

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

VERICA TRSTENJAK

esitatud 18. veebruaril 2009¹

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusemenetluses esitab Austria Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus; edaspidi „eelotsuseaotluse esitanud kohus“) Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 320/2006 (millega luuakse ajutine kava suhkrutööstuse ümberkorraldamiseks ühenduses ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta²) artikli 11 tõlgendamise ja vajadusel kehtivuse kohta.

2. Eelotsuseaotlus esitati äriühingu Agrana Zucker GmbH (edaspidi „kaebuse esitaja“) ja Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft'i (föderaalne põllumajandus-, metsandus-, keskkonna- ja veemajandusministeerium; edaspidi „vastustaja“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese oli määruse nr 320/2006 artikli 11 alusel väljastatud otsuse kehtivus, millega viimatini-metatu kohustas kaebuse esitajat maksmata turustusaasta 2006/07 eest ajutise ümberkorraldusmakse esimest osamakset.

3. Eelotsuseaotluse esitanud kohus tahab esimese eelotsuse küsimusega peamiselt teada saada, kas tasumisele kuuluva ümberkorraldusmakse arvutamisel võetakse aluseks kogu eraldatud kvoot või tuleb arvutamisel aluseks võtta üksnes tegelikult kasutada olev kvoot pärast ennetava turult kõrvaldamise tõttu kõrvaldatud koguse mahaarvamist. Teise eelotsuse küsimuse eesmärk on kontrollida, kas määruse nr 320/2006 artikkel 11 on kooskõlas ülimuslike ühenduse õigusnormidega.

II. Õiguslik raamistik

4. Suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi raames võttis nõukogu 20. veebruaril vastu nii nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 318/2006 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta³ kui ka määruse nr 320/2006. Määruse nr 318/2006 artikli 44 alusel kehtestas komisjon ülemine-kumeetmed.

1 – Algkeel: saksa.
2 – ELT L 58, lk 42.

3 – ELT L 58, lk 1.

Määrus nr 318/2006

kulul suhkrukogused, mis vastavad asjaomase turustusaasta kvoodikohase toodangu suhtes kohaldatavale lõikes 1 osutatud protsendimäärale.

5. Määrusega nr 318/2006 kehtestatud uute turukorraldusvahendite hulka kuulub suhkru turult kõrvaldamine vastavalt määruse artiklile 19, kus on muu hulgas sätestatud järgmist:

„1. Selleks et säilitada turu struktuurilist tasakaalu võrdlushinnalähedasel tasemel, võidakse turult kuni järgmise turustusaasta alguseni kõrvaldada kõigi liikmesriikide jaoks ühine protsendimäär kvoodikohast suhkrut [...], võttes arvesse asutamislepingu artikli 300 alusel sõlmitud lepingutest tulenevaid ühenduse kohustusi.

[...]

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

3. Iga ettevõtja, kellele on määratud kvoot, ladustab kõrvaldamisperioodi vältel omaenda

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

- suhkrut [...] ülejäägina, mida võib kasutada tööstusliku suhkruna [...]

või

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

[...]”

- 126,40 EUR kvooditoni kohta turustusaastal 2006/2007,

Määrus nr 320/2006

- 173,8 EUR kvooditoni kohta turustusaastal 2007/2008,

6. Määruse nr 320/2006 artikkel 11 reguleerib ajutise ümberkorraldusmakse kogumist. Täpsemalt on selles sättes kehtestatud järgmine kord:

- 113,3 EUR kvooditoni kohta turustusaastal 2008/2009.

„1. Ettevõtjad, kellele on eraldatud kvoot, maksavad iga turustusaasta iga kvooditoni kohta ajutist ümberkorraldusmakset.

Isoglükoosi ajutine ümberkorraldusmakse turustusaasta kohta on 50% esimeses lõigus kehtestatud summadest.

Kvootide suhtes, millest ettevõtja on asjaomasel turustusaastal loobunud vastavalt artikli 3 lõikele 1, ei kehtestata ajutist ümberkorraldusmakset kõnealusel ega järgnevatel turustusaastatel.

3. Liikmesriigid vastutavad ühenduse ees ajutise ümberkorraldusmakse kogumise eest oma territooriumil.

2. Suhkru ja inuliinisiirupi ajutine ümberkorraldusmakse on järgmine:

Liikmesriigid maksavad ajutise ümberkorraldusmakse ümberkorraldusfondi kahes osas järgmiselt:

- 60% asjaomase turustusaasta 31. märtsiks Ettevõtjad tasuvad ajutise ümberkorraldusmakse kahes osas järgmiselt:

ja

- 60% asjaomase turustusaasta veebruari lõpuks,

- 40% järgneva turustusaasta 30. novembriks.

- 40% järgneva turustusaasta 31. oktoobriks.”

[...]

Määrus (EÜ) nr 493/2006

5. Liikmesriik jaotab lõike 3 alusel makstava ajutise ümberkorraldusmakse kogusumma oma territooriumil asuvate ettevõtjate vahel vastavalt kõnealusel turustusaastal eraldatud kvoodile.

7. Komisjoni 27. märtsi 2006. aasta määruses (EÜ) nr 493/2006, millega kehtestatakse üleminekumeetmed suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi raames ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 1265/2001 ja (EÜ) nr 314/2002⁴, kehtivalt korralt uuele süsteemile ülemineku tagamiseks ette nähtud

⁴ – ELT L 89, lk 11.

üleminekumeetmete hulka kuulub „ennetav turult kõrvaldamine”.

8. Selle kohta on põhjenduses 6 märgitud järgmist:

„Et parandada ühenduse turu tasakaalu ja mitte luua uusi ladustatud suhkru koguseid 2006/2007. turustusaastal, tuleks ette näha üleminekumeede kvoodi alusel toodetud abikõlbliku toodangu koguse vähendamiseks nimetatud turustusaasta jooksul. Tuleks määrata kindlaks piirväärtus, mida ületavaid toodetud koguseid iga ettevõtte puhul käsitletakse turult kõrvaldatud kogustena määruse (EÜ) nr 318/2006 artikli 19 tähenduses või ettevõtte taotlusel kvoodivälise toodanguna nimetatud määruse artikli 12 tähenduses. Pidades silmas üleminekuperioodi kahe korralduse vahel, tuleks selle piirväärtuse määramisel võtta võrdses ulatuses arvesse määruse (EÜ) nr 1260/2001 artiklis 10 sätestatud meetodit ja määruse (EÜ) nr 318/2006 artiklis 19 sätestatud meetodit, samuti tuleks arvesse võtta teatavate liikmesriikide tehtud pingutusi ümberkorraldusfondi raames, mis asutati [...] määrusega (EÜ) nr 320/2006 [...]”

9. Määruse nr 493/2006 artiklis 3 on ennetava turult kõrvaldamise üleminekumeetmed sätestatud järgmiselt:

„1. Iga ettevõtte osas käsitletakse 2006/2007. turustusaasta [suhkrutoodangut], mis jääb määruse (EÜ) nr 318/2006 III lisas osutatud kvootide piiresse, kuid mis ületab käesoleva artikli lõike 2 kohaselt määratud piirväärtuse, kui turult kõrvaldatud toodangut nimetatud määruse artikli 19 tähenduses, või ettevõtte enne 31. jaanuari 2007 esitatud vastava taotluse alusel kui täielikult või osaliselt üle kvoodi toodetud toodangut nimetatud määruse artikli 12 tähenduses.

2. Iga ettevõtte osas määratakse lõikes 1 osutatud piirväärtus, korrutades ettevõttele määruse (EÜ) nr 318/2006 artikli 7 lõike 2 kohaselt antud kvoodi alljärgnevate koefitsientide summaga:

- a) asjaomase liikmesriigi jaoks määratud koefitsient, mis on esitatud käesoleva määruse I lisas;
- b) koefitsient, mis saadakse liikmesriigis 2006/2007. turustusaastal määruse (EÜ) nr 320/2006 artikli 3 kohaselt tagasi lükatud kvootide summa jagamisel antud liikmesriigile määruse (EÜ)

nr 318/2006 III lisas määratud kvootide summaga. Komisjon kinnitab selle koefitsiendi hiljemalt 15. oktoobril 2006. aastal.

11. Agrarmarkt Austria (avalik-õiguslik juriidiline isik, mille vastustaja on määranud makseasutuseks, edaspidi „AMA“) tegevuspiirkonna nr 1 juhatuse 16. jaanuari 2007. aasta otsusega nõuti kaebuse esitajalt esialgse kvoodi alusel arvutatud turustusaasta 2006/07 ajutise ümberkorraldusmakse esimese osa tasumist summas 30 776 812,42 eurot.

Seejuures, kui koefitsientide summa on suurem kui 1,0000, võetakse piirväärtuse suuruseks lõikes 1 osutatud kvoot.”

12. Kaebuse esitaja esitas selle otsuse peale vaide. 16. aprilli 2007. aasta otsusega, mille õiguspärasuse üle peab põhikohtuasjas toimivas menetluses otsustama eelotsuse taotluse esitanud kohus, jättis vastustaja vaide põhjendamata tõttu rahuldamata.

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimused

10. Vastustaja eraldas 26. juuli 2006. aasta otsusega turustusaastateks 2006/07 kuni 2014/15 suhkrutootmise kvoodi määramise kohta ja 18. detsembri 2006. aasta suhkru lisakvoodi määramise otsusega kaebuse esitajale kokku suhkrukvoodi suurusega 405 812,4 tonni (387 326,4 tonni suhkrukvooti pluss 18 486,0 tonni suhkru lisakvooti). 28. juuni 2006. aasta otsusega kehtestas vastustaja määruse nr 493/2006 artiklit 3 kohaldades turustusaasta 2006/07 kvoodikohase suhkru tootmiseks toodangu piirväärtuse. Sellise ennetava turult kõrvaldamise tõttu vähenes kaebuse esitaja kvoot 57 246,84 tonni võrra.

13. Eelotsusetaotlusest selgub, et halduskohutemenetluses toimub vaidlus küsimuse üle, kas määruse nr 320/2006 artikli 11 lõikes 2 sätestatud ümberkorraldusmakse arvutamisel tuleb aluseks võtta kogu eraldatud kvoot, nagu vastustaja seda tegi, või tuleb makse arvutamisel aluseks võetavat kvooti vähendada toodangu piirväärtuse ja sellega seotud ennetava turult kõrvaldamise võrra. Kaebuse esitaja väitel tuleks ümberkorraldusmakse arvutamisel aluseks võtta üksnes 348 565,56 tonni (s.t kvoodikohase suhkru tegelik kogus), mitte 405 812,4 tonni (s.t esialgu määratud kvoot, mida hiljem vähendati), kuna ta ei saanud kogust, mille võrra esialgset kvooti vähendati, turul kvoodikohase suhkruna müüa.

14. Eelotsusetaotlusest selgub, et kaebuse esitaja on arvamusel, et määruse nr 493/2006 artikli 3 alusel toimunud kvoodi vähendamise tulemusena 2006/07. turustusaastal mittekasutatava koguste vahe arvesse võtmine 2006/07. turustusaastal makstava ümberkorraldusmakse arvutamisel on ühenduse õiguse kohaselt lubamatu, kuna sellega rikutakse esmases õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet ja EÜ artikli 34 lõike 2 diskrimineerimiskeelu põhimõtet.

kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu, tuleb võtta arvesse ajutise ümberkorraldusmakse arvutamisel?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub sellest, et põhikohtuasja kaebuse esitajal ei olnud õigust esitada EÜ artikli 230 alusel tühistamishagi, seega võib ta põhikohtuasjas tugineda ühenduse õigusakti õigusvastasusele.

kas määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 11 on siis kooskõlas esmase õigusega, eelkõige EÜ artiklist 34 tuleneva diskrimineerimiskeelu põhimõttega ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega?”

16. Neil tingimustel peatas Verwaltungsgerichtshof menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

„1. Kas nõukogu 20. veebruari 2006. aasta määruse (EÜ) nr 320/2006 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et suhkrukvooti, mida ei saa kasutada komisjoni 27. märtsi 2006. aasta määruse nr 493/2006 artikli 3

17. Euroopa Kohtu kantseleisse saabus 19. novembri 2007. aasta kuupäevaga eelotsusetaotlus 28. jaanuaril 2008.

18. Nõukogu, Leedu Vabariigi valitsus ja komisjon esitasid kirjalikud märkused Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud tähtaja jooksul.

19. Euroopa Kohus pöördus menetlust korraldava meetme raames kirjaliku küsimusega komisjoni poole, millele komisjon vastas.

20. Kuna keegi pooltest ei taotlenud kohtuistungit korraldamist, oli pärast Euroopa Kohtu 4. novembri 2008. aasta üldkoosolekut võimalik koostada käesolev ettepanek.

V. Poolte peamised argumendid

21. Nii *nõukogu* kui ka *komisjon* esindavad seisukohta, et määruse nr 320/2006 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et ka seda suhkrukvooti, mida määruse nr 493/2006 artikli 3 kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu tegelikult kasutada ei saa, tuleb võtta arvesse ajutise ümberkorraldusmaks arvutamisel.

22. *Leedu valitsuse* tõlgendus on vastupidine. Selle kohaselt tuleb määruse nr 320/2006 artiklis 11 sõna „kvoot” tõlgendada nii, et tegemist on kvoodiga, mida ettevõtjad kõnealusel turustusaastal tõepoolest kasutada saavad, s.t kvoodiga, mis jääb üle pärast ennetavat turult kõrvaldamist.

23. *Nõukogu* täpsustab, et üksnes tema esitatud määruse nr 320/2006 artikli 11 tõlgendus võtab arvesse selle sätte sõnastust ja eesmärki. Sellest tuleneb selgelt, et ümberkorraldusmaks tuleb koguda iga ettevõtjale määratud kvooditoni eest, kusjuures ümberkorraldusmaks ei pea täielikult või osaliselt maksma üksnes need ettevõtjad, kes on oma kvoodist või tootmisest lõplikult loobunud. Nii kogutud summasid kasutatakse sihtotstarbelise tuluna ümberkorraldusabi rahastamiseks ning need tagaksid eelarve stabiilsuse ja neutraalsuse ühenduse seadusandja tähenduses.

24. Selle sätte kehtivuse küsimuse kohta märgib nõukogu, et turult kõrvaldamisega järgitakse suhkrosektori turgude ühise korralduse reformi legitiimset eesmärki, nimelt struktuurilise tasakaalu säilitamist võrdlus-hinnalähedasel tasemel. Sarnane olukord on ka määruse nr 493/2006 artikli 3 puhul, mille ennetava turult kõrvaldamise korraldus sätestati üleminekumeetmena selleks, et parandada ühenduse turu tasakaalu ja mitte luua uusi ladustatud suhkru koguseid 2006/2007. turustusaastal. Lisaks sellele on

turult kõrvaldamise negatiivne mõju üksiku ettevõtja jaoks kõrvalise tähtsusega võrreldes selle positiivse üldmõjuga ühenduse suhkru-
turule. Ületootmise puudumise tõttu saab üldist hinnataset hoida võrdlushinnalähedasel tasemel, mis kokkuvõttes tuleb kasuks kõigile turule jäävatele ettevõtjatele.

25. Nõukogu vaidlustab diskrimineerimis-
keelu põhimõtte rikkumise, viidates sellele, et kõik ettevõtjad peavad tasuma neile määratud kvootide alusel arvutatud ümberkorraldustasu. Kvootide jaotamise ning hili-
sema liikmesriikide kaudu toimuva haldamise ja määruse nr 493/2006 artikli 3 alusel kohaldatud koefitsientide eesmärk on ületootmise ühetaoline vähendamine igas liikmesriigis, et saavutada tootmise tasakaal ühenduses tervikuna. Kahes liikmesriigis asuva kahe ettevõtja olukorra puhul on tegemist erinevate asjaoludega, mida ei saa samamoodi kohelda. Igal juhul õigustab erinevat kohtlemist koefitsientide süsteemi mõte ja otstarve.

26. Komisjon esitab määruse nr 320/2006 artikli 11 tõlgendamise kohta põhimõtteliselt samad argumendid kui nõukogu.

27. Seoses selle sätte kehtivuse küsimusega sedastab komisjon esmalt, et kaebuse esitaja ja eelotsusetaotluse esitanud kohus ei väljendanud mingeid kahtlusi 2006. aasta suhkru-
sektori reformiga taotletud eesmärkide lubatavuse kohta. Veel väljendab ta seisukohta, et on asjakohane ja otstarbekas võtta ümberkorraldusmakse arvutamisel arvesse selliseid suhkrukoguseid, mida teiste turumehhanismide, eriti turult kõrvaldamise tõttu ei saa küll asjassepuutuval turustusaastal kvoodisüsteemi raames müüa, ent mida ei kõrvaldata turult lõplikult.

28. Esiteks saab ümberkorraldusabi rahastamise tagada üksnes siis, kui on võimalik kasutada etteplaneeritavat makse arvutamise alust. Teiseks ei saa võrdsustada määruse nr 493/2006 artikli 3 kohast kvoodist loobumist ja määruse nr 318/2006 artiklis 19 sätestatud kõrvaldamist. Esimese puhul on tegemist pikemaajalise struktuurilise turu korrastamise meetmega, viimase puhul lühiajalise hinnatoetussüsteemiga, mis ei anna panust suhkru-sektori turgude ümberkorraldamisse. Kolmandaks on ajutise ümberkorraldusmakse arvutamisel turult kõrvaldatavate suhkrukoguste arvessevõtmise majanduslikud tagajärjed piiratud. Sellele lisandub asjaolu, et sellistel ettevõtjatel nagu kaebuse esitaja oli võimalus vähendada 2006/07. turustusaasta turult kõrvaldamise vahetuid majanduslikke tagajärgi või neid üldse vältida. Nimelt juhtis komisjon juba 3. veebruaril

2006 Euroopa Liidu Teatajas ilmunud teatise⁵ suhkrupeedi- ja suhkrutootjate tähelepanu sellele, et arvestades prognoositavat olukorda ühenduse suhkruturul, võib ta üleminekumeetmena kasutada nõukogu poolt talle üle antud turult kõrvaldamise võimalust. Määrus nr 493/2006, millega komisjon sätestas 2006/07. turustusaastaks turult kõrvaldamise, avaldati seejärel märtsis 2006. Austria ainsa suhkrutootjana oli kaebuse esitajal võimalus vähendada asjassepuutuva turustusaasta osas oma tootmist, et takistada kõrvaldatud suhkrukoguste ülekandmist või nende kvoodiväliselt müüki.

29. Diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumist käsitleva etteheite kohta märgib komisjon, et kaebuse esitaja argumentatsioon puudutab määruse nr 493/2006 artikli 3 lõike 2 punktis b ette nähtud arvutuskoeffitsienti, samas kui eelotsuse küsimus käsitleb üksnes määruse nr 320/2006 artikli 11 lõiget 1. Vaatamata sellele, et eelotsusetaotluse ese ei ole taoline üleminekuvolitusel rajanev turult kõrvaldamise kohaldamine turustusaastal 2006/07, on komisjon seisukohal, et selle süsteemi erinev mõju ei kujuta endast ebavõrdset kohtlemist või et see on igal juhul objektiivselt õigustatav. Kvoodist loobumise arvessevõtmine liikmesriikide tasandil on põhjustatud sellest, et kuni kvoodisüsteemi lõppemiseni turustusaastal 2014/15 määratakse suhkrukvoodid liikmesriikidele ja seejärel jaotavad liikmesriigid need oma territooriumil asuvate ettevõtjate vahel.

Ühenduse seadusandja arvas, et suhkruturu ümberkorraldamise eesmärgi saavutamiseks üleminekuajal on kõige parem lõplik kvoodist loobumine korraldada samuti liikmesriikide kontekstis.

30. *Leedu valitsus* avaldab, et määruse nr 320/2006 artikli 11 lõikes 1 ei ole selgelt määratletud, millist määratud kvooti silmas peetakse – s.t kas algselt määratud või pärast ennetavat turult kõrvaldamist määratud kvooti. Lisaks on ta seisukohal, et määruse nr 320/2006 artikli 11 lõike 1 alapunktist 2 ei tulene, et ettevõtjad, kes ei ole kvoodist loobunud, peaksid maksuma makseid, mida arvutatakse kogu algselt määratud kvoodi alusel.

31. Veel väidab ta, et turult kõrvaldatud suhkrukoguseid ei saa müüa kvoodikohase kogusena ja et määruse nr 318/2006 artikli 19 lõike 3 võimalused ei luba mitte mingil juhul võrdsustada suhkrukvoodiga kogust, mille võrra kvooti ennetava turult kõrvaldamisega vähendati.

5 – Komisjoni 3. veebruari 2006. aasta teatis suhkrupeedi- ja suhkrutootjatele (ELT C 27, lk 8).

32. Kui tõlgendada määruse nr 320/2006 artiklit 11 nii, et ajutise ümberkorraldusmakse arvutamisel tuleks arvesse võtta suhkrukvooti, mida määruse nr 493/2006 artikli 3 kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu kasutada ei saa, tooks taoline ümberkorraldusmakse arvutamise süsteem kaasa õigustamatult suure rahalise kohustuse ning seega põhjendamatu maksukoormise ettevõtjate jaoks. Tuginedes 8. mai 2008. aasta kohtuotsusele Zuckerfabrik Jülich jt⁶, viitab Leedu valitsus sellele, et hoolimata ühenduse institutsioonide ulatuslikust kaalutusõigusest põllumajanduse valdkonnas, ei tohi tootjatele panna suuremaid kohustusi kui maksuga taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

VI. Õiguslik hinnang

A. Sissejuhatavad märkused

33. Sellise tõlgenduse tagajärg oleks lisaks ka ebavõrdne kohtlemine, eriti kuna ennetava meetme puhul kohaldatakse liikmesriikidele erinevaid koefitsiente, ühes liikmesriigis asuvate ettevõtjate kvoodid võivad väheneda vähem kui mõnes teises liikmesriigis asuvate ettevõtjate kvoodid, ning seda nende käitumisest sõltumata. See põhjustaks konkurentsimoonutusi siseturul ning nende ettevõtjate õigustamatut ebavõrdset kohtlemist, kes ei ole turult taandunud.

34. Nõukogu määrustega nr 318/2006 ja nr 320/2006 ning komisjoni määrusega nr 493/2006 alustas ühenduse seadusandja Euroopa suhkrusektori turgude korralduse põhjalikku reformi. 1. juulil 2006 jõustunud uue korraldusega kaasati peaaegu 40 aastat peaaegu muutumatusena püsinud süsteem⁷ ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP)⁸ üldisesse reformi.

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

7 – Suhkru ühised turukorraldused eristusid seni oma hinnatootussüsteemide ja kvootide määramise poolest. Umbes 70% ühenduses toodetud põllumajandussaaduste (nt teravili, suhkur, piimatooted, liha, mõned puu- ja köögiviljaliigid ning lauavein) puhul kohaldatakse hinnatootussüsteeme (vt Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, artikkel 34, lk 777). 1967. aastal suhkru ühise turukorraldusega loodud kvoodisüsteem võimaldab säilitada suhteliselt kõrgeid hindu ilma üleliigseid koguseid tootmata. Kvoodisüsteem pidi algselt olema ajutist laadi ja lõppema 1975. aastal, ent seda on korduvalt pikendatud. Hiljem muudeti seda paindlikumaks, et võimaldada kvootide suurendamist tootlikumate suhkrutootjate kasuks (vt Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brüssel, 1991, lk 173; Priebe, R., kogumikus Gräbitz ja Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, kd I, artikkel 34, punkt 57).

8 – Vt 26. märtsi 1999. aasta ülemkogul Berliinis otsustatud ÜPP reformi kohta, mida alustati „Agenda 2000“ vastuvõtmisega, minu 3. veebruari 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-428/07: Horvath (EKL 2009, Euroopa Kohtus pooleleiolev, punkt 45 jj)

35. See on suunatud Euroopa Liidus suhkrutootmisele pikaajaliste tulevikuväljavaadete tagamisele, selle konkurentsivõime ja turule orienteerituse edendamisele ning Euroopa Liidu positsiooni parandamisele käimasolevas Maailma Kaubandusorganisatsiooni läbirääkimiste voorus. Reformi põhiaspektid on suhkru tagatud miinimumhinna alandamine, kompensatsioonid põllumeestele ja ümberkorraldusfond vähem konkurentsivõimeliste suhkrutootjate tootmisest loobuma stimuleerimiseks. Ümberkorralduskava rahastatakse erilise ümberkorraldusmakse kogumisega kõigilt magusainete kvootidelt.

36. Käesoleva kohtuasja keskmes on ümberkorraldusmakse arvutamise tingimuste – mille õiguspärasuses kaebuse esitaja kahtleb – õiguslik analüüs. Eelotsusetaotlust tuleb mõista nii, et esimene eelotsuse küsimus on suunatud määruse nr 320/2006 artikli 11 kui liikmesriigi vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ühenduse õigusest tuleneva õigusliku aluse tõlgendamisele, teine eelotsuse küsimus on omakorda suunatud selle sätte kehtivuse kontrollimisele.

B. Esimene küsimus

37. Esimese eelotsuse küsimuse puhul tuleb esmalt meenutada, et vastavalt traditsiooni-

listele tõlgenduspõhimõtetele on õigusnormi sõnastus alati igasuguse tõlgenduse lähtepunkt ning samas ka piir.⁹ Teiste tõlgendamismeetodite hulka, mida õiguse kohaldaja vastavalt Euroopa Kohtu praktikale peab kasutama ühenduse õiguse sätte normatiivse sisu kindlakstegemiseks, kuuluvad süstemaatiline, teleoloogiline ja ajalooline tõlgendamine.

38. Määruse nr 320/2006 artikli 11 lõikest 1 tuleneb esmalt, et „ettevõtjad, kellele on eraldatud kvoot”, peavad iga turustusaasta „iga kvooditoni kohta” maksma ajutist ümberkorraldusmakset. See säte ei räägi sõnaselgelt kvoodi sellest osast, mille alusel

9 – Vt selle kohta Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (väljaandja H.-U. Erichsen jt), § 2 I 6, lk 59, ääremärkus 14. Kohtujurist Léger lähtus oma 28. septembri 2004. aasta ettepanekus kohtuasjas C-350/03: Schulte (EKL 2005, lk I-9215, punktid 84 jj) teataval määral grammatilise tõlgenduse prioriteedist, kui ta märkis, et eesmärgist lähtuvat tõlgendust kasutatakse ainult siis, kui kõnealust sätet saab tõlgendada mitut moodi, või siis, kui kõnealust õigusnormi on üksnes sõnastusele tuginedes, nt selle mitmetähenduslikkuse tõttu, raske tõlgendada. Baldus, C. ja Vogel, F., „Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element”, *Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2006, lk 247 jj, ei eita, et grammatiline tõlgendus on iga ühenduse õigusnormi tõlgendamise lähtepunkt. Nad viitavad siiski ka sellele, et arvestades keelte paljusust ühenduses, on raske leida usaldusväärset tõlgendust, mistõttu on vaja kasutada teisi tõlgendamismeetodeid, nagu teleoloogiline ja ajalooline tõlgendamine.

tootja tegelikult suhkrut tootis, millest ilmselt lähtub kaebuse esitaja, vaid konkreetsele ettevõtjale *eraldatud* kvoodist tervikuna.¹⁰ Komisjon ja nõukogu viitavad sellele õigustatult. Seega seob see säte ajutise ümberkorraldusmakse maksmise kohustuse üksnes kvoodi eraldamisega asjaomasel turustusaastal, tegemata ükskõik millist laadi eristusi või pärimata tegelikult toodetud suhkrukoguse saatuse järele. Seetõttu on vastavalt sellele tõlgendusele kvoodi hilisemad muutmised ajutise ümberkorraldusmakse arvutamise seisukohalt ebaolulised.

39. Ainus erand sama sätte alapunktis 2, mis näeb ette ajutise ümberkorraldusmakse tasumisest vabastamise, puudutab sõnaselgelt üksnes neid kvoote, „millest ettevõtja on asjaomasel turustusaastal *loobunud* vastavalt artikli 3 lõikele 1”. Selle all mõeldakse lõplikku kvoodist või selle osadest loobumist vastavalt määruse nr 320/2006 artikli 3 lõikele 1, mis aga ei hõlma määruse nr 318/2006 artikli 19 kohast turult kõrvaldamist sõnastuse osas ja mida ei tohi sellega samastada.

10 – Mitme keeleversiooni võrdlemisest ei saa teha teistsugust järeldust. Nii saksa- („Unternehmen, denen eine Quote *zugewillt* worden ist”), taani- („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote”), inglisi- („undertakings to which a quota has been *allocated*”), prantsuse- („entreprises qui *détiennent* un quota”), itaalia- („imprese a cui è stata *assegnata* una quota”), portugali- („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas”), hollandi- („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*”), rootsi- („företag som har *tilldelats* en kvot”) kui ka hispaaniakeelses versioonis („empresas a las que se haya *concedido* una cuota”) viidatakse ettevõtjale konkreetsel juhul eraldatud kvoodile.

40. Nimelt kui võrrelda kvoodist loobumise ja turult eemaldamise mehhanisme, ilmneb, et nende vahel on nii toimimise kui ka otstarbe osas põhimõttelisi erinevusi. Samal ajal kui esimese sisu on lõplik kvoodist loobumine koos tootmiseseadmete demonteerimise või sulgemisega, tähendab viimane üksnes asjaomase suhkrukoguse ajutist turult eemaldamist, ladustamist või selle müümist kvoodiväliselt. See erinevus toimimises tuleneb vastavate asjakohaste sätete erinevast normatiivsest eesmärgist.

41. Vähem konkurentsivõimeliste suhkrutootjate sotsiaalselt vastutustundlik ja keskonnasõbralik kvoodist loobumine on üks määrusega nr 320/2006 taotletud suhkrutööstuse ümberkorraldamise vahenditest. Selle määruse põhjendustest 1 ja 5 nähtub, et piisava ümberkorraldusabi maksmine peab madalaima tootlikkusega suhkruettevõtjatele olema tõhus majanduslik stiimul kvoodikohasest tootmisest ja asjaomastest kvoodidest loobumiseks. Vastavalt ühenduse seadusandja tahtele peab selline abi võimaldama saavutada kahte eesmärki: esiteks vähendada tootmist ulatuses, mis tagaks ühenduses tasakaalustatud turuolukorra, ja teiseks vähendada märgatavalt mittetasuvat tootmisvõimsust.

Sel põhjusel nimetatakse neid summasid käesoleva määruse põhjenduses 4 „sihtotstarbeliseks tuluks”, mis erineb tavalistest maksetest suhkrusektori turgude ühise korralduse raames.

tati selle määruse põhjenduse 6 kohaselt üleminekumeetmena selleks, et parandada ühenduse turu tasakaalu ja mitte luua uusi ladustatud suhkru koguseid 2006/2007. turustusaastal.

42. Suhkrutööstuse ümberkorraldamine annab panuse ühenduse pikaajaliste poliitiliste eesmärkide saavutamisse, mis vastavalt määruse nr 320/2006 põhjendusele 1 seisnevad ühenduse suhkrutootmis- ja -kaubandussüsteemi ühtlustamises rahvusvaheliste nõuetega¹¹ ning selle konkurentsivõime tagamises tulevikus.

44. Järelikult tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata, et määruse nr 320/2006 artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ajutise ümberkorraldusmakse arvutamisel tuleb arvesse võtta ka seda suhkrukvooti, mida ei saa kasutada komisjoni 27. märtsi 2006. aasta määruse nr 493/2006 artikli 3 kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu.

43. Turult kõrvaldamise puhul on seevastu tegemist hinnatoetuse instrumendiga, mille eesmärk vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 19 lõikele 1 ja selle põhjendusele 22 on struktuurilise tasakaalu säilitamine võrdlushinnalähedasel tasemel. Sarnane olukord on ka määruse nr 493/2006 artikliga 3, mille ennetava turult kõrvaldamise korraldus sätes-

C. Teine küsimus

¹¹ – Suhkrusektori turgude ühise korralduse reform on ühenduse reaktsioon Maailma Kaubandusorganisatsiooni vaidluste lahendamise mehhanismi („Dispute Settlement Body”) 28. aprilli 2005. aasta otsusele (vt Report of the Appellate Body, European Communities – Export Subsidies on Sugar, menetlus WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), mis tuvastas mõne ühendusepoolse rikkumise Uruguay voozu mitmepoolsete kaubanduslääbirääkimiste põllumajanduslepingu („Agreement on Agriculture”) osas.

45. EÜ artikli 234 lõike 1 punkti b kohases eelotsusemenetluses, mis on suunatud ühenduse õigusest tuletatud õigusnormi kehtivuse

kontrollimisele, määrab siseriiklik kohus eelotsuse küsimusega põhimõtteliselt ära Euroopa Kohtu kontrolli ulatuse.¹²

esitanud kohus soovib tegelikult lasta kontrollida, kas määruse nr 320/2006 artikkel 11 on kooskõlas mõlema viimati nimetatud põhimõttega. Seetõttu teen ettepaneku sõnastada teine eelotsuse küsimus sellele vastavalt ümber.

46. Nagu sissejuhatuses mainitud, soovitakse teise eelotsuse küsimuse sõnastuse kohaselt sellega kontrollida, kas määruse nr 320/2006 artikkel 11 on kooskõlas ülimuslike ühenduse õigusnormidega, täpsemalt öeldes ühenduse õiguse õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ja EÜ artikli 34 lõike 2 teisest lõigust tuleneva diskrimineerimiskeelu põhimõttega. Siiski tuleb nentida, et eelotsusetaotluses sisalduvad märkused, kaasa arvatud kaebuse esitaja väited põhikohtuasjas toimunud menetluses,¹³ puudutavad üksnes proportsionaalsuse põhimõtet ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet.

1. Proportsionaalsuse põhimõtte väidetav rikkumine

47. Eelotsusetaotluse mõistlikul hindamisel tuleb lähtuda sellest, et eelotsusetaotluse

a) Ühenduse seadusandja kaalutusõigus ÜPP raames

12 – Vt selle kohta ka Middecke, A., kogumikus *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. tr, München, 2003, § 10, ääremärkus 40, lk 227. Nii võib siseriiklik kohus nt piirata eelotsusetaotluse teatavate kehtivuse põhjendustega, mille Euroopa Kohus võtab omakorda kontrollimisel aluseks (vt 29. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-26/96: Rotexchemie, EKL 1997, lk I-2817, ja 11. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-408/95: Eurotunnel, EKL 1997, lk I-6315). Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, L., *Procedural Law of the European Union*, 2. tr, London, 2006, ääremärkus 10-012, lk 361, lähtuvad ilmselt samuti sellest, et ühenduse õigusnormi kehtivust puudutava eelotsusemenetluse raames on kontrollimise ulatuse määramise lähtepunkt eelotsuse saamiseks esitatud küsimus.

13 – Üks oluline pidepunkt ühenduse õigusnormi kehtivuse kontrollimisele suunatud eelotsuse küsimuse tõlgendamise puhul, mis on sõnastatud kas üldiselt või ebatäpselt, on hageja põhikohtuasjas toimunud menetluses esitatud väited (vt 25. oktoobri 1978. aasta otsus liidetud kohtuasjades 103/77 ja 145/77: Royal Scholten Honig, EKL 1978, lk 2037, punktid 16 ja 17).

48. Proportsionaalsuse põhimõtte, mis kuulub ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka ja mille kehtivus muu hulgas ÜPP valdkonnas on Euroopa Kohtu praktikas korduvalt kinnitust leidnud, nõuab, et ühenduse institutsioonide tegevus ei ületaks piire, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks

sobivad ja vajalikud, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.¹⁴

49. Ent Euroopa Kohus on ka sedastanud, et ühenduse seadusandjal on ÜPP valdkonnas laiaulatuslik kaalutusõigus, mis vastab talle EÜ artiklitega 34–37 antud poliitilisele vastutusele. Seadusandja peab ühise põllumajanduspoliitika rakendamisel, näiteks suhkru-sektoris, hindama keerulisi majandusolusid ning tegema majanduslikke, poliitilisi ja sotsiaalseid otsuseid.¹⁵ Seetõttu on Euroopa Kohus selgitanud, et kohus peab piirduma selle kontrollimisega, et asjaomase meetme puhul ei esineks mõnd ilmselget viga või kaalutusõiguse kuritarvitamist ja et kõnealune ametiasutus ei oleks ilmselgelt ületanud oma kaalutusõiguse piire.¹⁶

- 14 – 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023, punkt 13); 5. oktoobri 1994. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-133/93, C-300/93, C-362/93: Crispolti jt (EKL 1994, lk I-4863, punkt 41); 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas C-189/01: Jippes jt (EKL 2001, lk I-5689, punkt 81) ja 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-310/04: Hispaania vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-7285, punkt 97).
- 15 – Vt selle kohta 29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 138/79: Roquette Frères vs. nõukogu (EKL 1980, lk 3333, punkt 25) ja 6. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-289/97: Eridania (EKL 2000, lk I-5409, punkt 48); lisaks veel 6. detsembri 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04: ABNA jt (EKL 2005, lk I-10423, punkt 69); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, punkt 96, ja kohtujurist Kokott'i 26. oktoobri 2006. aasta ettepanek kohtuasjas C-441/05: Roquette Frères (EKL 2007, lk I-1993, ettepaneku punkt 72).
- 16 – 11. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 265/87: Schröder (EKL 1989, lk 2237, punkt 22); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fedesa jt, punktid 8 ja 14; eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Eridania, punkt 49; eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jippes jt, punkt 80; 9. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-304/01: Hispaania vs. komisjon (EKL 2004, lk I-7655, punkt 23); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, punkt 96; 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-375/05: Geuting (EKL 2007, lk I-7983, punkt 44); 17. jaanuari 2008. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-37/06 ja C-58/06: Viames jt (EKL 2008, lk I-69, punkt 34) ja eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Roquette Frères, punkt 72.

50. Euroopa Kohtu arvamuse kohaselt tuleneb taolisest ulatuslikust kaalutusõigusest proportsionaalsuse põhimõtte järgimisest kohtuliku kontrolli jaoks, et ÜPP valdkonnas võetud meetme õiguspärasust võib mõjutada vaid selle meetme ilmselge ebasobivus võrreldes pädeva institutsiooni püstitatud eesmärgiga.¹⁷ Seega ei ole vaja välja selgitada mitte seda, kas seadusandja poolt võetud meede oli ainus või parim võimalik, vaid see, kas see meede oli ilmselgelt ebasobiv.¹⁸

51. Ent nagu kohtujurist Sharpston oma 14. juuni 2007. aasta ettepanekus kohtuasjas Zuckerfabrik Jülich¹⁹ õigesti selgitas, ei tohi seda kohtupraktikat siiski mõista nii, nagu oleks Euroopa Kohus soovinud anda seadusandjale *carte blanche*'i. Euroopa Kohus ei ole mitte mingil juhul välistanud kohtuliku kontrolli institutsioonide ulatusliku kaalutusõiguse teostamise osas. Selleks et sellisel

- 17 – Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Fedesa jt, punkt 14; eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Crispolti jt, punkt 42; eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jippes jt, punkt 83; 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA (EKL 2006, lk I-403, punkt 80); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, punkt 98, ja eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Geuting, punkt 46.
- 18 – Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Jippes jt, punkt 83; eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, punkt 99, ja eespool 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Geuting, punkt 47. Nagu kohtujurist Sharpston oma 14. juuni 2007. aasta ettepanekus kohtuasjas C-5/06: Zuckerfabrik Jülich (EKL 2008, lk I-3231, punkt 65) õigesti selgitas, ei tohi seda kohtupraktikat teisalt mõista nii, nagu oleks Euroopa Kohus andnud ühenduse seadusandjale *carte blanche*'i. Euroopa Kohus ei välistanud kohtuliku kontrolli institutsioonide ulatusliku kaalutusõiguse teostamise üle. Kohtujurist esindab seisukohta, et Euroopa Kohus peab saama sekundaarset siisi, kui tootjatele pannakse ilmselgelt ebarproportsionaalne kohustus.
- 19 – Vt eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Zuckerfabrik Jülich, punkt 65.

kontrollil oleks väärtus, peab Euroopa Kohus teatavatel juhtudel saama sekkuda, näiteks siis, kui tootjaid liiga suurte maksudega ebaproportsionaalselt koormatakse.

52. Järgnevalt tuleb uurida, kas kõiki Euroopa Kohtule esitatud asjaolusid arvesse võttes on seatud eesmärkide saavutamiseks sobiv kohustada tootjaid maksma määruse nr 320/2006 artikli 11 kohast ümberkorraldusmakset ja kas selle puhul saab tuvastada tootjatele ebaproportsionaalse kohustuse panemist.

b) Kontrollimise ulatuse kindlakstegemine

53. Määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust puudutavaid kahtlusi detailselt ära toomata viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses kaebuse esitaja argumentatsioonile, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte väidetavat rikkumist. Kaebuse esitaja väidab sisuliselt, et toodangu piirväärtust ületavat suhkrutoodangut ei ole igal juhul

võimalik müüa kvoodikohase suhkruna. Kuna ümberkorraldusmakse arvutamisel võetakse aluseks kogu kvoot, arvestamata, et ennetava turult kõrvaldamise tõttu on kvooti vähendatud, langeb tegelik netovõrdlushind tootjate tasemel alla 505,50 euro ning seda tuleb saada väiksema kvoodikohase koguse müügist. Lisaks sellele loetakse kõrvaldatud kvoot järgmise turustusaasta 2007/08 esimeseks kvoodiks ning järelikult kasutatakse seda jällegi ümberkorraldusmakse arvutamiseks. Viimase argumendina väidab kaebuse esitaja, et erinevalt põhjenduses 4 sätestatud eesmärgist, et õigusaktis sätestatu peaks ümberkorraldusmakseid maksvatele ettevõtjatele andma eelised, on selle tegelik tulemus vastupidine: vähendatud kvootidega ettevõtjad ei saa kunagi kasu ümberkorraldusmakse maksimisest.

54. Esmalt tuleb nentida, et kaebuse esitaja ja eelotsusetaotluse esitanud kohus ei sea kahtluse alla 2006. aasta suhkrusektori turgude ühise korralduse reformi eesmärkide õiguspärasust. Samuti ei seata kahtluse alla ühenduse seadusandja poolt kasutatava rahaliste stiimulite mehhanismi sobivust, mis peab innustama kahjumis suhkrutootjaid kvootidest lõplikult loobuma. Samuti ei analüüsita asjaolu, et ümberkorralduskava peavad rahastama turule alles jäävad ja seega kokkuvõttes ümberkorraldamisest kasu saavad ettevõtjad.

55. Vaatamata sellele, tundub sellest vaatevinklist vaadates olevat asjakohane ja otstarbekas, et ümberkorraldusmakset maksavad üksnes need ettevõtjad, kes soovivad ja on võimelised konkurentsitingimustes edaspidi suhkrutootmises osalema, eriti seetõttu, et kokkuvõttes saavad nad kasu vähem tootlike konkurentide loobumisest ja sellega kaasnevast turu korrastumisest. Sama asjakohane ja otstarbekas on see, kui madalama tootlikkusega ettevõtjad, kes on valmis kvoodist loobudes lõplikult suhkrutootmist lõpetama, vabastatakse taolise makse maksmise kohustusest ning nad saavad selle asemel sobivat ümberkorraldusabi. Seetõttu on sobilik, et makse maksmise kohustus tekib määruse nr 320/2006 artikli 11 kohase kvoodi määramise alusel.

c) Esitatud argumentide hinnang

i) Etteplaneeritava makse arvutamise aluse vajalikkus

57. Nõukogu ja komisjon viitavad esmajoones sellele, et ümberkorraldussüsteemi isefinantseerimise tagamiseks on vaja etteplaneeritavat makse arvutamise alust. Ajutise ümberkorralduskava eesmärgiks olevat kõigi abitaotluste rahuldamist ei tohi õõnestada ebakindel element, näiteks piisavate rahaliste vahendite puudumine ümberkorraldusfondis. Kui makse arvutamisel ei tuleks aluseks võtta mitte kõiki määratud kvooote, vaid üksnes tegelikult kvoodi alusel toodetud suhkruguseid või turult kõrvaldamisele kuuluvaid suhkruguseid, ei oleks seda eesmärki võimalik saavutada ning mõni taotlus tuleks võib-olla rahuldamata jätta.

56. Ent peamine käesolevas kohtuasjas üleskerkiv küsimus on see, kas ümberkorraldamise eesmärki silmas pidades võib lugeda ebaproportsionaalseks, et ümberkorraldusmakse arvutamisel ei jäeta välja selliseid suhkruguseid, mida teiste mehhanismide, eelkõige turult kõrvaldamise tõttu ei saa asjaomasel turustusaastal müüa kvoodisüsteemi raames.

58. Lisaks viitab komisjon sellele, et asjaolu, et ümberkorraldusmakse arvutamise aluseks on abstraktselt määratud ja mitte tegelikult tootmiseks kasutatud kvoodid, tuleneb kaalutlusest, et ka ettevõtjatele lõpliku kvoo-

tidest loobumise eest antavat ümberkorraldusabi makstakse, sõltumata sellest, et need ettevõtjad ei saanud turult kõrvaldamise tõttu neid kvote turustusaastal üldse täies mahus kasutada.

59. Minu arvates on esitatud eelarvepoliitilised kaalutlused ning viide ümberkorraldussüsteemi isefinantseerimise vajadusele piisavalt veenvad argumentid ümberkorraldusmakse abstraktselt määratud kvootide alusel arvutamise toetuseks. Nii toimimine tagab esiteks ümberkorraldusfondi tulude stabiilsuse, teiseks aga ka tulude ja kulude finantsasakaalu, mis ei ole mitte üksnes ühenduse eelarveõiguse keskne põhimõte, vaid on lisaks sellele hädavajalik,²⁰ kui mõelda asjaolule, et ümberkorraldusabi – mida on põhimõtteliselt õigus saada igal tootjal – arvutamisel võetakse samuti aluseks abstraktselt määratud kvoodid. Kui tahetakse vältida kulude ühepoolset kasvu ümberkorraldusfondi

ebapiisava rahastamise tingimustes, on loogiline, et ümberkorraldusmakse ja ümberkorraldusabi arvutamiseks kehtestatakse ühtsed kriteeriumid.

60. Lisaks sellele tõendas komisjon, esitades vastuseks Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele oma 11. detsembri 2008. aasta kirja, millele on lisatud ümberkorraldusfondi hinnanguliste ja tegelike tulude ja kulude tabel, et ümberkorraldussüsteemi isefinantseerimine on tagatud, kusjuures ettenähtud ja tegelikult saadud tulud ei ületa ülemääraselt kulusid.²¹

ii) Turult kõrvaldamise ajutine iseloom

61. Lisaks viitavad nõukogu ja komisjon erinevustele turult kõrvaldamise kui lühiajalise hinnatoetussüsteemi ja kvoodist loobumise kui struktuurilise turu korrastamise pikemaajalise meetme vahel. Nagu nad

20 – Sellega seoses tuleb esmalt viidata EÜ artikli 268 lõikele 3, kus on sätestatud ühenduse eelarve tasakaalustatuse põhimõte. Sellele vastavalt peavad eelarve tulud ja kulud olema arvestuslikult tasakaalus. Seega tuleb tagada, et planeeritud kulusid on võimalik teha kasutada olevatest tuludest (vt selle kohta ka Schoo, J., *EU-Kommentar* (väljaandja J. Schwarze), Baden-Baden, 2000, artikkel 268, äärmärkus 19, lk 2198). Vt ka Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, 2000, lk 78, kes näeb ühenduse eelarve tasakaalustatuse põhimõttes pigem reeglit. Selle kohaselt ei ole puudujäägiga eelarve lubatud. Seda reeglit tuleb järgida ka ÜPP-s. Euroopa Investeeringuspank võib küll anda laenu investeeringuprojektide jaoks, mitte aga ühenduse kulude rahastamiseks. Autori arvamusel oli asutamislepingute autorite eesmärk mitte pakkuda ühendusele ja eelkõige komisjonile lihtsaid lahendusi kulude ja tulude määramiseks. Ümberkorraldusmakse puhul on vastavalt põhjendusele 4 tegemist küll sihtotstarbelise kuluga, ent see tõsiasi ei vabasta ühenduse institutsioone selle põhimõtte järgimise kohustusest. Komisjoni 22. juuni 2005. aasta ettepanekus (KOM (2005)263, lk 9), mis puudutas nõukogu määrust suhkrukseltori turgude ühise korralduse kohta, viidati sõnaselgelt ümberkorralduskava isefinantseerimise eesmärgile.

21 – Sellest tabelist ilmneb, et turustusaasta 2006/07 tulud moodustasid 2,145 miljonit eurot. Kulud küündisid 1,358 miljoni euroni. Seega oli turustusaastal 2006/07 bilansimaht 787 miljonit eurot, mida kasutati ümberkorraldamise rahastamiseks järgnevatel aastatel.

õigesti selgitavad, ei ole turult kõrvaldamise tagajärg lõplik kvoodi kaotus.²² Küll on õige see, et ettevõtja ei saa turult kõrvaldatavaid suhkrukoguseid asjaomasel turustusaastal kvoodisüsteemi raames müüa. Siiski jääb see kvoodiosa talle alles. Seetõttu saab ta valida, kas müüa see kvoodiosa maailmaturul²³ või kanda see üle järgmisesse turustusaastasse. Viimasel juhul on kvooti kvoodisüsteemi raames jälle võimalik kasutada, kuna seda konkreetset suhkrukogust, mis esimesel turustusaastal turult kõrvaldati, loetakse järgneva turustusaasta esimeseks toodanguks. See tuleneb sõnaselgelt määruse nr 318/2006 artikli 19 lõikest 3.

määruse nr 320/2006 artiklist 11 tuleneva maksekohustuse tõttu, kuna määruse nr 493/2006 artikli 3 kohase turult kõrvaldamise mehhanism ei vii vastavalt komisjoni selgitustele samalt kvoodilt makse maksamiseni kahel järjestikusel turustusaastal. Pigem käsitletakse iga turustusaastat eraldi, kusjuures igal turustusaastal maksustatakse ajutise ümberkorraldusmaksega kogu määratud kvoot. Seejuures ei ole oluline, kas konkreetse suhkrukoguse puhul on tegemist esimesel või sellele järgneval turustusaastal toodetud suhkruga.

62. Erinevalt kaebuse esitaja eelotsusetaotluses²⁴ ära toodud seisukohast ei tähenda see suhkrutootjate jaoks täiendavat kohustust

iii) Selged majanduslikud tagajärjed asjaomastele tootjatele

22 – Vt selle kohta märkusi käesoleva ettepaneku punktides 40-43.

23 – Kvoodisüsteemid piiravad tootmise teatavate kogustega, suuremate koguste tootmine ei ole küll keelatud, vaid ületootmine toob asjaomasele tootjale kaasa „sanktsioonid“ (nt ühenduses turustamise keeld, maksete tasumine) ja seetõttu oleks igasugune tootmise laiendamine majanduslikult ülimalt mõttetu. Oluline on aga mainida, et kõik seni olemas olevad kvoodisüsteemid (eriti suhkru, kalatoodete, piima, töödeldud tomatite) järgivad asjaomaste toodete vajadustele vastavaid seaduspärasusi. Suhkrusektori turgude korralduses on küll samuti olemas suhkrukvoodid. Ent kvoodi ületamisel ei tule tasuda makseid. Pigem ei ole tootjal õigust saada eksporditoetusi täiendavalt toodetud koguste eest (vt Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (väljaandjad H. von der Groeben ja J. Schwarze), 1. kd, 6. väljaanne, artikkel 34, ääremärkus 35, lk 1207).

24 – Vt eelotsusetaotluse lk 9.

63. Lisaks selgitavad nõukogu ja komisjon, et turult kõrvaldatud suhkrukoguste ajutise ümberkorraldusmaks arvutamisel arvessevõtmise võimalikud negatiivsed tagajärjed on piiratud, ent igal juhul tasakaalustavad neid turult kõrvaldamise eelised.

64. Siiski tuleb nõustuda kaebuse esitaja väitega, et ei ole võimalik välistada, et turult kõrvaldamise tõttu toodangu piirväärtust ületava suhkrutoodangu eest, mida saab kvoodikohase suhkruna müüa alles järgneval turustusaastal, ei saada alati võrdlushinda. Ent nõukogu viitab selles kontekstis asjaolule, et pärast 2006. aasta suhkrusektori turgude ühise korralduse reformiga toimunud sekumishinna kaotamist ei taga määrus nr 318/2006 enam võrdlushinnaga müüki. Lisaks on selle määruse artikli 18 lõikes 2 sätestatud, et kvoodikohase suhkru sekumishind moodustab võrdlushinnast 80%, mitte 100%.

65. Seetõttu ei saa tootja loota, et tal õnnestub alati müüa võrdlushinnaga. Lõppkokkuvõttes sõltub suhkrumüük paljudest majanduslikest teguritest. Nimelt sõltub tegelik turuhind esmajoones nõudluse ja pakkumise vahekorra-
 rast, nii et olenevalt asjaoludest võib tootja turult kõrvaldatavate suhkrukoguste eest saada ka võrdlushinnast kõrgemat hinda.

66. Lisaks tuleb nõustuda nõukogu ja komisjoni väitega, et turult kõrvaldamine on tootja-

tele lõppkokkuvõttes kasulik. Nagu juba selgitatud,²⁵ seisneb turult kõrvaldamise eesmärk suhkru hinna hoidmises võrdlushinnalähedasel tasemel ehk sekumishinnast kõrgemal tasemel. Sellega korvatakse võimalik turult kõrvaldamise tõttu vahetult tekkiv kahju kaudselt kvoodikohase suhkru hinna üldise tõusu abil, mida just selle meetme abil on võimalik esile kutsuda.

67. Seevastu tuleb alusetuna tagasi lükata kaebuse esitaja väide, et turult kõrvaldamine puudutab esmajoones konkurentsivõimelisi tootjaid. Pigem on õige, et turult kõrvaldamine puudutab kõiki ettevõtjaid, kellele on määratud kvoodid. Ent siiski on see alusena neutraalne, kuna seejuures ei tehta asjaomaste ettevõtjate vahel vahet tootlikkuse ja konkurentsivõime alusel. Seetõttu on konkurentsitingimused kõigi ettevõtjate jaoks samad, sõltumata iga ettevõtja tootlikkusest. Järelikult on diskrimineeriva ebavõrdse kohtlemise ja konkurentsimoontonutuse etteheide täiesti alusetu.

68. Hoolimata sellest, ei ole sellised ettevõtjad nagu kaebuse esitaja vabastatud üldise

25 – Vt käesoleva ettepaneku punkt 40.

hoolsuskohustuse²⁶ täitmisest omaenda huvides, mis kohustab neid eelkõige vältima nii palju kui võimalik turult kõrvaldamise võimalikke ebasoodsaid majanduslikke tagajärgi. Selle juurde kuulub kõigi vajalike meetmete võtmine, kaasa arvatud tootmise kohandamine niipea, kui komisjoni teatiste alusel on oodata turult kõrvaldamist. Nii juhtis komisjon juba 3. veebruaril 2006 Euroopa Liidu Teatajas²⁷ ilmunud teatistes tähelepanu sellele, et arvestades prognoositavat olukorda ühenduse suhkruturul turustusaastal 2006/07, võib ta üleminekumeetmena kasutada nõukogu poolt talle üle antud turult kõrvaldamise võimalust. Määrus nr 493/2006, millega komisjon nägi selle turustusaasta puhul ette turult kõrvaldamise, avaldati märtsis 2006. Järelikult oleks kaebuse

esitajal sel ajal olnud võimalus vähendada kõnealuseks turustusaastaks²⁸ oma tootmist vastava koguseni, et takistada kõrvaldatud suhkrukoguste ülekandmist või nende kvoodivälisest müüki.

d) Järeldus

69. Kõigest eeltoodust tuleneb, et ühenduse seadusandja on ümberkorraldusmakse arvutamise tingimuste sätestamisel võtnud arvesse kõiki olulisi aspekte, kaasa arvatud ettevõtjaid puudutavad eelised ja puudused.

70. Määruse nr 320/2006 artikli 11 kohaselt abstraktselt määratud kvootide alusel ümberkorraldusmakse arvutamine ei ole suhkru-

26 – Euroopa Kohus on ühe määruse kehtivust kontrollides juba viidanud asjaomaste isikute teatavatele hoolsuskohustustele kahju ärahoidmise kohustuse vormis (vt 14. märtsi 1973. aasta otsus kohtuasjas 57/72: Westzucker, EKL 1973, lk 321, punkt 20).

27 – Komisjoni 3. veebruari 2006. aasta teatistes suhkrupeedi- ja suhkrutootjatele (ELT C 27, lk 8) on kirjas: „Komisjon juhib suhkrupeedi- ja suhkrutootjate tähelepanu ühenduse suhkruturu olukorrale 2006/2007. turustusaastal. 2004/2005. turustusaastal kogunenud suhkruravude ning Maailma Kaubandusorganisatsiooni ekspordialaste eeskirjade ja ülemmäärade tõttu on võimalus, et 2006/2007. turustusaasta algul on saadaolevad suhkruravud liiga suured võrreldes varasemast väiksemate müügi võimalustega. Neid tingimusi arvesse võttes ei ole suhkruturu ühise korralduse reformimine ning selle piires suhkrutootmise ümberkorraldamine piisavalt edenenud, et tagada 2006/2007. turustusaastast tasakaalustatud turg. Seega ei ole välistatud, et komisjon võtab erihaldusmeetmed suhkrupeedi puhul, mis koristatakse 2006/2007. aastal. Kõnealuste meetmetega, mis kehtestatakse üleminekumeetmetena nõukogult komisjonile pädevuse võimaliku üleandmise raames, võidakse peamiselt hõlmata 2006/2007. turustusaasta kvoodi alla kuuluvat abikõlblikku toodangut ning eeskirju 2005/2006. turustusaastal toodetud C-suhkru müügi kohta.”

28 – Vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 1 lõikele 2 algab lõikes 1 loetletud toodete turustusaasta 1. oktoobril ning lõpeb järgneva aasta 30. septembril. Ent vastavalt artikli 1 lõike 2 teisele lõigule algab 2006/2007. turustusaasta 1. juulil 2006 ja lõpeb 30. septembril 2007.

tööstuse ümberkorraldamise eesmärki silmas pidades ja ühenduse seadusandjale ÜPP valdkonnas antud ulatuslikku kaalutusõigust arvesse võttes ei ilmselgelt ebasobiv ega kujuta endast ebaproportsionaalset kohustust tootjate jaoks.

kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.²⁹ Ühiste turukorralduste raames võetavad meetmed, nimelt nende sekkumismehhanismid, tohivad seetõttu üksnes objektiivsete kriteeriumite alusel, mis tagavad eeliste ja puuduste tasakaalustatud jaotuse asjaomaste isikute jaoks, diferentseerida piirkondade ja muude tootmis- või tarbimistingimuste alusel, kusjuures liikmesriikide territooriumi alusel vahet ei tehta.³⁰

72. Kuna lisaks sellele on tegemist EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud

2. Väidetav diskrimineerimiskeelu rikkumine

a) Kontrollimise ulatuse kindlakstegemine

71. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale näeb EÜ artikli 34 lõike 2 teises lõigus sätestatud tootjate või tarbijate diskrimineerimiskeeld ette, et sarnaseid olukordi ei tohi käsitleda erinevalt ega erinevaid olukordi ühtemoodi, välja arvatud siis, kui selline

29 – Euroopa Kohus on väljakujunenud praktikas selgitanud, et ühenduse õiguse diskrimineerimiskeeld EÜ artikli 34 lõikes 2 on üldise võrduspõhimõtte konkreetne väljendus, mis kuulub ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka ja mille kohaselt ei tohi sarnaseid olukordi käsitleda erinevalt ega erinevaid olukordi ühtemoodi, välja arvatud siis, kui selline erinev kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. Vt EÜ artikli 34 lõike 2 üldise, aga ka konkreetse diskrimineerimiskeelu kohta 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-273/04: Poola vs. nõukogu (EKL 2007, lk I-8925, punkt 86); 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-182/03: Belgia vs. komisjon (EKL 2006, lk I-5479, punkt 170); 30. märtsi 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-87/03 ja C-100/03: Hispaania vs. nõukogu (EKL 2006, lk -2915, punkt 48); 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-14/01: Niemann (EKL 2003, lk I-2279, punkt 49); 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39); 10. märtsi 1998. aasta otsus kohtuasjas C-122/95: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1998, lk I-973, punkt 62); 17. aprilli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-15/95: EARL de Kerlast (EKL 1997, lk I-1961, punkt 35); 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-44/94: Fishermen's Organisations jt (EKL 1995, lk I-3115, punkt 46); 27. jaanuari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-98/91: Herbrink (EKL 1994, lk I-223, punkt 27); 10. jaanuari 1992. aasta otsus kohtuasjas C-177/90: Kühn (EKL 1992, lk I-35, punkt 18); 21. veebruari 1990. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-267/88-C-285/88: Wuidart jt (EKL 1990, lk I-435, punkt 13); 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 203/86: Hispaania vs. nõukogu (EKL 1988, lk 4563, punkt 25); 25. novembri 1986. aasta otsus liidetud kohtuasjades 201/85 ja 202/85: Klensch (EKL 1986, lk 3477, punkt 9); 27. märtsi 1980. aasta otsus liidetud kohtuasjades 66/79, 127/79 ja 128/79: Salumi jt (EKL 1980, lk 1237, punkt 14); 19. oktoobri 1977. aasta otsused liidetud kohtuasjades 117/76 ja 16/77: Ruckdeschel ja Ströh (EKL 1977, lk 1753, punkt 7) ja liidetud kohtuasjades 124/76 ja 20/77: Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson ja Providence agricole de la Champagne (EKL 1977, lk 1795, punkt 16); 25. oktoobri 1978. aasta otsus kohtuasjas 125/77: Koninklijke Scholten-Honig ja De Bijenkorf (EKL 1978, lk 1991, punkt 26) ja kohtuotsus Royal Scholten-Honig ja Tunnel Refineries (viidatud eespool 13. joonealuses märkuses, punkt 26) ning eespool 8. joonealuses märkuses viidatud minu 3. veebruari 2009. aasta ettepanek kohtuasjas Horvath, punkt 99 jj.

30 – Eespool 29. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania vs. nõukogu, punkt 25; 19. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-311/90: Hierl (EKL 1992, lk I-2061, punkt 18) ja 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-280/93: Saksamaa vs. nõukogu (EKL 1994, lk I-4973, punkt 67).

diskrimineerimiskeelu teostamise tingimuste kohtuliku kontrolliga, on ühenduse seadusandjal, nagu juba mainitud, ÜPP valdkonnas ulatuslik kaalutusõigus, mis on vastavuses talle EÜ artiklitega 34–37 antud poliitiliste ülesannetega.³¹

73. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust puudutavad kahtlused tuginevad argumentidele, mis põhikohtuasjas toimunud menetluses esitas kaebuse esitaja ning mis on ära toodud eelotsusetaotluses. Põhikohtuasja kaebuse esitaja väidab, et ennetava turult kõrvaldamise tõttu on teda diskrimineeritud, kuna turult kõrvaldamine ei toimu kõigi ettevõtjate jaoks ühtselt, vaid selleks kasutatakse liikmesriigiti erinevaid koefitsiente. Põhikohtuasja kaebuse esitaja arvamus kohaselt seisneb ebavõrdne kohtlemine selles, et liikmesriikides, mida kõrvaldamine rohkem puudutab, saavad tootjad proportsionaalselt vähem suhkrut müüa võrdlushinnaga. Seda ebavõrdset kohtlemist suurendab veelgi ümberkorraldusmakse arvutamine määratud kvoodi alusel, kuna asjaomased ettevõtjad peavad allesjäänud suhkrutoodangu müüma veelgi madalama netovõrdlushinnaga.

74. Nõukogu ja komisjon viitavad küll õigesti sellele, et põhikohtuasja kaebuse esitaja märkused puudutavad peamiselt määruse nr 493/2006 artikli 3 kohast ennetava turult kõrvaldamise instrumenti, ehkki teise eelotsuse küsimuse esemeks on tegelikult määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivus. Komisjoni arvates tuleks eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust kehtivuse kohta seetõttu pidada alusetuks, kuna sellest sättest ei tulene mingeid üksikasju turult kõrvaldamise mehhanismi kohta. Sellest hoolimata olen ma seisukohal, et põhikohtuasja kaebuse esitaja märkused on teataval määral olulised teise eelotsuse küsimuse analüüsimiseks. Arvestades põhikohtuasja juhtumi asjaolusid, ei ole võimalik täpselt hinnata tagajärgi, mis kaasnevad ümberkorraldusmakse arvutamisega määratud kvoodi alusel, kui samal ajal jätta tähelepanuta turult kõrvaldamise mõju suhkrutootjatele. Lisaks sellele on kõik pooled esitanud märkusi selle teemaderingi kohta, mille tõttu laienes vastavalt eelotsusemenetluse kohtuliku kontrolli ulatus.

75. Järelikult peab Euroopa Kohus selle etteheite kontrollimisel võtma arvesse põhikohtuasja kaebuse esitaja toodud määruse nr 320/2006 artikli 11 kehtivust puudutavaid märkusi.

31 – Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Wuidart jt, punkt 14.

b) Diskrimineerimiskeelu rikkumise kontrollimine

76. Esmalt tuleb selgeks teha, et selle sätte lõikes 1 ette nähtud ajutise ümberkorraldusmakse maksmise puhul ei ole võimalik tuvastada diskrimineerimiskeelu rikkumist, kuna kõik suhkruturule alles jäävad ettevõtjad peavad seda makset maksuma neile määratud kvootide alusel. Kaebuse esitaja ei vaidlusta muuseas ka asjaolu, et kvoodist lõplikult loobuvaid ettevõtjaid ei kaasata ümberkorraldusfondi rahastamisse.

i) Koefitsiendisüsteemi toimimine

77. Enne etteheite käsitlemist, mis puudutab turult kõrvaldamise ebavõrdset ja seetõttu väidetavalt diskrimineerivat teostamist, tuleks täpsemalt selgitada koefitsiendisüsteemi mõtet ja eesmärki.

78. Määruse nr 318/2006 artikliga 44 volitas nõukogu komisjoni võtma meetmeid, et hõlbustada üleminekut turustus-aasta 2005/2006 turuolukorralt turustus-aasta 2006/2007 turuolukorrale, eelkõige vähendades kvoodikohaselt toodetavaid koguseid. Nende meetmete hulka kuulub määruse nr 493/2006 artiklis 3 reguleeritud ennetav turult kõrvaldamine.

79. Selle alusel määratud piirväärtus arvutatakse vastavalt selle sätte lõikele 2, korrutades ettevõtjale määruse nr 318/2006 artikli 7 lõike 2 kohaselt antud kvoodi määruse nr 493/2006 artikli 3 lõike 2 punktides a ja b nimetatud kahe koefitsiendi summaga. Seejuures on esmalt tegemist määruse nr 493/2006 I lisas sätestatud koefitsiendiga, mis vastavalt komisjoni selgitustele on kombinatsioon määruse nr 1260/2001³² artikli 10 lõike 6 kohaldamisest koos määruse nr 318/2006 artiklis 19 turult kõrvaldamise jaoks ette nähtud meetodiga. Teine koefitsient võtab arvesse liikmesriikide turustus-aastal 2006/07 määruse nr 320/2006 ümber-

32 – Nõukogu 19. juuni 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1260/2001 suhkrusektori turgude ühise korralduse kohta (EÜT L 178, lk 1; ELT eriväljaanne 3/33, lk 17).

korralduskava raames lõplikuks kvoodist ii) Hinnang loobumiseks tehtud pingutusi ning selle sätestas komisjon määrusega nr 1541/2006³³.

80. Kaebuse esitaja märkused puudutavad ilmselt määruse nr 493/2006 artikli 3 lõike 2 punktis b ette nähtud koefitsiendi kohaldamist.

81. Vastavalt komisjoni ja kaebuse esitaja³⁴ kattuvatele märkustele on selle koefitsiendi üleminekuaastale 2006/07 kohaldamise tulemus see, et turustusaastal 2006/07 on piirväärtus seda kõrgem, mida suuremast hulgast kvootidest on määruse nr 320/2006 artikli 3 lõike 1 teise lõigu kohaselt lõplikult loobunud. Teisiti öeldes seisneb selle koefitsiendi kohaldamise mõju üleminekuaastale 2006/07 selles, et liikmesriigis, kus turustusaastal 2006/07 loobuti kvootidest väiksemas mahus, saavad ettevõtjad kvoodisüsteemi raames müüa väiksemaid suhkruguseid võrreldes sellega, kui nad asuksid liikmesriigis, kus lõplikult loobuti suuremast hulgast kvootidest.

33 – Komisjoni 13. oktoobri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1541/2006, millega määratakse kindlaks koefitsient määruse (EÜ) nr 493/2006 artiklis 3 osutatud turult kõrvaldamise piirväärtuse kehtestamiseks (ELT L 283, lk 22).

34 – Vt eelotsusetaotluse lk 6.

– Asjakohane võrdlusraamistik

82. Turult kõrvaldamise piirväärtuse määramisele eelneb keerukas arvutus, mille puhul võetakse arvesse eespool nimetatud koefitsiente, aga ka asjaomasele ettevõtjale lõpuks määratud kvooti. Individuaalse kvoodi määrab vastavalt määruse nr 318/2006 artikli 7 lõikele 2 asjaomane liikmesriik nõukogu kehtestatud riikliku kvoodi alusel.

83. Kuna konkreetsetele ettevõtjatele turult kõrvaldamisest tulenevate kohustuste hindamisel mängivad rolli nii ühenduse õiguse kui ka siseriikliku õiguse tegurid, on küsitav, kas võrdlusraamistik, mis võimaldaks vastata küsimusele, kas tegemist on asjaomaste ettevõtjate ebavõrdse kohtlemisega, tuleks paika panna ühenduse või asjaomase liikmesriigi tasandil.

84. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peavad liikmesriigid arvestama EÜ artikli 34 lõikes 2 sätestatud põhimõttega ühenduse õigusnormide ülevõtmisel, ja seda eriti siis, kui ühenduse õigusnorm jätab neile valiku erinevate kohaldamisviiside või erinevate võimaluste vahel.³⁵ Diskrimineerimiskeeld objektiivse õigusnormina ei kehti seega mitte üksnes ühenduse seadusandjale, kellele see on esmajoones suunatud, vaid ka liikmesriikidele, kui nad tegutsevad nt ühenduse määrusega antud volituse alusel või määrust rakendades.³⁶

ulatusliku kaalutusõiguse tööstuspoliitiliste valikute tegemiseks. Õiguslikust seisukohast vaadates on lõppkokkuvõttes aga tegemist ühenduse seadusandajale omistatava toimimisega, eriti kuna nõukogu ja komisjon on riigiti erinevate koefitsientide ja kvootide määramisega pannud aluse ületootmise ühtlasele vähendamisele kõigis liikmesriikides. Liikmesriikide otsustusvõimalused näiteks kvootide ümberjaotamisel ja vähendamisel, millele komisjon viitab, ei saa jätta varju tõsiasi, et lõppkokkuvõttes langetas suhkruturu kujundamise seisukohalt olulised otsused ühenduse seadusandja. Ta lõi ühendes tervikuna kehtiva suhkruturgude korralduse, mille raames saab ta kasutada erinevaid tootmise kohandamise mehhanisme, mille hulka kuulub ka kohtuvaidluse esemeks olev määruse nr 493/2006 artikli 3 lõike 1 kohane ennetav turult kõrvaldamine.

85. Käesoleva juhtumi puhul olen ma seisukohal, et võrdlusraamistik ebavõrdse kohtlemise olemasolu hindamiseks tuleb kindlaks määrata ühenduse, mitte liikmesriikide tasandil. Minu arvates on otsustava tähtsusega see, milline otsuseid langetanud ametiasutus lõppkokkuvõttes ebavõrdset kohtlemist kohaldas. Komisjoniga tuleb küll nõustuda selles osas, et määruse nr 318/2006 artikli 7 lõike 2 kvootide määramise volitus annab asjaomasele liikmesriigile tõepoolest

86. Järelikult tuleb võrdlusraamistik ebavõrdse kohtlemise olemasolu hindamiseks kindlaks määrata ühenduse tasandil. Seetõttu on selliste asjaolude puhul nagu käesolevas juhtumis põhimõtteliselt õiguslikult võimalik võrrelda kaebuse esitaja olukorda mõnes teises liikmesriigis asuva ettevõtja olukorraga.

35 – Eespool 28. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Klensch, punkt 10; 13. juuli 1989. aasta otsus kohtuasjas 5/88: Wachauf (EKL 1989, lk 2609, punkt 19); 11. juuli 1989. aasta otsus liidetud kohtuasjades 196/88-198/88: Daniel Cornée (EKL 1989, lk 2309, punkt 20 jj) ja 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-351/92: Graff (EKL 1994, lk I-3361, punktid 17 ja 18).

36 – Vt selle kohta eespool 22. joonealuses märkuses viidatud Van Rijn, T., EÜ artikkel 34, ääremärkus 59.

– Ebavõrdne kohtlemine

87. Kaebuse esitaja arvates põhjustab koefitsiendisüsteem tootjate ebavõrdset kohtlemist. Ta viitab selles kontekstis enda konstrueeritud hüpoteetilisele juhtumile, mis peab illustreerima käesoleva ettepaneku punktis 81 kirjeldatud süsteemi mõju.³⁷

88. Kaebuse esitaja võrdleb selle hüpoteetilise juhtumi alusel erinevas mahus toimuva kvoodi vähendamise mõju kahes võrdse suurusega ja võrdsete kvootidega liikmesriigis, kus kvoot jaguneb võrdsetes osades riigis asuva kahe ettevõtja vahel. Kui ühes liikmesriigis üks kahest tegutsevast suhkrutootmisettevõtjast lõpetaks tootmise osaliselt või täielikult ja vastavalt määruse nr 320/2006 artiklile 3 oma kvoodist loobuks, annaks ettevõtja selline käitumine kaudselt eelise teisele samas liikmesriigis asuvale suhkrutootjale, kes säilib suhkrutootmise täies mahus. Võrreldes teises liikmesriigis asuvate võrreldavate ettevõtjatega, kus kumbki kahest tootjast tootmist ei lõpeta ega piira, vähendatakse tema kvooti vähem teise ettevõtja kvoodist loobumise tõttu, mida ta ei saa kuidagi mõjutada. Ettevõtjad, kes asuvad liikmesrii-

kides, mida kvoodi vähendamine rängemalt tabab, saavad võrreldes teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjatega turustusaastal 2006/07 müüa proportsionaalselt vähem suhkrut võrdlushinnaga 631,9 eurot tonni kohta. Kaebuse esitaja arvamusel tuleb seda lugeda diskrimineerimiseks EÜ artikli 34 lõike 2 tähenduses.

89. Minu arvates piisab selleks viitest, et kumbki pool ei vaidle tõsiselt vastu väitele, et koefitsiendisüsteemi kohaldamine avaldab eespool kirjeldatud mõju. Seetõttu ei saa välistada, et kahele kahes erinevas liikmesriigis asuvale ettevõtjale avaldab turult kõrvaldamine erinevat mõju sõltuvalt sellest, kui suur on asjaomases liikmesriigis asuva tootmisest lõplikult loobuva ettevõtja osakaal. Kui lähtuda, nagu seda ilmselt teeb kaebuse esitaja, sellest, et asjaomased ettevõtjad on vähemalt formaalselt vaadates võrdsed,³⁸ oleks selliste asjaolude puhul tõepoolest tegemist erineva kohtlemisega.

38 – Formaalne seisukoht ei ütle siiski veel midagi selle kohta, kas asjaomased ettevõtjad on materiaalses mõttes tõepoolest võrdsed. Arvestades konkreetse juhtumi eripärasid (nt tootmine, nõudlus, majanduslik olukord ja ettevõtte suurus), tuleb seda ette harva või mitte kunagi. Nagu Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1. väljaanne, Luxembourg, 2006, lk 548, õigesti selgitab, ei saa võrdsus kunagi olla absoluutne, vaid üksnes osaline ning seda üksnes teatavate tunnuste või olude osas. Otsus, mis kinnitab kahe võrreldava objekti võrdsust või välistab selle, saab pretendeerida üksnes suhtelisele kehtivusele. Väide, et kaks objekti on absoluutselt identsed, oleks autori seisukohast täielikult ebalooiline. Käesolevas kohtuasjas ei ole kaebuse esitaja esitanud mingeid argumente või kriteeriume oma seisukoha toetuseks, et ta on samas olukorras nagu teised asjaomased suhkrutootmisettevõtted.

37 – Vt eelotsusetaotluse lk 7.

– Põhjendus

90. Küsitav on, kas sellist ettevõtjate liikmesriigiti potentsiaalselt ebavõrdset kohtlemist saab objektiivselt põhjendada.

91. Eelnevalt tuleb nentida, et turult kõrvaldamise mehhanismi toimimise ja lõppeemärgi lähemal vaatlusel selgub, et tegemist on mehhanismiga, mis võimaldab üksikjuhtumipõhist diferentseerimist. Erinevalt kaebuse esitaja väitest ei tehta turult kõrvaldamise piirväärtuse määramisel vahet mitte liikmesriigi territooriumi, vaid seal konkreetselt olemas olevate tootmistingimuste vahel. Ühenduse seadusandja loodud turult kõrvaldamise mehhanismi iseloomustab nimelt asjaolu, et see võtab erilisel määral arvesse asjaomase liikmesriigi suhkruotomise eripära. Seda võimaldavad nii juba kirjeldatud koefitsiendisüsteemi toimimine kui ka peamiselt liikmesriikide kaalutusõiguse hooleks jäetud kvootide määramine. Seega on diferentseerimise puhul kohaldatud kriteeriumid kohtupraktika mõttes lubatud.³⁹

39 – Vt eelotsusetaotluse punkt 71.

92. Ebavõrdset kohtlemist õigustava legitiimse põhjuse olemasolu kontrollimise puhul tuleb viidata Euroopa Kohtu praktikal, ⁴⁰ mille kohaselt on komisjonil turul toimivate sekkumiste puhul ulatuslik otsustusvabadus, mis välistab igasuguse automaatuse ja mida tuleb teostada kehtiva suhkru-sektori turgude ühise korralduse määrase majanduspoliitiliste eesmärkide valguses. Euroopa Kohus on sellest teinud järelduse, et taolise vabaduse teostamise õiguspärasust kontrollides ei tohi kohtud asendada pädevate ametiasutuste tehtud hinnanguid enda omadega. Nad peavad piirduma kontrollimisega, kas nende hinnangute puhul on tegemist ilmse hindamisvea või kaalutusõiguse kuritarvitamisega. Komisjonile süüks pandava ebavõrdse kohtlemise kohtuliku kontrolli kontekstis peab kehtima samasugune lähene-mine.⁴¹

93. Põhjendatavuse küsimuse analüüsimise seisukohalt tundub mulle oluline esmalt komisjoni avaldus, ⁴² mille kohaselt soovis ühenduse seadusandja võtta arvesse liikmes-

40 – Eespool 25. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Westzucker, punkt 14.

41 – Vt 29. veebruari 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-296/93 ja C-307/93: Prantsusmaa ja Iirimaa vs. komisjon (EKL 1996, lk I-795, punkt 31) ja 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-354/95: National Farmers' Union (EKL 1997, lk I-4559, punkt 50). Thiele, G., *ELIV/EGV Kommentaar* (väljaandjad C. Callies ja M. Ruffert), artikkel 34, ääremärkus 57, lk 684, viitab ühenduse seadusandja kaalutusvabadusele ÜPP valdkonnas ning lähtub sellest, et seetõttu seatakse poliitiline otsus kahtluse alla üksnes siis, kui nende teadmiste alusel, mis seadusandjal otsuse vastuvõtmisel on, tundub see olevat ilmselt ekslik. Iliopoulou, A., „Le principe d'égalité et de non-discrimination”, *Droit Administratif Européen* (väljaandjad J.-B. Auby ja J. Dutheil de la Rochere), Brüssel, 2007, lk 446, märgib, et Euroopa Kohus näitab reeglina üles teatavat reserveeritust, ning viitab ühenduse institutsioonide ulatuslikule kaalutusõigusele keeruka majandusolukorra hindamisel.

42 – Komisjoni märkuste punkt 53.

riigiti erinevaid pingutusi suhkruturu ümberkorraldamiseks ning samuti teisi erilisi olukordi teatavates liikmesriikides.

arvesse suhkrutootmist igas liikmesriigis selleks, et saavutada ühtset hindade stabiliseerimist kogu ühenduses, võib minu arvates õigustada diferentseeritud lähenemist turult kõrvaldamise läbiviimisele, kuna esiteks järgib see Euroopa siseturu ühtsuse põhimõtet, mis nõuab reguleeritud toodete puhul ühiseid hindu,⁴⁴ ja kuna turult kõrvaldamine avaldab teiseks kokkuvõttes soodsat mõju kõigile ühenduse suhkrutootjatele, kaasa arvatud kaebuse esitaja.

94. Samuti pean ma oluliseks nõukogu avaldust,⁴³ et komisjon lõi rakendussätete raames koefitsiendid, et vähendada ületootmist igas liikmesriigis ühetaoliselt ning saavutada samas tasakaalustatud tootmine ühenduses tervikuna. Vastavalt nõukogu seisukohale tuleb ühenduses struktuurilise tasakaalu saavutamiseks rakendada turu reguleerimise instrumente, nagu turult kõrvaldamine, teatud asjaoludel erinevalt. Kui ühes liikmesriigis asuvad ettevõtjad vabatahtlikult kvootidest loobuvad, on see liikmesriik juba vähendanud tootmist teatava tasemeni. Liikmesriikides, kus tootmiskvoodid täielikult ära kasutatakse, on nõukogu väitel vaja turult kõrvaldamise mehhanismi, et liikmesriigile määratud tootmiskvooti proportsionaalselt vähendada.

96. Seevastu ei saa ühenduse seadusandjale ette heita, et teostades oma otsustuseesõigust turult kõrvaldamise reguleerimisel, valis ta diferentseeritud lähenemise, mis võtab arvesse iga liikmesriigi olukorda, eelkõige määruse nr 318/2006 artikli 7 lõike 2 kohast ettevõtjale individuaalse kvoodi määramist

95. Eesmärk vähendada määratud tootmiskvooti proportsionaalselt, võttes seejuures

44 – Vt Halla-Heißen, I. ja Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Köln, 1997, lk 34. Selle kohaselt avalduvad ÜPP eesmärkide alusel võetud õigusnormide puhul kolm peamist põhimõtet: turu ühtsus, ühenduse eelistamine ja finantsstabiilsus. Turu ühtsus sisaldab esimeses järjekorras põllumajandussaaduste vaba liikumist liikmesriikide vahel. Tollid ja kaubandustõkked ning liikmesriikide toetused oma põllumajandusele, mis võivad põhjustada konkurentsi moonutamist, peavad olema välistatud. Faktiliselt ei tohi olla vahet selles, kas kaubad liiguvad liikmesriigis või siseturul. Selle eelduseks on eelkõige ühised hinnad ja konkrentsieeskirjad.

43 – Vt nõukogu märkuste punkt 45.

ning määruse nr 320/2006 artikli 3 lõike 1 kohase lõpliku kvootidest loobumise osakaalu.

ühenduses tervikuna, tundub olevat õigustatud kõrgema turult kõrvaldamise piirväärtuse määramine nendes liikmesriikides, kus tootmist on juba vähendatud teatava tasemeni. Ümberpöörduvalt on liikmesriigis, kus ei ole kasutatud võimalust rahalist toetust saades kvoodist loobuda, vaja madalat turult kõrvaldamise piirväärtust.

97. Diferentseeriv lähenemine on vajalik esiteks korralduslikest põhjustest lähtudes, kuna liikmesriigid omavad täpset teavet asjaomaste tootmisstruktuuride ja -tingimuste kohta ning on seetõttu paremini võimelised otsustama suhkruootjate abikõlblikkuse üle teatavate sisuliste kriteeriumite alusel, nagu piirkondlik spetsialiseerumine⁴⁵ ja konkurentsivõime. Rõhuasetuste kaudu toimuva suhkruootmise juhtimise kaudu annavad liikmesriigid kokkuvõttes panuse ka ühenduse ümberkorraldamiseesmärgi saavutamisse.

99. Pärast kõigi Euroopa Kohtule esitatud asjaolude ja argumentide hindamist teen ma järelduse, et miski ei luba järeldada, et kohtuvaidluse esemeks oleva koefitsiendisüsteemi rakendamise puhul turult kõrvaldamise piirväärtuse määramisel esineks mõni ilmselge viga või oleks tegemist kaalutlusõiguse kuritarvitamisega. Samuti ei võimalda see meede teha järeldust, et ühenduse seasandja on ületanud kaalutlusõiguse piire.

98. Teiseks tuleb nõustuda nõukoguga, et erineva suurusega turult kõrvaldamise piirväärtuse määramine on vajalik sõltuvalt sellest, kui suur on kvootide osakaal, millest on lõplikult loobutud. Võttes arvesse vajadust vähendada suhkruootmist proportsionaalselt

45 – Euroopa Kohus sedastas eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses Eridania (punkt 20), et määratud suhkrukvootide jaotamine konkreetsetele ettevõtjatele nende tegeliku tootmise alusel on õigustatud, kuna selline koormuse jaotus vastab piirkondliku spetsialiseerumise põhimõttele, millel ühine turg põhineb ja mis nõuab, et tootmine saaks toimuda majanduslikult kõige sobivamas kohas. Lisaks sellele vastab see tootjate solidaarsuse põhimõttele, kuna tootmine on õigustatud kriteerium nii tootjate majandusliku võimsuse kui ka nende süsteemist saadavate eeliste hindamiseks.

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

VII. Ettepanek

101. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi eelotsuse küsimustele järgmiselt:

- 1) Määruse (EÜ) nr 320/2006 artiklit 11 tuleb tõlgendada nii, et suhkrukvooti, mida ei saa kasutada komisjoni 27. märtsi 2006. aasta määruse nr 493/2006 artikli 3 kohase ennetava turult kõrvaldamise tõttu, tuleb võtta arvesse ajutise ümberkorraldusmakse arvutamisel.
- 2) Määruse (EÜ) nr 320/2006 artikkel 11 on kooskõlas esmase õigusega, eelkõige EÜ artikli 34 lõike 2 teisest lõigust tuleneva diskrimineerimiskeelu ja proportsionaalsuse põhimõttega.