Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 7. märtsil 2019[1]

Kohtuasi C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
menetluses osales:
Lietuvos Respublikos Seimas

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Leedu Vabariigi konstitutsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Põllumajandus – Ühine turukorraldus – Piim ja piimatooted – Määrus (EL) nr 1308/2013 – Artikli 148 lõige 4 – Lepingutingimused – Hindade vabalt kokkuleppimine – Liikmesriigi õigusakt, mis kohustab toorpiima ostjaid maksma tootjatele rühmiti samu hindu ja keelab hindade põhjendamatu alandamise

I. Sissejuhatus

1. Leedu toorpiimaturule on iseloomulik väga fragmenteerunud pakkumine, milles osaleb tuhandeid toorpiima väiketootjaid, ja väga kontsentreerunud nõudlus, milles osaleb vaid käputäis suuri kokkuostufirmasid. Väiketootjad ei ole organiseerunud. Nii on kokkuostjatel olnud võimalik neile ostuhindu peale suruda, mille tagajärjel on toorpiima hinnatase väga madal.

2. Vastuseks sellele olukorrale on Leedu võtnud vastu eraldi õigusakti, et tõkestada ebaausaid kaubandustavasid toorpiima sektoris. Selle õigusaktiga on kehtestatud tootjate liigitus olenevalt toorpiima müügimahust päevas, ja kohustatud toorpiima kokkuostjaid maksma kõikidele ühe ja sama rühma tootjatele sama hinda. Samuti keelab see toorpiima ostjatel põhjendamatult hindu alandada. Ostuhinna vähendamine 3% võrra või rohkem on lubatud ainult juhul, kui pädev ametiasutus on selleks loa andnud.

3. Põhikohtuasjas on rühm Leedu parlamendi liikmeid pöördunud Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismase (Leedu Vabariigi konstitutsioonikohus, edaspidi „Leedu konstitutsioonikohus“) poole kaebuse, milles vaidlustasid selle riigisisese seaduse sätete vastavuse põhiseadusele. Selle menetluse kontekstis on väljendatud kahtlust nende sätete kooskõlas määruse (EL) nr 1308/2013[2] artikli 148 lõikega 4, eeskätt nõudega, et kõik lepingute punktid, sealhulgas ostuhind peavad olema poolte vahel vabalt kokkulepitavad.

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007 (ELT 2013, L 347, lk 671).

4. Nendel asjaoludel on käesolevas kohtuasjas põhiküsimus selles, kuidas hinnata, kas teataval alal või teatavas küsimuses on õigusnormid „täielikult ühtlustatud“ või „Euroopa Liidul seadusandluse eesõigus“. Milliseid kriteeriume ja kaalutlusi tuleb arvesse võtta? Samal ajal kui küsimus, millise ulatusega on liikmesriikide pädevus liidu õigusega hõlmatud valdkondades, ei ole mõistagi uus, on hiljutised muudatused seadusandluse metoodikas ja lähenemisviisis ühises põllumajanduspoliitikas ja põllumajandussaaduste ühise turukorralduses avaldanud mõju ka kõnealuse valdkonna väljakujunenud kohtupraktikale, nagu näitas hiljuti kohtuotsus Scotch Whisky Association.[3]

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Määruse nr 1308/2013 artikkel 148 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui liikmesriik otsustab, et iga oma territooriumil toimuva toorpiima tarne kohta põllumajandustootjalt toorpiima töötlejale tuleb sõlmida poolte vahel kirjalik leping ja/või et esmaostjad peavad tegema kirjaliku pakkumise lepingu sõlmimiseks toorpiima tarnimiseks põllumajandustootjalt, peab selline leping ja/või lepingu pakkumine vastama lõikes 2 sätestatud tingimustele.

[…]

2. Lõikes 1 osutatud leping ja/või lepingu pakkumine:

a) sõlmitakse või tehakse enne tarnimist;

b) on kirjalik ning

c) hõlmab eelkõige järgmist:

   i) tarne eest makstav hind:

      – mis ei muutu ja mis sätestatakse lepingus ja/või

      – mida arvutatakse, ühendades lepingus sätestatud erinevad tegurid, mis võivad hõlmata turutingimuste muutumist kajastavaid turunäitajaid, tarnitavaid koguseid ning tarnitava toorpiima kvaliteedi või koostise muutumist;

   ii) toorpiima kogus, mida võidakse tarnida ja/või tarnitakse ja selliste tarnete ajakava;

   iii) lepingu kestus, mis võib olla määratletud kas kindla tähtajaga või olla tähtajatu koos lepingu lõpetamist käsitlevate sätetega;

   iv) üksikasjad maksetähtaegade ja maksekorra kohta;

   v) toorpiima kogumise või kohaletoimetamise kord ning

   vi) vääramatu jõu puhul kohaldatavad eeskirjad.

[…]

3 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845).

4. Põllumajandustootjate, kogujate või toorpiima töötlejate sõlmitud toorpiima tarnimist käsitlevate lepingute kõik punktid, sealhulgas lõike 2 punktis c sätestatu, on poolte vahel vabalt kokkulepitavad.

Olenemata esimesest lõigust kohaldatakse ühte või mõlemat järgmist võimalust:

a) kui liikmesriik otsustab teha kirjaliku lepingu toorpiima tarnimiseks lõike 1 kohaselt kohustuslikuks, võib ta kehtestada lepingu miinimumkestuse, mida kohaldatakse ainult põllumajandustootja ja toorpiima esmaostja vahel sõlmitava kirjaliku lepingu suhtes; selline miinimumkestus on vähemalt kuus kuud ja see ei tohi takistada siseturu nõuetekohast toimimist;

b) kui liikmesriik otsustab, et toorpiima esmaostja peab tegema lõike 1 kohaselt põllumajandustootjale kirjaliku lepingu pakkumise, võib ta sätestada, et pakkumine peab sisaldama lepingu miinimumkestust, mis on sätestatud sel eesmärgil siseriiklikus õiguses; selline miinimumkestus on vähemalt kuus kuud ja see ei tohi takistada siseturu nõuetekohast toimimist.

Teise lõigu kohaldamine ei piira põllumajandustootja õigust keelduda sellisest miinimumkestusest, juhul kui ta teeb seda kirjalikult. Sel puhul on pooltel õigus pidada läbirääkimisi kõigi lepingu aspektide üle, mis hõlmavad ka lõike 2 punktis c osutatut.“

6. Määrusega (EL) 2017/2393[4] muudeti määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõike 4 punkti a järgmiselt:

„a) kui liikmesriik otsustab teha toorpiima tarnimiseks kirjaliku lepingu sõlmimise kohustuslikuks vastavalt lõikele 1, võib ta kehtestada:

i) poolte kohustuse leppida omavahelises suhtes kokku teatava tarnitava koguse ja nimetatud tarne eest makstava hinna;

ii) lepingu miinimumkestuse, mida kohaldatakse üksnes põllumajandustootja ja toorpiima esmaostja vaheliste kirjalike lepingute puhul; selline miinimumkestus on vähemalt kuus kuud ja see ei tohi takistada siseturu nõuetekohast toimimist;

[…]“.

B. Leedu õigus

7. Leedu Vabariigi põhiseaduse (Lietuvos Respublikos Konstitucija) artikli 46 lõikes 1 on sätestatud: „Leedu majandus põhineb õigusel eraomandile, isikliku majandustegevuse vabadusel ja ettevõtlusvabadusel.“

8. Vastavalt toorpiima ostmisel ja müügil ning piimatoodete turustamisel ettevõtjate ebaausa tegevuse keelamise seaduse (Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas),[5] mida on muudetud seadusega nr XII-2230 (edaspidi „ebaausa tegevuse keelamise seadus“),[6] artikli 2 lõikele 5 on toorpiima müüjad liigitatud 10 rühma vastavalt loodusliku rasvasisaldusega toorpiima müügimahule päevas (kilogrammides). Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 2 lõike 7 kohaselt on toorpiima ostuhind toorpiima ostja ja toorpiima müüja vahel kokku lepitud rahasumma, mis makstakse toorpiima koostise baasnäitajatele vastava toorpiima eest, ilma lisatasude, preemiate ja mahaarvatisteta. Need näitajad on ette nähtud põllumajandusministri 9. mai 2001. aasta dekreediga nr 146 „Piima ostmise eeskirjade kinnitamine“.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrus (ELT 2017, L 350, lk 15).

5 Seadusandlik register (TAR), 2015-07-09, nr 11209.

6 Seadusandlik register (TAR), 2015-12-29, nr 20903.

9. Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 pealkiri on „Ettevõtjate ebaausa tegevuse keelamine“. Seaduse artikli 3 lõike 3 punktis 1 on sätestatud: „Keelatud on toorpiima ostja ebaaus tegevus: 1) määrata Leedu põllumajandusministri dekreediga kehtestatud kvaliteedinõuetele vastavat toorpiima ostes toorpiima ostu-müügilepingutes ühte ja samasse toorpiima müüjate rühma kuuluvatele müüjatele erinevaid toorpiima ostuhindu, kui toorpiim toimetatakse toorpiima ostjani samal viisil (toomine toorpiima ostupunkti, ostmine otse talust, toomine otse toorpiima töötlevale äriühingule), välja arvatud juhul kui toorpiima ostetakse toorpiima müüjatelt, kes müüvad enda toodetud toorpiima ja kuuluvad piimatootjate organisatsiooni, mida on tunnustatud vastavalt Leedu põllumajandusministri dekreediga kehtestatud nõuetele. Viimati nimetatud juhul ei tohi toorpiima ostuhind siiski olla madalam hinnast, mis määrataks asjaomasele toorpiima müüjate rühmale“.

10. Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktis 3 on sätestatud: „Keelatud on toorpiima ostja järgmised ebaausad tegevused: […] põhjendamatult alandada toorpiima ostuhinda […]“.

11. Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artiklis 5 on sätestatud:

„1. Kui toorpiima ostja alandab toorpiima ostu-müügilepingus määratud toorpiima ostuhinda rohkem kui 3% võrra, peab ta hinna alandamist põhjendama turu reguleerimise agentuurile.

2. Olles viie tööpäeva jooksul läbi vaadanud toorpiima ostja esitatud põhjendused toorpiima ostuhinna alandamise kohta, millele on viidatud käesoleva artikli lõikes 1, teeb turu reguleerimise agentuur kolme tööpäeva jooksul vastavalt põllumajandusministri dekreediga kinnitatud juhendile otsuse, kas toorpiima hinna alandamine rohkem kui 3% võrra oli põhjendatud.

3. Kui turu reguleerimise agentuur teeb käesoleva artikli lõikes 2 viidatud juhendi kohaselt otsuse, et toorpiima hinna alandamine rohkem kui 3% võrra ei olnud põhjendatud, keelatakse asjaomasel toorpiima ostjal toorpiima ostu-müügi lepingus määratud toorpiima ostuhinda alandada.“

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

12. Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (rühm Leedu parlamendi liikmeid; edaspidi „taotlejad“) on palunud Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismasel (Leedu konstitutsioonikohus) kontrollida ebaausa tegevuse keelamise seaduse, eeskätt selle artiklite 3 ja 5 vastavust Leedu põhiseadusele, eriti selle artikli 46 esimesele lõigule. Nende väitel on ebaausa tegevuse keelamise seadus põhiseadusega vastuolus, sest see piirab lepingupoolte õigust leppida selles lepingus kokku olulistes asjaoludes, mis on seotud toorpiima ostu ja müügiga. See on vastuolus põhiseadusliku lepinguvabadusega, mille tagab Leedu põhiseaduse artikli 46 esimene lõik.

13. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on selgitanud, et toorpiimaturgu Leedus (kus piimandussektor on üks suurimaid toiduainetööstuse sektoreid, andes ligikaudu 2% riigi sisemajanduse kogutoodangust) iseloomustab paljude väiketootjate olemasolu (ligikaudu 25 000 tootjat, kellest 74%-l on 1–5 lehma) ja vaid mõned töötlejad (kuus äriühingut töötlevad 97% piimast). Eri viisidel on püütud õhutada koostööd toorpiimatootjate vahel, kuid edutult. Ühtegi toorpiimatootjate organisatsiooni ei ole määruse nr 1308/2013 artiklite 152–154 tähenduse kohaselt määratletud ega tunnustatud. Toorpiim ostetakse väiketootjatelt piimaostupunktide kaudu. Enne ebaausa tegevuse keelamise seaduse vastuvõtmist ostjad lihtsalt teatasid, millise hinnaga nad toorpiima kokku ostavad, ilma toorpiimatootjatega läbi rääkimata. Selle tagajärjel oli toorpiima keskmine ostuhind Leedus Euroopa Komisjoni andmetel üks madalamaid kogu Euroopa Liidus.

14. Veel märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ebaausa tegevuse keelamise seaduse eesmärk on keelustada toorpiima müüjate ja toorpiima ostjate ebaaus tegevus toorpiima ostmisel või müümisel. Seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et ebaausa tegevuse keelamise seaduse eesmärk on tagada tasakaal piima ostjate ja müüjate õiguspäraste huvide vahel, piirata piima töötlevate suuräriühingute ulatusliku turuvõimu kasutamist ning ebaausaid eeliseid, mida piimatooteid müüvad ettevõtjad saavad piimatoodete hulgihinna alandamisest.

15. Vastavalt Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismase (Leedu konstitutsioonikohus) menetluse käigus väljendatud seisukohtadele on ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktid 1 ja 3 ning artikkel 5 probleemsed selles osas, mis puudutab nende vastavust määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikele 4. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Leedu konstitutsioonikohus) märgib, et määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõike 4 tõlgendus on oluline selle tuvastamisel, kas vaidlusalused sätted on kooskõlas Leedu põhiseaduse artikli 46 lõikega 1. Liidu õigus on Leedu õiguse, sealhulgas põhiseaduse tõlgendamise allikas nendes valdkondades, kus Leedu jagab Euroopa Liiduga või annab Euroopa Liidule üle oma riiklike institutsioonide pädevuse, nagu põllumajanduse ja siseturu sektorites.

16. Nendel asjaoludel otsustas Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Leedu konstitutsioonikohus) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõiget 4 saab tõlgendada nii, et toorpiimatootjate läbirääkimispositsiooni tugevdamiseks ja ebaausa kaubanduspraktika ärahoidmiseks ning võttes arvesse teatavaid liikmesriigi piima- ja piimatootesektori struktuurilisi iseärasusi ning muutusi piimaturul, ei keela see määrus kehtestada riigisiseseid õigusnorme, mis piiravad lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud maksta ühte ja samasse müüdava piima koguse põhjal määratud rühma kuuluvatele toorpiima müüjatele, kes ei kuulu tunnustatud piimatootjate organisatsiooni, sama kvaliteedi ja koostisega ning ühel ja samal viisil ostjani toimetatava toorpiima eest erinevaid hindu, mistõttu ei saa pooled kokku leppida teistsuguses toorpiima ostuhinnas muude tegurite põhjal?

2. Kas määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõiget 4 saab tõlgendada nii, et toorpiimatootjate läbirääkimispositsiooni tugevdamiseks ja ebaausa kaubanduspraktika ärahoidmiseks ning võttes arvesse teatavaid liikmesriigi piima- ja piimatootesektori struktuurilisi iseärasusi ning muutusi piimaturul, ei keela see määrus kehtestada riigisiseseid õigusnorme, mis piiravad lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud põhjendamatult alandada toorpiima ostuhinda ning hinna alandamine rohkem kui 3% võrra on võimalik üksnes siis, kui riigi volitatud asutus loeb hinna alandamise põhjendatuks?“

17. Saksamaa, Prantsusmaa ja Leedu valitsus, samuti komisjon on esitanud kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 5. detsembril 2018, esitasid nimetatud menetlusosalised ning taotlejad ja Madalmaade valitsus suulised seisukohad.

IV. Hinnang

18. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Esiteks pakun välja, millistest kaalutlustest juhinduda hinnangu andmisel selle kohta, kas liidu õigus takistab liikmesriike teatavaid meetmeid võtmast (A). Teiseks analüüsin neid kaalutlusi arvesse võttes eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust ja jõuan järeldusele, et niisugused riigisisesed meetmed, nagu on käesoleval juhul põhikohtuasjas vaidluse all, on tõepoolest keelatud (B). Kolmandaks teen ka mõned kokkuvõtlikud märkused, mida on vaja, kui vaadata käesoleva kohtuasja laiemat konteksti (C).

A. Liidu õigusnormide ühtlustamine (või õieti föderaalne eesõigus)

1. Arenev seadusandlik kontekst

19. Käesolevas asjas on tekkinud põhjapanev küsimus, mis on nii vana kui Euroopa integratsiooni projekt ise: mil määral saavad liikmesriigid (veel) võtta riigisiseseid meetmeid valdkonnas, mis on „hõlmatud" liidu õigusega? Ühise põllumajanduspoliitika regulatsiooni arenev laad lisab sellesse küsimusse (ja Euroopa Kohtu vanemale sellekohasele praktikale) üpris uudse pöörde.

20. Liidu õigusnormide ühtlustamise ulatuse küsimus on ühise põllumajanduspoliitika vallas varemgi sageli tekkinud, kuna liidu õiguse toime selles valdkonnas on laialdane ja üksikasjalik. Kuna kõiki Euroopa Kohtu selle valdkonnaga seotud mahuka praktika keerukaid üksikasju ei ole siinkohal võimalik rekonstrueerida,[7] võib kokkuvõtlikult märkida, et Euroopa Kohus on vastanud sellele küsimusele nüansseeritult, olenevalt 1) reguleerimisala täidetusest liidu õigusnormidega; 2) konkreetsest vastastiktoimest liikmesriigi õigusnormi ja liidu õigusliku raamistiku vahel, s.o normikonflikti erisustest, aga ka 3) eri õigusnormide eesmärkidest.

21. Nii ei saa liikmesriigid olukordades, kus küsimus on liidu õigusega ulatuslikult reguleeritud (selle kohta kasutatakse vahel sõnapaari „täielikult ühtlustatud"), enam tegutseda ühepoolselt vastu võetavate riigisiseste õigusnormide kaudu, mis võivad avaldada mõju liidu tasandil kehtestatud süsteemile. Liidu õigusraamistik, millega on loodud süsteem või täielik seadusandlik kord, ei pruugi küll hõlmata valdkonda täielikult või ei pruugi hõlmata „valdkondlikku reguleerimiseesõigust", kuid tagajärjed on sellele ligilähedased: iga seda mõjutada võiv liikmesriigi õigusnorm on keelatud.[8] Sellest tulenevalt ei ole lubatud mingeidki seda valdkonda puudutavaid liikmesriigi õigusnorme.

22. Varem näib see olevat olnud nii ühtse hinnasüsteemiga, mis oli eri sektorites ühist turukorraldust käsitlenud „vana" seadusandliku raamistiku keskmes. Olgugi et on vaieldav, kas kogu valdkonnas tegelikult kehtis reguleerimiseesõigus,[9] märkis Euroopa Kohus, et „ühise turukorraldusega sektorites, seda enam sektoris, kus see korraldus rajaneb ühtsel hinnasüsteemil, ei saa liikmesriigid enam sekkuda ühepoolsete riigisiseste meetmetega, mis mõjutaksid tootmise ja turuleviimise etapis ühisele korraldusele kohast tootmishindade kujundamist".[10]

23. Järjestikused ühise põllumajanduspoliitika reformid on aga viinud rohkem turule suunatud lähenemisviisini, milles püütakse tugevdada sektoris konkurentsi ja jätkusuutlikkust globaliseerunud kaubanduse kontekstis.[11] Selle lähenemisviisi muudatuse tulemusel on omakorda „ümber häälestatud" reguleerimiseesõiguse taset liikmesriigi seadusandliku ruumi suhtes. On ju tõsi, et ühisturu ühtne korraldus ei põhine enam ühtsel hinnasüsteemil.[12]

7 Ühise põllumajanduspoliitika järjestikuste arenguetappide kohta vt nt Barents, R., *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer, 1994; Usher, J. A., *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, 2001; McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007; ja Schütze, R., „Reforming the „CAP": From Vertical to Horizontal Harmonisation", *Yearbook of European Law*, 28, 1, 2009, lk 337–361.

8 Mõned Euroopa Kohtu otsused näisid osutavat reguleerimiseesõiguse suunas, märkides, et „kui turu ühiskorraldust käsitlevaid õigusnorme võib pidada täielikku süsteemi moodustavaks, ei ole liikmesriikidel selles valdkonnas enam pädevust, kui [liidu] õiguses ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti", 13. märtsi 1984. aasta kohtuotsus Prantl (16/83, EU:C:1984:101, punkt 13). Selle arutelu kohta vt Schütze, R., „Reforming the „CAP": From Vertical to Horizontal Harmonisation" *Yearbook of European Law*, vol. 28, 1, 2009, lk 337–361.

9 Vt nt Berardis, G., „The Common organisation of agricultural markets and national price regulations", *Common Market Law Review*, 1980, lk 539–551; Usher, J. A., „The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State", *European Law Review*, vol. 2, 1977, lk 428–443.

10 Vt nt 26. mai 2005. aasta kohtuotsus Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta määrus (EL) nr 261/2012, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1234/2007 seoses lepinguliste suhetega piima- ja piimatootesektoris (ELT 2012, L 94, lk 38), põhjendus 1.

12 Kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 31 jj).

24. Nii saab öelda, et need elemendid on (täielikult) tagasi viidud üldisesse jagatud pädevuse korda. ELTL artikli 4 lõike 2 punkti d kohaselt on pädevus ühises põllumajanduspoliitikas Euroopa Liidu ja liikmesriikide vahel jagatud. Sellepärast saavad liikmesriigid ELTL artikli 2 lõike 2 kohaselt teostada oma seadusandlikku pädevust niikaua, kui Euroopa Liit ei ole küsimust reguleerinud. [13]

25. Nendel asjaoludel ei saa liikmesriigi õigusnormi automaatselt ette ära keelata põhjendusel, et see on seotud piimaga kui ühisturu ühtse korralduse alla kuuluva saadusega. Samuti ei saa seda keelata põhjendusel, et see puudutab hindade kujunemist. Teisisõnu ei seisne lähenemisviis (enam või õieti ei ole kunagi seisnenudki) „valdkondlikus õigusnormide ühtlustamises“ või „üldises reguleerimiseesõiguses“, mille puhul ei või enam mingis abstraktselt määratletud valdkonnas liikmesriigi tasandil õigusnorme vastu võtta.

2. Asjaolud, mida kaaluda

26. Selleks et õigesti hinnata liidu seadusandliku reguleerimiseesõiguse olemasolu või selle puudumist konkreetsel juhul, on oluline võtta arvesse kolme kaalutlust: (a) õiget analüüsi- või abstraktsioonitasandit, millel liidu õigusnorme ja liikmesriigi õigusnorme tuleb teineteisega võrrelda ja kõrvutada; (b) tekkida võiva konflikti laadi ja ulatust; (c) ja seejärel teha kindlaks eri õigusnormidega taotletavad eesmärgid.

a) Analüüsi tasand

27. Reguleerimiseesõiguse analüüs küsimuses, kas õigusnormide ühtlustatus on väljaspool selgelt piiritletud olukordi „täielik“, ei ole minu arvates sobiv analüüsiraamistik. Põhjus on selles, et analüüs küsimuses, kas *teatav konkreetne küsimus* on liidu õigusega täielikult reguleeritud, oleneb mõistagi sellest, kui kitsa või laiana kujutletakse alusraamistikku.

28. Eeldame näiteks, et liidu õiguse meetmega võib olla ette nähtud (kujutletav) õigusnorm direktiivis, mis käsitleb tarbijakaitset. Selles kujutletavas õigusnormis on kirjas, et „kui ettevõtja ei asu tarbijaga sõlmitavat lepingut läbi rääkides enda äriruumides ja pilgutab enda müüdava toote kvaliteedi arutamise ajal vähemalt kaks korda kahtlaselt silma, piisab sellest lepingu tühisuse tuvastamiseks“. Vaevalt saab seda tõlgendada nii, et sellise õigusnormi (või ka samas meetmes mitme sellekohase õigusnormi) eesmärk on (täielikult) ühtlustada „kõik tarbijalepingu kujunemise elemendid“ või kui liikuda kõrgemale abstraktsioonitasandile „(tarbija)lepingute kujunemine“ või koguni „lepinguõigus“ tervikuna.

29. Seega on loogiline, et kui vaidlusalune küsimus puudutab liikmesriigi õigusnormi vastavust liidu õiguse sättele, tuleb vastavuse hindamisel lähtuda selle õigusnormi kohaldamisalast, nagu see on liidu õiguses ette nähtud. Nagu olen mujal välja pakkunud, on asjakohane käsitleda küsimust, kas konkreetne liikmesriigi õigusnorm on liidu õigusega ette välistatud, *mikroanalüüsi* tasandil, vaadeldes konkreetset õigusnormi või konkreetset ja täpselt määratletud liidu õiguse aspekti. [14] Sellepärast on vaja analüüsida reguleerimiseesõigust *konkreetse* normikonflikti uurimise kaudu.

b) Konflikti laad

30. Kui liidu õigusnorm on seatud õigele abstraktsioonitasandile, tuleb järgmiseks hinnata, kas see on selle õigusnormi laadi ja kohaldamisala tasandil vastuolus ühegi riigisisese õiguse sättega. Tekkida võib kahte liiki vastuolusid.

13 Vt selle kohta 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punkt 26).

14 Vt minu ettepanek kohtuasjas Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punktid 72–80).

31. Esiteks on ilmne, et tekib normikonflikt, kui liidu õiguse sätted ja üks või mitu riigisisese õiguse sätet omavahel *sõnastuse poolest otseselt põrkuvad*. Normatiivse väljenduse tasandil ei saa liidu õiguslause ja riigisisene õiguslause ühel ajal kehtida, kui liidu õigusnormis on sätestatud „olgu A“, riigisiseses õigusnormis aga „olgu (täielikult või osaliselt) mitte-A“.

32. Teiseks aga võivad normikonfliktid olla ka *funktsionaalset laadi*: see hõlmab olukordi, kus liikmesriigi ja liidu õigusnormid teineteisega kokku ei sobi, sest kuigi ühtki sõnaselgelt vastuolulist sätet ei ole, on teatavad liikmesriigi õigusnormid liidu seadusandliku raamistikuga vastuolus kohaldamise ehk toimimise tasandil.[15] Just selles tähenduses mõistan Euroopa Kohtu avaldust, et isegi kui küsimus ei ole ühise turukorraldusega täielikult reguleeritud, on selle nõuetekohast toimimist häirivad õigusnormid liidu õigusega keelatud.[16]

33. On siiski selge, et need kaks kategooriat ei ole kaugeltki kaks teineteisest selgelt eraldatud kasti. Need on pigem nagu kaks punkti ühel skaalal. Samuti on selge, et otseseid sõnastuse põrkumisi esineb vaid harva.[17] Sagedamini tekivad konfliktid tõenäoliselt juhtudel, mil liikmesriigi sättega on kehtestatud teistsugune õigusnorm või seatud sisse erandeid, kõrvalekaldeid või lisatingimusi, mida liidu õiguse sättes sõnaselgelt ette nähtud ei ole. Ka seetõttu on iseäranis vaja analüüsida sätte laiemat konteksti, sealhulgas seda ümbritseva süsteemi üldist ülesehitust, ja selle eesmärke.

c) Eesmärgid

34. Euroopa Kohus on kinnitanud, et kui tuleb kindlaks teha, kas üks või teine liidu õiguse sättega vastuolus olev liikmesriigi õigusnorm on sellega ette välistatud, on oluline tähtsus vaidlusalustel liikmesriigi tasandil seatud eesmärkidel, mis jätavad ruumi liikmesriigi meetme põhjendamiseks proportsionaalsuse nõuete alusel.[18]

35. Selline riigisisese diferentseerimise võimalus aga on loomulikult seotud liidu reguleerimiseesõiguse ulatuse ja ammendavusega (millele on viidatud ka kui „õigusnormide ühtlustatuse täielikkusele“[19]). See seletab järeldust, et liikmesriigi mistahes meede, mis avaldas „vana korra“ ajal ühises turukorralduses tootmise ja turustamise etappidel mõju hindade kujunemisele, on keelatud „hoolimata selle väidetavast või tegelikust eesmärgist“[20] või „ka juhul, kui meede on [liidu] ühist põllumajanduspoliitikat toetav“.[21]

36. Seevastu nendes reguleerimisvaldkondades, mida liidu seadusandja ei ole täielikult hõlmanud või mis on liidu tasandil „dereguleeritud“, võib hinnata liikmesriigi õigusnormide vastavust liidu õigusele nii, et arvesse võetakse mõlemal tasandil taotletavaid eesmärke. Selle tulemusel on loetud liidu õigusele vastavateks liikmesriigi õigusnormid, millega taotletakse vaidlusaluse liidu õigusaktiga *hõlmamata üldist huvi pakkuvaid eesmärke*, nagu inimeste tervise kaitse, kui proportsionaalsuse põhimõtte nõuded on täidetud, isegi kui need õigusnormid avaldavad mõju ühisele turukorraldusele.[22] Samuti on Euroopa Kohus märkinud, et „pelgalt põllumajandusturu ühine korraldus ei tee põllumajandustootjatele erandeid ühegi riigisisese sätte osas, mis on suunatud muudele eesmärkidele kui need, mida hõlmab ühine korraldus, isegi kui need sätted võiksid mõjutada asjakohases sektoris turu toimimist“.[23]

15 Vt jällegi minu ettepanek kohtuasjas Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punkt 76), kus on Euroopa vahistamismääruse kontekstis näiteks toodud 30. mai 2013. aasta kohtuotsus F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punktid 37–38 ja 56).

16 Vt nt 19. märtsi 1998. aasta kohtuotsus Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

17 Vt selle arutelu kohta Arena, A., „The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption“ – Schütze, R. ja Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order*, Vol. 1, Oxford University Press, 2018, lk 300–349, eriti lk 329.

18 Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 Käesoleva ettepaneku punktid 21 ja 22.

20 Vt 26. mai 2005. aasta kohtuotsus Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, punkt 53).

21 Vt nt 14. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon (C-173/02, EU:C:2004:617, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punktid 26–29).

23 Vt nt 6. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, punkt 12). Vt samuti 1. aprilli 1982. aasta kohtuotsus Holdijk jt (141/81–143/81, EU:C:1982:122 punktid 12 ja 13).

37. Ent olukorras, kus vaidlusalustel õigusnormidel on *samad eesmärgid* mis nendega vastuolus oleval liidu õigusnormil, on liikmesriigi õigusnormid keelatud.[24] Diferentseerimine tuleneb sellest, et kui omavahel vastuolus olevatel õigusnormidel on samad eesmärgid, on vastuolulised liikmesriigi õigusnormid liidu omadega vastuolus seetõttu, et nendega on lihtsalt soovitud luua teistsugune seadusandlik tasakaal sama liiki kaalutlustel. Teisisõnu on liidu seadusandja, olles võtnud arvesse kõik asjassepuutuvad tegurid, otsustanud valida teatava normatiivse lahenduse, mis eeldab vaidlusaluste eri huvide ja kaalutluste tasakaalustamist. Liikmesriigi õigusnormiga, millel on samad eesmärgid, kuid mis teeb seda teistsuguse normatiivse lahenduse kaudu, kaasneb sama küsimuse ümberhindamine.

38. *Erinevate eesmärkide* olemasolu tähendab hoopis, et mõlema seadusandja kaalutlused olid *oma laadi poolest* erinevad. Näiteks võivad need puudutada eri õigusvaldkondi, millel on vaid sattumuslik seos liidu õigusaktiga, või isegi liidu õigusega hõlmatud valdkonnas puudutada tootmis- või turustusahela eri etappe või eri osalisi. Liikmesriigi seadusandjale on antud teataval määral vabadus taotleda muid avaliku huviga seotud eesmärke, mida Euroopa seadusandja ei võtnud (või ei saanud võtta) arvesse ajal, mil koostati vaidlusalune liidu õigusnorm.

39. Soovin toonitada ühte olulist selgitust: taotletavad eesmärgid peavad erinema *laadi*, mitte ainult *määra* poolest. Nii näiteks on täiesti mõeldav, et tarbijakaitselise eesmärgiga liidu meetme vastuvõtmisel, mil omavahel tasakaalustati eeskätt tarbijakaitset ning konkurentsi ja lepinguvabadust, ei võetud arvesse eesmärki kaitsta rahvatervist. Olukord on teistsugune, kui nii liidu meetmel kui ka liikmesriigi meetmel on sama liiki eesmärgid, kuid nendele eesmärkidele omistatakse erinev kaal. Nii oleks see juhul, kui minu eelmises näites viidatud liikmesriigi seaduses asetataks tarbijakaitsele sellel konkreetsel juhul suuremat rõhku kui liidu õiguses, näiteks võttes vastu täpsemad ja üksikasjalikumad keelud. Sellega kaasneks erinevus *määras* või täpsuses, kuid vaidlusalustel õigusnormidel oleksid ikkagi *sama liiki* eesmärgid.

40. Lõpuks, isegi kui esineb tõeline erinevus eesmärgi laadis, on juba toonitatud, et puudub põhjendamatu kaalutlusruum teistsuguste eesmärkidega riigisiseste õigusnormide vastuvõtmiseks, olenemata sellest, milline võib olla nende „mõju“ ühiseeskirjadele. *Proportsionaalsuse põhimõtte* kohaldamisest tulenevad piirangud tähendavad igal juhul vajadust tasakaalustada niisugused eesmärgid ühise põllumajanduspoliitika ja ühise turukorralduse omadega, samuti vajadust, et meede oleks sobiv ega ulatuks kaugemale sellest, mis on tingimata vajalik.[25]

41. Just selles analüütilises raamistikus käsitaksin Euroopa Kohtu hiljutisi seisukohti kohtuasjas Scotch Whisky Association.[26] See kohtuasi puudutas liikmesriigi õigusnorme, millega kehtestati inimeste tervise kaitseks alkohoolsetele jookidele minimaalsed jaehinnad. Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigi õigusakt võib kahjustada konkurentsi, takistades mõnedel tootjatel või importijatel kasutada madalamatest hindadest tulenevat eelist. Ta asus seisukohale, et kõnealune liikmesriigi õigusakt on vastuolus põhimõttega, mille kohaselt kujunevad põllumajandustoodete hinnad vabas konkurentsis vabalt, millel põhineb määrus nr 1308/2013. Ent kuna liikmesriigi õigusnormi eesmärk oli seotud üldise huviga, mida määrus nr 1308/2013 ei hõlma, märkis Euroopa Kohus, et see õigusnorm ei ole keelatud, kui see vastab proportsionaalsuse põhimõttele.

24 Vt nt 16. jaanuari 2003. aasta kohtuotsus Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punkt 34 jj) ja 11. juuli 2008. aasta kohtumäärus Babanov (C-207/08, ei avaldata, EU:C:2008:407, punkt 28 jj).

25 Vt selle kohta 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 29).

26 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845).

42. Näib, et rahvatervise kaitse eesmärk ei olnud konkreetselt kaalul, kui liidu seadusandja tasakaalustas liidu tasandil eesmärke veinitoodete ühisturu toimimise eeskirjade kehtestamiseks.[27] See eesmärk oli osa teisest riigisisesest regulatsioonist, milles juhinduti teistsugustest kaalutlustest ja mis kattus liidu omaga vaid sattumuslikult. Kaalul olnud liikmesriigi õigusnorm oli ainult jaemüügi etapis kohaldatav meede. Ehkki jaemüük on loomulikult ka turustusahela osa (viimane osa), oli kattumine liidu eeskirjadega ja sellega kaasnenud konflikt seetõttu tõesti marginaalne.

B. Käesolev juhtum

43. Neid üldisi selgitusi silmas pidades asun nüüd analüüsima käesolevat juhtumit.

44. Liikmesriigi kohus palub oma küsimustes selgitada ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktide 1 ja 3 ning artikli 5 vastavust määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikele 4. Seega on loogiline, et liidu tasandil tuleb võimalike konfliktide hindamisel lähtuda viimati nimetatud sätte sisust ja kohaldamisalast, määratledes asjakohase abstraktsioonitaseme, millel reguleerimiseesõigust käsitlev analüüs läbi viia.

45. Seetõttu ei ole veenev Prantsuse valitsuse argument, mis osutab ühtlustamise täielikkuse hindamise alusraamistikuna üldisele „lepinguliste suhete“ või kaubandusõiguse valdkonnale, pakkudes välja, et kogu lepinguliste suhete valdkonda reguleerivaid eeskirju ei saa välistada, sest määrusest nr 1308/2013 niisugust ühtlustamist ei tulene. Väljaspool „ala“ või „valdkondlikku“ reguleerimiseesõigust, mille alla see piimaturu ühiskorralduse element ei (või enam ei) kuulu, on vaja keskenduda tegelikule normikonfliktile. Seda alusraamistikku kohaldades on Saksamaa valitsus ja komisjon minu arvates õigesti võtnud fookusesse konkreetse õigusnormi, mis käsitleb kõikide toorpiimatarne lepingupunktide (sealhulgas hinna) vaba läbirääkimist ja sisaldub määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4.

46. Selleks et anda vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele, on vaja esiteks kindlaks teha määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4 sätestatud õigusnormi täpne kohaldamisala ja tõlgendus (1). Teiseks tuleb analüüsida, kas vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid on selle sättega vastuolus (2). Kui on, saaks vastuolus olev liikmesriigi õigusnorm olla – kui proportsionaalsuse põhimõttest tulenevad nõuded on täidetud – liidu õigusega kooskõlas vaid siis, kui need kumbki taotlevad erinevat laadi eesmärke (3).

47. Selle analüüsi tulemusel olen sunnitud järeldama, et kuna ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktid 1 ja 3 ning artikkel 5 näivad taotlevat sama liiki eesmärke, mis on omased määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikele 4 ja mida liidu seadusandja seda sätet vastu võttes silmas pidas, on vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid liidu õigusega vastuolus (4).

1. Määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõige 4 ja „kõikide lepingupunktide vaba läbirääkimise“ reegel

48. Määruse nr 1308/2013 artiklit 148 tuleb analüüsida kontekstis, milleks on turu ühiskorralduse reguleerimise areng piima ja piimatoodete sektoris.[28] Järjestikuste ühise põllumajanduspoliitika reformidega on kaasnenud lähenemisviisi muutmine, mis on ajendatud suurema rõhu asetamisest turule orienteeritusele ja konkurentsile.[29]

27 Kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:527, punkt 41).

28 Määruse nr 1308/2013 II osa II jaotise II peatüki (mis käsitleb üksikute sektorite suhtes kehtivaid erisätteid) 3. jagu, mis käsitleb piima ja piimatooteid.

29 Käesoleva ettepaneku punkt 23.

49. Selleks aga, et reageerida keerukale turuolukorrale selles sektoris, peeti piimandusküsimustega tegeleva kõrgetasemelise eksperdirühma soovituste kohaselt vajalikuks lisameetmeid. Nende (tugi)meetmete hulka kuulus soovitus võtta vastu sätteid lepingusuhete kohta. Selle tulemusel kehtestati 2012. aastal määruses (EÜ) nr 1234/2007 praegune artikkel 148.[30]

50. Piimasektoris peeti selliseks tugimeetmeks sätet kirjalike tüüplepingute kohta, pidades silmas, et ühtne hinnasüsteem ei olnud enam kohaldatav ja kvoodisüsteemi aegumiskuupäev oli lähedal. Liidu seadusandja asus seisukohale, et kirjalike tüüplepingute kasutamine võiks „aidata tõsta piimaahelas osalejate vastutust ning tõsta teadlikkust, mis väljendub suuremas arvestamises turusignaalidega, hindade ülekandumise parandamises ja pakkumise kohandamises nõudlusega, ning võivad aidata ära hoida teatavaid ebaõiglasi kaubandustavasid“.[31] Hiljem muudeti lepingusuhteid käsitlev säte, mis oli algselt ajutist laadi, püsivaks meetmeks[32] ja seda on laiendatud muudessegi sektoritesse peale piima ja piimatoodete sektori.[33]

51. Määruse nr 1308/2013 artiklis 148 on ette nähtud, et kui liikmesriigid otsustavad, et iga toorpiima tarne kohta põllumajandustootjalt töötlejale tuleb sõlmida kirjalik leping (nagu see on eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul Leedus), peavad need lepingud selle artikli lõike 1 kohaselt vastama teatavatele tingimustele. Nagu on selgitatud põhjenduses 127, on määruses sätestatud mõned niisuguste lepingute kasutamise põhitingimused, et tagada *miinimumnõuded* nende lepingute suhtes ning siseturu ja ühise turukorralduse nõuetekohane toimimine. Määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 2 on ette nähtud nende lepingute minimaalne sisu, sealhulgas hind.[34]

52. Artikli 148 lõikes 2 on samuti sätestatud, et leping sõlmitakse enne tarnimist kirjalikult ja peab muu hulgas hõlmama tarnete hinda, tarnitud piima kogust ja ajakava, lepingu kestust, andmeid maksete kohta, toorpiima kogumise ja tarnimise korda ning vääramatu jõu mõju avaldumise korral kohaldatavaid eeskirju. Artikli 148 lõike 2 punkti c alapunktis i on täpsustatud, et „hind“, mis on kohustuslik kirjaliku lepingu punkt, võib olla väljendatud eri viisidel: hind ei muutu ja see nähakse ette lepingus ja/või arvutatakse nii, et ühendatakse lepingus ette nähtud eri tegurid (mis võivad hõlmata turutingimuste muutumist kajastavaid turunäitajaid, tarnitavaid koguseid ning tarnitava toorpiima kvaliteedi või koostise muutumist).

53. Ent kui liikmesriigid kasutavad määrusega nr 1308/2013 antud võimalust muuta kirjalikud lepingud kohustuslikuks, peavad kõik selliste müüjate ja ostjate vahel sõlmitavate lepingute punktid – sealhulgas hind – ikkagi olema vabalt kokkulepitavad. Selliste sätete põhjal ja nagu ilmneb määruse põhjendusest 127, on määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4 ette nähtud liikmesriikide võimupiirid sellesse sektorisse sekkumisel kirjalike lepingute kohustuslikuks muutmise kaudu. See säte ise lubab ainult kahte konkreetset erandit vabalt läbirääkimise põhimõttest. Esiteks võivad liikmesriigid kohustada pooli leppima kokku tarnitava koguse ja selle tarne eest makstava hinna vahelises suhtes. Teiseks võivad liikmesriigid ette näha põllumajandustootjate ja esmaostjate vaheliste lepingute miinimumkestuse.

30 Artikkel 185f lisati nõukogu 22. oktoobri 2007. aasta määrusesse (EL) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus) (ELT 2007, L 299, lk 1), määrusega nr 261/2012.

31 Määruse nr 261/2012 põhjendus 8.

32 Vastavalt määruse nr 1308/2013 artikli 232 lõikele 2 pidi artikkel 148 olema kohaldatav vaid kuni 30. juunini 2020. Ent kuna kvoodisüsteemi lõpu tulemusel peeti asjakohaseks jätkata piima ja piimatoodete sektori abistamist ja julgustada seda sektorit tõhusamalt turu ja hinna kõikumistele reageerima, jäeti see lõppkuupäev Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrusega 2017/2393 (ELT 2017, L 350, lk 1) välja, vt põhjendus 60 ja artikli 4 lõige 22.

33 Vt määruse nr 1308/2013 põhjendus 138 ja artikkel 168.

34 Selle õigusnormi „minimaalsus“ ilmneb ka määruse ettevalmistavatest materjalidest, eeskätt komisjoni ettepanekust võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1234/2007 seoses lepinguliste suhetega piima- ja piimatootesektoris, COM(2010) 0728 final (eelnõu, mis viis määruse nr 261/2012, sealhulgas artikli 148 eelse sätte vastuvõtmiseni).

54. Selle sätte tõepoolest üpris keerulise ülesehituse kokkuvõtteks: uue ühise turukorralduse läbivaks *vaikereegliks* on nimetatud müügihinna vaba kujunemine vaba konkurentsi põhimõttel, mis samuti „väljendab hindade kindlaksmääramise mehhanismi puudumisel kaupade vaba liikumise põhimõtet tõhusa konkurentsi tingimustes“.[35] *Erandina* võivad liikmesriigid nõuda lepingus teatavaid loetletud formaalsusi, mis on sisuliselt tugimeede tasakaaluhälvete korrigeerimiseks selles konkreetses sektoris. Ent ka siis, kui liikmesriigid selliseid erandeid ette näevad, on *selle erandi ulatusel piir*: liikmesriigid ei saa minna nii kaugele, et nad kahjustavad kõikide lepingupunktide, sealhulgas hinna vabalt läbirääkimise põhimõtet, välja arvatud artikli 148 lõikes 4 sätestatud väheste erandite korral.

55. Vaidlusaluseid liikmesriigi õigusnorme tuleb hinnata selle kohaldatava liidu õigusnormi laadi ja kohaldamisala arvestamise kontekstis.

2. Vastuolu artikli 148 lõike 4 ja liikmesriigi sätete vahel?

a) Esimene küsimus: ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 1

56. Oma esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikega 4 on vastuolus niisugune riigisisene säte nagu ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 1. Viimati nimetatud säte keelab toorpiima ostjal maksta ühe ja sama rühma toorpiimatootjatele erinevaid toorpiimahindu. Rühmad moodustatakse toorpiima müügimahu põhjal ja ainult nendest tootjatest, kes ei kuulu tunnustatud piimatootjate organisatsiooni. Sama kvaliteedi ja koostisega ning ühel ja samal viisil ostjani toimetatava toorpiima eest tuleb rühmas maksta üht ja sama hinda.

57. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus märkinud, et lepingupooled ei saa kokku leppida teistsuguses toorpiima ostuhinnas muude asjakohaste tegurite põhjal, mida ei ole õigusaktides ette nähtud. Nimetatud kohtu antud teabe kohaselt ostetakse piim vastavalt piima ostmise eeskirjadele, kui algsed kvaliteedinäitajad (piima värvus, lõhn, konsistents, temperatuur, maitse, happesus, puhtus, tihedus, neutraliseerivad ained ja inhibiitorid) vastavad nendes eeskirjades ettenähtutele. Kui piim ei vasta muudele piima kvaliteedi näitajatele (nagu mikroorganismide üldarv, somaatiliste rakkude arv, inhibiitorid, külmumistäpp), vähendatakse hinda nendes eeskirjades ette nähtud summade võrra. Nende eeskirjade kohaselt võib maksta toorpiima tootjatele lisatasu või preemiat vastavalt lepingus ette nähtud tingimustel, seega ka kvaliteetsema piima eest.

58. Selle tulemusel ei ole toorpiima ostjal keelatud rakendada ühe ja sama rühma müüjatele erinevaid toorpiima ostuhindu vastavalt tarnitava piima koostisele ja kvaliteedile, kuid nad võivad seda teha ainult siis, kui tarnitava piima koostis ja kvaliteet varieeruvad. Toorpiima ostuhinda mõjutavate tegurite loetelu aga on ammendav. Seega ei saa lepingupooled hinna kindlaksmääramisel asjasse puutuvaid tegureid vabalt valida.

59. Seda kahetist piirangut silmas pidades olen sunnitud komisjoni ja Saksamaa valitsusega nõustuma, et kõnealused liikmesriigi sätted ei vasta määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4 sätestatud vabadusele rääkida läbi kõik kirjalike lepingute punktid. Samuti, nagu on osutanud Saksamaa valitsus, on erandid lepingu punktide vabalt läbirääkimise põhimõttest artikli 148 lõikes 4 selgelt ette nähtud. Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktis 1 sätestatud piirangud ei kuulu nendest eranditest ühegi kohaldamisalasse.

35 Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Scotch Whisky Association jt (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 20).

60. Leedu valitsus on siiski märkinud, et lepingupooled räägivad vabalt läbi „baashinna“, lähtudes piima koostisel põhinevatest näitajatest. Seaduse artikli 3 lõike 3 punkti 1 tagajärjel kohaldatakse seda baashinda rühma kõikide liikmete suhtes. Sel juhul võib hind olenevalt kohaletoimetamise viisist varieeruda. Lõpphinda mõjutavad ka kvaliteedikriteeriumidel põhinevad lisatasud, hinna vähendamine või preemiad. Sellest lähtudes märgib Leedu valitsus, et kirjeldatud mehhanism järgib hindade läbirääkimise vabadust, samal ajal hoides ära ebaausa praktika.

61. Leedu valitsuse argumendid ei ole veenvad.

62. Esiteks väidab Leedu valitsus, et baashind räägitakse poolte vahel vabalt läbi. Ent isegi kui see oleks tõsi seoses ühe tootjaga – eeldatavasti sellega, kellega ostja sõlmis asjaomases rühmas esmalepingu [36] –, kohaldatakse ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkti 1 tagajärjel sama baashinda kohustuslikult kõikide teiste sama rühma tootjate suhtes. Ma ei näe, kuidas kõikidele tootjate rühma liikmetele ühe ja sama baashinna pealesurumine järgiks vabalt läbirääkimise põhimõtet kõikide teiste sõlmitavate lepingute osas. Kõikide ülejäänud selle rühma tootjate seisukohast baashind tegelikult fikseerub.

63. Teiseks ei vii teistsugusele järeldusele ka Leedu valitsuse märkused, mille kohaselt hind võib varieeruda ka olenevalt muudest õigusaktidega ette nähtud teguritest. See hoopis toonitab tõsiasja, et kui baashind on fikseeritud, on fikseeritud ka kõik tegurid, mida võib arvesse võtta iga tarne täpse hinna arvutamisel, mistõttu hinna vabalt läbirääkimist tegelikult ei ole.

64. Määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõike 2 punkti c alapunkt i viitab minimaalsele sisule kohaletoimetamise eest makstava hinna osas, mis tuleb lepingus näidata. Lepingus tuleb näidata hind, mis ei muutu, ja/või hind, mille arvutamiseks ühendatakse eri tegurid, mis peavad olema lepingus näidatud. Näitlikustavalt on nimetatud sättes ette nähtud, et need tegurid „võivad hõlmata turutingimuste muutumist kajastavaid turunäitajaid, tarnitavaid koguseid ning tarnitava toorpiima kvaliteedi või koostise muutumist“.

65. Artikli 148 lõike 2 punkti c alapunktis i kasutatud sidesõnadest „ja/või“ nähtub, et määrus nr 1308/2013 on lepingupoolte valitava hinnamehhanismi suhtes neutraalne. Samuti nähtub sõnastusest „mis võivad hõlmata“, et artikli 148 lõike 2 punkti c alapunkti i teises taandes loetletud tegurid on vaid näitlikud ja hõlmata võib ka muid või vähem tegureid.

66. Igal juhul jääb kõige olulisem artikli 148 lõikes 4 samaks: *pooltel* peab olema võimalik kõik lepingu punktid vabalt kokku leppida. Vaevalt saab niisuguse nõudega kooskõlas olla see, kui *liikmesriigi dekreediga* kehtestatakse muudetamatu loetelu teguritest, mida võib arvesse võtta vaid iga tarne täpse hinna arvutamisel ja mille kohaldamine on kõikidele pooltele kohustuslik.

67. Seetõttu tuleb järeldada, et käesolevas asjas vaidluse all olev säte piirab lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel kahes aspektis: see muudab baashinna kogu rühmale siduvaks ja seetõttu ei saa lepingupooled kokku leppida teistsuguses toorpiima ostuhinnas muude tegurite põhjal peale nende, mis on liikmesriigi õigusaktides ette nähtud.

b) Teine küsimus: hinna põhjendamatu alandamise keeld

68. Oma teises küsimuses soovib liikmesriigi kohus teada, kas määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikega 4 on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis keelavad toorpiima ostjatel põhjendamatult alandada toorpiima ostuhinda. Hinna alandamine rohkem kui 3% võrra on võimalik üksnes siis, kui pädev ametiasutus (turu reguleerimise agentuur) loeb sellise hinna alandamise põhjendatuks.

36 „Eeldatavasti“ sellepärast, et niisuguste tunnustega turul nagu Leedu toorpiimaturg, kus läbirääkimispositsioonid on suuresti tasakaalust väljas, oleks mõistlik eeldada, et see tähendab ka suurt asümmeetriat teabe osas.

69. Leedu valitsuse sõnul on ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkti 3 ja artikli 5 eesmärk tagada põhjendamatute hinnamuudatuste ärahoidmine *pärast lepingu sõlmimist*. Nimetatud sätted ei sea piirangut hindade vabalt läbirääkimisele, vaid tagavad, et hinda ei muudeta ilma objektiivsete põhjendusteta.

70. Saksamaa valitsus on väitnud, et ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 3 ei ole vastuolus määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikega 4. Ta märgib, et nimetatud õigusnorm puudutab ühe lepingupoole ühepoolset käitumist pärast seda, kui leping on sõlmitud, ning sellisena see artikli 148 lõike 4 kohaldamisalasse ei kuulu, sest see käsitleb seal reguleerimata aspekti: ebaausa praktika ärahoidmist.

71. Komisjon märgib, et nagu ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 1, piirab seegi säte hinna läbirääkimise vabadust, mis on ette nähtud määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4, ja on seetõttu sellega keelatud.

72. Nõustun selles küsimuses komisjoniga.

73. Kõigepealt pean tunnistama, et ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 3 ja artikkel 5 tekitavad minus veidi hämmeldust. Juba ainuüksi nende olemasolu näib tähendavat, et kuigi kirjalikud lepingud on kohustuslikud (ja isegi pärast seda, kui rühmas on seaduse artikli 3 lõike 3 punkti 1 kohaselt kehtestatud ühine hind), võib ikkagi esineda üsna suurt hindade volatiilsust ka pärast sellise kirjaliku lepingu sõlmimist, mille väidetav eesmärk oli tuua lepingusuhetesse stabiilsust.

74. Kohtuistungil selgitas Leedu valitsus, et selle sätte põhjus on Leedu turu eripärased olud. Poolte läbirääkimispositsioonide ebavõrdsuse tõttu võivad toorpiima ostjad tootjatele peale suruda madalama hinna, ähvardades edaspidisest püsiostmisest loobuda. Leedu valitsuse sõnul ei toimi lepingutingimused toorpiima ostjate suhtes nii, nagu peaks.

75. Sellist tegelikku olukorda arvesse võttes pean ma Saksamaa valitsuse argumenti – mis eristab lepingu sõlmimise täpset aega, mille suhtes kohaldatakse vabalt läbirääkimise põhimõtet, lepingu seejärgsest täitmisest, mille suhtes selliseid eeskirju ei kehti – mõnevõrra formalistlikuks ja ebaveenvaks. Leedu valitsuse selgitused toonitavad hoopis seda, et lepingu läbirääkimise etapis esineva läbirääkimispositsioonide ebavõrdsuse saab hõlpsasti üle kanda hilisemasse, lepingu täitmise etappi. See võib juhtuda vormiliselt (inkorporeeritakse lepingutingimused, mis niisugust hinna volatiilsust võimaldavad – tarbetu on lisada, et ilmselt vaid ühe lepingupoole kahjuks) või fakti tasandil (kuna tõenäoliselt sõlmitakse samade poolte vahel järjest mitu lepingut, mille puhul – nagu Leedu valitsus märkis –, ühe lepingu „täitmata jätmisel“ „koostööst hoidumine“ võib tähendada „vähem soodsaid tingimusi“ samade poolte vahelises järgmises lepingus).

76. Mõlemat seisukohta arvesse võttes on minu arvates siiski üsna ilmne, et kõnealuste sätete eesmärk on tõepoolest lepingupunktide läbirääkimise vabadust piirata, mis riivab määruse artikli 148 lõiget 4. Need piiravad võimalust hindade alandamise üle vabalt kokku leppida. Ebaausa tegevuse keelamise seaduse artikli 3 lõike 3 punktiga 3 on kehtestatud absoluutne hindade põhjendamatu alandamise keeld ja seega selgelt piiratud poolte lepinguvabadust. Selle artiklis 5 on seda loogikat veelgi laiendatud ja institutsiooniliselt raamistatud, seades 3% ületava hindade alandamise tingimuseks loa saamise asjaomaselt ametiasutuselt.

77. Kokkuvõttes ei leia ma ka Leedu toorpiimaturu toimimise majanduslikust tegelikkusest teadlikuna võimalust sobitada niisuguseid riigisiseseid norme selgelt sõnastatud reegliga, et lepingupooled peavad saama kõikides lepingu punktides vabalt kokku leppida.

3. Erinevad eesmärgid?

78. Kohtuistungil märkis Madalmaade valitsus kohtuotsusele Scotch Whisky Association jt [37] tuginedes, et kuigi vaidlusaluste õigusnormidega kaasneb määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõikes 4 ette nähtud läbirääkimisvabaduse piiranguid, tuleks neid õigusnorme siiski analüüsida proportsionaalsuse põhimõtte nõuetest lähtudes, sest nende eesmärgid on selle määrusega hõlmatutest erinevad. Seoses sellega on Madalmaade valitsus seisukohal, et ebaausa tegevuse keelamise seadusega taotletav eesmärk – hoida ära ebaausate kaubandustavade kasutamist – ei ole selle määruse iseseisev eesmärk, vaid täidab pigem kõrvalkaalutluse funktsiooni.

79. Samamoodi väitis Prantsuse valitsus kohtuistungil, et kohtuasjas Scotch Whisky Association leitud lahendus on kohaldatav ka käesolevas asjas, sest vaidlusaluse õigusnormiga ei kaasne täielikku ühtlustatust. Seda, kas liidu õiguse selge sätte mõjuga konkureerivad liikmesriigi õigusnormid on selle alusel lubatavad, saab kindlaks teha vaid juhtumhaaval.

80. Saksamaa valitsus on vastupidisel seisukohal. Tema sõnul erineb käesolev kohtuasi kohtuasjast Scotch Whisky Association. Erinevalt viimati nimetatud kohtuasjast, kus vaidlusalust küsimust ei reguleerinud määrus nr 1308/2013, puudutab käesolev asi sõnaselget õigusnormi, mis reguleerib piiranguid, mida liikmesriik võib kehtestada vabadusele rääkida läbi kõik lepingu punktid.

81. Käesoleva ettepaneku punkides 26–42 kirjeldatud analüütilise raamistiku rakendamisel muutub käesolevas etapis hinnangu andmise põhiküsimuseks: milliseid eesmärke täpselt taotlesid vastavad liidu õiguse säte ja liikmesriigi õiguse säte, mille vaheline konflikt on äsja kinnitust leidnud?

82. Selles osas, mis puudutab määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõiget 4, tõusevad esile kaks eesmärki. Esimene on *parandada piimatootjate läbirääkimispositsiooni* konkreetses piimasektoris. Nagu komisjon õigesti märgib, on selle määrusega selle põhjendusest 128 nähtuvalt kehtestatud meetmed eesmärgiga parandada piimatootjate läbirääkimispositsiooni, et tagada neile rahuldav elatustase. Erandina konkurentsieeskirjade kohaldamisest lubab määruse nr 1308/2013 artikkel 149 piimatootjatest koosnevatel tootjaorganisatsioonidel või nende liitudel pidada ühiselt läbirääkimisi toorpiima tarnelepingute tingimuste üle. Samuti tugineb see määrus üldiselt (mitte ainult piimasektoris) selliste tootjaorganisatsioonide võimekusele tarneid koondada ja seega tootjate läbirääkimispositsioonile kaasa aidata, mis omakorda edendab niisuguste organisatsioonide loomist ja tunnustamist. [38]

83. Teiseks, nagu on märgitud määruse nr 1308/2013 põhjenduses 138, peetakse kirjalike lepingute kasutamist, mis on ette nähtud sama määruse artiklitega 148 ja 168, üldiselt niisuguseks vahendiks, mis võib aidata kaasa teatavate *ebaõiglaste kaubandustavade* ärahoidmisele. Määrusega nr 261/2012 lisati määrusesse nr 1234/2007 artikliga 148 samaväärne säte, pidades sõnaselgelt eesmärgina silmas, et kirjalike tüüplepingute kasutamine võib aidata ära hoida teatavaid ebaõiglasi kaubandustavasid. [39] Muu hulgas on määruse nr 261/2012 põhjendustes selgitatud, et praeguse määruse nr 1308/2013 artiklile 148 vastava sätte vastuvõtmiseni viinud kaalutlused seisnesid selles, et kuigi piimatootmise ja -töötlemise sektorites on olukorrad liikmesriigiti väga erinevad, on pakkumise koondumine paljudel juhtudel väike, mille tõttu ei ole põllumajandustootjate ja meiereide vahelised läbirääkimispositsioonid tarneahelas tasakaalus ja selline tasakaalutus võib kaasa tuua ebaõiglased kaubandustavad. [40]

37 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus (C-333/14, EU:C:2015:845, punktid 26–29).

38 Vt määruse põhjendused 131–134 ja II osa II jaotise III peatükk „Tootjaorganisatsioonid ja nende liidud ning tootmisharudevahelised organisatsioonid“.

39 Määruse nr 261/2012 põhjendus 8, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 50.

40 Vt määruse nr 261/2012 põhjendus 5.

84. Ebaausa tegevuse keelamise seadusega taotletavate eesmärkide kohta märkis Leedu valitsus, et vaidlusaluste õigusnormide eesmärk on keelustada ebaõiglaste kaubandustavade kasutamine, seega stimuleerides konkurentsi ja tugevdades põllumajandustootjate läbirääkimispositsiooni. Selle seaduse artikli 3 lõike 3 punkt 1 tagab tootjate vahel teataval määral koostöö, mis puudutab toorpiima hindade fikseerimist kui nende läbirääkimispositsiooni tugevdamise vahendit. Seega on seaduse eesmärk parandada *piimatootjate läbirääkimispositsiooni* ja hoida ära *ebaõiglaste kaubandustavade* kasutamist piimasektoris.

85. Nii on ilmne, et vaidlusaluste riigisiseste sätetega taotletavad eesmärgid on samad mis määruses. Seda möönis kohtuistungil ka Leedu valitsus ise. Liidu seadusandja kavandas määruse nr 1308/2013 artikli 148 just nimelt *samalaadsetel* kaalutlustel nagu need, mis ajendasid Leedu seadusandjat vastu võtma vaidlusalused ebaausa tegevuse keelamise seaduse sätted. Jõuti võib-olla teistsuguse tasakaaluni samade väärtuste vahel: püüdes sobitada vaba konkurentsi puudutavaid eesmärke konkreetsete ühise põllumajanduspoliitika eesmärkidega, sealhulgas eesmärgiga tagada piimasektori põllumajandustootjatele rahuldav elatustase, tugevdades nende läbirääkimispositsiooni ja kaitstes neid ebaõiglaste kaubandustavade eest, valis liidu seadusandja Leedu seadusandja poolt vastu võetud võib-olla jõulisemate meetmete asemel pelgalt võimaluse muuta kirjaliku lepingu nõudmine liikmesriikidele kohustuslikuks.

86. See, kas ja mil määral on see meede õigupoolest sobiv ja tõhus nende eesmärkide saavutamiseks, on hoopis teine küsimus, mille juurde tulen tagasi käesoleva ettepaneku lõpuosas. Siiski ei ole erilist kahtlust, et liidu seadusandja tegi selge väärtusvaliku: võttes arvesse *samu eesmärke* ja jõudes *sama olukorra* reguleerimiseni täpselt *samas* tootmisahela *etapis*. Nendel põhjustel ei ole liidu ja liikmesriigi õigusnormide vaheline konflikt pelgalt marginaalne kahe korra osaline kattumine, mille puhul üldse saaks asuda proportsionaalsust analüüsima. Tegu on hoopis põhimõttelise funktsionaalse kokkupõrkega ühe ja sama küsimuse reguleerimise kahe eri viisi vahel, mis kajastavad erinevaid väärtusvalikuid samade eesmärkide vahel.

87. See, et liidu õiguses ei ole ikka veel, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, täpsemaid meetmeid ebaõiglaste kaubandustavade kohta toiduainete tarneahela äriühingute vahel, vaid ainult ettevalmistavad aktid,[41] seda olukorda oluliselt ei muuda.

88. Aprillis 2018 avaldati ettepanek võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid.[42] On tõesti tõsi, et niikaua kui selle valdkonna seadusandluses on kuni liidu õigusakti vastuvõtmiseni vaba ruumi, saaksid liikmesriigid vastu võtta riigisiseseid sätteid.

89. Ent tõsi on seegi, et meetmed, mida liikmesriigid saaksid vahepeal vastu võtta, ei tohi minna vastuollu liidu õigusnormidega, mis määruse nr 1308/2013 või mis tahes muu jõus oleva liidu õigusakti kohaselt juba kehtivad.

90. Kohtuistungil pakkus Madalmaade valitsus sellegipoolest välja, et eespool nimetatud ettepanek tähendab, et liidu õigus ei ole saanud ebaõiglaste kaubandustavade küsimust toorpiimasektoris (kaitset nende eest) määruse nr 1308/2013 artiklis 148 seni täielikult hõlmata. Kuidas muidu saab komisjon teha nüüd ettepaneku võtta selles valdkonnas vastu uus õigusakt? Seega, tehes ettepaneku uue õigusakti vastuvõtmiseks just selles küsimuses, on komisjon õigupoolest kaudselt tunnistanud, et see konkreetne lünk on õigusaktides olemas.

41 Euroopa Parlament võttis 7. juunil 2016 vastu resolutsiooni ebaõiglaste kaubandustavade kohta toiduainete tarneahelas (2015/2065(INI)). Euroopa Liidu Komisjoni liikme hr Phil Hogani moodustatud põllumajandusturgude rakkerühm andis 14. novembril 2016 välja raporti põllumajandustootjate positsiooni tugevdamise kohta toiduainete tarneahelas, Euroopa Liidu Nõukogu aga kiitis 12. detsembril 2016 heaks järeldused, mis olid väljendatud raportis põllumajandustootjate positsiooni tugevdamise kohta toiduainete tarneahelas ja ebaausate kaubandustavade vastu võitlemise kohta (järeldused nr 15508/16).

42 COM(2018) 173 final, 12. aprill 2018.

91. Kui elegantne see argument esmapilgul ka ei tundu, laguneb see lähemal vaatlusel koost. Esiteks toimis liidu reguleerimiseesõigus, nagu seda on eespool kirjeldatud,[43] selle õigusnormi tasandil, milles on ette nähtud, et kõik lepingu punktid peavad olema poolte vahel vabalt kokkulepitavad. See ei välista muid võimalikke meetmeid, mille eesmärk on tasakaalutust heastada ning mis selle konkreetse õigusnormi toimimist ei takista. Ent on selge, et põhikohtuasjas käsitletavad meetmed seda teevad. Teiseks, isegi kui asuda seisukohale, et väljapakutavate uute liidu õigusnormide kohaldamisala vastab täpselt artikli 148 ja teiste määruse nr 1308/2013 sätete praegusele kohaldamisalale, *quod non*, võiks samas valdkonnas uute õigusnormide väljapakkumine tähendada ka lihtsalt selles valdkonnas olemasoleva muutmist. Hilisemad liidu õiguse sätted oleksid sel juhul *lex posterior* määrusega nr 1308/2013 samal seadusandlikul tasandil.

4. Vahejäreldus

92. Eespool kirjeldatu põhjal olen seisukohal, et määruse nr 1308/2013 artikli 148 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune õigusakt nagu käesolevas asjas vaidluse all olev, mis toorpiimatootjate läbirääkimispositsiooni tugevdamise ja ebaõiglaste kaubandustavade takistamise eesmärgil:

– piirab lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud maksta ühte ja samasse müüdava piima koguse põhjal määratud rühma kuuluvatele toorpiima müüjatele, kes ei kuulu tunnustatud piimatootjate organisatsiooni, sama kvaliteedi ja koostisega ning ühel ja samal viisil ostjani toimetatava toorpiima eest erinevaid hindu, mistõttu pooled ei saa kokku leppida teistsuguses toorpiima ostuhinnas muude tegurite põhjal; ja

– piirab lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud põhjendamatult alandada toorpiima ostuhinda ning hinna alandamine rohkem kui 3% võrra on võimalik üksnes siis, kui pädev ametiasutus annab hinna alandamiseks loa.

C. Lõpetuseks

93. Ühise põllumajanduspoliitika õigusliku raamistiku ja põllumajandustoodete ühise turukorralduse muutudes, aga ka Euroopa Kohtu otsuse Scotch Whisky Association põhjal võib olla tekkinud kahtlusi, milline ruum täpselt on liikmesriigi normidel, kui taotletakse õiguspäraseid eesmärke, mida ühise põllumajanduspoliitika instrumendid ei hõlma.

94. Võttes arvesse reguleerimise muutunud käsitust ja loogikat, mida olen käesolevas ettepanekus arutanud, on olemas mõningane ruum teatavale mitmekesisusele liikmesriigiti, eriti turu äärealadel, kus turujõudusid tuleb tasakaalustada muude eesmärkide ja väärtustega. Ma ei arva siiski, et „luba kõrvale kalduda“, isegi kui see kõrvalekaldumine on ajendatud täiesti õiguspärastest eesmärkidest, saab ulatuda nii kaugele, et see hakkaks lammutama ühisturu ühtse korralduse regulatsiooni tuuma.

95. Need seisukohad ei eita kuidagi selle õiguspärasust ja mõistlikkust, mida Leedu seadusandja soovis vaidlustatud ebaausa tegevuse keelamise seaduse sätetega saavutada. Tõtt-öelda tunnen nende eesmärkide vastu suurt isiklikku sümpaatiat. Vaidlusaluste liikmesriigi sätete eesmärk on reageerida konkreetsele riigisisesele kontekstile, milles tundub, et määruse loogika, mis tugineb

43 Käesoleva ettepaneku punktid 29 ja 59–67.

tootjaorganisatsioonide ja nende liitude potentsiaalile, ei ole eesmärgipäraselt toiminud. Komisjoni uusim aruanne määruse nr 1308/2013 asjakohaste sätete rakendamise kohta kajastab seda tegelikkust n-ö kohapeal, liikmesriigi tasandil, andes teada mõnes liikmesriigis esinevast vastuseisust „liitumise loogikale“ kui ühest põhjusest, miks see ei ole olnud täielikult edukas.[44]

96. Ent selleks, et põllumajandustoodete turukorraldus ei muutuks selliseks nagu Emmentali juust, ei võimalda needki kaalutlused liikmesriigil ühepoolselt kõrvale kalduda liidu õiguse selgetest nõuetest. Esiteks on määruses nr 1308/2013 ette nähtud konkreetsed meetmed, mis tuleb konkreetsete probleemide puhul võtta.[45] Teiseks on selle eesmärk samuti tagada liidu seadusandja reageerimine, mille tarvis on lisatud teatamis- ja aruandluskohustused.[46]

97. Kolmandaks ja eelkõige on liikmesriigid lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt kohustatud liidu õigust järgima. Kui selle kohaldamisel esineb raskusi ja probleeme, peavad nad, kui nad peavad seda nende probleemide lahendamise eesmärgil vajalikuks, kasutama liidu tasandil asjakohaseid institutsioonilisi kanaleid, et edendada seadusandlike muudatuste tegemist ja järkjärgulist kohanemist muutuvate asjaoludega.[47]

98. Lojaalse koostöö kohustus toimib siiski kahes suunas. See kohustab mitte ainult liikmesriike, vaid ka institutsioone „tegema raskuste ületamiseks heas usus koostööd, järgides samal ajal aluslepingute ja muude [liidu] õigusaktide sätteid, eeskätt neid, mis reguleerivad asjaomase turu ühiskorraldust“.[48]

99. Nendes raamides on liidu seadusandja kohustus niisugusele sündmuste arengule aegsasti reageerida.[49] Nagu olen juba mujal märkinud, ei tähenda see, et liidu seadusandjal on iseäranis ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas ulatuslik kaalutlusõigus, piiramatut tegevusvabadust, mille puhul tuleks minevikus tehtud turukorralduse regulatiivseid valikuid pidada igavesteks ja piisavaks õigustuseks nende jätkuvale kohaldamisele märkimisväärselt muutunud sotsiaalses ja turukeskkonnas.[50] Ka proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liidu meetmed peavad olema taotletavaid eesmärke arvestades sobivad – vastasel juhul võidakse lõpuks vaidlustada nende *õiguspärasus*.[51] Iga niisugune vaidlustamine eeldab siiski teistsugust kohtuasja, milles esitatakse Euroopa Kohtule teistsugused argumendid ja tõendid.

V. Ettepanek

100. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismase (Leedu Vabariigi konstitutsioonikohus) küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1308/2013, millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007, artikli 148

44 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Piimaturu olukorra arengu ja piimasektori meetmepaketi (nn piimapakett) sätete toimimise kohta. COM(2016) 724 final. Vaevalt võib skeptiline vaatleja Euroopa Liidu idapoolsematest osadest selliseid järeldusi üllatavaks pidada, täheldades, et nii tõenäoliselt juhtubki, kui ühte, kultuuriliselt üsna kallutatud „lahendust“ ülejäänutele ette pannakse. Liikmesriikides, kus ajalooline tundlikkus sunniviisilise ühinemise ja põllumajandustootmise kollektiviseerimise küsimustes on pärit üsna hiljutisest ajast, tabab niisugust mudelit päris tõenäoliselt „edu puudumine“.

45 Vt eeskätt määruse nr 1308/2013 artikli 221 lõige 1.

46 Vastavalt määruse artiklid 223 ja 225.

47 Vt selle kohta 7. veebruari 1973. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (39/72, EU:C:1973:13, punktid 20 jj)

48 8. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, punkt 47).

49 Vt selle kohta 12. detsembri 1985. aasta „kehtivate õigusaktide muutmise kohustuse“ kohtuotsus Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, punkt 22).

50 Vt minu ettepanekud kohtuasjades Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, punkt 90) ning Confédération paysanne jt (C-528/16, EU:C:2018:20, punkt 139).

51 Vt nt 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt 6. detsembri 1984. aasta kohtuotsus Biovilac *vs*. EMÜ (59/83, EU:C:1984:380, punkt 17), mille kohaselt „meetme õiguspärasust võib riivata vaid see, kui meede on pädeva ühenduse institutsiooni taotletava eesmärgi saavutamiseks selgelt ebasobiv“.

lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusakt nagu käesolevas asjas vaidluse all olev, mis toorpiimatootjate läbirääkimispositsiooni tugevdamise ja ebaõiglaste kaubandustavade takistamise eesmärgil:

– piirab lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud maksta ühte ja samasse müüdava piima koguse põhjal määratud rühma kuuluvatele toorpiima müüjatele, kes ei kuulu tunnustatud piimatootjate organisatsiooni, sama kvaliteedi ja koostisega ning ühel ja samal viisil ostjani toimetatava toorpiima eest erinevaid hindu, mistõttu ei saa pooled kokku leppida teistsuguses toorpiima ostuhinnas muude tegurite põhjal; ja

– piirab lepingupoolte vabadust toorpiima ostuhinna läbirääkimisel selles mõttes, et toorpiima ostjal on keelatud põhjendamatult alandada toorpiima ostuhinda ning hinna alandamine rohkem kui 3% võrra on võimalik üksnes siis, kui pädev ametiasutus annab hinna alandamiseks loa.