KOHTUJURISTI ETTEPANEK
VERICA TRSTENJAK
esitatud 24. juunil 2010[1]

1. EÜ artikli 234[2] alusel esitatud eelotsusetaotlusega soovib Finanzgericht Hamburg (Hamburgi maksukohus, edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus") teada, kas proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas, et perekonda *Agaricus* kuuluvate konserveeritud seente, st šampinjonide puhul (edaspidi ka „šampinjonikonservid"), mis on ettenähtud kvoodi väliselt ühendusse imporditud Hiina Rahvavabariigist, kohaldatakse koguselist tollimaksu 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta.

2. Euroopa Kohtul on ka varem olnud võimalik asuda seisukohale küsimuses, mis puudutab kolmandatest riikidest imporditud šampinjonikonservidele lisamaksude kohaldamise kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega.[3] Ent nende lisamaksude puhul oli tegemist ühenduse autonoomsete põllumajandusmaksudega. Käesolevas eelotsusetaotluses esitatakse küsimus, kas kriteeriume, mida Euroopa Kohus kasutas autonoomsete põllumajandusmaksude hindamisel, saab üle kanda ka asjaomaste lisamaksude asemel kohaldatavatele koguselistele tollimaksudele, mille suurus vastab Maailma Kaubandusorganisatsiooni (edaspidi „WTO") raames läbiräägitud ja kokkulepitud tollimaksu ülemmäärale.

1 – Algkeel: saksa.

2 – Vastavalt 13. detsembri 2007. aasta Lissaboni lepingule, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut (ELT C 306, lk 1), reguleerib eelotsusemenetlust nüüd ELTL artikkel 267.

3 – Vt 15. juuli 1982. aasta otsus kohtuasjas 245/81: Edeka Zentrale (EKL 1982, lk 2745); 12. aprilli 1984. aasta otsus kohtuasjas 345/82: Wünsche (EKL 1984, lk 1995); 16. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-24/90: Werner Faust (EKL 1991, lk I-4905); 16. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-25/90: Wünsche (EKL 1991, lk I-4939); 16. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-26/90: Wünsche (EKL 1991, lk I-4961); 4. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-295/94: Hüpeden (EKL 1996, lk I-3375) ja 4. juuli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-296/94: Pietsch (EKL 1996, lk I-3409).

I. Kohaldatav õigus

A. *Rahvusvaheline kaubandusõigus*

3. Nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega nr 94/800/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994)[4], ühines ühendus WTO-lepinguga ning erinevate mitme- ja mõnepoolsete lepingutega. Mitmepoolsete lepingute hulka kuuluvad nt 1994. aasta üldine tolli- ja kaubanduskokkulepe (edaspidi „GATT 1994")[5] ja põllumajandusleping[6].

4. GATT 1994 hõlmab ka 1947. aasta üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (edaspidi „GATT 1947") sätteid, mille hulka kuulub eeskätt GATT 1947 artikli I lõikes 1 sisalduv enamsoodustusrežiimi klausel. Enamsoodustusrežiimi klausli kohaselt tuleb mis tahes soodustus, privileeg või immuniteet, mille lepinguosaline on taganud teiselt maalt pärinevale või teisele maale suunatud tootele, tagada viivitamata ja tingimusteta samasugusele tootele, mis pärineb mis tahes teise lepinguosalise territooriumilt või on suunatud mis tahes teise lepinguosalise territooriumile.

5. GATT 1947 artikkel II reguleerib WTO liikmete kontsessioonide loendeid. Selle artikli lõike 1 punkt a sätestab:

„Kaubanduse valdkonnas tagab iga lepinguosaline teistele lepinguosalistele kohtlemise, mis ei ole vähem soodne kui käesolevale kokkuleppele lisatud asjaomase loendi vaatlusaluses osas ettenähtud kohtlemine."

6. Põllumajanduslepingu artikkel 4 reguleerib turulepääsu ja sätestab:

„1. Loendites sisalduvad turulepääsukontsessioonid puudutavad tariifide sidumist ja

4 – EÜT L 336, lk 1; ELT eriväljaanne 11/21, lk 80.
5 – EÜT L 336, lk 20; ELT eriväljaanne 11/21, lk 91.
6 – EÜT L 336, lk 22; ELT eriväljaanne 11/21, lk 105.

vähendamist ning teisi siin määratletud turulepääsuga seotud kohustusi.

2. Liikmed ei säilita, kasuta ega võta uuesti kasutusele ühtki seda laadi meedet[1], mida on nõutud muuta tavaliseks tollimaksuks, kui artiklis 5 ja lisas 5 ei ole sätestatud teisiti."

7. Artiklis 4 mõiste „meetmed" kohta käiv 1. joonealune märkus on sõnastatud järgmiselt:

„Need meetmed hõlmavad kvantitatiivseid impordipiiranguid, muutuvaid impordimakse, minimaalseid impordihindu, suvalist importkaupade litsentsimist, riiklike kaubandusettevõtete kaudu säilitatavaid tolliväliseid meetmeid, vabatahtlikke ekspordipiiranguid ja samalaadseid piirimeetmeid peale tavaliste tollimaksude [...]"

8. Põllumajanduslepingu artikkel 5 näeb ette klausli erikaitse kohta seoses põllumajandussaaduste impordiga. Kaitseklauslile tuginemise eeltingimusena peavad asjaomased tooted olema kohustuste loendis tähistatud lühendiga „SSG". Ühenduse kohustuste loendites ei ole KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvad kaubad selle lühendiga tähistatud.

9. Uruguay voorus kohustus ühendus kohaldama KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvatele 62 660 tonni suuruse kvoodiga hõlmatud kaupadele üksnes 23-protsendilist väärtuselist tollimaksu. Peale selle kohustus ühendus nimetatud kvoodi väliselt piirduma 18,4-protsendilise väärtuselise tollimaksu ja 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamisega. Nimetatud kohustused on sätestatud ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites. Hiina Rahvavabariik on WTO liige

alates 1. detsembrist 2001. Ühendus suurendas KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade puhul Hiina Rahvavabariigile ette nähtud kvooti alates 2007. aasta 1. jaanuarist 23 750 tonnini. [7]

B. *Ühenduse õigus* [8]

10. EÜ artikli 33 lõike 1 kohaselt on ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid järgmised:

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

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

c) stabiliseerida turud;

d) tagada toiduainetega varustamine;

e) tagada mõistlikud tarbijahinnad."

11. Vastavalt nõukogu 23. juuli 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta [9] – muudetud nõukogu 31. jaanuari 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 254/2000,

7 – Vt nõukogu 20. märtsi 2006. aasta otsus nr 2006/398/EÜ, mis käsitleb kirjavahetuse vormis lepingu sõlmimist Euroopa Ühenduse ja Hiina Rahvavabariigi vahel vastavalt üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) 1994 artikli XXIV lõikele 6 ja artiklile XXVIII seoses kontsessioonide muutmisega Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi loendis nende Euroopa Liiduga ühinemise käigus (ELT L 154, lk 22).

8 – Käesolevas ettepanekus kasutatakse mõistet „ühenduse õigus", kui *ratione temporis* on veel kohaldatav ühenduse õigus, mitte liidu õigus.

9 – EÜT L 256, lk 1; ELT eriväljaanne 2/2, lk 382.

millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta[10] (edaspidi „muudetud määrus nr 2658/87") – artikli 1 lõikele 1 võtab komisjon kasutusele kombineeritud nomenklatuuri (edaspidi „KN"). Muudetud määruse nr 2658/87 artikli 1 lõike 3 esimese lause kohaselt sisaldub kombineeritud nomenklatuur I lisas. Sama lõike teise lause kohaselt on nimetatud lisas sätestatud eeskätt ühise tollitariifistiku tollimaksumäärad.

12. Muudetud määruse nr 2658/87 artikli 12 lõige 1 sätestab:

„Komisjon võtab igal aastal määruse vormis kooskõlas artikliga 1 vastu koondnomenklatuuri [mõiste „koondnomenklatuur" asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „kombineeritud nomenklatuur"] täieliku variandi koos tollimaksumääradega, nagu see tuleneb nõukogu või komisjoni poolt vastuvõetud meetmetest. Nimetatud määrus avaldatakse hiljemalt 31. oktoobril Euroopa Ühenduste Teatajas ja seda kohaldatakse alates järgneva aasta 1. jaanuarist."

13. Muudetud määruse nr 2658/87 artikli 9 lõike 2 esimese taande kohaselt ei muuda see tollimaksumäärasid.

14. Muudetud määruse nr 2658/87 I lisa asendati 1. jaanuarist 2006 komisjoni 27. oktoobri 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1719/2005, millega muudetakse tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühist tollitariifistikku käsitleva nõukogu määruse (EMÜ) nr 2658/87 I lisa[11].

15. Määruse nr 1719/2005 I lisa esimene osa sisaldab eelsätteid, mille hulka kuulub kasutatud tähiste ja lühendite loend. Selle kohaselt on lühendil „kg/net eda" tähendus „vedelikuta netomassi kilogramm".

16. Sama lisa teine osa sisaldab käesolevas asjas ajaliselt kohaldatavat ühist tollitariifistikku. Ühise tollitariifistiku grupp 20 hõlmab tooteid köögi- ja puuviljadest, marjadest, pähklitest või muudest taimeosadest. Selles peatükis sisalduvad järgmised rubriigid:

10 – EÜT L 28, lk 16; ELT eriväljaanne 2/9, lk 357.

11 – ELT L 286, lk 1.

KN-i kood	Kauba kirjeldus	Kokkuleppeline tollimaksumäär (%)	Täiendav mõõtühik
1	2	3	4
2003	Seened ja trühvlid, v.a äädika või äädikhappega valmistatud või säilitatud:		
2003 10	– seened perekonnast Agaricus		
2003 10 20	– – lühiajaliseks säilitamiseks konserveeritud, täielikult keedetud	18,4 + 191 eurot 100 kg/net eda kohta(1)	kg/net eda
2003 10 30	– – muud	18,4 + 222 eurot 100 kg/net eda kohta(1)	kg/net eda

17. 1. joonealune märkus on sõnastatud järgmiselt:

„Ühepoolse meetmena makstakse koguselist tollimaksu vedelikuta netomassi alusel.”

18. Komisjoni 26. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1864/2004, millega avatakse kolmandatest riikidest imporditavate konserveeritud seente tariifikvoodid ja sätestatakse nende haldamine,[12] määrab kindlaks kvoodid, mille piires antakse turulepääs soodustingimustel. Kõnealust määrust on muudetud komisjoni 7. detsembri 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1995/2005, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1864/2004, millega avatakse kolmandatest riikidest imporditavate konserveeritud seente tariifikvoodid ja sätestatakse nende haldamine[13] (edaspidi „muudetud määrus nr 1864/2004”), ning määruse põhjendused 1, 7 ja 10 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay vooru osana sõlmitud põllumajanduslepinguga [...] kohustus ühendus teatavatel tingimustel avama alates 1. juulist 1995 ühenduse

12 – ELT L 325, lk 30.

13 – ELT L 320, lk 34.

tariifikvoodid CN-koodide 07119040, 20031020 ja 20031030 alla kuuluvate *Agaricus* perekonna konserveeritud seente liikide suhtes.

negatiivsetest mõjudest ühenduse tootjatele. Sel otstarbel tuleks veelgi ulatuslikumalt soodustada importijatevahelist konkurentsi ning vähendada importijate halduskulusid."

[...]

(7) Ilma et see kahjustaks üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT 1994) artikli XXIV lõikele 6 vastavate läbirääkimiste tulemusi, ning säilitamaks väljakujunenud kaubavoogusid ja kindlustamaks, et ühenduse turg jääb uutele kolmandate riikide tarnijatele avatuks, tuleks tariifikvootide süsteemi järgi ühendusse imporditavate *Agaricus* perekonda kuuluvate konserveeritud seente koguste puhul võtta arvesse Bulgaaria ja Rumeeniaga sõlmitud Euroopa lepingutes sätestatud soodustusi. [...]

19. Kõnealuse määruse artikli 1 lõige 1 näeb muu hulgas ette tariifikvoodi KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate konserveeritud šampinjonide impordiks. Määruse artikli 1 lõike 2 esimese lõigu kohaselt on KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade puhul kohaldatava väärtuselise tollimaksu määr 23%.

[...]

(10) Kõnealuste toodete osas peaks ühenduse turul olema jätkuvalt stabiilsete hindadega tarnitud piisav tootekogus, ning samas tuleb vältida tarbetuid turuhäireid tulenevalt tõsistest hinnakõikumistest ja

20. Nõukogu 27. juuni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 980/2005 üldiste tariifsete soodustuste kava kohaldamise kohta [14] artikli 1 lõige 1 näeb ette üldiste tariifsete soodustuste kava. Lõike 2 kohaselt hõlmab see kava üldist korda ning erikordasid. Määruse artikli 2 kohaselt on soodustatud riigid loetletud I lisas.

14 – ELT L 169, lk 1.

I lisas on Hiinat nimetatud riigina, kelle suhtes kohaldatakse üldist korda. Määruse artikli 4 kohaselt on II lisas loetletud üldise korraga hõlmatud tooted. II lisas on nimetatud ühise tollitariifistiku grupp 20, mis hõlmab ka KN-i alamrubriiki 2003 10 30.

22. II lisa kohaselt liigitatakse ühise tollitariifistiku gruppi 20 kuuluvad tooted tundlikeks.

II. Asjaolud

21. Määruse artikli 7 lõike 2 esimene lause ja lõige 5 sätestavad:

„2. Ühise tollitariifistiku väärtuselist tollimaksu vähendatakse II lisas loetletud tundlike toodete suhtes 3,5 protsendipunkti võrra. [...]

[...]

5. Kui ühise tollitariifistiku maksumäärad II lisas loetletud tundlike toodete suhtes sisaldavad väärtuselisi ja koguselisi tollimakse, siis koguselisi tollimakse ei vähendata."

23. Äriühing, mille omanik on Barsoum Chabo (edaspidi „põhikohtuasjas kaebuse esitaja"), esitas 6. märtsil 2006 tollideklaratsiooni taotlusega lubada vabasse ringlusse 1000 kasti Hiina Rahvavabariigis toodetud seenekonserve. Kaup klassifitseeriti KN-i rubriigi 2003 „seened, konserveeritud ilma äädikata soolvees" alamrubriiki 2003 90 00 (muud kui perekonda *Agaricus* kuuluvad seened). Kaup lubati vastavalt tollideklaratsioonile vabasse ringlusse ja selle suhtes kohaldati 14,9-protsendilist väärtuselist tollimaksu.

24. Enne 6. märtsi 2006 oli põhikohtuasjas kaebuse esitajale kuuluv äriühing juba esitanud tollideklaratsiooni samasuguste omadustega kaupade kohta. Seoses varasema impordiga oli teostatud tollikontroll. Selle

tollikontrolli raames koostatud klassifitseerimisekspertiis näitas, et kõnealuse varasema impordi puhul ei olnud tegemist KN-i alamrubriiki 2003 90 00 kuuluvate kaupadega. Ekspertiisiakti kohaselt oli pigem imporditud KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvaid konserveeritud šampinjone.

III. Menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus

26. Põhikohtuasjas kaebuse esitaja esitas 9. jaanuaril 2008 kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Selles palub ta tühistada 21. veebruari 2007. aasta otsus, mis oli jäetud 7. detsembri 2007. aasta vaideotsusega muutmata. Kaebuse esitaja tugineb muu hulgas sellele, et koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta on ebaproportsionaalne, kuna tähendab sisuliselt impordikeeldu. Põhikohtuasja vastustaja palub jätta kaebus rahuldamata. Tema arvates ei ole koguseline tollimaks kaitsemeede, vaid tavapärane tollimaks. Samuti ei saa seda võrdsustada impordikeeluga.

25. Hauptzollamt Hamburg-Hafen (edaspidi „põhikohtuasja vastustaja") esitas 27. veebruari 2007. aasta otsusega põhikohtuasjas kaebuse esitajale 6. märtsil 2006 imporditud kauba eest 27 507,13 euro suuruse imporditollimaksu nõude. Seejuures liigitas põhikohtuasja vastustaja konserveeritud seened kaupade klassifitseerimise ekspertiisi alusel KN-i alamrubriiki 2003 10 30 ja kohaldas 14,9-protsendilist väärtuselist tollimaksu, millele lisandus koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta. Selle otsuse peale esitas põhikohtuasjas kaebuse esitaja 5. märtsil 2007 vaide, mis jäeti 7. detsembri 2007. aasta vaideotsusega rahuldamata.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu järelduste kohaselt tuleb imporditud seenekonservid liigitada KN-i alamrumbriiki 2003 10 30. Seetõttu tuleb kohaldada selle KN-i alamrubriigi puhul kehtivat tollimaksumäära. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski, kas sellest rubriigist tulenev tollimäär on kehtiv. Kohus küsib, kas koguselist tollimaksu 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta saab pidada proportsionaalseks. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus

kohtuotsusele Wünsche (C-26/90) [15] ja kohtuotsusele Pietsch [16]. Nendes otsustes leidis Euroopa Kohus, et kolmandatest riikidest imporditud šampinjonikonservidele ühisturu toimimise häirete kõrvaldamiseks kehtestatud lisamaksud olid liiga kõrged ning seetõttu ebaproportsionaalsed.

28. Tekib küsimus, kas kõnealust kohtupraktikat saab üle kanda koguselisele tollimaksule 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta. Ülekantavuse kasuks räägib asjaolu, et sarnaselt lisamaksudele on koguseline tollimaks ühenduse tootjate kasuks võetud kaitsemeede. Koguseline tollimaks, mida kohaldatakse määrusega nr 1864/2004 avatud kvoodi väliselt imporditavatele šampinjonikonservidele, peab tasakaalustama Hiina Rahvavabariigis toodetud šampinjonikonservide kulueelise. Koguselise tollimaksu määr on kaitsemeetme tõhususe tagamiseks vajalikust määrast tunduvalt kõrgem. Koguseline tollimaks tähendab seega faktiliselt impordikeeldu ja importijate suhtes majandusliku sanktsiooni kohaldamist. See on nii ka juhul, kui võetakse arvesse kvalitatiivsetest erinevustest tulenevaid hinnakõikumisi.

29. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sisseostuhind, mida pidid maksma Hiina Rahvavabariigis toodetud šampinjonikonservide importijad, oli kõnealusel ajavahemikul 0,93 eurot 1 kg kohta. Prantsusmaal toodetud 1. kvaliteediklassi šampinjonikonservide hind oli 2007. aasta juunis 2,70 eurot 1 kg kohta. Ühenduses toodetud 2. kvaliteediklassi viilutatud šampinjonikonservide hind oli 2006. aasta juunis 2,70 eurot 1 kg kohta. Koguseline tollimaks on 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta, seega ümberarvutatult 2,22 eurot 1 kg kohta.

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellele, et koguseline tollimaks moodustab rohkem kui 200% Hiina Rahvavabariigi šampinjonikonservide impordihinnast. Lisaks sellele on see üldjuhul suurem kui ühenduse

15 – Viidatud eespool 3. joonealuses märkuses.
16 – Viidatud eespool 3. joonealuses märkuses.

tootmishinna ja Hiina Rahvavabariigi impordihinna vahe. Koguselise tollimaksu määr ei muutu ka eri kvaliteediklassidest olenevalt.

artiklis 23 määratud tähtajaks kirjalikud märkused.

33. Kohtuistung toimus 29. aprillil 2010 ja sellel osalesid põhikohtuasjas kaebuse esitaja, Itaalia valitsuse, nõukogu ja komisjoni esindajad.

IV. Eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

31. Tulenevalt kahtlustest koguselise tollimaksu kooskõla osas proportsionaalsuse põhimõttega esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus 13. mai 2009. aasta eelotsusetaotlusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 15. juunil 2009, järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas dumpinguvastasest tollimaksumäärast ja tollimaksu soodusmäärast tulenev 222 euro suurune täiendav tollimaks kauba 100 kg netokaalu kohta, mis kuulub tasumisele perekonda *Agaricus* kuuluvate konserveeritud seente (KN-i alamrubriik 2003 10 30) impordilt, on tulenevalt vastuolust proportsionaalsuse põhimõttega kehtetu?"

32. Põhikohtuasjas kaebuse esitaja, nõukogu ja komisjon esitasid Euroopa Kohtu põhikirja

V. Poolte peamised väited ja argumendid

34. *Põhikohtuasjas kaebuse esitaja* arvates on KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvatele kaupadele kohaldatav koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta ebaproportsionaalne.

35. Esmalt takistab nii kõrge tollimaks Hiina Rahvavabariigis toodetud šampinjonide müüki ühenduses. Hiina šampinjonid on tarbija arvates tunduvalt madalama kvaliteediga kui ühenduse šampinjonid. Hiina šampinjone saab ühenduses müüa vaid siis, kui nende hinnad on ühenduse šampinjonide hindadest tunduvalt madalamad. 100 kg vedelikuta

netomassi kohta 222 euro suuruse tollimaksu kohaldamise korral ei ole sellist hinda võimalik kehtestada. Peale selle saab šampinjonikonserve üsnagi lihtsalt liigitada kvaliteediklassidesse. Lisaks tuleb leebema meetmena kõne alla ühenduse tootjatele toetuste maksmine, et alandada ühenduses toodetud seente hinda. Madalama tollimaksu kohaldamine oleks kooskõlas ka ühise põllumajanduspoliitika eesmärgiga pakkuda tarbijatele mõistlike hindadega tooteid.

36. Komisjoni esitatud andmetest nähtub, et koguseline tollimaks on oma ülesande koos väärtuselise tollimaksu ja tariifikvootidega juba täitnud. Tõsiseid häireid ühenduse šampinjonituru toimimises ei ole enam karta. Tollimaksu kohaldamine on pealegi vastuolus ühise põllumajanduspoliitika eesmärgiga tõsta tootlikkust ja kasutada optimaalselt tootmistegureid.

37. *Itaalia valitsuse* arvates on KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade puhul 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

38. Koguselise tollimaksu eesmärk on kaitsta šampinjonide tootjaid ühenduses. Koguselise tollimaksu kohaldamine hoiab ühenduse turul ära šampinjonide hinna väga suure languse Hiina Rahvavabariigist importimisel. Seega on koguseline tollimaks eesmärgi saavutamiseks sobiv. Koguselise tollimaksu kohaldamine on ka vajalik. Šampinjone ei ole võimalik liigitada kvaliteediklassidesse. Kuna asjaomase kauba puhul on tarbija seisukohast tegemist šampinjonikonservidega, tuleb lähtuda kõrgeima kvaliteediklassi hinnast. Madalamatele kvaliteediklassidele madalamate hindade kehtestamise tagajärjel hakkaksid tarbijad eelistama madalama klassi tooteid. Koguseline tollimaks ei tähenda ka faktilist impordikeeldu. Esiteks on koguselise tollimaksu eesmärk hoida ära liigne import kolmandatest riikidest. Teiseks tuleb tõdeda, et Hiina Rahvavabariigist imporditakse

šampinjone ühendusse nagunii ka ettenähtud kvoodi väliselt. Seega ei olnud koguselisel tollimaksul faktilise impordikeeluga võrreldavat toimet.

39. *Nõukogu* arvates on KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvatele kaupadele kohaldatav koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

40. Kohtuotsustes, millele tugineb põhikohtuasjas kaebuse esitaja, oli tegemist autonoomsete põllumajandusmaksudega. Need olid ühenduse ühepoolsed kaitsemeetmed, mille eesmärk oli stabiliseerida ühenduse toodete hinnad. Seda eesmärki arvestades oli autonoomsete põllumajandusmaksude puhul võimalik ja ka vajalik võtta lisamaksude suuruse kindlaksmääramisel sihipäraselt arvesse hindu kolmandates riikides ja erinevaid kvaliteediklasse.

41. Koguselisel tollimaksul on teistsugune olemus, teistsugused raamtingimused ja teistsugused eesmärgid. Seetõttu ei saa autonoomseid kaitsemeetmeid puudutavat kohtupraktikat üle kanda koguselisele tollimaksule. Koguselise tollimaksuga taotletakse lisaks põllumajanduspoliitilistele eesmärkidele ka kaubanduspoliitilisi eesmärke. Põllumajanduspoliitikat silmas pidades peab tollimaks tagama, et ühenduse tootjad saavad oma tooteid müüa hindadega, mis tagavad neile kohase elatustaseme. Ühtlasi tuleb tagada tarbijate piisav varustatus kaupadega ja anda tarbijatele kontrollitud tingimustel mõistlik juurdepääs kolmandatest riikidest pärinevatele toodetele. Kui taotletaks vaid ühenduse tootjate kaitset, oleks võidud võtta ka kaugemale minevaid meetmeid. Ent koguselise tollimaksuga taotleb ühendus ka kaubanduspoliitilisi eesmärke. Kaubanduspoliitilisi eesmärke silmas pidades on ühendus oma tegutsemisruumi märkimisväärselt kitsendanud. Muutuva suurusega põllumajandusmaksud on nende läbipaistmatu olemuse tõttu teadlikult kaotatud. Lisaks ei tohi enam kohaldada ühenduse kohustuste loendis ette nähtud ülemmääradest kõrgemaid tollimakse.

42. Šampinjonikonservidele kohaldatava koguselise tollimaksu puhul lepiti kokku määr, mis oli *de facto* võrdne selle ajani kehtinud *status quo*ga, mille nõukogu oli kehtestanud 1980. aastate alguses. Kuigi määr on küllaltki

kõrge, ei ole koguselineTollimaks ebaproportsionaalne. Esmalt tuleb arvestada, et nõukogu ei ole kohustatud kohtlema ühenduse tootjaid ja kolmandate riikide tootjaid võrdselt ega tagama kolmandate riikide tootjatele pääsu ühenduse turule tingimustel, mis võimaldaksid neil ühenduse tootjatega konkureerida. Peale selle seataks kolmandate riikide tootjad ebasoodsamasse olukorda vaid niivõrd, kuivõrd see on vajalik ühenduse põllumajandus- ja kaubanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Koguselise tollimaksu määr peab olema hoiatava toimega. Lisaks tuleb arvestada WTO raames peetavate läbirääkimiste süsteemi loogikat, mida iseloomustab vastastikku tagatud turulepääsu silmas pidades *do ut des*-põhimõte. Kokkulepitud tollimaksude ülemmäärasid, mis kehtivad tähtajatult kõikide WTO liikmesriikidest imporditud kaupade suhtes, ei tohi ületada. Kokkulepitud tollimaksumäärade üle uute läbirääkimiste pidamine on aeganõudev ja kulukas. Hinnakõikumised on väga suured ja sellest tulenevalt on erinevad ka ühenduse kaupade ja Hiina Rahvavabariigist imporditud kaupade hinnad. Seetõttu on kokku lepitud koguselise tollimaksu määr, mis peab tagama, et hinnakõikumised koguselise tollimaksu toimet juba peatselt ei neutraliseeri.

43. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et šampinjonikonservide impordi terviksüsteem saavutas oma eesmärgi. Sellega seoses ei tohi jätta tähelepanuta, et on olemas tariifikvoot, mille raames võimaldatakse hõlpsam turulepääs. Võttes arvesse ühenduse toodangu (kuigi aeglustatud) vähenemist, võib koguni esitada küsimuse, kas kokkulepitud koguselise tollimaksu ülemmäär ei ole põllumajanduspoliitilisi eesmärke silmas pidades mitte liiga madal.

44. Koguselist tollimaksu ei muuda ebaproportsionaalseks ka asjaolu, et selle määr ei olene kvaliteediklassidest. Eri kvaliteediklasside vahel on nimelt asendusefekt. Kvaliteediklasside alusel vahetegemise puhul esineb lisaks oht rikkuda õiguskindluse ja ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtet. Selline hinnaerinevuste sihipärast tasakaalustamist taotlev vahetegemine ei ole kooskõlas ka ühenduse kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelisest kaubandusõigusest. Vahetegemine kvaliteediklasside alusel tooks pealegi kaasa liigse koormuse tolliasutustele ja kõigile tolliga seotud isikutele.

45. Lõpuks viitab nõukogu sellele, et Euroopa Kohtu järeldus, mille kohaselt on koguseline tollimaks vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, nõrgestab ühenduse seisundit WTO-s. Ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites sisalduvad tollimäärad põhinevad läbirääkimistel ja seega WTO liikmesriikide vastastikustel mitmepoolsetel kontsessioonidel. Kui ühendusele esitataks nõue anda kolmandates riikides toodetud šampinjonikonservide pääsuks ühenduse turule ühepoolselt soodsamaid tingimusi kui mitmepoolsetel läbirääkimistel kokku lepitud, ei õnnestuks ühendusel ilmselt vastutasuks välja kaubelda soodsamaid tingimusi enda toodete pääsuks asjaomaste kolmandate riikide turgudele.

46. Ka *komisjoni* arvates on KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvatele kaupadele kohaldatav koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

47. Komisjon viitab esmalt sellele, et kohtupraktika, millele tugineb eelotsusetaotluse esitanud kohus, puudutas ühenduse autonoomseid kaitsemeetmeid enne WTO loomist ja põllumajanduslepingu jõustumist. Enne põllumajanduslepingu jõustumist oli ühendusel õigus kohandada ühenduse tööstuse kaitseks tollimakse ja võtta ka muid meetmeid, mis ei olnud seotud tollitariifistikuga. Seda kohtupraktikat ei saa aga üle kanda koguselisele tollimaksule.

48. Koguseline tollimaks on vaid üks osa kolmandates riikides toodetud šampinjonikonservide importi reguleerivast terviksüsteemist. Selle terviksüsteemiga taotletakse ühelt poolt põllumajanduspoliitilisi eesmärke, mis on seotud asjaomase ühise turukorraldusega. Üks põllumajanduspoliitiline eesmärk on tagada kvoodi avamisega šampinjonikonservide asjakohane pakkumine ühenduse turul. Järgmine põllumajanduspoliitiline eesmärk on kujundada seda asjakohast pakkumist vastavalt turu nõuetele, pidades silmas pakkumist ja nõudlust. Lõpuks taotletakse põllumajanduspoliitilist eesmärki hoida ära ühenduse toodetele avalduv kahjulik mõju, mis võib tuleneda sellest, et kolmandatest riikidest imporditakse šampinjonikonserve ühendusse ka ettenähtud kvoodi väliselt.

49. Teiselt poolt taotletakse ka kaubanduspoliitilisi eesmärke. Uruguay voorus kaotati põllumajandusmaksud ja lepiti kokku põllumajandustoodetele seotud tollimaksude kohaldamises. Peale selle oli eesmärk alandada põllumajandussaadustelt sissenõutavaid imporditollimakse. Terviksüsteemi väljakujundamisega täitis ühendus ka need kohustused.

50. Lisaks viitab komisjon sellele, et ühenduse institutsioonid peavad ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kaubanduspoliitika valdkondades tegema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid otsuseid. Nendes valdkondades on ühendusel seega lai kaalutlusõigus. Seetõttu tuleb koguselise tollimaksu proportsionaalsuse kontrollimise raames uurida vaid seda, kas see on taotletud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv. Kohtuliku kontrolli selline piiramine on nõutav ka seetõttu, et püstitatud eesmärkide elluviimisel peab ühenduse seadusandja põllumajanduspoliitilised ja kaubanduspoliitilised eesmärgid tasakaalu viima.

51. Koguselise tollimaksu kohaldamine ei ole eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv. See muudab nimelt šampinjonikonservide kvoodivälise impordi majanduslikult vähem huvipakkuvaks. Avatud kvoodi väline import pakub majanduslikku huvi vaid siis, kui nõudlus ühenduses on nii suur, et importija kasumimarginaal on maksukoormusest hoolimata piisav.

52. Uruguay voorus toimunud läbirääkimistel, mille tulemusel lepiti kokku tollimaksu ülemmäär, lähtus komisjon nõukogu 30. juuni 1981. aasta määruses (EMÜ) nr 1796/81, mis käsitleb konserveeritud kultuurseente impordil võetavaid meetmeid [17], sisalduvast summast. Summa arvutamisel võeti netokaalu asemel aluseks vedelikuta netomass ning ümberarvestuse tulemuseks oli 278 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta. Tuginedes kokkuleppele alandada olemasolevaid tollimakse viie aasta jooksul 20%, jõuti lõpuks 222 euroni 100 kg vedelikuta netomassi kohta. Koguselise tollimaksu määra üle peetavatel läbirääkimistel võttis komisjon arvesse võimalikku importi kõikidest WTO liikmesriikidest. Sellega seoses tuleb esiteks arvestada, et koguselise tollimaksu määra kohaldatakse impordile kõikidest WTO liikmesriikidest. Lisaks tuleb

17 – EÜT L 193, lk 1.

silmas pidada, et šampinjonikonservide hinnad on väga kõikuvad. Koguseline tollimaks on aga muutumatu ja seega ei saa selle määra hinnakõikumiste puhul tõsta.

54. Šampinjonikonservide müüki puudutavad andmed näitavad ka seda, et šampinjonikonservide impordi terviksüsteemi osaks oleva koguselise tollimaksuga 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta saavutati eesmärk stabiliseerida teataval määral hind ja aeglustada ühenduse toodete vähenemist, ilma et oleks kahjustatud šampinjonikonservide mõistlikku pakkumist ühenduse turul. Hinnakõikumiste ja imporditavate koguste vahel on olemas seos, mis veoteekonna tõttu ilmneb siiski teatava ajalise nihkega. Seeläbi, et koguselist tollimaksu kohaldatakse šampinjonikonservide kvoodivälisele impordile, saavutatakse ühenduses pakkumise ühtlustumine ja seega kaudselt teatav hinnastabiilsus. Lõpuks oli põhikohtuasjas kaebuse esitajal võimalus hankida impordilitsents. Hiina Rahvavabariigist imporditavate šampinjonikonservide kvooti suurendati alates 2007. aastast.

53. Sellise määraga koguseline tollimaks on ka vajalik. Tuleb ära hoida, et Hiinast imporditavate toodete surve lämmatab ühenduse tooted. Šampinjonikonservide müügi kohta käivad andmed kinnitavad, et koguselise tollimaksu kohaldamise toime ei ole võrreldav impordikeeluga. Hiina Rahvavabariigist imporditi šampinjonikonserve ühendusse pidevalt ettenähtud kvooti ületavas koguses. 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine ei pane seega ettevõtjaid loobuma šampinjonikonservide kvoodivälisest impordist. Seega ei saa lähtuda sellest, et koguselise tollimaksu kohaldamine muudab šampinjonikonservide impordi majanduslikult täiesti ebahuvitavaks.

55. Peale selle märgib komisjon, et taotletud eesmärkide saavutamiseks on õigustatud ka meetmed, mis seavad teatavad ettevõtjad märkimisväärselt ebasoodsamasse olukorda.

Ühenduse käsutuses on põhimõtteliselt tunduvalt drastilisemad meetmed, näiteks koguselise tollimaksu tõstmine, kvoodi vähendamine või kaotamine või koguni impordikeelu kehtestamine. Põllumajandusleping piirab aga pääsu ühisturule reguleerivaid ühenduse meetmeid sedavõrd, et kohaldada saab vaid tollimakse. Rahvusvahelise kaubandusõiguse kohaselt on aga lubatud nõuda ettenähtud kvoodi ületamisel sisse koguselist tollimaksu, mille suurus on sätestatud ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites. Kohaldatavate tollimaksude ja tariifikvootide vastavus ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites sätestatud tollimaksumääradele tuleneb sellest, et šampinjonikonservide kaubanduse areng on kooskõlas eesmärkidega, mida ühendus kõnealuste tollimaksumäärade kokkuleppimisel taotles.

56. Pidades silmas rahvusvahelise õiguse alusel võetud ühenduse kohustust järgida muutumatut tollimaksumäära, ei ole asjaomase KN-i alamrubriigi raames võimalik teha vahet kvaliteediklasside alusel.

VI. Õiguslik hinnang

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta, mida ühise tollitariifistiku kohaselt kohaldatakse KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvatele kaupadele, st šampinjonikonservidele, mis imporditakse ühendusse muudetud määrusega nr 1864/2004 avatud kvoodi väliselt, on proportsionaalne. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb põllumajandusmaksude proportsionaalsust puudutavale Euroopa Kohtu praktikale, käsitlen kõigepealt seda (A). Seejärel uurin, kas seda kohtupraktikat arvestades saab koguselist tollimaksu 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta pidada proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas olevaks (B).

A. *Põllumajandusmakse puudutav Euroopa Kohtu praktika*

58. Euroopa Kohus on mitmes kohtuotsuses [18] uurinud küsimust, kas komisjoni ja nõu-

18 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (345/82); eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Faust; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-25/90); eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-26/90); eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hüpeden ja eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch.

kogu määrused, millega nimetatud institutsioonid võtsid ühenduse šampinjonitootjate kaitseks tähtajalisi või püsivaid meetmeid, on kehtivad. Nende määruste kohaselt kohaldati šampinjonikonservide kvoodivälisele impordile teatavatest kolmandatest riikidest lisamaksu.

59. Nendes kohtuotsustes märkis Euroopa Kohus esmalt, et lisamaksu kohaldamine oli põhimõtteliselt vajalik, et hoida ära häireid ühisturu toimimises. [19] Lisaks leidis Euroopa Kohus, et seda eesmärki silmas pidades võis kehtestada sellise suurusega lisamaksu, mis muutis kaupade importimise kolmandatest riikidest majanduslikult ebahuvitavaks. [20]

60. Nimetatud juhtudel ei pidanud Euroopa Kohus *lisamaksu suurust* taotletud eesmärki silmas pidades siiski vajalikuks. Euroopa Kohus leidis, et lisamaksu kohaldamine avaldas maksu liiga kõrge määra tõttu faktiliselt samasugust mõju nagu majanduslik sanktsioon. Kuna kaitsemeetme eesmärk ei olnud majandusliku sanktsioonina toimiva impordikeelu kehtestamine, oli lisamaks vajalikust määrast kõrgem. [21] Majandusliku sanktsiooniga faktiliselt samaväärne toime oli Euroopa Kohtu arvates olemas juba juhul, kui sissenõutud lisamaks moodustas ligikaudu kaks kolmandikku ühenduses toodetud esimese kvaliteediklassi šampinjonide tootmishinnast. [22]

61. Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et hinnates põllumajandusmaksu suuruse kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega, saab vahet teha kahel künnisel:

62. *Esimene künnis* on saavutatud, kui lisamaks on nii suur, et muudab šampinjonikonservide kvoodivälise impordi kolmandatest riikidest majanduslikult ebahuvitavaks. Sellise suurusega lisamaksu kohaldamist võib pidada vajalikuks, saavutamaks eesmärki hoida ära häired ühisturu toimimises. Selleks et

19 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Faust, punkt 19; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-25/90), punkt 20; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-26/90), punkt 20; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hüpeden, punkt 19, ja eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punkt 22.

20 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punkt 26 jj.

21 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Faust, punktid 23 ja 28; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-25/90), punktid 24 ja 29; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-26/90), punktid 24 ja 29; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hüpeden, punkt 26, ja eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punktid 29 ja 34.

22 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punkt 34.

hinnata küsimust, millal on see künnis saavutatud, annab Euroopa Kohus ühenduse institutsioonidele laia kaalutlusõiguse. [23]

63. *Teine künnis* on aga saavutatud siis, kui lisamaks on nii suur, et see ei muuda šampinjonikonservide importi mitte ainult majanduslikult ebahuvitavaks, vaid selle toime on faktiliselt võrreldav majandusliku sanktsiooniga. Sellise suurusega lisamaksu ei pidanud Euroopa Kohus enam vajalikuks. Seejuures tugineti põhimõttele, et hoidmaks ära häireid ühisturu toimimises, mida põhjustab import kolmandatest riikidest, piisab impordi muutmisest majanduslikult ebahuvitavaks. Ent impordi keelamine või impordikeelu rikkumise eest sanktsioonide kohaldamine ei ole siiski tingimata vajalik. Sanktsiooni olemasolust lähtus Euroopa Kohus siis, kui kohaldati lisamaksu, mis oli sedavõrd suur, et selle toime oli *de facto* võrreldav majandusliku sanktsiooniga. Liiga suure lisamaksu kohaldamine on nimelt faktiliselt samaväärne majandusliku sanktsioonina toimiva impordikeeluga.

23 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punkt 29.

64. Enne kui asun hindama koguselist tollimaksu ja küsimust, kas eelnimetatud kohtupraktikat saab üle kanda koguselisele tollimaksule, soovin esmalt seoses lisamaksudega juhtida tähelepanu viidatud otsustes käsitletud kahele olulisele punktile. Esmalt oli lisamaksude puhul tegemist ühenduse meetmetega, millega ühendus taotles eeskätt põllumajanduspoliitilist eesmärki hoida ühenduse tootjate kaitseks ära häired ühisturu toimimises, mis on põhjustatud šampinjonikonservide liigsest impordist ühendusse kolmandatest riikidest või mida see põhjustab. Peale selle oli tegemist meetmetega, mis võeti enne WTO loomist ja seega enne põllumajanduslepingu jõustumist või enne Hiina Rahvavabariigi ühinemist WTO-ga.

B. *Koguselise tollimaksu proportsionaalsus*

65. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab Euroopa Kohtule küsimuse, kas Hiina Rahvavabariigist imporditud konserveeritud šampinjonide 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine on lisamaksusid käsitlevat

eelnimetatud kohtupraktikat arvestades proportsionaalne.

66. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ettevõtjatele finantskohustusi kehtestavate meetmete proportsionaalsus allutatud tingimusele, et need meetmed oleksid asjakohased ja vajalikud kõnealuse korraga õiguspäraselt taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Juhul kui on võimalik valida mitme asjakohase meetme vahel, tuleb võtta kõige vähem koormav meede ning hoolitseda selle eest, et kehtestatud kohustused ei oleks taotletud eesmärkidega võrreldes liiga suured. [24]

1. Meetmega taotletud eesmärgid

67. Nagu Itaalia valitsus õigustatult tõdeb, algab kontroll, kas 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, selle meetmega taotletud eesmärkide kindlakstegemisest (1). Kuna tegemist on ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kaubanduspoliitika valdkondadesse kuuluvate eesmärkidega ja ühenduse institutsioonidel on nendes valdkondades lai kaalutlusõigus, tekib küsimus, millist hindamiskriteeriumi tuleb laia kaalutlusõiguse olemasolu korral kohaldada (2). Lähtun sellest, et ka ühenduse institutsioonide laia kaalutlusõiguse olemasolu ei mõjuta proportsionaalsuse kontrolli struktuuri, vaid vähendab üksnes kontrolli ulatust, lubades rakendada vaid ilmselguse kriteeriumi, ning seetõttu uurin järgnevalt, kas koguselise tollimaksuga taotletud eesmärgid on ilmselgelt lubamatud (3) ja kas koguselise tollimaksu kohaldamine on taotletud eesmärke silmas pidades ilmselgelt ebasobiv (4), ilmselgelt mittevajalik (5) või ilmselgelt mittekohane (6).

68. Komisjon viitab õigusega sellele, et KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade puhul kohaldatav koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta on vaid šampinjonikonservide importi

24 – 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schräder (EKL 1989, lk 2237, punkt 21); eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Faust, punkt 12; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-25/90), punkt 13; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wünsche (C-26/90), punkt 13; eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hüpeden, punkt 14, ja eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Pietsch, punkt 15.

kolmandatest riikidest reguleeriva terviksüsteemi üks osa. Koguselise tollimaksu ja nimetatud terviksüsteemi teiste osade vahelist tihedat seost tuleb koguselise tollimaksuga taotletavate eesmärkide väljaselgitamisel arvesse võtta.

69. Käesolevas asjas ajaliselt kohaldatav terviksüsteem koosneb peamiselt

– tollimaksudest, mida kohaldatakse ühise tollitariifistiku alusel KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade impordile,

– muudetud määrusest nr 1864/2004 seenekvootide avamise ja haldamise kohta ja

– määruses nr 980/2005 sätestatud ühenduse üldisest tariifsete soodustuste kavast.

70. Muudetud määruse nr 1864/2004 kohaselt kohaldatakse avatud kvoodi raames imporditud šampinjonikonservidele 23-protsendilist väärtuselist tollimaksu. Kvoodiväliselt imporditud šampinjonikonservidele kohaldatakse seevastu 18,4-protsendilist väärtuselist tollimaksu, mida käesoleval juhul vähendatakse ühenduse üldiste tariifsete soodustuste kava alusel 14,9%-ni,[25] ning lisaks koguselist tollimaksu 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta. Selle terviksüsteemiga taotletakse põllumajanduspoliitiliste eesmärkide (a) kõrval ka kaubanduspoliitilisi eesmärke (b).

a) Põllumajanduspoliitilised eesmärgid

71. Põllumajanduspoliitikat silmas pidades taotletakse ühelt poolt eesmärki piirata häireid ühisturu toimimises. Koguselise tollimaksu kohaldamine peab tõkestama šampinjonikonservide importi kolmandatest riikidest. Seeläbi tahetakse vältida hinnakõikumisi, takistada hindade langust ühisturul ja tagada ühenduse tootjatele piisav sissetulek. Kuna aga ühisturul peab siiski olema tagatud ka stabiilsete hindadega seenekonservide

25 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 19–22.

asjakohane pakkumine, antakse kolmandates riikides toodetud šampinjonikonservidele muudetud määrusega nr 1864/2004 avatud kvoodi raames turulepääs soodsamatel tingimustel. Sellise impordi puhul ei kohaldata 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suurust koguselist tollimaksu. [26]

ühenduse WTO-s võetud kohustuste loenditest ja põllumajanduslepingust.

73. Enne põllumajanduslepingu sõlmimist esines põllumajandustoodete kaubanduses hulgaliselt tariifset ja mittetariifset laadi kaubandustõkkeid. Kriitiliselt hinnati ka ühenduse poolt ühenduse tootjate kaitseks kohaldatud muutuva suurusega impordimaksude toimet rahvusvahelisele kaubandusele. Kolmandate riikide eksportijate arvates vähendavad need maksud nimelt läbipaistvust ja prognoositavust. [27]

b) Kaubanduspoliitilised eesmärgid

74. Põllumajanduslepingu eesmärk on parandada WTO liikmete pääsu põllumajandusturgudele. Selle eesmärgi saavutamiseks nägid WTO liikmed põllumajanduslepingu artikli 4 lõikes 1 ette kaubandustõkked põllumajandusvaldkonnas ulatuslikult tarifitseerida, st muuta kõik mittetariifsed kaubandustõkked tollimaksudeks. Tollimaksude

72. Terviksüsteemiga taotletakse ka kaubanduspoliitilisi eesmärke. Tollimaksude määr ja õiguslik kujundamine tuleneb nimelt rahvusvahelise kaubandusõiguse nõuetest, eeskätt

26 – Vt määruse nr 1864/2004 põhjendused 7 ja 10.

27 – Geboye Desta, M., *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International, 2002, lk 9, tõstab põllumajanduslepingu peamiste saavutustena esile, et rahvusvahelisi suhteid põllumajanduse valdkonnas iseloomustab nüüd piisav kindlus, prognoositavus ja õigusriiklus.

ülemmäärad on sätestatud liikmete WTO-s võetud kohustuste loendis. Põllumajanduslepingu artikli 4 lõike 2 kohaselt ei tohi WTO liikmed võtta mittetariifseid meetmeid. Selles sättes sisalduvast 1. joonealusest märkusest ilmneb, et keelatud meetmete hulka kuuluvad ka muutuva suurusega impordimaksud.

75. Seega on põllumajanduslepingu artikliga 4 *vahetult* taotletav kaubanduspoliitiline eesmärk muuta juurdepääs põllumajandusturgudele läbipaistvamaks ja prognoositavamaks, keelates WTO liikmesriikidel võtta kasutusele muid kaubandustõkkeid kui tollimaksud. Üksnes tollimaksude kasutamisega kaasnev teine kaubanduspoliitiline eelis seisneb selles, et tehniliselt on lihtsam pidada läbirääkimisi tollimaksude alandamise üle kui mittetariifsete kaubandustõkete vähendamise üle. [28] Siiski tuleb arvestada ka kaubanduspoliitilisi eesmärke, mida ühendus oma põllumajandusturu avamisega *kaudselt* taotles. Oma põllumajandusturule juurdepääsu hõlbustamisega peab ühendus nimelt eeskätt silmas ka kaubanduspoliitilist eesmärki, et ülejäänud WTO liikmed tagavad ühenduse ettevõtjatele vastutasuna hõlpsama juurdepääsu oma turgudele. Nagu nõukogu õigusega märgib, tuleb seda WTO raames peetavaid läbirääkimisi iseloomustavat *do ut des*-põhimõtet koguselise tollimaksu hindamisel arvesse võtta.

28 – Vt McMahon, J., *The WTO Agreement on Agriculture*, Oxford University Press, 2006, lk 33, kes viitab sellele, et tarifitseerimine on ilmselt kogu põllumajanduslepingu olulisim aspekt, kuna tariifsed meetmed on läbipaistvamad ja neid on lihtsam kokku leppida.

2. Kohaldatav kontrollikriteerium

76. Komisjoni arvates peab proportsionaalsuse kontroll piirduma käesolevas asjas uurimisega, kas koguseline tollimaks on sellega taotletud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv. Komisjon tugineb sellele, et põllumajanduspoliitika ja kaubanduspoliitika valdkondades oli ühenduse institutsioonidel

lai kaalutlusõigus ning lahknevad huvid viidi omavahel tasakaalu.

77. Esmalt tuleb tõdeda, et ühenduse institutsioonidel on ühise kaubanduspoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika valdkondades ulatuslik kaalutlusõigus, kuna nad peavad nimetatud valdkondades tegema poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid otsuseid ning andma keerulisi hinnanguid. [29]

78. See ei tähenda aga, et uurida tuleb üksnes koguselise tollimaksu ilmselget ebasobivust.

79. Väljakujunenud – kuigi mitte ühtses – kohtupraktikas leiab Euroopa Kohus, et sellises valdkonnas, kus asjaomasel ühenduse institutsioonil on lai kaalutlusõigus, võetud meetme proportsionaalsuse kontrollimisel ei ole vaja välja selgitada, kas võetud meede oli ainus või parim võimalik, vaid kas see meede oli ilmselgelt ebasobiv. [30]

80. Olen juba märkinud [31], et minu hinnangul ei ole see lähenemisviis veenev. Ka valdkondades, kus ühenduse institutsioonidel on lai kaalutlusõigus, tuleb proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamisel lähtuda sellest, et ühenduse institutsiooni lai kaalutlusõigus ei välista institutsiooni meetme kohtulikku

29 – Euroopa Kohtu 27. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-351/04: Ikea Wholesale (EKL 2007, lk I-7723, punkt 40) ja 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-34/08: Azienda Agricola Disarò Antonio jt (EKL 2009, lk I-4023, punkt 76).

30 – Ühise põllumajanduspoliitika kohta vt Euroopa Kohtu 11. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-33/08: Agrana Zucker (EKL 2009, lk I-5035, punkt 33); 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: Hispaania *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-7285, punkt 99); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 83). Teiste valdkondade kohta vt eeskätt Euroopa Kohtu 8. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-58/08: Vodafone jt (EKL 2010, lk I-4999, punkt 52); 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); 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-210/03: Swedish Match (EKL 2004, lk I-11893, punkt 48) ja 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (EKL 2002, lk I-11453, punkt 123).

31 – Vt minu 3. märtsi 2009. aasta ettepanek eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas C-34/09: Azienda Agricola Disarò Antonio (EKL 2009, lk I-4023, ettepaneku punkt 62 jj) ja minu 21. jaanuari 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-365/08: Agrana Zucker (EKL 2010, lk I-4341, ettepaneku punktid 65–72). Vt ka Mosbrucker, A.-L., „Contrôle du système des quotas laitiers", *Europe, Revue mensuelle NexisLexis Jurisclasseur*, juuli 2009, lk 16, kes pooldab soovitatud kolmeastmelist lähenemisviisi ja kritiseerib piirdumist ilmselge ebasobivuse kontrolliga.

kontrolli. Ühenduse institutsioonide laiaulatuslik kaalutlusõigus teatavates valdkondades ei anna alust piirata meetme proportsionaalsuse kontrollimist meetme ilmselge ebasobivuse kontrollimisega. Selline lähenemisviis tooks nimelt kaasa selle, et ühenduse institutsiooni taotletud eesmärk ja üksikisiku asjaomased õigused enam ei „suhestuks" ja proportsionaalsuse põhimõte kaotaks oma üksikisikut kaitsva sisu. Seeläbi piirataks proportsionaalsuse põhimõtet kaalutlusõiguse objektiivse hindamisega. Sellist lähenemisviisi ei saa õigustada ka sellega, et see on vajalik, kuna Euroopa Kohus arvestab ühenduse institutsioonide otsustusõigust. Vajalik arvessevõtmine võib nimelt toimuda ka proportsionaalsuse kolmeastmelise kontrolli raames. Selleks piisab, et esiteks võetakse arvesse ühenduse institutsiooni kaalutlusõigust taotletud eesmärkide valikul ja reastamisel ning et teiseks piiratakse proportsionaalsuse kontrolli ulatust asjaomase meetme ilmselge ebasobivuse, ilmselge mittevajalikkuse või ilmselge mittekohasuse kontrollimisega.

81. Käesolevat menetlust silmas pidades piisab märkusest, et Euroopa Kohus ei piirdu üldjuhul asjaomase meetme ilmselge ebasobivuse kontrollimisega, vaid võtab siiski arvesse ka kontrollitava meetme vajalikkuse ja kohasuse elemente.[32] Sellega seoses võib viidata ka sellele, et põllumajandusmaksusid käsitlevates eespool viidatud kohtuotsustes[33] ei piirdunud Euroopa Kohtu kontroll autonoomse kaitsemeetme ilmselge ebasobivuse kontrollimisega.

32 – Vt nt eespool 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Vodafone, punkt 51 jj, mille punktides 61–68 kontrollis Euroopa Kohus meetme vajalikkuse elemente ja punktis 69 meetme kohasust, samuti eespool 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Agrana Zucker, punkt 42, ja eespool 30. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, punkt 126 jj. Vt ka Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 2003, lk 212, kes rõhutab, et peaaegu kõikides otsustes, milles Euroopa Kohus piirdus näiliselt „ebasobivuse" kontrollimisega, käsitleti võimalikke alternatiivseid meetmeid ja põhjendati kohati üksikasjalikult, miks ei saa neid meetmeid eelistada. Mõistel „ilmselge ebasobivus" on seega vaid sama tähendus nagu proportsionaalsuse mitmeastmelise kontrolli raames teostatud vähendatud ulatusega kontrollil. Samamoodi ka Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof" *Europarecht*, 2000, lk 380, 398 jj, kes rõhutab, et Euroopa Kohus ei anna omaenda sõnastusele, mille kohaselt peab proportsionaalsuse kontroll asjaomastes valdkondades piirduma ilmselge ebasobivuse kontrolliga, seda tähendust, mis sellel esmapilgul tundub olevat. Asjaomastest otsustest nähtub seevastu selgelt, et ühenduse seadusandja kaalutlusõigus ei piira proportsionaalsust ilmselge ebasobivusega, vaid näeb proportsionaalsuse kontrolli puhul tervikuna ette piirdumise ilmselgete vigade kontrolliga. Vt ka Zatschler, C., „Finding facts", *European Advocate*, Spring 2010, lk 11, 12 jj, kes märgib, et kaalutlusõigus mõjutab üksnes proportsionaalsuse kontrolli ulatust, mitte struktuuri.

33 – Vt punktides 58–64 viidatud kohtupraktika.

82. Siiski oleks ka õiguskindluse huvides tervitatav, kui Euroopa Kohus sõnaselgelt märgiks, et ka ühenduse institutsioonide laiaulatusliku kaalutlusõiguse korral ei piirdu Euroopa Kohus vaid meetme ilmselge ebasobivuse kontrollimisega, vaid kontrollib selle kõrval ka meetme vajalikkust ja kohasust, kuid seda siiski tunduvalt väiksema ulatusega.

3. Ilmselgelt lubamatute eesmärkide puudumine

83. Nagu eespool selgitatud,[34] tuleb arvesse võtta laia kaalutlusõigust, mis on ühenduse institutsioonidel põllumajanduspoliitika ja ühise kaubanduspoliitika valdkondades eeskätt taotletud eesmärkide valikul. Seetõttu saab Euroopa Kohus nendes valdkondades kontrollida taotletud eesmärkide valikut ja reastamist vaid väga piiratult. Sama kehtib ka küsimuse puhul, kuidas viia vastandlikud huvid omavahel tasakaalu.

34 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 80.

84. Õiguslikust seisukohast ei saa seega kritiseerida, et šampinjonikonservide importi kolmandatest riikidest reguleeriva terviksüsteemiga taotlesid nõukogu ja komisjon lisaks põllumajanduspoliitilistele eesmärkidele ka kaubanduspoliitilisi eesmärke. Ette ei saa heita ka seda, et eespool nimetatud kaubanduspoliitiliste eesmärkide[35] saavutamiseks piiras ühendus põllumajanduslepingut sõlmides oma põllumajanduspoliitilisi meetmeid rahvusvahelise õigusega.[36]

4. Ilmselge ebasobivuse puudumine

85. KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade puhul kohaldatav koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta ei ole sellega taotletud põllumajanduspoliitilisteja

35 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 75.

36 – Sellest tuleb lahus hoida küsimust, kas see on õigustatud ka asjaomaste ettevõtjate sellega seotud lisakoormust silmas pidades. Seda küsimust tuleb uurida eelkõige meetme kohasuse raames, vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 122.

kaubanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobiv.

86. Esiteks ei ole koguselise tollimaksu kohaldamine ilmselgelt ebasobiv, et saavutada *põllumajanduspoliitiline eesmärk* muuta seenekonservide import kolmandatest riikidest määrusega nr 1864/2004 avatud kvooti ületavas koguses majanduslikult vähem huvipakkuvaks ja piirata seeläbi häireid turu toimimises, mida põhjustab seenekonservide liigne import kolmandatest riikidest.

87. Teiseks vastab ühenduse tootjate kaitseks muutumatu määraga koguselise tollimaksuna võetud meede rahvusvahelisest kaubandusõigusest tulenevale tariifsele klassifitseerimisele, millega soovitakse muuta juurdepääsu põllumajandusturgudele läbipaistvamaks ja prognoositavamaks. Seega ei saa seda pidada tariifse klassifitseerimisega taotletavate *kaubanduspoliitiliste eesmärkide* saavutamiseks ilmselgelt ebasobivaks.

5. Ilmselge mittevajalikkuse puudumine

88. Seejärel tuleb uurida, kas 222 euro suurune koguseline tollimaks KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvate kaupade 100 kg vedelikuta netomassi kohta on ilmselgelt mittevajalik. Vajalikkuse raames tuleb uurida, kas kontrollitava meetme kõrval on olemas ka teisi taotletud eesmärkide saavutamiseks sobivaid meetmeid, mis on asjaomase isiku jaoks leebemad, kuid millega saab taotletud eesmärki saavutada sama tõhusalt. Arvestades ühenduse institutsioonide laia kaalutlusõigust, peab alternatiivse leebema meetme olemasolu kontroll piirduma siiski ilmselguse kontrolliga. [37]

89. Kontrollitav meede on 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine. See summa vastab summale, mis lepiti kokku ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites. Seega tekib esmalt küsimus, kas taotletud põllumajandus- ja kaubanduspoliitilisi eesmärke oleks saadud sama tõhusalt saavutada väiksema summa *kokkuleppimisega* (a). Peale selle tuleb kontrollida, kas leebema meetmena ühenduse põllumajandus- ja kaubanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks võiks kõne alla tulla,

37 – Vt käesoleva ettepaneku punktid 66 ja 80.

et ühendus kehtestab ühises tollitariifistikus *ühepoolselt* koguselise tollimaksu, mis jääb ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokku lepitud tollimaksu ülemmäärast madalamaks (b). Lisaks tuleb kontrollida, kas koguselise tollimaksu kohandamine vastavalt kvaliteediklassidele võib olla leebem meede (c). Lõpuks tuleb uurida põhikohtuasjas kaebuse esitaja argumenti, mille kohaselt on leebem meede ühenduse tootjatele toetuse maksmine (d).

a) Madalama koguselise tollimaksu kui 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta kokkuleppimine ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites

90. Kõigepealt tekib küsimus, kas ühendus oleks oma põllumajandus- ja kaubanduspoliitilised eesmärgid võinud saavutada sama tõhusalt, kui ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites oleks kokku lepitud madalam tollimaks kui 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta.

91. Sellele küsimusele tuleb minu hinnangul vastata eitavalt.

92. Esiteks tuleb märkida, et sellise suurusega koguselise tollimaksu kohaldamist, mis muudab šampinjonikonservide kvoodivälise impordi kolmandatest riikidest majanduslikult ebahuvitavaks, tuleb pidada vajalikuks, et saavutada *põllumajanduspoliitiline eesmärk* piirata häireid ühisturu toimimises, mida põhjustab liigne import kolmandatest riikidest. [38]

93. Teiseks tuleb arvestada, et selgitamaks välja, milline peab olema koguselise tollimaksu määr, et import kolmandatest riikidest muutuks ebahuvitavaks, tuleb anda keerulisi hinnanguid. Seetõttu tuleb ühenduse institutsioonidele anda selles suhtes lai kaalutlusõigus. [39] See on vajalik eelkõige siis, kui

38 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.
39 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 62.

küsimus ei ole mitte koguselise tollimaksu kindlaksmääramises, vaid tollimaksu ülemmäära kokkuleppimises ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites. Ühendus ei tohi nimelt sellist tollimaksu ülemmäära ületada, see on püsiva olemusega [40] ja seda kohaldatakse GATT 1947 artiklis 1 sätestatud enamsoodustusrežiimi kohaselt impordile kõikidest WTO liikmesriikidest. Seetõttu peavad pädevad ühenduse institutsioonid sellise tollimaksu ülemmäära üle peetavatel läbirääkimistel *ex ante* arvesse võtma, kuivõrd on koguseline tollimaks, mis ei tohi olla kõrgem kokkulepitud tollimaksu ülemmäärast, ka hinnakõikumiste korral sobiv tõkestama šampinjonikonservide kvoodivälist importi ühendusse.

94. Kolmandaks tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu arvates on ka muutuva suurusega maks mittevajalik alles siis, kui see on sedavõrd kõrge, et toimele muuta šampinjonikonservide import ühendusse majanduslikult ebahuvitavaks lisandub *de facto* majandusliku sanktsioonina toimiv impordikeeld. [41]

95. Isegi juhul, kui seda põhimõtet tuleks üle kanda kokkulepitud tollimaksu ülemmäärale, ei saa kriteeriume, mida Euroopa Kohus kohaldas muutuva suurusega põllumajandusmaksudele, kohe üle kanda WTO-s lepinguliselt kokku lepitud tollimaksu ülemmäärale. Kokkulepitud tollimaksu ülemmäära ei saa eeskätt selle üldise ja püsiva kehtivuse tõttu pidada mittevajalikuks ainuüksi seetõttu, et see ei võtnud piisaval määral arvesse ühenduse toodete hindade ja teatavast WTO liikmesriigist imporditud kaupade hindade vahel teataval ajahetkel esinenud erinevusi. Põllumajanduspoliitilisi eesmärke silmas pidades saab sellise tollimaksu ülemmäära kokkuleppimist pidada ilmselgelt mittevajalikuks vaid siis, kui tollimaksu ülemmäär, arvestades ka võimalikku importi kõikidest

40 – Käesolevas asjas ei tule kõne alla eeskätt tuginemine põllumajanduslepingu artikli 5 kohasele kaitseklauslile, kuna KN-i alamrubriiki 2003 10 30 kuuluvad kaubad ei ole tähistatud lühendiga „SSG".

41 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 63.

WTO liikmesriikidest ja võimalikke hinnakõikumisi, oleks tunduvalt kõrgem määrast, mis on vajalik, et ühenduse tööstuse kaitseks tõkestada kvoodivälist importi kolmandatest riikidest.

96. Tuginedes eeltoodule, puuduvad minu arvates käesolevas asjas asjaolud, mis toetaksid seisukohta, et 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse tollimaksu kokkuleppimine ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites oli ilmselgelt mittevajalik. Komisjon ja nõukogu juhivad tähelepanu sellele, et nad pidid arvesse võtma šampinjonikonservide hindade märkimisväärseid kõikumisi nii ühenduses kui ka väljaspool ühendust. Peale selle märgivad nad, et 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kokkuleppimine oli vajalik, et hoida ära ühenduse toodete mattumine kolmandatest riikidest imporditavate kaupade alla. Minu arvates ei anna akt alust väita, et see hinnang oli Uruguay vooru läbirääkimiste ajal ilmselgelt vale.

97. Ühenduse institutsioonide kõnealune hinnang leidis pigem kinnitust *ex post*. See tuleneb komisjoni poolt turu kohta esitatud andmetest. Komisjon esitas oma dokumendi 3. lisas hinnamuutuste graafiku, millest nähtub, et 2004. ja ka 2005. aastal oli Hiina Rahvavabariigist imporditud šampinjonikonservide keskmiste hindade ja ühenduses toodetud šampinjonikonservide keskmiste müügihindade vahe kohati nii suur, et šampinjonikonservide import Hiina Rahvavabariigist ühendusse oli ka 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamise puhul majanduslikult huvipakkuv.

98. Seda kinnitavad komisjoni dokumendi 4. lisas esitatud andmed, mille kohaselt ei imporditud šampinjonikonserve Hiina Rahvavabariigist ühendusse mitte ainult muudetud määrusega nr 1864/2004 ette nähtud kvoodi raames, vaid ka seda kvooti märkimisväärselt ületavas koguses. Nende andmete kohaselt ei olnud koguseline tollimaks 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta vähemalt teatavatel juhtudel piisavalt suur, et muuta

seenekonservide kvoodiväline import Hiina Rahvavabariigist ühendusse majanduslikult ebahuvitavaks. Nendel asjaoludel ei saa mitte kuidagi teha järeldust, et koguselise tollimaksu määr oli juba jõudnud künniseni, millest alates oli see samaväärne majandusliku sanktsioonina toimiva impordikeeluga.

b) Ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokku lepitud tollimaksu ülemmäärast madalama koguselise tollimaksu kohaldamine

100. Nõukogu ja komisjon kinnitasid kohtuistungil, et koguseline tollimaks määrati ühises tollitariifistikus tasemele 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta, kuna see vastab tollimäärale, milles lepiti kokku ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites. Muid kriteeriume arvesse ei võetud.

99. Ka juhul kui meetme õiguspärasuse hindamiseks tuleb lähtuda meetme võtmise ajast, toetab šampinjonikonservide turu areng siiski seisukohta, et WTO-s koguselist tollimaksu 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta kokku leppides ei ületanud ühenduse institutsioonid oma laia kaalutlusõigust. 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suurust koguselise tollimaksu kokkuleppimist ei saa seega lugeda ilmselgelt mittevajalikuks, pidades silmas sellega taotletud põllumajanduspoliitilist eesmärki tõkestada ühenduse tootjate kaitseks šampinjonikonservide liigset importi kolmandatest riikidest.

101. Seega tekib küsimus, kas muutumatu koguselise tollimaksu määramist tasemele 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta tuleb pidada ilmselgelt mittevajalikuks seetõttu, et ühenduse institutsioonid ei piiranud koguselist tollimaksu, pidades silmas Hiina Rahvavabariigis toodetud šampinjonikonservide ja ühenduses toodetud šampinjonikonservide hindade vahet, vajalikule tasemele, et saavutada *põllumajanduspoliitiline eesmärk* vähendada ühisturu toimimises häireid, mida põhjustab liigne import kolmandatest riikidest.

102. 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu vajalikkust ei saa põhjendada sellega, et ühendus täitis sellise suurusega koguselise tollimaksu kohaldamisega vaid WTO-s võetud kohustusi. Ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokkulepitud tollimäärad on nimelt kõigest tollimaksude ülemmäärad. GATT 1947 artikli II lõike 1 punkti a kohaselt ei või ühendus seda määra ületada, kuid saab kehtestada sellest määrast madalamaid tollimakse. [42]

103. Sellise suurusega tollimaksu vajalikkust ei saa põhjendada ka viitega asjaolule, et WTO liikmed ei olnud Uruguay voorus olnud selle määra vastu. See asjaolu ei saa iseenesest mõjutada koguselise tollimaksu määra kooskõla ühenduse õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. [43]

104. Sellise koguselise tollimaksu vajalikkust ei saa põhjendada ka argumendiga, et määruse nr 2658/87 artikli 9 lõike 2 kohaselt ei saa komisjon tollimaksumäärasid ise muuta. Proportsionaalsuse põhimõtet peab nimelt järgima ka ühenduse seadusandja, kes peab vajaduse korral ette nägema ühenduse institutsioonide asjaomased õigused.

105. Lähenemisviis, mille kohaselt peetakse oluliseks vaid seda, kui suur koguseline tollimaks on vajalik põllumajanduspoliitilist eesmärki silmas pidades ja seega Hiina Rahvavabariigis toodetud šampinjonikonservide ja ühenduses toodetud šampinjonikonservide hindade erinevust arvestades, ei võtaks aga piisavalt arvesse, et koguselise tollimaksuga taotletakse ka *kaubanduspoliitilisi eesmärke*. Koguselist tollimaksu saab seega pidada mittevajalikuks ainult siis, kui alternatiivse meetmega oleks võimalik sama tõhusalt saavutada ka kõiki kaubanduspoliitilisi eesmärke. [44] Ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokkulepitud ülemmäärast ühepoolselt madalamate tollimaksude kehtestamisega ei saaks aga ühendus oma kaubanduspoliitilisi eesmärke sama tõhusalt saavutada.

42 – Vt eespool 28. joonealuses märkuses viidatud Geboye Deste, M., lk 21, kes märgib, et rahvusvahelise kaubandusõiguse kohaselt võib ühepoolselt kehtestada kokkulepitud tollimaksumääradest madalamaid tollimakse.

43 – Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hüpeden, punkt 36.

44 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika.

106. Alternatiivne meetod, mille kohaselt kohandataks koguselise tollimaksu määra vastavalt ühenduse ja Hiina Rahvavabariigi šampinjonikonservide hindade erinevustele, ei tähendaks kõigepealt midagi muud kui muutuva suurusega impordimaksu, mis ei oleks kooskõlas põllumajanduslepingu artikli 4 lõikega 2. See õõnestaks kaubanduspoliitilist eesmärki kujundada muutuva suurusega impordimaksude keelustamisega turulepääsu tingimusi läbipaistvamalt ja prognoositavamalt. [45]

107. Ent kõne alla tuleks ka alternatiivne meetod, mille kohaselt on koguseline tollimaks põhimõtteliselt muutumatu suurusega, kuid seda muudetaks kindlate ajavahemike tagant, arvestades ühenduse ja kolmandate riikide šampinjonikonservide hindade vahelist erinevust. See, kas selline lähenemisviis on kooskõlas põllumajanduslepingu artikli 4 lõikega 2, [46] võib tegelikult jääda lahtiseks. Sellise lähenemisviisiga ei ole nimelt võimalik saavutada ühenduse kaubanduspoliitilisi eesmärke sama tõhusalt.

108. Esiteks on selline lähenemisviis üsna kulukas, kuna see eeldaks, et ühenduse institutsioonid võrdlevad ühenduses toodetud seenekonservide hindu kõikidest WTO liikmesriikidest, kust võidakse seenekonserve ühendusse importida, imporditud toodete hindadega. GATT 1947 artiklis 1 sätestatud enamsoodustusrežiimi põhimõtte kohaselt ei oleks pealegi lubatav kehtestada WTO eri liikmesriikides erineva määraga koguselist tollimaksu. [47] Seetõttu ei saa algusest peale järgida lähenemisviisi, mille kohaselt võetakse koguselise tollimaksu määra kehtestamisel sihipäraselt arvesse hindade erinevusi teatavates WTO liikmesriikides.

45 – Vt WTO apellatsioonikogu (Appellate Body) 23. septembri 2002. aasta aruande punktid 232–234, Chile – Price Band System, WT/DS207/AB/R.

46 – Eespool nimetatud aruande punktis 232 tõstetakse esile, et tollimaksude perioodiline kohandamine ei too tingimata kaasa vajadust liigitada tollimaksud muutuva suurusega impordimaksuks põllumajanduslepingu artikli 4 lõikes 2 sisalduva 1. joonealuse märkuse tähenduses. Pigem lähtutakse aruande punktis 233 sellest, et tollimaksumäär muutub skeemi või valemi alusel automaatselt.

47 – Vt eespool 28. joonealuses märkuses viidatud Geboye Deste, M., lk 23, kes märgib, et enamsoodustusrežiimi põhimõte muudab liikmesriigile antud eelised üldkehtivaks.

109. Ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokku lepitud tollimaksu ülemmäärast ühepoolselt madalamate tollimaksude kohaldamisega annaks ühendus teiseks teistest WTO liikmesriikidest pärit ettevõtjatele pääsu ühenduse põllumajandusturule, ilma et oleks tagatud, et ühenduse ettevõtjatele antakse vastutasuks juurdepääs teiste WTO liikmesriikide turgudele. Nagu nõukogu ja komisjon õigusega märgivad, on ühendusel raske kaubelda tagantjärele välja soodustust vastutasuks selle eest, et väljaspool läbirääkimiste vooru kehtestati ühepoolselt tollimaksud, mis olid kokkulepitud tollimaksu ülemmääradest madalamad. Ühepoolselt madalamate tollimaksude kehtestamine seaks seega ohtu ühenduse kaubanduspoliitilise eesmärgi kaubelda ühenduse ettevõtjatele *do ut des*-meetodil välja soodsam juurdepääs teiste WTO liikmesriikide turgudele.

110. Sellele kartusele võib esitada vastuväite, et käesolevas asjas ei nõuta, et koguselise tollimaksu määra alandamisega antaks teiste WTO liikmesriikide ettevõtjatele juurdepääs ühenduse põllumajandusturule. Pigem nõuab proportsionaalsuse põhimõte vaid seda, et ei kehtestataks koguselist tollimaksu, mis on tunduvalt kõrgem kui tollimaks, mis on vajalik impordi muutmiseks majanduslikult ebahuvitavaks.

111. See teoreetilist-abstraktset laadi vastuväide ei ole aga praktiliselt veenev. Nagu eespool näidatud, iseloomustavad šampinjonikonservide turgu märkimisväärsed hinnakõikumised.[48] Selle tagajärjel on koguselisel tollimaksul 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta erinev toime olenevalt sellest, kui suur on hindade erinevus. Nii võib tollimaks jõuda teatavatel asjaoludel künniseni, mis on vajalik, et muuta import ühendusse ebahuvitavaks, või seda koguni ületada; tollimaks võib aga jääda ka sellest künnisest madalamaks ja muuta seeläbi pääsu ühenduse turule majanduslikult huvipakkuvaks. Märkimisväärsete hinnakõikumiste tõttu ei saa seega välistada, et ühepoolselt sellise koguselise tollimaksu kehtestamine, mis jääb teatavaks ajavahemikuks kokkulepitud tollimaksu ülemmäärast 222 eurot 100 kg vedelikuta netomassi kohta madalamaks, muudab turulepääsu teiste WTO liikmesriikide ettevõtjatele huvipakkuvaks, ilma et tagataks, et ühenduse ettevõtjad saaksid vastutasuna asjaomase juurdepääsu teiste WTO liikmesriikide turule.

48 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 97 jj.

112. Kokkuvõttes tuleb seega tõdeda, et ühenduse WTO-s võetud kohustuste loendites kokku lepitud tollimaksu ülemmäärast ühepoolselt madalama koguselise tollimaksu kohaldamine ei tule leebema meetmena kõne alla. See ei oleks sobiv, et saavutada ühenduse kaubanduspoliitilised eesmärgid sama tõhusalt.

c) Koguselise tollimaksu määra kohandamine kvaliteediklasside alusel

113. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab veel sellele, et koguselise tollimaksu määr ei olene šampinjonide kvaliteediklassidest. Seega tekib küsimus, kas 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamist tuleb pidada ilmselgelt mittevajalikuks seetõttu, et see ei tee vahet eri kvaliteediklassi šampinjonikonservidel.

114. Minu hinnangul tuleb ka sellele küsimusele vastata eitavalt.

115. Esmalt tuleb märkida, et koguselist tollimaksu ei muuda ebaproportsionaalseks asjaolu, et see näeb sama toote eri kvaliteediklassidele ette muutumatu määra. Muutumatu määra vajalikkus sõltub paljudest asjaoludest, sealhulgas sobivusest eesmärkide tõhusaks saavutamiseks. [49]

116. Käesolevas asjas ei ole muutumatu määra kohaldamine ilmselgelt mittevajalik.

117. Nõukogu viitab esiteks sellele, et seenekonservide eri kvaliteediklasside vahel esineb asendusefekt. Kui ühendus kohaldaks eri kvaliteediklassi šampinjonikonservidele eri määraga tollimaksu, tekiks importijatel stiimul näidata impordil tegelikust kvaliteediklassist madalamat kvaliteediklassi, et tasuda madalamat tollimaksu. Seda tuleks ära hoida kontrolli tugevdamisega, mis aga tekitaks tolliasutustele lisakoormuse.

49 – Vt 11. veebruari 1988. aasta otsus kohtuasjas 77/86: The National Dried Fruit Trade Association (EKL 1988, lk 757, punkt 29).

118. Teiseks ei oleks meetod, mille kohaselt teeb ühendus eri kvaliteediklassi šampinjonikonservidel ühepoolselt vahet, ühenduse kaubanduspoliitiliste eemärkide saavutamiseks sama sobiv. Nagu eespool juba näidatud,[50] ei saa seenekonservide hindade märkimisväärse kõikumise tõttu välistada, et madalama kvaliteediklassi šampinjonikonservidele madalama tollimaksu kohaldamine ei alanda koguselist tollimaksu mitte ainult tasemele, mis muudab šampinjonikonservide impordi majanduslikult ebahuvitavaks, vaid läheb sellest kaugemale. Sellisel juhul muudaks see šampinjonikonservide impordi ühendusse majanduslikult huvipakkuvaks ja parandaks seeläbi pääsu ühenduse turule. Turulepääsu sellise parandamise eest, mis toimus ühepoolselt ja väljaspool läbirääkimiste vooru, oleks ühendusel aga väga raske kaubelda välja asjaomast vastuteenust teistelt WTO liikmesriikidelt.

119. Liigendamine kvaliteediklasside alusel ei ole seega ilmselgelt leebem meede ühenduse kaubanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

50 – Käesoleva ettepaneku punktid 109–112.

d) Ühenduse tootjatele suuremate toetuste maksmine

120. Lõpuks tuleb tagasi lükata ka põhikohtuasjas kaebuse esitaja argumendid, mille kohaselt tuleb leebema meetmena kõne alla ühenduse tootjatele suuremate toetuste maksmine. Olenemata sellise meetme kooskõlast põllumajanduslepinguga, tuleb märkida, et alternatiivset meedet, mis võib ühendusele kaasa tuua märkimisväärse rahalise koormuse, ei saa ilma pikemata pidada leebemaks meetmeks.

e) Kokkuvõte

121. Kokkuvõttes tuleb seega tõdeda, et teadaolevalt puudub käesolevas asjas 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamise kõrval muu ilmselgelt leebem meede põllumajandus- ja kaubanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

6. Ilmselge mittekohasuse puudumine

122. 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamist ei saa pidada ka ilmselgelt mittekohaseks. On tõsi, et selle tollimaksu kohaldamine võib kaasa tuua märkimisväärse koormuse importijale. Ometigi ei saa sellises asjas nagu käesolev pidada ühenduse kaubanduspoliitiliste eesmärkide seadmist esikohale ilmselgelt mittekohaseks. Ühelt poolt tuleb nimelt arvestada olulisi kaubanduspoliitilisi eeliseid, mis on saavutatud kaubandustõkete tarifitseerimisega. Teiselt poolt ei tohi jätta tähelepanuta, et kaalutlev importija impordib ühendusse kaupu nagunii vaid siis, kui see on tema jaoks majanduslikult tasuv. Seetõttu on puudutatud eeskätt selliseid importijaid, kes esitavad imporditud kaupade kohta tahtlikult valeandmeid või on teinud vea. Olenemata sellest, kas tegemist on tahtliku tegevuse või veaga, ei ole minu meelest ilmselgelt mittekohane seada sellisel juhul ühenduse kaubanduspoliitilised eesmärgid esikohale.

C. *Järeldus*

123. Uurimine ei andnud alust järeldada, et määrusega nr 1864/2004 avatud kvoodi väliselt ühendusse imporditud šampinjonikonservide 100 kg vedelikuta netomassi kohta 222 euro suuruse koguselise tollimaksu kohaldamine rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

124. Lisaks tuleb märkida, et väärtuselise tollimaksu määr ei ole 18,4%, nagu arvab eelotsusetaotluse esitanud kohus, vaid 14,9%. [51]

51 – Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktides 19–22 ja 70 kajastatud kord.