

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

11. juuli 1989*

Ühisvastutusmaks teraviljasektoris

[...]

Kohtuasjas 265/87,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud Finanzgericht Düsseldorf eelotsusetaotlus nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses järgmiste poolte vahel:

Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG, Ochtrup (Saksamaa Liitvabariik)

ja

Hauptzollamt Gronau,

eelotsuse tegemiseks nõukogu 23. mai 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 1579/86 (EÜT 139, 24.5.1986, lk 29), millega muudeti määrust (EMÜ) nr 2727/75 teraviljaturu ühise korralduse kohta, ja komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse, millega sätestatakse ühisvastutusmaksu üksikasjalikud rakenduseeskirjad teraviljasektoris (EÜT 1986, L 173, lk 65), kehtivuse kohta,

EUROOPA KOHUS (viies koda)

koosseisus: koja esimees R. Joliet, kohtunikud Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias ja M. Zuleeg,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Schröder GmbH & Co. KG, esindaja: V. Schiller, Köln,
- Ühendkuningriik, esindajad: kirjalikus menetluses H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, ja suulises menetluses S. J. Hay ja barrister M. A. Blythe,
- Euroopa Ühenduste Nõukogu, esindajad: nõukogu õigustalituse vanemametnik A. Brautigam, keda abistas nõukogu õigustalituse ametnik C. Mavrakos,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: komisjoni õigusnõunik D. Booss,

kuulanud ära suuliseks menetluseks koostatud ettekande,

kuulanud 1. märtsi 1989. aasta istungil ära poolte kohtukõned,

kuulanud 20. aprilli 1989. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Oma 22. juuli 1987. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. septembril 1987, esitas Finanzgericht Düsseldorf EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuseküsimuse nõukogu 23. mai 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 1579/86 (EÜT 139, 24.5.1986, lk 29), millega muudeti määrust (EMÜ) nr 2727/75 teraviljaturu ühise korralduse kohta; ja komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 2040/86, millega sätestatakse ühisvastutusmaksu üksikasjalikud rakenduseeskirjad teraviljasektoris (EÜT 1986, L 173, lk 65), kehtivuse kohta.

2. See küsimus tekkis kohtumenetluse käigus, mille poolteks olid Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG (edaspidi „Schröder”) – ettevõtte, mis kaupleb töödeldud teraviljaga –, ja Hauptzollamt Gronau (Gronau kesktolliasutus). Schröder deklareeris 1987. aasta jaanuaris 3 836 651 tonni töödeldud teravilja, millelt Schröderi arvutuste kohaselt tuli maksta teraviljasektori ühisvastutusmaksu summas 49 492,80 Saksa marka.

3. Finanzgericht Düsseldorfile esitatud hagi väidab Schröder, et selle maksustamine on ebaseaduslik, sest kõnealused ühenduse normid on kehtetud. Kuna see maks on olemuselt rahaline maks, siis oleks pidanud seda rakendama mitte ainult asutamislepingu artikli 43, vaid ka artikli 201 alusel. Veelgi enam, kõnealuse maksu sissenõudmine rikub ühenduse õigusega antud põhiõigusi, eriti omandiõigust ning kutsealal või ettevõtluses tegutsemise vabadust. Schröder väidab ka, et rikutud on proportsionaalsuse põhimõtet ning et maks moonutab teraviljatootjate ja loomatoidutootjate vahelist konkurentsi, rikkudes seega asutamislepingu artikli 40 lõikega 3 kehtestatud diskrimineerimiskeeldu.

4. Nendele väidetele hinnangu andmiseks otsustas Finanzgericht Düsseldorf menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse tegemiseks järgmise küsimuse:

“Kas nõukogu 23. mai 1986. aasta määrus (EMÜ) nr 1579/86 (EÜT 139, 24.5.1986, lk 29), millega muudeti määrust (EMÜ) nr 2727/75 teraviljaturu ühise korralduse kohta, ja komisjoni 30. juuni 1986. aasta määrus (EMÜ) nr 2040/86, millega sätestatakse ühisvastutusmaksu üksikasjalikud rakenduseeskirjad teraviljasektoris (EÜT 1986, L 173, lk 65), on kehtivad?”

5. Kohtule esitatud dokumentidest nähtub, et küsimus on esitatud eespool viidatud nõukogu 23. mai 1986. aasta määruse nr 1579/86 ja komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 2040/86, mida on muudetud komisjoni 12. augusti 1986. aasta määrusega nr 2572/86

(EÜT 1986, L 229, lk 25), kehtivuse kohta.

6. Täpsemad andmed kohtuasja faktiliste asjaolude, menetluse käigu ning poolte väidete ja argumentide kohta on esitatud suuliseks menetluseks koostatud ettekandes ning edaspidi mainitakse või käsitletakse neid niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

Määruste õiguslik alus

7. Kohtule esitatud märkustes väidab Schröder esiteks, et asutamislepingu artikkel 43 ei saa olla nõukogu määruse nr 1579/86 kehtiv alus. Schröder väidab, et ühisvastutusmaks on tegelikkuses finantsmaks ja seega oleks tulnud see kehtestada asutamislepingu artiklis 201 sätestatud korras. Selline tõlgendus tugineb asjaolul, et maksu tasuvad teraviljatöötajad, kes ei ole vastutavad teravilja ületootmise ja ühisvastutusmaksu suuruse eest. Selline tõlgendus on Schröderi arvates kooskõlas ka nõukogu 21. aprilli 1970. aasta otsustega nr 70/243 liikmesriikide osamaksete asendamise kohta ühenduste omavahenditega (EÜT L 94, 28.4.1970, lk 19), mis artikli 2 teises lõigus viitab tuludele, mis on saadud ühise poliitika raames kehtestatud maksudest.

8. Ühendkuningriik, nõukogu ja komisjon väidavad, et need argumendid on alusetud. Nende arvates on vastavalt asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punktile c ühisvastutusmaksu eesmärgiks piirata tootja saadava tulu vähendamise abil teraviljatootmist ja stabiliseerida teraviljaturgu, mis võrdub sisuliselt sekkumishinna vähendamisega. Seega on tegu sekkumismeetmega ja mitte rahalise maksuga.

9. Viimase tõlgendusega tuleb nõustuda. Ühisvastutusmaksuga püütakse teraviljasektoris kaasa aidata teraviljaturu stabiliseerimisele, sest sellega piiratakse kasvu sellel turul, mida iseloomustavad struktuurilised ülejäägid. Seega on ühisvastutusmaksu roll võrreldav teiste teraviljaturu ühiseks korralduseks sätestatud sekkumismeetmete rolliga, mis ilmneb ka selgelt määruse nr 2727/75, mida on muudetud määrusega nr 1579/86, artikli 4 lõikest 4, mis sätestab, et maksu "loetakse üheks sekkumismeetmeks, mis kavandati põllumajandusturu stabiliseerimiseks [...]". Selline meede kuulub asutamislepingu artiklite 39 ja 40 reguleerimisalasse ja sellest tulenevalt on asutamislepingu artikkel 43 sobiv ja piisav õiguslik alus, sõltumata maksumäära suurusest.

10. Asjaolu, et ühisvastutusmaksul, kuivõrd see piirab teraviljasektori turumehhanismide rakendamiskulusid, on finantsaspekt, ei ole aluseks sellele, et kõnealused määrused peaksid tuginema ka asutamislepingu artiklile 201. Nagu nõukogu ja komisjon on õigesti tähelepanu juhtinud, siis puudutab artikkel 201 ainult neid tulusid, millega rahastatakse ühenduse üldist eelarvet, samas kui kindlates põllumajandussektorites kehtivad põllumajandusmaksud finantseerivad ainult nende konkreetsete sektorite kulusid.

11. Seda tõlgendust ei mõjuta eespool viidatud nõukogu 21. aprilli 1970. aasta otsuse nr 70/243 artikli 2 teine lõik, mis sätestab, et "tulusid, mis laekuvad maksudest, mis on kehtestatud ühise poliitika raames vastavalt Euroopa Majandusühenduse asutamislepingule, käsitletakse ühenduste eelarvesse kavandatud omavahenditena, eeldusel, et Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artiklis 201 sätestatud menetluskorda on järgitud." Selle sätte sõnastusest ilmneb, et selle ainus eesmärk on luua ühise poliitika raames võimalusi uute omavahendite loomiseks, eeldusel, et järgitakse artiklis 201 kehtestatud menetluskorda. Siiski, seda sätet ei saa tõlgendada vastupidiselt selle sõnastusele nii, et see teeb artikli 201 kehtestatud

menetluskorra kohustuslikuks nende meetmete vastuvõtmisel, mis on osaks ühisest poliitikast ainult selletõttu, et meede sisaldab tulude kogumist.

12. Järelikult ei saa nõustuda väitega, et kõnealustel määrustel ei ole piisavat õiguslikku alust.

Põhiõiguste rikkumine

13. Schröder väidab ka, et kõnealune süsteem rikub ühenduse õigusega kaitstud põhiõigusi, eriti omandiõigust ja õigust kutseala või ettevõtlusega tegelemiseks, niivõrd, kui võrd maksu- ja halduskulude tasumise eest vastutavad töötajad mitte tootjad, kes vastutavad ainuisikuliselt ületootmise eest.

14. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, eriti oma otsuses kohtuasjas 44/79 *Hauer v Land Rheinland-Pfalz* (1979) EKL 3727, on põhiõigused lahutamatuks osaks üldistest õiguspõhimõtetest, mille järgimist Euroopa Kohus tagab. Nende õiguste tagamisel peab kohus tuginema liikmesriikide ühisele konstitutsioonilisele traditsioonile ja ei saa seega toetada ühenduse meetmeid, mis on vastuolus nende liikmesriikide põhiseadusega tagatud põhiõigustega. Rahvusvahelised inimõigusi puudutavad õigusaktid, mille koostamisel liikmesriigid on osalenud või millega nad on liitunud, võivad samuti anda suuniseid, mida tuleb ühenduse õiguse raames järgida.

15. Kohus on tunnustanud eelpool nimetatud otsusega kohtuasjas 44/79, et nii omandiõigus kui ka kutsealal tegutsemise vabadus kuuluvad ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka. Need põhimõtted ei saa kehtida piiranguteta, vaid oluline on näha nende kaitstud õiguste sotsiaalset funktsiooni. Järelikult võib kutsevabadust, eriti seoses ühise turukorraldusega, piirata tingimusel, et kehtestatavad piirangud vastavad üldistele ühenduse huvidele ega kujuta taotletavat eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalset ja vastuvõetamatut sekkumist, mis võib otseselt kahjustada tagatud õiguste olemust. Neid kriteeriume tuleb arvestada, kui vastata küsimusele, kas ühisvastutusmaksu süsteem on kooskõlas nõudega kaitsta põhiõigusi.

16. Arvestades põhikohtuasja hageja esitatud väiteid, tuleb kõigepealt märkida, et lähtudes määruse nr 2727/75, muudetud määrusega nr 1579/86, artikli 4 lõikes 6 sätestatust, ja kui seda käsitleda koos määruse nr 2040/86 artikli 5 lõikes 1 sätestatuga, siis jääb maks tootjate kanda. Järelikult kannavad majanduslikus mõttes maksu rahalist koormist ainult tootjad; töötajate kanda on ainult maksumaksmise ja ülekanndamisega seotud haldus- ja raamatupidamiskulud.

17. Neid asjaolusid arvestades tuleb märkida, et ühisvastutusmaksu süsteem ei riku kuidagi töötajate omandiõigusi.

18. Seoses kutsevabadusega tuleb juhtida tähelepanu sellele, et maksu sissenõudmine teraviljatöötajatelt, kelle kutsetegevus loob kõnealuse maksu maksustatava teokoosseisu, on kooskõlas õigustatud huviga nii maksusüsteemi haldamise tõhustamiseks kui ka lihtsustamiseks. Sellest tulenev töötajate kohustus maksta maksu ja suunata see edasi oma varustajatele on seega vastavuses üldiste huvide eesmärkidega, mille saavutamine õigustab neid väheseid ebamugavusi, mida see kohustus asjaga seotud ettevõtjatele tekitab. Maksustatud isiku kutsevabadusele on sellise nõude mõju siiski vähese tähtsusega ja järelikult ei avalda see antud õiguse sisule mõju.

19. Sellest tulenevalt ei saa nõustuda argumendiga, mis tugineb kutsevabaduse või ettevõtlusvabaduse rikkumisel.

Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

20. Schröder väidab, et maksu rakendamisega rikuti proportsionaalsuse põhimõtet, sest ühisvastutusmaks ei ole asjakohane ega vajalik, et saavutada asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punktis c sätestatud turu stabiliseerimise eesmärki. Hageja leiab, et tänu määruse nr 2040/86 artikli 1 lõike 2 teises lõigus antud erandi tõttu kehtib maks ainult umbes 50% loomasöödaks mõeldud teraviljale. Lisaks väidab Schröder, et maks avaldab kahjustavat mõju teraviljamüügile, sest selle tulemusel tõuseb töödeldud teravilja hind, mis omakorda põhjustab nõudluse vähenemist.

21. Nagu kohus on järjepidevalt leidnud, kuulub proportsionaalsuse põhimõtte ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka. Selle põhimõtte kohaselt on ettevõtetele makse kehtestavad meetmed seaduslikud eeldusel, et need meetmed on asjakohased ja vajalikud asjaomase akti õiguspärase eesmärkide saavutamiseks. Juhul kui on võimalik valida mitmete asjakohaste meetmete vahel, siis tuleb rakendada kõige vähem koormavat meetet ja rakendatavad maksud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.

22. Siiski, mis puudutab eelpool nimetatud tingimuste järgimise kohtulikku kontrolli, siis tuleb märkida, et ühenduse seadusandjale kuulub ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas kaalutusõigus, mis vastab artiklites 40 ja 43 antud poliitilistele kohustustele. Sellest tulenevalt saab selles valdkonnas antud meetme õiguspärasust mõjutada ainult see, kui selline meede ei ole ilmselgelt kohane eesmärgi saavutamiseks, mida pädev institutsioon soovib saavutada (vt eelkõige 9. juuli 1985. aasta otsust kohtuasjas 179/84 *Bozzetti v Invernizzi* (1985) EKL 2301).

23. Antud juhul valis ühenduse seadusandja kõnealuse maksu kasutuselevõtmisel ja selle rakenduskorra kehtestamisel mitme võimaliku meetme seast selle, mis näis kõige asjakohasem teraviljaturul struktuuriliste ülejääkide vähendamiseks, avaldades vahetut, kuid mõõdukat survet teraviljatootjatele makstavatele hindadele. Sellist meetet, mis püüab vähendada tarnimist sellega, et vähendab tootjatele makstavaid hindu, tuleb põhimõtteliselt pidada asjakohaseks meetmeks asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punktis c sätestatud põllumajandusturu stabiliseerimise eesmärgi saavutamiseks, isegi, kui see meede ei mõjuta teatud erandite tõttu kõiki kõnealuseid tooteid.

24. Järelikult ei ole ühenduse seadusandja oma kaalutusõigust selles sfääris ületanud. Seega tuleb proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega seotud väide tagasi lükata.

Maksusüsteemi diskrimineerimiv iseloom

25. Schröder väidab, et määruse nr 2040/86, muudetud määrusega nr 2572/86, artikli 1 lõike 2 teises lõigus antud erandi tulemusel on maksusüsteem erinevate teraviljatöötajate ja -tootjate suhtes diskrimineeriv ja rikub järelikult asutamislepingu artikli 40 lõike 3 teist lõiku ja võrdsuse üldpõhimõtet.

26. Selle kohta tuleb märkida, et sama argumenti on kohus arutanud juba 29. juuni 1988. aasta otsuses kohtuasjas 300/86 *Van Landschoot v Mera* (1988) EKL 3443. Kohus leidis oma otsuses, et määruse nr 2040/86, mida on muudetud määrusega nr 2572/86, artikli 1 lõike 2 teine lõik oli kehtetu niivõrd, kuivõrd see põhjustas osalist teraviljatöötajate ja teraviljatootjate diskrimineerimist, sest vabastab ühisvastutusmaksust tootja põllumajandusettevõttes toimunud teraviljade esmatöötlemise, kasutades selle ettevõtte masinaid, eeldusel, et saadud toodet

kasutati samas ettevõttes, kuid ei vabasta teraviljade esmatöötlemist, mis ei toimunud tootja põllumajandusettevõttes või kui töötlemiseks kasutati masinaid, mis ei kuulu kõnealusele põllumajandusettevõttele, isegi kui saadud toodet kasutati kõnealuses ettevõttes. Siiski märkis kohus, et ühenduse seadusandja ülesanne on võtta vastu selle otsuse kohased meetmed, et tagada ettevõtete võrdne kohtlemine, ning kuni nende meetmete rakendamiseni peavad pädevad ametiasutused jätkama kehtetukstunnistatud meetmes antud erandi rakendamist, kuid nad peavad seda erandit laiendama ka nendele ettevõtetele, keda diskrimineeriti.

27. Kõigist eelnevatest kaalutlustest järeldub, et esitatud küsimusele tuleb vastata järgmiselt:

a) Komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 2040/86, muudetud komisjoni 12. augusti 1986. aasta määrusega nr 2572/86, artikli 1 lõike 2 teine lõik on kehtetu niivõrd, kui võrd see vabastab ühisvastutusmaksust teraviljade esmatöötlemise, mis toimub tootja põllumajandusettevõttes, selle ettevõtte masinaid kasutades, eeldusel, et saadud toodet kasutatakse samas põllumajandusettevõttes, kuid ei vabasta teraviljade esmatöötlemist, mis ei toimunud tootja põllumajandusettevõttes või kui töötlemiseks kasutatakse masinaid, mis ei kuulu kõnealusele põllumajandusettevõttele, juhul kui saadud toodeid kasutatakse kõnealuses ettevõttes,

b) ühenduse seadusandja ülesanne on võtta vastu asjakohaseid meetmeid, et tagada nende vaidlustatud eranditega seotud ettevõtete võrdne kohtlemine,

c) nende meetmete andmiseni peavad pädevad ametiasutused jätkama kõnealustes meetmes sätestatud erandi rakendamist, kuid nad peavad seda erandit laiendama ka nendele ettevõtetele, keda leitud diskrimineerimine mõjutas,

d) ülejäänud osas ei ilmnunud esitatud küsimuse kaalutlemisel mingeid asjaolusid, mis võiks mõjutada nõukogu 13. mai 1986. aasta määruse nr 1579/86 või komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse nr 2040/86, muudetud komisjoni 12. augusti 1986. aasta määrusega 2572/86, kehtivust.

Kohtukulud

28. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Ühendkuningriigi ja Euroopa Ühenduste Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS (viies koda)

vastuseks küsimusele, mille talle oma 22. juuli 1987. aasta otsusega esitas Finanzgericht Düsseldorf, otsustab:

1. Komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse (EMÜ) nr 2040/86, muudetud komisjoni 12. augusti 1986. aasta määrusega nr 2572/86, artikli 1 lõike 2 teine lõik on kehtetu niivõrd, kui võrd see vabastab ühisvastutusmaksust teraviljade esmatöötlemise, mis toimub tootja põllumajandusettevõttes, selle ettevõtte masinaid kasutades, eeldusel, et saadud toodet

kasutatakse samas põllumajandusettevõttes, kuid ei vabasta teraviljade esmatöötlemist, mis ei toimunud tootja põllumajandusettevõttes või kui töötlemiseks kasutatakse masinaid, mis ei kuulu kõnealusele põllumajandusettevõttele, juhul kui saadud toodeid kasutatakse kõnealuses ettevõttes.

2. Ühenduse seadusandja ülesanne on võtta vastu asjakohaseid meetmeid, et tagada nende vaidlustatud eranditega seotud ettevõtete võrdne kohtlemine.

3. Nende meetmete andmiseni peavad pädevad ametiasutused jätkama kõnealustes meetmes sätestatud erandi rakendamist, kuid nad peavad seda erandit laiendama ka nendele ettevõtetele, keda leitud diskrimineerimine mõjutas.

4. Ülejäänud osas ei ilmnenud esitatud küsimuse kaalutlemisel mingeid asjaolusid, mis võiks mõjutada nõukogu 13. mai 1986. aasta määruse nr 1579/86 või komisjoni 30. juuni 1986. aasta määruse nr 2040/86, muudetud komisjoni 12. augusti 1986. aasta määrusega 2572/86, kehtivust.

Joliet

Slynn

Moitinho de Almeida

Rodriguez Iglesias

Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 11. juulil 1989 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Viienda koja esimees

J.-G. Giraud

R. Joliet