KOHTUJURISTI ETTEPANEK
VERICA TRSTENJAK
esitatud 21. jaanuaril 2009[1]

Sisukord

I. Sissejuhatus ..... I - 4345

II. Õiguslik raamistik ..... I - 4346

A. Määrus nr 318/2006 ..... I - 4346

B. Määrus nr 290/2007 ..... I - 4349

III. Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused ..... I - 4350

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ..... I - 4351

V. Poolte väited ja argumendid ..... I - 4352

A. Esimene eelotsuse küsimus ..... I - 4352

B. Teine eelotsuse küsimus ..... I - 4353

VI. Õiguslik hinnang ..... I - 4356

A. Sissejuhatavad märkused ..... I - 4356

B. Esimene eelotsuse küsimus ..... I - 4357

C. Teine eelotsuse küsimus ..... I - 4362

1. Proportsionaalsusnõude väidetav rikkumine ..... I - 4362

a) Kontrollikriteerium ..... I - 4362

b) Proportsionaalsuse kontroll ..... I - 4366

1 – Algkeel: saksa.

2. Diskrimineerimiskeelu väidetav rikkumine ..... I - 4371

a) Väidetava rikkumise sõnaselge selgituse puudumine eelotsusetaotluses ..... I - 4371

b) Kontrollikriteerium ..... I - 4373

c) Diskrimineerimiskeelu väidetava rikkumise uurimine ..... I - 4374

VII. Ettepanek ..... I - 4377

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusemenetluses käsitleb Euroopa Kohus Austria Verwaltungsgerichtshofi (kõrgeim halduskohus; edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus") kahte eelotsuse küsimust, mis puudutavad nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 318/2006 (edaspidi „määrus nr 318/2006") suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta [2] artikli 16 tõlgendamist ja kohaldatavust.

2. Nimetatud taotlus on esitatud äriühingu Agrana Zucker GmbH (edaspidi „kaebuse esitaja") ja Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschafti (föderaalne põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusminister) (edaspidi „vastustaja") vahelises vaidluses, mis puudutab määruse nr 318//2006 artikli 16 alusel tehtud ametlikku otsust, millega määrati kaebuse esitaja suhtes turustusaastal 2007/2008 suhkru eest tasumisele kuuluvaks tootmismaksuks 4 869 748,80 eurot ja kohustati kaebuse esitajat seda summat tasuma.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma esimese eelotsuse küsimusega sisuliselt teada, kas suhkrut tootva ettevõtja poolt määruse nr 318//2006 artikli 16 kohaselt tasumisele kuuluva tootmismaksu suurus tuleb arvutada kogu sellele ettevõtjale eraldatud suhkrukvoodi alusel või tuleb arvutamisel aluseks võtta üksnes tegelikult ettevõtja valduses olev kvoot, millest on maha arvatud turult kõrvaldamise tagajärjel turult kõrvaldatud kogus, ja/või nimetatud kvoodi raames tegelikult toodetud kvoodikohane suhkrukogus. Juhul kui tootmismaksu suurus tuleb arvutada kogu eraldatud kvoodi alusel, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise eelotsuse küsimusega selgitada ka seda, kas määruse nr 318/2006 artikkel 16 – koostoimes määruse nr 318/2006 artikliga 19 ja määruse (EÜ) nr 290/2007 (millega

2 – ELT L 58, lk 1.

määratakse kindlaks nõukogu määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklis 19 osutatud protsendimäär 2007/2008. turustusaastaks[3] (edaspidi „määrus nr 290/2007")) artikliga 1 – on sellisel juhul kooskõlas ülimusliku ühenduse õigusega ning eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega ja diskrimineerimiskeeluga.

II. Õiguslik raamistik

A. *Määrus nr 318/2006*

4. Suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi raames võttis nõukogu 20. veebruaril 2006 vastu määruse nr 318/2006.

5. Nimetatud määruse põhjenduses 19 märgitakse, et tuleks seada sisse tootmismaks, et katta suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulusid.

6. Määruse põhjenduse 22 kohaselt „tuleks võtta kasutusele komisjoni hallatavad uued turuvahendid". Selleks „et säilitada tasakaalu suhkruturgudel võrdlushinna lähedasel tasemel, peaks komisjonil olema võimalik võtta vastu otsus kõrvaldada suhkur turult nii kauaks, kuni tasakaal turul taastub."

7. Määruse põhjenduse 40 kohaselt peaks komisjon „olema volitatud võtma vajalikke meetmeid, et lahendada eriomaseid praktilisi küsimusi eriolukorras."

8. Määruse nr 318/2006 artikli 1 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Lõikes 1 loetletud toodete turustusaasta algab 1. oktoobril ning lõpeb järgneva aasta 30. septembril.

[...]"

9. Vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 2 punktile 5 on „kvoodikohane suhkur, kvoodikohane isoglükoos ja kvoodikohane inuliinisiirup – suhkru-, isoglükoosi- või

3 – ELT L 78, lk 20.

inuliinisiirupi mis tahes kogus, mis on toodetud kindlal turustusaastal asjaomase ettevõtja kvoodi piires".

territooriumil asuvatelt ettevõtjatelt vastavalt asjaomase turustusaasta kvoodile.

10. Määruse nr 318/2006 artikkel 16 sätestab tootmismaksu kehtestamise ja kogumise. Säte näeb konkreetselt ette järgmist:

Ettevõtjad sooritavad maksed hiljemalt asjaomase turustusaasta veebruari lõpuks.

„Tootmismaks

4. Ühenduse suhkru ja inuliinisiirupi tootmisega tegelevad ettevõtjad võivad taotleda, et suhkrupeedi või suhkruroo kasvatajad või siguritarnijad kannaksid kuni 50% kõnealusest tootmismaksust."

1. Alates turustusaastast 2007/2008 maksustatakse suhkrut, isoglükoosi ja inuliinisiirupit tootvate ettevõtjate valduses olevad suhkru-, isoglükoosi- ja inuliinisiirupikvoodid tootmismaksuga.

11. Suhkru kõrvaldamine on sätestatud määruse nr 318/2006 artiklis 19, mis näeb ette järgmist:

„Suhkru kõrvaldamine

2. Kvoodikohasele suhkrule ja kvoodikohasele inuliinisiirupile kehtestatakse tootmismaks 12 eurot tonni kohta. Isoglükoosile kehtestatav tootmismaks moodustab 50% suhkrule kohaldatavast tootmismaksust.

1. Selleks et säilitada turu struktuurilist tasakaalu võrdlushinna lähedasel tasemel, võidakse turult kuni järgmise turustusaasta alguseni kõrvaldada kõigi liikmesriikide jaoks ühine protsendimäär kvoodikohast suhkrut, kvoodikohast isoglükoosi ja kvoodikohast inuliinisiirupit, võttes arvesse asutamislepingu

3. Lõike 1 kohaselt makstava tootmismaksu kogusumma kogub liikmesriik oma

artikli 300 alusel sõlmitud lepingutest tulenevaid ühenduse kohustusi.

Sellisel juhul vähendatakse asjaomasel turustusaastal käesoleva määruse artikli 29 lõikes 1 nimetatud traditsioonilist tarnevajadust importtoorsuhkru rafineerimiseks sama protsendimäära võrra.

2. Lõikes 1 nimetatud kõrvaldamise protsendimäär määratakse hiljemalt asjaomase turustusaasta 31. oktoobriks selle turustusaasta jooksul oodatavate turusuundumuste põhjal.

3. Iga ettevõtja, kellele on määratud kvoot, ladustab kõrvaldamisperioodi vältel omaenda kulul suhkrukogused, mis vastavad asjaomase turustusaasta kvoodikohase toodangu suhtes kohaldatavale lõikes 1 osutatud protsendimäärale.

Turustusaasta jooksul kõrvaldatud suhkrukogused loetakse esimesteks järgmisel turustusaastal kvoodikohaselt toodetud kogusteks. Võttes arvesse eeldatavaid suhkruturu suundumusi, võidakse artikli 39 lõikes 2 osutatud korras otsustada käsitada kogu kõrvaldatud suhkrut, isoglükoosi või inuliinisiirupit või osa sellest jooksval ja/või järgneval turustusaastal

– suhkru, isoglükoosi või inuliinisiirupi ülejäägina, mida võib kasutada tööstusliku suhkru, tööstusliku isoglükoosi või tööstusliku inuliinsiirupina

või

– täiendavaks kvoodikohaseks toodanguks, millest ühe osa võib reserveerida ekspordiks vastavalt asutamislepingu artikli 300 alusel sõlmitud lepingutest tulenevatele ühenduse kohustustele.

4. Juhul kui ühenduse suhkruvarud on ebapiisavad, võidakse artikli 39 lõikes 2 osutatud korras otsustada, et teatava koguse kõrvaldatud suhkrut, isoglükoosi või inuliinisiirupit võib müüa ühenduse turul enne kõrvaldamisperioodi lõppu."

B. *Määrus nr 290/2007*

12. Turult kõrvaldamise protsendimäära kindlaksmääramiseks turustusaastaks 2007/2008 võttis komisjon 16. märtsil 2007 vastu määruse nr 290/2007.

13. Määruse nr 290/2007 artiklis 1 on sätestatud:

„1. Turustusaastal 2007/2008 on määruse (EÜ) nr 318/2006 artikli 19 lõikes 1 osutatud protsendimäär 13,5.

2. Erandina lõikest 1

a) kõnealuses lõikes ette nähtud protsendimäära ei kohaldata ettevõtjate puhul, kelle toodang on väiksem kui 86,5% neile 2007/2008. turustusaastaks ette nähtud kvoodist;

b) ettevõtjate puhul, kelle toodang on 86,5% neile 2007/2008. turustusaastaks ette nähtud kvoodist või üle selle, kõrvaldatakse turult kogus, mis ületab 86,5%;

c) lõikes 1 ette nähtud protsendimäära ei kohaldata koguste suhtes, mis on toodetud liikmesriikides, kelle riiklik suhkrukvoot on määruse (EÜ) nr 320/2006 artiklist 3 tuleneva kvootidest loobumise tulemusel alates 1. juulist 2006 vähemalt 50% ulatuses vabastatud.

Liikmesriikides, kelle riiklik suhkrukvoot on määruse (EÜ) nr 320/2006 artiklist 3 tuleneva kvootidest loobumise tulemusel alates 1. juulist 2006 vähem kui 50% ulatuses vabastatud, vähendatakse lõikes 1 ette nähtud turult kõrvaldamise protsendimäära proportsionaalselt vabastatud kvootidega.

Selle punkti alusel kohaldatav protsendimäär on sätestatud lisas.

[...]

4. Lõike 2 punkti b ja lõike 3 kohaselt kõrvaldatud koguseid loetakse 2007/2008. turustusaastal

ülemääraseks suhkruks või isoglükoosiks, millest võib saada tööstuslik suhkur või tööstuslik isoglükoos.

5. Määruse (EÜ) nr 318/2006 artikli 6 lõikes 5 osutatud kohustust maksta vähemalt miinimumhinda kohaldatakse ainult selliste peedikoguste suhtes, mis on toodetud kvoodikohaselt pärast lõigete 1 ja 2 kohaldamist."

III. Asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

14. Vastustaja 26. juuni 2006. aasta otsusega, mis käsitles suhkrutootmiskvootide eraldamist turustusaastateks 2006/2007 kuni 2014/2015 (kaasa arvatud), ja 18. detsembri 2006. aasta otsusega, mis käsitles lisakvoodi eraldamist, eraldati kaebuse esitajale suhkrukvoot kogumahus 405 812,4 tonni. 5. aprilli 2007. aasta otsusega määras vastustaja määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 1 ja lõike 2 punkti b alusel kaebuse esitaja poolt turustusaastal 2007/2008 kvoodikohaselt toodetava suhkru piirkoguseks 86,5% suhkrukvoodist, mis on seega 351 027,73 tonni.

15. Agrarmarkt Austria (avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle vastustaja on määranud makseasutuseks, edaspidi „AMA") tegevuspiirkonna nr 1 juhatuse 28. jaanuari 2008. aasta otsusega määrati kaebuse esitaja suhtes turustusaastal 2007/2008 suhkru eest tasumisele kuuluvaks tootmismaksuks 4 869 748,80 eurot ning kohustati kaebuse esitajat seda summat hiljemalt 29. veebruariks 2008 AMA-le üle kandma. Otsuse põhjenduses viitas AMA eraldatud 405 812,4 tonni suurusele suhkrukvoodile ning arvutas selle alusel määruse nr 318/2006 artiklile 16 tuginedes tootmismaksu.

16. Kaebuse esitaja esitas nimetatud otsuse peale vaide. 25. märtsi 2008. aasta otsusega, mille seaduslikkuse üle peab eelotsusetaotluse esitanud kohus põhikohtuasjas otsustama, jättis vastustaja vaide põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

17. Eelotsusetaotlusest nähtub, et halduskohtumenetluses on vaidlustatud küsimus, kas määruse nr 318/2006 artikli 16 kohane tootmismaks tuleb arvutada põhimõtteliselt eraldatud 405 812,4 tonni suuruse kvoodi alusel või tuleb seda kvooti vähendada, pidades silmas kehtestatud piirkogust ja sellega seotud turult kõrvaldamist.

18. Arvestades poolte erinevaid õiguslikke seisukohti põhikohtuasjas, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ühenduse õiguse õige kohaldamine ilmselge. Nimetatud tõlgendamisraskused puudutavad esmajoones vastust küsimusele määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamise aluse kohta. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on peale selle veel küsitav, kas selle tootmismaksu arvutamine algselt eraldatud suhkrukvoodi alusel on kooskõlas ülimusliku esmase õigusega.

19. Seepärast otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 318/2006 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta artiklit 16 tuleb tõlgendada nii, et suhkrukvooti, mida ei saa kasutada komisjoni 16. märtsi 2007. aasta määruse (EÜ) nr 290/2007 (millega määratakse kindlaks nõukogu määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklis 19 osutatud protsendimäär 2007/2008. turustusaastaks) artikli 1 kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu, tuleb samuti võtta arvesse tootmismaksu arvutamisel?

2. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav:

Kas määruse nr 318/2006 artikkel 16 on kooskõlas esmase õigusega, eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega ja EÜ artiklist 34 tuleneva diskrimineerimiskeeluga?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

20. Eelotsusetaotlus, mis kandis 4. juuli 2008. aasta kuupäeva, saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 11. augustil 2008. Kirjalikus menetluses esitasid märkused nõukogu, Hispaania Kuningriigi, Leedu Vabariigi ja Poola Vabariigi valitsus, kaebuse esitaja põhikohtuasjas ja komisjon. 19. novembril 2009 toimunud kohtuistungist võtsid osa kaebuse esitaja esindajad ning nõukogu ja komisjoni esindajad.

V. Poolte väited ja argumendid

A. *Esimene eelotsuse küsimus*

21. Nõukogu, komisjon ja Poola Vabariik on seisukohal, et määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamisel tuleb lähtuda ettevõtjale eraldatud suhkrukvoodist tervikuna.

22. Nõukogu ja komisjoni arvates tuleneb see otseselt määruse nr 318/2006 artikli 16 lõigete 1 ja 3 ühemõttelisest sõnastusest, mille kohaselt maksustatakse tootmismaksuga suhkrukvoodid, mis on suhkrut tootvate ettevõtjate „valduses" või „käsutuses". Segadust põhjustab üksnes nimetatud sätte lõike 2 ebatäpne sõnastus, mille kohaselt kehtestatakse „kvoodikohasele suhkrule" tootmismaks 12 eurot tonni kohta. Süstemaatilisest seosest ja artikliga 16 taotletavast eesmärgist tuleneb siiski, et lõike 2 sõnavaliku puhul on tegemist sõnastusveaga.

23. Määruse nr 318/2006 artikli 16 lõikes 2 esinev sõnastuslik eksimus seisneb sissenõutavaks muutunud maksu eksitavalt „tootmismaksuks" nimetamises. Kõnealune nimetus on üle võetud nõukogu 19. juuni 2001. aasta määrusest (EÜ) nr 1260/2001 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta[4], kuigi uue maksu ja vana „tootmismaksu" vahel on põhimõtteline erinevus. Täpsem nimetus oleks olnud „maks kvoodilt". „Maksuks kvoodilt" klassifitseerimise õigsust kinnitab asjaolu, et määruse nr 318/2006 artikli 16 lõike 3 teise lõigu kohaselt sooritavad ettevõtjad maksed hiljemalt asjaomase turustusaasta veebruari lõpuks ja seega ajaks, mil ettevõtjate tootmismaht asjaomasel turustusaastal ei ole veel teada. Nõukogu ja komisjon osutavad lõpuks veel normi eesmärgile tagada ühendusele järjepidev omavahendite laekumine.

24. Ka Poola Vabariigi arvates saab määruse nr 318/2006 artiklite 16 ja 19 tõlgendamisel, arvestades nende sätete sõnastust ja ülesehitust, teha üksnes järelduse, et ka suhkrukvoodi seda osa, mida ei saa määruse nr 318/2006 artikli 19 kohase turult kõrvaldamise tõttu turustusaastal kasutada, tuleb määruse artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamisel arvesse võtta.

4 – ELT L 178, lk 1; ELT eriväljaanne 3/33, lk 17.

25. Kaebuse esitaja arvates tuleb seevastu lähtuda määruse nr 318/2006 artikli 16 lõike 2 ühemõttelisest sõnastusest, mille kohaselt kehtestatakse „kvoodikohasele suhkrule" tootmismaks 12 eurot tonni kohta. Lisaks tuleneb nimetusest „tootmismaks", et mõeldud on üksnes tegelikult toodetud kvoodikohast suhkrut. Samasugusele järeldusele jõuab Hispaania Kuningriik, kelle arvates tuleb määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamisel arvesse võtta tegelikult toodetud suhkrukogust.

B. *Teine eelotsuse küsimus*

26. Süstemaatilisest seisukohast lähtudes toovad nii kaebuse esitaja kui ka Hispaania Kuningriik esile, et teistsugune vaatenurk tooks kaasa järelduse, et juhul kui ettevõtja talle eraldatud suhkrukvooti ära ei kasuta, tuleb tootmismaksu maksta ka suhkru eest, mida faktiliselt olemas ei ole, mistõttu karistatakse suurema maksusummaga just vähem suhkrut tootvaid ettevõtjaid. Lisaks sellele tuleks turult kõrvaldatud kvoodikohaselt suhkrult, mis määruse nr 318/2006 artikli 19 lõike 3 kohaselt ladustatakse ja loetakse esimesteks järgmisel turustusaastal kvoodikohaselt toodetud kogusteks, tasuda tootmismaksu kahel korral.

27. Leedu Vabariik on arvamusel, et määruse nr 318/2006 artiklit 16 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „kvoot" all mõeldakse kvooti, mis on asjaomasel turustusaastal reaalselt ettevõtjate valduses. Seega tuleb tootmismaksu arvutamisel lähtuda suhkrukvoodist, millest on maha arvatud turult kõrvaldamise protsendimäär.

28. Kaebuse esitaja ja Leedu Vabariigi hinnangul rikub määruse nr 318/2006 artikli 16 selline tõlgendus, mille kohaselt on tootmismaksu arvutamisel oluline kogu eraldatud suhkrukvoot, proportsionaalsuse põhimõtet ja diskrimineerimiskeeldu. Poola Vabariigi arvates on proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine tõendatud. Komisjon ja nõukogu on seevastu seisukohal, et määruse nr 318/2006 artikli 16 tõlgendus, mille kohaselt arvutatakse tootmismaks kogu eraldatud suhkrukvoodi alusel, on proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise üldpõhimõtetega kooskõlas.

29. Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine tootmismaksu arvutamisel kogu eraldatud suhkrukvoodi alusel seisneb kaebuse esitaja arvates tema puhul eelkõige selles, et turustusaastal 2007/2008 tootis ta kvoodikohast suhkrut tõepoolest 13,5% ehk 54 784,67 tonni võrra vähem ning tootmismaksu arvutamine

kogu suhkrukvoodilt toob seetõttu kaasa 12 euro suuruse tootmismaksu tonni kohta 54 784,67 tonni suhkru eest, mida faktiliselt olemas ei ole. Teiselt poolt on tagajärg see, et isegi siis, kui kvoodikohast suhkrut toodetaks 351 027,73 tonni suuruses piirkoguses, nõutaks ühelt tonnilt kvoodikohaselt suhkrult sisse 13,87 euro suurune maks. Maksu selline kehtestamine on ebaproportsionaalne.

30. Lisaks sellele loetakse suhkur, mille asjaomased ettevõtjad toodavad kvoodikohase suhkruna toodangu piirväärtust ületavas koguses, määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 4 kohaselt nn ülemääraseks suhkruks, millest võib saada tööstuslik suhkur või mis kantakse kvoodikohase suhkruna üle järgmisse turustusaastasse. Mõlemal juhul oleks ülemäärasele suhkrule tootmismaksu kehtestamine ebaproportsionaalne. Kuna tööstusliku suhkru eest saab vaid ligikaudu poole kvoodikohase suhkru võrdlushinnast, on tööstusliku suhkruna kasutatava ülemäärase suhkru eest kehtestatud nominaalselt samaks jääv tootmismaks 12 eurot tonni kohta lõppkokkuvõttes kahekordne võrreldes kvoodikohase suhkru eest sisse nõutava tootmismaksuga. Juhul kui ülemäärane suhkur kantaks seevastu järgmisse turustusaastasse, tuleks sellelt tootmismaksu tasuda kahel turustusaastal, mistõttu oleks kokkuvõttes tegemist ülemäärase suhkru topeltmaksustamisega.

31. Lisaks ületavad suhkrusektori turgude ühise korralduse raames tootmismaksust saadavad tulud kulusid, nii et tootmismaksu sissenõudmine tegelikult kasutamata kvootidelt ei ole ei vajalik ega nõutav.

32. Ka Poola Vabariigi ja Leedu Vabariigi arvates rikub määruse nr 318/2006 artikkel 16 proportsionaalsuse põhimõtet, kuivõrd see näeb tootmismaksu sissenõudmise ette ka turult kõrvaldatud kvoodikohaselt suhkrult. Selle kohta märgivad Poola Vabariik ja Leedu Vabariik muu hulgas, et turult kõrvaldatud kvoodikohane suhkur ei põhjusta Euroopa Ühendusele suhkrusektori turgude ühise korralduse raames kulusid. Kuna määruse nr 318/2006 põhjenduse 19 kohaselt on tootmismaksu eesmärk katta suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulusid, siis on ebaproportsionaalne nõuda maksu

sisse ka turult kõrvaldatud kvoodikohaselt suhkrult, mis kulusid ei mõjuta. Poola Vabariik viitab lisaks – tema arvates mitteaktsepteeritavatele – rahalistele tagajärgedele, mis kaasnevad sellise suhkru käsitamisega ülemäärase suhkruna ja/või kvoodikohase suhkruna järgmisse turustusaastasse üleviimisega. Ka Leedu Vabariik märgib, et suhkrutootjaid, kelle kvooti on vähendatud, koormatakse rahaliselt ebaproportsionaalselt, sest neil ei ole juba toimunud tootmisest võimalik tulu saada. Liiatigi on neil ettevõtjatel väga raske turustada suhkrukoguseid, mis ületavad suhkru ennetava turult kõrvaldamise tagajärjel vähendatud kvooti. Poola Vabariigi arvates on määruse nr 318/2006 artikkel 16 lõpuks tehnilise olemusega, mistõttu ei ole ühenduse seadusandjal selles valdkonnas ulatuslikku kaalutlusõigust.

33. Kaebuse esitaja ja Leedu Vabariik on seisukohal, et tootmismaksu arvutamise korral kogu eraldatud suhkrukvoodi alusel tuleneb diskrimineerimiskeelu rikkumine eeskätt sellest, et suhkru kõrvaldamise protsendimäär vastavalt määruse nr 318/2006 artiklile 19 koostoimes määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punktiga c on eri liikmesriikides erinev, mistõttu on olenevalt ettevõtjate asukohaliikmesriigist erinev ka ettevõtjate tootmismaksukoormus.

34. Komisjoni ja nõukogu arvates ei ole kahtlust selles, et määruse nr 318/2006 artikli 16 niisugune tõlgendamine, mille kohaselt tuleb tootmismaks arvutada kogu eraldatud suhkrukvoodi alusel, on kooskõlas proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise üldpõhimõtetega. Põhjendusega, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud ühtegi argumenti, mis toetaks tema kahtlust artikli 16 ja ühenduse õiguses sätestatud mittediskrimineerimise põhimõtte kooskõla osas, piirduvad komisjon ja nõukogu oma kirjalikes märkustes proportsionaalsusnõude rikkumise etteheite kontrollimisega.

35. Seoses sellega toovad komisjon ja nõukogu kõigepealt esile ühenduse seadusandjale ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas antud ulatuslikku kaalutlusõigust. Selles valdkonnas võetud meetme õiguspärasust võib seega mõjutada vaid asjaomase meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädeva institutsiooni püstitatud eesmärgiga. Seda arvesse võttes on määrav asjaolu, et tootmismaks peab küll toetama kulutuste katmist suhkrusektori turgude ühise korralduse raames, kuid ei ole seotud kindlate kuludega. Teisisõnu ei ole tegemist sihtotstarbelise tuluga, nii et komisjoni arvates on määruse nr 318/2006 artikli 16 õiguspärasuse hindamise seisukohalt ebaoluline isegi asjaolu, et võimalik on

saada suuremat tulu, kui on teataval turustusaastal tekkinud kulud.

36. Lisaks peavad komisjon ja nõukogu tootmismaksu arvutamist suhkrut tootvale ettevõtjale eraldatud kogu suhkrukvoodi alusel ka sisuliselt asjakohaseks ja otstarbekaks. Konkreetsel aastal toimunud turult kõrvaldamine ei too nimelt kaasa tootmiskvoodi otsustavat vähendamist. Lisaks sellele tuleb iga turustusaastat vaadelda eraldi, mistõttu ei saa esineda kvoodikohase suhkru topeltmaksustamist. Piiratud on ka majanduslikud tagajärjed, mis tekivad turult kõrvaldatud suhkrukoguste kaasamisel tootmismaksu arvutamisse, liiatigi kuna turult kõrvaldamine toob just kaasa kvoodikohase suhkru hinna üldise tõusu. Lõpuks osutab komisjon sellele, et määruse nr 318/2006 põhjenduses 19 nimetatud eesmärki katta tootmismaksuga suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulusid tuleb tõlgendada selles tähenduses, et silmas peetavad kulud hõlmavad kõiki kulusid, mis tulenevad erinevatest meetmetest suhkrusektoris, sealhulgas mitmesugustest arvukatest turutoetusmeetmetest.

37. Komisjon täiendas kohtuistungil seda seisukohta, märkides, et tootmismaks peab aitama katta ühenduse kulusid suhkrusektoris, mis ulatuvad hinnanguliselt rohkem kui 1 500 miljoni euroni aastas ja on seega tootmismaksust saadavatest tuludest kordades suuremad.

VI. Õiguslik hinnang

A. *Sissejuhatavad märkused*

38. Määrusega nr 318/2006, nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 319/2006, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks [5], ja nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 320/2006, millega luuakse ajutine kava suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks ühenduses ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta [6], alustas ühenduse seadusandja Euroopa suhkrusektori turgude korralduse otsustavat

5 – ELT L 58, lk 32.
6 – ELT L 58, lk 42.

reformi. Selle uue kavaga kaasati peaaegu 40 aastat suuresti muutumatuna püsinud süsteem [7] ühise põllumajanduspoliitika üldisesse reformi. [8]

39. Nimetatud suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi eesmärk oli sekkumismehhanismi ja suhkru sekkumishinna järkjärguline kaotamine. Selleks asendati suhkru sekkumishind võrdlushinnaga, mida alandatakse turustusaastatel 2006/2007 kuni 2009/2010 sekkumishinnaga võrreldes ühtekokku 36%. Põhimõtteliselt tuli see võrdlushind saavutada suhkru pakkumise vähendamisega Euroopa turul, milleks loodi ümberkorraldusfondi raames väiksema konkurentsivõimega suhkrutootjate jaoks tootmisest loobumiseks rahalised stiimulid. Lisaks nendele struktuurilistele meetmetele mittetasuvate tootmisvõimsuste likvideerimiseks ühenduses anti komisjonile pädevus teha suhkru ülepakkumise ohu korral otsus suhkru turult kõrvaldamise kohta, et säilitada seeläbi suhkruturgude struktuuriline tasakaal võrdlushinnale lähedasel tasemel.

40. Turu toetamise vähendamist suhkrusektoris tasakaalustati – vähemalt osaliselt – põllumajandusettevõtjate otsese sissetulekutoetuse suurendamisega. Sellega korraldati hinna- ja tootmistoetuste poliitika suhkrusektoris järk-järgult ümber tootmisest sõltumatuks põllumajandustootjate sissetulekutoetuste poliitikaks.

B. *Esimene eelotsuse küsimus*

41. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, millisel alusel tuleb arvutada määruse nr 318/2006 artikli 16 kohane tootmismaks.

7 – Suhkrusektori turgude ühist korraldust iseloomustasid senini hinnatoetuste kavad ja kvootide eraldamine. 1967. aastal suhkrusektori turgude ühise korraldusega loodud kvootide süsteem võimaldas lisaks säilitada suhteliselt kõrgeid hindu, ilma et oleks toodetud ülejääke. Kvootide süsteem pidi algselt olema üksnes ajutine ja lõppema 1975. aastal, kuid seda pikendati siiski korduvalt. Hiljem muudeti see paindlikumaks, et võimaldada kvootide suurendamist konkurentsivõimelisemate suhkrutootjate kasuks. Vt Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brüssel, 1991, lk 173; Priebe, R., teoses Grabitz ja Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I, Art. 34 EGV, punkt 57 (täiendav 39. väljaanne, 2009. aasta juulikuu seisuga).

8 – Nimetatud suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi tagamaade kohta vt Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", *Journal of World Trade,* 2009, lk 603–620. Reformi üldiste suuniste analüüsi kohta võrdluses seni kehtinud suhkrusektori turgude korraldusega vt Michel, J. ja Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne,* 2005, lk. 671–676; Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker", *NTER,* 2005, lk 228–235.

42. Määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamisel võib teoreetiliselt lähtuda neljast erinevast alusest, nimelt:

1. suhkrut tootvatele ettevõtjatele teatavaks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoot (= suhkrukvoot määruse nr 318/2006 artikli 7 tähenduses, mida on suurendatud lisakvoodi võrra sama määruse artikli 8 tähenduses);

2. suhkrut tootvatele ettevõtjatele teatavaks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoot, millest on maha arvatud kõnealusel turustusaastal kohaldatav määruse nr 318/2006 artikli 19 kohane turult kõrvaldamise protsendimäär. Niisuguse arvutusviisi korral lahutataks suhkrukvoodist kõigepealt turult kõrvaldamise protsendimäär. Teise sammuna võetaks tootmismaksu arvutamise aluseks sellest tulenev suhkrukvoot, mida on vähendatud turult kõrvaldatud suhkrukoguse võrra. Seega vastab arvutamise alus toodangu piirväärtusele määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punktide a ja b tähenduses;

3. suhkrut tootvate ettevõtjate poolt teataval turustusaastal toodetud suhkru kogus, mida on piiratud eraldatud suhkrukvoodiga (= kvoodikohane suhkur määruse nr 318/2006 artikli 2 punkti 5 tähenduses).

4. suhkrut tootvate ettevõtjate poolt teataval turustusaastal toodetud suhkru kogus, mida on piiratud toodangu piirväärtusega.

43. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused tootmismaksu arvutamise alust reguleeriva sätte suhtes ja käesolevas eelotsusemenetluses osalevate poolte lõppkokkuvõttes suuresti lahknevad ettepanekud tulenevad määruse nr 318/2006 artikli 16 ebatäpsest sõnastusest. Seejuures annavad eelkõige pealkiri „Tootmismaks" ja maksu kindlaksmääramine „12 eurot kvoodikohase suhkru tonni kohta" nimetatud sätte lõikes 2 alust eeldada arvutusviisi, mille korral võetakse aluseks asjaomasel turustusaastal tegelikult toodetud suhkrukogused. Artikli 16 lõike 1 ja lõike 3 sõnastus peab seevastu ühetähenduslikult silmas asjaomaseks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoote, mis tuleb kindlaks määrata, sõltumata tegelikust toodangust. Selline vasturäägiv sõnastus esineb ka määruse nr 318/2006 artikli 16 enamikus teistes keeleversioonides. [9]

9 – Pealkiri „Tootmismaks" on prantsuse keeles „taxe à la production", sloveeni keeles „Proizvodna dajatev", inglise keeles „Production charge", taani keeles „Produktionsafgift", hispaania keeles „Canon de producción" ja portugali keeles „Encargo de produção". Nendes keeleversioonides kasutatakse artikli 16 lõikes 2 mõisteid „sucre sous quota", „kvotnega sladkorja", „quota sugar", „kvotesukker", „azúcar de cuota" ja „açúcar de quota", samal ajal kui lõigetes 1 ja 3 viidatakse mõistetele „quota de sucre", „kvote za sladkor", „sugar quota", „sukkerkvote", „cuotas de azúcar" ja „quotas de açúcar". Hollandikeelses versioonis on pealkiri küll „Productieheffing", kuid lõikes 2 – samuti lõigetes 1 ja 3 – kasutatakse siiski mõistet „suikerquotum", mitte mõistet „quotumsuiker".

44. Määruse nr 318/2006 artikli 16 niisugust kahetähenduslikku sõnastust silmas pidades saab käesoleval juhul eesmärgile viia ainult süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendus. Ühenduse õiguse tõlgendamisel on ebatäpselt sõnastatud sätte eesmärk olulisem kui sätte sõnastus. [10]

45. Määruse nr 318/2006 artikli 16 süstemaatilisel ja teleoloogilisel tõlgendamisel jõuan järeldusele, et ainult niisugune arvutusviis, kus tootmismaksu arvutamise aluseks võetakse teatavaks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoot, on kooskõlas selle määruse sisu ja eesmärkidega.

46. Esimese tähtsa tõendi selle kohta, et tootmismaks tuleb määrata suhkrut tootvatele ettevõtjatele teatavaks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoodi alusel, annab määruse nr 318/2006 artikli 16 lõike 3 teine lõik. Nimetatud sätte kohaselt peavad suhkrut tootvad ettevõtjad sooritama maksed hiljemalt asjaomase turustusaasta veebruari lõpuks. Arvestades asjaolu, et vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 1 lõikele 2 algab turustusaasta 1. oktoobril ning lõpeb järgneva aasta 30. septembril, tähendab see, et tootmismaks tuleb tasuda ajaks, mil suhkur ei ole veel toodetud. Kuna suhkrukoguseid, mida asjaomased ettevõtjad lõpuks toodavad, ei saa tootmismaksu sissenõutavaks muutumise kuupäeval kindlalt välja selgitada, ei ole – teatavatel asjaoludel turult kõrvaldatud suhkru võrra vähendatud – suhkrukvootide alusel tegelikult toodetud suhkru kogust võimalik tootmismaksu arvutamisel aluseks võtta juba puhtpraktilistel põhjustel.

47. Lisaks sellele ilmneb määruse nr 318/2006 artikli 16 ülesehitusest selgelt ühenduse seadusandja põhimõtteline otsus, mis näitab tahet maksustada „tootmismaksuga" eraldatud suhkrukvoot ja mitte tegelikult toodetud suhkrukogus.

48. Määruse nr 318/2006 artikli 16 lõikes 1 on sätestatud põhimõte, et tootmismaksuga maksustatakse suhkrut tootvate ettevõtjate valduses olevad „suhkrukvoodid". Lõikes 2 määratakse maksu suuruseks 12 eurot kvoodikohase suhkru tonni kohta. Lõikes 3 täpsustatakse maksu praktiline kogumine, sätestades, et nimetatud maksu koguvad liikmesriigid hiljemalt asjaomase turustusaasta veebruari lõpuks. Lõikes 4 nähakse ette võimalus, et tootmismaksu kandmises osalevad suhkrupeedi või suhkruroo kasvatajad või siguritarnijad.

10 – Selle kohta ka Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre*, Berlin, 2006, lk 266, punkt 51.

49. Süstemaatilisest aspektist lähtudes sisaldab määruse nr 318/2006 artikli 16 lõige 1 põhinormi, et alates turustusaastast 2007/2008 maksustatakse suhkrut tootvate ettevõtjate valduses olevad „suhkrukvoodid" tootmismaksuga. Lõikes 2 määratakse selle maksu suuruseks 12 eurot tonni kohta. Sisulisest aspektist lähtudes on lõike 2 põhirõhk seega maksu suuruse määramisel – nimelt 12 eurot tonni kohta, mitte aga juba lõikes 1 sätestatud arvutamise aluse määramisel. Öeldut arvesse võttes tuleb mõiste „kvoodikohane suhkur" kasutamist määruse nr 318/2006 artikli 16 lõikes 2 lugeda ühemõtteliselt ühenduse seadusandja sõnastusveaks, liiatigi kuna nimetatud artikli lõikes 3 peetakse jällegi silmas ettevõtjatele eraldatud kvoote.

50. Ettevõtjatele eraldatud kvootide võtmine maksu arvutamise aluseks ja sellest tulenev nende ettevõtjate poolt tasumisele kuuluva „tootmismaksu" lahtisidumine tegelikult toodetud suhkru kogusest on vastavuses ka põllumajandustootjate toodangust sõltumatu sissetulekutoetusega, mis kujutab endast ühte suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi kesksetest osadest.[11] Suhkrut tootvad ettevõtjad võivad määruse nr 318/2006 artikli 16 lõike 4 alusel pealegi taotleda, et nimetatud põllumajandustootjad kannaksid kuni 50% nende tootmismaksust.

11 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 39 jj.

51. Seda arvesse võttes jääb sisutühjaks ka kaebuse esitaja ja Hispaania Kuningriigi argument, mis tugineb sõnastuse kujunemisloole ja mille kohaselt kasutati mõistet „tootmismaks" kehtivale määrusele eelnenud suhkrusektori turgude ühise korralduse alusmäärustes[12] läbivalt asjaomasel ajavahemikul toodetud suhkrukoguste suhtes kohaldatava maksu tähenduses. Silmas pidades asjaolu, et määrusega nr 318/2006 viidi läbi suhkrusektori turgude ühise korralduse põhjalik reform ning rajati uus rahaline alus, tuleb sissenõutava maksu muutmata jäänud nimetust lugeda eelnenud määruste eksitavaks sõnastuslikuks jäänukiks, mis ei luba seega teha sisulisi järeldusi maksu arvutamist sätestava normi kohta.

52. Sellest tulenevalt tuleb määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamisel võtta lähtepunktiks suhkrut tootvatele ettevõtjatele teatavaks turustusaastaks eraldatud suhkrukvoot. Siiski on vaja veel välja selgitada, kas seejuures tuleb arvesse võtta turult kõrvaldamise protsendimäära sama määruse artikli 19 tähenduses.

12 – Nõukogu 19. juuni 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1260/2001 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta (*EÜT L 178, lk 1; ELT eriväljaanne 3/33, lk 17) ja nõukogu* 13. septembri 1999. aasta *määrus* (EÜ) nr 2038/1999 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta (EÜT L 252, lk 1).

Nimetatud turult kõrvaldamise protsendimäära ümberkujundamist toodangu piirväärtuseks määruse nr 290/2007 [13] artikli 1 lõike 2 punktides a ja b silmas pidades tekib seega küsimus, kas tootmismaksu arvutamisel tuleb turult kõrvaldamise protsendimäär suhkrukvoodist maha arvata, nii et lõppkokkuvõttes oleks tootmismaksu arvutamise aluseks asjaomane toodangu piirväärtus.

53. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt.

54. Nagu tõin esile juba oma 18. veebruari 2009. aasta ettepanekus kohtuasjas Agrana Zucker [14] ja nagu kinnitas Euroopa Kohus 11. juuni 2009. aasta otsuses nimetatud kohtuasjas, [15] ei saa turult kõrvaldamist mitte kuidagi võrdsustada kvoodist loobumisega määruse nr 320/2006 tähenduses. Nimelt kui võrrelda omavahel kvoodist loobumise ja turult kõrvaldamise mehhanisme, siis tuleb ilmsiks, et need erinevad üksteisest põhimõtteliselt nii toime kui ka eesmärgi poolest. Kui esimese sisuks on lõplik kvoodist loobumine, sealhulgas tootmisseadmete demonteerimine või seiskamine, siis viimane tähendab vaid asjaomaste suhkrukoguste ajutist turult kõrvaldamist, ladustamist või kvoodivälist turustamist.

55. Niisugune toime erinevus tuleneb kõnealuste oluliste sätete erinevast eesmärgist. Vähem konkurentsivõimeliste suhkrutootjate sotsiaalselt vastuvõetav ja keskkonnasäästlik kvootidest loobumine kujutab endast ühte määrusega nr 320/2006 taotletavat suhkrutööstuse ümberkorraldamise vahendit. Turult kõrvaldamise puhul on seevastu tegemist hinnatoetuse vahendiga, mille eesmärk on vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 19 lõikele 1 ja määruse põhjendusele 22 säilitada struktuurilist tasakaalu võrdlushinna lähedasel tasemel.

56. Kuna suhkru turult kõrvaldamine vastavalt komisjoni määratud protsendimäärale ei mõjuta iseenesest asjaomaste ettevõtjate suhkrukvoote, ei sisalda määruse nr 318/2006 artikkel 16 ei sõnastuslikku ega süstemaatilist pidepunkti, mis kinnitaks eeskätt Leedu Vabariigi arvamust, et turult kõrvaldamise protsendimäära võrra vähendatud suhkrukvoot moodustab määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamise aluse.

57. Eeltoodut arvesse võttes jõuan järelduse, et määruse nr 318/2006 artiklit 16 tuleb

13 – Määruse (EÜ) nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punktid a ja b näevad sisuliselt ette, et turult kõrvaldamise kohustus puudutab ainult suhkrut, mida toodetakse toodangu piirväärtust ületades. Nimetatud toodangu piirväärtuse arvutamiseks arvatakse eraldatud suhkrukvoodist maha turult kõrvaldamise protsendimäär, millest tulenevalt oli toodangu piirväärtus turustusaastal 2007/2008 üldjuhul 86,5% määratud suhkrukvoodist.

14 – Minu 18. veebruari 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-33/88: Agrana Zucker (EKL 2009, lk I-5035, punkt 40 jj).

15 – 11. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-33/08: Agrana Zucker (EKL 2009, lk I-5035, punkt 21 jj).

tõlgendada nii, et tootmismaksu arvutamisel tuleb arvesse võtta ka seda osa suhkrukvoodist, mida ei saa kasutada turult kõrvaldamise tõttu vastavalt määruse nr 318/2006 artiklile 19 koostoimes määruse nr 290/2007 artikliga 1.

C. Teine eelotsuse küsimus

1. Proportsionaalsusnõude väidetav rikkumine

58. Oma teise eelotsuse küsimusega palub eelotsustaotluse esitanud kohus selgitada, kas määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamine ja kogumine abstraktselt eraldatud suhkrukvoodi alusel on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Sellele küsimusele vastamiseks käsitlen ma kõigepealt kontrollikriteeriumi, mida tuleb rakendada proportsionaalsuse põhimõtte väidetava rikkumise kontrollimisel ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas. Järgnevalt uurin, kas määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase maksu väljatöötamist tootmisest sõltumatuna tuleb lugeda proportsionaalsusnõude rikkumiseks.

a) Kontrollikriteerium

59. Vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele, mis kuulub ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka, ei tohi ühenduse institutsioonide tegevus minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega. [16]

60. Seega tuleb proportsionaalsuse põhimõtte kohtulikul rakendamisel põhimõtteliselt lähtuda kolmeastmelisest kontrollikavast [17], mille puhul tuleb kontrollida esiteks asjaomase

16 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 31; 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-7285, punkt 97); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81); 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93, C-362/93: Crispoltoni jt (EKL 1994, lk I-4863, punkt 41) ja 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, punkt 13).

17 – Selle kolmeastmelise kontrollikava kohta vt Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches*, 2009, nr 46, lk 17, 20 jj. Nimetatud autori arvates moodustavad taotletavate eesmärkide õigspärasuse kontroll ja asjaomase meetme võtmise subjektiivsete ajendite kontroll mõnes kohtuotsuses kaks täiendavat kontrolliastet.

meetme sobivust, teiseks vajalikkust ja kolmandaks kohasust. [18]

61. Kuigi proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine on ka ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas korduvalt kinnitust leidnud, rõhutab Euroopa Kohus nüüdseks välja kujunenud kohtupraktikas ühtlasi, et selles valdkonnas on ühenduse seadusandjal ulatuslik kaalutlusõigus, ja järeldab sellest, et nimetatud põhimõtte järgimise kohtulik kontroll ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas peab piirduma sellega, et kontrollitakse, kas asjaomane meede on pädevate asutuste taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu. [19]

62. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole proportsionaalsuse kontrollimisel ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas seega vaja välja selgitada, kas seadusandja poolt võetud meede oli ainus või parim võimalik, vaid kas see meede oli ilmselgelt sobimatu. [20]

63. Proportsionaalsuse kontrolli selline piiramine Euroopa Kohtu poolt asjaomase meetme ilmselge sobimatusega ei ole ühise põllumajanduspoliitika valdkonna eripära, vaid kehtib väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kõigis neis valdkondades, kus seadusandja peab tegema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid otsuseid ning andma keerulisi hinnanguid, mistõttu tuleb talle anda laiaulatuslik hindamis- ja kujundamisruum. [21]

64. Ma olen juba märkinud, [22] et nimetatud kohtupraktika ning eelkõige selles sisalduv proportsionaalsuse kontrolli piiramine pelgalt sobivuse kontrolliga ei ole minu hinnangul veenev. Minu arvates muudetakse sellise

18 – Mõnes kohtuotsuses piirdub Euroopa Kohus küll järeldusega, et proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et ühenduse sätte rakendusmeetmed oleksid püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Kuivõrd nendes kohtuotsustes ei olnud üldjuhul oluline kontrollitava meetme kohasus, ei saa nende põhjal teha järeldust, et proportsionaalsuse kontroll peab toimuma kaheastmelise kontrollikava järgi, võtmata arvesse asjaomase meetme kohasust.

19 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 32; 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-34/08: Azienda Agricola Disarò Antonio jt (EKL 2009, lk I-4023, punkt 76); eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 98; 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-535/03: Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation (EKL 2006, lk I-2689, punkt 57); 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-94/05: Emsland-Stärke (EKL 2006, lk I-2619, punkt 54); eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jippes jt, punkt 82; eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Crispoltoni jt, punkt 42; eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fedesa jt, punkt 14, ja 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder (EKL 1989, lk 2237, punkt 22).

20 – Eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 33; eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 99, ja eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jippes jt, punkt 83.

21 – Vt 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M. jt (EKL 2009, lk I-5783, punkt 42); 12. juuli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-154/04 ja C-155/04: Alliance for Natural Health jt (EKL 2005, lk I-6451, punkt 52); 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-434/02: Arnold André (EKL 2004, lk I-11825, punkt 46) ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punkt 48); samuti 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (EKL 2002, lk I-11453, punkt 123). Vt ka 8. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-17/98: Emesa Sugar (EKL 2000, lk I-675, punkt 53).

22 – Vt minu 3. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Azienda Agricola Disarò Antonio jt, ettepaneku punkt 61 jj.

kolmeastmelise proportsionaalsuse kontrolli struktuurilise taandamisega üheastmelisele sobivuse kontrollile esmases õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõtteid liiga kaugeleulatuvalt.

65. Proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas tuleb lähtuda sellest, et ühenduse seadusandja laiaulatuslik kaalutlusõigus ei välista seadusandja meetme kohtulikku kontrolli. [23]

66. Euroopa Kohtu poolt järgitava lähtepunkti vastu, et ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas peaks proportsionaalsuse kontroll piirduma sobivuse kontrollimisega, räägib eelkõige asjaolu, et meetme sobivus, vajalikkus ja kohasus ei tähenda ühe ja sama põhimõtte eri tasandeid. Teatava meetme vajalikkuse ja kohasuse kontroll omavad võrreldes sobivuse kontrolliga iseseisvat tähtsust, mis on oluline üksikisikute kaitse seisukohast. Alles meetme vajalikkuse ja kohasuse 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. [24]

67. Nii saab just käesoleva asja asjaolude näitel selgeks, et proportsionaalsuse kontrolli taandamine pelgalt ühenduse seadusandja võetud meetme sobivuse kontrollile viib teatavate asjaolude korral *de facto* asjaomase meetme proportsionaalsuse igasugusest praktilisest kontrollist loobumiseni.

23 – Vt minu 3. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Azienda Agricola Disarò Antonio jt, ettepaneku punkt 61; samuti minu 18. veebruari 2009. ettepanek eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Agrana Zucker, ettepaneku punkt 51. Vt ka kohtujurist Sharpstoni 14. juuni 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-5/06: Zuckerfabrik Jülich (EKL 2008, lk I-3231, punkt 65) ja kohtujurist Kokotti 10. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas C-558/07: S.P.C.M. jt, ettepaneku punkt 69 jj, milles tuuakse õigustatult esile, et ka nendes valdkondades, kus tuleb teha keerulisi tehnilisi ja/või poliitilisi otsuseid ja kus ühenduse seadusandjal on seega laiaulatuslik hindamis- ja kujundamisruum, tuleb kontrollida, kas on olemas sama toimega ilmselgelt vähem koormavaid meetmeid ja kas võetud meetmed ei ole püstitatud eesmärkidega võrreldes ilmselgelt ebaproportsionaalsed. Vastasel juhul jääks esmases õiguses sisalduv proportsionaalsuse põhimõte oma kasulikust mõjust ilma.

24 – Vt minu 3. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Azienda Agricola Disarò Antonio jt, ettepaneku punkt 63. Vt selle kohta ka Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, lk 391, 396, kes viitab sellele, et niisugune toimimisviis taandab proportsionaalsuse põhimõtte kaalutlusõiguse kontrolliks.

68. Vastavalt määruse nr 318/2006 põhjendusele 19 on tootmismaks kehtestatud selleks, et katta suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulusid. Kuna tootmismaks tähendab oma olemuselt rahaliste vahendite lisandumist ühendusse, on niisugune maks *per se* sobiv ühenduse seadusandja püstitatud eesmärgi saavutamiseks ja ei sõltu selle maksu arvutamise alusest. Seega on proportsionaalsuse kontrollimisel niisugusel juhul nagu käesolev oluline just seadusandja kehtestatud tootmismaksu vajalikkuse ja kohasuse kontroll.

69. Lisaks sellele tuleb esile tuua, et ühenduse meetmete proportsionaalsuse kontrollimisel neis valdkondades, kus seadusandja peab tegema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid otsuseid ning andma keerulisi hinnanguid, võtab Euroopa Kohus, olenemata oma põhimõttelisest seisukohast, et kõnealune kontroll peab piirduma asjaomase meetme ilmselge ebasobivuse kontrolliga, tavaliselt siiski arvesse kontrollitava meetme vajalikkuse ja kohasuse elemente. [25]

70. Minu arvates tuleb seega ka ühenduse seadusandja meetmed ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas põhimõtteliselt allutada proportsionaalsuse kolmeastmelisele kontrollile (sobivus, vajalikkus ja kohasus). Kuna Euroopa Kohtu ülesanne ei ole siiski asendada ühenduse seadusandja sotsiaalsed, majanduslikud või poliitilised otsused ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas enda otsustega, peab kolmeastmeline proportsionaalsuse kontroll nimetatud valdkonnas piirduma sellega, et kontrollitakse, kas asjaomane meede oli ühenduse seadusandja hinnangu andmise eelisõigust silmas pidades ilmselgelt ebasobiv, ilmselgelt mittevajalik või ilmselgelt

25 – Vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 42; eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 126 jj, ja eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Emesa Sugar, punkt 54 jj. Vt samuti Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 2003, lk 212, kes toob esile, et peaaegu kõik otsused, milles Euroopa Kohus taandas kontrolli näiliselt „ebasobivusele", sisaldasid võimalike alternatiivsete meetmete käsitlust ja osaliselt üksikasjalikke põhjendusi selle kohta, miks neid meetmeid ei tule eelistada. Mõistet „ilmselge ebasobivus" tuleb seega mõista üksnes kontrolli tiheduse vähendamise sünonüümina proportsionaalsuse mitmeastmelise kontrolli raames. Selle kohta ka Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", *EuR*, 2000, lk 380, 398 jj, kes toob esile selle, et Euroopa Kohus ei omista omaenda sõnastusele, mille kohaselt peab proportsionaalsuse kontroll asjaomastes valdkondades piirduma ilmselge ebasobivuse kontrolliga, seda mõtet, mis näib sellel olevat esmapilgul. Asjaomastest otsustest ilmneb seevastu selgelt, et ühenduse seadusandja kaalutlusõigus ei piira proportsionaalsust ilmselge ebasobivusega, vaid proportsionaalsuse kontrollimisel piirdutakse tervikuna ilmselgete rikkumistega.

mittekohane. [26] See võimaldab tagada respekti ühenduse seadusandja poliitilise kaalutlusruumi vastu, ilma et proportsionaalsuse põhimõttelt võetakse selles valdkonnas igasugune praktiline tähtsus.

71. Eespool toodut arvesse võttes jõuan järeldusele, et proportsionaalsuse kontrollimisel ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas tuleb rakendada kolmeastmelist kontrollikriteeriumi, mille puhul on kontrolli ulatus väiksem. Käesolevas põhikohtuasjas tuleb seega eelkõige kontrollida, kas tootmismaksu kehtestamine ja selle arvutamiseks toodanguga sidumata aluse määramine näivad ühenduse seadusandja püstitatud eesmärgi suhtes olevat ilmselgelt ebasobivad, ilmselgelt mittevajalikud või ilmselgelt mittekohased.

b) Proportsionaalsuse kontroll

72. Vastavalt määruse nr 318/2006 põhjendusele 19 on tootmismaks kehtestatud selleks, et katta suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulusid. Juba eespool nimetatud põhjustest tuleneb, et nii tootmismaksu kehtestamine kui ka maksu suuruse määramine eraldatud suhkrukvoodi alusel, arvestamata vajaduse korral kohaldatavat toodangu piirväärtust ja asjaomaste suhkrukoguste kõrvaldamist turult, ei ole eesmärgi saavutamiseks ilmselgelt ebasobivad. [27]

73. Lisaks ei näi miski viitavat sellele, et tootmismaksu kehtestamine ja selle maksu arvutamine eraldatud suhkrukvoodi alusel oli ilmselgelt mittevajalik.

74. Meede on vajalik siis, kui see on eesmärgi saavutamiseks mitme sobiva meetme hulgast asjaomast huvi või asjaomast õigushüve kõige vähem piirav meede. [28]

75. Vaidlust ei ole selle üle, et põhimõtteliselt on ühenduse seadusandjal vabadus kaasata suhkrut tootvad ettevõtjad tootmismaksu abil suhkrusektori turgude ühise korralduse rahastamisse. Seevastu on vaieldav, kas nimetatud maksu konkreetne väljatöötamine ning eelkõige selle arvutamine eraldatud suhkrukvootide alusel, arvestamata tegelikku toodangut, oli selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.

26 – Vt minu 3. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas Azienda Agricola Disarò Antonio jt, ettepaneku punkt 62 jj.

27 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 67 jj.

28 – Eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schräder, punkt 21.

76. Arvutamise aluse ja tootmise lahutamisega väljendas ühenduse seadusandja oma kavatsust kujundada suhkrut tootvate ettevõtjate osalemine suhkrusektori turgude ühise korralduse rahastamisel selliselt, et kõnealuse maksu ja suhkrukvootide vaheline suhe jääks mitme aasta vältel muutumatuks ja et seda maksu saaks ühtlasi sisse nõuda juba asjaomase jooksva turustusaasta vältel. Arvestades ühenduse seadusandjale selles valdkonnas antud laiaulatuslikku kaalutlusõigust, ei saa maksu sellisele konkreetsele väljatöötamisele ja sellega kaasnevale vajadusele määratleda arvutamise alus tootmisest lahutatult meetme vajalikkuse seisukohast vastu vaielda.

77. Terve rida muid argumente määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase toodangust lahutatud maksu väidetava mittevajalikkuse kohta puudutab suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud ühenduse kulude ja nimetatud maksust saadavate tulude vahelist suhet. Sellega seoses esitatakse eelkõige argument, et tootmismaksust saadavad tulud on suuremad kui katmist vajavad kulud.

78. Vastavalt määruse nr 318/2006 põhjendusele 19 on tootmismaks kehtestatud selleks, et kaasata suhkrut tootvad ettevõtjad suhkrusektori turgude ühise korraldusega seotud kulude katmisse.

79. Juhul kui peaks selguma, et tootmismaksu tingimused määrati sel viisil, et tootmismaksust saadavad ühenduse tulud on üldjuhul suuremad kui katmist vajavad kulud, ei oleks tootmismaks ilmselgelt vajalik ja järelikult tuleks see kvalifitseerida ebaproportsionaalseks.

80. Sellega seoses ei tohi siiski jätta tähelepanuta, et ühenduse seadusandja ulatuslik kaalutlusõigus ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas, mille teostamise üle tehtav kohtulik kontroll on piiratud, on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatav mitte ainult vastuvõetavate sätete olemuse ja ulatuse suhtes, vaid teataval määral ka lähteandmetele antava hinnangu suhtes. [29]

81. Suhkrusektori reformiga seotud ühenduse kulud ulatusid vastavalt komisjoni 14. juuli 2004. aasta teatisele nõukogule ja Euroopa Parlamendile [30] hinnanguliselt 1 540 miljoni euroni aastas, vastates *status quo*

29 – Vt eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, punkt 121; 25. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-120/99: Itaalia *vs.* nõukogu (EKL 2001, lk I-7997, punkt 44); 5. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-179/95: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1999, lk I-6475, punkt 29); 19. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-4/96: NIFPO ja Northern Ireland Fishermen's Federation (EKL 1998, lk I-681, punkt 41 jj.); 29. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-122/94 : komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-881, punkt 18) ja 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 138/79: Roquette Frères *vs.* nõukogu (EKL 1980, lk 3333, punkt 25).

30 – Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Euroopa tõhusa põllumajandusmudeli täiustamine ühise põllumajanduspoliitika reformi abil – ettepanekud suhkrusektori reformiks (KOM(2004) 499 (lõplik), lk 12 jj).

stsenaariumile. Suhkrusektori jaoks kavandatud uute meetmete maksumus, mille peamine element on toodanguga sidumata otsetoetus tootjatele, hüvitatakse peamiselt säästudest, mis tekivad eksporditoetustele tehtavate kulutuste olulisest vähendamisest ja keemia- ja farmaatsiatööstusele antud tootmistoetuste ja rafineerimisabi kaotamisest. Kui kavandatud reformi meetmed on suhkrusektoris täielikult ellu viidud, on otsese sissetulekutoetuse assigneeringud 1 340 miljonit eurot aastas, samal ajal kui töötlemata suhkru ja töödeldud suhkru eksporditoetused ulatuvad hinnanguliselt ligikaudu 100 miljoni euroni. Oma – veidi muudetud – ettepanekus võtta vastu nõukogu määrus suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta [31] tõi komisjon uuesti esile kavandatava reformi neutraalsuse kulude suhtes. Tähtsa kuluartiklina toodi ka selles esile tootjatele makstav toodanguga sidumata otsetoetus, mille maksumus on nüüd 1 542 miljonit eurot turustusaasta kohta.

82. Kaebuse esitaja esitas lisana nõukogu 3. novembri 2005. aasta märkuse, milles tabeli vormis sisalduvast ülevaatest suhkrusektori reformi finantsmõju kohta ilmneb veel, et ka nõukogu arvestas turustusaastal 2007/2008 kuludega, mis jäävad 1 550 ja 1 600 miljoni euro vahele, kusjuures otsese sissetulekutoetuse kuludeks arvestati samuti 1 542 miljonit eurot turustusaasta kohta.

83. Nende hinnanguliste kulude võrdlemisel määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu finantsmõjuga saab vahetult selgeks, et nimetatud maks on kogusumma poolest ühenduse iga-aastastest hinnanguliste kuludest suhkrusektoris tunduvalt väiksem. [32] Seda arvestades ei osutu ka viide kohtuotsusele Zuckerfabrik Jülich [33] otstarbekaks. Selles otsuses ei olnud Euroopa Kohus nimelt nõus tollal kohaldatava tootmismaksu tõlgendamisega, mis kätkeb endas ohtu, et

31 – KOM(2005) 263 (lõplik), põhjenduse punkt 5.

32 – Vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 16 lõikele 2 kehtestatakse kvoodikohasele suhkrule ja kvoodikohasele inuliinisiirupile tootmismaks 12 eurot tonni kohta, kvoodikohasele isoglükoosile kehtestatakse tootmismaks 6 eurot tonni kohta. Nimetatud määruse III lisas määratakse kindlaks riiklikud ja piirkondlikud kvoodid ühtekokku maksimaalselt 17 440 537 tonni suhkru toomiseks, 507 680 tonni isoglükoosi tootmiseks ja 320 718 tonni inuliinisiirupi tootmiseks. IV lisas määratakse kindlaks lisakvoodid ühtekokku maksimaalselt 1 100 000 tonni suhkru tootmiseks ja 103 000 tonni isoglükoosi tootmiseks. Seega ulatub kõigi suhkrut tootvate ettevõtjate tasutav tootmismaks arvutuslikult ligikaudu 230 miljoni euroni ja seda vahepeal toimunud kvootidest loobumisi arvesse võtmata.

33 – 8. mai 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-5/06 ja C-23/06–C-36/06: Zuckerfabrik Jülich AG (EKL 2008, lk I-3231).

ühenduse poolt sissenõutavad maksud võivad katmist vajavaid kulusid ületada.

84. Seoses sellega tuleb ka kaebuse esitaja väide, et tootmismaksu eesmärk ei ole otsese sissetulekutoetuse rahastamine ja et maks ületab seega ühenduse ülejäänud kulud suhkrusektori turgude ühise korralduse raames, otsustavalt tagasi lükata. Olenemata küsimusest, kas ühenduse kulusid seoses toodanguga sidumata otsemaksetega tootjatele tuleb suhkrusektoris eelarveliselt liigitada „kuludeks suhkrusektori turgude ühise korralduse raames", ilmneb määruse nr 318/2006 ettevalmistavatest materjalidest ühemõtteliselt, et ühenduse kulude põhirõhk suhkrusektoris langeb nüüd täiesti ülekaalukalt nimetatud otsemaksetele. Sellest lähtudes tuleb määruse nr 318/2006 põhjenduses 19 väljendatud tootmismaksu eesmärki tõlgendada selles tähenduses, et maks oli suuruse poolest samuti mõeldud toodanguga sidumata otsemaksetega seotud kulude rahastamiseks.

85. Olen arvamusel, et neid kaalutlusi arvestades ei saa väita, et tootmismaksu kehtestamine ja arvutamine eraldatud suhkrukvoodi alusel on selleks, et saavutada ühenduse seadusandja poolt püstitatud eesmärk kaasata suhkrut tootvad ettevõtjad ühenduse suhkrusektori kulude kaasrahastamisse, ilmselgelt mittevajalik.

86. Lõpuks ei ole taotletud eesmärkidega tekitatud piirangud taotletud eesmärkidega ilmselges vastuolus.

87. Seoses sellega heidetakse eelkõige ette, et tootmismaksu arvutamine eraldatud suhkrukvoodi alusel toob kaasa selle, et osaliselt maksustatakse ka suhkur, mida faktiliselt olemas ei ole, juhul kui – nagu põhikohtuasjas – toodang ei ületa toodangu piirväärtust. Kui kvoodikohast suhkrut toodetakse seevastu toodangu piirväärtust ületavas koguses, siis nõutaks sellelt kvoodikohase suhkruna järgmisse turustusaastasse üleviimise korral sama maks sisse kaks korda. Suhkru tööstuslikuks suhkruks ümberkvalifitseerimise korral on samaks jääv tootmismaks ebaproportsionaalselt suur.

88. Need argumendid ei ole veenvad.

89. Nimetatud argumentide ühine tunnus on see, et need toovad esile maksu kogumise tagajärgi üksnes seoses turult kõrvaldatud

kvoodikohase suhkruga. Sellega jätavad nad aga kõrvale asjaolu, et ühenduse seadusandja, teostades oma laiaulatuslikku kaalutlusõigust, nägi tootmismaksu ette toodangust sõltumatu kvoodimaksuna. Seega ei saa nimetatud maksu kohasust muuta küsitavaks seeläbi, et tuginetakse maksu tagajärgedele seoses kvoodikohase suhkru suhteliselt väikese alamkategooriaga – nimelt turult kõrvaldatud suhkruga. Kohasuse kontrollimisel tuleb pigem arvesse võtta toodanguga sidumata kvoodimaksu kõiki eeliseid ja ebasoodsaid asjaolusid kõnealuse kava ülesehituse raames tervikuna.

90. Sellega, et ühenduse seadusandja võttis tootmismaksu arvutamise aluseks eraldatud suhkrukvoodi, kehtestas ta maksusüsteemi, kus makse kogutakse kogu suhkrukvoodi alusel ka juhul, kui suhkrukvoot ei ole täielikult ära kasutatud. Suhkrukvoodi niisuguse mittetäieliku ärakasutamise põhjuseks võib lisaks ikaldusele, muudele raskustele või suhkrut tootva ettevõtja vabale majanduslikule otsusele olla ka komisjoni otsus, millega nähakse ette suhkru turult kõrvaldamine teataval turustusaastal.

91. Kui suhkrut tootev ettevõtja ei suuda või ei saa oma suhkrukvooti täielikult ära kasutada, siis saab ta asjaomase turuhinnaga müüa ja/või siseriiklikele sekkumisametitele müümise teel realiseerida vähem suhkrut.[34] Kuna maks lähtub kvoodist ja mitte tegelikult turustatud suhkrukogusest, jääb see ka suhkrut tootvate ettevõtjate suhkru müügist saadavate sissetulekute vähenemise korral muutumatuks.

92. Kuigi nimetatud asjaolu võib suhkrut tootvatele ettevõtjatele tuua tõepoolest rahalist kahju, ei ole see ilmselgelt mittekohane, et saavutada ühenduse seadusandja püstitatud eesmärke kaasata suhkrut tootvad ettevõtjad suhkrusektori turgude ühise korralduse rahastamisse, kogudes neilt ette tasumisele kuuluvat suuresti muutumatut maksu.

93. Niisuguse huvide kaalumise korral ei tohi eelkõige unustada, et suhkrusektori turgude ühise korralduse reformiga laiendati ka põllumajandustootjate tootmisega sidumata sissetulekutoetust.[35] Suhkrusektori turgude ühise korralduse tervikkontekstis vastab määruse

34 – Vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 18 lõikele 2 moodustab kvoodikohase suhkru sekkumishind 80% järgmiseks turustusaastaks kehtestatud võrdlushinnast. See sekkumisvõimalus on ühenduses ajaliselt piiratud turustusaastatega 2006/2007–2009/2010 ja mahult ühtekokku 600 000 tonniga turustusaasta kohta.

35 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 40.

nr 318/2006 artikli 16 kohane toodanguga sidumata maks seega ilma pikemata suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi põhisuunale.

kasvatajad või siguritarnijad kannaksid kuni 50% kõnealusest tootmismaksust. [36]

95. Eeltoodut arvesse võttes jõuan järeldusele, et nii määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu kehtestamine kui ka selle arvutamine abstraktselt eraldatud suhkrukvoodi alusel ei ole selle maksuga järgitavat eesmärki silmas pidades ja ühenduse seadusandjale ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas kuuluvat laiaulatuslikku kaalutlusõigust arvesse võttes ei ilmselgelt ebasobiv ega ilmselgelt mittevajalik ega ilmselgelt mittekohane. Seega on määruse nr 318/2006 artikkel 16 proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

94. Lisaks sellele näitab arvanalüüs selle kohta, milline on suhkrukvoodi kasutamata jätmise mõju suhkrut tootvatelt ettevõtjatelt sissenõutava maksu ja nende kvoodikohase suhkru turustamisest saadud sissetulekute vahelisele suhtele selgelt, et maksu muutumatus ei too ka lõppkokkuvõttes kaasa nende ettevõtjate ebaproportsionaalselt suurt koormust. Nii ilmneb kaebuse esitaja enda arvutustest, et isegi sellises asjas nagu käesolev, kus komisjon tuvastas suhkru turult kõrvaldamise märkimisväärse protsendimäära 13,5, tõuseb maks toodangu piirväärtuse täieliku ärakasutamise korral turule toodud kvoodikohase suhkruga võrreldes puht arvutuslikult 12 eurolt tonni kohta 13,87 euroni tonni kohta. Võttes arvesse võrdlushinda, mis on 2007/2008. turustusaastal 631,90 eurot tonni kohta – mis tuli just niisuguse turult kõrvaldamise abil tagada –, ei tähenda sel viisil arvutatud maksu tõus ühe tonni turule toodud kvoodikohase suhkru kohta suhkrut tootvate ettevõtjate ebaproportsionaalset koormamist, liiatigi kuna viimased võivad vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 16 lõikele 4 taotleda, et suhkrupeedi või suhkruroo

2. Diskrimineerimiskeelu väidetav rikkumine

a) Väidetava rikkumise sõnaselge selgituse puudumine eelotsusetaotluses

96. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma teise eelotsuse küsimusega sõnaselgelt selgitada määruse nr 318/2006 artikli 16

36 – Kaebuse esitaja kinnitas kohtuistungil mh, et ta kasutas võimalust kaasata põllumajandustootjad tootmismaksu rahastamisse.

kooskõla EÜ artiklist 34 tuleneva diskrimineerimiskeeluga, ei sisalda eelotsusetaotlus asjaolude sõnaselget analüüsi ega kirjeldust või kahtlusi, mis ajendasid eelotsusetaotluse esitanud kohut seda küsimust esitama. Sel põhjusel ei käsitlenud ei nõukogu ega komisjon küsimust, kas määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu arvutamine ja kogumine tootmisest lahutatult võib rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet.

97. Minu hinnangul ei tohi seda küsimust käeoleva kohtuasja raames siiski tähelepanuta jätta.

98. Esiteks tuleb rõhutada, et vastustaja seisukohtade ja argumentide kirjeldus eelotsusetaotluses sisaldab otsustavat viidet eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlustele võrdse kohtlemise põhimõtte võimaliku rikkumise osas. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib eelkõige, et vastustaja arvates ei ole „eelkõige rahuldav see, et ettevõtja võib kvoodikohast suhkrut toota vaid toodangu piirväärtuse saavutamiseni, mille suurus sõltub sellest, millises liikmesriigis ta asub, kuid hoolimata sellest peab ta tasuma tootmismaksu kogu talle eraldatud kvoodi alusel." Sellest kirjeldusest järeldub otseselt, et isegi põhikohtuasja vastustaja annab mõista, et tegemist võib olla võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega, mis tuleneb sellest, et toodangu piirväärtused on regiooniti erinevad, kuid tootmismaks arvutatakse toodangu piirväärtusi arvesse võtmata kogu eraldatud suhkrukvoodi alusel.

99. Eelotsusetaotluses sisalduva teabe mõistlikul hindamisel võiks diskrimineerimiskeelu rikkumine tuleneda eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates järelikult eeskätt sellest, et määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 kohaselt sätestatud toodangu piirväärtused määratakse kindlaks piirkonniti erinevalt, kuid määruse nr 318/2006 artikli 16 kohane tootmismaks arvutatakse suhkrukvoodi alusel ja seega toodangust sõltumatult, nii et ettevõtjate tootmismaksukoormus võib olla riigiti erinev. Oma kirjalikes märkustes avaldasid kaebuse esitaja ja Leedu Vabariik kokkuvõttes sama kahtlust. [37]

100. Eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes pean ma, hoolimata selgituste puudumisest eelotsusetaotluses, otstarbekaks käsitleda käesoleva eelotsusemenetluse raames ka diskrimineerimiskeelu võimalikku rikkumist. Selleks käsitlen kõigepealt kontrollikriteeriumi, mida tuleb rakendada, uurides diskrimineerimiskeelu väidetavat rikkumist ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas.

37 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 33.

Järgnevalt uurin, kas määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu väljatöötamist toodangust lahutatult koosmõjus määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 kohaste toodangu piirväärtuste piirkondliku diferentseerimisega tuleb lugeda diskrimineerimiskeelu rikkumiseks.

kõnesoleva kohtlemisega taotletud eesmärgi suhtes. [39]

b) Kontrollikriteerium

103. Nagu märkisin juba eespool, on ühenduse seadusandjal väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus. [40] Seda kaalutlusõigust tuleb silmas pidada ka EÜ artikli 34 lõike 2 teise lõigu raames. [41]

101. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt keelab EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud tootjate ja tarbijate diskrimineerimiskeeld kohelda sarnaseid olukordi erinevalt ja erinevaid olukordi ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt õigustatud. [38]

104. Niivõrd kui peaks tuvastatama, et ühenduse meede ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas toob kaasa ühe ja sama toote tootjate erineva kohtlemise eri liikmesriikides, peab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kohtulik kontroll piirduma seega põhiliselt sellega, et kontrollitakse, kas erineval kohtlemisel on piisav seos legitiimse eesmärgiga ja kas see ei ole selle eesmärgi suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalne.

102. Erinev kohtlemine on õigustatud juhul, kui see põhineb objektiivsel ja mõistlikul kriteeriumil, st kui see on kooskõlas asjassepuutuvate õigusnormide legitiimse eesmärgiga ning kui selline erinevus on proportsionaalne

38 – Väljakujunenud kohtupraktikas sedastab Euroopa Kohus, et EÜ artikli 34 lõige 2, milles on kehtestatud igasuguse diskrimineerimise keeld, on ühenduse õiguse aluspõhimõtete hulka kuuluva üldise võrdsuspõhimõtte konkreetne väljendus; vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 46, ja 11. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-313/04: Franz Egenberger (EKL 2006, lk I-6331, punkt 33).

39 – 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-127/07: Arcelor Atlantique et Lorraine (EKL 2008, lk I-9895, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 61 jj.

41 – Vt eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Unitymark ja North Sea Fishermen's Organisation, punkt 57. Vt selle kohta ka Groussot, X., *General Principles of Community Law*, Groningen, 2006, lk 167 jj; Thiele, G., teoses Calliess ja Ruffert (väljaandjad), *Kommentar zu EUV/EGV*, 3. Aufl., München, 2007, Art. 34 EGV, punkt 57; Barents, R., „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.*, 1997, lk 811, lk 840 jj.

c) Diskrimineerimiskeelu väidetava rikkumise uurimine

105. Vastavalt määruse nr 318/2006 artiklile 16 kehtestatakse tootmismaks 12 eurot tonni kohta kogu suhkrukvoodile, mis on suhkrut tootvale ettevõtjale eraldatud. Seega tuleb selle maksu arvutamisel arvesse võtta ka seda suhkrukvoodi osa, mida ei saa suhkru turult kõrvaldamise tõttu vastavalt määruse nr 318/2006 artiklile 19 koostoimes määruse nr 290/2007 artikliga 1 ära kasutada. [42]

106. Määruse nr 290/2007 artikli 1 lõikes 1 määratakse turustusaastaks 2007/2008 suhkru turult kõrvaldamise protsendimääraks 13,5. Määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punktides a ja b kujundatakse see turult kõrvaldamise protsendimäär ümber toodangu piirväärtuseks. [43] Määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punktis c sätestatakse nimetatud toodangu piirväärtus piirkonniti erinevalt, kusjuures turult kõrvaldamise protsendimäära ei kohaldata suhkrut tootvate ettevõtjate suhtes liikmesriikides, kelle riiklik suhkrukvoot on määrusest nr 320/2006 tuleneva kvootidest loobumise tulemusel alates 1. juulist 2006 vähemalt 50% ulatuses vabastatud. Liikmesriikides, kelle riiklik suhkrukvoot on määrusest nr 320/2006 tuleneva kvootidest loobumise tulemusel alates 1. juulist 2006 vähem kui 50% ulatuses vabastatud, vähendatakse lõikes 1 ette nähtud suhkru turult kõrvaldamise protsendimäära proportsionaalselt vabastatud kvootidega.

107. Selle piirkondliku diferentseerimise tulemusena alandati suhkru kõrvaldamise protsendimäära turustusaastaks 2007/2008 nii, et Hispaania puhul oli kõnealune protsendimäär 10,53, Rootsi puhul 10,26, Tšehhi Vabariigi puhul 7,29, Ungari puhul 6,21, Slovakkia puhul 4,32 ja Soome puhul 3,24, samal ajal kui Kreeka, Itaalia ja Portugali puhul viidi see nulli. [44] Niisugune turult kõrvaldamise protsendimäära alandamine tõi nendes liikmesriikides kaasa kohaldatavate toodangu piirväärtuste suurenemise.

108. Neid arve silmas pidades on selge, et turult kõrvaldamise protsendimäära piirkondlik diferentseerimine tõi lõppkokkuvõttes kaasa tagajärje, et see, millises ulatuses tohtisid suhkrut tootvad ettevõtjad oma suhkrukvooti turustusaastal 2007/2008 kasutada, sõltus muu hulgas sellest, millises liikmesriigis nad asusid. Määruse nr 318/2006 artikli 16 kohane tootmismaks kehtestati seevastu eraldatud suhkrukvoodi alusel ühenduse piires ühtselt, võtmata arvesse kohaldatavat turult kõrvaldamise protsendimäära ja asjaomast toodangu piirväärtust.

42 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 57.

43 – Vt käesoleva ettepaneku 13. joonealune märkus.

44 – Määruse nr 290/2007 lisa.

109. Nendest järeldustest tuleneb vahetult, et ettevõtjate poolt tasumisele kuuluva tootmismaksu osa, mis vastas ennetavalt turult kõrvaldatud kvoodiosale, oli turustusaastal 2007/2008 erineva suurusega, olenevalt sellest, millises liikmesriigis ettevõtjad asusid. [45] Selles osas koheldi ettevõtjaid, kes võisid olla sarnases olukorras, kuid asusid eri liikmesriikides, määruse nr 318/2006 artikli 16 kohase tootmismaksu kindlaksmääramisel erinevalt.

110. Siiski tuleb veel kontrollida, kas see ebavõrdne kohtlemine tugines objektiivsele ja mõistlikule kriteeriumile, st kas sellega järgiti legitiimset eesmärki ja kas see oli selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

111. Suhkru turult kõrvaldamise protsendimäära piirkondlikult diferentseeritud kehtestamist ja asjaomaseid toodangu piirväärtusi põhjendatakse määruse nr 290/2007 põhjenduses 8 esmalt sellega, et turult kõrvaldamisega seotud piirangud võivad avaldada tõsist majanduslikku mõju liikmesriikide ettevõtjatele, kes on teinud erilisi jõupingutusi määrusega nr 320/2006 kehtestatud ümberkorralduskava raames. Seejärel selgitatakse, et selline mõju oleks vastupidine kõnealuse kava eesmärkidele ja ei vastaks suhkruturu ühisele korraldusele, millega püütakse tagada sektori elujõulisus ja konkurentsivõime.

112. Määruse nr 290/2007 põhjenduses 8 sisalduvaid selgitusi mõistlikult hinnates püütakse turult kõrvaldamise protsendimäära alandamisega ja toodangu piirväärtuste asjaomase tõstmisega konkreetsetes liikmesriikides arvesse võtta nende liikmesriikide tehtud jõupingutusi kvootidest täielikuks loobumiseks. Kuna nimetatud riiklik kvoodist loobumine ja sellest tulenevad ümberkorraldused tooksid vastavalt – määruse nr 290/2007 põhjendusest 8 nähtuvale – komisjoni hinnangule kaasa riikliku majanduskeskkonna, kus turult kõrvaldamise mehhanismi ja asjaomaste toodangu piirväärtuste piiramatu rakendamine ähvardaks järelejäänud suhkrut tootvate ettevõtjate – ja seega ka suhkrupeedi tootjate [46] – elujõulisust ja konkurentsivõimet, alandati asjaomaste liikmesriikide suhtes – ja seega lõppkokkuvõttes ka seal asuvate suhkrut tootvate ettevõtjate suhtes – määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2

45 – Seoses järeldusega tootmismaksu selle osa ebavõrdse kohtlemise kohta, mis vastab turult kõrvaldatud suhkrukvoodi osale, vt eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 49.

46 – Sellega seoses tuuakse ka määruse nr 318/2006 põhjenduses 35 esile, et nendes liikmesriikides, kelle suhkrukvoot märkimisväärselt väheneb, seisavad suhkrupeeditootjate ees eriti rasked kohandamisprobleemid, kusjuures suhkrupeedikasvatajatele antav ühenduse üleminekutoetus ei ole piisav suhkrupeedikasvatajate probleemide täielikuks lahendamiseks. Seetõttu tuleb nendel liikmesriikidel, kelle suhkrukvooti on vähendatud rohkem kui 50%, lubada anda suhkrupeedikasvatajatele riigiabi ühenduse üleminekutoetuse kohaldamise perioodil.

punktis c sätestatud turult kõrvaldamise protsendimäära ja suurendati seeläbi toodangu piirväärtusi.

113. Silmas pidades suhkrusektori reformist tulenevaid struktuurilisi kohanemisraskusi, millega on konkreetsete liikmesriikide suhkrut tootvad ettevõtjad silmitsi seatud, täidab komisjon turult kõrvaldamise protsendimäära piirkondlikult diferentseeritud kindlaksmääramisega turustusaastaks 2007/2008 seega lõppkokkuvõttes EÜ artikli 33 lõike 2 punktis a sätestatud esmase õiguse nõuet võtta ühise põllumajanduspoliitika väljatöötamisel arvesse põllumajandusliku tegevuse eripära, mis tuleneb põllumajanduse sotsiaalsest struktuurist ning põllumajanduspiirkondade struktuurilistest ja looduslikest erinevustest.

114. Neid kaalutlusi arvesse võttes jõuan järeldusele, et turult kõrvaldamise protsendimäära ja asjaomaste toodangu piirväärtuste piirkondlikult diferentseeritud kindlaksmääramine ning sellest tulenevalt selliste suhkrut tootvate ettevõtjate erinev kohtlemine, kes võivad olla sarnases olukorras, kuid asuvad eri liikmesriikides, taotles legitiimset eesmärki.

115. Minu arvates ei ole ebavõrdne kohtlemine ka sellega taotletava eesmärgi suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalne.

116. Selles osas tuleb eelkõige esile tuua, et määruse nr 290/2007 artikli 1 lõike 2 punkti c kohaldamisel vähendati suhkru kõrvaldamise protsendimäära proportsionaalselt vabastatud kvootidega, kusjuures turult kõrvaldamine jäi täielikult ära ainult nendes liikmesriikides, kelle riiklik suhkrukvoot oli vähemalt 50% ulatuses vabastatud. Just niisugune turult kõrvaldamise protsendimäära ja asjaomaste toodangu piirväärtuste piirkondlikult erinev väljatöötamine on selge viide nimetatud normi tasakaalustatud olemusele, kusjuures turult kõrvaldamisest vabastati suhkrut tootvad ettevõtjad täielikult vaid neis liikmesriikides, kus suhkrutootmise mahtu vähendati üle 50% ja kus suhkrusektor oli järelikult murrangulises olukorras.

117. Silmas pidades kaalutlusõigust, mis tuleb komisjonile anda turult kõrvaldamise mehhanismi väljatöötamisel, arvestades konkreetsete turustusaastate eritunnuseid, ei viita minu arvates miski diskrimineerimiskeelu võimalikule rikkumisele.

118. Eeltoodu põhjal jõuan järeldusele, et määruse nr 318/2006 artiklis 16 sätestatud tootmismaksu kindlaksmääramine eraldatud suhkrukvoodi alusel ei kujuta endast, hoolimata turult kõrvaldamise mehhanismi piirkondlikult erinevast väljatöötamisest ja sellest tulenevast selliste ettevõtjate erinevast

kohtlemisest, kes võisid olla sarnases olukorras, kuid asusid eri liikmesriikides, võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.

119. Eeltoodust järeldub, et EÜ artikli 34 lõike 2 teisest lõigust tuleneva diskrimineerimiskeelu rikkumist tuleb eitada.

VII. Ettepanek

120. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi eelotsuse küsimustele järgmiselt:

„1. Nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 318/2006 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta artiklit 16 tuleb tõlgendada nii, et tootmismaksu arvutamisel tuleb arvese võtta ka suhkrukvoodi seda osa, mida ei saa kasutada ennetava turult kõrvaldamise tõttu vastavalt määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklile 19 koostoimes komisjoni 16. märtsi 2007. aasta määruse (EÜ) nr 290/2007 (millega määratakse kindlaks nõukogu määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklis 19 osutatud protsendimäär 2007/2008. turustusaastaks) artikliga 1.

2. Teise küsimuse kontrollimisel ei ilmnenud ühtki asjaolu, mis võiks mõjutada määruse (EÜ) nr 318/2006 artikli 16 kehtivust."