

Predmet C-239/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

17. travnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. ožujka 2023.

Tužitelj:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Tuženik:

Savezna zemlja Baden-Württemberg

Predmet glavnog postupka

EFJP i EPFRR – Uredba (EU) br. 1305/2013 – Kompenzacijska naknada za zemljišta u planinskim područjima i određenim područjima s ograničenjima – Uvjeti prihvatljivosti – Programsko područje – Provedba projekta izvan programskog područja – Administrativne odredbe

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Jesu li u skladu s člankom 31. stavkom 1. prvim podstavkom i člankom 31. stavkom 2. te člankom 32. stavkom 1. točkom (b), člankom 32. stavkom 2. prvim podstavkom i člankom 32. stavkom 3. drugim i trećim podstavkom Uredbe (EU) br. 1305/2013 nacionalni upravni propis i praksa dodjeljivanja potpora, kojima se isključuje isplata kompenzacijske naknade za zemljišta u

- planinskim područjima i određenim područjima s ograničenjima isključivo zato što se područja za koja se dodjeljuje kompenzacijska naknada nalaze izvan regije države članice u smislu članka 2. stavka 1. drugog podstavka točke (b) Uredbe (EU) br. 1305/2013, kojom se dodjeljuje kompenzacijska naknada? Je li u tom pogledu sjedište poljoprivrednika koji obrađuje zemljište dopušten kriterij razlikovanja?
2. Treba li članak 31. stavak 1. prvi podstavak Uredbe (EU) br. 1305/2013 tumačiti na način da se propisi države članice ili regije države članice koja je odlučila poljoprivrednicima u planinskim područjima i drugim područjima s ograničenjima u smislu članka 31. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013 odobriti plaćanja moraju formulirati na takav način da se plaćanje mora odobriti i za zemljišta koja je druga država članica ili druga regija iste države članice koja je također odlučila poljoprivrednicima u planinskim područjima i drugim područjima s ograničenjima u smislu članka 31. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013 odobriti plaćanja klasificirala kao planinsko područje ili drugo područje s ograničenjima u smislu članka 32. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013?
 3. Treba li članak 31. stavak 1. prvi podstavak i članak 31. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1305/2013 tumačiti na način da iz tih odredbi neposredno na temelju prava Unije proizlazi poljoprivrednikovo pravo na odobrenje plaćanja (kompenzacijska naknada), koje isplaćuje država članica ili regija te države članice, ako je poljoprivrednik aktivni poljoprivrednik i upravlja zemljištem koje je država članica ili regija te države članice klasificirala kao planinsko područje ili drugo područje s ograničenjima u smislu članka 32. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013 i ako je dotična država članica ili regija odlučila odobriti plaćanja (kompenzacijske naknade) u smislu članka 31. stavka 1. prvog podstavka Uredbe (EU) br. 1305/2013?

U slučaju potvrdnog odgovora:

- (a) Protiv koga se ostvaruje pravo na temelju prava Unije koje proizlazi iz članka 31. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1305/2013? Ostvaruje li se uvijek protiv same države članice ili u svakom slučaju protiv regije (članak 2. stavak 1. drugi podstavak točka (b) Uredbe (EU) br. 1305/2013) države članice ako je ta regija, neovisno o državi članici, odlučila poljoprivrednicima odobriti kompenzacijske naknade na temelju članka 31. Uredbe (EU) br. 1305/2013?
- (b) Pretpostavlja li pravo zajamčeno pravom Unije u načelu da poljoprivrednik ispunjava druge zahtjeve koji nadilaze one predviđene člankom 31. stavkom 1. prvim podstavkom i člankom 31. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1305/2013, a koje svojim zakonodavstvom kojim se prenosi navedena uredba zahtijeva država članica ili njezina regija koja dodjeljuje kompenzacijsku naknadu?

4. U slučaju negativnog odgovora na treće pitanje:

Treba li članak 31. stavak 1. prvi podstavak Uredbe (EU) br. 1305/2013 tumačiti na način da propisi države članice ili jedne od njezinih regija koji sadržavaju uvjete za dodjelu plaćanja (kompenzacijska naknada) u smislu članka 31. stavka 1. prvog podstavka Uredbe (EU) br. 1305/2013 moraju biti pravne prirode koja poljoprivrednicima daje pravo na odobrenje plaćanja (kompenzacijska naknada) ako ispunjavaju uvjete za plaćanje koje je utvrdila predmetna država članica ili njezina regija, neovisno o stvarnoj praksi dodjeljivanja potpora države članice ili njezine regije?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005, osobito članak 31. stavci 1. i 2., članak 32. stavci 1. do 3.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (Uredba o provedbi programa potpore te integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u daljnjem tekstu: InVeKoSV) od 24. veljače 2015., članak 2. stavak 2.

Pravo savezne zemlje Baden-Württemberg: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (Upravni propis Ministarstva ruralnih područja o potpori poljoprivrednim gospodarstvima u planinskim područjima i određenim područjima s ograničenjima, u daljnjem tekstu: VwV AZL) od 6. studenoga 2019., točke 2.1, 3.2, 3.2.1 i 4.2

Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Tužitelj zahtijeva kompenzacijsku naknadu za poljoprivredna zemljišta koja se nalaze u saveznoj zemlji Bavarskoj. Upravlja mljekarskim gospodarstvom u pograničnom području između saveznih zemalja Baden-Württemberg i Bavarske. Njegovo sjedište nalazi se u saveznoj zemlji Baden-Württemberg. U saveznoj zemlji Baden-Württemberg upravlja s otprilike 111 hektara zemljišta, a u saveznoj zemlji Bavarskoj s 27,4253 hektara zemljišta. Savezne zemlje Baden-Württemberg i Bavarska regije su u smislu članka 2. stavka 1. drugog podstavka točke (b) Uredbe br. 1305/2013, obje na razini „NUTS 1” Savezne Republike Njemačke u smislu Uredbe (EZ) br. 1059/2003 i subjekti su državnog prava. Tužiteljeva zemljišta u saveznoj zemlji Bavarskoj nalaze se prema navodima nadležnog bavarskog tijela u planinskom području; u saveznoj zemlji Bavarskoj

su utvrđena površinama prihvatljivima za potporu i teoretski bi u saveznoj zemlji Bavarskoj mogla dobiti kompenzacijsku naknadu od 50 eura po hektaru.

- 2 Financijska sredstva koja je tuženik osigurao za isplatu kompenzacijskih naknada potječu u različitim omjerima iz proračuna EPFRR-a, sredstava Savezne Republike Njemačke i tuženikovih vlastitih sredstava. Tuženikovi programi potpore, uključujući kompenzacijske naknade, opisani su u Akcijskom planu i planu ruralnog razvoja savezne zemlje Baden-Württemberg za razdoblje 2014. – 2020. (MEPL III), koji je Komisija odobrila 26. svibnja 2015.
- 3 Tužitelj je 8. svibnja 2019. podnio tuženiku zahtjev za kompenzacijske naknade za upravljanje poljoprivrednim zemljištima u područjima s ograničenjima koje se odnose na godinu podnošenja zahtjeva 2019., među ostalim, na otprilike 27 hektara zemljišta koja se nalaze u saveznoj zemlji Bavarskoj. Odlukom od 5. prosinca 2019., dostavljenom 10. veljače 2020., tužiteljev je zahtjev odbijen u pogledu zemljišta u saveznoj zemlji Bavarskoj, s obrazloženjem da se ona ne nalaze u saveznoj zemlji Baden-Württemberg. Tužiteljev prigovor nije prihvaćen.
- 4 Tužitelj je 17. lipnja 2021. podnio tužbu. Svojom tužbom zahtijeva da se poništi odluka od 5. prosinca 2019. (u verziji odluke o prigovoru od 11. svibnja 2021.) i utvrdi tuženikova obveza da mu za površine koje se nalaze u saveznoj zemlji Bavarskoj dodijeli kompenzacijsku naknadu od 1371,26 eura. Podredno, odnosno u slučaju da se taj glavni zahtjev ne prihvati, traži da se utvrdi da se odbijanjem njegova zahtjeva za potporu za površine u saveznoj zemlji Bavarskoj i pravnim osnovama odluke kojima se to predviđa, odnosno točkama 2.1 i 3.2.1 Upravnog propisa Ministarstva savezne zemlje Baden-Württemberga za ruralna područja i zaštitu potrošača o potpori poljoprivrednim gospodarstvima u planinskim područjima i određenim područjima s ograničenjima (u daljnjem tekstu: VWV AZL) od 6. studenoga 2019., povređuju članci 31. i 32. Uredbe br. 1305/2013.
- 5 VWV AZL nije parlamentarni zakon, nego samo upravna odredba kojom se uređuju tuženikova diskrecijska ovlast i praksa dodjeljivanja potpora. U području obavljanja dužnosti javne službe, prema tome također prilikom državne dodjele novčanih iznosa građanima, često u skladu s njemačkom ustavnom tradicijom nije potreban parlamentarni zakon kako bi se odredilo tko, u kojem slučaju i pod kojim uvjetima može odnosno smije primiti novčano plaćanje. Upravni propisi imaju obvezujuć učinak jer ih u praksi upravni organi zapravo uvijek primjenjuju na isti način (načelo prema kojem je uprava vezana vlastitim odlukama).
- 6 VWV AZL-om se uređuju uvjeti i postupak dodjele kompenzacijske naknade za područja s prirodnim ograničenjima u smislu članka 31. Uredbe br. 1305/2013 te u biti predviđa ispunjenje dvaju kumulativnih uvjeta kako bi podnositelj zahtjeva primio kompenzacijsku naknadu: (a) mora imati sjedište u saveznoj zemlji Baden-Württemberg te (b) zemljište za koje se odobrava kompenzacijska naknada mora se nalaziti u saveznoj zemlji Baden-Württemberg te savezna zemlja Baden-Württemberg to zemljište mora utvrditi područjem s ograničenjima.

- 7 Savezna zemlja Bavarska je također donijela običan upravni propis u vezi s kompenzacijskom naknadom, odnosno Bayerisches Staatsministeriuma für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (Smjernice Ministarstva za prehranu, poljoprivredu i šumarstvo savezne zemlje Bavarske od 1. ožujka 2019. o dodjeli kompenzacijske naknade u područjima s ograničenjima, dalje u tekstu: AGZ) na temelju Uredbe br. 1305/2013. Tim se upravnim propisom u biti predviđa da (a) gospodarstvo za koje se dodjeljuje potpora mora imati sjedište u saveznoj zemlji Bavarskoj i da se (b) zemljište za koje se dodjeljuje kompenzacijska potpora nalazi u saveznoj zemlji Bavarskoj i da ga je savezna zemlja Bavarska utvrdila područjem s ograničenjima.
- 8 Što se tiče pojma „sjedište”, VwV AZL-om se preuzima definicija iz članka 2. InVeKoSV-a. U skladu s člankom 2. stavkom 2. InVeKoSV- a, sjedište je u pravilu mjesto koje se nalazi na području porezne uprave nadležne za utvrđivanje poreza na dohodak poljoprivrednika. Što se tiče pravnih osoba, udruženja osoba i imovinskih masa, nadležno je tijelo savezne zemlje na čijem se području nalazi uprava. Učinak te odredbe jest da se gospodarstvu u Njemačkoj dodjeljuje broj poduzeća i to ovisno o mjestu oporezivanja. Gospodarstvo u saveznoj zemlji Baden-Württemberg tako dobiva broj poduzeća savezne zemlje Baden-Württemberg, a bavarsko gospodarstvo odgovarajući bavarski broj poduzeća. Njemačko gospodarstvo stoga je u registru poduzeća, koji se upotrebljava za rješavanje zahtjeva za potporu, uvijek povezano sa sjedištem u jednoj od njemačkih saveznih zemalja. Inozemnim gospodarstvima, primjerice iz Austrije, sa zemljištima u saveznoj zemlji Baden-Württemberg može se na zahtjev također dodijeliti broj poduzeća savezne zemlje Baden-Württemberg. Za razliku od njemačkih gospodarstava, u ovom slučaju ne postoji čvrsta poveznica s jednim od poduzeća pohranjenih u registru poduzeća jer to tehnički (očigledno) nije moguće. Inozemno, na primjer austrijsko, poduzeće stoga se u registru poduzeća pojavljuje sa sjedištem u saveznoj zemlji Baden-Württemberg.
- 9 Tijelo savezne zemlje Baden-Württemberg koje je nadležno za tužitelja redovno primjenjuje VwV AZL na isti način i potom dodjeljuje kompenzacijske naknade. Praksa tog tijela koja se odnosi na dodjeljivanje potpora u skladu je s odredbama upravnog propisa. Zbog toga građani mogu u okviru načela jednakog postupanja (članak 3. stavak 1. Grundgesetza (Temeljni zakon)) zahtijevati da se kompenzacijske naknade odobravaju u skladu s upravnim propisom.
- 10 U saveznoj zemlji Baden-Württemberg se za rješavanje zahtjeva za potporu upotrebljava internetska aplikacija. Podaci različitih aplikacija njemačkih saveznih zemalja usklađuju se, čime se onemogućuje podnošenje više zahtjeva za potporu u različitim saveznom zemljama. Zahtjev za potporu moguć je isključivo u saveznoj zemlji u kojoj se nalazi i sjedište. S drugim državama članicama EU-a ne usklađuju se podaci na takav način. Zbog toga što se inozemnim gospodarstvima može dodijeliti broj poduzeća u saveznoj zemlji Baden-Württemberg, ona mogu, osim zahtjeva za potporu u svojoj zemlji podrijetla, podnijeti zahtjeve za potporu i

u saveznoj zemlji Baden-Württemberg kao i, eventualno, u drugim njemačkim savezним zemljama.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Zbog tuženikove prakse dodjeljivanja potpora, koja se temelji na VwV AZL-u, tužitelju je uskraćena kompenzacijska naknada za njegova zemljišta koja se nalaze u saveznoj zemlji Bavarskoj iako su ona planinska područja te su u saveznoj zemlji Bavarskoj utvrđena područjima koja su prihvatljiva za potporu. Istodobno, za razliku od inozemnih gospodarstava, ne može podnijeti drugi zahtjev za potporu izvan savezne zemlje Baden-Württemberg. Stoga ne može u Bavarskoj podnijeti zahtjev za potporu za svoja bavarska zemljišta.
- 12 Na temelju propisa saveznih zemalja Baden-Württemberg i Bavarske tužitelj kao rezultat toga ne prima kompenzacijsku naknadu za svoja bavarska zemljišta ni od savezne zemlje Baden-Württemberg ni od savezne zemlje Bavarske iako su savezne zemlje Baden-Württemberg i Bavarska odlučili dodjeljivati i isplaćivati kompenzacijske naknade te iako je savezna zemlja Bavarska tužiteljeva predmetna zemljišta također utvrdila planinskim područjima i, stoga, prihvatljivima za potporu. Prema informacijama koje je dostavilo nadležno bavarsko tijelo, za tužiteljeva bavarska zemljišta isplatila bi se kompenzacijska naknada u iznosu od 50 eura po hektaru kad bi njima upravljalo bavarsko gospodarstvo.
- 13 Njemačka (pogranična) gospodarstva u saveznoj zemlji Baden-Württemberg u nepovoljnijem su položaju u pogledu kompenzacijske naknade u odnosu na inozemno (na primjer austrijsko) gospodarstvo (diskriminacija domaćih državljana). Pogranična gospodarstva u saveznoj zemlji Baden-Württemberg ne primaju kompenzacijsku naknadu za sva područja s prirodnim ograničenjima kojima upravljaju, nego samo za zemljišta koje se dodatno također nalaze i u saveznoj zemlji Baden-Württemberg. Kompenzacijska naknada ne dodjeljuje se za zemljišta izvan državne granice. Budući da mogu podnijeti zahtjev za potporu u svojoj državi podrijetla i, osim toga, također u saveznoj zemlji Baden-Württemberg, inozemna gospodarstva u konačnici ne podliježu tom ograničenju.
- 14 Navedeni sud dvoji o tumačenju članka 31. stavka 1. prvog podstavka, članka 31. stavka 2. i članka 32. stavka 1. točke (a) te članka 32. stavka 2. drugog podstavka i članka 32. stavka 3. drugog i trećeg podstavka Uredbe br. 1305/2013. Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz tih pravila nije jasno koliko je širok pravni okvir Unije za države članice kada uređuju svoje mjera potpore u području kompenzacijskih naknada, osobito u slučajevima regija unutar iste države članice s prekograničnim elementom. K tomu, postavlja se pitanje propisuje li se tim odredbama, pod pretpostavkom da je država članica ili regija odlučila dodijeliti potporu u obliku kompenzacijskih naknada, koje kriterije prihvatljivosti države članice ili regije mogu, a koje ne mogu predvidjeti (o tome u točki 1. ovog sažetka zahtjeva). Također, nije jasno proizlazi li u skladu s pravom Unije pravo dotičnog građanina

na isplatu kompenzacijske naknade već iz članka 31. stavka 1. Uredbe br. 1305/2013, pod uvjetom da država članica ili njezina regija dodjeljuje potporu kompenzacijskim naknadama (o tome u točki 2. ovog sažetka zahtjeva) te proizlazi li iz odredbi prava Unije pravna priroda koju moraju imati provedbeni akti države članice ili regije kojima se utvrđuju uvjeti za dodjelu kompenzacijske naknade (o tome u točki 3. ovog sažetka zahtjeva).

- 15 1. Člankom 32. stavcima 2. do 4. Uredbe br. 1305/2013 propisuju se različiti kriteriji za države članice ili njihove regije na temelju kojih treba razgraničiti područja koja ispunjavaju uvjete za potporu koji su predviđeni tom uredbom. Sud koji je uputio zahtjev pita se jesu li ti kriteriji teritorijalnog razgraničenja taksativni i koje smjernice za države članice proizlaze iz navedenih odredbi u pogledu postupanja u slučajevima potpora u kojima se prelaze granice države članice ili njezinih regija.
- 16 Tekst uvodne izjave 26. i članka 32. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 1305/2013 potkrjepljuje stajalište da države članice (ili njihove regije) pri razgraničenju područja mogu primijeniti isključivo kriterije povezane s biofizičkim svojstvima ili prirodnim značajkama površina za koje se dodjeljuje potpora. U uvodnoj izjavi 26. i članku 32. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 1305/2013 detaljno se opisuju razlozi zbog kojih se potencijalno prihvatljivo zemljište treba smatrati prirodno ograničenim i (prihvatljivim) planinskim područjem. Nasuprot tomu, nije izričito navedeno mogu li države članice ili njihove regije za teritorijalno razgraničenje primijeniti kriterije koje odstupaju od onih prethodno navedenih, odnosno koji nisu povezani s prirodnim značajkama površina za koje se treba dodijeliti potpora. S obzirom na pravnu prirodu Uredbe br. 1305/2013 (vidjeti članak 288. stavak 2. prvu i drugu rečenicu UFEU-a) nije baš vjerojatno da države članice ili njihove regije mogu primijeniti kriterije razgraničavanja područja koji nisu navedeni u članku 32. Uredbe br. 1305/2013. Sloboda izbora oblika i sredstava za države članice ili njihove regije bila bi u većoj mjeri u skladu s prirodom direktive Europske unije (vidjeti članak 288. stavak 3. UFEU-a).
- 17 Člankom 32. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1305/2013 omogućuje se teritorijalno razgraničenje koje se odnosi isključivo na područje dotične lokalne upravne jedinice. Upitno je i propisuje li se njime ujedno postupanje država članica u slučajevima prekogranične potpore (među različitim državama članicama ili među različitim regijama iste države članice). Iz članka 32. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 1305/2013 proizlazi da se prema mišljenju zakonodavca teritorijalna razgraničenja u državama članicama trebaju provesti na razini lokalnih upravnih jedinica (razina „LUP 2”), odnosno na upravnoj razini koja je konkretno lokalno povezana s područjima koja treba smatrati prihvatljivim područjima. Ako lokalne upravne jedinice trebaju u praksi provoditi teritorijalno razgraničenje, to prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev znači da svaka lokalna upravna jedinica provodi teritorijalno razgraničenje isključivo unutar svojeg područja nadležnosti jer isključivo u odnosu na njega može postojati konkretna lokalna povezanost, koja se zahtijeva navedenom odredbom. Međutim,

načelo djelotvornosti prava Unije („koristan učinak”) iz članka 4. stavka 3. UEU-a upućuje na to da države članice ne mogu urediti svoje kriterije i postupke dodjele kompenzacijske naknade na način da se ona za određeno zemljište u konačnici ne plati iako se ta površina smatrala prihvatljivom, bez obzira na državu članicu, regiju ili lokalno upravno tijelo koje je izvršilo tu kvalifikaciju.

- 18 **2.** Sudu koji je uputio zahtjev također nije jasno proizlazi li iz članka 31. stavka 1. prvog podstavka i članka 31. stavka 2. Uredbe br. 1305/2013 pravo poljoprivrednika, koje je zajamčeno pravom Unije, da im kompenzacijsku naknadu isplati tijelo države članice koje odobrava zahtjeve za potporu i, ako je tako, pod kojim uvjetima. Tekst članka 31. stavka 1. drugog podstavka i članka 31. stavka 2. Uredbe br. 1305/2013, osobito izraz „dodjeljuje se poljoprivrednicima” iz članka 31. stavka 2., u potpunosti potvrđuje taj zaključak. Taj izraz već prema uobičajenoj jezičnoj uporabi podrazumijeva da se kompenzacijska naknada obvezno plaća ako su ispunjeni uvjeti navedeni u sljedećoj zavisnoj rečenici (koja počinje s „[...] koji”). Obvezujuća priroda navodi se u tom obliku i u drugim jezičnim verzijama Uredbe br. 1305/2013, na primjer u engleskoj verziji članka 31. stavka 2. te uredbe („*shall be granted to farmers who*”).
- 19 Međutim, takvo tumačenje te odredbe u suprotnosti je sa strukturom Uredbe br. 1305/2013. Potonja je osmišljena kao višeslojni sustav i pretpostavlja programiranje od strane država članica ili njihovih regija (vidjeti članak 6. stavak 1. treću rečenicu i članak 6. stavak 2. prvu rečenicu Uredbe br. 1305/2013). Isključivo ako predmetna država članica ima odgovarajuće programiranje, programi potpore također primaju financijsku potporu EPFRR-a. Države članice u načelu mogu, uz određene iznimke, tim osmišljavanjem odlučiti žele li ponuditi pojedine programe potpore navedene u Uredbi br. 1305/2013. U tom pogledu potpora „kompenzacijska naknada” nije tom uredbom utvrđena kao mjera koju države članice moraju obvezno uključiti u svoje programiranje, za razliku od, na primjer, mjera koje se odnose na poljoprivredu, okoliš i klimatske promjene iz članka 28. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 1305/2013.
- 20 **3.** Sud koji je uputio zahtjev također dvoji o pitanju proizlaze li iz članka 31. stavka 1. Uredbe br. 1305/2013 za države članice zahtjevi u pogledu pravne prirode koju moraju imati propisi države članice koji sadržavaju uvjete za dodjelu kompenzacijske naknade. U Uredbi br. 1305/2013 ne navodi se način na koji države članice uređuju potporu u skladu sa svojim nacionalnim pravom. Stoga se čini logičnim da države članice u tom pogledu imaju široku diskrecijsku ovlast za prenošenje, pri čemu se njihovim prenošenjem u nacionalno pravo ne može pojedine mjere (članci 14. do 39.c Uredbe br. 1305/2013) lišiti njihova korisnog učinka („*effet utile*”). Zbog toga se uređenje kriterija prihvatljivosti u obliku upravnih propisa (to jest neobvezujućih pravnih pravila) čini problematičnim. Njihova pravna priroda ima za posljedicu to da nadležno tijelo obvezuje isključivo praksa dodjeljivanja potpore koja se temelji na upravnim propisima (načelo prema kojem je uprava vezana vlastitim odlukama). Ako to tijelo ne utvrdi takvu praksu dodjeljivanja potpore, odnosno ako općenito odstupa od upravnog propisa,

različita praksa dodjeljivanja potpore ima vanjski učinak isključivo u odnosu na predmetnog poljoprivrednika. Tako nadležna tijela teoretski mogu naknadno izmijeniti uvjete za potpore koji su prethodno utvrđeni upravnim propisom.

- 21 Relevantnost za donošenje odluke: Odgovor na treće pitanje utječe na odluku suda koji je uputio zahtjev o glavnom tužiteljevu zahtjevu (obveza dodjele naknade u iznosu od 1371,26 eura). Prema trenutnom nacionalnom pravu tužitelj nema pravo na dodjelu kompenzacijske naknade za njegova zemljišta u saveznoj zemlji Bavarskoj. Tuženičkom praksom dodjeljivanja potpora u skladu s točkama 2.1. i 3.2.1. VwV AZL-a predviđa se da se kompenzacijska naknada dodjeljuje isključivo za zemljišta u saveznoj zemlji Baden-Württemberg. Za zemljišta koje se nalazi u saveznoj zemlji Bavarskoj ne postoji pravna osnova u nacionalnom pravu. Ako je odgovor Suda na treće pitanje niječan, glavni zahtjev treba odbiti.
- 22 Odgovor na prvo, drugo i četvrto pitanje utječe na odluku suda koji je uputio zahtjev o tužiteljevu podrednom zahtjevu (utvrđivanje nezakonitosti odbijanja njegova zahtjeva za potporu). U slučaju niječnog odgovora na treće pitanje, sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti o podrednom zahtjevu. Prvo, drugo i četvrto pitanje sadržavaju različite aspekte na temelju kojih bi u skladu s nacionalnim pravom svaki od njih, ako bi Sud potvrdno odgovorio na jedno od tih pitanja, trenutačna tuženičova praksa dodjeljivanja potpora na temelju VWV AZL-a i njegova uređenja kriterija prihvatljivosti bila nezakonita, zbog čega je odbijanje tužiteljeva zahtjeva za potporu također nezakonito. Tim zahtjevom tužitelj može ishoditi da mu se kompenzacijska naknada za godinu podnošenja zahtjeva 2019. i za površine koje se nalaze u saveznoj zemlji Bavarskoj naknadno odobri i isplati iako bi u tu svrhu tuženik prethodno morao izmijeniti kriterije prihvatljivosti. Na temelju trenutačnih kriterija prihvatljivosti ne može se dodijeliti kompenzacijska naknada za zemljišta u saveznoj zemlji Bavarskoj.
- 23 Dosada ne postoji sudska praksa Suda koja se odnosi na članke 31. i 32. Uredbe br. 1305/2013 i na naknade predviđene tim člancima za područja s prirodnim ograničenjima.
- 24 Sudovi u saveznoj zemlji Baden-Württemberg dosad nisu objavili odluke o kompenzacijskim naknadama na temelju članka 31. Uredbe br. 1305/2013 i VwV AZL-a koji je s tim u vezi donesen. Što se tiče zakonske regulative savezne zemlje Bavorske, koji odgovara, *mutatis mutandis*, onoj savezne zemlje Baden-Württemberg, postoji konačna i objavljena sudska odluka Bayerischer Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud Bavorske, Njemačka). U tom je predmetu tužitelj bio vlasnik poljoprivrednog gospodarstva na granici između Bavorske i Hessena (druga savezna zemlja, to jest njemačka regija). Gospodarstvo je istodobno obuhvaćalo zemljišta u saveznim zemljama Bavarskoj i Hessenu te je tužitelj je želio dobiti kompenzacijsku naknadu i za zemljišta koja se nalaze u Hessenu, ali ona mu nije dodijeljena jer se zemljišta nisu nalazila u saveznoj zemlji Bavarskoj.