GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2016 m. kovo 16 d.[1]

Byla C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
prieš
Freistaat Sachsen

(Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Saksonijos aukštasis administracinis teismas, Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Komisijos reglamentas Nr. 543/2008 — Prekybos paukštiena standartai — 5 straipsnio 4 dalies b punkto galiojimas — Šviežia fasuota paukštiena — Pareiga mažmeninėje prekyboje ant pakuotės arba prie jos pritvirtintoje etiketėje nurodyti visą kainą ir svorio vieneto kainą — Pagrindinių teisių chartijos 15 straipsnio 1 dalis ir 16 straipsnis — Laisvė užsiimti laisvai pasirinkta profesija — Laisvė užsiimti verslu — Proporcingumas — SESV 40 straipsnio 2 dalis — Nediskriminavimas“

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su Komisijos reglamento (EB) Nr. 543/2008[2] 5 straipsnio 4 dalies b punkto, kuriuo nustatoma šviežios paukštienos ženklinimo pareiga, galiojimu. Pagal tą nuostatą reikalaujama, kad mažmeninėje prekyboje ant šviežios paukštienos pakuotės arba prie jos pritvirtintoje etiketėje būtų nurodyta visa kaina ir svorio vieneto kaina (toliau – ženklinimo pareiga).

2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia, ar ženklinimo pareiga atitinka Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 15 straipsnio 1 dalį ir 16 straipsnį. Be to, kadangi ženklinimo pareiga nustatoma tik dėl šviežios paukštienos, o kitos mėsos – ne, Teisingumo Teismo taip pat prašoma paaiškinti, ar Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas suderinamas su SESV 40 straipsnio 2 dalyje įtvirtintu nediskriminavimo principu.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2008 m. birželio 16 d. Komisijos reglamentas, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų įgyvendinimo taisyklės (OL L 157, p. 46, klaidų ištaisymas OL L 8, 2009 1 13, p. 33).

I – Teisinis pagrindas

A – *Europos Sąjungos teisė*

3. Reglamento Nr. 1234/2007 [3] 121 straipsnio e punkto iv papunktyje nustatyta, kad Komisija gali priimti išsamias taisykles, apimančias „taisykles, susijusias su tolesnėmis nuorodomis kartu pateikiamuose prekybos dokumentuose, galutiniam vartotojui skirtos paukštienos ženklinimu, pateikimu bei reklamavimu ir pavadinimu, kuriuo produktas parduodamas, kaip apibrėžta Direktyvos 2000/13/EB 3 straipsnio 1 dalies 1 punkte“.

4. Komisijos reglamentu Nr. 543/2008, remiantis Reglamento Nr. 1234/2007 121 straipsnio e punktu ir 4 straipsniu, nustatomos išsamios Reglamento Nr. 1234/2007 dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų įgyvendinimo taikymo taisyklės.

5. Reglamento Nr. 543/2008 10 konstatuojamojoje dalyje nurodyta: „Tam, kad vartotojas gautų pakankamą, aiškią ir objektyvią informaciją apie tokius siūlomus parduoti produktus, ir tam, kad būtų užtikrintas laisvas tokių produktų judėjimas visoje Bendrijoje, būtina užtikrinti, kad nustatant paukštienos prekybos standartus būtų atsižvelgta į 1976 m. sausio 20 d. Tarybos direktyvos 76/211/EEB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su tam tikrų fasuotų produktų komplektavimu pagal masę arba tūrį, suderinimo, nuostatas.“

6. Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 2 dalyje numatyta: „Be privalomų nacionalinių teisės aktų, priimtų pagal Direktyvą 2000/13/EB, dar būtina, kad galutiniam vartotojui skirtos paukštienos ženklinimas etiketėmis, pateikimas ir reklamavimas atitiktų papildomus reikalavimus, išdėstytus šio straipsnio 3 ir 4 dalyse.“

7. Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punkte, kuriame išdėstytas Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1906/90 [4] 5 straipsnio 3 dalies b punkto turinys, numatyta, kad: „[f]asuotos paukštienos atveju ant pakuotės arba prie jos pritvirtintos etiketės būtina taip pat nurodyti ir tokius duomenis: <...> šviežios paukštienos atveju visą kainą ir svorio vieneto kainą mažmeninėje prekyboje“ [5].

8. Direktyvoje 2000/13/EB dėl valstybių narių įstatymų, reglamentuojančių maisto produktų ženklinimą, pateikimą ir reklamavimą, derinimo nebuvo jokių nuostatų dėl su kaina susijusių ženklinimo pareigų.

3 — 2007 m. spalio 22 d. Tarybos reglamentas, nustatantis bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą ir konkrečias tam tikriems žemės ūkio produktams taikomas nuostatas (OL L 299, p. 1). Tas reglamentas panaikintas 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1308/2013, kuriuo nustatomas bendras žemės ūkio produktų rinkų organizavimas (OL L 347, p. 671). Tačiau nuostata, kuria grindžiamas Reglamentas Nr. 543/2008, t. y. Reglamento Nr. 1234/2007 121 straipsnio e punkto iv papunktis, taikoma ir toliau pagal Reglamento Nr. 1308/2013 230 straipsnio 1 dalies c punktą. Pagal Reglamento Nr. 1308/2013 230 straipsnio 2 dalį nuorodos į Reglamentą Nr. 1234/2007 laikomos nuorodomis į Reglamentą Nr. 1308/2013 ir Reglamentą (ES) Nr. 1306/2013 ir skaitomos pagal Reglamento Nr. 1308/2013 XIV priede pateiktą atitikties lentelę.

4 — 1990 m. birželio 26 d. Tarybos reglamentas dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų (OL L 173, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 10 t., p. 92), panaikintas Reglamentu Nr. 1234/2007.

5 — Pagal Reglamento Nr. 543/2008 2 straipsnio c punktą „fasuota paukštiena“ – tai paukštiena, pateikta pagal 2000 m. kovo 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2000/13/EB (OL L 109, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 5 t., p. 75) 1 straipsnio 3 dalies b punkto sąlygas. Pagal Direktyvos 2000/13 1 straipsnio 3 dalies b punktą „fasuotas maisto produktas“ – tai „kiekvienas atskiras galutiniam vartotojui ir viešojo maitinimo įstaigoms pateikiamas prekinis vienetas, susidedantis iš maisto produkto ir pakuotės, į kurią jis buvo įdėtas prieš siūlant parduoti ir kuri apgaubia produktą visiškai arba tik iš dalies, bet visada taip, kad pakuotės turinio nebūtų galima pakeisti jos neatidarius arba nepakeitus“. Direktyva 2000/13 pakeista 2011 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1169/2011 dėl informacijos apie maistą teikimo vartotojams (OL L 304, p. 18). Tačiau Reglamento Nr. 1169/2011 2 straipsnio 2 dalies e punkte lieka ankstesnė apibrėžtis ir priduriama, kad terminas „fasuotas maisto produktas“ „neapima vartotojo prašymu pardavimo vietoje pakuojamų arba tiesioginiam pardavimui fasuojamų maisto produktų“.

9. Pagal Direktyvos 98/6/EB dėl vartotojų apsaugos žymint vartotojams siūlomų prekių kainas[6] 3 straipsnio 1 dalį „[p]rekių pardavimo ir vieneto kainos žymimos ant visų 1 straipsnyje minimų prekių. Vieneto kainos žymėjimą reglamentuoja 5 straipsnio nuostatos. Vieneto kainos nebūtina žymėti, jei ji sutampa su prekės pardavimo kaina.“

II – Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

10. *Lidl GmbH & Co.* (ieškovė) yra mažmeninės prekybos įmonė, visoje Vokietijoje valdanti mažmeninės prekybos maisto produktais išparduotuves. Ji turi keletą prekybos filialų Lampertsvaldės regione ir juose, be kita ko, parduoda šviežią fasuotą paukštieną. Šviežios paukštienos kaina nenurodoma tiesiogiai ant pakuočių esančiose etiketėse. Kainų etiketės pritvirtintos prie lentynų.

11. Atlikusi įvairius patikrinimus ir nustačiusi šią kainų nurodymo praktiką, tuometinė *Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft* (Saksonijos žemės ūkio žinyba, dabar – *Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie* (Saksonijos aplinkos, žemės ūkio ir geologijos tarnyba)) nurodė, jog dėl tokios praktikos pažeistas atliekant patikrinimus galiojusio Reglamento Nr. 1906/90 5 straipsnio 3 dalies b punktas, atitinkantis šiuo metu galiojantį Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktą.

12. 2007 m. ieškovė pateikė skundą, kuriame reikalavo nustatyti, kad jos fasuotos šviežios paukštienos kainų nurodymo praktika atitinka ženklinimo pareigą pagal Reglamento Nr. 1906/90 5 straipsnio 3 dalies b punktą taigi ir pagal Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktą. Ieškovė nurodė, jog Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas negaliojo, nes prieštaravo ESS 6 straipsnio 1 daliai, siejamai kartu su Chartijos 15 straipsnio 1 dalimi. Jos nuomone, ženklinimo pareiga daro neproporcingai didelį neigiamą poveikį laisvei užsiimti profesine veikla. 2010 m. *Verwaltungsgericht Dresden* (Drezdeno administracinis teismas) skundą atmetė.

13. Ieškovė pateikė apeliacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui – *Sächsisches Oberverwaltungsgericht* (Saksonijos aukštasis administracinis teismas). Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą dėl Reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punkto galiojimo dviem pagrindais.

14. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nėra tikras, ar su ženklinimo pareiga susijęs apribojimas pateisinamas atsižvelgiant į Chartijos 15 straipsnio 1 dalį ir 16 straipsnį. Jo nuomone, ženklinimo pareiga neturi poveikio tikrajai nagrinėjamų laisvių ir teisių esmei, ji tikrai atitinka tikslą stiprinti vartotojų apsaugą ir Sąjungos pripažįstamą visuotinę svarbą ir atrodo tinkama ir būtina šiam tikslui pasiekti. Tačiau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar tinkamai suderinti įvairūs susiję interesai.

15. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą dėl paukštienos ženklinimo pareigos ir pagal SESV 40 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nediskriminavimo principą. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, kad dėl kitų fasuotų mėsos gaminių, pavyzdžiui, jautienos, veršienos, kiaulienos, avienos ir ožkienos, dėl kurių Reglamente (EB) Nr. 1308/2013 taip pat įtvirtintos bendros rinkos reguliavimo taisyklės, nėra nustatytos tokios pareigos ženklinti. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, dėl pareigos ženklinti šviežią paukštieną atsiranda nevienodas požiūris, nes panašiose situacijose elgiamasi skirtingai. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia abejoja, ar toks nevienodas požiūris objektyviai pateisinamas atsižvelgiant į visuotinę vartotojų apsaugos svarbą.

6 — 1998 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (OL L 80, p. 27; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 4 t., p. 32).

16. Šiomis aplinkybėmis *Sächsisches Oberverwaltungsgericht* (Saksonijos aukštasis administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas suderinamas su ESS 6 straipsnio 1 dalies pirma pastraipa, siejama su <...> [C]hartijos 15 straipsnio 1 dalimi ir 16 straipsniu?

2. Ar Reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas suderinamas su SESV 40 straipsnio 2 dalies antra pastraipa?“

17. Rašytines pastabas ir 2016 m. sausio 13 d. vykusiame posėdyje žodines pastabas pateikė *Lidl GmbH & Co. KG*, *Freistaat Sachsen* (Saksonijos federalinė žemė, atsakovė pagrindinėje byloje) ir Komisija.

III – Prejudicinių klausimų vertinimas

A – *Pirmasis klausimas. Pareigos ženklinti suderinamumas su Chartijos 15 straipsnio 1 dalimi ir 16 straipsniu*

18. Siekdamas pasiūlyti atsakymą į pirmąjį prejudicinį klausimą, pirmiausia nustatysiu, kuri Chartijos nuostata laikytina svarbiu pagrindu, kuriuo remiantis reikėtų vertinti Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punkto galiojimą (šios išvados 1 skirsnis). Paskui įvertinsiu pareigos ženklinti suderinamumą su ta konkrečia Chartijos nuostata (2 skirsnis) ir išnagrinėsiu, ar šis apribojimas numatytas teisėje, ar juo atsižvelgiama į tos teisės esmę (a poskirsnis) ir ar jis atitinka proporcingumo principą (b poskirsnis).

1. Taikytina nuostata. Chartijos 15 straipsnio 1 dalis arba 16 straipsnis?

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, jog ženklinimo pareigos galiojimą reikėtų vertinti atsižvelgiant ir į Chartijos 15 straipsnio 1 dalį, ir į jos 16 straipsnį. Jis nurodo, kad ženklinimo pareiga daromas poveikis ieškovės laisvei užsiimti profesine veikla ir laisvei užsiimti ekonomine veikla. Ieškovė taip pat mano, jog pareiga ženklinti ribojamos Chartijos 15 straipsnio 1 dalyje ir 16 straipsnyje įtvirtintos laisvės ir teisės. Savo pastabose Saksonijos federalinė žemė taip pat minėjo abi nuostatas. Komisija laikosi priešingos nuomonės ir mano, kad šioje byloje svarbus tik Chartijos 16 straipsnis.

20. Kaip matyti iš Teisingumo Teismo praktikos, Chartijos 15 straipsnio 1 dalyje ir 16 straipsnyje įtvirtintos teisės ir laisvės glaudžiai susijusios. Tai akivaizdu iš teismo praktikos, suformuotos iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Tuo metu Teisingumo Teismas pasitelkė kitas formuluotes kaip į bendruosius teisės principus darydamas nuorodas į laisvę laisvai pasirinkti profesinę veiklą arba profesiją ir ja užsiimti, laisvę verstis profesine veikla, teisę vykdyti profesinę arba verslo veiklą, laisvę užsiimti ekonomine veikla[7]. Teisingumo Teismas pripažino, kad tos sąvokos iš dalies sutampa, ir nurodė, jog laisvė vykdyti verslo veiklą „sutampa su laisve užsiimti profesine veikla“[8].

7 — Dėl įvairių formuluočių, be kita ko, žr. Sprendimą *Nold / Komisija* (4/73, EU:C:1974:51, 14 punktas); Sprendimą *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, 32 punktas); Sprendimą *Eridania* (230/78, EU:C:1979:216, 21 punktas); Sprendimą *Biovilac / EEB* (59/83, EU:C:1984:380, 21 punktas); Sprendimą *Keller* (234/85, EU:C:1986:377, 8 punktas); Spendimą *Finsider / Komisija* (63/84 ir 147/84, EU:C:1985:358, 24 punktas); Sprendimą *Rau Lebensmittelwerke ir kiti* (133/85 to 136/85, EU:C:1987:244, 19 punktas); Sprendimą *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, EU:C:1989:303, 15 punktą); Spendimą *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 ir C-92/89, EU:C:1991:65, 76 punktas); Sprendimą *Kühn* (C-177/90, EU:C:1992:2, 16 punktas); Sprendimą *Vokietija / Taryba* (C-280/93, EU:C:1994:367, 81 punktas) ir Sprendimą *Bosphorus* (C-84/95, EU:C:1996:312, 22 punktas).

8 — Sprendimas *Ispanija ir Suomija / Parlamentas ir Taryba* (C-184/02 ir C-223/02, EU:C:2004:497, 51 punktas).

21. Tas sutapimas teismo praktikoje akivaizdus ir po Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Chartijos 15 straipsnio 1 dalis ir 16 straipsnis dažnai taikomi ir aiškinami kartu, taip pat aprėpiant Chartijos 17 straipsnį (teisė į nuosavybę)[9]. Galima teigti, jog visomis šiomis nuostatomis apsaugomi asmenų ekonominiai interesai.

22. Tačiau kadangi Chartijoje ir dabar yra dvi atskiros nuostatos, darytina prielaida, kad turi būti tam tikras skirtumas tarp „teisės į darbą ir užsiimti laisvai pasirinkta profesija ar veikla“ (15 straipsnio 1 dalis) ir „laisvės užsiimti verslu“ (16 straipsnis).

23. Struktūriniu lygmeniu dviejų nuostatų skirtumas turi tam tikrų pasekmių. Kaip nurodė Komisija ir Saksonijos federalinė žemė, pagal Chartijos 16 straipsnį numatoma didesnė veiksmų laisvė reglamentuojant dalykus, kuriais gali būti ribojama laisvė užsiimti verslu. Tai galima matyti iš tos nuostatos formuluotės, kurioje, priešingai nei Chartijos II antraštinės dalies nuostatose dėl kitų laisvių, daroma nuoroda į *Sąjungos* teisę ir *nacionalinės* teisės aktus ir praktiką. Be to, Teisingumo Teismas yra konstatavęs, jog „laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas“[10].

24. Tokia palyginti didelė veiksmų laisvė, suteikiama valstybėms reglamentuojant ekonominę veiklą, taip pat atsispindi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje. Aiškindamas Europos žmogaus teisių konvencijos 1 protokolo 1 straipsnį, EŽTT yra pripažinęs, jog valstybės turi didelę diskreciją „bendrojo intereso labui kontroliuoti nuosavybės panaudojimą“[11].

25. Taigi nėra jokių abejonių, kad pagal Chartijos 16 straipsnį valstybės gali nustatyti didesnius leistinus apribojimus nei pagal 15 straipsnio 1 dalį. Nepaisant fakto, kad galimi apribojimai, kurie gali būti taikomi kiekvienai konkrečiai laisvei, aiškiai atskirti, *pirminė* pačios teisės taikymo srities apibrėžtis vis dėlto nėra aiški. Abiem straipsniais apsaugoma asmenų autonomija glaudžiai susijusiose profesinės veiklos ir verslo srityse. Jos abi glaudžiai susijusios su ekonominės veiklos vykdymu. Taigi nėra aiškių kriterijų, pagal kuriuos apskritai būtų galima atskirti dviejų straipsnių taikymo sritis, pavyzdžiui, remiantis suinteresuotųjų asmenų juridinio arba fizinio asmens statusu arba nepriklausomu ar priklausomu nagrinėjamos ekonominės veiklos pobūdžiu[12].

26. Net nesant jokių konkrečių kriterijų, kuriais būtų apibrėžiama Chartijos 15 straipsnio 1 dalies ir 16 straipsnio taikymo sritis, galima apibrėžti tam tikras apytiksles gaires. Viena vertus, 15 straipsnio 1 dalyje pabrėžiamas pasirinkimo ir asmens autonomijos elementas, glaudžiai susijęs su asmens teisėmis ir raida. Žodžiu „darbas“ pabrėžiama, kad ši nuostata labiau siejama su fiziniais asmenimis ir darbo santykiais (nors ne tik su jais)[13]. Kita vertus, laisvė užsiimti verslu pagal 16 straipsnį glaudžiau susijusi su verslininkų veikla ir atitinkamai teise į nuosavybę[14]. Taigi esminė Chartijos 16 straipsnio taikymo sritis, kaip galiausiai apibrėžiama Teisingumo Teismo praktikoje, labiau sutelkiama į

9 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Deutsches Weintor* (C-544/10, EU:C:2012:526, 44 ir paskesni punktai), Sprendimą *Interseroh Scrap and Metals Trading* (C-1/11, EU:C:2012:194, 43 punktas) ir Sprendimą *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 57 ir paskesni punktai).

10 — Sprendimas *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 46 punktas) ir Sprendimas *Taryba / Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 123 punktas).

11 — Žr. 1982 m. rugsėjo 23 d. Sprendimo *Sporrong ir Lönnroth*, A serijos, Nr. 52, 61 punktą; 1986 m. spalio 24 d. Sprendimo *AGOSI / Jungtinė Karalystė*, A serijos, Nr. 108, p. 18, 52 punktą; 1989 m. spalio 25 d. Sprendimo *Allan Jacobsson / Švedija* (Nr. 1), ieškinys Nr. 10842/84 A163, 55 punktą; 2007 m. rugpjūčio 20 d. Sprendimo *J. A. Pye (Oxford) LTD ir J. A. Pye (Oxford) Land LTD / Jungtinė Karalystė*, ieškinys Nr. 44302/02 2007-III, 55 punktą. Taip pat žr. 1998 m. spalio 21 d. Europos žmogaus teisių komisijos sprendimą *Pinnacle Meat Processors Company ir kt. / Jungtinė Karalystė*, ieškinys Nr. 33298/96.

12 — Iš tiesų, kaip savo išvadoje byloje *Gullotta ir Farmacia di Gullotta Davide & C.* (C-497/12, EU:C:2015:168, 69 punktas) nurodė generalinis advokatas N. Wahl, įmonės gali naudotis Chartijos 15 straipsnyje įtvirtinta teise.

13 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:334, 24 punktas).

14 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Hauer* (C-44/79, EU:C:1979:290, 32 punktas). Tačiau, kaip savo išvadoje byloje *Alemo-Herron ir kt.* (C-426/11, EU:C:2013:82, 51 punktas) nurodė generalinis advokatas P. Cruz Villalón, nepaisant šio glaudaus ryšio, pagrindine teise į nuosavybę ir laisve užsiimti verslu apsaugomos skirtingos teisinės padėtys.

ekonominį verslininkų veiklos aspektą. Ji apima ekonominės arba komercinės veiklos vykdymą, įskaitant laisvę sudaryti sutartis, laisvą konkurenciją, laisvę rinktis, su kuo turėti verslo santykių, ir laisvę nustatyti paslaugos kainą [15]. Be to, laisvė užsiimti verslu taip pat apima teisę laisvai naudotis turimais ekonominiais, finansiniais ir techniniais ištekliais [16].

27. Trumpai tariant, tikimybė, kad Chartijos 15 straipsnio 1 dalis bus taikoma, yra didesnė, jeigu nagrinėjama situacija susijusi su fiziniais asmenimis ir tokiais klausimais kaip teisė į darbą ir profesijos pasirinkimas. Chartijos 16 straipsnis, priešingai, labiau susijęs su juridiniais asmenimis ir jau įsteigto verslo arba jau pasirinktos profesinės veiklos vykdymu ir reguliavimu [17].

28. Tačiau net ir nustačius apytiksles gaires dėl atitinkamų 15 straipsnio 1 dalies ir 16 straipsnio aprėpčių tam tikrais atvejais Chartijos 15 ir 16 straipsnių nuostatos vis tiek gali iš dalies sutapti arba jas gali prireikti svarstyti kartu. Pavyzdžiui, jas reikėtų svarstyti kartu, kai taisyklėmis ribojama galimybė užsiimti profesine veikla, nes nustatyti licencijavimo arba leidimų išdavimo reikalavimai, arba kai įmonėms nustatomi itin didelę naštą sukuriantys reikalavimai.

29. Šioje byloje *Lidl GmbH & Co. KG* teigia, jog prekių ženklinimo reikalavimais apribojamas būdas, kuriuo ji norėtų vykdyti komercinę veiklą. Pareiga ženklinti jokiu būdu neribojama ieškovės teisė pasirinkti profesinę veiklą arba užsiimti laisvai pasirinkta profesija. Ta pareiga tiesiog susijusi su tuo, kaip įmonė gali vykdyti (jau pasirinktą) verslo veiklą.

30. Todėl remdamasis pirmiau pristatytomis bendrosiomis gairėmis manau, jog šį atvejį reikėtų tinkamai įvertinti pagal Chartijos 16 straipsnį.

2. Pareigos ženklinti suderinamumas su Chartijos 16 straipsniu

31. Kaip teisingai pažymėjo Komisija ir Saksonijos federalinė žemė, laisvė užsiimti verslu nėra absoliuti. Ją reikia vertinti pagal jos socialinę funkciją [18]. Pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį leidžiama apriboti Chartijoje pripažįstamų teisių ir laisvių įgyvendinimą, jeigu tokie apribojimai numatyti įstatymo, nekeičia tų teisių ir laisvių esmės ir pagal proporcingumo principą „būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“ [19].

32. Dabar iš eilės apsvarstysiu, ar pareiga ženklinti atitinka šiuos reikalavimus.

a) Leistini teisės užsiimti verslu apribojimai

33. Kaip rašytinėse pastabose pažymi pati ieškovė, nėra jokių abejonių, kad ženklinimo pareiga *numatyta įstatymo*.

15 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 42 ir paskesni punktai), Sprendimą *Alemo-Herron ir kt.* (C-426/11, EU:C:2013:521, 32 ir paskesni punktai) ir Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 25 punktas).

16 — Sprendimas *UPC Telekabel Wien* (C-314/12, EU:C:2014:192, 49 ir 50 punktai).

17 — Žr. dėl požiūrio, kurio laikomasi Sprendime *Scarlet Extended* (C-70/10, EU:C:2011:771), Sprendime *McDonagh* (C-12/11, EU:C:2013:43), Sprendime *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28), Sprendime *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661) arba Sprendime *Neptune Distribution* (C-157/14, EU:C:2015:823).

18 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 45 punktas) ir Sprendimą *Deutsches Weintor* (C-544/10, EU:C:2012:526, 54 punktas).

19 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Volker und Markus Schecke ir Eifert* (C-92/09 ir C-93/09, EU:C:2010:662, 65 punktas).

34. Be to, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad nors Sąjungos ženklinimo taisyklėmis aiškiai apibrėžtoje srityje nustatomi tam tikri prekybininkų verslo veiklos apribojimai, jie „nedaro įtakos laisvės užsiimti verslu esmei“ [20]. Šioje byloje nagrinėjama padėtis niekuo nesiskiria. Todėl pritariu Komisijai ir Saksonijos federalinei žemei, kad pareiga ženklinti nedaro įtakos laisvės užsiimti verslu *esmei*.

b) Proporcingumas

35. Belieka patikrinti, ar pareiga ženklinti atitinka proporcingumo principą.

i) Bendrosios pastabos

36. Teisingumo Teismas yra nustatęs, kad „Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo diskrecija gali būti apribota pagal kelis kriterijus, įskaitant, be kita ko, atitinkamą sritį, Chartija užtikrintos atitinkamos teisės pobūdį, apribojimo pobūdį, dydį ir tikslą“ [21].

37. Tai reiškia, jog skirtingose bylose Teisingumo Teismo teisminės kontrolės griežtumas ir pirmiausia kišimosi laipsnis vertinant proporcingumą gali skirtis. Požiūrį, kuriuo reikėtų vadovautis šioje byloje, reikėtų vertinti remiantis dviem veiksniais: materialine nagrinėjamos ES teisės sritimi ir nagrinėjamų teisių pobūdžiu.

38. Dėl nagrinėjamos teisės srities Teisingumo Teismas yra ne kartą pripažinęs, jog žemės ūkio srityje ES teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją, atitinkančią SESV 40–43 straipsniais jam priskirtas politines pareigas [22]. Todėl atlikdamas teisminę priežiūrą Teisingumo Teismas tik patikrina, ar teisės aktų leidėjas *akivaizdžiai* neviršijo savo didelės diskrecijos ribų [23].

39. Didelė Komisijos diskrecija šioje byloje taip pat patvirtinama nagrinėjamos teisės pobūdžiu. Teisingumo Teismas yra konstatavęs, jog „laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas“ [24].

40. Apskritai proporcingumas vertinamas nustatant, kiek užsibrėžtas tikslas (-ai) atitinka pasirinktą priemonę (-es). Kad priimtos priemonės atitiktų proporcingumo principą, jos turi būti *tinkamos* siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti, jos turi būti *būtinos* tiems tikslams pasiekti (jeigu galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausiai suvaržančią), sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams (*vidaus darna*, arba *proporcingumas „stricto sensu“*) [25].

20 — Sprendimas *Keller* (C-234/85, EU:C:1986:377, 9 punktas). Taip pat žr. Sprendimą *Deutsches Weintor* (C-544/10, EU:C:2012:526, 57 ir 58 punktai) ir Sprendimą *Neptune Distribution* (C-157/14, EU:C:2015:823, 71 punktas).

21 — Sprendimas *Digital Rights Ireland* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 47 punktas).

22 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Fédesa ir kt.* (C-331/88, EU:C:1990:391, 14 punktas), Sprendimą *Schräder HS Kraftfutter* (C-265/87, EU:C:1989:303, 22 punktas) arba Sprendimą *Ispanija / Taryba* (C-310/04, EU:C:2006:521, 96 ir paskesni punktai).

23 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 48 punktas) ir Sprendimą *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, 80 punktas).

24 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 28 punktas).

25 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Jippes ir kt.* (C-189/01, EU:C:2001:420, 81 punktas), Sprendimą *Agrana Zucker* (C-309/10, EU:C:2011:531, 42 punktas), Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 29 punktas), Sprendimą *Léger* (C-528/13, EU:C:2015:288, 58 punktas).

41. Trijų etapų proporcingumo analizė vidaus lygmeniu tam tikra prasme lanksti. Ji gali būti mažiau ar labiau griežta; atitinkamai skiriasi ir teisės aktų leidėjo diskrecija. Tačiau kartu proporcingumas turi apimti visus tris etapus. Mano nuomone, faktas, kad priemonė priimta srityje, kurioje Komisija turi didelę diskreciją, kaip antai žemės ūkio srityje, nereiškia, jog atlikdamas teisminę priežiūrą Teisingumo Teismas turėtų apsiriboti tik tinkamumo vertinimu. Atliekant tą patį vertinimą faktiškai reikia didesnės diskrecijos. Tuomet atliekant vertinimą nustatomi tik *akivaizdūs trūkumai*[26] . Tačiau turi būti išsamiai išnagrinėtas kiekvienas iš trijų atskirų etapų.

42. Taigi visiškai pritariant argumentams, kuriuos jau aiškiai išdėstė kiti generaliniai advokatai[27], „akivaizdžiai netinkamų“ aspektų vertinimas atliekamas visuose trijuose proporcingumo analizės etapuose. Kaip neseniai paaiškino generalinė advokatė J. Kokott[28], tokiais atvejais atliekant teisminę peržiūrą tereikia patikrinti, ar priemonė nėra *akivaizdžiai* netinkama nurodytiems tikslams pasiekti, ar ji nėra *akivaizdžiai* nebūtina jiems pasiekti, ar dėl jos nekyla *akivaizdžiai* neproporcingų nepatogumų, susijusių su tokiais tikslais.

43. Be to, yra du bendresni konstituciniai argumentai, kuriais patvirtinama, jog reikia išsamesnės ES institucijų priemonių kontrolės, kurią sudarytų visi trys proporcingumo vertinimo etapai. Pirma, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Pagrindinių teisių chartija tapo privalomu pirminės teisės aktu. Taip ES teisės aktų peržiūra dėl pagrindinių teisių atsidūrė dėmesio centre.

44. Antra, nesant išorės peržiūros[29] išimtiniai įgaliojimai peržiūrėti ES institucijų aktų suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis tenka Teisingumo Teismui. Vykdant šiuos įgaliojimus ir pagal Chartiją užtikrinant aukštą apsaugos lygį būtina atlikti išsamią ir veiksmingą ES teisės ir ES institucijų aktų vidaus peržiūrą.

45. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, dabar apsvarstysiu, ar pareiga ženklinti atitinka trijų pakopų proporcingumo principą.

ii) Proporcingumo taikymas šioje byloje

46. Komisija ir Saksonijos federalinė žemė teigia, jog pareiga ženklinti tinkama ir proporcinga atsižvelgiant į teisėtą vartotojų apsaugos tikslą.

47. Vartotojų apsauga iš tiesų yra Sąjungos pripažintas visuotinės svarbos tikslas, įtvirtintas, be kita ko, SESV 114 straipsnio 3 dalyje ir 169 straipsnyje ir Chartijos 38 straipsnyje. Tačiau, kaip ir daugelis kitų tikslų ir vertybių, šis tikslas nėra absoliutus. Teisingumo Teismas ne kartą yra pripažinęs būtinybę užtikrinti tinkamą pusiausvyrą tarp vartotojų apsaugos ir kitų vertybių, įskaitant laisvę užsiimti verslu[30].

26 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato A. Tizzano išvadą byloje *ABNA ir kt.* (C-453/03, EU:C:2005:202, 57 punktas).

27 — Žr., be kita ko, generalinės advokatės J. Kokott išvadas bylose *S.P.C.M. ir kt.* (C-558/07, EU:C:2009:142, 74 ir paskesni punktai) ir *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:28, 61 punktas) ir generalinio advokato N. Wahl išvadą byloje *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:334, 40 punktas).

28 — Generalinės advokatės J. Kokott išvados bylose *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-358/14, EU:C:2015:848, 89 punktas), *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2015:854, 58 punktas) ir *Philip Morris Brands ir kt.* (C-547/14, EU:C:2015:853, 150 punktas). Šiuo klausimu taip pat žr. generalinės advokatės V. Trstenjak išvadą byloje *Chabo* (C-213/09, EU:C:2010:372, 80 ir paskesni punktai).

29 — Šiuo klausimu žr. išvadą byloje C-2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *McDonagh* (C-12/11, EU:C:2013:43, 63 punktas) ir Sprendimą *Neptune Distribution* (C-157/14, EU:C:2015:823, 74 punktas).

48. Rašytinėse pastabose Komisija darė nuorodą į Reglamento Nr. 543/2008 10 konstatuojamąją dalį. Toje konstatuojamojoje dalyje numatyta būtinybė užtikrinti, kad nustatant paukštienos prekybos standartus būtų atsižvelgta („as far as is practicable“) į Tarybos direktyvos 76/211 [31] nuostatas, kad vartotojas gautų „pakankamą, aiškią ir objektyvią informaciją apie tokius siūlomus parduoti produktus“. Todėl pritariu, kad nors ši konstatuojamoji dalis nėra tiesiogiai susijusi su šioje byloje nagrinėjama pareiga ženklinti, iš jos ir kitų konstatuojamųjų dalių matyti, jog Reglamentu Nr. 543/2008 aiškiai pripažįstamas tikslas teikti vartotojams geresnę informaciją [32].

49. Tačiau ieškovė teigia, jog ženklinimo pareiga praktiškai nepadeda įgyvendinti vartotojų apsaugos tikslo. Dėl jos sunkiau spontaniškai koreguoti kainas, todėl ribojama trumpalaikės kainų konkurencijos galimybė, o tai galiausiai gali neatitikti ir vartotojų interesų.

50. Nors ieškovės argumentai gali būti svarbūs vertinant ženklinimo pareigos suderinamumą su nediskriminavimo principu, ko gero, negalima abejoti, kad etiketėse teikiant informaciją apie kainas padedama įgyvendinti vartotojų apsaugos tikslą. Pagal ženklinimo pareigą reikalaujama ant pakuotės arba prie jos pritvirtintoje etiketėje nurodyti svorio vieneto kainą ir visą kainą. Taip vartotojams teikiama papildoma informacija tiksliai ir aiškiai nurodant kainą ir suteikiant jiems galimybę priimti pagrįstą sprendimą. Šiuo požiūriu ženklinimo pareiga tikrai nėra akivaizdžiai netinkama siekiant teisėto geresnio vartotojų informavimo tikslo.

51. Dėl būtinumo, aiškiai minimo Teisingumo Teismo praktikoje, ženklinimas apskritai laikomas viena mažiausiai varžančių apribojimų reguliavimo priemonių [33].

52. Tačiau ieškovė tvirtina, jog etikečių tvirtinimas prie lentynų yra mažiau varžanti reguliavimo alternatyva, tinkama vartotojų apsaugos tikslui pasiekti. Ieškovės teigimu, bendrąja pareiga, nustatyta Direktyvos 98/6 3 straipsnio 1 dalyje, nurodyti pardavimo kainą ir vieneto kainą (nepatikslinant kur) jau įgyvendinamas pakankamo vartotojų informavimo tikslas.

53. Mano nuomone, net jeigu ieškovės taikomą praktiką būtų galima laikyti tinkama informacijos apie kainą teikimo priemone, ji nėra *tokia pat* veiksminga kaip ženklinimo pareiga. Galima numatyti įvairių situacijų, kuriose svorio vieneto kaina ir visa kaina, nurodytos tiesiogiai prie pakuotės pritvirtintoje etiketėje, yra veiksmingesnė pirkėjo informavimo priemonė.

54. Pirma, ženklinimo pareiga užtikrinama, kad informaciją apie kainą būtų galima matyti nuolat per visą pirkimo procesą. Tada kainas galima palyginti ir paėmus prekę iš lentynos. Taip vartotojai apsaugoti ir tuo atveju, jeigu prekė padėta ne savo vietoje.

55. Antra, nurodyti visą kainą ir svorio vieneto kainą dar svarbiau, kai fasuotos prekės nėra standartizuoto svorio. Tokiomis aplinkybėmis ženklinimo pareiga tikrai padedama pasiekti vartotojų apsaugos tikslą. Užtikrinamas informacijos apie kainą tikslumas ir galimybė vartotojui pagrįstai rinktis.

56. Tiesa, kai pakuočių svoris nestandartizuotas, pagal Direktyvos 98/6 nuostatas jau reikalaujama ant pakuotės nurodyti visą kainą ir svorio vieneto kainą.

57. Vis dėlto, kaip minėta, šioje srityje Komisija turi didelę diskreciją. Turėdamas tai omenyje, manau, jog Komisija akivaizdžiai neviršijo to, kas būtina vartotojų apsaugos stiprinimo tikslui pasiekti.

58. Galiausiai reikia patikrinti, ar pareiga ženklinti aiškiai nesukeliama neproporcingų nepatogumų veiklos vykdytojams, kuriems ši pareiga tenka.

31 — 1976 m. sausio 20 d. Tarybos direktyva (EEB) dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su tam tikrų fasuotų produktų komplektavimu pagal masę arba tūrį, suderinimo (OL L 46, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 3 t., p. 91).

32 — Žr. būtent 6, 11 ir 12 konstatuojamąsias dalis.

33 — Žr., pavyzdžiui, laisvo prekių judėjimo srityje Sprendimą *Rau Lebensmittelwerke* (C-261/81, EU:C:1982:382, 17 punktas).

59. Ieškovė pabrėžia finansinę ir organizacinę naštą, susijusią su ženklinimo pareiga, ir teigia, jog neužtikrinama tinkama įvairių interesų pusiausvyra.

60. Tačiau, kaip matyti iš Teisingumo Teismui pateiktų žodinių Saksonijos federalinės žemės pastabų, ženklinimo pareiga praktiškai nesukuria gamintojams reikšmingos papildomos su laiku arba išlaidomis susijusios naštos. Etiketėje esančios informacijos apimtį ir išsamumą galima lanksčiai koreguoti kompiuteriu gamybos procese nepatiriant didelių papildomų išlaidų.

61. Be to, papildomos išlaidos, kai prireikus mažmeninės prekybos parduotuvėje tenka keisti etiketes dėl vėliau pakoreguotų kainų arba reklaminių akcijų, nėra didelės. Pirma, kaip posėdyje minėjo Komisija ir Saksonijos federalinė žemė, tokius veiksmus tenka atlikti su palyginti nedideliu kiekiu prekių. Antra, pasikeitus kainoms ir dėl to kilus poreikiui pakeisti etiketes, mažmenininkams, žinoma, tektų atlikti papildomą darbą. Tačiau, kaip posėdyje pažymėjo Saksonijos federalinė žemė, ženklinimo pareigos reikalavimai būtų įvykdyti užklijavus lipduką ant pirminės etiketės. Negalima teigti, jog dėl to atsirastų išlaidų, neproporcingų vartotojo informavimo apie kainos pokyčius tikslui.

62. Dėl šių priežasčių, mano nuomone, dėl pareigos ženklinti nesusidaro našta, akivaizdžiai neproporcinga ieškovės interesams ir vartotojų apsaugos tikslui. Taigi ši pareiga nėra neleistinas Chartijos 16 straipsnyje įtvirtintos laisvės užsiimti verslu apribojimas.

63. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį klausimą atsakyti taip: išnagrinėjus prejudicinį klausimą nenustatyta jokių veiksnių, kurie darytų poveikį Komisijos reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punkto galiojimui atsižvelgiant į Chartijos 16 straipsnį.

B – *Antrasis klausimas. Pareigos ženklinti suderinamumas su SESV 40 straipsnio 2 dalimi*

64. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką SESV 40 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas bendrasis nediskriminavimo principas žemės ūkio srityje [34]. Jis taikomas ekonominės veiklos vykdytojams, kuriems galioja bendras rinkos organizavimas [35]. Ši nuostata yra konkreti bendrojo nediskriminavimo principo, pagal kurį panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos – vienodai, nebent toks vertinimas būtų objektyviai pagrįstas, išraiška [36].

65. Iš pat pradžių reikėtų pabrėžti, kad atsakymu į pirmąjį prejudicinį klausimą neužbėgama už akių ženklinimo pareigos suderinamumo su nediskriminavimo principu analizei. Vertinant pareigos ženklinti suderinamumą su laisve užsiimti verslu, įtvirtinta Chartijos 16 straipsnyje, tenka atlikti *vertikalaus* pobūdžio peržiūrą: nurodytas vartotojų apsaugos tikslas nagrinėjamas atsižvelgiant į ženklinimo pareigos įgyvendinimo būdus, bet tik dėl nagrinėjamo produkto, t. y. šviežios paukštienos. Tokia peržiūra iš esmės atskirta nuo kitų produktų ir sektorių. SESV 40 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nediskriminavimo principą, priešingai, reikia vertinti visai kitaip, t. y. atlikti *horizontalaus* pobūdžio peržiūrą: ar ženklinimo pareiga, taikytina tik šviežiai paukštienai, reikštų, kad panašios situacijos vertinamos skirtingai? Jeigu taip, ar toks vertinimas gali būti objektyviai pagrįstas?

1. Palyginamumas

66. Pirmiausia būtina aptarti palyginamumą: kokių gamintojų, vartotojų ir su jais susijusių produktų padėtis, galima sakyti, yra vienoda SESV 40 straipsnio 2 dalies tikslais? Yra skirtingų nuomonių.

34 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, 41 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

35 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Vokietija / Taryba* (C-280/93, EU:C:1994:367, 68 punktas).

36 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Ruckdeschel ir kt.* (C-117/76 ir C-16/77, EU:C:1977:160, 10 punktas), Sprendimą *Moulins et huileries de Pont-à-Mousson ir Providence agricole de la Champagne* (C-124/76 ir C-20/77, EU:C:1977:161, 22 punktas), Sprendimą *Niemann* (C-14/01, EU:C:2003:128, 51 punktas), Sprendimą *Franz Egenberger* (C-313/04, EU:C:2006:454, 33 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

67. Viena vertus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas ir ieškovė laikosi bendrojo požiūrio į palyginamumą. Jų teigimu, dėl Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punkto kitos mėsos rūšys, kurioms tokia pareiga netaikoma, kaip antai kiauliena, jautiena, ėriena arba ožkiena, vertinamos kitaip. Jie tvirtina, jog ženklinimo tikslais visos šios šviežios mėsos rūšys palygintinos.

68. Kita vertus, Komisija laikosi siauresnio požiūrio į palyginamumą ir teigia, jog padėtis, susijusi su šviežia paukštiena, ir padėtis, susijusi su kitais mėsos gaminiais, nėra vienoda. Pagrindinis Komisijos teikiamas argumentas šiai pozicijai pagrįsti susijęs su ankstesne patirtimi: jis grindžiamas išsamiu *exposé* apie įvairių reguliavimo sistemų, taikytų įvairiems mėsos sektoriams, raidą. Komisijos teigimu, ES teisės aktų leidėjas taikė mažiau apribojimų paukštienos sektoriuje, palyginti su kitais mėsos sektoriais. Viena iš nedaugelio Sąjungos priimtų paukštienos sektoriaus rėmimo priemonių yra prekybos standartai, pavyzdžiui, pareiga ženklinti. Komisija patvirtina, jog šia pareiga užtikrinant vartotojų apsaugą skatinamas pardavimas, todėl padedama įgyvendinti tikslą didinti ūkininkų pajamas.

69. Įžvelgiu kelias problemas, susijusias su Komisijos pasiūlytais argumentais. Palyginamumo klausimas pagal pobūdį vis dėlto pirmiausia yra *objektyvus* vertinimas. Tiriama, ar lyginant tam tikrą savybę (t. y. *tertium comparationis*, kuri gali būti vertybė, tikslas, veiksmas ir kt.) lyginami objektai (asmenys, gaminiai ir kt.) labiau panašūs ar labiau nepanašūs vienas į kitą. Žinoma, atliekant tokį vertinimą svarbu atsižvelgti į ankstesnius *subjektyvius* reguliavimo sprendimus, priimtus pirmiausia siekiant apibrėžti *tertium comparationis* [37] . Tačiau ir jie nebūtinai padės padaryti galutines išvadas.

70. Vis dėlto čia nėra poreikio nagrinėti gana sudėtingų įvairių žemės ūkio sektorių palyginamumo klausimų dėl paprastos priežasties: net jeigu Komisijos argumentams dėl įvairių sektorių mėsos gaminių nepalyginamumo būtų pritarta, pagal Reglamento Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktą ženklinimo pareiga taikoma tik vienam produktui, būtent šviežiai paukštienai. Kaip pažymi ieškovė, kitiems paukštienos produktams, kuriems taip pat taikomas Reglamentas Nr. 543/2008, kaip antai sušaldytai arba greitai sušaldytai paukštienai [38], ženklinimo pareiga nenustatyta [39].

71. Taigi, nors galima suprasti Komisijos pristatytą siaurą požiūrį į palyginamumą, susijusį tik su paukštiena, vertinimas skiriasi ir *pačiame* paukštienos *sektoriuje*.

2. Objektyvus pagrindimas

72. Jau nustatęs, kad vertinimas skirtingas, dabar apsvarstysiu, ar tokį vertinimo skirtumą galima objektyviai pateisinti.

73. Komisija pasinaudojo savo diskrecija siekiant bendrosios žemės ūkio politikos tikslų. Iš tiesų, kaip jau minėta šios išvados 38 punkte, Teisingumo Teismas yra ne kartą pripažinęs didelę ES institucijų diskreciją žemės ūkio srityje. Todėl vertinant tariamus nediskriminavimo principo pažeidimus žemės ūkio srityje Teisingumo Teismo peržiūra turi apsiriboti patikrinimu, ar nagrinėjama priemonė nesusijusi su akivaizdžia klaida arba piktnaudžiavimu įgaliojimais ir ar aptariama valdžios institucija akivaizdžiai neperžengė savo diskrecijos ribų [40].

37 — Iš tiesų, palyginamumą „reikia apibrėžti ir įvertinti atsižvelgiant į Bendrijos akto, kuriuo nagrinėjamas skirtumas nustatytas, paskirtį bei tikslą“ (žr. Sprendimą *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, EU:C:2008:728, 26 punktas ir jame nurodyta teismo praktika). Dėl nediskriminavimo principo taikymo ypatumų įvairiuose sektoriuose bendrosios žemės ūkio politikos srityje žr. R. Barents „The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention“, *Mélanges H. G. Schermers*, 2 t., Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 527, ypač p. 538.

38 — Pagal Reglamento (EB) Nr. 1234/2007 XIV priedo B dalies III punkto 2 papunktį paukštiena ir paukštienos pusgaminiai gali būti parduodami vienos iš šių būklių: šviežia, sušaldyta arba greitai sušaldyta. Ši nuostata dabar suformuluota Reglamento (ES) Nr. 1308/2013 VII priedo V dalies III punkte.

39 — Be to, reikėtų pažymėti, kad prekybos paukštiena standartų taikymo sritis buvo išplėsta 2009 m. spalio 19 d. Reglamentu (EB) Nr. 1047/2009, iš dalies keičiančiu Reglamento (EB) Nr. 1234/2007, nustatančio bendrą žemės ūkio rinkų organizavimą, nuostatas dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų (OL L 290, p. 1), įtraukiant „paukštienos pusgaminius“ ir „paukštienos gaminius“.

40 — Žr., be kita ko, Sprendimą *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, 43 punktas) ir Sprendimą *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, 80 punktas).

74. Vis dėlto tam, kad skirtingas vertinimas nebūtų diskriminacinio pobūdžio, jis turi būti pateisintas *objektyviomis* priežastimis, kurios nėra *akivaizdžiai netinkamos* [41] . Būtent institucija nagrinėjamos priemonės autorė turi įrodyti, kad tokių objektyvių kriterijų yra, ir pateikti Teisingumo Teismui tinkamą informaciją, kad šis galėtų įvertinti tuos kriterijus [42].

75. Nepaisant nagrinėjant bylą pakartotinai užduodamų klausimų Komisijai, vis dar akivaizdžiai trūksta aiškumo dėl objektyvių priežasčių, kuriomis būtų galima pateisinti ženklinimo pareigos nustatymą tik šviežiai paukštienai, bet ne kitoms paukštienos rūšims. Komisija pasiūlė dvi galimas objektyvias priežastis: pirma, vartotojų apsauga apskritai, antra, stipresnė vartotojų apsauga kaip tarpinis tikslas siekiant tikslo didinti ūkininkų pajamas.

76. Man sunku pritarti šiems argumentams kaip tinkamam nagrinėjamo nevienodo požiūrio pagrindimui.

77. Nors pareigą ženklinti *per se* galima laikyti tinkama siekiant aukšto vartotojų apsaugos lygio, nepateikiama jokių objektyvių priežasčių, kodėl ši pareiga turi būti taikoma tik šviežiai paukštienai, bet ne kitoms paukštienos rūšims, kurioms taip pat taikomas nagrinėjamas reglamentas.

78. Apskritai tam tikrus skirtumus, susijusius su informacija, kurią reikia nurodyti mėsos produktų pakuočių etiketėse, hipotetiškai galima pateisinti greitu šviežių produktų gedimu [43]. Tačiau siekiant pateisinti skirtingus ženklinimo reikalavimus, susijusius su *kainos* nurodymu, nesivadovauta jokiomis konkrečiomis savybėmis [44]. Priešingai, posėdyje ieškovė ir Saksonijos federalinė žemė patvirtino, jog tariamos konkrečios šviežios paukštienos savybės, susijusios su paukštienos išsaugojimu, vežimu, skerdimu, išpjaustymu, prekyba ir dydžiu, nedaro jokio poveikio standartizuoto svorio pakuočių gamybai. Bet kuriuo atveju tos konkrečios savybės, jei tokių yra, būtų būdingos ne tik šviežiai paukštienai, bet ir kitoms paukštienos rūšims, kurioms pareiga ženklinti netaikoma.

79. Be to, Komisija pažymėjo, kad Direktyvos 98/6 3 straipsnio 1 dalimi sumažinami paukštienai ir kitoms mėsos rūšims taikomų teisinių sistemų skirtumai, nes toje nuostatoje numatoma pareiga ant (pirmiausia nestandartizuoto svorio prekių) pakuotės nurodyti kainą. Komisijos teigimu, faktas, kad yra bendroji tvarka, nereiškia, jog apsaugos lygis paukštienos sektoriuje turėtų būti mažinamas. Dėstydama tuos pačius argumentus, Saksonijos federalinė žemė taip pat tvirtina, jog taikant nediskriminavimo principą apsauga neturėtų būti žemiausio lygio, ir kaip pavyzdį mini Teisingumo Teismo praktiką gyvūnų ir visuomenės sveikatos reikalavimų srityje [45].

80. Mano nuomone, tie argumentai taip pat nėra tinkamas skirtingo požiūrio pagrindimas.

81. Pirma, Komisijos argumentas, kad požiūrio skirtumas „sumažinamas“ bendrąja pareiga, nustatyta Direktyvos 98/6 3 straipsnio 1 dalyje, nesvarbus. Pirmiausia juo niekaip nepateisinamas „likutinis“ požiūrio skirtumas ir tikrai nepateisinamas skirtingas požiūris *per se*.

41 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, EU:C:2008:728, 58 punktas) ir Sprendimą *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169, 44 ir paskesni punktai).

42 — Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, 78 punktas) ir Sprendimą *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, EU:C:2008:728, 48 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

43 — Pavyzdžiui, kaip numatyta Reglamente (ES) Nr. 1169/2011, cituojamame šios išvados 5 išnašoje.

44 — Taigi padėtis šioje byloje skiriasi nuo nagrinėtų, pavyzdžiui, Sprendime *Niemann* (C-14/01, EU:C:2003:128, 51 ir paskesni punktai) arba Sprendime *Association Kokopelli* (C-59/11, EU:C:2012:447, 73 punktas).

45 — Sprendimas *ABNA ir kt.* (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ir C-194/04, EU:C:2005:741, 65 punktas).

82. Antra, šią bylą reikia atskirti nuo bylos *ABNA ir kt.*, į kurią daro nuorodą Saksonijos federalinė žemė. Byloje *ABNA ir kt.* Teisingumo Teismas nagrinėjo reikalavimo pagal Direktyvą 2002/2 suderinamumą su nediskriminavimo principu [46], t. y. kad gyvūnų pašarų gamintojams buvo nustatyta pareiga teikti informaciją, kuri nebuvo nustatyta žmonėms vartoti skirtiems maisto produktams. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nurodė, jog faktas, kad tokios ribojamosios priemonės pasiteisintų ir tose srityse, kuriose jos dar nėra priimtos, nėra pakankama priežastis nuspręsti, kad ginčijamos priemonės būtų laikomos neteisėtomis dėl jų diskriminacinio pobūdžio. Teisingumo Teismas nusprendė, kad „[p]riešingu atveju visuomenės sveikatos apsaugos lygis būtų nustatytas atsižvelgiant į mažesnę apsaugą numatančius galiojančius teisės aktus“ [47].

83. Padėtis šioje byloje aiškiai skiriasi nuo padėties byloje *ABNA ir kt.* Pirma, ta byla nebuvo susijusi su skirtingu produktų, kuriems taikomas bendras rinkos organizavimas bendrosios žemės ūkio politikos srityje, vertinimu. Direktyva 2002/2 buvo pagrįsta ESS 152 straipsnio 4 dalies b punktu (dabar – SESV 168 straipsnio 4 dalies b punktas) – teisiniu pagrindu, susijusiu su priemonių, užtikrinančių aukštą žmonių sveikatos apsaugos lygį, priėmimu. Priešingai nei byloje *ABNA ir kt.*, dėl šioje byloje nagrinėjamos pareigos ženklinti skirtingai vertinami žemės ūkio gaminiai, priklausantys tam pačiam sektoriui, t. y. paukštienos sektoriui, kaip apibrėžta Reglamente Nr. 1234/2007 ir įgyvendinimo Reglamente Nr. 543/2008. Antra, kaip toje byloje pažymėjo generalinis advokatas, gyvūnų pašarams taikomas griežtesnes taisykles būtų galima objektyviai pateisinti glaudesniu ryšiu tarp gyvūnų pašarų sektoriaus, spongiforminės encefalopatijos (galvos smegenų kempinligės) ir dioksino krizės, su kuriais buvo susijęs Direktyvos 2002/2 priėmimas [48].

84. Antrasis galimas Komisijos pasiūlytas pateisinimas susijęs su vartotojų apsaugos tikslu, bet šį kartą ne kaip tikslu savaime, o kaip tarpine priemone galutiniam ūkininkų pajamų didinimo tikslui pasiekti. Argumentas toks: nurodant ant pakuotės papildomą kainų informaciją vartotojams, stiprinamas vartotojų pasitikėjimas gaminiu. Esant didesniam vartotojų pasitikėjimui didėja pardavimas, taigi ilgainiui didėja ir ūkininkų pajamos.

85. Šis argumentas manęs neįtikina. Būtų logiška daryti prielaidą, jog ieškovė ir kiti mažmenininkai taip pat suinteresuoti tą pardavimą didinti. Tačiau, kaip gana išsamiai paaiškina ieškovė, dėl su ženklinimo pareiga susijusių papildomų išlaidų mažmenininkams, ko gero, tenka didesnė našta, kai reikia koreguoti šviežios paukštienos kainas ir vykdyti jos reklamines akcijas, ir tai kaip tik neskatina to gaminio pardavimo. Todėl sunku suprasti, kaip pardavimas galėtų padidėti dėl papildomos ženklinimo pareigos.

86. Tačiau paliekant nuošaly pamąstymus apie socialines realijas ir vartotojų suvokimą pažymėtina, kad Komisija vis dėlto nesugebėjo pateikti jokio objektyvaus pateisinimo ir paaiškinti, kodėl, net jeigu darytume prielaidą, jog pareiga ženklinti padeda didinti ūkininkų pajamas, tokia priemonė būtų taikoma tik šviežiai paukštienai, bet ne kitoms paukštienos rūšims.

87. Taigi, mano nuomone, nei pirmoji, nei antroji Komisijos pasiūlyta priežastis nėra objektyvus skirtingų ženklinimo reikalavimų paukštienos sektoriuje pateisinimas.

46 — 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/2/EB, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 79/373/EEB dėl kombinuotųjų pašarų apyvartos ir panaikinanti Komisijos direktyvą 91/537/EEB (OL L 63, p. 23; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 35 t., p. 245).

47 — Sprendimas *ABNA ir kt.* (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ir C-194/04, EU:C:2005:741, 65 punktas).

48 — Generalinio advokato A. Tizzano išvada byloje *ABNA ir kt.* (C-453/03, EU:C:2005:202, 138 punktas).

88. Galiausiai Komisija remiasi Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią ES teisės akto teisėtumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į jo priėmimo metu buvusias faktines ir teisines aplinkybes[49]. Posėdyje Komisija pažymėjo, jog jeigu būtų reikėję priimti panašias taisykles dabar, jos tikriausiai būtų kitokios. Taigi pagal savo diskreciją Komisija, kaip teigiama, taip pat atsižvelgia į ankstesnę patirtį: jai turi būti leidžiama laipsniškai atlikti pakeitimus. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas neturėtų kištis ir skelbti tokių nuostatų negaliojančiomis.

89. Dėl šio argumento galima pateikti du atsakymus: konkretų su šia byla susijusį atsakymą ir kitą – bendresnio, konstitucinio pobūdžio. Konkrečiai šioje byloje tereikia pažymėti, jog ženklinimo pareiga, pirma numatyta Reglamento Nr. 1906/90[50] 5 straipsnio 3 dalies b punkte, vėliau buvo įtvirtinta 2008 m. priimtame nagrinėjamame įgyvendinimo reglamente. Taigi tam tikra prasme galima manyti, jog teisės aktų leidėjas ir 2008 m. priėmė tuos pačius reguliavimo sprendimus. Teisingumo Teismui nepateikta jokių įrodymų, kad tuo metu buvo techninių arba kokių nors kitų objektyvių priežasčių, kuriomis būtų galima pateisinti šioje byloje nagrinėjamus vertinimo skirtumus.

90. Apskritai, mano nuomone, didelės Sąjungos institucijų diskrecijos tam tikrose srityse negalima laikyti laikinai neribotu „neužpildytu čekiu“, dėl kurio ankstesnius reguliavimo sprendimus, susijusius su rinkos organizavimu, reikėtų suvokti kaip nuolatinį ir pakankamą tolesnio jų taikymo gerokai pasikeitusioje rinkoje ir kitomis socialinėmis aplinkybėmis pateisinimą. Perkeltine prasme teisės aktų leidėjas kaip miškininkas turi nuolat rūpintis teisėkūros miško būkle. Jis turi ne tik sodinti naujus medelius, bet ir reguliariai praretinti mišką ir pašalinti sausuolius. Jeigu jis to nedaro, jo neturėtų stebinti faktas, kad kažkas kitas gali perimti šią pareigą ir įsikišti.

91. Dėl visų šių priežasčių, nors ir pripažįstu didelę Komisijos diskreciją ir atlieku nelabai išsamią peržiūrą, privalau daryti išvadą, kad Komisija nepateikė jokių objektyvių kriterijų, kuriais būtų galima pateisinti vertinimo skirtumus taikant ženklinimo reikalavimus įvairioms paukštienos rūšims.

92. Todėl manau, kad į antrąjį prejudicinį klausimą Teisingumo Teismas turi atsakyti taip: Komisijos reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas negalioja, jeigu juo diskriminuojamos įvairios paukštienos rūšys pažeidžiant SESV 40 straipsnio 2 dalį.

IV – Išvada

93. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirmiau, Teisingumo Teismui siūlau į *Sächsisches Oberverwaltungsgericht* (Saksonijos aukštasis administracinis teismas) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. Išnagrinėjus pirmąjį prejudicinį klausimą ir atsižvelgiant į Chartijos 16 straipsnį neatskleista jokių veiksnių, kurie darytų poveikį 2008 m. birželio 16 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 543/2008, kuriuo nustatomos išsamios Tarybos reglamento (EB) Nr. 1234/2007 dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų įgyvendinimo taisyklės, 5 straipsnio 4 dalies b punkto galiojimui.

2. Komisijos reglamento (EB) Nr. 543/2008 5 straipsnio 4 dalies b punktas negalioja, jeigu juo diskriminuojamos įvairios paukštienos rūšys pažeidžiant SESV 40 straipsnio 2 dalį.

49 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Agrana Zucker* (C-309/10, EU:C:2011:531, 45 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

50 — Reikia pažymėti, jog Komisijos pasiūlymo dėl Tarybos reglamento (EEB) dėl tam tikrų prekybos paukštiena standartų (COM(89) 580 galutinis, 1989 m. lapkričio 23 d.) 5 straipsnio 3 dalyje apskritai svarstyta galimybė nustatyti ženklinimo pareigą „fasuotai paukštienai“. Vienintelės ypatingos šviežios paukštienos ženklinimo pareigos susijusios su ribotu vartojimo terminu.