 32. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hegyvidéki területnek, illetve más hátrányos helyzetű területnek minősített?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdését és (2) bekezdését, hogy közvetlenül e rendelkezések alapján a mezőgazdasági termelőt főszabály szerint a kifizetésnek (kompenzációs támogatás) a tagállam, illetve a tagállam régiója által történő odaítélésére való uniós jogi jogosultság illeti meg, ha a mezőgazdasági termelő aktív mezőgazdasági termelőnek minősül, és olyan területeken gazdálkodik, amelyeket a tagállam, illetve a tagállam régiója az 1305/2013/EU rendelet 32. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hegyvidéki területnek vagy egyéb hátrányos helyzetű területnek minősített, és az érintett tagállam, illetve annak régiója úgy döntött, hogy az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében vett kifizetéseket (kompenzációs támogatásokat) ítél oda?

A kérdésre adott igenlő válasz esetén:

- a) Kivel szemben áll fenn az 1305/2013/EU rendelet 31. cikkének (1) bekezdéséből eredő uniós jogi jogosultság? Minden esetben magával a tagállammal szemben áll-e fenn ez a jogosultság, vagy mindenesetre a tagállam régiójával (az 1305/2013/EU rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontja) szemben áll-e fenn ez a jogosultság abban az esetben, ha a régió a tagállamtól függetlenül

úgy döntött, hogy kompenzációs támogatásokat nyújt a mezőgazdasági termelőknek az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke alapján?

- b) Főszabály szerint azt feltételezi-e az uniós jogi jogosultság, hogy a mezőgazdasági termelő az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében és (2) bekezdésében foglaltakon túlmenően, a kompenzációs támogatást nyújtó tagállam vagy annak régiója által a nemzeti végrehajtási rendelkezéseiben előírt további követelményeknek is megfelel?
- 4) A harmadik kérdésre adott nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdését, hogy valamely tagállamnak vagy egyik régiójának az 1305/2013/EU rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében vett kifizetés (kompenzációs támogatás) odaítélésének feltételeit tartalmazó rendelkezéseinek olyan jogi minőséggel kell rendelkezniük, amelynek eredményeként a mezőgazdasági termelőket a kifizetés (kompenzációs támogatás) odaítélésére való jogosultság illeti meg, ha megfelelnek az érintett tagállam, illetve annak régiói által a kifizetés tekintetében meghatározott feltételeknek, függetlenül a tagállam, illetve annak régiója tényleges támogatási gyakorlatától?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, különösen a 31. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a 32. cikk (1)–(3) bekezdése

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

2015. február 24-i Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (a támogatási rendszerek és az integrált igazgatási és kontrollrendszer végrehajtásáról szóló rendelet, a továbbiakban: InVeKoSV), a 2. § (2) bekezdése

Baden-württembergi tartományi jog: 2019. november 6-i Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (a hegyvidéki területek és egyes hátrányos helyzetű területek mezőgazdasági üzemének támogatásáról szóló vidékfejlesztési minisztériumi közigazgatási rendelkezés, a továbbiakban: VwV AZL), 2.1., 3.2., 3.2.1. és 4.2. pont

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes kompenzációs támogatást igényel Bajorországban található mezőgazdasági területek tekintetében. A felperes tejtermelő gazdaságot működtet a Baden-Württemberg és Bajorország szövetségi tartományok határa menti területen. Vállalkozásának székhelye Baden-Württembergben van. Baden-Württembergben mintegy 111 hektárnyi, Bajorországban pedig 27,4253 hektárnyi területen gazdálkodik. Baden-Württemberg és Bajorország az 1305/2013 rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének b) pontja értelmében vett régiók, egyaránt a Németországi Szövetségi Köztársaság 1059/2003/EK rendeletben meghatározott „NUTS 1.” szintnek megfelelő területi egységei, amelyek önálló állami minőséggel rendelkeznek. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bajor hatóság tájékoztatása szerint a felperes Bajorországban található területei hegyvidéki területen helyezkednek el; azok Bajorországban támogatható területként vannak kijelölve, és Bajorországban elméletileg hektáronként 50 euró kompenzációs támogatással támogathatók.
- 2 Az alperes által a kompenzációs támogatások kifizetése céljából rendelkezésre bocsátott pénzügyi források különböző arányokban az EMVA költségvetéséből, a Németországi Szövetségi Köztársaság forrásaiból és az alperes saját forrásaiból származnak. Az alperes támogatási programjait – a kompenzációs támogatások tekintetében is – a Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014–2020 (Baden-Württemberg vidéki területekre vonatkozó 2014–2020. évi intézkedési és fejlesztési terve [MEPL III]) ismerteti, amelyet a Bizottság 2015. május 26-án hagyott jóvá.
- 3 2019. május 8-án a felperes a 2019-es igénylési évre a mezőgazdasági szempontból hátrányos helyzetű területeken való gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatást igényelt az alperestől többek között a Bajorországban található mintegy 27 hektárnyi terület tekintetében. A 2020. február 10-én kézbesített 2019. december 5-i határozattal elutasították a felperes kérelmét a Bajorországban található területek tekintetében azzal az indokkal, hogy e területek nem Baden-Württembergben találhatóak. A kifogás tárgyában lefolytatott eljárás a felperes számára eredménytelenül zárult.
- 4 A felperes 2021. június 17-én keresetet indított. A felperes a keresettel a (kifogás tárgyában hozott 2021. május 11-i határozattal helybenhagyott) 2019. december 5-i határozat megsemmisítését és az alperes arra való kötelezését kéri, hogy a Bajorországban található területek tekintetében nyújtson neki 1371,26 euró összegű kompenzációs támogatást. Másodlagosan, tehát ezen elsődleges kérelem elutasítása esetén annak megállapítását kéri, hogy a Bajorországban található területekre vonatkozó támogatási kérelmének elutasítása és a határozat ezt előíró jogalapjai, nevezetesen a VwV AZL 2.1. és 3.2.1. pontja sérti az 1305/2013 rendelet 31. és 32. cikkét.
- 5 A VwV AZL nem egy parlament által elfogadott törvény, hanem pusztán egy közigazgatási rendelkezés, amelyhez igazodva az alperes mérlegelési jogkörét

gyakorolja és támogatási gyakorlatát alakítja. A német alkotmányos hagyományok szerint a támogatások adminisztrációja – tehát többek között pénzbeli állami juttatások állampolgároknak történő odaítélése – terén gyakran nincs szükség parlament által elfogadott törvényre annak meghatározásához, hogy ki, mikor és milyen feltételek mellett részesülhet pénzbeli juttatásban. A közigazgatási rendelkezések kötőerejét az adja, hogy a közigazgatás azokat tisztán ténylegesen mindig ugyanúgy alkalmazza (a közigazgatás úgynevezett önkorlátozása).

- 6 A VwV AZL szabályozza a kompenzációs támogatásnak az 1305/2013 rendelet 31. cikke értelmében vett hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek számára történő nyújtására vonatkozó feltételeket és eljárást, és lényegében két együttes feltétel teljesülését írja elő ahhoz, hogy a kérelmező kompenzációs támogatásban részesüljön: a) a kérelmező üzeme székhelyének Baden-Württembergben kell lennie, és b) a területnek, amelyhez a kompenzációs támogatást nyújtják, Baden-Württembergben kell elhelyezkednie, és azt Baden-Württembergnek hátrányos helyzetű területként kell kijelölnie.
- 7 Bajorország szintén csak egy közigazgatási rendelkezést fogadott el a kompenzációs támogatással kapcsolatban, mégpedig a 2019. március 1-jei Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (AGZ) gemäß der Verordnung Nr. 1305/2013-at (a kompenzációs támogatásnak a 1305/2013 rendelet szerinti hátrányos helyzetű területeken történő nyújtásáról szóló bajorországi tartományi élelmezésügyi, mezőgazdasági és erdészeti minisztériumi irányelv). Ez a közigazgatási rendelkezés értelemszerűen előírja, hogy a) a támogatandó üzem székhelyének Bajorországban kell lennie, és hogy b) a területnek, amelyhez a kompenzációs támogatást nyújtják, Bajorországban kell elhelyezkednie, és azt Bajorországnak hátrányos helyzetű területként kell kijelölnie.
- 8 „Az üzem székhelyének” fogalmát illetően a VwV AZL az InVeKoSV 2. §-ában szereplő fogalommeghatározást veszi át. Az InVeKoSV 2. §-ának (2) bekezdése szerint az üzem székhelye főszabály szerint az a hely, amely a mezőgazdasági termelő jövedelemadójának megállapítására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező adóhivatal illetékességi területén található. Társaságok, személyegyesülések és vagyontömegek esetében az a tartományi hivatal illetékes, amelynek illetékességi területén az ügyvezetési központ található. A szabályozás eredményeként az üzemhez Németországban az adóztatás helyétől függően egy vállalkozásazonosító-számot rendelnek. Egy baden-württembergi üzem így egy baden-württembergi vállalkozásazonosító-számot, egy bajorországi üzem pedig ennek megfelelően egy bajorországi vállalkozásazonosító-számot kap. Egy német üzem következésképpen minden esetben a német szövetségi tartományok egyikében található üzemi székhellyel van összekapcsolva a – támogatási kérelmek elintézéséhez felhasznált – vállalkozás-nyilvántartási rendszerben. A Baden-Württembergben területekkel rendelkező külföldi – például osztrák – üzemek szintén igényelhetnek baden-württembergi vállalkozásazonosító-számot. A német üzemek esetétől eltérően ebben az esetben az üzem nincs állandó

jelleggel összekapcsolva egy, a vállalkozás-nyilvántartási rendszerben szereplő vállalkozással, mert ez technikailag (véltetően) nem lehetséges. A külföldi – például osztrák – üzem ezért baden-württembergi székhellyel szerepel a vállalkozás-nyilvántartási rendszerben.

- 9 A felperes tekintetében illetékes baden-württembergi hatóság főszabály szerint módosítás nélkül alkalmazza a VwV AZL-t, és kompenzációs támogatásokat nyújt az alapján. E hatóság támogatási gyakorlata összhangban áll a közigazgatási rendelkezés tartalmával. Az állampolgárok ezért az egyenlő bánásmód elvének (a GG [alaptörvény] 3. cikkének (1) bekezdése) keretében igényt tarthatnak a kompenzációs támogatásoknak a közigazgatási rendelkezés alapján történő nyújtására.
- 10 Baden-Württembergben egy webalapú alkalmazást használnak a támogatási kérelmek elintézésére. A német szövetségi tartományok különböző alkalmazásai között adategyeztetésre kerül sor, amely megakadályozza, hogy különböző szövetségi tartományokban több támogatási kérelmet lehessen benyújtani. A támogatási kérelem csak abban a szövetségi tartományban nyújtható be, amelyben az üzem székhelye is található. Ilyen adategyeztetésre nem kerül sor más uniós tagállamokkal. Azáltal, hogy a külföldi üzemek Baden-Württembergben vállalkozásazonosító-számot igényelhetnek, a támogatási kérelem származási országukban történő benyújtása mellett Baden-Württembergben és adott esetben további német szövetségi tartományokban is benyújthatnak támogatási kérelmeket.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 11 A felperes az alperes VwV AZL-en alapuló támogatási gyakorlata miatt ki van zárva a kompenzációs támogatásból a Bajorországban található területei tekintetében, noha e területek hegyvidéki területeknek minősülnek, és Bajorországban támogatható területekként jelölték ki azokat. Ugyanakkor a külföldi üzemektől eltérően nem teszik lehetővé számára, hogy Baden-Württembergben kívül további támogatási kérelmet nyújtson be. Bajorországi területei tekintetében ezért nem nyújthat be támogatási kérelmet Bajorországban.
- 12 Ennek következtében a felperes a baden-württembergi és a bajorországi rendelkezések miatt sem Baden-Württemberg szövetségi tartománytól, sem Bajorország szövetségi tartománytól nem részesül kompenzációs támogatásban bajorországi területei tekintetében, annak ellenére, hogy Baden-Württemberg és Bajorország egyaránt úgy döntött, hogy kompenzációs támogatásokat ítél oda és fizet ki, és annak ellenére, hogy Bajorország szintén hegyvidéki területekként és így támogathatóként jelölte ki a felperes szóban forgó területeit. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bajorországi hatóság tájékoztatása szerint a felperes bajorországi területei tekintetében hektáronként 50 euró összegű kompenzációs támogatást fizetnének, ha azokon egy bajorországi üzem gazdálkodna.

- 13 Egy külföldi (például osztrák) üzemhez képest a baden-württembergi német (határ menti) üzemek kedvezőtlenebb helyzetben vannak a kompenzációs támogatás tekintetében (a saját állampolgárok hátrányos megkülönböztetése). A baden-württembergi határ menti üzemek nem részesülnek kompenzációs támogatásban minden olyan hátrányos természeti adottságokkal rendelkező terület tekintetében, amelyen gazdálkodnak, hanem csak azon területek tekintetében, amelyek emellett még Baden-Württembergben is helyezkednek el. A tartomány határának túloldalán található területek tekintetében nem részesülnek kompenzációs támogatásban. Mivel a külföldi üzemek a származási országuk mellett Baden-Württembergben is benyújthatnak támogatási kérelmet, ezen üzemekre végeredményben nem vonatkozik ez a korlátozás.
- 14 Az eljáró bíróságnak kétségei vannak az 1305/2013 rendelet 31. cikke (1) bekezdése első albekezdésének és (2) bekezdésének, valamint 32. cikke (1) bekezdése a) pontjának, (2) bekezdése első albekezdésének és (3) bekezdése második és harmadik albekezdésének értelmezésével kapcsolatban. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az említett rendelkezésekből nem derül ki egyértelműen, hogy mennyire tágak azok az uniós jogi keretek, amelyek között a tagállamok a kompenzációs támogatással kapcsolatos támogatási intézkedéseiket – mindenekelőtt valamely tagállam régióinak határokon átnyúló vonatkozással rendelkező eseteiben – alakíthatják. Ezenkívül az is kérdéses, hogy e rendelkezések – minden esetben feltételezve, hogy a tagállam, illetve a régió úgy döntött, hogy a támogatást kompenzációs támogatások útján nyújtja – előírják-e a tagállamok, illetve azok régiói számára, hogy a tagállamok, illetve régiók milyen támogathatósági feltételeket írhatnak elő, és milyeneket nem (erről lásd az **1.** pontot). Az sem egyértelmű továbbá, hogy amennyiben a tagállam, illetve annak régiója a támogatást kompenzációs támogatások útján nyújtja, úgy az uniós jog alapján már az 1305/2013 rendelet 31. cikkének (1) bekezdéséből az érintett állampolgár kompenzációs támogatás kifizetésére való jogosultsága ered-e (erről lásd a **2.** pontot), valamint hogy kiderül-e az uniós jogi rendelkezésekből, hogy milyen jogi minőséggel kell rendelkezniük a tagállam, illetve régió azon végrehajtási aktusainak, amelyekkel meghatározzák a kompenzációs támogatással kapcsolatos támogathatósági feltételeket (erről lásd a **3.** pontot).
- 15 **1.** Az 1305/2013 rendelet 32. cikkének (2)–(4) bekezdése különböző kritériumokat ír elő a tagállamok, illetve azok régiói számára, amelyek alapján meg kell történnie a támogatható területek e rendelet által elvégzett meghatározásának. A kérdést előterjesztő bíróság számára nem egyértelmű, hogy e területmeghatározási kritériumok kimerítő jellegűek-e, és hogy az említett rendelkezésekből milyen, a tagállamokkal szembeni követelmények vezethetők le a valamely tagállam, illetve annak régiói határain átnyúló támogatási esetek kezelését illetően.
- 16 Az 1305/2013 rendelet (26) preambulumbekkezdésének és 32. cikke (2) bekezdése első albekezdésének szövege emellett szól, hogy a tagállamok (illetve régiók) kizárólag a támogatandó területek biofizikai jellemzőihez, illetve természeti adottságaihoz kapcsolódó kritériumokat alkalmazhatnak a területmeghatározás

során. Az 1305/2013 rendelet (26) preambulumbekzdése és 32. cikke (2) bekezdésének első albekezdése egyaránt részletesen ismerteti azokat az okokat, amelyek miatt egy potenciálisan támogatható terület a természeti adottságaira tekintettel hátrányos helyzetűnek minősül, és azt (támogatható) hegyvidéki területnek kell minősíteni. Arról azonban nem esik kifejezetten szó, hogy a tagállamok, illetve azok régiói alkalmazhatnak-e eltérő – azaz a támogatandó területek természeti adottságaihoz nem kapcsolódó – kritériumokat a területmeghatározáshoz. Az 1305/2013 rendelet jogi jellegére (lásd az EUMSZ 288. cikk második bekezdésének első és második mondatát) tekintettel inkább valószínűtlennek tűnik, hogy a tagállamok, illetve azok régiói az 1305/2013 rendelet 32. cikkében nem felsorolt kritériumokat alkalmazhatnának a területmeghatározáshoz. A forma és az eszközök megválasztásának a tagállamok, illetve azok régiói számára rendelkezésre álló szabadsága inkább egy európai uniós irányelv jellegének (lásd az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdését) felel meg.

- 17 Az 1305/2013 rendelet 32. cikke (3) bekezdésének második albekezdése lehetővé teszi az adott helyi közigazgatási egység területére korlátozott területmeghatározást. Kérdéses, hogy ez a tagállamok által határokon átnyúló (különböző tagállamok vagy valamely tagállam különböző régiói közötti) támogatási esetekben követendő eljárás mód előírását is jelenti-e egyúttal. Az 1305/2013 rendelet 32. cikke (3) bekezdésének második albekezdéséből kitűnik, hogy a jogalkotó elképzelése szerint a területmeghatározásokat a tagállamokban helyi közigazgatási egységek szintjén (LAU 2-es szinten), tehát a támogatható területeknek minősítendő területek helyének megfelelő közigazgatási szinten kell elvégezni. Ha a területmeghatározást a gyakorlatban a helyi közigazgatási egységeknek kell elvégezniük, akkor ez a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint azzal jár együtt, hogy minden egyes helyi közigazgatási egység csak a saját illetékességi területén belül végzi el a területmeghatározást, mivel alighanem csak e terület tekintetében áll fenn a rendelkezésben feltételezett helyi vonatkozás. Az uniós jog tényleges érvényesülésének („effet utile”) az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített elve azonban arra enged következtetni, hogy a tagállamok nem szabályozhatják a kompenzációs kifizetés odaítélésére vonatkozó kritériumaikat és eljárásaikat oly módon, hogy egy adott terület tekintetében végeredményben ne kerüljön sor e támogatás kifizetésére annak ellenére, hogy e területet támogathatónak minősítették, függetlenül attól, hogy melyik tagállam, illetve melyik régió vagy helyi közigazgatási egység végezte el ezt a minősítést.
- 18 2. A kérdést előterjesztő bíróság számára az sem egyértelmű továbbá, hogy a mezőgazdasági termelőknek a támogatási kérelmeknek helyt adó tagállami hatósággal szemben fennálló, kompenzációs támogatás kifizetésére való uniós jogi jogosultsága következik-e az 1305/2013 rendelet 31. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből és (2) bekezdéséből, és – ha igen – milyen feltételek mellett. Az 1305/2013 rendelet 31. cikke (1) bekezdése első albekezdésének és (2) bekezdésének szövege – különösen a 31. cikk (2) bekezdésében szereplő „wird Landwirten gewährt, die” („olyan mezőgazdasági termelőknek ítélandók oda, akik”) megfogalmazás – kétségtelenül lehetővé teszi ilyen következtetés

levonását. A megfogalmazás már az általános nyelvhasználat szerint is arra utal, hogy a kompenzációs támogatást kötelezően ki kell fizetni, ha teljesülnek a következő („[...] akik” kezdetű) mellékmondatban felsorolt feltételek. A kötelező jelleg ebben a formában a rendelet más nyelvi változataiban is kifejezésre jut, például az 1305/2013 rendelet 31. cikke (2) bekezdésének angol változatában („shall be granted to farmers who”).

- 19 A rendelkezés ilyen értelmezése azonban ellentétben áll az 1305/2013 rendelet rendszerével. E rendelet többszintű rendszerként van kialakítva, és a tagállamok, illetve azok régiói általi programozást feltételez (lásd az 1305/2013 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének harmadik mondatát és (2) bekezdésének első mondatát). A támogatási programokat csak akkor támogatja pénzügyileg az EMVA is, ha az adott tagállam megfelelő programozással rendelkezik. A tagállamok főszabály szerint – néhány kivételtől eltekintve – e koncepció révén dönthetnek arról, hogy elérhetővé kívánják-e tenni az 1305/2013 rendeletben nevesített egyes támogatási programokat. A „kompenzációs támogatás” támogatási intézkedést a rendelet – ellentétben például az 1305/2013 rendelet 28. cikke (1) bekezdésének harmadik mondata szerinti agrár-környezetvédelemi és éghajlattal kapcsolatos műveletekkel – nem nevesíti olyan intézkedésként, amelyet a tagállamok kötelesek belefoglalni programozásukba.
- 20 **3.** A kérdést előterjesztő bíróság számára szintén kétséges, hogy az 1305/2013 rendelet 31. cikkének (1) bekezdéséből levezethetők-e arra vonatkozó követelmények, hogy milyen jogi minőséggel kell rendelkezniük a kompenzációs támogatás nyújtásának feltételeit tartalmazó tagállami rendelkezéseknek. Az 1305/2013 rendelet nem szabályozza részletesen, hogy a tagállamok milyen módon szabályozzák a támogatást nemzeti jogukban. Ezért nyilvánvalónak tűnik, hogy a tagállamok e tekintetben széles végrehajtási mozgástérrel rendelkeznek, a nemzeti jogukban történő végrehajtás azonban nem foszthatja meg hatékony érvényesülésüktől („effet utile”) az egyes intézkedéseket (az 1305/2013 rendelet 14–39c. cikke). A támogathatósági feltételek közigazgatási rendelkezések (tehát éppen nem kötelező erejű jogszabályi rendelkezések) formájában történő szabályozása ezért problematikusnak tűnik. E közigazgatási rendelkezések jogi minősége ahhoz vezet, hogy csak az azokon alapuló támogatási gyakorlat köti az ügyintéző hatóságot (a közigazgatás önkorlátozása). Ha e hatóság nem alakít ki ilyen támogatási gyakorlatot, tehát főszabály szerint eltér a közigazgatási rendelkezéstől, akkor csak az eltérő támogatási gyakorlat bír külső hatással az érintett mezőgazdasági termelővel szemben. Ez elméletileg lehetővé teszi az ügyintéző hatóságok számára, hogy utólag módosítsák a korábban egy közigazgatási rendelkezésben meghatározott támogathatósági feltételeket.
- 21 A relevanciáról: A harmadik kérdésre adandó válasz hatással van arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak milyen döntést kell hoznia a felperes elsődleges kérelme (1371,26 euró kompenzációs támogatás odaítélésére való kötelezés) tárgyában. A hatályos nemzeti jog szerint a felperes nem jogosult kompenzációs támogatás odaítélésére a Bajorországban található területei tekintetében. Az alperesnek a VwV AZL 2.1. és 3.2.1. pontjával összhangban álló támogatási

gyakorlata szerint csak a Baden-Württembergben található területek tekintetében ítélték oda kompenzációs támogatás. A Bajorországban található területek tekintetében már az alapja is hiányzik a jogosultságnak a nemzeti jog szerint. Amennyiben a Bíróság nemleges választ ad a harmadik kérdésre, úgy az elsődleges kérelmet el kell utasítani.

- 22 Az első, második és negyedik kérdésre adandó válaszok hatással vannak a kérdést előterjesztő bíróság által a felperes másodlagos kérelme (támogatási kérelme elutasítása jogellenességének megállapítása) tárgyában hozandó döntésre. A harmadik kérdésre adott nemleges válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróságnak döntenie kell a másodlagos kérelem tárgyában. Az első, második és negyedik kérdés különböző alternatívákat tartalmaz, amelyek a nemzeti jog alapján önmagukban – amennyiben a Bíróság igenlő választ ad e kérdések valamelyikére – ahhoz vezetnek, hogy az alperes jelenlegi támogatási gyakorlata jogellenes a VwV AZL és a támogathatósági feltételek abban foglalt szabályozása miatt, ami ebben az esetben a felperes támogatási kérelmének elutasítását is jogellenessé teszi. A felperes a kérelemmel elérheti, hogy a Bajorországban található területek tekintetében a 2019-es igénylési évre utólag kompenzációs támogatást kelljen odaítélni és kifizetni neki, még ha ehhez az alperesnek előzetesen módosítania kell is a támogathatósági feltételeket. A jelenlegi helyzetben a támogathatósági feltételek nem tesznek lehetővé kompenzációs támogatást a bajorországi területek tekintetében.
- 23 A Bíróságnak még nem létezik ítélezési gyakorlata az 1305/2013 rendelet 31. és 32. cikkével és az abban szabályozott, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek tekintetében nyújtott kompenzációs támogatásokkal kapcsolatban.
- 24 A baden-württembergi bíróságok részéről még nem állnak rendelkezésre az 1305/2013 rendelet 31. cikke alapján nyújtott kompenzációs támogatásokkal és az e tekintetben elfogadott VwV AZL-lel kapcsolatos közzétett határozatok. A bajorországi jogi helyzettel kapcsolatban – amely értelemszerűen megfelel a baden-württembergi jogi helyzetnek – rendelkezésre áll a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bajorországi közigazgatási felsőbíróság, Németország) egy jogerős és közzétett bírósági határozata. Az utóbbi határozat alapjául szolgáló ügyben a felperes egy Bajorország és Hessen (egy további szövetségi tartomány, azaz németországi régió) határán található mezőgazdasági üzem tulajdonosa volt. Az üzem Bajorországban és Hessenben található területeket is magában foglalt, a felperes a Hessenben található területek tekintetében is kompenzációs kifizetésben kívánt részesülni, azt azonban nem ítélték oda neki, mert a területek nem Bajorországban helyezkedtek el.