KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ELEANOR SHARPSTON

esitatud 16. märtsil 2006 [1]

Sissejuhatus

1. Käesolevas EÜ artikli 230 alusel esitatud hagis vaidlustab Hispaania nõukogu määrusega (EÜ) nr 864/2004 [2] (edaspidi „vaidlustatud määrus") kehtestatud ja peamisesse „horisontaalsesse" määrusesse ehk nõukogu määrusesse (EÜ) nr 1782/2003 [3] lisatud ühenduse uue puuvilla abisüsteemi, mis hõlmab ühise põllumajanduspoliitika nn MacSharry reforme.

2. Hispaania väidab sisuliselt seda, et uue abisüsteemi tagajärjed on täiesti vastupidised eesmärgile toetada puuvilla tootmist ja tagada, et puuvilla ei tõrjuta teiste põllukultuuride poolt välja piirkondades, mille põllumajandusele on puuvill oluline — nimetatud eesmärgid sõnastati Kreeka Vabariigi Euroopa Ühendusega ühinemise akti protokollis nr 4 [4] (edaspidi „protokoll nr 4") ning neid laiendati hiljem Hispaaniale ja Portugalile, kui need kaks riiki said 1986. aastal liikmesriigiks, [5] samuti on need eesmärgid loetletud vaidlustatud määruse preambulis. Hispaania väidab, et uus süsteem vastupidi pigem innustab põllumajandustootjaid lõpetama puuvilla tootmist konkureerivate põllukultuuride kasuks, millel on eriti kahjulikud tagajärjed puuvilla tootmisest sõltuvatele põllumajanduspiirkondadele.

3. Määruse vaidlustamisel on tuginetud neljale väitele: 1) protokolli nr 4 sätete rikkumine, 2) menetlusnormide oluline rikkumine

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 864/2004, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühised eeskirjad ja teatavad talupidajatele ettenähtud toetuskavad ja kohandatakse seda Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemise tõttu Euroopa Liiduga (ELT L 161, lk 48; ELT eriväljaanne 03/45, lk 136).

3 — Nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks ning muudetakse määruseid (EMÜ) nr 2019/93, (EÜ) nr 1452/2001, (EÜ) nr 1453/2003, (EÜ) nr 1454/2001, (EÜ) nr 1868/94, (EÜ) nr 1251/1999, (EÜ) nr 1254/1999, (EÜ) nr 1673/2000, (EMÜ) nr 2358/71 ja (EÜ) nr 2529/2001 (ELT L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/40, lk 269).

4 — Kreeka Vabariigi Euroopa ühendustega ühinemise dokumendid, akt Kreeka Vabariigi ühinemistingimuste ja asutamislepingutes tehtavate muudatuste kohta, protokoll nr 4 puuvilla kohta (EÜT 1979, L 291, lk 174).

5 — Hispaania Kuningriigi ja Portugali Vabariigi Euroopa ühendustega ühinemise dokumendid, akt Hispaania Kuningriigi ja Portugali Vabariigi ühinemistingimuste ja asutamislepingutes tehtavate muudatuste kohta, protokoll nr 14 puuvilla kohta (EÜT 1985, L 302, lk 436).

põhjendamiskohustuse täitmata jätmise või ebapiisava põhjendamise tõttu, 3) võimu kuritarvitamine ja 4) ühenduse õiguse üldpõhimõtete, täpsemalt proportsionaalsuse ja õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumine.

6. Protokolli nr 4 lõikes 3 on sätestatud, et selline süsteem „hõlmab tootmistoetuse andmist".

Taust

7. Protokolli nr 4 lõike 11 esialgses sõnastuses nõuti nõukogult puuvilla abisüsteemi toimimise läbivaatamist ning volitati teda kõnealust süsteemi muutma. Nõukogu on kõnealuse lõike alusel süsteemi korduvalt muutnud.

A. *Algselt ühenduses kehtestatud puuvilla abisüsteem*

4. Kreeka ühinemisel Euroopa Ühendusega 1980. aastal tunnustati puuvilla tootmise suurt tähtsust Kreeka majandusele protokollis nr 4, millega kehtestati ühenduse puuvilla abisüsteem.

8. Süsteemi muudeti kuuendat korda 2001. aastal nõukogu määrusega (EÜ) nr 1050/2001.[6] Komisjon leidis toona, et ühenduse puuvilla abisüsteemi reguleerivad õigusnormid on muutunud „erakordselt keerukaks ja [süsteemi] lihtsustamiseks tuleks protokolli sätetes piirduda hädavajalike teemade käsitlemisega ja koondada muud õiguslikud meetmed ühte nõukogu määrusesse".[7] Määrusega nr 1050/2001 tühistati seega muu hulgas protokolli nr 4 lõige 11 ja asendati see uue volitusnormiga (praegu protokolli nr 4 lõige 6), milles on sätestatud, et „[n]õukogu teeb komisjoni ettepaneku

5. Protokolli nr 4 lõike 2 kohaselt on selle abisüsteemi eesmärk „toetada eelkõige puuvilla tootmist neis ühenduse piirkondades, mille põllumajandusele on kõnealune põllukultuur oluline, kindlustada asjaomastele tootjatele õiglane sissetulek ja stabiliseerida turgu, parandades pakkumise ja turustamise struktuure".

6 — Nõukogu 22. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1050/2001, millega kohandatakse kuuendat korda Kreeka ühinemisaktile lisatud protokolliga nr 4 kehtestatud puuvilla abisüsteemi (EÜT 2001, L 148, lk 1; ELT eriväljaanne 03/32, lk 330).

7 — Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse kuuendat korda Kreeka ühinemisaktile lisatud protokolliga nr 4 kehtestatud puuvilla abisüsteemi (KOM(1999) 492 (lõplik), lk 2). Samad põhjendused esitati ka nõukogu määruse (EÜ) nr 1050/2001 preambuli põhjenduses 2.

põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga otsuse käesoleva protokolli alusel kehtestatud süsteemi tehtavate vajalike muudatuste kohta ja võtab vastu selle protokolli rakendamiseks vajalikud üldeeskirjad".

B. *2001. aasta abisüsteem*

9. Samal päeval ja protokolli nr 4 uue lõike 6 alusel võeti vastu nõukogu määrus (EÜ) nr 1051/2001 [8] (edaspidi: „määrus nr 1051/2001"). Selle määrusega kehtestati puuvilla abisüsteem, mis toimis 2001. aastast alates kuni selle asendamiseni vaidlusaluse süsteemiga, mis jõustus 1. jaanuaril 2006. Kasutan kõnealusele abisüsteemile viidates nimetust „2001. aasta abisüsteem".

10. 2001. aasta abisüsteemi kohaselt hõlmas puuvilla tootmistoetus vaid toodanguga seotud toetusi — st toetusi, mida antakse (kindlaksmääratud) standardkvaliteediga toorpuuvilla tootmiseks. Toetusi ei makstud siiski otse puuvillatootjatele. Abisüsteemis olid kesksel kohal pigem toorpuuvillatehased. Just toorpuuvillatehased olid ühenduse toetuse otsesed saajad. [9]

11. Toorpuuvillatehased alustavad korjatud puuvilla tööstuslikku töötlemist, eraldades puuvillakiud kupardest ja seemnetest. Puuvillatootjad said iga toorpuuvillatehasele müüdud toorpuuvilla tonni eest kindlaksmääratud abisumma, kuna toorpuuvillatehased pidid neile maksma määruses sätestatud miinimumhinda. Toorpuuvillatehased said seevastu ühe puuvillatonni kohta muutuva suurusega abisumma vastavalt maailmaturuhindade kõikumisele. Kui maailmaturuhinnad olid madalad, hinnatoetus kasvas, ja vastupidi. Mõlemal juhul suutsid toorpuuvillatehased olla maailmaturuhindade juures konkurentsivõimelised. Kõnealune süsteem kaitses seega puuvillatootjaid maailmaturuhindade kõikumise eest, võimaldades samas ühenduse toorpuuvillatehastel toota puuvillakiudu konkurentsivõimeliste hindadega ja saada siiski ka kasumit.

12. 2001. aasta abisüsteemi eesmärk oli seega kaitsta nii puuvillatootjaid kui toor-

8 — Nõukogu 22. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1051/2001 puuvilla tootmistoetuste kohta (EÜT 2001, L 148, lk 3; ELT eriväljaanne 03/32, lk 332).

9 — Määruse nr 1051/2001 artiklid 10–12.

puuvillatehaseid. See eesmärk kajastus määruse nr 1051/2001 preambuli põhjenduses 4, milles eeldati sellise hinnatoetussüsteemi olemasolu, mis tagaks, et „ettevõtjatel oleks võimalus kasutada keskmise tähtajaga tootmis- ja *töötlemis*programme". [10]

C. 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformid

13. EL-i põllumajandusministrite nõukogu istungil Luxembourgis 26. juunil 2003 kokku lepitud MacSharry reformid nägid ette ühise põllumajanduspoliitika üldise põhjaliku uuendamise. Peamine eesmärk oli minna teatavate põllukultuuridega seotud hinna- ja toodangutoetuste poliitikalt üle tootjatele suunatud sissetulekute otsetoetuste poliitikale.

14. Määrusega nr 1782/2003 rakendati nõuetekohaselt ühise põllumajanduspoliitika reformi mitmete põllumajandustoodete osas.

10 — Kohtujuristi kursiiv.

2003. aasta oktoobrikuust alates seoti suurem osa põllumajandustootjatele ühise põllumajanduspoliitika raames antavatest toetustest toodangust lahti: st et põllumajandustootjatele tehakse ühtne otsemakse, mis *ei ole* seotud teatud kindlate põllukultuuride tootmisega. Poliitilist muudatust põhjendati sellega, et põllumajandustootjatele antakse suurem vabadus otsustada, milline on kõige tõhusam põllumajandusmaa kasutusviis, tagades neile samas minimaalse sissetuleku. [11] Samuti püüti reformiga tõsta konkurentsivõimet, suurendada turule orienteeritust, parandada keskkonnahoidu, tagada stabiilne tulu ja võtta rohkem arvesse vähemsoodsates piirkondades tegutsevate tootjate olukorda. [12]

15. Erandina sellest üldpõhimõttest tuli toodanguga sidumata toetusi teatavate põllukultuuride (kaasa arvatud puuvill) osas täiendada teatud ulatuses „toodanguga seotud toetustega" (st kõnealuse põllukultuuri tegeliku tootmisega seotud toetustega). Selliste põllukultuuride, kaasa arvatud puuvill, ühenduse abisüsteemi reguleerivad erinormid kehtestati määrusesse nr 1782/2003 vaidlustatud määrusega tehtud muudatustega.

11 — Määruse nr 1782/2003 preambuli põhjendus 28.

12 — Vt komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile — Säästva Euroopa põllumajandusmudeli rakendamine ühise põllumajanduspoliitika reformide kaudu — Tubaka-, oliiviõli-, puuvilla- ja suhkrusektorid (KOM(2003) 554 (lõplik), lk 2).

D. *Määrus nr 1782/2003 vaidlustatud määrusega muudetud versioonis*

Kujunemislugu

16. Hispaania esitatud hagi nõuetekohaseks hindamiseks tuleb käsitleda lühidalt EÜ artikli 37 lõike 2 ja protokolli 4 lõike 6 — milles nõutakse konsulteerimismenetluse kasutamist — kohaselt vastuvõetud vaidlustatud määruse kujunemislugu.

17. Komisjoni ettepaneku [13] eesmärk oli rakendada ühise põllumajanduspoliitika reforme muu hulgas puuvillasektoris. Seetõttu eelistati „tootjate sissetulekutoetusi tootmistoetustele, suunates olulise osa praegustest toodangust sõltuvatest kulutustest uue horisontaalmäärusega [määrus nr 1782/2003] kehtestatud ühtsesse toetussüsteemi". [14] Ettepanekus võeti siiski arvesse mõju, mida toetuste toodangust lahtisidumine võib puuvillasektoris avaldada, eelkõige puuvilla tootmise lõpetamise ohtu. Komisjon tegi seetõttu ettepaneku, et osa toetusi peaksid siiski sõltuma toodangust. [15]

18. Komisjoni hinnangul olid võrdlusperioodil 2000–2002 toodangust sõltuvad ühenduse kulutused, mis jagunesid otsetoetuste ja uute tootmistoetuste vahel, kokku 695,8 miljonit eurot. [16] Et tagada majanduslikud eeldused puuvillasektori tegevuse jätkumiseks ja suurendada puuvilla atraktiivsust konkureerivate põllukultuuridega võrreldes, tegi komisjon ettepaneku, et 40% eelarvest tuleks eraldada uuteks, hektari kohta makstavateks (seotud, st toodangust sõltuvateks) tootmistoetusteks. [17] Ettepanekus määratleti ka iga liikmesriigi maksimaalne abikõlblik ala. Hispaania puhul määrati tootmise otsetoetusteks 898 eurot abikõlbliku hektari kohta. Ülejäänud osa eelarvest (60%) pidi eraldatama ühtsele otsemaksete kavale vastavalt määrusele nr 1782/2003.

19. Et korvata ümberkorraldusi, mis on reformi tõttu võib-olla vajalikud, tegi komisjon lõpuks ettepaneku ligikaudu 103 miljoni euro suunamiseks valdkondlike ümberkorralduste tegemiseks Euroopa Põllumajan-

13 — Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks (KOM(2003) 698 (lõplik)).

14 — KOM(2003) 698 (lõplik), lk 2.

15 — *Ibid.*

16 — Vt üksikasjalik selgitus selle kohta, kuidas komisjoni leidis selle arvu, KOM(2003) 698 (lõplik), lk 2–4.

17 — *Idem*, lk 3.

duse Arendus- ja Tagatisfondi (EPATF) maaelu arengu meetmete raames. [18]

20. Euroopa Parlament soovitas komisjoni ettepaneku kohta avaldatud õigusloomega seotud resolutsioonis teha olulisi muudatusi ettepanekusse jagada toetus toodanguga seotud ja toodanguga sidumata toetuseks. Ta tegi ettepaneku, et „iga liikmesriik [võiks] eraldada kuni 80% liikmesriigi poolt tootjatele makstavast otsetoetusest põllukultuurist sõltuvateks makseteks ehk toodanguga seotud toetuseks. Ülejäänud 20% peaks olema võimalik kasutada ühtse otsemaksete kava alusel. [19]

21. Ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) suhtus oma arvamuses komisjoni ettepanekusse väga kriitiliselt nii üldiselt kui seoses kavandatud puuvilla abisüsteemiga. Majandus- ja sotsiaalkomitee kutsus üles „üksikasjalikult analüüsima sektorite ja piirkondade lõikes seda mõju, mida erineval määral toetuse lahtisidumine võib avaldada (turgudele, territooriumile, tööhõivele, keskkonnale jne), enne kui otsustatakse muuta senist korraldust", [20] ja märkis, et komisjon ei olnud „oma ettepanekule lisanud mõju analüüsi, nagu seda tehti teiste 2003. aasta juunis läbivaadatud sektorite ja tubakasektori puhul". [21]

22. Komisjon ei nõustunud pakutud muudatustega. Samuti ei viinud ta läbi mõju analüüsi. Nõukogu asendas varasema sidumata ja seotud toetuse vahelise suhte 60%/40% suhtega 65%/35%. Ümberkorraldusteks mõeldud üldist maaelu arengu toetust vähendas ta EPATF-i raames 103 miljonilt eurolt 22 miljoni euroni ja muutis liikmesriikide abikõlblike alade suurust. [22] Seejärel võttis ta vaidlustatud määruse vastu.

Vaidlustatud määrus sellisena, nagu see vastu võeti

23. Vaidlustatud määruse preambul kajastab kõigepealt ühise põllumajanduspoliitika

18 — *Idem*, lk 5. Seda 103 miljoni euro suurust lisatoetust tuleks kasutada vastavalt nõukogu 17. mai 1999. aasta määrusele (EÜ) nr 1257/1999 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) toetuse kohta maaelu arendamiseks ning teatavate määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise kohta (EÜT 1999, L 160, lk 80; ELT eriväljaanne 03/25, lk 391).

19 — Euroopa Parlamendi õigusloomega seotud resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks (ELT 2004, C 102 E, lk 601, vt eriti lk 604 ja 605).

20 — EMSK arvamus teemal „Ettepanek: Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1782/2003, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks" (ELT 2004, C 110, lk 116, punkt 2.10).

21 — *Idem*, punkt 5.8. Kasutan nendele eelnevatele uuringutele viidates sama moodi kui EMSK väljendit „mõju analüüs".

22 — Hispaania puhul vähendati abikõlblikku ala 85 000 hektarilt 70 000 hektarile.

reformide läbivat põhimõtet, mille kohaselt puuvilla, oliiviõli, toortubaka ja humala toetused tuleks sama moodi muude toodetega seotud toetustega põhimõtteliselt toodangust lahti siduda ja muuta põllumajandustootjate sissetulekute otsetoetusteks. [23]

24. Põhjendustes märgitakse siiski puuvilla osas edaspidi, et kuna „[p]uuvillasektoris praegu toimiva abisüsteemi täielik integreerimine ühtse toetuskavaga [mõiste „ühtne toetuskava" asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „ühtne otsemaksete kava"] tooks kaasa tootmise katkemise ohu ühenduse puuvillatootmispiirkondades, [tuleks] [o]sa toetusest [...] seetõttu jätkuvalt sidestada puuvillakasvatusega põllukultuuripõhise toetuse kaudu abikõlbliku hektari kohta. Toetuse summa arvutamisel tuleks tagada sellised majandustingimused, mis sellele põllukultuurile pühendunud piirkondades võimaldaksid jätkata tegevust puuvillasektoris ja vältida puuvilla väljatõrjumist teiste kultuuride poolt". [24]

25. Preambulis märgitakse, et selle eesmärgi saavutamiseks seotakse 65% riigi osast tootjatele varasema abisüsteemi alusel kaudselt läinud toetusest lahti ja muudetakse pindalapõhiseks otsetoetuseks, mida makstakse kõigile abikõlblikele põllumajandustootjatele. [25] Ülejäänud 35% sõltub endiselt toodangust, st puuvilla kasvatamisest, kuid seda arvutatakse abisummana abikõlbliku ala ühe hektari kohta. [26]

26. Vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 20 on lisatud määruse nr 1782/2003 IV jaotisesse uus 10a peatükk pealkirjaga „Põllukultuurist sõltuvad toetused puuvilla jaoks". Nimetatud peatüki artiklid 110a–110f kehtestavad uue puuvilla abisüsteemi põhinormid.

27. Lisaks toodanguga sidumata toetusele, mida on määruse nr 1782/2003 III jaotise alusel õigus saada kõigil abikõlblikel põllumajandustootjatel, on artiklis 110b sätestatud abikõlbliku maa-ala hektari kohta makstava „toodanguga seotud toetuse" maksetingimused. Abikõlblikkus sõltub sellest, kas maa-ala paikneb „põllumajandusmaal, millel liikmesriik on puuvillakasvatust lubanud, külvatud on heakskiidetud sorte ja neid

23 — Preambuli põhjendused 1 ja 2.

24 — Preambuli põhjendus 5.

25 — Preambuli põhjendus 6. Abikõlblikkuse tingimused ja otsetoetuste rakendamise viis on sätestatud määruse nr 1782/2003 III jaotises.

26 — Preambuli põhjendus 5. Kõnealune määr andis tulemuseks määruse nr 1782/2003 uues artiklis 110c sätestatud abikõlbliku hektari kohta makstava toetuse summa, nagu see lisati vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 20.

hoitakse vähemalt puuvillakupra avanemiseni [27] normaalsetel kasvutingimustel".

28. Artikli 110c lõikes 1 kehtestatakse iga puuvilla tootva liikmesriigi abikõlblik ala (Hispaania puhul on see kokku 70 000 hektarit). Artikli 110c lõikes 2 kehtestatakse abisumma abikõlbliku hektari kohta (Hispaania puhul on see 1039 eurot).

29. Samuti on sätestatud, et kõik maksed tuleb teha otse puuvillatootjatele. Makseid ei tehta edaspidi toorpuuvillatehaste kaudu. [28]

30. Vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 22 lisati määrusesse nr 1782/2003 uus IVb jaotis „Finantsülekanded". Kõnealune jaotis sisaldab uut artiklit 143d, mille kohaselt tehakse „[a]lates 2007. eelarveaastast [...] kättesaadavaks 22 miljonit eurot" kalendriaasta kohta ühenduse täiendava toetusena meetmetele puuvillatootmispiirkondades, et korvata ümberkorraldusi, mida uus abisüsteem võib nendes piirkondades põhjustada. [29]

Hinnang

Esimene väide: protokolli nr 4 väidetav rikkumine

31. Hispaania väidab, et kuna puuvilla kasvatamiseks kasutatava põllumajandusmaa abikõlblikkuse tingimusena on saagikoristuse asemel sätestatud puuvillakuparde avanemine, on määruse nr 1782/2003 uus artikkel 110b vastuolus protokolli nr 4 lõike 3 nõuetega. Hispaania väidab sisuliselt, et protokolli nr 4 nii grammatiline kui süstemaatiline tõlgendamine toetab järeldust, et abisüsteemi võib käsitada lõikes 3 nimetatud „puuvilla tootmistoetusena" vaid juhul, kui puuvill koristatakse.

27 — Puuvillakupra avanemine märgib hetke, kui puuvillaseemneid sisaldav kupar avaneb ja tulevad nähtavale seemnete ümber kasvavad puuvillakiud.

28 — Määruse nr 1782/2003 uued artiklid 110a ja 110f, mis lisati vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 20.

29 — Vt vaidlustatud määruse preambuli põhjendus 22. Täiendavat toetust tuleks kasutada eespool 18. joonealuses märkuses viidatud määruses nr 1257/1999 sätestatud viisil.

32. Esimeses väites esitatud Hispaania argumendid võib kokku võtta järgmiselt. Protokolli nr 4 lõige 3 nõuab eeskätt, et ühenduse puuvilla abisüsteem peab hõlmama „tootmistoetust". „Tootmine" tähendab kaudselt seda, et ei piisa sellest, kui puuvill jõuab kuparde avanemise etappi. Puuvill tuleb ka tegelikult koristada. Vastasel juhul ei ole tegemist puuvilla „tootmisega" selle otseses tähenduses (*strictu senso*).

33. Sellist analüüsi toetab asjaolu, et protokolli nr 4 preambulis on viidatud puuvilla tähtsusele toorainena. Vaid koristatud puuvilla võib tööstuslikult töödelda. Seetõttu saab vaid koristatud puuvilla käsitada toorainena.

34. Protokolli nr 4 lõikes 1 [30] on lisaks märgitud, et protokoll käsitleb „kammimata või kraasimata puuvilla, mis kuulub kaupade koondnomenklatuuri rubriiki 5201 00". Sellel on mõtet ainult juhul, kui protokollis on silmas peetud koristatud puuvilla.

35. Hispaania järgmine argument on, et mitmes liikmesriigis [31] kohaldatakse tsiviilõiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt võib loodusvilja käsitleda „tootena" alles siis, kui see on eraldatud taimest, millel see kasvab, st kuni vili on koristatud. Sama kehtib puuvilla kohta.

36. Viimasena esitab Hispaania vaidlustatud määruse hispaaniakeelsel tekstil põhineva lingvistilise argumendi. Preambuli põhjenduses 5 on nõutud, et „[o]sa toetusest tuleks seetõttu jätkuvalt sidestada puuvilla*kasvatusega*" (Hispaania hagiavalduses allajoonitud); ja IV jaotise 10a peatüki pealkiri on (hispaaniakeelses tekstis) „puuvilla kasvatamistoetus" (mitte „tootmistoetus"). Hispaania väidab, et tootmine ja kasvatamine ei ole sünonüümid. Kuigi tootmist võib samastada koristusega, ei või seda mingil juhul samastada kasvatamisega. Vaidlustatud määrusega on seega rikutud protokolli nr 4.

37. Ma ei jaga Hispaania tõlgendust protokollile nr 4.

38. Nagu nõukogu õigesti märgib, sedastab protokolli nr 4 praeguse versiooni lõige 3

30 — Muudetud komisjoni 23. detsembri 1987. aasta määrusega (EMÜ) nr 4006/87, millega muudetakse puuvilla käsitlevat protokolli nr 4 (EÜT L 377, lk 49), et ühtlustada protokollis nr 4 nimetatud tolli- ja tariifirubriikide numbreid nõukogu määrusega (EMÜ) nr 2658/87 (EÜT L 256, lk 1), mida muudeti määrusega (EMÜ) nr 3985/87 (EÜT L 376, lk 1) kehtestatud ühtlustatud süsteemil põhineva kaupade koondnomenklatuuriga.

31 — Hispaania viitab Hispaania, Itaalia, Belgia ja Prantsusmaa tsiviilseadustikele.

ilma igasuguste täpsustusteta vaid seda, et abisüsteem „peab sisaldama toodangule antavat toetust". Protokoll nr 4 ei sisalda sõnaselget nõuet, millest võiks järeldada, et abisüsteem ja sellele vastav tootmistoetus sõltuvad puuvilla tegelikust koristamisest. Samas lisati määrusega nr 1050/2001 protokollile nr 4 uus lõige 6, millega nõukogu volitati tegema otsuseid vajalike muudatuste kohta ja võtma vastu selle protokolli rakendamiseks vajalikke *üldeeskirju*. Nõukogule anti seega sõnaselgelt ulatuslik kaalutlusõigus selles osas, kuidas tuleks korraldada „puuvilla tootmisele" antavat abi. Ainus protokollist nr 4 tulenev kõnealust pädevust piirav nõue on ilmne: vastuvõetud eeskirjad peavad olema piisavad lõikes 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks.

39. Kuna protokollis nr 4 ei ole sätestatud, et puuvilla tootmine tähendaks puuvilla koristamist, ei pea ma Hispaania kitsendavat tõlgendust mõistele „tootmine" veenvaks. Majanduses tähendab „toodang" tootmisprotsessi lõplikku tulemust (sõltumata sellest, kas tegemist on tööstusliku, väiketööstusliku või põllumajandusliku tootmisprotsessiga) ja „tootmine" tootmisprotsessi ennast.[32] Nagu Hispaania isegi tunnistab, koosneb tootmisprotsess mitmest üksteisest sõltuvast etapist. Tootmistoetus võib minu arvates sisaldada toetusi, mida on antud mis tahes sellise etapi, kaasa arvatud „kasvatamise" eest, isegi kui toetuse andmise tingimusena ei ole kehtestatud tooraine saamist turul müümiseks.

40. Kuna protokollis nr 4 nimetatud tootmistoetuse mõiste hõlmab puuvilla kasvatamiseks ja seega ka tootmise mis tahes etapile antud toetust, ei mõjuta kirjeldatud mõttekäiku see, et tsiviilõiguse kohaselt ei ole „loodusvilja" õiguslikult olemas enne selle eraldamist taimest.

41. Ma ei nõustu ka sellega, et protokolli nr 4 preambulis toodud viide puuvilla kui tooraine tähtsusele tähendab tingimata seda, et protokoll nr 4 käsitleb ainult koristatud puuvilla. Preambuli põhjendus, millele Hispaania tugineb, on tervikuna järgmine: „tunnistavad, et kuna puuvill kui tooraine on tähtis, ei tohiks see mõjutada kaubanduskorraldust kolmandate riikidega". Siinkohal rõhutab minu arvates viide puuvilla kui tooraine tähtsusele seda, et sõltumata sellest, milline abisüsteem valitakse, ei tohi see (kahjulikult) mõjutada kaubavahetust kolmandate riikidega. Ma ei mõista, kuidas

32 — Sõnaraamatu „*Shorter Oxford English Dictionary*" kohaselt tähendab ingliskeelne sõna „production" nii millegi tootmist, tegemist või põhjustamist kui ka tootmise või protsessi tulemust. See kehtib ka hispaania keeles. Sõnaraamatu „*Diccionario de la Real Academia de la Lengua*" kohaselt tähendab hispaaniakeelne sõna „producción" nii „acción de producer" kui „la cosa producida".

võidakse usutavalt leida, et see tähendab, et protokoll nr 4 hõlmab ainult koristatud puuvilla.[33]

42. See, et Hispaania tugineb protokolli nr 4 lõikes 1 toodud viite „kammimata või kraasimata puuvill[a], mis kuulub kaupade koondnomenklatuuri rubriiki 5201 00" kitsale grammatilisele tõlgendusele, ei aita teda argumentides edasi. Kõnealune viide ei jäta koristamata puuvilla protokolli nr 4 kohaldamisalast tingimata välja. Kammimist ja kraasimist kasutatakse koristatud puuvilla puhastamiseks prahist ja seemnetest tulevatest lühematest puuvillakiududest. Kuparde avanemise staadiumis olev puuvill on (oma määratluselt) „kammimata ja kraasimata". Seega kuulub see lõike 1 kohaldamisalasse.

43. Siinkohal tuleb rõhutada, et vaidlustatud süsteem ei takista põllumajandustootjatel saaki koristada. See võimaldab neil pigem ise valida, kas koristada saak või mitte. Sealjuures võib oletada, et majanduslikult on nende jaoks mõttekam saak koristada, kui puuvill on jõudnud kuparde avanemise etappi „normaalsetel kasvutingimustel" ja headel põllumajandus- ja keskkonnatingimustel. Tühistamise põhjenduseks esitatud neljanda väite analüüsimisel uurin, kas selle lihtsa oletusega saab nõustuda.

44. Vaidlustatud määruse preambuli põhjendust 5 puudutava Hispaania argumendi võib pikemata kummutada. Kui kasvatamist saab käsitada tootmisprotsessi ühe etapina, nagu märkisin eespool, võib „kasvatamisele" antava toetuse võrdsustada tootmistoetusega.

45. Lingvistiline argument, mis põhineb sellel, et vaidlustatud määruse 10a peatüki hispaaniakeelse versiooni pealkiri on „puuvilla kasvatamistoetus", ei ole asjakohane muul põhjusel. Piisab sellest, kui märkida, et hispaaniakeelse teksti terminoloogia on vastuolus mitme teise keeleversiooniga. Kõnealuse peatüki pealkiri on eri keeltes näiteks „Crop specific payment for cotton" (inglise keeles), „Pagamento específico para o algodão" (portugali keeles), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (saksa keeles), „Aide spécifique au cotton" (prantsuse keeles) ja „Pagamento specifico per il cotone" (itaalia keeles). Euroopa Kohus on varem eelistanud enamuses olevaid keeleversioone,

33 — Mulle tundub tõepoolest, et toorpuuvillatehaste kaudu toiminud 2001. aasta süsteem tähendas tegelikult hinnatoetust, mis võimaldas EL-is toodetud puuvillal olla maailmaturul konkurentsivõimeline. Sellel võis olla kolmandate riikidega toimunud kaubavahetusele oluliselt suurem mõju kui on vaidlustatud määrusega kehtestatud uuel abisüsteemil.

kui nendest tulenev tõlgendus on rohkem kooskõlas määruse eesmärkidega.[34] Just sellise olukorraga on tegemist ka praegu. Kuna kasvatamisele antav toetus on minu arvates tootmistoetus, ei viita hispaaniakeelses tekstis kasutatud mõiste „kasvatamine" sellele, et uus kava on protokolliga nr 4 vastuolus.

46. Veel tähtsam on see, et minu arvates oli ühenduse seadusandjal kavatsus võimaldada rakendada MacSharry reforme ühises põllumajanduspoliitikas EÜ asutamislepingu seniste sätete ja protokollide, kaasa arvatud protokolli nr 4 raames. Nende reformide põhirõhk, mis sidumata toetuste kasutamisel (seotud toetuste asemel) on vastuolus sellega, et protokolli nr 4 tõlgendatakse nii kitsalt, et *mis tahes* tootmisest lahtisidumine katkestab kohustusliku seose toetuse ja puuvilla „tootmise" vahel.[35]

47. Hispaania esitatud tühistamishagi esimene väide on seega põhjendamatu.

Teine väide: menetlusnormi oluline rikkumine (põhjendamata jätmine või ebapiisav põhjendamine)

48. Hispaania väidab, et nõukogu ei ole vaidlustatud määrust põhjendanud. Nõukogu ei ole piisavalt selgitanud eelkõige seda, miks uues süsteemis on loobutud toetuse kaudsest maksmisest tootjatele toorpuuvillatehaste vahendusel ja eelistatud toetuse otsemakseid tootjatele. Nõukogu ei ole ka põhjendanud, miks on tootmistoetuse abikõlblikkuse tingimuseks valitud just puuvillakuparde avanemine, mitte mõni muu tootmisprotsessi etapp.

49. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et „põhjendamiskohustuse ulatus sõltub kõnealuse meetme laadist; [...] kui tegemist on üldkohaldatava meetmega, võib preambulis piirduda ühest küljest viitega üldisele olukorrale, mis tingis meetme võtmise, ja teisest küljest üldeesmärkidele, mida meetmega püütakse saavutada".[36] Enamgi veel, „kui vaidlustatud meetmes on sõnaselgelt nimetatud institutsiooni taotletav oluline

34 — 7. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 55/87: Moksel (EKL 1988, lk 3845, punkt 16 jj) ning 17. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-64/95: Lubella (EKL 1996, lk I-5105, punkt 18). Eri keeleversioonide tõlgendust puudutava kohtupraktika analüüsi osas vt kohtujurist C. Stix-Hackl'i 11. jaanuari 2005. aasta ettepanek kohtuasjas C-265/03: Simutenkov, milles otsus tehti 12. aprillil 2005 (EKL 2005, lk I-2579).

35 — Õigluse huvides tuleb öelda, et Hispaania ei väitnud kohtuistungil, et *mis tahes* lahtisidumine on ebaseaduslik. Hispaania väitis pigem, et toodanguga sidumata toetuse võib võtta kasutusele, kui kogu süsteem ja eelkõige toodanguga seotud toetus, mida selle raames antakse ka edaspidi, võimaldab puuvilla tootmist jätkata nendes piirkondades, kus see on kohalikule majandusele oluline — Hispaania väite kohaselt ei suutnud uus abisüsteem seda tagada.

36 — 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-284/94: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 1998, lk I-7309, punkt 28); 13. märtsi 1968. aasta otsus kohtuasjas 5/67: Beus (EKL 1968, lk 83, punkt 95). Uuematest asjadest vt 17. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-372/96: Pontillo (EKL 1998, lk I-5091, punkt 36).

eesmärk, oleks liigne nõuda mitmesuguste tehniliste valikute eraldi põhjendamist". [37]

50. Euroopa Kohus on ka sedastanud, et „[k]üsimust õigusakti põhjenduse kooskõlast EÜ asutamislepingu [artikliga 253] tuleb hinnata mitte üksnes selle sõnastuse, vaid kõigi asjas tähtsust omavate õigusnormide alusel". [38]

51. Minu arvates vastab vaidlustatud määrus piisavalt nendele tingimustele, kui seda lugeda kontekstis ja arvestada kõiki asjas tähtsust omavaid õigusnorme.

52. Määruse nr 1782/2003 ulatuslik preambul selgitab ühise põllumajanduspoliitika raames kogu põllumajandustootjate abisüsteemi muutmise poliitilisi tagamaid. põhjendustes 24 ja 28 on selgelt ja ühetähenduslikult märgitud, et muudatuste eesmärk on minna tootmistoetuste süsteemilt üle põllumajandustootjate sissetulekute otsetoetuste süsteemile. Sellise poliitilise valiku eesmärk on tugevdada Euroopa põllumajandussektori konkurentsivõimet ning edendada toidu- ja keskkonnanõudeid ning tootmise orienteeritust turule. Nimetatud eesmärkide puhul tuleb silmas pidada ühenduse keskmise tähtajaga ja pikaajalist poliitikat, mis on suunatud sellele, et vähendada ühenduse toetusi põllumajandussektorile. Arvestades kõnealuseid eesmärke, ilmneb preambulist selgelt, et uue süsteemiga püütakse põllumajandustootjatele anda suurem vabadus otsustada, milliseid põllukultuure kasvatada, tagades neile samas õiglase sissetuleku.

53. Konkreetselt puuvilla tootmistoetuse osas on vaidlustatud määruse preambuli põhjendustes 4–6 selgelt ja ühemõtteliselt selgitatud, miks puuvilla ja teatavate muude põllukultuuride tootmine peab ühise põllumajanduspoliitika reformi raames ka edaspidi saama toodanguga seotud abi lisaks toodanguga sidumata abile. [39]

54. On tõsi, et vaidlustatud määruse preambulis ei selgitata üksikasjalikult, miks toodanguga seotud ja toodanguga sidumata abi suhteks on määratud 35%/65%. Leian siiski, et selle puhul ei ole tegemist põhjendamiskohustuse rikkumisega.

55. Toodanguga seotud ja toodanguga sidumata abi suhte määramine on tehniline valik ja ühenduse institutsioonid ei pea üksikasjalikult põhjendama tehnilisi valikuid, mida

37 — Eespool viidatud kohtuotsus Hispaania *vs* nõukogu, punkti 30 ja viited kohtupraktikale.

38 — Vt eelkõige 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-367/95 P: Sytraval (EKL 1998, lk I-1719, punkt 63).

39 — Vt eespool, punktid 24 ja 25.

nad teevad sedastatud eesmärkide saavutamiseks. Vaidlustatud määruse preambuli põhjendustest 5 ja 6 ilmneb, et nõukogu arvates võimaldab kahetasandiline toetus „jätkata tegevust puuvillasektoris ja vältida puuvilla väljatõrjumist teiste kultuuride poolt". Nõukogu seisukoht võib osutuda valeks. Sellisel juhul ei oleks tegemist mitte puuduliku põhjendamise, vaid kaalutlusveaga, mida analüüsitakse käesolevas asjas seoses proportsionaalsuse põhimõttega. [40]

56. Selles osas, millistel põhjustel on abikõlblikkuse kriteeriumiks valitud puuvillakuparde avanemine (mitte näiteks saagikoristus), ollakse üsna erineval seisukohal. Vaidlustatud määruses ei ole seda valikut kordagi selgitatud. See on ilmselgelt ebarahuldav olukord.

57. Kõike arvestades kahtlen, kas kõnealune rikkumine on eraldi võetuna piisavalt tõsine selleks, et Euroopa Kohus peaks tühistama vaidlustatud määruse põhjendamiskohustuse rikkumise, seega menetlusnormi olulise rikkumise tõttu. Kõnealune otsustus on tehniline valik, nagu seda on ka toodanguga seotud ja sidumata abi suhtarvu määramine. [41] Toodangust sõltuva toetuse puhul ei ole taolise abikõlblikkuse kriteeriumi kasuks otsustamine täiesti mõistetamatu. Ühenduse seadusandja ei ole kohustatud selgitama kõiki tehnilisi valikuid üldkohaldatava õigusakti, nt määruse preambulis. Kokkuvõttes leian, et pigem tuleks seda teemat uuesti käsitleda seoses küsimusega, kas vaidlustatud määrusega kehtestatud süsteem on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

58. Hispaania esitatud tühistamishagi teine väide on seega põhjendamatu.

Kolmas väide: väidetav võimu kuritarvitamine

59. Hispaania väidab, et nõukogu on vaidlustatud määruse vastuvõtmisega protokolli

40 — Vt nt vahe tegemist Euroopa Kohtu 30. märtsi 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-265/97 P: VBA (EKL 2000, lk I-2061, punktid 110–122).

41 — Väidetakse muidugi, et majanduslikult võib olla efektiivsem nõuda, et puuvill peab abikõlblikuks muutumiseks jõudma puuvillakuparde avanemise staadiumisse, selle asemel, et nõuda tingimata, et see oleks koristatud. Kui koristatud ja seemnetest puhastatud puuvilla maailmaturuhinnad on liiga madalad, et õigustada puuvilla koristamist, oleks ebamõistlik sundida puuvillatootjaid siiski kandma saagikoristuse (lisa) kulusid selleks, et neil oleks õigus saada ühenduse abi. Kui otsustavaks hetkeks on valitud puuvillakuparde avanemine, püsib puuvilla kasvatamiseks kasutatud põllumajandusmaa sobivas seisundis ka sellistel aastatel, mil puuvillasaagi koristamine ei ole majanduslikult mõttekas.

nr 4 alusel kuritarvitanud oma võimu. Nõukogu tehtud muudatused 2001. aasta süsteemi ei piirdunud pelgalt kohandustega, nagu on sätestatud lõikes 6. Pigem oli tegemist puuvilla tootmistoetuste süsteemi olulise reformiga. Tuginedes sellise reformi läbiviimiseks protokolli nr 4 lõikele 6, püüdis nõukogu ilmselgelt vältida ühenduse esmase õiguse muutmiseks ette nähtud menetlust, mis sisaldub protokollis nr 4.

60. Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et „õigusakti puhul on võimu kuritarvitamisega tegemist vaid siis, kui objektiivsete, asjakohaste ja ühtsete tõendite põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud eranditult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks, kui need, millele toetuti, või asutamislepingus spetsiaalselt antud juhtumi lahendamiseks ette nähtud menetluse vältimiseks". [42]

61. Need tingimused ei ole käesolevas asjas ilmselgelt täidetud.

62. Esiteks on protokolli nr 4 lõikes 6 sätestatud puuvilla abisüsteemi muutmise erimenetlus, mis eeldab komisjoni ettepanekut ja nii Euroopa Parlamendi kui EMSK arvamust. Komisjon ja nõukogu on asjaomast menetlust järginud täpselt, selleks et kohandada puuvilla abisüsteemi põhimõtetega, mis olid ühise põllumajanduspoliitika MacSharry reformide aluseks. On raske mõista, kuidas seda võiks nimetada võimu kuritarvitamiseks.

63. Teiseks on nõukogu lõikele 6 ja selle eelkäijale, lõikele 11, varem tuginenud protokolli nr 4 oluliste muudatuste tegemisel. [43] Tõepoolest, alates määruste nr 1050/2001 ja nr 1051/2001 vastuvõtmisest *ei reguleeri* toorpuuvillatehaste kaudu antavate kaudsete puuvilla tootmistoetuste süsteemi mitte protokolli nr 4 sätted, vaid protokolli nr 4 alusel vastu võetud ühenduse määrused. Kui olla täpne, siis vaidlustatud määrusega protokolli nr 4 ei muudetud. Sellega muudetakse pigem määrust nr 1783/2003 puuvillasektori osas.

64. Kirjeldatud asjaoludel tundus lõige 6 ühenduse puuvilla abisüsteemi muutmise

42 — 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa (EKL 1990, lk I-4023, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 — Vt nt nõukogu 29. juuni 1995. aasta määrus (EÜ) nr 1553/95, millega kohandatakse viiendat korda Kreeka ühinemisaktile lisatud protokolliga nr 4 kehtestatud puuvilla abisüsteemi (EÜT L 148, lk 45; ELT eriväljaanne 03/17, lk 463), mis võeti vastu protokolli nr 4 lõike 11 varasema versiooni alusel, või määrus nr 1050/2001, mis võeti vastu lõike 6 alusel; vt eespool, punkt 8.

alusena olevat kõige ilmsem valik. Hispaania ei ole esitanud tõendeid, mis osutaksid, et nõukogu on nii toimides püüdnud saavutada muid kui vaidlustatud määruses nimetatud eesmärke.

65. Seega puuduvad „objektiivsed, asjakohased ja ühtsed tõendid", mille alusel järeldada, et nõukogu on tahtlikult kasutanud protokolli nr 4 lõikes 6 sätestatud menetlust eranditult või peamiselt eesmärgiga saavutada muid eesmärke kui need, mis olid ette nähtud, või vältida asutamislepingus spetsiaalselt ette nähtud menetlust.

66. Tühistamishagi kolmas väide on seega põhjendamatu.

Neljas väide: õiguse üldpõhimõtete rikkumine

67. Mõistmise hõlbustamiseks käsitlen esiteks õiguspärase ootusega seotud argumente ja seejärel Hispaania väidet proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise kohta.

Õiguspärane ootus

68. Hispaania väidab, et asjaomase sektori ettevõtjatel oli põhjust eeldada, et neile laieneb ka edaspidi ühenduse abisüsteem, mis ei kahjusta põllukultuuri jätkuvat kasvatamist. Sellegipoolest ei olnud vaidlustatud sätete vastuvõtmist võimalik ette näha ja see ei olnud põhjendatud ei sotsiaalmajanduslikust ega Euroopa Liidu rahvusvaheliste kohustuste seisukohast.

69. Need väited ei pea lähemal uurimisel paika.

70. Esiteks on vaidlustatud määruse puhul raske väita, et seda ei olnud võimalik ette näha, nagu on nõutud kohtupraktikas.[44] Ühise põllumajanduspoliitika reformi on poliitiliselt kavandatud juba 1992. aastast alates. 2003. aastal leppis nõukogu lõpuks kokku MacSharry reformide keskses põhimõttes, täpsemalt üleminekus toodangul ja hindadel põhinevalt abisüsteemilt süsteemile, millega toetatakse põllumajandustootjate sissetulekuid. Määrus nr 1782/2003 võeti vastu nende põhimõtete elluviimiseks ja see kajastab selgelt kõnealuseid põhimõtteid. Lisaks avaldas komisjon nõukogu soovil

44 — Vt 1. veebruari 1978. aasta otsus kohtuasjas 78/77: Lührs (EKL 1978, lk 169, punkt 6) ja 11. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 265/85: Van den Bergh en Jurgens *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 1155, punkt 44).

2003. aastal teatise,[45] milles ta selgitas, kuidas ta kavatseb ühise põllumajanduspoliitika aluseks olevaid uusi põhimõtteid arvestades muuta puuvilla abisüsteemi. Vaidlustatud määrusega kehtestatud uue puuvilla abisüsteemi puhul ei saa seetõttu kuidagi väita, et seda ei olnud võimalik ette näha.

71. Lisaks oli komisjoni esialgses ettepanekus ette nähtud, et 2001. aasta abisüsteemi kohaldamine lõpeb pärast majandusaastat 2004/2005 ja et uus abisüsteem jõustub 1. septembril 2005, kuid et seda kohaldatakse juba 2005. aasta kevadel külvatud puuvillale.[46] Tegelikult kehtestati uus abisüsteem 2004. aastal, kuid see jõustus alles koos teiste ühise põllumajanduspoliitika reformidega 2006. aastal. Ühenduse seadusandja võis põhjendatult asuda seisukohale, et neil ettevõtjatel, keda muudatus mõjutas, oli piisavalt aega uue süsteemiga kohaneda. Sellistel asjaoludel ei saa ettevõtjad end kaitsta argumendiga, et määruse vastuvõtmisega on rikutud nende õiguspärast ootust.[47]

72. Teiseks on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et „[i]segi kui õiguspärase ootuse kaitse põhimõte on üks ühenduse õiguse aluspõhimõtetest, ei saa ettevõtjatel sellegipärast olla õiguspärast ootust *status quo* säilimisele, kuna ühenduse institutsioonid võivad oma kaalutlusõigust kasutades seda olukorda muuta, eriti sellises valdkonnas nagu ühine turukorraldus, mille eesmärk on pidev kohanemine majandusliku olukorraga".[48]

73. Nõukogu volitati sõnaselgelt tegema muudatusi puuvilla abisüsteemi (esialgu protokolli nr 4 lõike 11 alusel ja hiljem lõike 6 alusel), arvestades majanduslikke, sotsiaalseid või poliitilisi suundumusi. Ta on neid volitusi kasutanud korduvalt. Kui ühenduse institutsioonidel on meetmete valimisel niivõrd ulatuslik kaalutlusõigus, ei saa puuvillasektori ettevõtjad tugineda väitele, et neil on seaduslik õigus esialgse olukorra säilimisele või sellest tulenevatele soodustustele, mis neile teatud ajal laienesid.[49]

74. Hispaania tuginemine õiguspärase ootuse põhimõttele on seega põhjendamatu.

45 — Vt eespool 12. joonealune märkus.

46 — KOM(2003) 698 (lõplik), punkt 2.5.

47 — Vt mh eespool 44. joonealuses märkuses nimetatud kohtuotsus Lührs, punkt 6, ja 16. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas T-336/94: Efisol (EKL 1996, lk II-1343, punkt 31).

48 — Vt mh 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93 ja C-362/93: Crispoltoni (EKL 1994, lk I-4863, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika). Sellega seoses tuleb märkida, et juba määruse nr 1782/2003 preambuli põhjenduses 22 oli rõhutatud, et „[t]oetusesaajatele pole võimalik tagada, et toetuse maksmise tingimused püsivad muutumatuna, ning nad peaksid olema valmis kavade võimalikuks läbivaatamiseks turusuundumusi silmas pidades".

49 — Vt nt 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-353/92: Kreeka *vs.* nõukogu (EKL 1994, lk I-3411, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

75. Ühenduse institutsioonidel on ulatuslik kaalutlusõigus valida sobivad vahendid, mille abil saavutada ühenduse meetmega taotletavad eesmärgid, eriti kui tegemist on põllumajandusturgude korraldusega. [50] Samamoodi on selge, et institutsioonide kaalutlusõigusel peavad olema piirid, kui soovitakse tagada kohtulik kontroll põllumajandussektori õigusaktide üle.

76. Euroopa Kohus on ka sedastanud, et „[...] proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et ühenduse institutsioonide tegevus ei ületaks piire, mis asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks on sobivad ja vajalikud, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega". [51]

77. Euroopa Kohtu praktikas on sõnaselgelt sedastatud, et kohtulik kontroll peab sellistel juhtudel piirduma uurimisega, kas meetmed on „ilmselgelt ebasobivad" taotletud eesmärkide saavutamiseks, ja mitte uurimisega, kas valitud vahendid on kõnealuste eesmärkide saavutamiseks ainuvõimalikud või kõige sobivamad vahendid. [52] Kui ühenduse institutsioonid on teinud ilmselge kaalutlusvea, on selle tagajärjel vastuvõetud meede ilmselgelt ebasobiv ja seega vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. [53] Tõepoolest, selline viga muudab juba oma laadi tõttu kehtetuks mõttekäigu, mille tulemusel valitud meede vastu võeti, ning kaalutlusõiguse kasutamise ühenduse institutsioonide poolt. Loogikale tuginedes ei saa kõnealust kohtupraktikat tõlgendada nii, et ühenduse institutsioonide puhul ei ole *üldse* võimalik kontrollida, kas vaidlustatud meede on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks.

78. Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liikmesriikide ametiasutused peaksid „hoolikalt kaaluma võimalust kasutada meetmeid, mis piiravad kaupade vaba liikumist vähem, ning loobuma neist ainult siis, kui on kindlalt tõendatud nende sobimatus taotletava eesmärgi saavutamiseks". [54]

79. Ma ei arva, et sellise range kohustuse saaks vahetult üle kanda ühenduse õigusakti hindamisele ja et seetõttu võiks õigusaktide

50 — 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes (EKL 2001, lk I-5689, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 — *Idem*, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika.

52 — *Idem*, punktid 82–83 ja nendes viidatud kohtupraktika.

53 — 12. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-84/94: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-5755, punktid 50–67, eelkõige punkt 58).

54 — 15. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-320/03: komisjon *vs.* Austria (EKL 2005, lk I-9871, punkt 87). Selles asjas oli küsimus riigi seadusandlikus tegevuses, millega edendati keskkonnakaitset kaupade vaba liikumist kahjustades.

vastuvõtmisel samasugust hoolsust nõuda nii liikmesriikide kui ühenduse ametiasutustelt. Kritiseerida võib seda, et ühenduse õigusaktile kohaldatakse vähem ranget proportsionaalsuse nõuet. Seda võib siiski (vähemalt osaliselt) õigustada asjaoluga, et kui ühenduse õigusakt võetakse vastu ühenduse otsustusprotsessis ja see taotleb ühenduse üldisi huve, siis liikmesriigi õigusakt taotleb üldjuhul riigi huve, mis võivad olla ühenduse huvidega vastuolus. [55]

käesoleval juhul) on valitud „kõige vähem piirav" variant nii, et „tekitatud piirangud" on „vastavuses seatud eesmärkidega". Kui ühenduse institutsioonide poolt õigusloomes tehtud valikuid on Euroopa Kohtus vaidlustatud proportsionaalsuse põhimõttele tuginedes, peavad institutsioonid olema alati suutelised neid valikuid põhjendama.

81. Neil põhjustel leian, et Hispaania väide proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise kohta on osaliselt põhjendatud kahes punktis.

— Mõju analüüsi puudumine

80. Leian siiski, et proportsionaalsuse põhimõte paneb ühenduse institutsioonidele kohustuse veenduda vähemalt selles, et kavandatud meede on esmapilgul sobiv õigusnormidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks, ning olla teadlik sellest, kui piiravad kõnealused meetmed tõenäoliselt on. Vastasel korral ei saa Euroopa Kohus kontrollida, kas ühenduse institutsioonid „[on ületanud] piire, mis asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks on sobivad ja vajalikud", ja kas (kui on olnud võimalik valida mitme sobiva meetme vahel nagu

82. Vaidlus puudub selles, et komisjon ei ole eelnevalt uurinud, milline on kavandatud uue puuvilla abisüsteemi võimalik sotsiaalmajanduslik mõju. Komisjoni ei kohustanud selleks sõnaselgelt ükski ühenduse õiguse norm. Ent nagu Hispaania on Euroopa Kohtus märkinud, ilma et talle oleks selles osas vastuväiteid esitatud, viidi enne teiste põllumajandussektorite reformideks ettepaneku tegemist sarnased mõju-uuringud sellegipoolest nõuetekohaselt läbi. [56]

55 — Sellist seisukohta kaitses kohtujurist F. G. Jacobs esimeses *Journal of Environmental Law* loengus, mille ta pidas University College London'is 24. novembril 2005. Tema loengu tekst avaldatakse peatselt nimetatud ajakirjas.

56 — Vt ka EMSK seisukohad, eespool punkt 21.

83. Komisjon asus kohtuistungil seisukohale, et mõju-uuring ei olnud vajalik, kuna puuvilla abisüsteem on teiste ühiste turukorraldustega võrreldes lihtne (st lihtne mehhanism seab ühendusesisese toetusega hinna sõltuvusse maailmaturuhinnast). Leian, et see on liigne lihtsustamine, mida faktilised asjaolud ei toeta. Maapiirkonna majandus on vastastikusel sõltuvusel põhinev tervik ja põllumajandustoodete esmatöötlemine on oluline kohaliku tööhõive ja sissetulekute seisukohast, kuna kõnealuse toote omadused eeldavad paratamatult, et esmatöötlus peab toimuma kohapeal. Ühenduse seadusandja on tõepoolest juba varem tunnistanud, et puuvilla tootmine ja puuvilla töötlemise esimene etapp (seemnete eemaldamine) on omavahel seotud, kehtestades abisüsteemi, mis toetab nimelt nii puuvillatootjaid kui toorpuuvillatehaseid.

84. Nõukogu jäi kohtuistungil samuti seisukohale, et ta ei olnud kohustatud võtma arvesse reformide mõju toorpuuvillatehastele. Kindlasti on nõukogul üldjoontes õigus, öeldes, et EÜ artikkel 37 ja selle alusel võetavad meetmed hõlmavad põllumajandust, mitte tööstust.

85. Käesolevat asja iseloomustavad siiski teatud erilised asjaolud. EÜ artikli 32 kohaselt tähendavad põllumajandustooted ühises põllumajanduspoliitikas „põllundus-, loomakasvatus- ja kalandustooteid ning nende toodetega otseselt seotud esmatöötlemissaadusi". Euroopa Kohus on „esmatöötlemise" mõiste avaralt määratlenud kohtuotsuses König selliselt, et see „viitab põhisaaduste ja tootmisprotsessi tagajärjel saadud toodete vahelisele selgele majanduslikule sõltuvussuhtele sõltumata sellest, mitu toimingut on sellesse protsessi kaasatud". [57]

86. Seemnete eemaldamine on esimene toiming toorpuuvilla muutmisel tooteks, mida võib turustada edasiseks töötlemiseks ja/või muutmiseks teisteks toodeteks, näiteks tekstiilmaterjalideks. Sellisena ei ole ilmne, et puuvilla, mille seemned on eemaldatud, ei võiks käsitada ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootena. Pealegi toetati 2001. aasta abisüsteemis sõnaselgelt nii puuvillatootjaid kui toorpuuvillatehaseid. [58]

87. Olgu sellega, kuidas on, ent Euroopa Kohtule öeldi — ja nõukogu ega komisjon ei ole seda vaidlustanud —, et puuvillast tuleb seemned eemaldada tootmiskoha lähedal ja enne seda ei või puuvilla kaugele vedada. Seetõttu on selge, et puuvilla tootmisest suurel määral sõltuvuses olevates põllumajanduslikes kogukondades töötlevad puuvilla

57 — 29. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas 185/73: König (EKL 1974, lk 607, punkt 13).

58 — Vt eespool, punktid 10–12.

kohapeal nii põllumajandusettevõtete kui toorpuuvillatehaste töötajad.

88. Uus abisüsteem võib seevastu ohustada kohalike toorpuuvillatehaste majanduslikku jätkusuutlikkust, kuna toetust antakse otse põllumajandustootjatele ja abikõlblikkuse tingimuseks ei ole puuvilla müük toorpuuvillatehastele. Kohaliku toorpuuvilla tootmisvõimsuse kadumine võib asjaomastes piirkondades omakorda põhjustada puuvilla tootmise vähenemist. Kuigi nõustun, et toorpuuvillatehaste saatus ei oleks pidanud uue abisüsteemi kavandamisel olema kesksel kohal, ei ole ma kirjeldatud asjaolusid arvestades veendunud, et selle täielik eiramine oli õiguspärane, ilma et see seaks kahtluse alla kehtestatud meetmete proportsionaalsuse.

89. Mõju-uuringu tegemata jätmine tekitab mitu ilmset küsimust. Kas üldse tugineti millelegi (peale aritmeetiliste põhjuste), kui toodanguga sidumata ja seotud abi vaheliseks suhteks määrati 65%/35% ja kui leiti, et nende kahe komponendi mõju on eesmärgipärane, nii et vajalikud majanduslikud eeldused säilivad ning on tagatud, et puuvilla tootmine võib asjaomastes piirkondades jätkuda? Miks ja kuidas leidsid komisjon ja nõukogu, et kui toetuse üldine tase püsib sama, ent toetuse struktuur ja makseviis muutuvad radikaalselt, ei ole sellel kõrvalmõjusid, mida tuleks hinnata põhjusel, et need võivad olla liiga piiravad?

90. Nii Euroopa Parlament[59] kui EMSK[60] juhtisid tähelepanu plaanitud kava nendele aspektidele, millel võiks nende arvates tõenäoliselt olla oluline negatiivne mõju näiteks piirkonna põllumajanduse tööhõivele. Nad soovitasid teha olulisi muudatusi. Nii soovitas Euroopa Parlament, et toodanguga sidumata ja seotud abi vaheline suhe peaks olema 20%/80%.[61] Konsulteerimismenetluses, millega vaidlustatud määrus vastu võeti, ei olnud komisjonil ja nõukogul õiguslikku kohustust ametlikult või avalikult vastata Euroopa Parlamendi ja EMSK kriitikale. Kuna kõnealused vastuväited hõlmasid kavandatud uue abisüsteemi keskseid küsimusi, oleks sellegipoolest võinud eeldada, et komisjon asub seejärel täpsemalt uurima ettepaneku tõenäolist sotsiaalmajanduslikku mõju (viies näiteks selles etapis läbi mõju-uuringu) ja/või et vaidlustatud määruse preambuli põhjendustes, sellisena nagu määrus vastu võeti, selgitatakse põhjalikumalt seda, miks nõukogu pidas uut süsteemi õigusloomes sobivaks valikuks. Midagi sellist aga ei toimunud.

59 — Vt eespool, punkt 20.
60 — Vt eespool, punkt 21.
61 — Vt eespool, punkt 20.

91. See, et enne radikaalseteks muudatusteks ettepaneku tegemist ei viidud läbi eraldi mõju-uuringut, ei tähenda muidugi seda, et komisjon (ja tema kaudu nõukogu) oli tingimata ebapiisavalt informeeritud kavandatud muudatuste tõenäolisest mõjust selleks, et kehtestada uus süsteem, mis oleks vastanud proportsionaalsuse tingimusele, ja et komisjon oleks pidanud vorminõude tõttu selles etapis eraldi mõju-uuringu läbi viima. Euroopa Kohtule esitatud materjalidest ja kohtuistungil peetud kohtukõnest ilmneb, et käesolevas asjas ei olnud see nii.

92. Lisaks ilmnes komisjoni ja nõukogu kohtuistungil esitatud seisukohtadest, et vaidlustatud määruse vastuvõtmisel oli asjaomaste institutsioonide põhimureks tagada, et uus süsteem oleks kooskõlas eelarvelise neutraalsuse põhimõttega. Nii komisjon kui nõukogu oletasid ilmselt, et kuna ühenduse puuvillasektori abisüsteem oli nende arvates lihtne, siis saavutatakse protokolli nr 4 ja vaidlustatud määruse eesmärgid automaatselt, kui on tagatud, et puuvillasektorisse suunatud ühenduse toetuse kogusumma jääb uue süsteemi raames samaks mis vana süsteemi raames.

93. Hispaania on selle eelduse tõsiselt kahtluse alla seadnud. Ennekõike suutis ta tõendada, et institutsioonid ei võtnud arvesse võimalust, et eelarveliselt neutraalsetel muudatustel võib siiski olla toetuse maksmise uue struktuuri ja mehhanismi tõttu maapiirkonna majandusele selline mõju, mis on vastuolus protokollis nr 4 ja vaidlustatud määruses sedastatud eesmärkide saavutamisega.

94. Kuna mõju-uuringut ei ole läbi viidud, tunduvad teatavad komisjoni ja nõukogu valikud meelevaldsetena. Käesolevas menetluses ei ole nimetatud institutsioonid suutnud neid valikuid veenvalt põhjendada. Eriti väärivad märkimist järgmised kaks asjaolu: see, et institutsioonid ei arvestanud uue süsteemi mõjuga puuvillasektori kohapealsele töötlevale järgtööstusele (st toorpuuvillatehased), ja toodanguga seotud ning toodanguga sidumata abi vahelise konkreetse suhte kindlaksmääramine.

95. Jõudes sellisele järeldusele, soovin selgitada, et ma *ei* nõustu tingimata nende kahe uurimusega, mille Hispaania esitas Euroopa Kohtule. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole lahendada majandusalast vaidlust, mille on tinginud ühest küljest Hispaania ja teisest küljest nõukogu ja komisjoni lahknevad seisukohad. On selge, et need kaks hinnangut on väga erinevad. Kõnealuseid erinevusi oleks tulnud käsitleda *enne* radikaalselt erineva uue abisüsteemi kehtestamist ja mitte pärast seda. Komisjoni sekkumismeetmele lisatud võrdlustabel, millest ilmneb

nisu, maisi ja puuvilla suhteline kulutasuvus teatud maailmaturuhindade korral, ei asenda sellist uuringut.

96. Ma ei ole seetõttu kindel, et nõukogu ja komisjon on piisavalt arvesse võtnud kavandatud uue süsteemi tõenäolist mõju puuvillatootjatele ja kohalikele maakogukondadele, et töötada välja süsteem, mille näitajad ei ole meelevaldsed ja/või mille mõju ei ole potentsiaalselt ebaproportsionaalne. Kuna mõju-uuringut ei ole läbi viidud, on raske mõista, kuidas nõukogu ja komisjon on jõudnud järeldusele, et uus abisüsteem on kõige sobivam meede, millega tagada „sellised majandustingimused, mis sellele põllukultuurile pühendunud piirkondades võimaldaksid jätkata tegevust puuvillasektoris ja vältida puuvilla väljatõrjumist teiste kultuuride poolt", nagu on nõutud vaidlustatud määruses.

— Otseste tööjõukulude arvestamata jätmine

97. Nõukogu lähtub esmalt eeldusest, et kui soovitakse välja selgitada, kas põllumajandustootjad otsustavad kasvatada puuvilla või minna üle muudele põllukultuuridele, tuleb arvestada nii toodanguga seotud kui toodanguga sidumata toetuste kogusummat. Selline käsitlusviis on minu arvates vale. Nagu Hispaania õigesti väidab, kasvatavad põllumajandustootjad puuvilla vaid juhul, kui *toodanguga seotud* toetus koos turuhinnaga toimuvast müügist saadud tuluga muudab puuvillakasvatamise tootmiskulusid arvestades majanduslikult tasuvaks, seda põhjusel, et põllumajandustootjatel on õigus *toodanguga sidumata* toetust saada sõltumata sellest, kas nad kasvatavad puuvilla või mitte.

98. Nõukogu väidab komisjoni esitatud andmetele tuginedes, et puuvillakasvatamise kulud hektari kohta on isegi koristuskulusid arvestades väiksemad kui hektari kohta makstav toodanguga seotud toetus koos müügituluga. Nõukogu väidab, et puuvilla tootmiskulud on kokku 1045 eurot hektari kohta. Ta leiab, et Hispaania põllumajandustootjatele on puuvilla kasvatamine ja koristamine uue abisüsteemi korral alati majanduslikult tasuv, kuna vaidlustatud määruse kohaselt nähti toodanguga seotud toetusena ette 1039 eurot hektari kohta, millele tuleb veel lisada puuvilla müügist saadud tulud, mis on hinnanguliselt 744 eurot hektari kohta.

99. Nõukogu ei võta (nii nagu komisjon) puuvilla kasvatamis- ja koristamiskulude puhul siiski arvesse tööjõuga seotud püsiku-

lusid.[62] Komisjon märkis kohtuistungil, et tööjõuga seotud püsikulude arvesse võtmisel tekkis metodoloogilisi probleeme. Hispaania vaidlustab resoluutselt kõnealuse seisukoha ja väidab, et nõukogu arvestusest väljajäetud tööjõukulud olid ligikaudu 630 eurot hektari kohta, mida ei ole ka vaidlustatud. Kui arvestada nimetatud kulusid, väheneb põllumajandustootjate puuvillakasvatusest ja -müügist saadav brutokasum tasemele, mis ei ole majanduslikult tingimata enam nii atraktiivne, et nad kasvataksid puuvilla.

100. Analüüsimata üksikasjalikult kõigi poolte esitatud arvandmeid, tundub mulle, et kui puuvill on tõepoolest tööjõumahukas põllukultuur (nagu väidab Hispaania, ilma et nõukogu oleks seda vaidlustanud), peab tööjõu kogukulu, st nii hooajaline kui püsikulu, paratamatult moodustama olulise osa kogukuludest. Tööjõukulud peavad seega mõjutama põllumajandustootjate otsust, kas kasvatada ja koristada puuvilla või mitte.

101. Käesolevas menetluses ei ole nõukogu ega komisjon esitanud tõendeid, mis oleksid ümber lükanud Hispaania hinnangul tekkivad tööjõukulud. Nad ei ole ka tõendanud, et tööjõu püsikulud moodustaksid puuvilla tootmise puhul ebaolulise osa tööjõu kogukulust ja et neid kulusid võib seetõttu põhjendatult eirata. Sellest tuleneb, et kuna nõukogu ei arvestanud kõnealuseid tööjõukulusid ja nende võimalikku mõju põllumajandustootjate otsustele, kas kasvatada puuvilla või minna üle teistele põllukultuuridele, on ta vaidlustatud määruse vastuvõtmisel teinud ilmse kaalutlusvea. Seega on nõukogu rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet.

— Järeldus seoses proportsionaalsuse põhimõttega

102. Vaidlustatud määruses sedastatud eesmärk on tagada majanduslikud tingimused, mis sellele põllukultuurile pühendunud piirkondades võimaldaksid jätkata tegevust puuvillasektoris ja vältida puuvilla väljatõrjumist teiste kultuuride poolt.[63] Kehtestades uue abisüsteemi, uurimata enne muudatuse tõenäolist mõju puuvillasektorile tervikuna (ja eelkõige arvestamata mõju, mida uus süsteem võib avaldada toorpuuvillatööstusele ja seetõttu ka puuvilla tootmisele, ja põhjendamata toodanguga sidumata ning toodanguga

62 — Hooajalisi tööjõukulusid on seevastu arvesse võetud.

63 — Vt eespool, punkt 24.

seotud abi vahel valitud suhet 65%/35%), on nõukogu teinud valikuid, mille meelevaldsus rikub proportsionaalsuse põhimõtet. Kuna nõukogu ei arvestanud toodanguga seotud abi suuruse määramisel tööjõu püsikulusid, on ta teinud ilmselge kaalutlusvea. Tuginedes nimetatud kahele põhjusele, jõuan järeldusele, et nõukogu ei ole tõendanud, et uus abisüsteem hõlmab „sobivaid ja vajalikke" meetmeid taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Vaidlustatud määrus ei ole selles osas kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Hispaania hagi on seega põhjendatud.

104. Loomulikult on sellel tõsised tagajärjed. Uus süsteem jõustus 2006. aasta jaanuaris. Põllumajandustootjad on tõenäoliselt kohandanud oma tootmisstrateegiaid, eeldades, et kohaldada tuleb uue abisüsteemi tingimusi. Need liikmesriigid, keda uus süsteem puudutab, on arvatavasti juba võtnud meetmeid uue abisüsteemi rakendamiseks. Samuti vajavad nõukogu ja komisjon piisavalt aega uut süsteemi asendava abisüsteemi kehtestamiseks.

— Tühistamise ulatus

103. Hispaania väidab õigesti, et artikli 110b tühistamine muudaks kõik muud uut puuvilla abisüsteemi reguleerivad sätted tarbetuks. Seetõttu tundub mulle, et Euroopa Kohus peaks, nagu Hispaania on taotlenud, tühistama ka määruse nr 1782/2003 IV jaotise 10a peatüki („Põllukultuurist sõltuvad toetused puuvilla jaoks"). Tegelikult tähendab see uue puuvilla abisüsteemi tühistamist.

105. Kui Euroopa Kohus peaks otsustama tühistada vaidlustatud määruse kõnealused osad, peab ta õiguskindluse huvides ja selleks, et vältida õiguslikku tühimikku, millel oleks ilmsed negatiivsed tagajärjed nii kõnealuste avalike kui erahuvide seisukohast, kasutama EÜ artikli 231 teise lõigu kohaseid volitusi ja sätestama, et tühistatud sätteid kohaldatakse jätkuvalt kuni Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks võetud uue ühenduse meetme jõustumiseni, mis peab toimuma mõistliku aja jooksul. [64]

64 — Vt kohtuasjade sarja, mis algab 5. juuni 1973. aasta otsusega kohtuasjas 81/72: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1973, lk 575) ja lõpeb 10. jaanuari 2006. aasta otsusega kohtuasjas C-178/03: komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu (EKL 2006, lk I-107, punktid 61–65).

Ettepanek

106. Lähtudes eeltoodust teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— Tühistada määruse nr 1782/2003 IV jaotise 10a peatükk, mis lisati määrusega nr 864/2004, proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise tõttu;

— Kohaldada määruse nr 1782/2003 IV jaotise 10a peatükki, mis lisati määrusega nr 864/2004, kuni mõistliku aja jooksul ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega seda asendavate uute sätete vastuvõtmiseni;

— Jätta Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud tema enda kanda ja mõista talt välja Hispaania kohtukulud;

— Jätta Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud tema enda kanda.