GENERALINĖS ADVOKATĖS VERICA TRSTENJAK IŠVADA,

pateikta 2009 m. kovo 3 d. [1]

1. Dėl papildomo mokesčio už pieną, vadinamo pieno kvota, įvedimo praeityje ir Bendrijos, ir nacionaliniu lygiu buvo iškelta daugybė bylų (vadinamųjų pieno kvotų bylų [2]). Šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas yra keturi *Tribunale Ordinario di Padova* (toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) prejudiciniai klausimai dėl 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1788/2003, nustatančio mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje [3], galiojimo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja dėl Reglamento Nr. 1788/2003 suderinamumo su bendros žemės ūkio politikos tikslais bei su vienodo požiūrio ir proporcingumo principais.

2. Šie klausimai pateikiami sprendžiant ginčą tarp pieno gamybos įmonių, kurios yra ieškovės pagrindinėje byloje (toliau – ieškovės pagrindinėje byloje), ir *Cooperativa Milka 2000 Soc. Coop. a.r.l.* (toliau – *Cooperativa Milka*), atsakovės pagrindinėje byloje.

3. Ieškovės pagrindinėje byloje savo pagamintą pieną tiekia *Cooperativa Milka*. Remdamasi Reglamentu Nr. 1788/2003, *Cooperativa Milka* reikalauja, kad ieškovės pagrindinėje byloje sumokėtų papildomą mokestį už pieną. Ieškovės pagrindinėje byloje tvirtina, kad Reglamentas Nr. 1788/2003 yra neteisėtas ir todėl negali būti pagrindo rinkti papildomą mokestį.

I — Teisinis pagrindas

4. Pagal EB 5 straipsnio trečiąją pastraipą Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų.

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — Apžvalgą pateikia R. Priebe, leid. E. Grabitz, M. Hilf „Das Recht der Europäischen Union“, I tomas, 34 straipsnis, 21-asis papildomas leidimas, 61 punktas.

3 — OL L 270, p. 123; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 40 t., p. 391.

5. Pagal EB 33 straipsnio 1 dalį bendros žemės ūkio politikos tikslai yra šie:

„a) didinti žemės ūkio našumą skatinant technikos pažangą bei užtikrinant racionalią žemės ūkio gamybos plėtotę ir kuo geresnį gamybos veiksnių, ypač darbo jėgos, panaudojimą;

b) tokiu būdu užtikrinti deramą žemės ūkiu besiverčiančios bendruomenės gyvenimo lygį, ypač didinant žemės ūkyje dirbančių asmenų asmenines pajamas;

c) stabilizuoti rinkas;

d) garantuoti pakankamą tiekimą;

e) užtikrinti vartotojams priimtinas tiekiamos produkcijos kainas.“

6. EB 34 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog tam, kad būtų pasiekti EB 33 straipsnyje nurodyti tikslai, gali būti nustatoma tam tikra bendra žemės ūkio rinkų organizavimo forma; atsižvelgiant į produktą, organizavimo formos gali būti šios:

„a) bendros konkurencijos taisyklės;

b) privalomas įvairių nacionalinių rinkos organizavimo formų koordinavimas;

c) Europos rinkos organizavimo forma.“

7. Kaip nurodyta EB 34 straipsnio 2 dalyje, pagal EB 34 straipsnio 1 dalį nustatyta bendra organizavimo forma gali apimti visas priemones, kurios yra būtinos EB 33 straipsnyje įtvirtintiems tikslams pasiekti, pirmiausia kainų reguliavimą, pagalbą įvairių produktų gamybai ir pardavimui, jų laikymą bei likučio tvarkymą ir bendrą importo ir eksporto stabilizavimo mechanizmą. Bendra organizavimo forma siekiama tik tų tikslų, kurie yra

nurodyti EB 33 straipsnyje, o Bendrijoje turi būti pašalinama bet kokia gamintojų ar vartotojų diskriminacija.

II — Bendras pieno rinkos organizavimas ir papildomas mokestis

8. Nuo 1964 m. pieno sektorių reguliuoja bendras rinkos organizavimas. Nuo aštuntojo dešimtmečio pradžios pieno gamyba viršija pieno paklausą. Taip yra dėl to, kad bėgant metams pieno gamyba tapo efektyvesnė. Kita priežastis buvo bendro rinkos organizavimo struktūra, kuri užtikrino pieno gamintojams, pasinaudojusiems paramos mechanizmais, galimybę parduoti pieną ir pieno produktus nustatytomis kainomis. Tai reiškė, kad pieno gamintojai pieną gamino atsižvelgdami ne į realų poreikį, o pirmiausia į galimybę parduoti pieną remiamomis kainomis. Dėl to atsirado didžiulis struktūrinis gamybos pajėgumų perteklius pieno rinkoje; pasiūla gerokai viršijo paklausą [4]. Įvairiomis Bendrijos teisės aktų leidėjo priemonėmis [5] nebuvo pasiektas laukiamas tikslas stabilizuoti rinką.

9. Kainų rėmimo priemonės, taikomos pienui, finansuojamos iš Bendrijos biudžeto. Kadangi rinkos kaina, nustatyta pienui, buvo akivaizdžiai mažesnė už remiamą kainą, gamybos perviršis labai padidino Bendrijos biudžeto naštą. Bendrijos teisės aktų leidėjas manė, kad ši našta gali pakenkti bendros žemės ūkio politikos ateičiai. Jis svarstė dvi šios problemos panaikinimo priemones. Viena alternatyva buvo sumažinti remiamas kainas, kita – įvesti kvotas, susijusias su gamybos kontrole. Priimdamas Reglamentą (EEB) Nr. 856/84, nustatantį papildomą mokestį pieno sektoriuje, kad būtų atkurta pusiausvyra rinkoje [6], Bendrijos teisės aktų leidėjas nusprendė pasirinkti kvotas.

A — *Papildomas mokestis*

10. Remiantis Reglamentu Nr. 856/84, buvo nustatyti gamintojų individualūs referenciniai kiekiai, nacionaliniai referenciniai kiekiai ir garantuotas bendras pieno kiekis, taikomas Bendrijai. Nacionaliniai referenciniai kiekiai atitiko pieno gamybą valstybėje narėje tam tikrais referenciniais metais (pasirinktinai 1981 m., 1982 m. arba 1983 m.). Kadangi 1981 m. ir 1982 m. kainos Italijai buvo

4 — Dėl šios raidos pieno rinkoje žr. C. Trotman „The Development of Milk Quotas in the U.K.“, *The Creation of Surplus Europe*, Sweet & Maxwell, 1996, Chapter 1, p. 1–17.

5 — Žr., pavyzdžiui, 1977 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 1079/77 dėl bendros atsakomybės mokesčio ir priemonių, padidinančių pieno ir pieno produktų rinkas (OL L 131, p. 6–7). Kitas priemones aprašo C. Trotman, minėta 4 išnašoje, p. 11 ir paskesni.

6 — OL L 90, p. 10–12.

nepalankios, kaip referenciniai metai Italijoje pasirinkti 1983 metai. Bėgant metams nacionaliniai referenciniai kiekiai buvo pakoreguoti. Gamintojų referenciniai kiekiai iš principo atitiko [7] pieno kiekį, kurį pieno gamintojas pagamino per referencinius metus arba kurį pieno supirkėjas nupirko per referencinius metus. Garantuotą bendrą kiekį, nustatytą Bendrijai, iš esmės sudarė gamybos kiekiai atskirose valstybėse narėse [8].

11. Viršijus bendrovės referencinį kiekį, buvo renkamas papildomas mokestis. Papildomo mokesčio taikymas tapo ekonomiškai nenaudingas pieno gamintojams, suinteresuotiems gaminti pieno daugiau nei nustatytas individualus referencinis kiekis.

12. Pagal Reglamentą Nr. 856/84 papildomas mokestis už pieną iš pradžių buvo nustatytas tik penkeriems metams. Tačiau šio mokesčio taikymas buvo pratęstas visų pirma 1992 m. gruodžio 28 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 3950/92, nustatančiu papildomą mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje [9], vėliau Reglamentu Nr. 1788/03, kuris taikomas nuo 2004 m. balandžio 1 dienos [10]. Papildomo mokesčio taisyklės yra įtvirtintos 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 1234/2007, nustatančiame bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (Bendras bendro žemės ūkio rinkų organizavimo reglamentas) [11], kuris įsigaliojo 2008 m. sausio 1 dieną [12].

B — *Reglamentas Nr. 1788/2003*

13. Pagal Reglamento Nr. 1788/2003 1 straipsnio 1 dalį kiekvienai valstybei narei nustatomas metinis nacionalinis referencinis kiekis. Šie kiekiai nurodyti Reglamento Nr. 1788/2003 I priede. Remiantis Reglamento Nr. 1788/2003 1 straipsnio 3 dalimi, šio reglamento I priede pateikti nacionaliniai referenciniai kiekiai gali būti persvarstomi

7 — Valstybės narės savo garantinio kiekio dalį galėjo naudoti kaip nacionalinį rezervą, kurį taikant jos turėjo galimybę priderinti individualius referencinius kiekius pagal tam tikrų gamintojų specialią padėtį.

8 — Pridedant 1 %.

9 — OL L 405, p. 1–5.

10 — Reglamento Nr. 1788/2003 27 straipsnis.

11 — OL L 299, p. 1–149.

12 — Žr. Reglamento Nr. 1234/2007 66 ir paskesnius straipsnius.

atsižvelgiant į bendrą rinkos padėtį ir konkrečias sąlygas tam tikrose valstybėse narėse.

14. Remiantis kartu taikomomis Reglamento Nr. 1788/2003 1 straipsnio 2 dalies ir 6 straipsnio nuostatomis, pieno gamintojams skiriami individualūs referenciniai kiekiai, kurie bendrai neviršija nacionalinio referencinio kiekio. Jei nacionalinis referencinis kiekis viršijamas, atitinkama valstybė narė pagal Reglamento Nr. 1788/2003 3 straipsnio 1 dalį turi sumokėti Bendrijai papildomą mokestį. Šiuo atveju visas mokėtinas papildomas mokestis paskirstomas pagal Reglamento Nr. 1788/2003 4 straipsnio 1 dalį gamintojams, kurie viršijo bet kuriuos nacionalinius referencinius kiekius. Šiuo atžvilgiu, remiantis Reglamento Nr. 1788/2003 11 straipsnio 1 dalimi, pirminis pieno supirkėjas atsako už papildomo mokesčio iš gamintojų surinkimą.

15. Pagal Reglamento Nr. 1788/2003 22 straipsnį papildomas mokestis laikomas intervencine priemone, skirta žemės ūkio rinkoms stabilizuoti.

III — Ginčo aplinkybės, pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

16. Nuo 1995–1996 iki 2003–2004 pieno gamybos metų ir paskesniais metais ieškovės pagrindinėje byloje viršijo joms nustatytus individualius referencinius kiekius, susijusius su pieno tiekimu. *Cooperativa Milka,* kuri yra pirminė patiekto pieno pirkėja, reikalavo, kad ieškovės pagrindinėje byloje sumokėtų papildomą mokestį. Ieškovės pagrindinėje byloje ginčija, kad *Cooperativa Milka* renka iš jų papildomą mokestį. Ieškovės prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo iš esmės prašo nustatyti, kad *Cooperativa Milka* neturi teisės iš jų reikalauti sumokėti papildomą mokestį. Šiuo klausimu jos tvirtina, kad Reglamentas Nr. 1788/2003 negalioja. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas suabejojo Reglamento Nr. 1788/2003 galiojimu, Teisingumo Teismui jis pateikė tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar 2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1788/2003, nustatantis papildomą mokestį už suteiktą nacionalinę kvotą viršijančius pieno produktus, neatsižvelgiant į periodinį kiekvienai Bendrijos valstybei nustatyto kiekio peržiūrėjimą, prieš tai konkrečiai patikrinus gamybos apimtis, yra suderinamas su EB 32 straipsniu ir jame numatytais bendros žemės ūkio politikos

tikslais, t. y. didinti žemės ūkio našumą, skatinti technikos pažangą užtikrinant racionalinę žemės ūkio gamybos plėtotę ir kuo geresnį gamybos veiksnių, ypač darbo jėgos, panaudojimą, kai šis mechanizmas taip pat susijęs su Italijos pieno produktų gamintojais, pažeidžiant deramą gyvenimo lygį ir plėtotę dėl neadekvataus atlyginimo už gamybą, nes iš tikrųjų Italija yra šalis, turinti deficitą <…>, kuri, norėdama paremti kokybiškų produktų perdirbimo ir prekybos pramonę, privalo naudotis pagrindinės žaliavos importu <…>?

2. Ar minėtas Reglamentas Nr. 1788/2003 yra suderinamas su EB 33 straipsniu, kur numatytas bendras rinkos organizavimas, tačiau tuo pačiu metu draudžiama bet kokia Bendrijos gamintojų ar vartotojų diskriminacija, o vienodas papildomo mokesčio taikymas, atskirai nenustatant gamintojų, kurie susiduria su deficitu ir perviršiu, diskriminuoja Italijos gamintojus, kurie yra valstybės, turinčios deficitą, gamintojai?

3. Ar minėtas Reglamentas Nr. 1788/2003 yra suderinamas su EB 34 straipsniu, kur numatyta, kad siekiant 33 straipsnyje įtvirtintų tikslų „Bendrijoje pašalinama bet kokia gamintojų ar vartotojų diskriminacija“, tačiau tokią diskriminaciją sukelia reglamentas, kuris papildomo mokesčio tikslais reikalauja vienodo mokesčio tiek iš valstybių, kur yra perviršis, gamintojų, tiek iš valstybių, turinčių deficitą, kaip Italijos Respublikoje, gamintojų?

4. Ar <…> Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su proporcingumo principu, įtvirtintu EB 5 straipsnyje, kur jis riboja Bendrijos veiksmus, „kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų“, o vienodas papildomo mokesčio taikymas peržengia patį bendros rinkos organizavimo tikslą, nes dėl jo pusė Italijos žemdirbių susiduria su mažu našumu, mažomis pajamomis ir būtinybe nuolat gauti valstybės pagalbą?“

IV — Procesas Teisingumo Teisme

17. 2008 m. sausio 23 d. prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2008 m. sausio 28 dieną. Per rašytinę proceso dalį pastabas pateikė ieškovės pagrindinėje byloje, Komisija ir Taryba. 2009 m. sausio 15 d. teismo posėdyje pastabas žodžiu pateikė vienos iš ieškovių pagrindinėje byloje atstovas, Tarybos ir Komisijos atstovai.

V — Šalių argumentai

18. *Ieškovės pagrindinėje byloje* tvirtina, kad pradinis Italijai nustatytas nacionalinis referencinis kiekis buvo paremtas klaidingais duomenimis. Statistiniai duomenys netiksliai atspindėjo realią pieno gamybą Italijoje. Be to, nebuvo atsižvelgta į tai, kad nacionalinė pieno gamyba Italijoje buvo mažesnė nei pieno paklausa ir todėl joje buvo deficitas, o nacionalinė pieno gamyba kitose valstybėse narėse, atvirkščiai, viršijo nacionalinę pieno paklausą. Nepaisant vėlesnių Italijos nacionalinio referencinio kiekio pakeitimų, šios pirminės klaidos tebėra iki šiol.

19. Tai reiškia, kad nacionalinė pieno gamyba Italijoje gali tenkinti vos 60 % nacionalinės paklausos ir kad pienas turi būti importuojamas iš kitų valstybių narių. Kitose valstybėse narėse, atvirkščiai, nacionalinė pieno gamyba akivaizdžiai viršija nacionalinę pieno paklausą [13]. Kadangi papildomu mokesčiu siekiama riboti pieno gamybos perviršį, šis mokestis labiausiai paliečia tuos pieno gamintojus, kurie atsakingi už gamybos perviršį.

20. Ieškovės pagrindinėje byloje tvirtina, kad tai, jog neatsižvelgiama į nacionalinės pieno gamybos ir nacionalinės pieno paklausos santykį, pirmiausia prieštarauja EB 34 straipsnyje nustatytam nediskriminavimo principui. Tai sukelia vienodą skirtingų situacijų vertinimą. Šis vertinimas objektyviai nepateisinamas nei dėl regionų specializacijos principo, nei dėl pieno gamintojų solidarumo. Tai, kad atsižvelgiama į nacionalinę paklausą, nebūtinai prieštarauja šiems principams. Diskriminavimas atsiranda taip pat ir dėl to, kad papildomas mokestis trukdo plėtoti tam tikras įmones ir pritaikyti jas prie rinkos reikalavimų.

13 — Nacionalinės pieno gamybos ir pieno paklausos santykis Prancūzijoje yra 125 %, Vokietijoje – 125 %, Airijoje – apie 360 % ir Danijoje – apie 230 %.

21. Be to, ieškovių pagrindinėje byloje nuomone, pažeidžiamas proporcingumo principas. Papildomas mokestis labiau liečia smulkiuosius nei stambiuosius pieno gamintojus, nes jis daro didesnį poveikį smulkiųjų pieno gamintojų pelningumui. Išlikti rinkoje smulkieji pieno gamintojai gali tik padidinę gamybą.

22. Galiausiai, ieškovių pagrindinėje byloje teigimu, papildomas mokestis netinka siekiant bendros žemės ūkio politikos tikslų, kaip antai racionalios žemės ūkio gamybos plėtotės, deramo žemės ūkiu besiverčiančios bendruomenės gyvenimo lygio ir vartotojams priimtinų tiekiamos produkcijos kainų. Pieno rinkos stabilizavimas yra vienintelis tikslas, kurio, nors ir pakenkiant kitiems tikslams, siekiama papildomu mokesčiu.

23. *Taryba* pirmiausia nurodo, kad nustatant nacionalinį referencinį kiekį Italijai, skirtingai nei kitoms valstybėms narėms, kaip į referencinius metus buvo atsižvelgta ne į 1981 m., o į 1983 m., nes pastarieji metai Italijai buvo palankesni. Be to, nacionaliniai referenciniai kiekiai buvo pritaikyti prie bendros situacijos rinkoje ir specialių tam tikrose valstybėse narėse egzistuojančių sąlygų.

24. Tarybos nuomone, neatsižvelgimas į pieno gamybos Italijoje ir pieno paklausos Italijoje santykį nėra diskriminacija. Kadangi yra bendras pieno rinkos organizavimas, ši aplinkybė nėra reikšminga.

25. Reglamentas Nr. 1788/2003, Tarybos teigimu, taip pat suderinamas su bendros žemės ūkio politikos tikslais. Pieno rinkai būdingas didelis gamybos perviršis ir todėl labai svarbu stabilizuoti rinkas. Šio tikslo suderinimas su kitais bendros žemės ūkio politikos tikslais yra kompleksinis procesas ir čia Bendrijos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją. Draudžiama siekti tik vieno tikslo, neatsižvelgiant į kitus bendros žemės ūkio politikos tikslus. Tačiau Bendrijos institucijos gali suteikti laikiną viršenybę vienam šių tikslų, jeigu tai yra būtina.

26. Galiausiai, Tarybos nuomone, taip pat laikomasi proporcingumo principo. Pirma, šioje srityje Bendrijos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją. Ji apima ne tik priimtinų nuostatų pobūdį ir turinį, bet ir tam tikra dalimi pradinių duomenų, kuriais grindžiama priemonė, nustatymą. Taigi Bendrijos teisės aktų leidėjas gali remtis bendromis išvadomis. Antra, aplinkybė, kad Italija turi pieno gamybos deficitą, nereiškia, kad Reglamentas Nr. 1788/2003 yra neproporcingas. Proporcingumo principo pažeidimu galima laikyti tik tą atvejį, jei teisės aktų leidėjo sprendimas yra akivaizdžiai netinkamas stabilizuoti rinkas. To nenurodė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

27. Taryba taip pat pažymi, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo tvirtinimas, kad dėl Reglamento Nr. 1788/2003 pusė Italijos pieno gamintojų nuolatos susiduria su mažu našumu, mažomis pajamomis ir būtinybe nuolat gauti valstybės pagalbą, nėra akivaizdžiai nurodytas nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

28. *Komisijos* nuomone, Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su bendros žemės ūkio politikos tikslais. Pirmiausia, siekiant bendros žemės ūkio politikos tikslų, nėra svarbu, ar tam tikroje valstybėje narėje yra pieno paklausos ir pasiūlos pusiausvyra, nes yra Europos pieno rinkos organizavimas. Todėl Bendrijos teisės aktų leidėjo nustatytos stabilizavimo priemonės orientuotos į visą Europos rinką, o ne nacionalines rinkas. Be to, Reglamente Nr. 1788/2003 Bendrijos teisės aktų leidėjas atsižvelgė į kitus bendros žemės ūkio politikos tikslus. Papildomas mokestis už pieną buvo veiksmingiausia priemonė pieno gamybos perviršiui sumažinti. Alternatyva, t. y. intervencinės kainos sumažinimas, būtų buvusi radikali priemonė, nes jos poveikis pieno gamintojo pajamoms būtų buvęs kur kas nepalankesnis. Be to, be rinkų stabilizavimo, papildomu mokesčiu siekiama ir kitų bendros žemės ūkio politikos tikslų. Beje, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nebuvo nurodyta, kad Reglamentas Nr. 1788/2003 prieštarauja bendros žemės ūkio politikos tikslams. Bet kuriuo atveju Bendrijos teisės aktų leidėjas gali suteikti vienam bendros žemės ūkio politikos tikslų laikiną viršenybę, kurios reikalauja aplinkybės ir ekonominė situacija. Didelis pasiūlos ir paklausos pieno rinkoje neatitikimas pateisino ir vis dar pateisina papildomo mokesčio įvedimą.

29. Komisijos teigimu, taip pat nepažeistas nediskriminavimo principas. Organizuojant Europos rinką, nėra svarbu, ar nacionaliniu lygiu yra deficitas, ar perviršis. Bet kuriuo atveju Italija, nustatant jos nacionalinius referencinius kiekius, buvo vertinama ypač palankiai. Laikotarpiu nuo 1984–1985 iki

2006–2007 pieno gamybos metų dešimties valstybių narių nacionaliniai referenciniai kiekiai sumažėjo vidutiniškai 2 %, o Italijos nacionalinis referencinis kiekis, atvirkščiai, padidėjo 6 %. Vis dėlto šį padidėjimą lėmė ne padidėjusi nacionalinė paklausa, o specifinės aplinkybės. Be to, dėl aplinkybės, kad gamybos lygis tam tikrais metais laikomas referencine verte, atsispindi regionų specializacijos principas. Tai yra pagrindinis bendrosios rinkos principas, pagal kurį gamyba turi vykti ekonominiu požiūriu tinkamiausioje Bendrijos vietoje. Šiam principui prieštarauja tai, kad atsižvelgiama į gamybos ir pieno paklausos nacionaliniu lygiu santykį. Be to, reikia neužmiršti, kad pieno rinkos organizavimas pasižymi ūkininkams suteikiama pagalba gamybai ir pertekline produkcija. Tokiomis aplinkybėmis reikalingos bendros visų Bendrijos pieno gamintojų pastangos. Galiausiai tai, kad papildomas mokestis turi skirtingą poveikį tam tikriems gamintojams ir tam tikroms valstybėms narėms, nėra diskriminacija. Referenciniai kiekiai grindžiami objektyviais, siektinam tikslui pritaikytais kriterijais. Remiantis vienų referencinių metų gamyba, buvo atsižvelgta į ekonominę pieno gamintojų svarbą ir į jiems teikiamas lengvatas tam tikru momentu. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad žemės ūkio politikos srityje Bendrijos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją, kuri apima ne tik priimtinų nuostatų pobūdį ir apimtį, bet ir pradinių duomenų, kuriais grindžiama priemonė, nustatymą. Todėl Bendrijos teisės aktų leidėjas gali remtis bendromis išvadomis.

30. Komisijos nuomone, proporcingumo principas taip pat yra nepažeistas. Bendrijos teisės aktų leidėjas dėl jam nustatytos pareigos atlikti kompleksinį politinio, ekonominio ir socialinio pobūdžio vertinimą turi didelę diskreciją. Todėl Bendrijos teisės aktų leidėjo veiksmai yra neteisėti tik tuo atveju, jeigu jie akivaizdžiai yra netinkami siekiamam tikslui įgyvendinti. Vis dėlto papildomas mokestis yra tinkamas rinkoms stabilizuoti, apribojant gamybos perviršį. Alternatyvios priemonės nebūtų buvusios tokios veiksmingos.

VI — Atsakymai į prejudicinius klausimus

31. Šiais keturiais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 [14] yra teisėtas ir ar jis gali būti *Cooperativa Milka* reikalavimų, pareikštų ieškovėms pagrindinėje byloje, pagrindas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su bendros žemės ūkio politikos tikslais, nediskriminavimo principu ir proporcingumo principu. Šios teisinės abejonės iš esmės grindžiamos tuo, kad, pagal Reglamentą

14 — Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai susiję tik su Reglamentu Nr. 1788/2003. Todėl apsiribosiu šiuo reglamentu. Vis dėlto susijusios Reglamento Nr. 3950/92 ir Reglamento Nr. 1243/2007 nuostatos, atrodo, iš esmės yra palyginamos su Reglamento Nr. 1788/2003 nuostatomis.

Nr. 1788/2003 nustatant nacionalinį referencinį kiekį valstybėms narėms, atitinkamai neatsižvelgiama į pieno gamybos ir pieno paklausos konkrečiose valstybėse narėse santykį.

34. Papildomo mokesčio rinkimas visų pirma turi pašalinti struktūrinį perteklių pieno rinkoje siekiant sumažinti pasiūlos ir paklausos neatitikimą ir taip pasiekti didesnę rinkos pusiausvyrą [15]. Šitaip papildomo mokesčio rinkimas pirmiausia skirtas rinkoms stabilizuoti ir taip bendros žemės ūkio politikos tikslui įgyvendinti.

A — *Pirmasis prejudicinis klausimas*

— Papildomo mokesčio taikymo suderinamumas su bendros žemės ūkio politikos tikslais

32. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su bendros žemės ūkio politikos tikslais. Šiame kontekste prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo EB 32 straipsnį. Vis dėlto bendros žemės ūkio politikos tikslai, į kurių turinį atsižvelgia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, įtvirtinti ne EB 32 straipsnyje, o EB 33 straipsnyje. Dėl to pirmasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas turi būti suprantamas taip, kad juo siekiama nustatyti, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su EB 33 straipsnyje įtvirtintais bendros žemės ūkio politikos tikslais.

35. Abejonės dėl Reglamento Nr. 1788/2003 suderinamumo su bendros žemės ūkio politikos tikslais dėl to, kad juo siekiama rinkų stabilizavimo kaip vienintelio tikslo kitų bendros žemės ūkio politikos tikslų nenaudai, yra nepagrįstos.

33. Kaip matyti iš EB 33 straipsnio 1 dalies, bendros žemės ūkio politikos tikslai yra įvairiapusiški. Ši nuostata apima žemės ūkio našumo didinimą, deramo žemės ūkiu besiverčiančios bendruomenės gyvenimo lygio užtikrinimą, rinkų stabilizavimą, pakankamo tiekimo garantavimą ir vartotojams priimtinų tiekiamos produkcijos kainų užtikrinimą.

36. Vertinant tikslus, kurių siekiama papildomu mokesčiu, būtina atsižvelgti į tai, kad šio mokesčio taikymas glaudžiai susijęs su kitomis intervencinėmis priemonėmis, nustatytomis organizuojant bendrą pieno rinką. Kaip nurodyta [16], pieno kaina grindžiama intervencinėmis priemonėmis. Šiomis ir kitomis priemonėmis pieno gamintojams turi būti užtikrintas deramas gyvenimo lygis. Patirtis prieš įvedant papildomą mokestį rodo, kad jeigu pienas būtų gaminamas neįvertinus

15 — Žr. Reglamento Nr. 1788/2003 trečią konstatuojamąją dalį. Dėl ankstesnio Reglamento Nr. 857/84 taip pat žr. 1988 m. gegužės 17 d. Sprendimą *Erpelding* (84/87, Rink. p. 2647, 26 punktas).

16 — Žr. šios išvados 8 punktą.

realios paklausos ir tik atsižvelgus į galimybę jį parduoti remiamomis kainomis, kiltų pavojus, kad Bendrijos biudžetas bus beveik išnaudotas dėl didžiulio pieno ir sviesto gamybos masto. Taigi rinkų stabilizavimas, kurio siekiama papildomu mokesčiu [17], taip pat turi užtikrinti kainoms remti skirtų priemonių finansavimą [18]. Dėl to jis taip pat skirtas deramam pieno gamintojų gyvenimo lygiui užtikrinti pernelyg neapsunkinant Bendrijos biudžeto. Be to, jis skirtas racionaliam pieno gamybos vystymui [19]. Taigi papildomu mokesčiu siekiama ne tik stabilizuoti pieno rinką.

37. Galiausiai reikia nurodyti, kad vien dėl siekio stabilizuoti rinkas nebūtinai pažeidžiamas EB 33 straipsnis. Bendrijos teisės aktų leidėjas, įgyvendindamas bendrą žemės ūkio politiką, turi didelę diskreciją. Ji atitinka EB 32 ir paskesniais straipsniais jam priskirtus politinius įgaliojimus, susijusius su bendros žemės ūkio politikos organizavimu [20]. Šios diskrecijos pagrindu jis turi užtikrinti (iš dalies priešingų) bendros žemės ūkio politikos tikslų pusiausvyrą [21]. Tačiau Bendrijos teisės aktų leidėjas gali suteikti vienam arba kitam bendros žemės ūkio politikos tikslui laikiną viršenybę, kurios reikalauja ekonominės aplinkybės ir faktai [22]. Taigi diskrecijos riba pasiekiama tik tuo atveju, kai Bendrijos teisės aktų leidėjas vieno bendros žemės ūkio politikos tikslo siekia atskirai tokiu būdu, kuris (nuolatos) neleidžia įgyvendinti kitų tikslų.

38. Atsižvelgiant į gamybos perviršį ir struktūrinį gamybos pajėgumų perteklių pieno rinkoje, papildomo mokesčio, skirto rinkoms stabilizuoti, taikymas yra pateisinamas. Tai, kad šio tikslo siekiama nuolat neatsižvelgiant į kitus bendros žemės ūkio politikos tikslus, galima matyti iš Reglamento Nr. 1788/2003 veikimo laiko atžvilgiu [23]. Laikiną papildomo mokesčio pobūdį taip pat patvirtina aplinkybė, kad 2008 m. lapkričio 20 d. Taryba nusprendė 2015 m. visiškai panaikinti papildomą mokestį.

17 — Žr. 1992 m. kovo 19 d. Sprendimą *Hierl* (C-311/90, Rink. p. I-2061, 10 punktas).

18 — Sprendimas *Erpelding* (minėtas 15 išnašoje, 26 punktas).

19 — Sprendimas *Erpelding* (minėtas 15 išnašoje, 26 punktas), 1995 m. liepos 13 d. Sprendimas *O'Dwyer ir kt.* (T-466/93, Rink. p. II-2071, 82 punktas).

20 — R. Priebe, minėta 2 išnašoje, 33 straipsnis, 2 punktas, nurodo, kad tokių didelių tikslų, kokie nustatyti EB 33 straipsnyje, nenurodyta kitų Bendrijos politikos krypčių atžvilgiu.

21 — Sprendimas *Hierl* (minėtas 17 išnašoje, 13 punktas); 1987 m. kovo 11 d. Sprendimas *Rau Lebensmittelwerke ir kt. prieš Komisiją* (279/84, 280/84, 285/84 ir 286/84, Rink. p. 1069, 21 punktas) ir sprendimas *O'Dwyer ir kt.* (minėtas 19 išnašoje, 80 punktas).

22 — Sprendimas *Rau Lebensmittelwerke ir kt. prieš Komisiją* (minėtas 21 išnašoje, 21 punktas), 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (203/86, Rink. p. 4563, 10 punktas).

23 — Žr. Reglamento Nr. 1788/2003 1 straipsnio 1 dalį. R. Priebe, minėta 2 išnašoje, 33 straipsnis, 3 punktas, teisingai nurodo, kad prioritetai gali būti nustatyti ir ilgesniam laikotarpiui, jeigu ir kol to reikalauja ekonominė situacija.

— Nacionalinių referencinių kiekių suderinamumas su bendros žemės ūkio politikos tikslais

39. Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonės dėl Reglamento Nr. 1788/2003 suderinamumo su bendros žemės ūkio politikos tikslais iš esmės grindžiamos tuo, kad Italijai nustatytas nacionalinis referencinis kiekis buvo paremtas klaidingais duomenimis ir šios klaidos tebėra iki šiol. Šios abejonės, mano nuomone, taip pat neatrodo pagrįstos.

40. Tai, kad atsižvelgiama į vieno referencinio laikotarpio gamybą, man neatrodo nesuderinama su bendros žemės ūkio politikos tikslais.

41. Atsižvelgus į vieno referencinio laikotarpio gamybą, atsižvelgiama į gamybos specializacijos Europos vidaus rinkoje idėją. Remiantis šia idėja, ekonominė vidaus rinkos nauda yra ta, kad produktas gaminamas ekonominiu požiūriu tinkamiausioje vietoje. Ieškovės pagrindinėje byloje prieštarauja, kad pieno gamybos lygis atskirose valstybėse narėse nebūtinai parodė, kur veiksmingiausiai vykdoma gamyba. Žinoma, pieno gamyba nėra ta sritis, kurioje rinkos ekonomikos jėgos taikomos visiškai nevaržomai. Vis dėlto regioninis pieno gamybos paskirstymas Bendrijoje pagal vieną referencinį periodą yra tinkamas atskaitos taškas, kuriuo remiantis atsižvelgiama ne tik į teritorinę specializaciją, bet ir į kitus aspektus, į kuriuos būtina atsižvelgti vykdant bendrą žemės ūkio politiką.

42. Atsižvelgiant į vienus metus kaip į referencinius įvertinamas ekonominis pieno gamintojų pajėgumas ir nauda, kurią pieno gamintojai ir valstybės narės tam tikru laikotarpiu gavo iš sistemos. Taigi atsižvelgiant į per vienus referencinius metus pagamintą pieną užtikrinama, kad taikant papildomą mokestį iš pieno gamintojų konkrečiose valstybėse narėse nebūtų atimtas deramas gyvenimo lygio pagrindas.

43. Be to, taip pat atsižvelgiama į pieno gamintojų solidarumo idėją. Pieno gamintojai remiami iš Bendrijos biudžeto. Jeigu papil-

domas mokestis skirtas gamybos perviršiui pieno rinkoje riboti ir tam, kad būtų sudarytas pagrindas finansuoti Bendrijos biudžeto išlaidas, tai atsižvelgimas į nacionalinę ir individualią gamybą per vieną referencinį periodą arba vienodas nustatytų referencinių kiekių didinimas ar mažinimas atspindi bendras visų Bendrijos pieno gamintojų pastangas [24].

44. Be to, mano nuomone, pieno gamybos ir pieno paklausos Italijoje santykis nėra ta aplinkybė, į kurią būtinai turėjo atsižvelgti Bendrijos teisės aktų leidėjas, priimdamas Reglamentą Nr. 1788/2003.

45. Europos rinkos organizavimo kontekste Bendrijos teisės aktų leidėjas gali diferencijuoti pagal regionus, jeigu tai yra būtina atsižvelgiant į atitinkamą produktą, rinkos struktūrą arba dėl kitų objektyvių priežasčių, svarbių bendrai žemės ūkio politikai įgyvendinti. Šiuo atžvilgiu neatrodo iš esmės atmestinas ir atskyrimas pagal valstybių narių teritorijas, net jeigu tarp jo ir bendro rinkos organizavimo egzistuoja tam tikras prieštaravimas [25].

46. Tačiau tai, kad atsižvelgiama į nacionalinę produkto paklausą, nėra priežastis, kuria reikia remtis bendro rinkos organizavimo kontekste. Atvirkščiai, tai, kad atsižvelgiama į nacionalinę paklausą, prieštarauja gamybos specializacijos Europos vidaus rinkoje principui [26]. Informacija apie tai, kokio masto yra pieno paklausa valstybėje narėje ir ar ji kyla, ar krenta, nepadeda atsakyti į klausimą, ar pienas šioje valstybėje narėje gali būti gaminamas ypač palankiomis sąlygomis. Taigi atsižvelgiant į nacionalinę paklausą rizikuojama apriboti privilegijas, kurios susijusios su specializacija vidaus rinkoje.

47. Galiausiai negaliu rasti (išskyrus neteisingai kritikuotą neatsižvelgimą į nacionalinę paklausą) kitų aplinkybių, patvirtinančių, kad referenciniai kiekiai, kurie pagal Reglamentą Nr. 1788/2003 taikomi Italijai, yra pagrįsti klaidingais duomenimis. Taryba ir Komisija

24 — Šiuo klausimu žr. 1985 m. liepos 9 d. Sprendimą *Bozzetti prieš Invernizzi* (179/84, Rink. p. 2301, 32 punktas), sprendimą *Ispanija prieš Tarybą* (minėtas 22 išnašoje, 29 punktas).

25 — Žr. šios išvados 41–43 punktus.

26 — Šiuo klausimu žr. sprendimą *Ispanija prieš Tarybą* (minėtas 22 išnašoje, 25 punktas) ir sprendimą *O'Dwyver* (minėtas 17 išnašoje, 113 punktas).

pažymėjo, kad Italijai 1983 m. kaip referenciniai metai buvo nustatyti po to, kai paaiškėjo, kad 1981 m. duomenys jai buvo nenaudingi. Nėra aiškių aplinkybių, patvirtinančių, kad duomenų pagrindas, kuriuo pagrįstas Reglamentas Nr. 1788/2003, buvo klaidingas. Tai, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas remiasi statistiniais duomenims, nėra vertinimo klaida. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką Bendrijos teisės aktų leidėjo diskrecija bendros žemės ūkio politikos srityje apima ne vien nuostatų, kurias reikia priimti, pobūdį ir turinį, bet ir tam tikra dalimi pradinių duomenų šiuo klausimu nustatymą [27].

B — *Antrasis ir trečiasis prejudiciniai klausimai*

49. *Antruoju klausimu* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su lygybės principu. Šiame kontekste teismas nurodo EB 33 straipsnį. Tačiau vienodo požiūrio principas nustatytas EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje. Taigi antrąjį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą reikia aiškinti taip, kad juo siekiama nustatyti Reglamento Nr. 1788/2003 suderinamumą su EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintu lygybės principu [28]. *Trečiuoju klausimu* prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 prieštarauja EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje nustatytam nediskriminavimo principui dėl tos priežasties, kad valstybėse narėse, kur yra gamybos perviršis, ir tose, kur yra deficitas, gamintojai reikalauja vienodo mokesčio. Taigi antrasis ir trečiasis prejudiciniai klausimai skirti nustatyti, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintu lygybės principu. Todėl juos nagrinėsiu kartu.

— Išvada

48. Taigi neatrodo, kad nustatant nacionalinius referencinius kiekius nei papildomo mokesčio taikymas, nei tai, kad neatsižvelgiama į pieno gamybos ir pieno paklausos valstybėje narėje santykį, yra nesuderinama su bendros žemės ūkio politikos tikslais, numatytais EB 33 straipsnyje.

27 — 1980 m. spalio 29 d. Sprendimas *Roquette Frères prieš Tarybą* (138/79, Rink. p. 3333, 25 punktas).

28 — Tiek, kiek prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrojo prejudicinio klausimo nuorodą į lygybės principą reikėtų suprasti kaip nuorodą į bendrąjį lygybės principą, svarbu pažymėti, kad EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintas nediskriminavimo principas yra tik specifinė bendrojo lygybės principo išraiška (žr. 1986 m. lapkričio 25 d. Sprendimą *Klensch ir kt.* (201/85, Rink. p. 3477, 9 punktas).

50. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, Italijos pieno gamintojų diskriminacija yra tai, kad nustatant nacionalinį referencinį kiekį neatsižvelgiama į pieno gamybos ir pieno paklausos valstybėje narėje santykį. Tačiau šiuo atveju įžvelgti lygybės principo pažeidimo man nepavyksta.

51. Pagal EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintą lygybės principą draudžiama bet kokia gamintojų ir vartotojų diskriminacija. Taigi nediskriminavimo principas draudžia panašias situacijas vertinti skirtingai, o skirtingas – vienodai, nebent toks vertinimas būtų objektyviai pagrįstas [29].

52. Jau esu nurodžiusi [30], kad bendros žemės ūkio politikos srityje Bendrijos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją, atitinkančią EB 32 ir paskesniais straipsniais jam priskirtus politinius įgaliojimus. Į šią diskreciją taip pat reikia atsižvelgti taikant EB 34 straipsnio 2 dalies antrąją pastraipą [31].

53. Pirmiausia abejoju, ar aplinkybė, patvirtinanti, kad nustatant nacionalinį referencinį kiekį nėra atsižvelgiama į pieno gamybos ir pieno paklausos valstybėje narėje santykį, reiškia vienodą požiūrį į skirtingas situacijas EB 34 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos prasme.

54. Vienodo požiūrio principas, mano nuomone, netaikytinas tuo atveju, jeigu dvi situacijos, turinčios skirtingą elementą, vertinamos vienodai. Atvirkščiai, vienodam požiūriui į skirtingas situacijas galima pritarti tik tuomet, jei elementas, kuriuo skiriasi dvi situacijos, yra svarbus, atsižvelgiant į reikšmingus Bendrijos teisės aktus ir jais siekiamus tikslus [32]. Taigi vienodas požiūris į skirtingas situacijas EB 34 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos prasme, mano nuomone, neįsivaizduojamas, jeigu pieno gamybos ir pieno paklausos konkrečiose valstybėse narėse santykis neturi reikšmės taikant EB 32 ir paskesnius straipsnius. Tai ypač susiję su bendros žemės ūkio politikos tikslais.

29 — Sprendimas *Hierl* (minėtas 17 išnašoje, 18 punktas), sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (minėtas 22 išnašoje, 25 punktas).

30 — Šios išvados 37 punktas.

31 — Žr. pirmiausia 1990 m. vasario 21 d. Sprendimą *Wuidart ir kt.* (C-267/88–C-285/88, Rink. p. I-435, 14 punktas).

32 — R. Hernu „Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", LGDJ, 2003, p. 357 nurodo, kad savaime nebūna panašių ar skirtingų situacijų, bet jos vertinamos tik remiantis nuostatos dalyku ir tikslu.

55. Kaip esu nurodžiusi [33], tai, kad atsižvelgiama į nacionalinės pieno gamybos ir nacionalinės pieno paklausos santykį, nėra aplinkybė, kuria būtinai reikia remtis bendro rinkos organizavimo kontekste, o, atvirkščiai, aplinkybė, kuri prieštarauja regionų specializacijos principui ir į kurią dėl to negalima atsižvelgti organizuojant bendrą rinką. Mano manymu, jau dėl šios priežasties negalima įsivaizduoti vienodo požiūrio į skirtingas situacijas EB 34 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos prasme.

C — *Ketvirtasis prejudicinis klausimas*

58. Ketvirtuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar Reglamentas Nr. 1788/2003 suderinamas su EB 5 straipsnio trečiojoje pastraipoje įtvirtintu proporcingumo principu.

56. Net jeigu tai, kad neatsižvelgiama į nacionalinės pieno gamybos ir nacionalinės pieno paklausos santykį, turėtų būti vertinama kaip vienodas požiūris į skirtingas situacijas EB 34 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos prasme, dėl pirma nurodytų priežasčių šis vienodas požiūris būtų objektyviai pagrįstas.

— Vertinimo kriterijus

59. Pagal EB 5 straipsnio trečiąją pastraipą Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų. EB 5 straipsnio trečiojoje pastraipoje įtvirtintas proporcingumo principas taikomas, kai Bendrijos institucijos kišasi į pagrindines asmens teises [35] arba valstybių narių interesus [36].

57. Todėl Reglamentas Nr. 1788/2003 taip pat suderinamas su EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje nustatytu vienodo požiūrio principu [34].

33 — Žr. šios išvados 44–46 punktus.

34 — Tai, kad papildomo mokesčio taikymas turi sunkių pasekmių tam tikriems pieno gamintojams, nėra diskriminacija EB 34 straipsnio 2 dalies antrosios pastraipos prasme. Vis dėlto tai gali turėti įtakos proporcingumo kontekste. Dėl proporcingumo žr. šios išvados 58–72 punktus.

35 — 1994 m. spalio 5 d. Teisingumo Teismo sprendimas *X prieš Komisiją* (C-404/92 P, Rink. p. I-4737, 18 punktas).

36 — R. Priebe, minėta 2 išnašoje, 37 straipsnis, 26b punktas.

60. Bendrijos institucijos veiksmų suderinamumas su proporcingumo principu priklauso nuo to, ar šie veiksmai yra tinkami ir būtini teisėtiems tikslams pasiekti bei adekvatūs, kad būtų kišamasi į pagrindines asmens teises arba valstybės narės interesus [37]. Vis dėlto, vertindamas veiksmų bendros žemės ūkio politikos srityje proporcingumą, Teisingumo Teismas keliose bylose [38] apsiribojo tik patikrinimu, ar veiksmai nėra akivaizdžiai netinkami Bendrijos teisės aktų leidėjo siekiamiems tikslams pasiekti. Šį ribotą proporcingumo patikrinimą Teisingumo Teismas pateisino didele Bendrijos teisės aktų leidėjo diskrecija bendros žemės ūkio politikos srityje [39].

61. Šis pagrindas manęs neįtikina. Kaip 2007 m. birželio 14 d. Išvadoje byloje *Zuckerfabrik Jülich* įtikinamai pažymėjo generalinė advokatė E. Sharpston, nepašalinama Bendrijos teisės aktų leidėjo veiksmų teisminė kontrolė naudojimusi didele diskrecija [40]. Aš pritariu šiai nuomonei ir, be to, norėčiau atkreipti dėmesį į tokius aspektus.

62. Visų pirma nesuprantu, kodėl didelė Bendrijos teisės aktų leidėjo diskrecija bendros žemės ūkio politikos srityje trijų pakopų proporcingumo (tinkamumo, būtinumo ir adekvatumo) patikrinimą būtinai turi sumažinti iki vienos pakopos – tinkamumo – patikrinimo. Aš galiu suprasti abejones, kurių egzistuoja dėl Teisingumo Teismo vykdomos per didelės Bendrijos teisės aktų leidėjo veiksmų kontrolės. Teisingumo Teismui nepriklauso savo sprendimais pakeisti socialinių, ekonominių ar politinių Bendrijos teisės

37 — 1989 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, Rink. p. 2237, 21 punktas), sprendimas *O'Dwyer* (minėtas 19 išnašoje, 107 punktas). Šia prasme taip pat suprantama EB 5 straipsnio 3 dalis, net jeigu adekvatumo reikalavimas negali būti tiesiogiai išvestas iš paties nuostatos teksto, žr. B. Schima, (leid.) H. Mayer „Kommentar zum EU- und EG-Vertrag", 5 straipsnis, 50-asis papildomas leidimas, 44 punktas.

38 — Vis dėlto keliose kitose bylose, kaip antai 1990 m. birželio 27 d. Sprendime *Lingenfelser* (C-118/89, Rink. p. I-2637, 12–14 punktai), 1992 m. sausio 21 d. Sprendime *Pressler* (C-319/90, Rink. p. I-203, 12–17 punktai) ir 2000 m. liepos 6 d. Sprendime *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen* (C-356/97, Rink. p. I-5461, 35 ir 36 punktai), Teisingumo Teismas laikėsi griežtesnio vertinimo kriterijaus.

39 — Žr., pavyzdžiui, sprendimą *Schräder HS Kraftfutter* (minėtas 37 išnašoje, 22 punktas); 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimą *Fedesa* (331/88, Rink. p. I-4023, 13 ir paskesni punktai); sprendimą *O'Dwyer* (minėtas 19 išnašoje, 107 punktas).

40 — Išvados Byloje C-5/06, dar nepaskelbtos Rinkinyje, 65 punktas: „<…> Tačiau tai nesuteikia Bendrijos teisės aktų leidėjui *carte blanche* žemės ūkio sektoriuje. Teisingumo Teismas nepašalino institucijų naudojimosi plačia diskrecija teisminės peržiūros. Jeigu tokia peržiūra gali būti nors kiek naudinga, Teisingumo Teismas turi turėti galimybę veikti, jei, kaip ir šiose bylose, gamybos mokesčio apskaičiavimo būdą ketinama panaudoti kaip priemonę, kuria gamintojams yra perkeliamos Bendrijos patiriamos perteklinės produkcijos realizavimo išlaidos, ir tai akivaizdžiai lemia per didelį mokestį, dėl kurio gamintojams tenka neproporcinga našta".

aktų leidėjo sprendimų [41]. Tačiau šias abejones gali išsklaidyti argumentas, kad patikrinimas apsiriboja siekiu nustatyti, ar nagrinėjami veiksmai yra *akivaizdžiai* nebūtini arba neadekvatūs, ir kad, atliekant šį patikrinimą, atsižvelgiama į Bendrijos teisės aktų leidėjo turimą įvertinimo prerogatyvą ir didelę diskreciją [42]. Tokiu būdu galima užtikrinti pagarbą politinei Bendrijos teisės aktų leidėjo veikimo laisvei.

63. Nuomonei, kad proporcingumo principo patikrinimas apsiriboja akivaizdžiu veiksmų netinkamumu, prieštarauja argumentas, kad tinkamumo, reikalingumo ir adekvatumo sąlygos neatspindi skirtingų tos pačios idėjos, kuri atsižvelgiant į teisminės kontrolės intensyvumą gali būti apribota arba išplėsta, niuansų. Atvirkščiai, veiksmų reikalingumo ir adekvatumo patikrinimas, palyginti su tinkamumu, yra savarankiškas ir svarbus asmenų apsaugai. Tik reikalingumo ir adekvatumo kontekste „yra palyginamas“ Bendrijos teisės aktų leidėjo siekiamas tikslas ir atitinkamos asmens teisės. Jeigu patikrinamas tik veiksmų tinkamumas, vadinasi, kalbama ne apie proporcingumo patikrinimą, o tik apie objektyvią diskrecijos kontrolę, neturinčią privačių asmenų teisių elementų [43]. Kadangi papildomo mokesčio taikymu galima nemenkai kištis į pieno gamintojų teises, man atrodo, kad būtent šioje srityje svarbu neapriboti proporcingumo patikrinimo objektyvia diskrecijos kontrole.

64. Todėl manau, kad yra nepagrįsta veiksmų bendros žemės ūkio politikos srityje proporcingumo patikrinimą apriboti patikrinimu, ar veiksmai yra akivaizdžiai netinkami. Todėl toliau nagrinėsiu, ar papildomo mokesčio rinkimas ir referencinių kiekių nustatymas Bendrijos teisės aktų leidėjo siekiamų tikslų atžvilgiu atrodo akivaizdžiai netinkami, akivaizdžiai nebūtini arba akivaizdžiai neadekvatūs, ir, tą tikrindama atskirai, atitinkamai atsižvelgsiu į Bendrijos teisės aktų

41 — Dėl šių abejonių, ypač bendrosios teisės sistemos požiūriu, žr. F. Jacobs „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law“, E. Ellis *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hartas, 1999, p. 1 ir paskesnius, p. 20, kuris vis dėlto pažymi, kad tam tikros ribotos teisės aktų leidėjo teisminės kontrolės priežastys nacionaliniu lygiu yra nacionalinių teisės sistemų struktūra ir jų istorinė raida ir todėl jos nebūtinai perkeliamos į Bendrijos teisės lygmenį. Taip pat žr. B. Schima (minėta 37 išnašoje, 48 punktas), kuris nurodo, kad pagrindinė atsakomybė už proporcingumo principo laikymąsi tenka Bendrijos teisės aktų leidėjui ir kad teisės aktų leidėjo nuomonės Teisingumo Teismas negali savaime pakeisti savąja.

42 — Šiuo klausimu žr. J. Rivers „Proportionality and discretion in international and European law“, *Transnational constitutionalism,* Keimbridžo universiteto spaustuvė, 2007, p. 114 ir paskesni ir p. 120 ir paskesni, kuris pirmiausia skiria „policy-choice discretion“ ir „evidential discretion“.

43 — Šiuo klausimu taip pat žr. T. von Danwitz „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht“, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 396, kuris nurodo, kad toks vertinimas proporcingumo principą gali paversti diskrecijos kontrole.

leidėjo turimą įvertinimo prerogatyvą ir didelę diskreciją.

— Proporcingumo patikrinimas

65. Jau minėtos priežastys rodo, kad ir papildomo mokesčio [44] rinkimas, ir nacionalinių referencinių kiekių nustatymas [45] nėra akivaizdžiai netinkami bendros žemės ūkio politikos tikslams pasiekti.

66. Be to, man nepavyksta įžvelgti, kad papildomo mokesčio rinkimas ir nacionalinių referencinių kiekių nustatymas yra akivaizdžiai nebūtini. Tam tikra priemonė yra būtina, jeigu tarp daugelio priemonių, tinkamų siekiamam tikslui pasiekti, ji mažiausiai pakenkia atitinkamam interesui arba atitinkamam teisiniam gėriui [46].

67. Kaip nurodė Taryba ir Komisija, Bendrijos teisės aktų leidėjas kaip alternatyvą papildomo mokesčio įvedimui pirmiausia numatė remiamų kainų sumažinimą. Tačiau jis nusprendė įvesti papildomą mokestį, nes, jo vertinimu, remiamų kainų sumažinimo pasekmės būtų buvusios dar nepalankesnės pieno gamintojų pajamoms nei papildomo mokesčio įvedimas.

68. Atsižvelgiant į nacionalinio referencinio kiekio nustatymą, netaikytinas metodas, kurį taikant atsižvelgiama į pieno gamybos ir pieno poreikio konkrečiose valstybėse narėse santykį, nes jis yra švelnesnė priemonė, kadangi dėl jau nurodytų priežasčių [47] jis nebūtų tinkamas atsižvelgti į regionų specializacijos principą ir į pieno gamintojų solidarumo principą.

69. Galiausiai taip pat nėra akivaizdžiai neadekvataus ryšio tarp siekiamų tikslų ir patirtos žalos.

70. Pirmiausia reikia pažymėti, kad dėl perviršio pieno gamyboje, kuri orientuota ne į realią paklausą, o į galimybę parduoti pieną už remiamą kainą, prieš įvedant papildomą mokestį, Bendrijos biudžeto išlaidos pasiekė maksimalią ribą. Reglamentu Nr. 1788/2003 siekiama, be kita ko, sudaryti pagrindą finan-

44 — Žr. šios išvados 35–38 punktus.

45 — Žr. šios išvados 39–47 punktus.

46 — 1989 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Schräder HS Kraftfutter* (minėtas 37 išnašoje, 21 punktas), sprendimas *O'Dwyer* (minėtas 19 išnašoje, 107 punktas).

47 — Šios išvados 39–46 punktai.

suoti paramos priemonėms skirtas išlaidas. Tiek, kiek dėl šios korekcinės priemonės ribojama pieno gamintojų galimybė gauti pajamas, pieno gamintojai su tuo turėtų susitaikyti dėl viešojo intereso, viena vertus, tam tikra apimtimi kontroliuoti maisto produktų gamybą ir, kita vertus, užtikrinti galimybę finansuoti šią kontrolę [48].

— Išvada

71. Dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo tvirtinimų, kad smulkieji Italijos pieno gamintojai, nepadidinę savo gamybos, negalėtų išgyventi arba kad jie nuolatos susiduria su mažu našumu, mažomis pajamomis ir būtinybe nuolat gauti valstybės pagalbą, reikia paminėti šias pastabas. Papildomo mokesčio taikymas skirtas pirmiausia tam, kad būtų sudarytas pagrindas finansuoti kainų paramos priemones, kurios pieno gamintojams užtikrintų deramą gyvenimo lygį. Nesant paramos mechanizmo, dėl konkurencijos galėtų pirmiausia padidėti tokio homogeninio masinio vartojimo produkto kaip pienas kaina. Kadangi smulkieji pieno gamintojai paprastai nepasiekia tokios masto ekonomijos kaip stambieji, individualių referencinių kiekių padidinimas būtų palankesnis stambiesiems pieno gamintojams. Taigi taikant papildomą mokestį užtikrinamas sistemos, kurioje ir smulkieji pieno gamintojai gali turėti deramą gyvenimo lygį, funkcionavimas. Jau vien dėl šios priežasties referencinio kiekio nustatymas negali būti laikomas akivaizdžiai neadekvačia našta smulkiesiems pieno gamintojams. Be to, reikia pažymėti, kad pirminės teisės nuostatos bendros žemės ūkio politikos srityje nesiekia skatinti mažiausiai pelningas įmones.

72. Taigi, atrodo, Reglamentu Nr. 1788/2003 nėra neproporcingai kišamasi į pieno gamintojų teises ar interesus ir todėl jis yra suderinamas su EB 5 straipsnio trečiąja pastraipa [49].

D — *Apibendrinimas*

73. Apibendrindama konstatuoju, kad Reglamentas Nr. 1788/2003 nepažeidžia nei bendros žemės ūkio politikos tikslų, nei nediskriminavimo principo, nei proporcingumo principo.

48 — Sprendimas *O'Dwyer* (minėtas 19 išnašoje, 89 punktas).

49 — Tas pats pasakyta ir 2004 m. kovo 25 d. Sprendime *Cooperativa Lattepiù ir kt.* (C-231/00, C-303/00 ir C-451/00, Rink. p. I-2869, 73 punktas) dėl Reglamento Nr. 3950/92.

VII — Išvada

74. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, manau, kad į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktus prejudicinius klausimus reikia atsakyti taip:

„2003 m. rugsėjo 29 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1788/2003, nustatantis mokestį pieno ir pieno produktų sektoriuje, yra suderinamas su EB 33 straipsnyje įtvirtintais bendros žemės ūkio politikos tikslais, su EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje nustatytu lygybės principu ir proporcingumo principu, net jeigu nacionaliniai referenciniai kiekiai nėra pritaikyti prie pieno gamybos ir pieno paklausos valstybėje narėje santykio.“