

Kohtuasi C-239/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

17. aprill 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Sigmaringeni halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

28. märts 2023

Kaebaja:

Karl und Georg Anwander GbR Güterverwaltung

Vastustaja:

Land Baden-Württemberg

Põhikohtuasja ese

EAGF ja EAFRD – Määrus (EL) nr 1305/2013 – Kompenseeriv toetus mägialadele ja teatud eripärast tingitud piirangutega aladele – Rahastamiskõlblikkuse tingimused – Programmitöö piirkond – Väljaspool programmitöö piirkonda toimuv tegevus – Halduseeskirjad

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas riigisisene halduseeskiri ja toetuste andmise tava, mis välistab kompenseeriva toetuse maksmise mägialadele ja teatud eripärast tingitud piirangutega aladele ainult seetõttu, et kompenseeriva toetusega toetatavad maa-alad asuvad väljaspool kompenseerivat toetust maksvat liikmesriigi

- piirkonda määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 2 lõike 1 teise lõigu punkti b tähenduses, on kooskõlas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimese lõiguga ja lõikega 2 ning artikli 32 lõike 1 punktiga a, lõike 2 esimese lõigu ja lõike 3 teise ja kolmanda lõiguga? Kas sellel maa-alal põllumajandusliku tootmisega tegeleva põllumajandustootja tegevuskoht on vahe tegemiseks lubatav kriteerium?
2. Kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi või liikmesriigi piirkonna, kes on otsustanud anda toetust mägialade ja teatud eripärast tingitud piirangutega alade põllumajandustootjatele määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 tähenduses, õigusnormid peavad olema sõnastatud nii, et toetust tuleb anda ka maa-aladele, mille on mägialaks või teatud eripärast tingitud piirangutega alaks määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 32 lõike 1 tähenduses liigitanud mõni muu liikmesriik või sama liikmesriigi teine piirkond, kes on samuti otsustanud anda toetust mägialade ja teatud eripärast tingitud piirangutega alade põllumajandustootjatele määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 tähenduses?
 3. Kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimest lõiku ja lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et viidatud sättest tuleneb vahetult põllumajandustootja õigus liikmesriigi või liikmesriigi piirkonna poolt põhimõtteliselt liidu õiguse alusel antavale toetusele (kompenseeriv toetus), kui põllumajandustootja on aktiivne põllumajandustootja ja tegeleb põllumajandusliku tootmisega maa-aladel, mille on liikmesriik või liikmesriigi piirkond liigitanud mägialaks ja teatud eripärast tingitud piirangutega alaks määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 32 lõike 1 tähenduses, ja asjaomane liikmesriik või selle piirkond on otsustanud anda toetusi (kompenseeriv toetus) määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimese lõigu tähenduses?

Kui küsimusele vastatakse jaatavalt:

- a) Kelle vastu saab liidu õigusest, täpsemalt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõikest 1 tulenevat nõuet esitada? Kas see tuleb alati esitada liikmesriigi enda vastu või vähemalt liikmesriigi piirkonna vastu (määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 2 lõike 1 teise lõigu punkt b), juhul kui piirkond on liikmesriigist sõltumatult otsustanud anda põllumajandustootjatele määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 alusel kompenseerivat toetust?
- b) Kas liidu õigusest tulenev nõue eeldab sisuliselt, et põllumajandustootja vastab määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimesest lõigust ja lõikest 2 kaugemale minevatele täiendavatele tingimustele, mille on kompenseerivat toetust andev liikmesriik või selle piirkond kehtestanud määrust üle võtvates riigisisestes õigusnormides?

4. Kui kolmandale küsimusele vastatakse eitavalt:

Kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi või selle piirkonna õigusnormid, mis sisaldavad tingimusi toetuse (kompenseeriv toetus) andmiseks määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimese lõigu tähenduses, peavad olema sellise õigusliku kvaliteediga, et põllumajandustootjatel on õigus toetusele (kompenseeriv toetus), kui nad vastavad liikmesriigi või selle piirkonna poolt toetuse saamiseks kehtestatud tingimustele, sõltumata sellest, milline on liikmesriigi või selle piirkonna tegelik toetuste andmise tava?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, eelkõige artikli 31 lõiked 1 ja 2, artikli 32 lõiked 1–3

Viidatud riigisisised õigusnormid

24. veebruari 2015. aasta määrus toetuskavade ning ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi rakendamise kohta (Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, edaspidi „InVeKoS“), § 2 lõige 2

Baden-Württembergi liidumaa õigus: maaelu ja tarbijakaitse ministeeriumi 6. novembri 2019. aasta halduseeskiri toetuse andmise kohta mägialade ja teatud eripärast tingitud piirangutega alade põllumajandustootjatele, (Verwaltungsvorschrift des Ministeriums Ländlicher Raum und Verbraucherschutz zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, edaspidi „VwV AZL“), punktid 2.1, 3.2, 3.2.1, 4.2

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja taotleb kompenseerivat toetust Baieri liidumaal asuva põllumajandusmaa eest. Ta peab piimafarmi Baden-Württembergi ja Baieri liidumaa piirialal. Tema registrijärgne asukoht on Baden-Württembergis. Baden-Württembergis tegeleb ta põllumajandusliku tootmisega ligikaudu 111 hektari suurusel maa-alal ja Baieri liidumaal 27,4253 hektari suurusel maa-alal. Baden-Württembergi ja Baieri liidumaa on piirkonnad määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 2 lõike 1 teise lõigu punkti b tähenduses, mõlemad on Saksamaa Liitvabariigi [ühise statistiliste territoriaalüksuste nomenklatuuri] 1. tasandil (edaspidi „NUTS 1“) määruse (EÜ) nr 1059/2003 tähenduses, ning on riigiõiguse subjektid. Baieri liidumaa pädeva asutuse andmetel on kaebaja Baieri liidumaal olevad maa-alad mägialad; need on

Baieri liidumaal määratud rahastamiskõlblikeks maa-aladeks ja teoreetiliselt oleks Baieri liidumaal võimalik nende eest saada kompenseerivat toetust summas 50 eurot hektari kohta.

- 2 Vastustaja eraldatud rahalised vahendid kompenseerivate toetuste maksmiseks pärinevad erinevas mahus EAFRD eelarvevahenditest, Saksamaa Liitvabariigi vahenditest ja vastustaja omavahenditest. Vastustaja toetuskavasid – ka kompenseerivate toetuste kava – on kirjeldatud Baden-Württembergi maaelu meetmete ja arengu kavas 2014–2020 (Massnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg, MEPL III), mille kiitis komisjon heaks 26. mail 2015.
- 3 Kaebaja esitas 8. mail 2019 vastustajale 2019. aasta kohta taotluse saada teatud eripärast tingitud piirangutega aladele ette nähtud kompenseerivat toetust ka ligikaudu 27 hektari suuruse Baieris asuva maa-ala eest. 5. detsembri 2019. aasta otsusega – mis toimetati kätte 10. veebruaril 2020 – jäeti kaebaja taotlus Baieri liidumaal asuvate maa-alade osas rahuldamata põhjendusega, et need maa-alad ei asu Baden-Württembergi liidumaal. Vaidemenetlus lõppes kaebaja jaoks tulemusetult.
- 4 Kaebaja esitas 17. juunil 2021 kaebuse. Kaebuses palub ta tühistada 5. detsembri 2019. aasta otsus (11. mai 2021. aasta vaideotsuse vormis) ja kohustada vastustajat maksma talle Baieri liidumaal asuvate maa-alade eest kompenseerivat toetust summas 1371,26 eurot. Teise võimalusena, see tähendab juhul, kui kõnealune põhinõue jäetakse rahuldamata, palub kaebaja tuvastada, et otsus, millega jäeti tema taotlus Baieri liidumaal asuvate maa-alade osas rahuldamata, ja selle otsuse õiguslikud alused, nimelt Baden-Württembergi liidumaa maaelu ja tarbijakaitse ministeeriumi 6. novembri 2019. aasta halduseeskiri mägi-alade ja teatavast eripärast tingitud piirangutega alade põllumajandustootjate toetamiseks (VwV AZL), täpsemalt selle punktid 2.1 ja 3.2.1 on vastuolus määruse (EL) nr 1305/2013 artiklitega 31 ja 32.
- 5 VwV AZL ei ole parlamentaarne seadus, vaid pelgalt halduseeskiri, mis suunab vastustaja kaalutusõigust ja toetuste andmise tava. Toetuste andmisel, seega ka riigi poolt kodanikele rahaliste toetuste andmisel ei ole Saksa põhiseadusliku traditsiooni kohaselt sageli vaja parlamentaarses menetluses vastu võetud seadust, et määrata kindlaks, kes, millal ja millistel tingimustel rahalist toetust saab või saada võib. Halduseeskirjadel on siduv mõju tulenevalt sellest, et haldusasutused kohaldavad neid puhtalt faktilisest aspektist alati ühtemoodi (nn haldusasutuse oma varasema praktikaga seotuse põhimõte).
- 6 VwV AZL sätestab tingimused ja korra kompenseerivate toetuste andmiseks looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladele määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 tähenduses ning näeb sisuliselt ette kaks kumulatiivset tingimust, mis peavad olema kompenseeriva toetuse saamiseks täidetud: a) taotleja tegevuskoht peab olema Baden-Württembergi liidumaal ja b) maa-ala, mille eest kompenseerivat toetust antakse, peab asuma Baden-Württembergi liidumaal ning

Baden-Württembergi liidumaa peab olema määranud selle maa-ala teatud eripärast tingitud piirangutega alaks.

- 7 Ka Baieri liidumaa on kompenseeriva toetuse kohta vastu võtnud üksnes halduseeskirja, nimelt Baieri liidumaa toidu-, põllu- ja metsamajandusministeeriumi 1. märtsi 2019. aasta suunise määruse (EL) nr 1305/2013 alusel kompenseeriva toetuse andmiseks teatud eripärast tingitud piirangutega aladele (Richtlinie des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 01.03.2019 zur Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten, edaspidi „AGZ“). Halduseeskirjas on *mutatis mutandis* sätestatud, et a) toetatava põllumajandustootja tegevuskoht peab olema Baieri liidumaal ja b) maa-ala, mille eest kompenseerivat toetust antakse, peab asuma Baieri liidumaal ning Baieri liidumaa peab olema määranud selle maa-ala teatud eripärast tingitud piirangutega alaks.
- 8 Mõiste „tegevuskoht“ määratluse võtab VwV AZL üle InVeKoSV §-st 2. InVeKoSV § 2 lõike 2 kohaselt on tegevuskoht üldjuhul koht, mis asub selle maksuameti tööpiirkonnas, kes vastutab põllumajandustootja tulumaksu määramise eest. Äriühingute, isikuühenduste ja varakogumite suhtes on pädev see liidumaa asutus, kelle tööpiirkonnas asub juhatus. Oigusnormi tulemusel antakse Saksamaal põllumajandustootjale registreerimisnumber, mis sõltub maksude määramise kohast. Baden-Württembergi põllumajandustootja saab Baden-Württembergi registreerimisnumbrit, Baieri põllumajandustootja Baieri registreerimisnumbrit. Järelikult on Saksa põllumajandustootja toetusetaotluste menetlemiseks kasutatavas põllumajandustootjate registris alati seotud tegevuskohaga ühel Saksamaa liidumaal. Välisriigi – näiteks Austria – põllumajandustootjad, kellel on põllumajandusmaa Baden-Württembergis, võivad samuti taotleda Baden-Württembergi registreerimisnumbrit. Erinevalt Saksa põllumajandustootjatest ei teki nende puhul kindlat seost põllumajandustootjate registrisse salvestatud ettevõtjaga, sest see ei ole (ilmselt) tehniliselt võimalik. Seetõttu näitab põllumajandustootjate register välisriigi – näiteks Austria – põllumajandustootja puhul tegevuskohana Baden-Württembergi.
- 9 Kaebaja suhtes pädev Baden-Württembergi asutus kohaldab VwV AZL-i järjepidevalt muutmata kujul ja annab selle põhjal kompenseerivaid toetusi. Selle asutuse toetuste andmise tava on kooskõlas halduseeskirja sisuga. Seega võivad kodanikud võrdse kohtlemise põhimõttele (põhiseaduse (Grundgesetz) artikli 3 lõige 1) tuginedes nõuda, et kompenseerivaid toetusi antaks vastavalt halduseeskirjale.
- 10 Baden-Württembergis kasutatakse toetusetaotluste menetlemiseks veebipõhist rakendust. Saksamaa liidumaadel kasutatavad eri rakendused võrdlevad andmeid, mistõttu ei saa toetusetaotlusi esitada mitmel liidumaal. Toetusetaotlust saab esitada ainult sellel liidumaal, kus on põllumajandustootja tegevuskoht. Andmete võrdlemist teiste ELi liikmesriikidega ei toimu. Tõsiasi, et välisriigi põllumajandustootjad saavad taotleda registreerimisnumbrit Baden-Württembergis, tähendab seda, et lisaks toetuse taotlemisele oma päritoluriigis

saavad nad toetust taotleda ka Baden-Württembergis ja olenevalt asjaoludest teistes Saksamaa liidumaades.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 11 Vastustaja toetuste andmise tava, mis põhineb VwV AZL-il, välistab kaebajale kompenseeriva toetuse maksmise kaebaja Baieri liidumaal olevate maa-alade eest, olgugi et tegemist on mägialadega, mille on Baieri liidumaa määranud rahastamiskõlblikeks aladeks. Samal ajal ei ole kaebajal erinevalt välisriigi põllumajandustootjatest võimalik esitada täiendavat toetusetaotlust väljaspool Baden-Württembergi liidumaad. Seetõttu ei saa kaebaja enda Baieri liidumaal olevate maa-alade eest Baieri liidumaale toetusetaotlust esitada.
- 12 Baden-Württembergi ja Baieri õigusnormide tõttu ei saa kaebaja Baieri liidumaal tema valduses olevate maa-alade eest kompenseerivat toetust Baden-Württembergi liidumaalt ega Baieri liidumaalt, olgugi et nii Baden-Württembergi liidumaa kui ka Baieri liidumaa on otsustanud pakkuda ja maksta kompenseerivaid toetusi ning kuigi Baieri liidumaa on määranud kõnealused kaebaja maa-alad mägialadeks ja seega rahastamiskõlblikeks aladeks. Baieri liidumaa pädeva asutuse andmetel makstaks kaebaja Baieri liidumaal olevate maa-alade eest kompenseerivat toetust summas 50 eurot hektari kohta – juhul kui nendel maa-aladel tegeleks põllumajandusliku tootmisega Baieri põllumajandustootja.
- 13 Võrreldes välisriigi (nt Austria) põllumajandustootjaga on saksa (piirialade) põllumajandustootjad Baden-Württembergis kompenseeriva toetuse osas ebasoodsamas olukorras (Saksamaa kodanike diskrimineerimine). Baden-Württembergi piirialade põllumajandustootjad ei saa kompenseerivat toetust kõigi looduslikust eripärasest tingitud piirangutega alade eest, kus nad tegelevad põllumajandusliku tootmisega, vaid ainult nende alade eest, mis asuvad Baden-Württembergi territooriumil. Kompenseerivat toetust ei anta väljaspool liidumaa piiri paiknevate maa-alade eest. Välisriigi põllumajandustootjate suhtes see piirang lõppkokkuvõttes ei kehti, sest nemad võivad toetust taotleda nii oma päritoluriigis kui ka Baden-Württembergi liidumaal.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimese lõigu ja lõike 2 ning artikli 32 lõike 1 punkti a, lõike 2 esimese lõigu ja lõike 3 teise ja kolmanda lõigu tõlgendamise suhtes. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole eespool nimetatud sätete põhjal selge, kui lai on liidu õigusest tulenev raamistik liikmesriikidele, kes oma toetusmeetmete kujundamisel näevad ette kompenseerivaid toetusi, seda eelkõige liikmesriigi piirkondade piiriülese seosega juhtudel. Samuti on küsitav, kas kõnealused õigusnormid – eeldusel et liikmesriik või piirkond on otsustanud anda kompenseerivaid toetusi – kirjutavad liikmesriikidele või nende piirkondadele ette, milliseid rahastamiskõlblikkuse kriteeriume võivad liikmesriigid või piirkonnad ette näha ja milliseid mitte (selle kohta jaotis 1). Samuti on ebaselge,

kas juhul, kui liikmesriik või selle piirkond annab kompenseerivaid toetusi, tuleneb asjaomase kodaniku õigus kompenseerivale toetusele liidu õiguse alusel juba määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõikest 1 (selle kohta jaotis 2), ning kas liidu õigusnormide põhjal saab järeldada, milline õiguslik kvaliteet peab olema liikmesriigi või piirkonna rakendusaktidel, millega määratakse kindlaks kompenseeriva toetuse saamise tingimused (selle kohta jaotis 3).

- 15 1. Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 32 lõiked 2–4 sätestavad liikmesriikide või nende piirkondade jaoks mitmesugused kriteeriumid, mille alusel peab toimuma kõnealuse määruse kohane rahastamiskõbllike alade piiritlemine. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule ei ole selge, kas kõnealused kriteeriumid on ammendavad ja millised on liikmesriigi või selle piirkondade piire ületavate toetuse andmise juhtumite käsitlemist puudutavad nõuded, mis tulenevad liikmesriikide jaoks viidatud sätetest.
- 16 Määruse (EL) nr 1305/2013 põhjenduse 26 ja artikli 32 lõike 2 esimese lõigu sõnastus räägib selle kasuks, et liikmesriigid (või nende piirkonnad) võivad alade piiritlemisel kasutada ainult selliseid kriteeriume, mis on seotud rahastamiskõbllike alade biofüüsikaliste omaduste või looduslike omadustega. Määruse (EL) nr 1305/2013 põhjenduses 26 ja artikli 32 lõike 2 esimeses lõigus on üksikasjalikult kirjeldatud, millistel põhjustel on potentsiaalne rahastamiskõbllik ala looduslikust eripärast tingitud piirangutega ala ja tuleb liigitada (rahastamiskõbllikuks) mägialaks. Seevastu ei ole sõnaselgelt mainitud, kas liikmesriigid ja nende piirkonnad võivad alade piiritlemisel kohaldada muid kriteeriume – see tähendab kriteeriume, mis ei ole seotud rahastamiskõbllike alade looduslike omadustega. Võttes arvesse määruse (EL) nr 1305/2013 õiguslikku olemust (vt ELTL artikli 288 teise lõigu esimene ja teine lause), ei ole pigem alust eeldada, et liikmesriigid või nende piirkonnad võiksid alade piiritlemisel kasutada kriteeriume, mida ei ole määruse (EL) nr 1305/2013 artiklis 32 loetletud. Euroopa Liikmesriikide ja nende piirkondade vabadus valida vorm ja meetodid oleks pigem kooskõlas liidu direktiivi olemusega (vt ELTL artikli 288 kolmas lõik).
- 17 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 32 lõike 3 teine lõik võimaldab alasid piiritleda vastava kohaliku haldusüksuse territooriumil. Küsitav on, kas see määrab ühtlasi kindlaks ka liikmesriikide toimeviisi toetuse piiriülese maksmise juhtudel (eri liikmesriikide või liikmesriigi eri piirkondade vahel). Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 32 lõike 3 teisest lõigust nähtub, et seadusandja idee kohaselt tuleb alasid liikmesriikides piiritleda kohaliku haldusüksuse tasandil (LAU 2 tasand), see tähendab haldustasandil, millel on territoriaalne seos rahastamiskõbllikeks aladeks liigitatavate aladega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kui kohalikud haldusüksused peavad alasid praktikas piiritlema, kaasneb sellega see, et iga kohalik haldusüksus piiritleb alasid ainult omaenda haldusalal, sest õigusnormis ette nähtud territoriaalne seos on olemas vaid selle haldusalaga. ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud liidu õiguse soovitava toime põhimõte (*effet utile*) annab siiski alust eeldada, et liikmesriigid ei või kompenseeriva toetuse andmise kriteeriume ja korda kujundada nii, et teatava maa-ala eest lõppkokkuvõttes toetust ei anta, kuigi see maa-ala on liigitatud rahastamiskõbllikuks – sõltumata sellest, milline

liikmesriik või milline piirkond või milline kohalik haldusüksus maa-ala rahastamiskõlblikuks liigitas.

- 18 **2.** Samuti ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule selge, kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimene lõik ja lõige 2 annavad põllumajandustootjatele liidu õiguse kohase õiguse nõuda toetustaotlusi menetlevalt liikmesriigi asutuselt kompenseeriva toetuse maksmist ja – kui see on nii, siis – millistel tingimustel. Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 1 esimese lõigu ja lõike 2 sõnastus, eelkõige artikli 31 lõike 2 sõnastus „toetust antakse põllumajandustootjatele, kes“ lubab seda järeldust täiesti teha. Juba tavakeeles tähendab kõnealune sõnastus, et kompenseeriva toetuse maksmine on kohustuslik, kui järgnevas kõrvallauses (mis algab sõnastusega „[...] mis“) loetletud tingimused on täidetud. Siduv olemus väljendub ka määruse teistes keeleversioonides, näiteks määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõike 2 ingliskeelses versioonis („shall be granted to farmers who“).
- 19 Õigusnormi selline tõlgendamine on aga vastuolus määruse (EL) nr 1305/2013 ülesehitusega. Määrus on kavandatud mitmetasandilise süsteemina ja eeldab liikmesriikide või nende piirkondade programmitööd (vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 6 lõike 1 kolmas lause ja lõike 2 esimene lause). Ainult juhul, kui asjaomane liikmesriik on esitanud programmi, annab ka EAFRD toetuskavadele rahalist toetust. Põhimõtteliselt võivad liikmesriigid – ilma et see piiraks teatavate erandite tegemist – selle kontseptsiooni kaudu otsustada, kas nad soovivad pakkuda määruses (EL) nr 1305/2013 nimetatud üksikuid toetuskavasid. Toetusmeedet „kompenseeriv toetus“ ei ole määruses nimetatud meetmena, mida liikmesriigid oleksid kohustatud oma programmi lisama – erinevalt näiteks põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmetest vastavalt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 28 lõike 1 kolmandale lausele.
- 20 **3.** Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb ka selles, kas määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 lõikest 1 tulenevad suunised liikmesriikidele selle kohta, millise õigusliku kvaliteediga peavad olema kompenseeriva toetuse andmise tingimusi sisaldavad liikmesriigi õigusnormid. Määrus (EL) nr 1305/2013 ei täpsusta, mil viisil ja kuidas peavad liikmesriigid toetuse andmist oma riigisiseses õiguses kujundama. Seetõttu on alust eeldada, et liikmesriikidel on rakendamiseks lai kaalutlusruum, kuid riigisiseses õiguses toetuse saamiseks ette nähtud tingimused ei tohi võtta meetmetelt (määruse (EL) nr 1305/2013 artiklid 14–39c) nende soovitatavat toimet (*effet utile*). Toetuse andmise kriteeriumide sõnastamine halduseeskirjade (seega just nimelt mittesiduvate õigusnormide) kujul näib seega olevat problemaatiline. Nende õiguslik kvaliteet viib selleni, et menetlevale asutusele on siduv alles halduseeskirjadel põhinev toetuste andmise tava (haldusasutuse oma varasema praktikaga seotus). Kui asutuses sellist toetuste andmise tava välja ei kujune, see tähendab, et ta kaldub halduseeskirjast reeglina kõrvale, siis omandab asjaomase põllumajandustootja suhtes kehtivuse vaid halduseeskirjast kõrvalekalduv toetuste andmise tava. Sellega võivad menetlevad asutused toetuse andmise tingimusi, mis olid varem sätestatud halduseeskirjas, teoreetiliselt tagantjärele muuta.

- 21 Tähtsus kohtuasjas otsuse tegemise seisukohast. Vastus kolmandale küsimusele mõjutab seda, millise otsuse peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema kaebaja põhinõude kohta (kohustada vastustajat maksma kompenseerivat toetust summas 1371,26 eurot). Kehtiva riigisisese õiguse kohaselt ei ole kaebajal õigust nõuda kompenseeriva toetuse heakskiitmist kaebaja Baieri liidumaal olevate maa-alade eest. Vastustaja toetuste andmise tava näeb kooskõlas VwV AZL punktidega 2.1 ja 3.2.1 ette, et kompenseerivat toetust antakse ainult Baden-Württembergi liidumaal asuvate maa-alade eest. Baieri liidumaal asuvate maa-alade puhul ei anna riigisisene õigus alust taotleda toetust. Kui Euroopa Kohus vastab kolmandale küsimusele eitavalt, tuleb põhinõue rahuldamata jätta.
- 22 Esimesele, teisele ja neljandale küsimusele antavad vastused mõjutavad otsust, mille peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema kaebaja teise võimalusena esitatud nõude kohta (tuvastada, et otsus, millega jäeti tema toetusetaotlus rahuldamata, oli õigusvastane). Kui kolmandale küsimusele vastatakse eitavalt, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema otsuse teise võimalusena esitatud nõude kohta. Esimene, teine ja neljas küsimus sisaldavad erinevaid asjaolusid, mis – juhul kui Euroopa Kohus peaks ühele neist küsimustest jaatavalt vastama – toovad riigisisese õiguse kohaselt kaasa selle, et vastustaja senine toetuste andmise tava on VwV AZL-i ja selles sätestatud toetuse andmise kriteeriumide alusel õigusvastane, mis muudab õigusvastaseks ka kaebaja toetusetaotluse rahuldamata jätmise otsuse. Taotlusega võib kaebaja saavutada seda, et tema Baieri liidumaal olevate maa-alade eest tuleb 2019. aasta eest maksta kompenseerivat toetust tagantjärele, isegi kui selleks peab vastustaja toetuse andmise kriteeriume esmalt muutma. Praeguse seisuga ei võimalda toetuse andmise kriteeriumid Baieris asuvate maa-alade eest kompenseerivat toetust anda.
- 23 Seni puudub Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleks määruse (EL) nr 1305/2013 artikleid 31 ja 32 ning seal reguleeritud kompenseerivaid toetusi looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladele.
- 24 Baden-Württembergi kohtute määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 31 ja selle kohta vastu võetud VwV AZL-i alusel makstavate kompenseerivate toetuste kohta avaldatud otsused seni puuduvad. Baieri liidumaa õigusliku olukorra kohta – mis vastab (vajalike muudatustega) Baden-Württembergi õiguslikule olukorrale – on olemas Bayerischer Verwaltungsgerichtshofi (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus) jõustunud ja avaldatud otsus. Selles kohtuasjas oli kaebaja Baieri liidumaa ja Hesseni liidumaa (teine liidumaa, st Saksamaa piirkond) piiril asuva põllumajandusettevõtte omanik. Ettevõtte hõlmas nii Baieri liidumaal kui ka Hesseni liidumaal asuvaid maa-alasid, kaebaja taotles toetust ka Hesseni liidumaal asuvate maa-alade eest, kuid tema taotlus jäeti rahuldamata, kuna need maa-alad ei asunud Baieri liidumaal.