KOHTUJURISTI ETTEPANEK

VERICA TRSTENJAK

esitatud 3. märtsil 2009 [1]

1. Piimale lisamaksu, mida nimetatakse ka piimakvoodiks, kehtestamine on varasematel aastatel nii ühenduse kui ka liikmesriikide tasandil põhjustanud arvukaid kohtuvaidlusi. [2] Käesoleva eelotsusetaotluse ese on Tribunale ordinario di Padova (edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus") esitatud neli eelotsuse küsimust, mis puudutavad nõukogu 29. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1788/2003, millega kehtestatakse tasu piima- ja piimatootesektoris, [3] kehtivust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selles, kas määrus (EÜ) nr 1788/2003 on kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega ning võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

2. Need küsimused tulenevad piimatootmisettevõtete, kes on hagejad põhikohtuasjas (edaspidi „põhikohtuasja hagejad"), ja põhikohtuasja kostjaks oleva Cooperativa Milka 2000 (edaspidi „Cooperativa Milka") vahelisest kohtuvaidlusest.

3. Põhikohtuasja hagejad tarnivad enda toodetud piima Cooperativa Milkale. Cooperativa Milka nõuab määrusele nr 1788/2003 tuginedes põhikohtuasja hagejatelt piima lisamaksu tasumist. Hagejad väidavad, et määrus nr 1788/2003 on õigusvastane ega saa seega olla lisatasu kohaldamise aluseks.

I. Õiguslik raamistik

4. EÜ artikli 5 kolmanda lõigu alusel ei tohi ükski ühenduse meede minna kaugemale sellest, mis on vajalik EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks.

1 – Algkeel: saksa.

2 – Priebe, R. annab neist ülevaate teoses Grabitz, E. ja Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, artikkel 34, lisa 21, punkt 61.

3 – ELT L 270, lk 123; ELT eriväljaanne 3/40, lk 391.

5. Vastavalt EÜ artikli 33 lõikele 1 on ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid:

„a) tõsta põllumajanduse tootlikkust tehnilise progressi edendamise ning põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu tagamise ja tootmistegurite, eelkõige tööjõu optimaalse kasutamise teel;

b) selle kaudu kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel;

c) stabiliseerida turud;

d) tagada varude kättesaadavus;

e) tagada mõistlikud tarbijahinnad.”

6. EÜ artikli 34 lõikes 1 on sätestatud, et EÜ artiklis 33 seatud eesmärkide saavutamiseks kehtestatakse ühine põllumajanduse turukorraldus. Sõltuvalt tootest on selleks korralduseks üks järgmistest:

„a) ühised konkurentsieeskirjad;

b) eri riikide turukorralduse kohustuslik koordineerimine;

c) Euroopa turukorraldus.”

7. Vastavalt EÜ artikli 34 lõikele 2 võib kooskõlas EÜ artikli 34 lõikega 1 kehtestatud ühine korraldus hõlmata kõiki meetmeid, mis on nõutavad artiklis 33 seatud eesmärkide saavutamiseks, eelkõige hindade reguleerimist, toetusi mitmesuguste saaduste tootmiseks ja turustamiseks, varude ladustamis- ja ülekandmissüsteemi ning ühist impordi ja

ekspordi stabiliseerimise süsteemi. Ühine korraldus piirdub artiklis 33 sätestatud eesmärkide taotlemisega ja välistab ühenduse piires igasuguse tootjate või tarbijate diskrimineerimise.

II. Piimaturu ühine korraldus ja lisamaks

8. **Piima- ja piimatoodete suhtes kohaldatakse alates 1964. aastast ühist turukorraldust. Alates 1970. aastatest ületab piimatootmine nõudlust. Esiteks on see tingitud asjaolust, et piimatootmine on aastate jooksul muutunud efektiivsemaks. Teiseks tuleneb see ühise turukorralduse kehtestamisest, mille alusel tagati piimatootjatele toetusmehhanismide rakendamise teel, et nad saavad piima või piimatooteid müüa teatud hinnaga. Seetõttu ei juhindunud piimatootjad enam tegelikust nõudlusest, vaid arvestasid eelkõige võimalust turustada piima ühenduse toetatud hinnaga. Selle tagajärjel tekkisid piimaturul suured struktuurilised ülejäägid; pakkumine ületas märkimisväärselt nõudlust.** [4] Ühenduse seadusandja eri meetmed [5] ei avaldanud turu stabiliseerimisele loodetud mõju.

9. Piima hinna toetamise meetmeid rahastatakse ühenduse eelarvest. Kuna piima turuhind oli ühenduse toetatud hinnast tunduvalt madalam, oli ühenduse eelarve ületootmise tõttu üle koormatud. Ühenduse seadusandja leidis, et ülekoormus seab ohtu ühise põllumajanduspoliitika tuleviku. Ta kaalus selle probleemi lahendamiseks kahe meetme rakendamist. Üks võimalus oli alandada ühenduse toetatud hinda, teine võimalus oli määrata kvoodid tootmise kontrollimiseks. Määrusega (EMÜ) nr 856/84, millega kehtestatakse tasu piima- ja piimatootesektoris, et lahendada tasakaaluprobleem ühenduse turul, [6] otsustas ühenduse seadusandja kvootide määramise kasuks.

A. *Lisatasu*

10. Vastavalt määrusele nr 856/84 määrati piima osas kindlaks individuaalsed kvoodid, riiklikud kvoodid ja ühenduse poolt igale liikmesriigile tagatud üldkogus. Riiklikud kvoodid vastasid liikmesriigi piimatoodangule teatud viiteaastal (1981, 1982 või 1983). Kuna 1981. ja 1982. aasta tootmisnäitajad olid

4 – Piimaturu suundumuste kohta vt Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe", lk 1–17.

5 – Vt nt nõukogu 17. mai 1977. aasta määrus (EMÜ) nr 1079/77 ühisvastutusmaksu ning piima- ja piimatooteturu laiendamise meetmete kohta, EÜT L 131, lk 6. Teisi meetmeid kirjeldab eespool 4. joonealuses märkuses viidatud Trotman, C., lk 11 jj.

6 – EÜT L 90, lk 10.

Itaalia jaoks ebasoodsad, määrati Itaalia jaoks viiteaastaks 1983. aasta. Riiklikke kvoote on aastate jooksul kohandatud. Individuaalsed kvoodid vastasid põhimõtteliselt [7] piimakogusele, mida tootja viiteaastal tootis või esmaostja viiteaastal ostis. Ühenduse tagatud üldkogus tulenes põhimõtteliselt üksikute liikmesriikide piimatoodangust. [8]

11. Individuaalse kvoodi ületamise eest võeti lisatasu. Lisatasu kohaldamise tagajärjel muutus individuaalseid kvoote ületav piimatootmine asjaomaste piimatootmisettevõtete jaoks majanduslikult mittetasuvaks.

12. Vastavalt määrusele nr 856/84 kehtis piima lisamaks esialgu ainult viis aastat. See määrus asendati esmalt nõukogu 28. detsembri 1992. aasta määrusega (EMÜ) nr 3950/92, millega piima- ja piimatootesektoris kehtestatakse lisamaks [9] ja seejärel määrusega nr 1788/03, mida kohaldatakse alates 1. aprillist 2004. [10] Lisamaksu käsitlevad sätted on üks osa nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määrusest (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), [11] mis jõustus 1. jaanuaril 2008. [12]

B. *Määrus nr 1788/2003*

13. Vastavalt määruse nr 1788/2003 artikli 1 lõikele 1 määratakse igale liikmesriigile igaaastased tootmiskvoodid. Tootmiskvoodid on kehtestatud määruse nr 1788/2003 I lisas. Vastavalt määruse nr 1788/2003 artikli 1 lõikele 3 võib I lisas kehtestatud tootmis-

7 – Liikmesriigid võisid ühte osa neile tagatud kogusest kasutada riikliku reservina, mis pidi neil võimaldama kohandada individuaalseid kvoote, võttes arvesse teatud tootjate eriolukorda.

8 – Pluss 1%.

9 – EÜT L 405, lk 1.

10 – Määruse nr 1788/2003 artikkel 27.

11 – ELT L 299, lk 1.

12 – Vt määruse nr 1234/2007 artikkel 66 jj.

kvoodid läbi vaadata, pidades silmas üldist turuolukorda ja eritingimusi teatavates liikmesriikides.

III. Vaidluse taust, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

14. Vastavalt määruse nr 1788/2003 artikli 1 lõikele 2 koosmõjus artikliga 6 määratakse piimatootmisettevõtetele individuaalsed kvoodid, mis kokku ei ületa riiklikke kvoote. Tootmiskvootide ületamise korral peab asjaomane liikmesriik maksma kõnealuse määruse artikli 3 lõike 1 alusel ühendusele vastavat tasu. Määruse nr 1788/2003 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et tasu jaotatakse tervenisti nende tootjate vahel, kes on riiklike tootmiskvootide ületamisele kaasa aidanud. Vastavalt määruse nr 1788/2003 artikli 11 lõikele 1 vastutab tootjatelt lisamaksu kogumise eest piima esmaostja.

15. Vastavalt määruse nr 1788/2003 artiklile 22 käsitatakse lisatasu sekkumisena põllumajandusturgude stabiliseerimiseks.

16. Põhikohtuasja hagejad ületasid piima turustusaastatel 1995/1996–2003/2004 ja järgmistel turustusaastatel neile määratud individuaalsed piimakvoodid. Cooperativa Milka, kes on asjaomaste ettevõtete toodetud piima esmaostja, nõudis põhikohtuasja hagejatelt lisamaksu tasumist. Põhikohtuasja hagejad vaidlustavad kõnealuse lisamaksu nõudmise Cooperativa Milka poolt. Nad paluvad eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuvastada, et Cooperativa Milkal puudub õigus nõuda neilt lisatasu. Nad tuginevad sellele, et määrus nr 1788/2003 on kehtetu. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb määruse nr 1788/2003 kehtivuses, esitas ta Euroopa Ühenduste Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu määrus (EÜ) nr 1788/2003, millega kehtestatakse lisatasu määratud riiklikku kvooti ületava piima- ja piimatoodete toodangu eest, ilma et arvestataks igale ühenduse liikmesriigile määratud kvoodi regulaarset ajakohastamist tegeliku toodangu mahu konkreetse kontrollimise alusel, on kooskõlas EÜ artikliga 32 ja selles ette nähtud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega,

nagu põllumajanduse tootlikkuse tõstmine, tehnilise progressi edendamine, põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu ja tootmistegurite, eelkõige tööjõu optimaalse kasutamise tagamine, kui see kord seab kohustused ka Itaalia piimatoodete tootjatele, kahjustades tootmistegurite ebasobiva tasustamise tõttu nende rahuldavat elatustaset või arengut ja kuna Itaalia on tegelikult riik, mis toodab kvootidest vähem […] ja on sunnitud toorainet importima, et säilitada kvaliteettooteid töötlevat ja turustavat tööstust […]?

2. Kas viidatud määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artikliga 33, mis näeb ette ühise turukorralduse, kuid välistab samas ühenduse piires igasuguse tootjate või tarbijate diskrimineerimise, kui lisatasu ühetaoline kohaldamine ilma kvootidest vähem tarnivate ja kvoote ületavate tootjate tegeliku kindlaksmääramiseta viib vastupidi Itaalia tootjate, kes pärinevad kvootidest vähem tarnivast riigist, diskrimineerimiseni?

3. Kas viidatud määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artikliga 34, mis näeb ette, et EÜ artiklis 33 seatud eesmärkide taotlemisel tuleb „välistada ühenduse piires igasugune tootjate või tarbijate diskrimineerimine”, kui sellise diskrimineerimise loob määrus, mis nõuab lisatasuna ühetaolist maksu nii kvoote ületavate riikide kui ka kvootidest vähem tarnivate riikide, nagu Itaalia, tootjatelt?

4. Kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artiklis 5 kehtestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mis piirab ühenduse meetmeid sellega, „mis on vajalik käesoleva lepingu eesmärkide saavutamiseks”, kui lisatasu ühetaoline kohaldamine läheb kaugemale ühise turukorralduse eesmärgist, kuna see põhjustab kõnealuste Itaalia keskmiste põllumajandustootjate madalat tootlikkust, väikseid tulusid ja püsivat riigitoetuse vajadust?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

17. Euroopa Kohtu kantseleisse saabus 23. jaanuari 2008. aasta eelotsusetaotlus 28. jaanuaril 2008. Kirjalikus menetluses esitasid oma märkused põhikohtuasja hagejad, komisjon ja nõukogu. 15. jaanuaril 2009. aastal peetud kohtuistungil esitasid oma märkused ühe põhikohtuasja hageja, nõukogu ja komisjoni esindajad.

V. Poolte argumendid

18. *Põhikohtuasja hagejad* märgivad, et riiklik tootmiskvoot, mille ühendus Itaaliale esialgu määras, põhines ebaõigetel andmetel. Statistika ei kajasta Itaalia tegelikku piimatoodangut õigesti. Peale selle ei võetud arvesse seda, et Itaalia piimatoodang ei kata riigisisest nõudlust ja seega on Itaalia riik, mis toodab kvootidest vähem, sel ajal kui teistes liikmesriikides ületab piimatoodang riigisisese nõudluse. Vaatamata sellele, et Itaaliale määratud tootmiskvooti on hiljem kohandatud, avaldavad esialgu tehtud vead mõju senini.

19. Sellest tulenevalt katab Itaalia piimatoodang vaevalt 60% riigisisesest nõudlusest ja Itaalia on sunnitud piima teistest liikmesriikidest importima. Teistes liikmesriikides seevastu ületab piimatoodang märkimisväärselt riigisisest nõudlust.[13] Kuna lisamaksu kohaldamise eesmärk on pärssida piima ületootmist, tuleks seda täie rangusega kohaldada nende piimatootjate suhtes, kes on vastutavad liigtootmise eest.

20. Esiteks on liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamata jätmine vastuolus EÜ asutamislepingu artiklis 34 ette nähtud mittediskrimineerimise põhimõttega. See tähendab seda, et erinevaid olukordi koheldakse ühtemoodi. See ei ole objektiivselt õigustatud ei piimatootjate piirkondliku spetsialiseerumise ega piimatootjatevahelise solidaarsuse põhimõttega. Riigisisese nõudluse arvestamine ei tarvitse olla nende põhimõtetega vastuolus. Diskrimineerimine seisneb ka selles, et lisatasu kohaldamine kahjustab teatud ettevõtjate arengut ja kohandumist turu nõuetega.

13 – Piimatoodete pakkumise ja nõudluse vaheline suhe on Prantsusmaal 125%, Saksamaal 125%, Iirimaal u 360% ja Taanis 230%.

21. Peale selle on põhikohtuasja hagejate arvates rikutud ka proportsionaalsuse põhimõtet. Lisatasu kohaldamine puudutab väikseid piimatootjaid valusamalt kui suuri piimatootjaid, kuna kahjustab väikeste piimatootjate kulutasuvust. Väikestel piimatootjatel on võimalik püsima jääda ainult toodangut suurendades.

22. Peale selle ei võimalda lisatasu kohaldamine saavutada ühise põllumajanduspoliitika eesmärke, nimelt põllumajandusliku tootmise ratsionaalset arengut, põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldavat elatustaset ja mõistlikke tarbijahindu. Ainuke eesmärk, mida lisatasu kehtestamine võimaldab saavutada, on piimaturu stabiliseerimine, mida viiakse ellu teiste eesmärkide arvel.

23. *Nõukogu* viitab kõigepealt sellele, et Itaaliale tootmiskvoodi määramisel ei võetud erinevalt teistest liikmesriikidest viiteaastaks mitte 1981. aastat, vaid 1983. aasta, kuna see aasta oli Itaalia jaoks soodsam. Peale selle kohandati riiklikud tootmiskvoodid üldise turuolukorra ja teatavates liikmesriikides valitsevate erioludega.

24. Itaalia piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamata jätmine ei ole nõukogu arvates diskrimineerimine. Piimaturu ühist korraldust arvesse võttes ei ole see asjaolu määrava tähtsusega.

25. Määrus nr 1788/2003 on kooskõlas ka ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. Piimaturgu iseloomustas suur ületootmine ja seetõttu oli turgude stabiliseerimine väga vajalik. Selle eesmärgi kooskõlastamine ühise põllumajanduspoliitika teiste eesmärkidega on keerukas protsess, milles ühenduse seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus. Ainult ühe ühise põllumajanduspoliitika eesmärgi järgimine teiste eesmärkide arvel ei ole lubatud. Vajaduse korral võivad ühenduse institutsioonid käsitada ajutiselt ühte eesmärki prioriteetsena.

26. Peale selle on järgitud ka proportsionaalsuse põhimõtet. Esiteks on ühenduse seadusandjal selles valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus. See ei kehti mitte ainult vastuvõetavate õigusnormide olemuse ja ulatuse suhtes, vaid teataval määral ka alusandmete valimise suhtes, millele tuginedes teatavat meedet rakendatakse. Seega saab ühenduse seadusandja tugineda üldistele tähelepanekutele. Teiseks ei tähenda asjaolu, et Itaalia on riik, mis toodab kvootidest vähem, et määrus nr 1788/2003 oleks vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega on tegemist ainult juhul, kui seadusandja otsus on ilmselgelt ebasobiv turgude stabiliseerimiseks. Seda ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastanud.

27. Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu väidet selle kohta, et määruse nr 1788/2003 kohaldamine põhjustab Itaalia keskmiste piimatootjate madalat tootlikkust, väikseid tulusid ja püsivat riigitoetuse vajadust, siis eelotsusetaotluses ei ole seda märgitud.

28. *Komisjoni* arvates on määrus nr 1788/2003 kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. Kõigepealt tuleb märkida, et ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide seisukohast ei ole oluline, kas teatava liikmesriigi piimaturul on pakkumine ja nõudmine tasakaalus, kuna piima suhtes kohaldatakse Euroopa turukorraldust. Seega on ühenduse seadusandja kehtestatud turgude stabiliseerimise meetmed suunatud Euroopa turule tervikuna, mitte üksikute liikmesriikide turgudele. Peale selle on ühenduse seadusandja arvestanud määruses nr 1788/2003 ka ühise põllumajanduspoliitika teisi eesmärke. Piima lisamaks on olnud kõige tõhusam piima ületootmist pärssiv meede. Teine võimalus, nimelt sekkumishinna alandamine oleks olnud palju radikaalsem meede, kuna see oleks avaldanud piimatootjate tuludele palju ebasoodsamat mõju. Lisatasu kohaldamisega püütakse peale turgude stabiliseerimise saavutada ka teisi ühise põllumajanduspoliitika eesmärke. Pealegi ei ole eelotsusetaotluses komisjoni arvates selgitatud määruse nr 1788/2003 ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide vahelist vastuolu. Pealegi võib ühenduse seadusandja ühte ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidest käsitada ajutiselt prioriteetsena, kui see on õigustatud antud asjaolusid ja majanduslikku olukorda silmas pidades. Lisatasu kava kehtestamist õigustas ja õigustab ka praegu piimaturul esinev pakkumise ja nõudmise tasakaalustamatus.

29. Komisjon eitab ka diskrimineerimise keelu rikkumist. Euroopa turukorralduse puhul ei ole tähtsust sellel, kas siseriiklikul tasandil on tegemist puudujäägi või ülejäägiga. Pealegi kohaldati Itaaliale tootmiskvoodi määramisel eriti soodsaid tingimusi. Piima turustusaastate 1984/85 ja 2006/07 vahelisel

perioodil vähendati kümne liikmesriigi tootmiskvoote keskmiselt 2% võrra, samal ajal kui Itaalia tootmiskvooti suurendati 6% võrra. Tootmiskvoodi suurendamine ei olnud siiski tingitud suurenenud riigisisesest nõudlusest, vaid konkreetsetest asjaoludest. Lisaks seisneb piirkondliku spetsialiseerumise põhimõte selles, et tootmiskvoodid on kohandatud teatava aasta toodangu mahuga. See on komisjoni väitel üks ühisturu aluspõhimõte, mille kohaselt tuleb toota ühenduse selles paigas, kus see on majanduslikult kõige tõhusam. Liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamine on selle põhimõttega vastuolus. Peale selle tuleb silmas pidada, et piimaturu ühisele korraldusele on iseloomulikud põllumajandustootjatele antavad toetused ja ületootmine. Eeltoodut silmas pidades on vajalik, et kõik ühenduse piimatootjad teeksid ühiseid jõupingutusi. Komisjoni arvates ei ole tegemist diskrimineerimisega, kui lisatasu kohaldamine avaldab teatavatele tootjatele või teatavatele liikmesriikidele erinevat mõju. Tootmiskvoodid põhinevad objektiivsetel kriteeriumidel, mis on kohandatud taotletavate eesmärkidega. Mis puudutab seda, et tuginetud on viiteaasta toodangule, siis võimaldas see arvesse võtta piimatootjate majanduslikku tähtsust ja neile konkreetsel ajavahemikul antud soodustusi. Seejuures tuleb silmas pidada, et ühenduse seadusandjal on põllumajanduspoliitika valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus, mis ei kehti mitte ainult vastuvõetavate õigusnormide olemuse ja ulatuse suhtes, vaid teataval määral ka alusandmete valimise suhtes, millele tuginedes teatavat meedet rakendatakse. Seega saab ühenduse seadusandja tugineda üldistele tähelepanekutele.

30. Komisjoni arvates ei ole rikutud ka proportsionaalsuse põhimõtet. Ühenduse seadusandjal on tema pädevusse kuuluvate keerukate poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete hinnangute tõttu ulatuslik kaalutlusõigus. Seega on ühenduse seadusandja rakendatud meede õigusvastane üksnes juhul, kui see on ilmselgelt ebasobiv taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Lisatasu kohaldamine seevastu võimaldab stabiliseerida turge liigtootmise pärssimise teel. Alternatiivsed meetmed ei oleks olnud sama tõhusad.

VI. Vastused eelotsuse küsimustele

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib nelja eelotsuse küsimusega teada, kas määrus nr 1788/2003 [14] on õiguspärane ja saab olla aluseks Cooperativa Milka poolt põhikohtuasja hagejate vastu esitatud nõuetele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas määrus (EÜ) nr 1788/2003 on kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega ning mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Õigusliku kahtluse

14 – Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused puudutavad ainult määrust nr 1788/2003. Seetõttu piirdun ma selle määruse käsitlemisega. Leian, et määruse nr 3950/92 ja määruse nr 1234/2007 asjaomased sätted on sisuliselt võrreldavad määruse nr 1788/2003 sätetega.

põhialuseks on asjaolu, et määruse nr 1788/2003 alusel liikmesriikide tootmiskvootide määramisel ei ole võetud arvesse liikmesriigi piimaturul valitsevat pakkumise ja nõudmise vahelist suhet.

34. Lisatasu kohaldamise eesmärk on vähendada piimaturul valitsevat pakkumise ja nõudmise tasakaalustamatust ja sellest tulenevaid struktuurilisi ülejääke, saavutades seeläbi parema turutasakaalu. [15] Seega taotletakse lisatasu kohaldamisega eelkõige turgude stabiliseerimist, mis on ühise põllumajanduspoliitika üks eesmärk.

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

– Lisatasu kohaldamise kooskõla ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega

32. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellega seoses EÜ artiklile 32. Siinkohal tuleb märkida, et ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt tugineb, ei ole sätestatud EÜ artiklis 32, vaid EÜ artiklis 33. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimest küsimust mõista nii, et sellega soovitakse teada, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artiklis 33 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega.

35. Mis puudutab seda, et määruse nr 1788/2003 kooskõla ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega seatakse kahtluse alla seetõttu, et määruse ainuke eesmärk on stabiliseerida turud, mida taotletakse teiste ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide arvel, siis on see kriitika alusetu.

33. Nagu nähtub EÜ artikli 33 lõikest 1, on ühisel põllumajanduspoliitikal mitu eesmärki. Need hõlmavad põllumajanduse tootlikkuse tõstmist, põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme kindlustamist, turgude stabiliseerimist, varude kättesaadavuse ja mõistlike tarbijahindade tagamist.

36. Lisatasu kohaldamisega taotletavate eesmärkide hindamisel tuleb arvestada sellega, et lisatasu kehtestamine on tihedalt seotud muude piimaturu ühise korralduse raames rakendatavate sekkumismeetmetega. Nagu eespool märgitud, [16] toetatakse piima hinda sekkumismeetmetega. Seeläbi ja muude meetmete abil tuleb kindlustada piimatootjate rahuldav elatustase. Kui piimatootjad ei juhindu tegelikust nõudlusest, vaid arvestavad eelkõige võimalust turustada piima ühenduse

15 – Vt määruse nr 1788/2003 põhjendus 3. Eelmise määruse nr 857/84 kohta vt ka 17. mai 1988. aasta otsus kohtuasjas 84/87: Erpelding (EKL 1988, lk 2647, punkt 26).

16 – Vt käesolev ettepanek, punkt 8.

toetatud hinnaga, siis esineb oht, nagu on näidanud lisatasu kehtestamisele eelnenud perioodi kogemused, et piima ja või ületootmine koormab ühenduse eelarvet. Turgude stabiliseerimine, mis on lisatasu kohaldamise eesmärk, [17] peab seega tagama ka hinnatoetusmeetmete rahastamise võimaluse. [18] Seega on selle eesmärk ka tagada piimatootjatele rahuldav elatustase ilma ühenduse eelarvet liigselt koormamata. Peale selle taotleb see ka piimatootmise ratsionaliseerimise eesmärki. [19] Seega ei taotle lisatasu kohaldamine ainult piimaturu stabiliseerimise eesmärki.

37. Lisaks tuleb viidata sellele, et ka pelgalt turgude stabiliseerimise eesmärgi taotlemine ei tähenda tingimata vastuolu EÜ artikliga 33. Ühenduse seadusandjal on ühise põllumajanduspoliitika elluviimisel ulatuslik kaalutlusõigus. See on vastavuses poliitilise vastutusega, mis on talle ühise põllumajanduspoliitika kujundamiseks EÜ artikliga 32 jj pandud. [20] Ta peab selle kaalutlusõiguse kasutamisel tasakaalustama ühise põllumajanduspoliitika (osalt vastupidised) huvid. [21] Seejuures võib ta käsitada ajutiselt mõnda neist eesmärkidest prioriteetsena, kui majanduslik olukord seda nõuab. [22] Seega on kaalutlusõigus piiratud ainult juhul, kui ühenduse seadusandja järgib ühise põllumajanduspoliitika ühte eesmärki viisil, mis muudab (püsivalt) võimatuks teiste eesmärkide saavutamise.

38. Võttes arvesse piimaturul esinevat ületootmist ja suuri struktuurilisi ülejääke, on lisatasu kohaldamine turgude stabiliseerimise eesmärgil õigustatud. Sellest, et seda eesmärki ei taotleta teiste ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide arvel, annab tunnistust ka määruses nr 1788/2003 sätestatud ajaline piirang. [23] Lisatasu kohaldamise ajutisest iseloomust annab kinnitust seegi, et nõukogu kaalus 20. novembril 2008 lisatasu kohaldamisest täielikult loobumist alates 2015. aastast.

17 – Vt Euroopa Kohtu 19. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-311/90: Josef Hierl *vs.* Hauptzollamt Regensburg (EKL 1992, lk I-2061, punkt 10).

18 – Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Erpelding, punkt 26.

19 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Erpelding, punkt 26; Esimese Astme Kohtu 13. juuli 1995. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja T-477/93: O'Dwyer jt (EKL 1995, lk II-2071, punkt 82).

20 – Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R., artikkel 33, punkt 2, osundab sellele, et nii kaugele ulatuvaid eesmärke, nagu on sätestatud EÜ artiklis 33, ei ole ühenduse teiste poliitikavaldkondade osas ette nähtud.

21 – Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Josef Hierl *vs.* Hauptzollamt Regensburg, punkt 13; 11. märtsi 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84: Rau Lebensmittelwerke jt *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 1069, punkt 21) ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer jt, punkt 80.

22 – Eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Rau Lebensmittelwerke jt *vs.* komisjon, punkt 21, ja 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 203/86: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1988, lk 4563, punkt 10).

23 – Vt määruse nr 1788/2003 artikli 1 lõige 1, eespool 2. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R., artikkel 33, punkt 2, viitab õigusega sellele, et kui majanduslik olukord seda nõuab, on lubatav ka pikemaajaliste prioriteetide seadmine.

– Riiklike tootmiskvootide vastavus ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused selles, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega, lähtuvad olulisel määral sellest, et Itaaliale määratud tootmiskvoot põhines ebaõigetel andmetel ja need vead avaldavad mõju senini. Minu arvates on ka need kahtlused põhjendamata.

40. Leian, et tuginemine viiteperioodi toodangule ei ole vastuolus ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega.

41. Viiteperioodi toodangule tuginemine võimaldab arvestada põhimõtet, mille kohaselt peab tootmine Euroopa siseturul olema spetsialiseeritud. Selle põhimõtte kohaselt on üks siseturu majanduslikke eeliseid see, et tootmistegevus toimub kohas, mis on selleks majanduslikult kõige sobivam. Põhikohtuasja hagejad väidavad seevastu, et üksikute liikmesriikide piimatoodangu suurus ei tarvitse tingimata anda tunnistust tootmistegevuse efektiivsusest. Kindlasti ei ole piimatootmine selline valdkond, kus turumajanduslikke jõude rakendataks täiesti takistamatult. Piimatoodangu piirkondlik jaotamine ühenduses teataval viiteperioodil kujutab endast siiski õigustatavat lähtepunkti, mis ei arvesta mitte ainult piirkondlikku spetsialiseerumist, vaid ka muid aspekte, mida tuleb ühise põllumajanduspoliitika raames silmas pidada.

42. Teatavale viiteaastale tuginemine võimaldab arvestada piimatootjate majanduslikku jõudu ja toetusi, mida piimatootjad ja liikmesriigid on teataval ajal asjaomase süsteemi kaudu saanud. Seega tagab teatava viiteaasta piimatoodangule tuginemine, et lisatasu kohaldamine ei kahjusta üksikute liikmesriikide piimatootjate rahuldavat elatustaset.

43. Peale selle võimaldab see arvestada piimatootjatevahelise solidaarsuse põhimõtet. Piimatootjatele antakse toetusi ühenduse

eelarvest. Kui lisatasu kohaldamise eesmärk on pärssida ületootmist piimaturul ning hoida ühenduse eelarvele langevat koormust rahastamist võimaldavates raamides, kajastab asjaolu, et arvestatakse liikmesriigi ja tootmisettevõtte toodangut viiteperioodil, või asjaolu, et vastavalt sellele suurendatakse või vähendatakse jaotatud tootmiskvoote, kõigi piimatootjate solidaarseid jõupingutusi. [24]

44. Lisaks leian ma, et Itaalia piimaturul valitsev pakkumise ja nõudmise vaheline suhe ei ole selline asjaolu, mida ühenduse seadusandja oleks pidanud määruse nr 1788/2003 vastuvõtmisel tingimata silmas pidama.

45. Ühenduse seadusandja saab ka Euroopa turukorralduse raames kohaldada eri piirkondade osas erinevat lähenemist, kui see on vajalik asjaomase toote ja turustruktuuri tõttu või muudel objektiivsetel põhjustel, mis on olulised ühise põllumajanduspoliitika elluviimise seisukohast. Leian, et seejuures ei ole põhimõtteliselt välistatud ka vahetegemine liikmesriikide territooriumide alusel, isegi kui see on ühise turukorraldusega teatud määral vastuolus. [25]

46. Ühise turukorralduse rakendamisel ei pea siiski arvestama teatava toote riigisisese nõudlusega. Riigisisese nõudluse arvestamine on vastuolus põhimõttega, mille kohaselt peab tootmine Euroopa siseturul olema spetsialiseeritud. [26] Kui suur on liikmesriigis nõudlus piima järele ning kas see suureneb või väheneb, ei anna tunnistust sellest, kas selles liikmesriigis saab piima toota eriti soodsatel tingimustel. Riigisisese nõudluse arvestamise korral esineb oht, et võidakse piirata siseturul esineva spetsialiseerumisega kaasnevaid eeliseid.

47. Lõppkokkuvõttes tuleb märkida, et (peale selle, et on ekslikult kritiseeritud riigisisese nõudluse arvestamata jätmist) ei leidu muid pidepunkte, mis annaksid alust väita, et määruse nr 1788/2003 alusel Itaaliale määratud tootmiskvoodid põhinevad eba-

24 – Vt selle kohta 9. juuli 1985. aasta otsus kohtuasjas 179/84: Bozzetti *vs.* Invernizzi (EKL 1985, lk 2301, punkt 32) ja eespool 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuse Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 29).

25 – Vt käesolev ettepanek, punktid 41–43.

26 – Vt selle kohta eespool 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 25, ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer, punkt 113.

õigetel andmetel. Nõukogu ja komisjon on viidanud sellele, et Itaaliale määrati viiteaastaks 1983. aasta, kui oli selgunud, et 1981. aasta andmed oleksid olnud ebasoodsad. Miski ei viita sellele, et andmed, mille alusel määrus nr 1788/2003 vastu võeti, olid ebaõiged. Ühenduse seadusandja tuginemine statistikale ei kujuta endast kaalutlusviga. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ei hõlma ühenduse seadusandja pädevus ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas mitte ainult vastuvõetavate sätete olemust ja ulatust, vaid teataval määral ka alusandmete valimist. [27]

– *Järeldus*

48. Eeltoodut arvesse võttes leian, et lisatasu kohaldamine iseenesest ja liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamata jätmine riiklike tootmiskvootide määramisel ei ole vastuolus EÜ artiklis 33 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega.

27 – 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 138/79: Roquette Frères *vs.* nõukogu (EKL 1980, lk 3333, punkt 25.

B. *Teine ja kolmas eelotsuse küsimus*

49. *Teise eelotsuse küsimusega* soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas võrdsuse põhimõttega. Seoses sellega viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus EÜ artiklile 33. Siinkohal olgu märgitud, et võrdse kohtlemise põhimõtted on sätestatud EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu teist küsimust tõlgendada nii, et see puudutab küsimust, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud võrdsuse põhimõttega. [28] *Kolmanda eelotsuse küsimusega* soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määrus nr 1788/2003 rikub EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud diskrimineerimise keeldu, kuna selles nõutakse lisatasu ühetaolist kohaldamist nii kvoote ületavate riikide kui ka kvootidest vähem tarnivate riikide tootjate suhtes. Seega käsitlevad teine ja kolmas eelotsuse küsimus seda, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud võrdsuse põhimõttega. Seetõttu uurin ma neid küsimusi koos.

28 – Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu teises küsimuses viidatud võrdsuse põhimõtet tuleb mõista nii, et tegemist on viitega üldisele võrdsuse põhimõttele, tuleb märkida, et EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud diskrimineerimise keeld on üksnes üldise võrdsuse põhimõtte konkreetne väljendus, vt 25. novembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 201/85: Klensch jt (EKL 1986, lk 3477, punkt 9).

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohus käsitab Itaalia piimatootjate diskrimineerimisena seda, et riikliku tootmiskvoodi kindlaksmääramisel ei võetud arvesse liikmesriigi piimaturul valitsevat pakkumise ja nõudmise vahelist suhet. Minu arvates ei kujuta see endast võrdsuse põhimõtte rikkumist.

51. EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud võrduse põhimõte välistab ühenduse piires igasuguse tootjate või tarbijate diskrimineerimise. Diskrimineerimise keeld tähendab seda, et sarnaseid olukordi ei tohi kohelda erinevalt ja erinevaid olukordi sarnaselt, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt õigustatud. [29]

52. Nagu ma eespool [30] juba märkisin, on ühenduse seadusandjal ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus, mis on vastavuses poliitilise vastutusega, mis on talle EÜ artikliga 32 jj pandud. Seda kaalutlusõigust tuleb silmas pidada ka EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu raames. [31]

53. Kõigepealt kahtlen ma selles, kas riikliku tootmiskvoodi määramisel liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamata jätmise puhul on tegemist erinevate olukordade ühetaolise kohtlemisega EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu tähenduses.

54. Leian, et võrdse põhimõtte kohaldamisega ei ole tegemist juba siis, kui kahte olukorda, mis erinevad üksteisest ühe elemendi poolest, koheldakse ühtemoodi. Erinevate olukordade ühetaolise kohtlemisega võib tegemist olla ainult juhul, kui see element, mille poolest olukorrad üksteisest erinevad, on asjaomaste ühenduse õigusnormide ja nendega taotletavate eesmärkide seisukohast olulise tähtsusega. [32] Leian, et juhul kui liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vaheline suhe ei ole EÜ artikli 32 jj raames olulise tähtsusega, ei ole erinevate olukordade ühetaoline kohtlemine EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu tähenduses asjakohane. See juhindub eelkõige ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidest.

29 – Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Josef Hierl *vs.* Hauptzollamt Regensburg, punkt 18, ja eespool 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 25.

30 – Vt käesolev ettepanek, punkt 37.

31 – Vt eelkõige 21. veebruari 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/88–C-285/88: Wuidart jt (EKL 1990, lk I-435, punkt 14).

32 – Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, lk 357, lähtub sellest, et tegelikult ei ole sarnaseid või erinevaid olukordi, vaid olukorda tuleb hinnata üksnes õigusnormi eseme ja eesmärgi alusel.

55. Nagu ma eespool [33] märkisin, ei ole liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vaheline suhe selline asjaolu, mida oleks pidanud piimaturu ühise korralduse raames tingimata arvesse võtma, vaid pigem asjaolu, mis on vastuolus piirkondliku spetsialiseerumise põhimõttega ja seda ei saa seega ühise turukorralduse raames arvestada. Minu arvates ei saa juba sel põhjusel oletada, et tegemist on erinevate olukordade ühetaolise kohtlemisega EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu tähenduses.

56. Isegi siis, kui käsitada liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhte arvestamata jätmist erinevate olukordade ühetaolise kohtlemisena EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu tähenduses, oleks selline ühetaoline kohtlemine eeltoodud põhjustel objektiivselt õigustatud.

57. Seega on määrus nr 1788/2003 kooskõlas ka EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud võrdsuse põhimõttega. [34]

C. Neljas eelotsuse küsimus

58. Neljanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määrus nr 1788/2003 on kooskõlas EÜ artikli 5 kolmandas lõigus sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

– *Kontrollikriteerium*

59. EÜ artikli 5 kolmandas lõigus on sätestatud, et ükski ühenduse meede ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks. EÜ artikli 5 kolmandas lõigus ette nähtud proportsionaalsuse nõuet kohaldatakse juhul, kui ühenduse institutsioonid sekkuvad üksikisikute põhiõigustesse [35] või liikmesriikide huvidesse. [36]

33 – Vt käesolev ettepanek, punktid 44–46.

34 – Asjaolu, et lisatasu kohaldamine avaldab teatavatele piimatootjatele tõsist mõju, ei kujuta endast diskrimineerimist EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu tähenduses. See võib siiski olla mingil määral tähtis proportsionaalsuse seisukohast. Proportsionaalsuse põhimõtte kohta vt käesolev ettepanek, punktid 58–72.

35 – Euroopa Kohtu 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-404/92 P: X *vs.* komisjon (EKL 1994, lk I-4737, punkt 18).

36 – Eespool 2. joonealuses märkuses viidatud Priebe, R., artikkel 37, punkt 26b.

60. Vastus küsimusele, kas ühenduse institutsioonide rakendatud meede on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, sõltub sellest, kas meede on asjaomase õigusakti õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik ning proportsionaalne üksikisikute õigustesse või liikmesriikide huvidesse sekkumise osas. [37] Ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas rakendatud meetmete proportsionaalsuse kontrollimisel on Euroopa Kohus siiski osaliselt [38] piirdunud uurimisega, kas ühenduse seadusandja taotletud eesmärgi saavutamiseks rakendatud meede on ilmselgelt ebasobiv. Proportsionaalsuse nõude täitmise piiratud kontrollimist on Euroopa Kohus õigustanud sellega, et ühenduse seadusandjal on ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus. [39]

61. See käsitus ei ole minu arvates veenev. Nagu kohtujurist E. Sharpston oma 14. juuni 2007. aasta ettepanekus kohtuasjas Zuckerfabrik Jülich veenvalt märkis, ei välista ühenduse seadusandja ulatuslik kaalutlusõigus tema rakendatud meetme kohtulikku kontrolli. [40] Ma jagan tema arvamust ja tahaksin lisaks viidata järgmistele aspektidele.

62. Kõigepealt ei ole mulle arusaadav, miks peab ühenduse seadusandja ulatuslik kaalutlusõigus ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas viima tingimata selleni, et proportsionaalsuse kolmeastmeline kontroll (sobivus, vajalikkus ja kohasus) tuleb taandada üheastmelisele sobivuse kontrollile. Ma mõistan kahtlusi, mis puudutavad ühenduse seadusandja õigusaktide liiga ulatuslikku kontrolli Euroopa Kohtu poolt. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole asendada ühenduse seadusandja sotsiaalsed, majanduslikud või poliiti-

37 – Euroopa Kohtu 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder HS Kraftfutter (EKL 1989, lk 2237, punkt 21), eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer, punkt 107. Selles tähenduses mõistetakse ka EÜ artikli 5 kolmandat lõiku, isegi juhul kui sätte sõnastusest ei saa kohasuse nõuet ilma pikemata tuletada, vt Schima, B. teoses Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, artikkel 5, lisa 50, punkt 44.

38 – Euroopa Kohus on mõnes muus kohtuasjas kohaldanud siiski rangemat kontrollikriteeriumi, nt 27. juuni 1990. aasta otsus kohtuasjas C-118/89: Lingenfelser (EKL 1990, lk I-2637, punktid 12–14); 21. jaanuari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-319/90: Pressler (EKL 1992, lk I-203, punktid 12–17) ja 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/97: Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (EKL 2000, lk I-5461, punktid 35 ja 36).

39 – Vt nt eespool 37. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schräder HS Kraftfutter, punkt 22; 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa (EKL 1990, lk I-4023, punkt 13 jj) ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer, punkt 107.

40 – 14. juuni 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-5/06: Zuckerfabrik Jülich AG *vs.* Hauptzollamt Aachen, milles otsus tehti 8. mail 2008 (EKL 2008, lk I-3231, ettepaneku punkt 65): „[…] Siiski ei anna see ühenduse seadusandjale põllumajanduse valdkonnas *carte blanche*'i. Euroopa Kohus ei ole välistanud kohtulikku kontrolli institutsioonide laia diskretsiooni teostamise osas. Et sellisel kontrollil oleks väärtus, peab Euroopa Kohus saama sekkuda siis, kui meetod – mille järgi arvutatakse toodangumaksu, mis on ette nähtud vahendiks, mille abil tootjad kannavad toodangu ülejäägi müümisel tekkinud ühenduse kulud – viib liiga suurte summade sissenõudmiseni, millega koormatakse tootjaid ebaproportsionaalselt."

lised otsused enda otsustega. [41] Neid kahtlusi saab siiski hajutada sel teel, et kontrollitakse üksnes seda, kas asjaomased meetmed on *ilmselgelt* mittevajalikud või ebasobivad ja kontrollimisel arvestatakse ühenduse seadusandja hinnangu andmise eelisõigust ja tema ulatuslikku kaalutlusõigust. [42] See võimaldab tagada respekti ühenduse seadusandja poliitilise kaalutlusruumi vastu.

63. Selle vastu, et proportsionaalsuse kontrollimisel tuleks piirduda meetme ilmselge ebasobivuse kindlakstegemisega, räägib asjaolu, et meetme sobivus, vajalikkus ja kohasus ei tähenda mitte ühe ja sama põhimõtte eri tasandeid, mida saab sõltuvalt kohtuliku kontrolli intensiivsusest piirata või laiendada. Teatava meetme vajalikkuse ja sobivuse kontroll omavad võrreldes kohasuse kontrolliga iseseisvat tähtsust, mis on oluline üksikisikute kaitse seisukohast. Alles meetme vajalikkuse ja sobivuse hindamine võimaldab omavahel suhestada ühenduse seadusandja taotletud eesmärgi ja üksikisiku asjaomased õigused. Meetme sobivuse hindamise puhul ei ole seega tegemist proportsionaalsuse kontrolliga, vaid üksnes kaalutlusõiguse objektiivse hindamisega, mis ei hõlma üksikisikute õiguste kaitset. [43] Kuna lisatasu kohaldamine võimaldab paindlikult sekkuda piimatootjate õigustesse, on minu arvates just selles valdkonnas tähtis, et proportsionaalsuse kontroll ei piirduks kaalutlusõiguse objektiivse hindamisega.

64. Ma ei arva seega, et ühise põllumajanduspoliitika valdkonna meetme proportsionaalsuse kontrollimisel tuleks piirduda üksnes selle kindlakstegemisega, kas meede on ilmselgelt ebasobiv. Seetõttu uurin ma järgnevalt, kas lisatasu kohaldamine ja tootmiskvootide kindlaksmääramine on ühenduse seadusandja taotletud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobivad, ilmselgelt

41 – Nende kahtluste kohta eelkõige *common law* seisukohast vt Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999, lk 1 jj, 20, kes viitab siiski sellele, et seadusandja piiratud kohtuliku kontrolli teatud põhjused on liikmesriigi tasandil tingitud siseriikliku õiguskorra iseloomust ja ajaloolisest arengust ning seega ei saa neid tingimata ühenduse õiguskorra tasandil kohaldada. Vt ka eespool 37. joonealuses märkuses viidatud Schima, B., punkt 48, kes märgib, et esmast vastutust proportsionaalsuse põhimõtte järgimise eest kannab ühenduse seadusandja ja Euroopa Kohus ei saa seadusandja arvamust enda omaga automaatselt asendada.

42 – Vt selle kohta Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law", Tsagourias, N., *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press, 2007, lk 114 jj ning lk 120 jj, kes eristab eelkõige mõisteid „policy-choice discretion" ja „evidential discretion".

43 – Vt selle kohta ka von Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, lk 396, kes märgib, et selliselt lähenedes tähendaks proportsionaalsuse põhimõte kaalutlusõiguse hindamist.

mittevajalikud või ilmselgelt ebakohased, võttes seejuures neil üksikutel uurimisetappidel arvesse ühenduse seadusandja hinnangu andmise eelisõigust ja tema ulatuslikku kaalutlusõigust.

– *Proportsionaalsuse kontroll*

65. Eespool nimetatud põhjustest tuleneb, et nii lisatasu kohaldamine [44] kui ka riiklike tootmiskvootide kindlaksmääramine [45] ei ole ilmselgelt ebasobivad ühise põllumajanduspoliitika eesmärkide saavutamiseks.

66. Miski ei näi viitavat ka sellele, et lisatasu kohaldamine ja riiklike tootmiskvootide kindlaksmääramine olid ilmselgelt mittevajalikud. Meede on vajalik siis, kui see on mitme sobiva meetme hulgast asjaomast huvi või asjaomast õigushüve kõige vähem piiravam meede. [46]

67. Nagu nõukogu ja komisjon märkisid, kaalus ühenduse seadusandja lisatasu kehtestamise alternatiivina eelkõige ühenduse toetatud hinna alandamist. Ta otsustas siiski lisatasu kehtestamise kasuks, kuna tema hinnangul oleks ühenduse toetatud hinna alandamine avaldanud piimatootjate tuludele palju ebasoodsamat mõju kui lisatasu kehtestamine.

68. Mis puudutab riiklike tootmiskvootide kindlaksmääramist, siis langeb leebema vahendina ära meetod, mis arvestab liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelist suhet, kuna see ei võimalda eespool nimetatud põhjustel [47] arvestada eelkõige piirkondliku spetsialiseerumise põhimõtet ja piimatootjate vahelise solidaarsuse põhimõtet.

69. Peale selle ei ole lisatasu kohaldamisega tekitatud piirangud ilmselges vastuolus taotletud eesmärkidega.

70. Kõigepealt tuleb märkida, et ühenduse eelarve oli piima ületootmise tõttu, mis ei juhindunud mitte tegeliku nõudluse rahuldamisest, vaid võimalusest turustada piima ühenduse toetatud hinnaga, enne lisatasu kehtestamist üle koormatud. Määruse nr 1788/2003 eesmärk on muu hulgas hoida

44 – Vt käesolev ettepanek, punktid 35–38.

45 – Vt käesolev ettepanek, punktid 39–47.

46 – Eespool 37. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schräder HS Kraftfutter, punkt 21, ja eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer jt, punkt 107.

47 – Käesolev ettepanek, punktid 39–46.

toetusmeetmete kulusid nende rahastamist võimaldavates raamides. Kui see korrigeeriv meede piirab piimatootjate käivet, siis tuleb piimatootjatel sellega põhimõtteliselt leppida tulenevalt üldisest huvist ühelt poolt toiduainete tootmise teatud ulatuses kontrollimise vastu ja teiselt poolt sellise kontrollimise rahastamise tagamise vastu. [48]

71. Mis puudutab siseriikliku kohtu väidet selle kohta, et Itaalia väikesed piimatootjad ei suuda ilma toodangut suurendamata püsima jääda või täpsemalt, see põhjustab nende madalat tootlikkust, väikseid tulusid ja püsivat riigitoetuse vajadust, siis tuleb märkida järgmist. Lisatasu kehtestamisega taotletakse eelkõige ka eesmärki hoida rahastamist võimaldavates raamides need hinnatoetusmeetmed, mis peavad kindlustama piimatootjate rahuldava elatustaseme. Ilma toetusmehhanismita konkureeritaks sellise valdavalt ühtlase masstoote nagu piima puhul eeldatavasti eelkõige hinna alusel. Kuna väikesed piimatootjad saavutavad tavaliselt väiksema majandusliku mastaabisäästu, soodustaks tootmiskvootide tühistamine pigem suuremaid piimatootjaid. Seega tagab lisatasu kohaldamine sellise süsteemi toimimise, mis kindlustab ka väikeste piimatootjate rahuldava elatustaseme. Ainuüksi sel põhjusel ei saa tootmiskvoodi kindlaksmääramist pidada väikestele piimatootjatele ilmselgelt ebamõistlikult koormavaks. Lisaks tuleb märkida, et ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevate esmase õiguse sätete eesmärk ei ole anda soodustusi kõige ebaefektiivsematele ettevõtetele.

48 – Eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus O'Dwyer jt, punkt 89.

– *Järeldus*

72. Leian, et määrus nr 1788/2003 ei sekku ebaproportsionaalselt piimatootjate õigustesse või huvidesse ja on seega kooskõlas EÜ artikli 5 kolmanda lõiguga. [49]

D. *Kokkuvõte*

73. Kokkuvõtteks leian, et määrus nr 1788/2003 ei ole vastuolus ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega, diskrimineerimise keeluga ega proportsionaalsuse põhimõttega.

49 – Nii ka 25. märtsi 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-231/00, C-303/00 ja C-451/00: Cooperativa Lattepiù jt (EKL 2004, lk I-2869, punkt 73) määruse nr 3950/92 kohta.

VII. Ettepanek

74. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata siseriikliku kohtu esitatud küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1788/2003, millega kehtestatakse lisatasu piima- ja piimatootesektoris, on kooskõlas EÜ artiklis 33 sätestatud ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega, EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega ja proportsionaalsuse põhimõttega, isegi kui riiklikke tootmiskvoote ei kohandata liikmesriigi piimaturul valitseva pakkumise ja nõudmise vahelise suhtega.