FRANZ EGENBERGER

GENERALINIO ADVOKATO L. A. GEELHOED IŠVADA,

pateikta 2005 m. gruodžio 1 d. [1]

I — Įžanga

1. Šioje byloje Frankfurto prie Maino *Verwaltungsgericht* (Frankfurto administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra susijęs su tam tikrų Komisijos reglamento Nr. 2535/2001, nustatančio išsamias Tarybos reglamento Nr. 1255/1999 taikymo taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo, aspektų galiojimu. Byloje iškeliama daug svarbių principinių klausimų. Pirmasis klausimas yra susijęs su tinkama teisminės kontrolės apimtimi dėl žemės ūkio srityje Komisijos priimamų teisės aktų atitikties aukštesnės galios Bendrijos teisės normoms, ypač diskriminacijos draudimui. Konkrečiai kalbant, ar teisminė kontrolė šioje srityje visada turėtų būti ribota? Antrasis klausimas susijęs su apimtimi, kuria Komisija, priimdama teisės aktus, privalo laikytis Bendrijos konkurencijos taisyklių, ypač EB 86 straipsnio 1 dalies. Trečia, ar Teisingumo Teismas turėtų persvarstyti savo jurisprudenciją, įtvirtinančią sąlygas, pagal kurias galima atlikti Bendrijos antrinės teisės aktų teisminę kontrolę dėl jos atitikties PPO teisei? Tai vėl iškelia subtilų Bendrijos teisinės tvarkos ir PPO teisės santykio klausimą. Prie šių klausimų grįšiu aprašęs bylos aplinkybes.

II — Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą istorinis ir teisinis pagrindas

A — *Istorinis pagrindas*

2. Iki narystės Europos ekonominėje bendrijoje pradžios 1973 m. Jungtinė Karalystė buvo tradicinė sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto rinka. Siekiant išsaugoti šią rinką Danijos, Airijos ir Jungtinės Karalystės Stojimo akto 18 protokolu (toliau – 18 protokolas) pradinį penkerių metų laikotarpį buvo leista nustatyti sviesto ir sūrio iš Naujosios Zelandijos kvotas importuoti į

1 — Originalo kalba: anglų.

Jungtinę Karalystę taikant mažesnį muito tarifą [2]. 18 protokolo 1 straipsnio 4 dalis šių sumažintų muito tarifų taikymui įtvirtino sąlygą, kad pagal protokolą į Jungtinę Karalystę įvežtais produktais negali būti prekiaujama Bendrijoje arba jie negali būti reeksportuojami į trečiąsias šalis. Pradiniai prekybos apribojimai buvo palaipsniui panaikinti: priėmus Tarybos reglamentą Nr. 3667/83 importuotą sviestą iš Naujosios Zelandijos Jungtinėje Karalystėje buvo leista naudoti perdirbimui (ne tik tiesioginiam vartojimui); o priėmus Tarybos reglamentą Nr. 3841/92 juo taip pat buvo leista laisvai prekiauti Bendrijoje (ne tik Jungtinėje Karalystėje) [3]. Kitais Tarybos reglamentais, priimtais pagal 18 protokolo 5 straipsnio 2 dalį, protokole įtvirtintas importo režimas buvo pratęstas iki 1995 metų.

3. Nuo 1995 m. liepos 1 d. pieno ir pieno produktų tarifines kvotas reglamentuoja Susitarimas dėl žemės ūkio, sudarytas vadovaujantis daugiašalėmis Urugvajaus raundo prekybos derybomis dėl Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos (toliau – GATT) ir Pasaulio prekybos organizacijos (toliau – PPO). Europos Bendrijų atveju šis susitarimas apėmė tarifų lengvatas kai kuriems pieno produktams, kurie į Bendriją gali būti importuojami taikant sumažintas muito mokesčio normas, išvardytas su šia byla susijusiame CXL sąraše, sudarytame remiantis GATT XXIV straipsnio 6 dalį vykusių derybų rezultatais (toliau – CXL sąrašas). Tarifinės kvotos, kurias šis susitarimas nustatė sviesto iš Naujosios Zelandijos importui į Bendriją, Bendrijos teisėje buvo įgyvendintos Komisijos reglamentais [4].

B — *Taikytina Bendrijos teisė*

Tarybos reglamentas Nr. 1255/1999

4. Reglamentas Nr. 1255/1999, priimtas pagal EB 37 straipsnį, įtvirtina bendro pieno ir pieno produktų rinkos organizavimo režimą [5]. Šis režimas nustato pieno ir pieno

2 — Protokolas Nr. 18 dėl sviesto ir sūrio iš Naujosios Zelandijos importo į Jungtinę Karalystę, OL L 73, 1972, p. 173, 1 ir 2 straipsniai. Iš pradžių šie įsipareigojimai buvo įtvirtinti siekiant leisti Naujajai Zelandijai realizuoti sviestą ir sūrį kainomis, kurios atitiko 1969–1972 m. Jungtinės Karalystės rinkoje gaunamas vidutines kainas, nesutrikdant prekybos sviestu ir sūriu iš Bendrijos. Žr. Protokolo Nr. 18 1 straipsnio 3 dalį ir 2 straipsnio 2 dalį.

3 — Žr. 1983 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 3667/83 dėl sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Jungtinę Karalystę specialiomis sąlygomis pratęsimo, OL L 366, 1983, p. 16; 1992 m. gruodžio 17 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 3841/92 dėl sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Jungtinę Karalystę specialiomis sąlygomis pratęsimo, OL L 390, 1992, p. 1.

4 — Žr. 1995 m. birželio 30 d. Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1600/95, nustatantį išsamias taikymo taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo (OL L 151, 1995, p. 12) ir 1998 m. birželio 29 d. Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1374/98, nustatantį išsamias taikymo taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo (OL L 185, 1998, p. 21).

5 — Tarybos reglamentas Nr. 1255/1999 dėl bendro pieno ir pieno produktų rinkos organizavimo (OL L 160, 1999, p. 48), su pakeitimais.

produktų Bendrijos vidaus rinką, pagrįstą intervencijos principu (Reglamento Nr. 1255/1999 I dalis), taip pat vieningą prekybos šiais produktais sistemą su trečiosiomis šalimis (Reglamento Nr. 1255/1999 II dalis). Remiantis Reglamento Nr. 1255/1999 preambulės 17 konstatuojamąja dalimi, ši prekybos sistema pagrįsta įsipareigojimais, Bendrijos prisiimtais remiantis daugiašalėmis derybomis dėl prekybos Urugvajaus raunde.

Komisijos reglamentas Nr. 2535/2001

5. Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad „importas į Bendriją kurio nors iš 1 straipsnyje išvardytų produktų priklauso nuo importo licencijos pateikimo. Eksportas iš Bendrijos kurio nors iš minėtų produktų gali priklausyti nuo eksporto licencijos pateikimo". Pagal 26 straipsnio 2 dalį „valstybės narės išduoda licencijas kiekvienam pareiškėjui, neatsižvelgdamos į jo įsisteigimo vietą Bendrijoje ir nepažeisdamos priemonių, kurių imamasi taikant 29, 30 ir 31 straipsnius. Importo ir eksporto licencijos galioja visoje Bendrijoje <...>". Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 3 dalyje įtvirtina, kad 42 straipsnyje nustatyta tvarka Komisija patvirtina: produktų, kuriems reikia eksporto licencijos, sąrašą; licencijų galiojimo laikotarpį ir kitas išsamias šio straipsnio taikymo taisykles. Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad „vadovaujantis išsamiomis taisyklėmis, priimtomis 42 straipsnyje nustatyta tvarka, yra atidaromos ir administruojamos 1 straipsnyje išvardytų produktų tarifinės kvotos, nulemtos susitarimų, sudarytų remiantis Sutarties 300 straipsniu, arba kitų Tarybos dokumentų". Galimi kvotų administravimo būdai yra išvardyti Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje, kurioje taip pat nurodoma, kad šiais būdais „vengiama suinteresuotųjų ūkio subjektų diskriminavimo <...>"[6]. Pagal Reglamento Nr. 1255/1999 44 straipsnį reglamentas „taikomas taip, kad tuo pačiu metu būtų tinkamai atsižvelgta ir į Sutarties 33 bei 131 straipsniuose nustatytus tikslus".

6. Reglamentas Nr. 2535/2001, priimtas pagal Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 3 dalį ir 29 straipsnio 1 dalį, nustato taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo taikymo. Reglamento Nr. 2535/2001 2 antraštinė dalis įtvirtina specialias taisykles importui, kuriam taikomas sumažintas muitas. Šioje antraštinėje dalyje nustatomi trys alternatyvūs importo režimai, kurie taikomi konkretiems produktams ir numato sumažintą muitų tarifą.

7. Pirmasis iš galimų režimų (2 antraštinės dalies I skyrius) įtvirtina importo sistemą, taikant Bendrijos kvotas, atidarytas remiantis

6 — Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti trys galimi kvotų administravimo būdai. Šio reglamento 30 straipsnyje įtvirtintas analogiškas sąrašas.

tik importo licencija, o paraiška licencijai gauti Komisijai pateikiama per valstybių narių valdžios institucijas. Antrasis iš galimų režimų (2 antraštinės dalies II skyrius) įtvirtina lengvatinio nekvotinio importo sistemą, pagrįstą tik importo licencija. Trečiasis iš galimų režimų (2 antraštinės dalies III skyrius) įtvirtina importo sistemą turint importo licenciją pagal vadinamąjį „įvežimo kontrolės tvarkos" (IMA 1) sertifikatą. Šį skyrių sudaro du skirsniai: 1 skirsnis, bendrai įtvirtinantis IMA 1 sertifikato režimą, ir 2 skirsnis, kuris taikomas tik sviestui iš Naujosios Zelandijos.

8. Pagal 1 skirsnio 24 straipsnį 1 skirsnis taikomas importui, kuriam taikomos kvotos tiksliai apibrėžtoms kilmės šalims, išvardytoms CXL sąraše, kuris, kaip nurodyta Reglamento Nr. 2535/2001 III A priede, apima sviesto iš Naujosios Zelandijos importą. Šiame priede yra nustatyti muitai, taikytini visoms jame nurodomoms produktų kategorijoms, ir, jei tai reikalinga, kasmet importuotini maksimalūs kiekiai. 1 skirsnio 25 straipsnio 1 dalis numato, kad „importo licencijos III priede nurodytiems produktams, kuriems taikoma ten pat nurodyta muito norma, išduodamos tik pateikus atitinkamą IMA 1 sertifikatą visam jame nurodytam grynajam kiekiui. IMA 1 sertifikatas sviestui, kuriam taikoma III (A) priede nurodyta kvota Nr. 09.4589 (toliau – sviestas iš Naujosios Zelandijos), turi atitikti 40 straipsnio 1 dalyje nustatytus reikalavimus, o kitiems produktams – 29–33 straipsnių reikalavimus. Importo licencijoje turi būti nurodytas atitinkamo IMA 1 sertifikato numeris ir išdavimo data".

9. 1 skirsnio 30 straipsnis įtvirtina tam tikrus formalius reikalavimus IMA 1 sertifikatams. Pagal 30 straipsnio 2 dalį blankai spausdinami ir pildomi viena iš oficialių Bendrijos kalbų, taip pat juos galima spausdinti bei pildyti ir eksportuojančios šalies oficialia arba viena iš oficialių kalbų. Pagal 32 straipsnio 2 dalį IMA 1 sertifikatai galioja tik tada, kai juos tinkamai užpildo ir jų autentiškumą patvirtina XII priede nurodytos juos išduodančios institucijos, kurios Naujosios Zelandijos atveju yra *MAF Food Assurance Authority* (Maisto priežiūros institucija) prie Žemės ūkio ir miškų ministerijos (toliau – MAF).

10. III skyriaus 2 skirsnio, kuris taikomas tik sviestui iš Naujosios Zelandijos, 35 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „Paraiškos importo licencijoms gauti gali būti pateiktos tik Jungtinėje Karalystėje. Jungtinė Karalystė kontroliuoja visų IMA 1 sertifikatų išdavimą, panaikinimą, dalinį pakeitimą, pataisymą arba jų kopijų išdavimą. Ji užtikrina, kad visas kiekis, kuriam buvo išduotos importo licencijos, neviršytų nė vienų importo metų kvotos". 2 skirsnio 38 straipsnis įtvirtina pareigas paskirtajai Naujosios Zelandijos institucijai pranešti Komisijai ir Jungtinės Karalystės institucijoms tam tikrą informaciją apie išduotus IMA 1 sertifikatus, įskai-

tant išduotų sertifikatų skaičių ir jų panaikinimą, arba pakeitimus. 2 skirsnio 39 straipsnis įtvirtina iš Naujosios Zelandijos įvežamo sviesto kiekio kontrolės sistemą, kuri įpareigoja valstybes nares, ypač Jungtinę Karalystę, pranešti Komisijai įvairius duomenis apie šį importą.

11. Pagal Reglamento Nr. 2535/2001 3 antraštinę dalį valstybės narės imasi priemonių būtinų patikrinti, ar šiuo reglamentu įvesta licencijų ir sertifikatų sistema tinkamai veikia.

C — *Naujosios Zelandijos teisės aktai*

Naujosios Zelandijos eksporto licencijų režimas

12. Sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto į Bendriją licencijų gavimo procedūrą Naujojoje Zelandijoje įtvirtina Įstatymas dėl pieno pramonės restruktūrizavimo (Dairy Industry Restructuring Act 2001, toliau – DIRA). DIRA iš esmės pakeitė Naujosios Zelandijos pieno pramonės bendrus pagrindus įskaitant eksporto režimą. Visų pirma DIRA leido susijungti (tuo metu) didžiausiems Naujosios Zelandijos pieno pramonės kooperatyvams – *New Zealand Co-operative Dairy Company Ltd* ir *Kiwi Co-operative Dairies Ltd* – į naują *Fonterra Co-operative Group Limited* (toliau – *Fonterra Co-operative).* Savo ruožtu *Fonterra Co-operative* priklauso visos *New Zealand Dairy Board* (toliau – *NZDB*), kuri anksčiau buvo pusiau valstybinė institucija, DIRA reorganizuota į įmonę, akcijos. DIRA 3 dalis reglamentuoja tarptautinę prekybą su konkrečiomis rinkomis, nustatydama, *inter alia*, kokios šalys gali pasinaudoti importo į Bendriją preferenciniais tarifais. Pagal DIRA 21 straipsnio 1 dalį 3 dalies tikslas yra „a) siekti didžiausios naudos Naujajai Zelandijai, kylančios iš tarifinių kvotų, kurias užsienio šalių vyriausybės išlaiko kontroliuodamos patekimą į savo vidaus rinkas; b) imtis priemonių, kad Naujosios Zelandijos pieno pramonė gautų šią naudą; c) apsaugoti Naujosios Zelandijos interesus dėl šių tarifinių kvotų; d) užtikrinti, kad sudaryti administraciniai ir kitokie susitarimai neprieštarautų Naujosios Zelandijos tarptautiniams įsipareigojimams". 21 straipsnio 2 dalis numato, kad „Karūnai priklauso teisė užtikrinti ekonominę naudą, kylančią iš 1 dalyje nurodytų tarifinių kvotų <...>".

13. DIRA 23 straipsnyje įtvirtinta, kad siekiant eksportuoti pieno produktus į kai kurias nurodytas rinkas (t. y. į tas, kuriose taikomos tarifinės kvotos) būtina turėti eksporto licencijas. Pagal DIRA 24 straipsnio 1 dalį *NZDB* priklauso išimtinė teisė į šias licencijas visų atitinkamų pieno produktų eksportui į Bendriją pradiniu laikotarpiu iki 2007 m. gruodžio 31 dienos. Pagal DIRA 25 straipsnį šios pradinės licencijos vėliau bus pratęsiamos iki 2010 m. gruodžio 31 d. sumažintiems pieno produktų kiekiams, kaip

nurodoma DIRA 25 straipsnio 2 dalyje. DIRA 26 straipsnis įtvirtina, kad visos teisės į eksporto licencijas, prieinamas po 2007 m. gruodžio 31 d. (t. y. tas, kurios nebus automatiškai suteiktos *NZDB*) grįžta Karūnai ir turi būti perskirstomos Karūnos. Gali būti perskirstoma ir *NZDB*[7]. Pagal DIRA 28 straipsnį *NZDB* draudžiama kitiems asmenims perleisti, sublicencijuoti arba kitaip perduoti pradinę licenciją nurodytoms rinkoms.

institucija, paprastai turinti teisę eksportuoti produktus, kuriems yra taikomos tarifinės kvotos[8]. Kadangi pagal DIRA 24 ir 25 straipsnius tik *NZDB* šiuo metu turi teisę gauti eksporto sertifikatą sviestui iš Naujosios Zelandijos, kuris į Bendriją eksportuojamas taikant preferencinius tarifus, *NZDB* yra vienintelis subjektas, kuris gali gauti IMA 1 sertifikatą.

Naujosios Zelandijos IMA 1 sertifikatų režimas

D — *Sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto į Bendriją, taikant preferencinius tarifus, procedūros santrauka*

14. Pagal Reglamentą Nr. 2535/2001 ir kaip jau minėta, MAF yra vienintelė institucija, kompetentinga išduoti IMA 1 sertifikatus eksportui iš Naujosios Zelandijos. IMA 1 sertifikatų išdavimą sviestui, čederio sūriui ir kai kuriems kitiems gamybai skirtiems sūriams iš Naujosios Zelandijos reglamentuoja Pieno pramonės (IMA sertifikavimo) taisyklės 2000 (Dairy Industry (IMA Certification) Regulations 2000, toliau – IMA taisyklės). IMA taisyklių 5 straipsnis nustato tam tikras IMA 1 sertifikato išdavimo sąlygas, pagal vieną kurių paraišką turi pateikti

15. Apibendrinant reikia pažymėti, ši procedūra prasideda *Fonterra Co-operative* superkant pieną ir gaminant pieno produktus. Šie produktai parduodami *NZDB*, kuri, remiantis DIRA, yra vienintelė institucija, galinti gauti eksporto licenciją sviesto eksportui į Bendriją, taikant preferencinius tarifus. Būdama vienintele šių eksporto licencijų turėtoja *NZDB* taip pat, remiantis IMA taisyklėmis, yra vienintelė institucija, galinti gauti IMA 1 sertifikatus iš Naujosios Zelandijos MAF. *NZDB* parduoda šį sviestą, o kartu ir IMA 1 sertifikatą, tik Jungtinėje Karalystėje įsteigtam netiesioginiam *Fonterra Co-operative* filialui *Fonterra Logistics Limited* (toliau – *Fonterra Logistics*). Todėl, kadangi

7 — DIRA 26 straipsnio 2 ir 4 dalys.

8 — IMA taisyklių 5 straipsnio 1 dalies b punktas.

pagal Reglamentą Nr. 2535/2001 IMA 1 sertifikato turėjimas yra būtina sąlyga sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Bendriją licencijai išduoti, *Fonterra Logistics* yra vienintelis subjektas, galintis gauti šią importo licenciją. Taigi *Fonterra Logistics* yra vienintelis subjektas, kuris gali į Bendriją importuoti preferencinį sviestą iš Naujosios Zelandijos. Atlikus muitinės procedūras – įskaitant preferencinio tarifo sumokėjimą – *Fonterra Logistic* parduoda importuotą sviestą „giminingiems" *Fonterra Co-operative* netiesioginiams filialams, veikiantiems kitose nei Jungtinė Karalystė valstybėse narėse [9].

III — Faktinės bylos aplinkybės ir pateikti klausimai

16. *Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk* (toliau – ieškovė) yra Vokietijos bendrovė, kuri, *inter alia*, importuoja į Bendriją pieno produktus, įskaitant sviestą, vadovaudamasi PPO susitartomis preferencinėmis tarifinėmis kvotomis, skiriamomis neatsižvelgiant į kilmės šalį. 2001 m. ji pateikė prašymą *Fonterra Logistics* įsigyti iš jos preferencinio sviesto iš Naujosios Zelandijos, kuris dar nepraėjo Bendrijos muitinės procedūras, o šis prašymas buvo atmestas remiantis tuo, kad *Fonterra Group* parduoda sviestą, kurio atžvilgiu dar neatliktos muitinės procedūros, importavimui į Bendriją tik *Fonterra Logistics*. 2003 m. rugpjūčio mėn. ieškovė pateikė paraišką *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* (toliau – BLE) gauti licenciją 100,000 kg sviesto iš Naujosios Zelandijos importui taikant preferencinį tarifą pagal Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnį. 2003 m. spalio mėn. BLE nusprendė atmesti šią paraišką, motyvuodama tuo, kad 1) pagal Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalį importo licencija išduodama tik pateikus IMA 1 sertifikatą, kurio ieškovė neturi, ir 2) pagal Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalį paraišką gauti importo licenciją sviesto iš Naujosios Zelandijos importui taikant sumažintus muitus galima pateikti tik Jungtinės Karalystės institucijoms. 2003 m. lapkričio mėn. ieškovė dėl šio sprendimo pateikė skundą, tačiau *BLE* jį atmetė 2004 m. sausio mėnesį. 2004 m. vasario mėn. ieškovė pateikė ieškinį dėl šio sprendimo *Verwaltungsgericht Frankfurt am Main*, kuris nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Komisijos reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis prieštarauja aukštesnę teisinę galią turinčiai Bendrijos teisei, visų pirma EB 28 straipsnyje įtvirtintam kiekybinių importo apribojimų ir lygiaverčio poveikio priemonių draudimui, EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje

9 — Šios įmonės yra *NZMP (AMP) Ltd* padaliniai – Jungtinės Karalystės holdingo bendrovės, priklausančios *Fonterra Group*. *NZMP (AMP) Ltd* yra tiesioginė *Fonterra Logistics* patronuojanti bendrovė.

pastraipoje įtvirtintam diskriminacijos draudimui bei Tarybos reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 2 daliai, ir todėl negalioja?

2. Ar Komisijos reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis prieštarauja aukštesnę teisinę galią turinčiai Bendrijos teisei, ypač EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintam diskriminacijos draudimui, Tarybos reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje įtvirtintam diskriminacijos draudimui, EB 28 straipsniui ir EB 82 straipsnio 1 daliai, ir todėl negalioja?

3. Ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis ir 35 straipsnio 2 dalis prieštarauja GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktui ir Sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 daliai?"

17. Pagal Procedūros reglamento 93 straipsnį šioje byloje ieškovė, *BLE* ir *Fonterra Logistics*, taip pat Prancūzijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika ir Komisija pateikė rašytines pastabas. 2005 m. rugsėjo 27 d. vykusiame posėdyje visos byloje dalyvaujančios šalys, išskyrus Prancūzijos Respubliką, ir Lenkijos Respublika pateikė žodines pastabas.

IV — Nagrinėjimas

A — *Pirmasis klausimas*

18. Pirmuoju klausimu *Verwaltungsgericht* iš esmės klausia, ar Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis tiek, kiek ji numato, kad importo licencijos preferenciniam sviestui iš Naujosios Zelandijos gali būti išduotos Jungtinėje Karalystėje, prieštarauja: 1) EB 28 straipsnyje įtvirtintam laisvo prekių judėjimo principui; 2) EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje įtvirtintam diskriminacijos draudimo principui ir (arba) 3) Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 2 daliai.

1. EB 28 straipsnis

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kurį palaiko ieškovė, *BLE* ir Vokietijos vyriausybė, tvirtina, kad Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis

pažeidžia EB 28 straipsnį. Jo nuomone, reikalavimas, kad paraiškos importo licencijoms gauti turi būti pateikiamos Jungtinėje Karalystėje, apsunkina sviesto iš Naujosios Zelandijos importą potencialiems importuotojams, įsisteigusiems ne Jungtinėje Karalystėje, ir todėl apriboja prekybą Bendrijoje.

toje Bendrijoje. Todėl, kaip patvirtinta Teisingumo Teismo sprendimais, pavyzdžiui, *Donckerwolcke* [10], EB 28 straipsnyje įtvirtintas kiekybinių apribojimų draudimas šiam reikalavimui netaikomas. Vadinasi, Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis nepatenka į EB 28 straipsnio taikymo sritį ir neturi būti laikoma jo pažeidimu.

2. EB 34 straipsnio 2 dalies antroji pastraipa

20. Tačiau šiuo argumentu neatsižvelgiama į tai, kad, kaip įtvirtina EB 23 straipsnio 2 dalyje, EB 28 straipsnis taikomas tik valstybių narių kilmės gaminiams, taip pat valstybėse narėse laisvoje apyvartoje esantiems iš trečiųjų šalių įvežtiems gaminiams. Pagal EB 24 straipsnį: „Iš trečiosios šalies įvežti gaminiai laikomi valstybėje narėje esančiais laisvoje apyvartoje, jei toje valstybėje narėje yra atlikti importo formalumai ir sumokėti mokėtini muitai arba lygiaverčio poveikio mokėjimai ir jei šiems gaminiams nebuvo taikytas visiškas arba dalinis atleidimas nuo tokių muitų ar mokesčių". Šioje byloje reikalavimas Jungtinėje Karalystėje pateikti paraišką importo licencijai gauti savaime taikomas sviestui iš Naujosios Zelandijos, kurio atžvilgiu dar nėra atlikti importo į Bendriją formalumai ir nėra sumokėtas muitas, todėl šio sviesto (kol kas) negalima laikyti esančiu laisvoje apyvar-

21. EB 34 straipsnis įtvirtina priemones, kuriomis Bendrija sieks EB 33 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų tikslų žemės ūkio srityje: t. y. nustato bendro žemės ūkio rinkų organizavimo formas. Šio bendro organizavimo formos apimtį apibrėžia EB 34 straipsnio 2 dalis. Ypač, kadangi bendra organizavimo forma gali apimti „visas priemones, kurios yra būtinos 33 straipsnyje nurodytiems tikslams pasiekti, pirmiausia kainų reguliavimą, pagalbą įvairių produktų gamybai ir pardavimui, jų laikymą bei likučio tvarkymą ir bendrą importo ir eksporto stabilizavimo mechanizmą", jai taikomos trys aiškios ribos. Pirma, bendra organizavimo forma „siekiama tik tų tikslų, kurie yra nurodyti 33 straipsnyje". Antra, ja „Bendri-

10 — 1976 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Suzanne Criel, née Donckerwolcke* (41/76, Rink. p. 1921, 16 punktas).

joje pašalinama bet kokia gamintojų ar vartotojų diskriminacija". Trečia, jei produktui nustatoma bendra kainų politika, ši politika „grindžiama bendrais kriterijais ir vienodais apskaičiavimo metodais".

22. Iškyla klausimas, ar reikalavimas Jungtinėje Karalystėje pateikti paraišką sviesto iš Naujosios Zelandijos importo licencijai gauti pažeidžia antrąją iš šių ribų, t. y. pareigą nediskriminuoti gamintojų ar vartotojų Bendrijoje. Teisingumo Teismas nuolat pripažindavo, kad ši pareiga yra konkreti išraiška vienodo požiūrio reikalavimo, reiškiančio, kad panašios situacijos neturi būti vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos – vienodai, jeigu toks požiūris nėra pateisinamas objektyviomis priežastimis [11]. Taigi, imantis priemonių pagal Bendrą žemės ūkio politiką (toliau – BŽŪP), skirtumus tarp gamintojų ir vartotojų galima daryti tik remiantis objektyviais kriterijais [12]. Tačiau „tai, kad remiantis bendru rinkų organizavimu priimta priemonė gali turėti skirtingą poveikį gamintojams, priklausantį nuo konkretaus jų gaminių pobūdžio, nėra diskriminacija, jei ši priemonė yra apibrėžta objektyviomis taisyklėmis, kurios yra suformuluotos taip, kad atitiktų bendro rinkų organizavimo poreikius" [13].

23. Iš pradžių pažymėčiau, kad nors tiesa tai, jog ne visi pareiškėjai importo licencijoms pagal Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalį gauti gali būti Bendrijoje laikomi tiesioginiais „gamintojais" (ši sąvoka vartojama EB 34 straipsnio 2 dalyje), tai, mano nuomone, neturėtų turėti įtakos nagrinėjimui. Tai išplaukia iš reikalavimo diskriminacijos draudimą, kaip pagrindinį Bendrijos teisės principą, aiškinti plačiau. Be to, abiejuose šioje byloje nagrinėjamuose reglamentuose vartojama platesnė nediskriminavimo tarp „ūkio subjektų" arba „importuotojų" sąvoka [14].

24. Taigi pirmasis klausimas yra toks: ar reikalavimas, kad paraiška importo licencijai gauti turi būti pateikiama Jungtinėje Karalystėje, yra potencialių importuotojų, esančių panašioje situacijoje, skirtingas požiūris. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ieškovė, *BLE*, Komisija, Prancūzijos ir Vokietijos vyriausybės tvirtina, kad šis reikalavimas yra palankesnis poten-

11 — 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (203/86, Rink. p. 4563, 25 punktas); 2000 m. liepos 13 d. Sprendimas *Unilet ir Le Bars* (C-117/99, Rink. p. I-6077, 23 punktas); 2005 m. kovo 17 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (C-91/03, Rink. p. I-2267, 43 punktas); 2005 m. sausio 13 d. Sprendimas *Heineken Brouwerijen* (C-126/04, Rink. p. I-331, 16 punktas).

12 — 1988 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (nurodytas šios išvados 11 išnašoje, 25 punktas).

13 — 1985 m. liepos 9 d. Sprendimas *Bozzetti* (179/84, Rink. p. 2301, 34 punktas); 1992 m. kovo 19 d. Sprendimas *Hierl* (C-311/90, Rink. p. I-2061) ir 2000 m. gegužės 11 d. Sprendimas *Gascogne Limousin viandes* (C-56/99, Rink. p. I-3079, 44 punktas).

14 — Žr. Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalį: „(kvotų administravimo būdais) vengiama suinteresuotųjų ūkio subjektų diskriminavimo"; Reglamento Nr. 2535/2001 preambulės 2 konstatuojamoji dalis: „Reglamento (EB) Nr. 1255/1999 26 ir 29 straipsniai nustato, jog Komisija turi užtikrinti, kad importo licencijos būtų išduotos visiems pareiškėjams, nepaisant jų įsisteigimo Bendrijoje vietos, ir vengiama bet kokios importuotojų diskriminacijos <...>".

cialiems sviesto iš Naujosios Zelandijos importuotojams, kurie yra įsisteigę Jungtinėje Karalystėje, nei įsisteigusiesiems kitose valstybėse narėse, *Fonterra Logistics* neigia, kad tai yra reikšmingas skirtingas požiūris nediskriminavimo principo prasme. Ypač ji tvirtina, kad nėra įrodymų, jog pareiškėjams, įsisteigusiems ne Jungtinėje Karalystėje, būtų sudaroma daugiau sunkumų ir jie patirtų didesnes išlaidas nei Jungtinėje Karalystėje įsisteigę pareiškėjai.

25. Negaliu sutikti su *Fonterra Logistics* argumentais šiuo klausimu. Akivaizdu, kad, kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, paraiškos pateikimas Jungtinėje Karalystėje sukeltų daugiau sunkumų importuotojams iš kitų valstybių narių, palyginti su Jungtinėje Karalystėje įsisteigusiais importuotojas. Pirmiausia importuotojui paprasčiau pateikti paraišką savo „gimtąja" kalba. Nors teisinga, kad labai didelėms įmonėms paraiškos pateikimas anglų kalba gali būti įprasta procedūra, nesukelianti jokių papildomų sąnaudų arba nepatogumų, mažesnėms įmonėms šis reikalavimas gali sukelti papildomų sąnaudų, pavyzdžiui, vertimui. Be to, bylinėjimosi atveju tai, kad bylos procesas vyktų svetimoje teisinėje sistemoje, laikytina sunkumu įmonėms iš kitų valstybių narių. Mano nuomone, šių potencialių papildomų sunkumų importuotojams iš kitų valstybių narių pakanka laikyti juos skirtingu požiūriu nediskriminavimo principo prasme. Nepakanka teigti, kad dauguma įmonių, siekiančių verstis tarptautine prekyba, praktikoje šių sunkumų greičiausiai nelaikytų esminiais: šiam vertinimui netaikoma *de minimis* taisyklė.

26. Nustačius, kad Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis importuotojus iš Jungtinės Karalystės ir importuotojus iš kitų valstybių narių vertina skirtingai, antruoju klausimu klausiama, ar šį skirtumą galima objektyviai pateisinti. Šiuo aspektu Komisija tvirtina, kad toks skirtingas požiūris yra objektyviai pateisinamas ir proporcingas šia nuostata siekiamam tikslui. Ji daugiausia remiasi argumentu, kad kadangi įgyvendindama savo įgaliojimus BŽŪP srityje Komisija turi didelę diskreciją, šio įgyvendinimo teisminė kontrolė turėtų apsiriboti nagrinėjimu, ar ji akivaizdžiai neperžengė savo įgaliojimų. Be to, reikalavimo Jungtinėje Karalystėje pateikti paraišką importo licencijai gauti tikslas yra leisti šiai valstybei narei veiksmingai patikrinti visus pateiktus, panaikintus arba pakeistus IMA 1 sertifikatus ir užtikrinti, kad bendras importuojamo sviesto kiekis neviršytų tų metų kvotos.

27. Nemanau, kad šie argumentai įtikinami dėl tokių priežasčių.

28. Pirma, tiek Komisija, tiek *Fonterra Logistics* savo tvirtinimus daugiausia grindžia prielaida, kad žemės ūkio srityje Komisijos priimtų teisės aktų teisminės kontrolės apimtis *per se* visais atvejais turėtų būti ribota. Nesutinku su tokiu siūlymu. Mano nuomone, būtina atskirti, viena vertus, Komisijos veiklą priimant teisės aktus, įskaitant sudėtingus politikos pasirinkimus, kai Komisija turi subalansuoti skirtingus EB 33 straipsnyje įtvirtintus BŽŪP tikslus, ir, kita vertus, Komisijos veiklą, neapimančią šių politikos pasirinkimų, kai ji tiesiog sukonkretina schemos arba politikos praktinį įgyvendinimą ir administravimą.

29. Pirmuoju atveju akivaizdu, kad teisminė kontrolė apsiriboja patikrinimu, ar teisės aktas nėra negaliojantis dėl akivaizdžios klaidos arba piktnaudžiavimo įgaliojimais, ir kad priimdama šį teisės aktą Komisija akivaizdžiai neviršijo savo vertinimo įgaliojimų ribų, atsižvelgiant į jos siektą tikslą [15]. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką teisminės kontrolės ribotas pobūdis atspindi tai, kad „bendros žemės ūkio politikos srityje Bendrijos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją, atitinkančią pagal EB 34 ir 37 straipsnius jam suteiktą politinę atsakomybę". Todėl „tik dėl akivaizdaus priimtos priemonės netinkamumo šioje srityje, atsižvelgiant į kompetentingos institucijos siektiną tikslą, gali būti daroma įtaka tokio akto teisėtumui" [16]. Sprendimų pavyzdžiai, kurių buvo imtasi vadovaujantis šia politine atsakomybe, apima sprendimus, kurių imamasi reaguojant į staigius pokyčius žemės ūkio rinkose. Taigi Teisingumo Teismas pripažino, kad „tik Komisija gali nuolat atidžiai stebėti žemės ūkio rinkų tendencijas ir prireikus skubiai veikti. Todėl, remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, Taryba gali jai šioje srityje suteikti didelę diskreciją ir įgaliojimus. Kai ji taip padaro, šių įgaliojimų ribos turi būti nustatytos atsižvelgiant į esminius bendrus rinkų organizavimo tikslus" [17]. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas pripažino, kad Komisijos sprendimas pasirinkti politiką uždrausti vakcinavimą, o kartu paskersti užkrėstus galvijus, siekiant kovoti su snukio ir nagų liga, pateko į Komisijos sprendimų priėmimo diskreciją pagal BŽŪP [18].

30. Tačiau kitu atveju – t. y. ne dėl politinių Komisijos priemonių, o iš esmės dėl administracinių arba teisės įgyvendinimo priemonių – mano nuomone, nėra priežasčių

15 — 2003 m. kovo 6 d. Sprendimas *Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH* (C-14/01, Rink. p. I-2279, 39 punktas). Taip pat žr., 2001 m. liepos 12 d. Sprendimą *Jippes ir kt.* (C-189/01, Rink. p. I-5689, 80 punktas); 1998 m. spalio 29 d. Sprendimą *Zaninotto* (C-375/96, Rink. p. I-6629, 64 punktas); 2000 m. gegužės 11 d. Sprendimą *Gascogne Limousin* (C-56/99, nurodytas šios išvados 13 išnašoje); 2002 m. vasario 7 d. Sprendimą *Weber* (C-328/00, Rink. p. I-1461, 32 punktas); 2002 m. gegužės 16 d. Sprendimą *Schilling ir Nehring* (C-63/00, Rink. p. I-4483, 39 punktas) ir 2005 m. gegužės 12 d. Sprendimą *ERSA* (C-347/03, Rink. p. I-3785)

16 — Sprendimas *ERSA* (C-347/03, nurodytas šios išvados 15 išnašoje, 131 punktas); taip pat žr. 1990 m. lapkričio 13 d. Sprendimą *Fedesa ir kt.* (C-331/88, Rink. p. I-4023, 8 punktas); 1997 m. liepos 17 d. Sprendimą *National Farmers' Union ir kt.* (C-354/95, Rink. p. I-4559, 50 punktas); 2001 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Nyderlandai prieš Tarybą* (C-301/97, Rink. p. I-8853, 74 punktas); sprendimą *Schilling ir Nehring* (C-63/00, nurodytas šios išvados 15 išnašoje, 39 punktas) ir sprendimą *Molkerei* (C-14/01, nurodytas šios išvados 15 išnašoje, 39 punktas).

17 — Sprendimas *Molkerei* (C-14/01, nurodytas šios išvados 15 išnašoje, 38 punktas). Taip pat žr. 1987 m. gegužės 21 d. Sprendimą *Rau ir kt.* (sujungtos bylos 133/85–136/85, Rink. p. 2289, 31 punktas); 1987 m. kovo 11 d. Sprendimą *Van den Bergh en Jurgens ir Van Dijk Food Products* (265/85, Rink. p. 1155, 14 punktas); 1991 m. kovo 21 d. Sprendimą *SAFA* (C-359/89, Rink. p. I-1677, 16 punktas) ir sprendimą *Hierl* (C-311/90, nurodytas šios išvados 13 išnašoje, 14 punktas).

18 — Žr. sprendimą *Jippes* (C-189/01, nurodytas šios išvados 15 išnašoje).

apriboti tokių priemonių teisminės kontrolės apimties, arba iš tikrųjų ją vertinti skirtingai nei valstybių narių priemonių, įgyvendinančių išsamias BŽŪP nuostatas, teisminės kontrolės apimtį. Tokiose bylose nėra kontrolės apribojimą pagrindžiančio pagrindo – t. y. esminio teisės aktų leidėjo ir teisminės valdžios funkcijų atskyrimo ta prasme, kad teisminės valdžios funkcija nėra „atspėti" politinius teisėkūros pasirinkimus. Tokį argumentavimą galima numanyti iš cituotos Teisingumo Teismo praktikos: Teisingumo Teismas neturėtų nuodugniai kontroliuoti Bendrijos teisinių priemonių, kurių imamasi įgyvendinant jos „politinę atsakomybę" pagal EB 34 ir 37 straipsnius; Komisijos priemonių teisminės kontrolės apimtis turėtų būti ribota tik tais atvejais, kai Taryba jai suteikė plačią veikimo laisvę. Argumentai, palaikantys Komisijos įgyvendinančių priemonių žemės ūkio srityje nuodugnesnę kontrolę, yra dar stipresni, kai kontroliuojama priemonės atitiktis nediskriminavimo principui, kuris, kaip minėjau, pagal EB 34 straipsnio 2 dalį yra Sutartimi nustatytas akivaizdus apribojimas priimant priemones, skirtas Bendrijos tikslams žemės ūkio srityje pasiekti. Taip pat ir Tarybos suteiktas tarifinių kvotų administravimo mandatas pagal Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnį akivaizdžiai apriboja šios užduoties įgyvendinimo laisvę: visais kvotų administravimo būdais „vengiama suinteresuotųjų ūkio subjektų diskriminavimo".

31. Šioje byloje Komisija siekia pateisinti 35 straipsnio 2 dalies reikalavimą tuo, kad visos paraiškos importo licencijoms gauti turi būti pateikiamos Jungtinėje Karalystėje dėl paraiškų kontrolės ir patikrinimo paprastumo bei veiksmingumo ir užtikrinimo, kad nebūtų viršijama bendra sviesto iš Naujosios Zelandijos kvota. Mano nuomone, šio pateisinimo nepakanka. Nors iš esmės paraiškų importo licencijoms gauti tinkamo monitoringo, patikrinimo ir kontrolės tikslas yra deramas, įpareigojimas visiems importuotojams pateikti paraiškas Jungtinėje Karalystėje yra neproporcinga priemonė šiam tikslui pasiekti. Ypač abejotina, kiek toks įpareigojimas tinka šio tikslo įgyvendinimui ir yra veiksmingas. Nėra įrodymų, kad Jungtinės Karalystės valdžios institucijos savaime turi privalumų prižiūrėti importo licencijų administravimą. Kaip minėta, pagal Reglamentą Nr. 2535/2001 sviestas iš Naujosios Zelandijos yra vienintelis produktas, kuriam taikomas toks reikalavimas [19]. Kitų produktų, kuriems greta importo licencijos reikalingas IMA 1 sertifikatas (t. y. patenkančių į Reglamento Nr. 2535/2001 2 antraštinės dalies III skyriaus 1 skirsnį [20]), atveju tokias licencijas gali išduoti bet kuri kompetentinga licencijų išdavimo institucija visoje Bendrijoje. Nematau objektyvių priežasčių, be to, jų ginče ir nebuvo pateikta, kodėl panašus režimas iš esmės negalėtų būti toks pats veiksmingas ir sviesto iš Naujosios Zelandijos importo atveju. Iš tiesų derėtų paminėti, kad pats Reglamentas Nr. 2535/2001 įgalioja

19 — Reglamento Nr. 2535/2001 2 antraštinės dalies III skyriaus 2 skirsnis, kuriame yra 35 straipsnio 2 dalis, taikomas tik sviestui iš Naujosios Zelandijos: žr. aukščiau.

20 — Tai yra: 1) importas taikant kvotas tiksliai apibrėžtoms kilmės šalims, kurios yra nurodytos CXL sąraše, išskyrus sviestą iš Naujosios Zelandijos; 2) importas taikant kvotas, numatytas remiantis Bendrijos susitarimu su Norvegija, ir 3) importas taikant Bendrijos susitarimą su Kipru (Reglamento Nr. 2535/2001 24 straipsnis).

kiekvienos valstybės narės institucijas, atsakingas už importuojamo sviesto iš Naujosios Zelandijos svorio ir riebumo kontrolę, patikrinti, ar šie duomenys atitinka atitinkamame IMA 1 sertifikate nurodytus duomenis [21].

32. Atvirkščiai, mano nuomone, akivaizdu, kad tikroji 35 straipsnio 2 dalies įterpimo į Reglamentą Nr. 2535/2001 priežastis yra istorinė. Kaip savo pastabose pripažino Komisija, pradinė priežastis, kodėl visos paraiškos sviesto iš Naujosios Zelandijos importo licencijai gauti turėjo būti pateikiamos Jungtinėje Karalystėje, buvo tai, kad pagal jos Stojimo akto 18 protokolą ji buvo vienintelė šalis, kurioje buvo galima prekiauti tokiu sviestu. Nors priėmus Reglamentą Nr. 3841/92 šis apribojimas buvo panaikintas ir preferenciniu sviestu iš Naujosios Zelandijos tapo galima laisvai prekiauti Bendrijoje, įpareigojimas pateikti paraišką importo licencijai gauti Jungtinėje Karalystėje tiesiog liko nepakeistas, nepaisant to, kad jį pagrindžianti priežastis visiškai išnyko. Todėl, mano nuomone, 35 straipsnio 2 dalis jokia prasme nėra politikos priemonė, kurios atžvilgiu galima tik ribota teisminė kontrolė.

33. Tad šiuo metu lieka vienintelis argumentas išlaikyti tokią situaciją – t. y. kad *status quo* išsaugoti yra paprasčiau. Galima būtų įsivaizduoti, kad pritariantieji tokiam argumentui galėtų nurodyti Jungtinės Karalystės institucijų istorinę patirtį tvarkyti sviesto iš Naujosios Zelandijos importo paraiškas. Taip pat jie galėtų nurodyti, kad įvairūs įpareigojimai pranešti tam tikrą informaciją taip, kaip jie išdėstyti Reglamento Nr. 2535/2001 38 ir 39 straipsniuose, šiuo metu taikomi tik Jungtinės Karalystės institucijoms. Tačiau šie argumentai nėra įtikinantys. Kaip jau pažymėjau, šiuo metu kitų valstybių narių institucijoms priklauso kompetencija tvarkyti paraiškas kitų produktų, kuriems reikalingas IMA 1 sertifikatas, importo licencijoms gauti. Bet kuriuo atveju prastesnių sąlygų sudarymo kitose valstybėse narėse įsisteigusiems ūkio subjektams išvengimo nauda, mano nuomone, atsveria bet kokią nedidelę praktinės patirties, kurią gali turėti Jungtinės Karalystės institucijos, naudą. Be to, nors ir tiesa, kad šiuo metu galiojantys kiti Reglamento Nr. 2535/2001 straipsniai nurodo Jungtinės Karalystės instituciją kaip „kontaktinę instituciją" sviestui iš Naujosios Zelandijos, nematau neišvengiamų priežasčių, kodėl šių straipsnių pakeitimas taip, kad būtų nurodomos valstybių narių kompetentingos licencijų išdavimo institucijos, turėtų sudaryti problemų, arba, kaip aptarsiu toliau, kodėl Jungtinė Karalystė negalėtų tęsti savo statistikos rinkimo funkcijos padedant ir bendradarbiaujant išdavimo institucijoms.

34. Dėl šių priežasčių manau, kad Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalis

21 — Reglamento Nr. 2535/2001 IV priedas.

pažeidžia nediskriminavimo principą, įtvirtiną EB 34 straipsnio 2 dalies 2 punkte, ir todėl turėtų būti panaikinta.

3. Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 2 dalis

35. Paskutinis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas dėl Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalies susijęs su šios nuostatos atitiktimi Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 2 daliai.

36. Nors, atsižvelgiant į pateiktą išvadą, nėra būtina atsakyti į šį klausimą, pažymėčiau, kad, mano nuomone, šie straipsniai vienas kitam visiškai neprieštarauja. Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 2 dalis tiesiog įtvirtina, kad valstybės narės išduoda licencijas (įskaitant importo licencijas) kiekvienam pareiškėjui, neatsižvelgdamos į jo įsisteigimo vietą Bendrijoje ir nepažeisdamos priemonių, kurių imamasi taikant 29, 30 ir 31 straipsnius. Tačiau neginčytina, kad pagal Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalį importo licencijas (teoriškai) galima išduoti pareiškėjams, įsisteigusiems bet kurioje valstybėje narėje. Tačiau, kaip jau paaiškinta, šie pareiškėjai, pateikdami paraiškas tokioms licencijoms, praktikoje greičiausiai pateks į prastesnę situaciją. Tai, kad 26 straipsnio 2 dalis nurodo „valstybių narių" (daugiskaita) išduodamas licencijas, mano nuomone, neturi esminės reikšmės, nes tai yra dalis bendros nuostatos, kad importas į Bendriją priklauso nuo licencijos pateikimo ir kad eksportas iš Bendrijos gali priklausyti nuo licencijos pateikimo. Nemanau, kad daugiskaitos vartojimu šios nuostatos tekste buvo siekiama būtinai užkirsti kelią galimybei – kai tai būtina ir pateisinama – įgalioti vieną valstybę narę priimti paraiškas dėl tam tikro produkto [22].

B — *Antrasis klausimas*

37. Antruoju klausimu *Verwaltungsgericht* iš esmės klausia, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis, tiek, kiek ji numato, kad importo licencijos tam tikriems produktams, įskaitant preferencinį sviestą iš Naujosios Zelandijos, išduodamos tik pateikus kompetentingai institucijai IMA 1 sertifikatą, prieštarauja 1) diskriminavimo draudimui, įtvirtintam EB 34 straipsnio 2 dalies antrojoje pastraipoje ir Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje; 2) EB 28 straipsniui, ir (arba) 3) EB 82 straipsnio 1 daliai ir todėl turi būti pripažinta negaliojanti.

22 — Be to, nuostata, kad licencijos turi būti išduodamos „nepažeidžiant priemonių, kurių imamasi taikant 29, 30 ir 31 straipsnius", mano nuomone, tiesiog parodo, kad išduodamos licencijas valstybės nares turi atsižvelgti į (importo ir eksporto) kvotų administravimo būdus, kuriuos Komisija nustato šiais straipsniais.

1. Diskriminavimo draudimas

38. Pirmasis aspektas yra susijęs su tuo, ar reikalavimas, kad importo licencijos tam tikriems produktams, įskaitant preferencinį sviestą iš Naujosios Zelandijos, būtų išduodamos tik pateikus kompetentingai institucijai IMA 1 sertifikatą, prieštarauja diskriminavimo draudimui, įtvirtintam EB 34 straipsnio 2 dalyje ir Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje. Šiuos straipsnius nagrinėsiu kartu, nes, mano nuomone, jie išreiškia tą patį principą, t. y., kaip jau aprašiau, vienodo požiūrio imperatyvą, reiškiantį, jog panašios situacijos neturi būti vertinamos skirtingai, o skirtingos situacijos – vienodai, jeigu toks požiūris nėra pateisinamas objektyviomis priežastimis. Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalis tiesiog suformuluoja šį principą konkrečiame tarifinių kvotų administravimo kontekste.

39. Teoriškai yra dvi prasmės, kuriomis ši Bendrijos teisės akto nuostata gali pažeisti diskriminavimo draudimą.

40. Pagal pirmąją prasmę, kurią jau aptariau, pačioje nuostatos formuluotėje vartojamas kriterijus, kuris lemia skirtingą požiūrį į ūkio subjektus – šioje byloje išduodant importo licencijas. Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis šia prasme nediskriminuoja. Tiesa, kad straipsnis savaime lemia skirtingą požiūrį: įtvirtindamas, kad tokios licencijos išduodamos tik turintiems IMA 1 sertifikatą, šis straipsnis atskiria ūkio subjektus, turinčius IMA 1 sertifikatą, nuo tokio sertifikato neturinčiųjų. Tačiau, mano nuomone, šis skirtingas požiūris yra pateisinamas. Šioje byloje reikalavimo turėti IMA 1 sertifikatą siekiant gauti importo licenciją tikslas yra įtvirtintas Reglamento Nr. 2535/2001 preambulės 9 konstatuojamoje dalyje. Pagal šią dalį pagrindinis šio reikalavimo tikslas yra importo procedūros palengvinimas ir supaprastinimas, padedant importo institucijoms patikrinti, ar importuojami produktai atitinka atitinkamų prekių aprašymą ir tarifinę kvotą. Taip yra todėl, kad IMA 1 sertifikatas, kurį išduoda eksportuojančioji šalis, užtikrina, kad eksportuojami produktai atitinka jų aprašymą.

41. Iš esmės toks pateisinimas yra visiškai tinkamas. Pagal Reglamento Nr. 1255/1999 26 straipsnio 1 dalį ir 29 straipsnio 1 dalį, kurios yra Reglamento Nr. 2355/2001 teisinis pagrindas, Taryba suteikė Komisijai mandatą, *inter alia*, nustatyti išsamias taikymo taisykles dėl šiuose straipsniuose numatytos pieno ir pieno produktų importo tvarkos. Komisijos sprendimas įtvirtinti papildomą sertifikavimo reikalavimą (IMA 1 sertifikato turėjimą) tam tikriems produktams, siekiant palengvinti patikrinimą, ar importuojami produktai atitinka atitinkamų prekių aprašymą ir tarifinę kvotą, yra klasikinis politikos pasirinkimo, patenkančio į jos veikimo lais-

vės ribas, pavyzdys. Iš tikrųjų ieškovė aiškiai pažymi, kad ji iš esmės neprieštarauja IMA 1 sertifikato reikalavimui apskritai. Todėl negalima teigti, kad Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis savaime diskriminuoja ūkio subjektus. Šia prasme ji nėra diskriminacinė.

42. Tačiau, mano nuomone, yra ir antra atskira prasmė, pagal kurią Komisijos teisės akto nuostata gali pažeisti nediskriminavimo principą. Tai susiję su situacija, kurioje Komisija turi aiškią pareigą užtikrinti Bendrijoje vienodą požiūrį į ūkio subjektus ir kurioje ji deleguoja trečiajai šaliai vieną iš savo administracinių pareigų, kurią pagal iš Tarybos gautus teisėkūros įgaliojimus ji turėjo įgyvendinti priimdama teisės aktus. Tokiu atveju Komisija turi pareigą užtikrinti, kad nediskriminavimo principo taip pat laikysis ir trečioji šalis, kuriai ji delegavo savo administracinę pareigą. Jei Komisija to nepadaro ir tai sukelia ūkio subjektų diskriminavimą Bendrijoje, jai turi būti tiesiogiai priskiriama atsakomybė už nediskriminavimo principo pažeidimą.

43. Yra reikšmingų priežasčių tokio pobūdžio deleguotą diskriminaciją priskirti Komisijai. Pirmiausia, jei Komisija yra Tarybos įgaliota atlikti užduotį laikantis nediskriminavimo principo, Komisija negali būti atleista nuo šios pareigos vien todėl, kad ji pasirinko deleguoti savo užduotį (arba jos dalį) trečiajai šaliai. Tai ne tik prieštarautų Tarybos siekiui, kaip jis įtvirtintas mandate[23], bet taip pat sukeltų pavojų Sutartyje įtvirtinto pagrindinio diskriminavimo draudimo veiksmingumui. Antra, Bendrijos ūkio subjekto požiūriu žala yra visiškai vienoda, nesvarbu, ar diskriminacines nuostatas įgyvendina trečioji šalis, ar Komisija.

44. Nagrinėjamoje byloje aišku, kad Tarybos suteiktų įgaliojimų Komisijai patvirtinti išsamias Reglamento Nr. 1255/1999 taikymo taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo akivaizdi sąlyga buvo reikalavimas laikytis ūkio subjektų nediskriminavimo principo Bendrijoje. Todėl Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad Pieno ir pieno produktų tarifinių kvotų administravimui nustatytais būdais „vengiama suinteresuotųjų ūkio subjektų diskriminavimo". Taip pat Reglamento Nr. 2535/2001, kuris yra „dukterinis" reglamentas, preambulės 2 konstatuojamoje dalyje primenamos Komisijos įgaliojimų sąlygos: „Reglamento (EB) Nr. 1255/1999 26 ir 29 straipsniai nustato, jog Komisija turi užtikrinti, kad importo licencijos būtų išduo-

23 — Žr. analogiškai Sprendimą *Molkerei* (C-14/01, nurodytas šios išvados 15 punkte, 35 punktas): „Teisingumo teismas pažymi, kad pagal EB 211 straipsnio ketvirtą įtrauką, siekdama, kad bendroji rinka tinkamai veiktų ir plėtotųsi, Komisija Tarybos įgaliota įgyvendina jos nustatytas taisykles".

tos visiems pareiškėjams, nepaisant jų įsisteigimo Bendrijoje vietos, ir vengiama bet kokios importuotojų diskriminacijos, o kartu atsižvelgta ir į visas susijusias nuostatas".

45. Kaip jau minėta, kai kuriems pieno produktams Komisija pasirinko kvotų administravimo ir importo tvarkos būdą, pagal kurį išankstinė importo į Bendriją licencijos išdavimo sąlyga yra IMA 1 sertifikato turėjimas atitinkamiems produktams. Už šių sertifikatų išdavimą atsakingomis buvo paskirtos tik tam tikros trečiųjų šalių „licencijas išduodančios institucijos", Komisijos nurodytos Reglamento Nr. 2535/2001 XII priede [24]. Reglamento Nr. 2535/2001 2 antraštinės dalies III skyriaus 1 skirsnis įtvirtina įvairius įpareigojimus, kurių turi laikytis licencijas išduodančios institucijos, išduodamos IMA 1 sertifikatus, pavyzdžiui, dėl IMA 1 sertifikatų formos, galiojimo ir turinio [25]. Sviesto iš Naujosios Zelandijos atveju Reglamento Nr. 2535/2001 IV priedas įtvirtina išsamias taisykles, kurių Naujosios Zelandijos *MAF* turi laikytis, pildydama IMA 1 sertifikatus ir kontroliuodama sviesto svorį bei riebumą [26]. Tačiau į šiuos reikalavimus Komisija neįtraukia pareigos gerbti ūkio subjektų nediskriminavimo principą išduodant IMA 1 sertifikatus. IMA 1 sertifikatų išdavimo sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Bendriją atveju visiškai aišku, kad šios pareigos nesilaikymas leido Naujosios Zelandijos institucijoms išduodant IMA 1 sertifikatus diskriminuoti ūkio subjektus Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalies prasme. Pirmiausia neabejotina, kad Naujosios Zelandijos IMA 1 sertifikatų režimas lemia skirtingą požiūrį į ūkio subjektus. Kaip jau minėjau, pagal Naujosios Zelandijos teisės aktus IMA 1 sertifikatą tokiam importui į Bendriją gali gauti tik vienas ūkio subjektas – *NZDB*. Antra, toks skirtingas požiūris nėra objektyviai pateisinamas Bendrijos teisės nediskriminavimo principo prasme. Kaip jau minėjau, Naujosios Zelandijos teisinį režimą pagrindžianti akivaizdi motyvacija yra didžiausios ekonominės naudos, gaunamos iš sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto į Bendriją, siekimas ir užtikrinimas, kad ši nauda, kiek įmanoma, grįžtų Naujosios Zelandijos pieno pramonei per *Fonterra*. Pagal Bendrijos teisę tai nėra tinkamas diskriminacijos pateisinimas, ypač tokios kraštutinės diskriminacijos atveju kaip šis – t. y. visiško galimybės nesuteikimo jokiems kitiems ūkio subjektams importuoti sviestą iš Naujosios Zelandijos į Bendriją.

46. Todėl dėl šių priežasčių Komisija pažeidė savo pareigą užtikrinti, kad trečioji šalis, kuriai ji delegavo savo administracines pa-

24 — Šis importo režimas savaime skiriasi nuo kitų pieno produktų režimų pagal Reglamento Nr. 2535/2001 2 antraštinės dalies I ir II skyrius, pagal kuriuos importui užtenka tik importo licencijos, už kurią atsakingos Bendrijos importo institucijos.

25 — Žr. Reglamento Nr. 2535/2001 25 ir 29–31 straipsnius.

26 — Reglamento Nr. 2535/2001 40 straipsnio 1 dalis.

reigas, suteiktas Tarybos įgaliojimu, gerbtų nediskriminavimo principą. Taigi, mano nuomone, iš to kylanti ūkio subjektų diskriminacija turi būti priskiriama Komisijai. Taip pat pabrėžčiau, kad man neatrodo, jog sąlygos arba pareigos gerbti ūkio subjektų nediskriminavimo principą įtraukimas sukeltų pernelyg didelių praktinių sunkumų. Pirma, kiek tai susiję su tokio įsipareigojimo laikymosi Komisijos kontrole, pažymėtina, kad IMA 1 režimas taikomas tik nedaugelyje valstybių. Be to, licencijas išduodančioms institucijoms jau taikomi įvairūs įpareigojimai pranešti Komisijai apie jų IMA 1 režimų veiklą [27], o jie lengvai galėtų būti papildomi, pavyzdžiui, pareiga užtikrinti, kad IMA 1 sertifikatai būtų išduodami be diskriminavimo, arba nurodyti sąrašą ūkio subjektų, kuriems tais kvotiniais metais buvo išduoti IMA 1 sertifikatai. Taip pat, kiek tai susiję su galimomis šios pareigos pažeidimo pasekmėmis, būtų galima įsivaizduoti įvairias formas – nuo neformalių Komisijos ir atitinkamos licencijas išduodančios institucijos diskusijų iki formalaus licencijas išduodančių institucijų sistemos trečiojoje šalyje pakeitimo [28].

47. Taigi atsakymas į šią prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimo dalį turėtų būti toks: Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis prieštarauja diskriminavimo draudimo principui, įtvirtintam EB 34 straipsnio 2 dalyje ir Reglamento Nr. 1255/1999 29 straipsnio 2 dalyje, ir todėl turi būti pripažinta negaliojanti.

2. EB 28 straipsnis

48. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat iškelia klausimą, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas reikalavimas, kad importo licencijos išduodamos tik pateikus IMA 1 sertifikatą, prieštarauja EB 28 straipsnyje įtvirtintam draudimui riboti laisvą prekių judėjimą. Klasikinis atsakymas į šį klausimą būtų neigiamas dėl priežasčių, mano aptartų nagrinėjant atsakymą į pirmąjį klausimą; t. y. reikalavimas yra susijęs su produktais, kurie dar nėra išleisti į laisvą apyvartą Bendrijoje, ir todėl nepatenka į EB 28 straipsnio taikymo sritį.

49. Tačiau pažymėčiau, kad nesu visiškai patenkintas tokiu atsakymu. Kaip minėjau, Komisijos pasirinkto savo įgaliojimų nustatyti taisykles dėl importo tvarkos būdo poveikis pasireiškia tuo, kad tik viena bendrovė turi teisę importuoti į Bendriją sviestą iš Naujosios Zelandijos. Ekonominėje tikrovėje tai, kad egzistuoja tik vienas importuotojas, įgyjantis galimybę, pavyzdžiui, taikyti aukštesnes kainas perparduodant produktą, sukelia prekybą tarp valstybių narių ribojančias

27 — Žr., pavyzdžiui, Reglamento Nr. 2535/2001 33 ir 38 straipsnius.

28 — Toks atvejis jau pasitaikė, kai buvo viršyta kvota Norvegijoje ir dėl to dvi Norvegijos licencijas išduodančios institucijos buvo pakeistos viena, atskaitinga tiesiogiai Norvegijos žemės ūkio ministerijai. Žr. Reglamento Nr. 2535/2001 preambulės 15 konstatuojamąją dalį.

pasekmes, produktui jau patekus į laisvą apyvartą – kaip paaiškinsiu toliau. Dėl šios priežasties, mano nuomone, pripažinimas, kad vykdydama įgaliojimu suteiktas savo įgyvendinimo ir administravimo pareigas Komisija pagal EB 28 straipsnį turi pareigą atsižvelgti į šiuos apribojimus ir juos kuo labiau sumažinti, atitiktų šio straipsnio ekonominį pagrindą ir veiksmingumą. Tačiau, atsižvelgdamas į savo išvadą dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antrojo klausimo pirmo ir trečio elementų, manau, kad šioje byloje nebūtina nagrinėti šio aspekto išsamiau.

3. EB 82 straipsnio 1 dalis

50. Paskutinis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo antruoju klausimu iškeltas aspektas – ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis prieštarauja EB 82 straipsnio 1 daliai, uždraudžiančiai vienos ar keleto įmonių piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi bendrojoje rinkoje arba didelėje jos dalyje.

51. Kadangi EB 82 straipsnio 1 dalis taikoma tik įmonių veiklai, kuria jos verčiasi savo iniciatyva [29], paprastai jis negali savaime būti Komisijos reglamento teisminės kontrolės pagrindu. Todėl šios bylos klausimas yra labiau susijęs su tuo, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis prieštarauja EB 82 straipsnio 1 daliai aiškinant ją kartu su EB 86 straipsnio 1 dalimi. Šis straipsnis numato: „Valstybės įmonėms bei įmonėms, kurioms valstybės narės suteikia specialias arba išimtines teises, valstybės narės nepriima naujų teisės aktų ir nepalieka galiojančiųjų, prieštaraujančių šioje Sutartyje nurodytoms taisyklėms, ypač toms taisyklėms, kurios yra nustatytos 12 ir 81–89 straipsniuose". Teisingumo Teismas konstatavo šį straipsnį reiškiant, jog nepaisant to, kad EB 82 straipsnis yra skirtas įmonėms, Sutartis „įtvirtina pareigą valstybėms narėms nepriimti naujų ir nepalikti galiojančių teisės aktų, kurie padarytų šią nuostatą neveiksmingą" [30]. Taigi valstybės narės negali priimti arba palikti galioti teisės aktų, kurie sukuria „situaciją, kurioje (įmonė) negali išvengti (Sutarties) pažeidimo" [31].

52. Nagrinėti, ar ši doktrina taikoma šioje byloje, iš esmės reikia trimis etapais. Pirma, ar EB 86 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas draudimas taikomas ne tik valstybių narių teisės aktams, bet ir Komisijos teisės aktams žemės ūkio srityje, kurių imamasi remiantis

29 — Žr. 1991 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *GB-INNO-BM* (C-18/88, Rink. p. I-5941, 20 punktas) ir 1991 m. kovo 19 d. Sprendimą *Prancūzija prieš Komisiją* (C-202/88, Rink. p. I-1223).

30 — 1977 m. lapkričio 16 d. Sprendimas *GB INNO-BM* (13/77, Rink. p. 2115, 31 punktas).

31 — 1991 m. balandžio 23 d. Sprendimas *Höfner ir Elser* (C-41/90, Rink. p. I-1979, 27 punktas). Taip pat žr. sprendimą *GB INNO-BM* (13/77, nurodytas šios išvados 30 punkte, 33 punktas), kuriame daroma nuoroda į „priemones, leidžiančias privačioms įmonėms išvengti Sutarties (81–89) straipsniuose įtvirtintų apribojimų".

Tarybos įgaliojimu? Antra, jei atsakymas į pirmąjį klausimą teigiamas, ar galima teigti, kad Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalimi arba kitomis priemonėmis Komisija suteikė *NZDB* specialias arba išimtines teises? Trečia, jei atsakymas į antrąjį klausimą teigiamas, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis sukuria situaciją, kurioje *Fonterra Group* arba jos dalis negali išvengti EB 82 straipsnio pažeidimo?

53. Dėl pirmojo klausimo, nors EB 86 straipsnio 1 dalis aiškiai nurodo tik valstybių narių teisės aktus, mano nuomone, yra įtikinamų priežasčių, kodėl šį straipsnį iš esmės derėtų laikyti apimančiu Komisijos teisės aktus, priimtus pagal Tarybos įgaliojimą. Tarp šių priežasčių svarbiausia yra Komisijos pareiga pagal EB 10 straipsnį padėti atlikti Bendrijos uždavinius ir nesiimti jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sutarties tikslų [32]. Kita įtikinama priežastis yra Komisijos misija pagal EB 211 straipsnį padėti užtikrinti, kad bendroji rinka tinkamai veiktų ir plėtotųsi, o tai akivaizdžiai apima ir EB 3 straipsnio g punkto tikslą užtikrinti, kad konkurencija vidaus rinkoje nebūtų iškraipoma.

54. Be to, tai, kad nagrinėjamas Komisijos teisės aktas buvo priimtas žemės ūkio srityje, dar labiau sustiprina šį požiūrį. Pagal EB 33 straipsnį vienas iš aiškiai įtvirtintų BŽŪP tikslų yra užtikrinti vartotojams priimtinas tiekiamos produkcijos kainas [33]. Kadangi toks yra ir vienas pagrindinių EB Sutarties konkurencijos taisyklių, įskaitant EB 86 straipsnio 1 dalį ir 82 straipsnio 1 dalį, tikslų, tiek dėl 33 straipsnio, tiek dėl konkurencijos taisyklių veiksmingumo Komisijos teisės aktai žemės ūkio srityje iš principo turėtų patekti į EB 86 straipsnio 1 dalies taikymo sritį. Šiuo aspektu, manau, pamokomas yra Teisingumo Teismo *Milk Marque* sprendimas. Šioje byloje Teisingumo Teismas konstatavo, kad siekdamos EB 33 straipsnyje įtvirtintų įvairių bendros žemės ūkio politikos tikslų Bendrijos institucijos turi nuolatinę pareigą suderinti šiuos atskirus tikslus [34]. Ypač dėl Sutarties konkurencijos taisyklių Teisingumo Teismas pripažino, kad „veiksmingos konkurencijos žemės ūkio produktų rinkoje išlaikymas yra vienas iš bendros žemės ūkio politikos ir bendro žemės ūkio rinkų organizavimo tikslų". [35] Nagrinėdamas EB 36 straipsnio poveikį *Milk Marque* sprendime Teisingumo

32 — Žr. pripažinimą, kad Bendrijos institucijos taip pat yra saistomos EB 10 straipsnio: 1983 m. vasario 10 d. Sprendimas *Liuksemburgas prieš Parlamentą* (230/81, Rink. p. 255, 37 punktas); 1986 m. sausio 15 d. Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (52/84, Rink. p. 89, 16 punktas); 1999 m. birželio 1 d. Sprendimas *Kortas* (C-319/97, Rink. p. I-3143, 35 punktas); 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-29/99, Rink. p. I-11221, 69 punktas) ir Deklaraciją Nr. 3, pridedamą prie Nicos sutarties, dėl EB sutarties 10 straipsnio.

33 — Taip pat žr. 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimą *A. H. Kuipers prieš Productschap Zuivel* (C-283/03, Rink. p. I-4255).

34 — 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Milk Marque* (C-137/00, Rink. p. I-7975).

35 — Ten pat, 57 punktas.

Teismas pažymėjo, kad, nors šis straipsnis „įgaliojo Tarybą nustatyti, kokiu mastu Bendrijos nuostatos dėl konkurencijos taikomos žemės ūkio produktų gamybai ir prekybai, kad būtų atsižvelgiama į konkrečią situaciją tų produktų rinkose, ši nuostata vis tiek įtvirtina principą, kad Bendrijos konkurencijos taisyklės vis tiek taikomos žemės ūkio srityje“ [36].

55. Nors Teisingumo Teismas minėtoje byloje taip pat pripažino, kad kolizijos atveju EB 36 straipsnis bendros žemės ūkio politikos tikslams suteikia pirmenybę su konkurencijos politika susijusių tikslų atžvilgiu, tačiau, mano nuomone, šioje byloje konfliktas tarp šių politikos sričių nekyla. Galėčiau įsivaizduoti, kad toks konfliktas galėtų iškilti, jei šia byla būtų siekiama visiškai panaikinti reikalavimą pateikti IMA 1 sertifikatą, teikiant paraišką Bendrijos importo licencijai sviestui iš Naujosios Zelandijos gauti. Tačiau, kaip patvirtino ieškovė, tai nėra šios bylos tikslas; šia byla labiau siekiama (nediskriminacinės) galimybės patekti į sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Bendriją rinką. Tai yra susiję tik su Komisijos pasirinkimu, kokiomis sąlygomis deleguoti savo tarifinių kvotų administravimo įgaliojimus, ir, mano nuomone, nesudaro BŽŪP ir konkurencijos politikos konflikto.

56. Atsižvelgiant į tai, reikia nagrinėti antrą ir trečią aspektus. Juos galima svarstyti kartu, nes tikrovėje teisės aktas, kuris tariamai „suteikia specialias arba išimtines teises“, ir teisės aktas, tariamai sukuriantis situaciją, kurioje neišvengiamai bus pažeidžiamas EB 82 straipsnis, yra ta pati Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis [37]. Ar galima laikyti Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalį suteikiančia *Fonterra Group* arba jos daliai specialias arba išimtines teises, sukuriant situaciją, kurioje neišvengiamai bus pažeidžiamas EB 82 straipsnis?

57. Pirma, nagrinėjant specialių ar išimtinių teisių klausimą, Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalyje vėlgi nėra įtvirtinta aiškaus *NZDB* paskyrimo vieninteliu ūkio subjektu, turinčiu teisę gauti IMA 1 sertifikatą, ir ji tiesiogiai neleidžia *NZDB* veikti EB 82 straipsnio 1 daliai prieštaraujančiu būdu. Pažeidimą greičiau sukelia Naujosios Zelandijos įstatymo nuostatos, suteikiančios teisę gauti IMA 1 sertifikatą tik *NZDB*, taip *NZDB* suteikiant išimtinę eksporto licenciją eksportuoti sviestą iš Naujosios Zelandijos į Bendriją. Tačiau, kaip jau aptariau, mano

36 — Ten pat, 58 punktas.

37 — Žr., pavyzdžiui, sprendimą *Prancūzija prieš Komisiją* (C-202/88, nurodytas šios išvados 29 išnašoje), kuriame Teisingumo Teismas patvirtino, kad pats specialių ar išimtinių teisių suteikimas gali būti „teisės aktas“ EB 86 straipsnio 1 dalies prasme, net nesant dviejų atskirų teisės aktų.

nuomone, organizuodamos ir administruodamos IMA 1 sertifikatų paskirstymo režimą, trečiosios šalys veikia pagal Komisijos suteiktus įgaliojimus pagal Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalyje režimą, įtvirtintą įgyvendinant Komisijos įgaliojimus nustatyti pieno ir pieno produktų importo tvarką bei ją administruoti. Todėl, nors IMA 1 sertifikatų sviesto iš Naujosios Zelandijos importui išimtinį paskyrimą *NZDB* nulemia Naujosios Zelandijos teisės aktas, šio teisės akto pasekmių Bendrijai našta turi tekti Komisijai. Komisija turėtų būti pripažinta atsakinga už Naujosios Zelandijos suteiktas specialias ar išimtines teises.

58. Kitas klausimas, ar *NZDB* išimtinė teisė į IMA 1 sertifikatus yra tokia, kad vien tik ja naudodamasi *Fonterra Group* arba jos dalis negali išvengti piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi. Logiška, kad pirmasis klausimas yra toks: ar *Fonterra Group* arba jos dalis piktnaudžiavo dominuojančia padėtimi EB 82 straipsnio 1 dalies prasme? Kaip pažymi *Fonterra Logistics*, norint nustatyti atitinkamą rinką ir *Fonterra Group* įtaką joje, būtų būtina išsami ekonominė ir faktinė analizė. Šioje byloje dėl prejudicinio sprendimo Teisingumo Teismo turimos informacijos nepakanka, kad Teisingumo Teismas galėtų atlikti tokią analizę, taip pat byloje dėl prejudicinio sprendimo nedera priimti sprendimo šiuo faktiniu klausimu. Šį klausimą turi išspręsti prašymą dėl prejudicinio sprendimo priėmęs teismas. Jei, atlikęs tokią analizę, prašymą dėl prejudicinio sprendimo priėmęs teismas pripažintų, kad *Fonterra Group* arba jos dalis užėmė atitinkamoje rinkoje (pavyzdžiui, sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto į Bendriją rinkoje arba sviesto iš Naujosios Zelandijos importo į Bendriją rinkoje) dominuojančią padėtį, antrasis klausimas būtų, ar ji piktnaudžiavo savo padėtimi. Vėlgi, neapibrėžęs atitinkamos rinkos, Teisingumo Teismas negali išsamiai išnagrinėti šio aspekto [38]. Šiuo klausimu pareikščiau papildomą pastabą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, vertindamas, ar buvo piktnaudžiauta dominuojančia padėtimi, turi atsižvelgti į tai, kuo, mano nuomone, galiojantis importo režimas sukelia rimtą žalingą antikonkurencinį poveikį Bendrijoje. Pagrindinė žala, kurią suke-

38 — Tačiau tam atvejui, jei būtų padaryta išvada, kad (dalis) *Fonterra Group* dominuoja sviesto (iš Naujosios Zelandijos) eksporto (į Bendriją) rinkoje, kaip galimą pradinį tašką nurodyčiau 29 išnašoje minėtą Teisingumo Teismo sprendimą byloje *GB Inno-BM*, C-18/88. Pastarojoje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad teisės aktai, leidžiantys dominuojančiam ūkio subjektui savo rinkos galią taikyti ir kaimyninėje rinkoje, prieštarauja EB 86 straipsnio 1 daliai, aiškinamai kartu su 82 straipsnio 1 dalimi. Man atrodo, kad šis principas taip pat taikytinas, kai rinkos galia taikoma žemutinei rinkai, kaip antai importui į Bendriją. Vėlgi, atsižvelgiant į pasirinktą rinkos apibrėžimą, tolimesnis atraminis taškas galėtų būti su atsisakymu tiekti naujiems vartotojams, kai tiekimas yra būtinas vartotojo konkurencingumui, susijusi doktrina. Žr. analogišku aspektu 1985 m. spalio 3 d. Sprendimą *Télémarketing* (311/84, Rink. p. 3261).

lia sviesto iš Naujosios Zelandijos importo licencijų monopolis ir kuri jaučiama daugiausia Bendrijoje, yra dvejopa.

59. Pirma, vartotojai Bendrijoje brangiau moka už produktą ir už produktus, kurių gamybai naudojamas šis produktas. Kadangi konkurencija galima tik po to, kai produktas patenka į laisvą apyvartą, atlikus muitinės formalumus importuotojas monopolininkas, nustatydamas savo perpardavimo kainas, gali laisvai veikti nepriklausomai nuo konkurentų, pirkėjų ir galiausiai vartotojų [39]. Šios aukštesnės kainos savo ruožtu perkeliamos vartotojams. Antra, šią monopolio lemiamą naudą perpardavus produktą gauna tik viena įmonė. Šioje byloje, kaip jau aptariau, Naujosios Zelandijos teisės aktai akivaizdžiai tuo ir pagrindžiami: t. y. didžiausios ekonominės naudos, gaunamos iš sviesto iš Naujosios Zelandijos eksporto į Bendriją, siekimu ir užtikrinimu, kad ši nauda, kiek įmanoma, grįžtų Naujosios Zelandijos pieno pramonei per *Fonterra*. Tai reiškia ne tik tai, kad visiems kitiems potencialiems importuotojams yra visiškai užkertamas kelias importuoti produktą, bet taip pat ir tai, kad *Fonterra Logistics* (o greičiausiai ir jos „seserinės" distribucijos įmonės Bendrijoje) įgyja esminį privalumą sviesto iš Naujosios Zelandijos tolesnio pardavimo rinkoje (rinkose), nes kitiems perpardavėjams tenka perkelti didesnes kainas, nulemtas aukštesnės *Fonterra Logistic* perpardavimo kainos. Apibendrinant reikia pažymėti, kad šio absoliutaus monopolio (tiesioginės ir netiesioginės) žalingos pasekmės Bendrijos vartotojams gali būti sunkios.

60. Jei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pripažintų, kad *Fonterra Group* (dalis) piktnaudžiavo dominuojančia padėtimi, pavyzdžiui, išplėsdama savo dominuojančią padėtį į pardavimo rinkas arba atsisakydama parduoti ieškovui sviestą prieš importą, paskutinis spręstinas klausimas būtų toks: ar šis piktnaudžiavimas yra neišvengiama Naujosios Zelandijos teisės aktų pasekmė? Šiuo aspektu tiesa, kad teoriškai *NZDB* galėtų parduoti Bendrijai skirtą savo sviestą kartu su atitinkamais IMA 1 sertifikatais kitiems nei *Fonterra Logistics* importuotojams. Tačiau, kaip pažymėjo prašymą priimti prejudicinį sprendimą priėmęs teismas, ieškovės prašymas, kad *NZDB* jai parduotų tokį sviestą, buvo atmestas remiantis vien tuo, kad *Fonterra Group* laikėsi politikos parduoti importui į Bendriją negalutinių vartotojų stadijoje tik *Fonterra Logistics*. Todėl būtų galima teigti, kad *NZDB* veiksmais sukeltas bet koks EB 82 straipsnio pažeidimas nebuvo neišvengiama išimtinių teisių suteikimo Naujosios Zelandijos teisės aktais *NZDB* pasekmė [40]. Tačiau šis argumentas yra dirbtinis. Ypač juo neatsižvelgiama į Naujosios Zelandijos teisės aktų, sukuriančių IMA 1 sertifi-

39 — Žr. klasikinį dominavimo apibrėžimą, *inter alia*, 1978 m. vasario 14 d. Sprendime *United Brands prieš Komisiją* (27/76, Rink. p. 207, 65 punktas).

40 — Žr. 1994 m. spalio 5 d. Sprendimą *Centre d'Insémination de la Crespelle* (C-323/93, Rink. p. I-5077).

katų išdavimo režimą, tikslą; t. y. didžiausios ekonominės naudos Naujajai Zelandijai, gaunamos iš jos sviesto eksporto į Bendriją pagal tarifines kvotas, siekimą ir šios naudos sugrąžinimą Naujosios Zelandijos pieno pramonei. Taip atrodytų, jog aiškiai įtvirtintas režimo siekis yra toks, kad *NZDB* parduotų savo sviestą importui į Bendriją tik *Fonterra Logistics*. Todėl *NZDB* atsisakymas parduoti visiems kitiems ūkio subjektams nei *Fonterra Logistics* turėtų būti realiai vertinamas kaip neišvengiama Naujosios Zelandijos teisinio režimo pasekmė.

C — *Trečiasis klausimas*

61. Trečiuoju klausimu *Verwaltungsgericht* siekia sužinoti, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalį ir 35 straipsnio 2 dalį reikia pripažinti negaliojančias, nes jos prieštarauja: 1) GATT XVII straipsnio 1 dalies a punkte įtvirtintam valstybės kontroliuojamų įmonių nediskriminavimo principui ir (arba) 2) GATT sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalyje įtvirtintai neutralumo ir tinkamo importo licencijų administravimo pareigai. Kadangi GATT 1994 ir GATT sutartis dėl importo licencijos yra prie PPO susitarimo pridėti susitarimai, šiuo klausimu vėl iškeliamas aspektas, kiek gali būti peržiūrimi Bendrijos teisės aktai dėl atitikties PPO teisės nuostatoms.

1. Taikomi principai

62. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas pripažino, kad atsižvelgiant į jų pobūdį ir struktūrą PPO susitarimai iš principo nėra taisyklės, dėl atitikties kurioms Teisingumo Teismas peržiūrėtų Bendrijos institucijų priimtų teisės aktų teisėtumą[41]. Tačiau yra dvi šio principo išimtys. Pirmoji išimtis – kai ginčijamame Bendrijos teisės akte aiškiai nurodoma konkreti GATT nuostata (vadinamoji *Fediol* išimtis)[42]. Kaip pripažino į šią bylą įstojusios šalys, ši išimtis netaikoma šioje byloje. Reglamente Nr. 2535/2001 nėra jokios nuorodos į GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktą arba GATT sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalį. Antroji išimtis – kai priimdama ginčijamą teisės aktą Bendrija ketino įgyvendinti prisiimtą konkretų įsipareigojimą PPO (vadinamoji *Nakajima* išimtis)[43]. Šia išimtimi remiamasi šioje byloje.

41 — Žr., pavyzdžiui, 1999 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Portugalija prieš Tarybą* (C-149/96, Rink. p. I-8395, 47 punktas).

42 — Žr. 1989 m. birželio 22 d. Sprendimą *Fediol prieš Komisiją* (70/87, Rink. p. 1781, 19-22 punktai).

43 — Žr. 1991 m. liepos 10 d. Sprendimą *Nakajima prieš Tarybą* (C-69/89, Rink. p. I-2069, 31 punktas).

2. Ar Teisingumo Teismas turėtų peržiūrėti *Nakajima*?

63. Prieš nagrinėdamas, ar ši išimtis turėtų būti taikoma šiuo atveju, norėčiau pažymėti, kad Komisija Teisingumo Teismo šioje byloje prašė peržiūrėti pirmiau cituotą jo praktiką dėl aplinkybių, kuriomis Bendrijos teisės aktai gali būti peržiūrimi dėl atitikties PPO teisei. Ypač Komisija teigia, kad Teisingumo Teismo praktikos dėl *Nakajima* išimties loginis pagrindas būtų geriau įgyvendinamas taikant tarptautinę teisę „atitinkančio (Bendrijos teisės) taikymo" principu [44]. Komisija pažymi, kad *Nakajima* išimties vienašališkas pobūdis prieštarauja PPO teisiniam režimui būdingai abipusiškumo pusiausvyrai, ir įspėja, kad ši išimtis sukeltų tokias praktines pasekmes, jog Bendrijos teisės aktų leidėjas, siekdamas, kad priimama nuostata nepatektų į išimties taikymo sritį, vengtų Bendrijos teisės akto preambulėje daryti nuorodas į PPO teisę.

64. Tačiau, mano nuomone, šiuo aspektu Komisija nepateikė jokių įtikinamų priežasčių, kodėl Teisingumo Teismas turėtų peržiūrėti (arba panaikinti) senai įtvirtintą *Nakajima* išimtį šioje byloje. Visų pirma akivaizdu, kad Teisingumo Teismas žinojo ir apsvarstė PPO susitarimų abipusišką pobūdį savo svarbiausiuose sprendimuose, įtvirtinančiuose aplinkybes, kuriomis Bendrijos teisės aktai gali būti peržiūrimi PPO nuostatų pagrindu. Taigi, pavyzdžiui, sprendime *Portugalija prieš Tarybą* Teisingumo Teismas priminė, kad PPO susitarimas, „išlieka pagrįstas, kaip ir GATT 1947, derybų principu, siekiant „sudaryti abipusius ir visoms šalims naudingus susitarimus <...>" [45]. Tačiau visose šiose bylose Teisingumo Teismas vis tiek patvirtino *Fediol* ir *Nakajima* išimtis iš bendrojo principo, kad Bendrijos teisės aktai negali būti peržiūrimi dėl atitikties PPO teisei. Be to, šių išimčių buvimas, mano nuomone, neprieštarauja pradiniam bendrojo principo loginiam pagrindimui, t. y., kad tiesioginio veikimo suteikimas PPO nuostatoms „atimtų iš Bendrijos teisės aktų leidybos arba vykdomųjų institucijų veiksmų laisvę, kuria naudojasi panašios Bendrijos prekybos partnerių institucijos" [46]. Tuo atveju, kai akivaizdu, kad Bendrijos teisės aktas buvo specialiai skirtas įgyvendinti konkretų PPO teisės įsipareigojimą, Bendrijos teisės aktų leidėjas iš esmės pasirinko apriboti savo veikimo laisvę derėtis pats „inkorporuodamas" šią pareigą į Bendrijos teisę.

44 — Tai yra principą, kad, kai Bendrijos antrinės teisės aktų formuluotę galima aiškinti daugiau nei vienu būdu, Bendrijos sudarytų tarptautinių susitarimų viršenybė prieš Bendrijos antrinės teisės aktus reiškia, kad tokios nuostatos tiek, kiek tai įmanoma, turi būti aiškinamos taip, kad atitiktų šiuos susitarimus. Žr. 1996 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Komisija prieš Vokietiją* (C-61/94, Rink. p. I-3989, 52 punktas).

45 — Žr., pavyzdžiui, sprendimą *Portugalija prieš Tarybą* (C-149/96, nurodytas šios išvados 41 punkte, 42–43 punktai), kuriame Teisingumo Teismas aiškiai pabrėžė, kad „kai kurios Susitariančiosios Šalys, esančios vienais svarbiausių Bendrijos komercinių partnerių, remdamosi PPO susitarimų turiniu ir tikslais padarė išvadą, kad jie nelaikomi taisyklėmis, kurias jų teisminės institucijos turi taikyti peržiūrėdamos jų vidaus teisės nuostatų teisėtumą".

46 — Ten pat, 46 punktas.

65. Dėl kito Komisijos teiginio, pagrindžiančio *Nakajima* išimties panaikinimą, – t. y. kad praktikoje dėl jos Bendrijos teisės aktų leidėjas galėtų vengti nurodyti PPO teisę savo teisės aktuose, – pasakytina, kad, mano nuomone, jis nėra nei patrauklus, nei reikšmingas. Jis nepatrauklus, nes juo teigiama, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas tyčia siekia apeiti privalomąją galią turinčių PPO įsipareigojimų teisminio įgyvendinimo galimybę situacijoje, kai tiesioginio veikimo sąlygos kitaip yra sukuriamos, o tai būtų laikytina siekiu apeiti teisėtumo principą. Nereikšmingas, nes, kaip paaiškinsiu toliau, įvertinimas, ar *Nakajima* išimtis taikoma, neapsiriboja vien formaliu patikrinimu, ar teisės akto tekste yra aiški nuoroda į PPO teisę.

66. Pridėčiau, jog vien tai, kad *Nakajima* išimties taikymo sritis pagal dabartinę Teisingumo Teismo praktiką negali būti visiškai aiški, kaip aptarsiu toliau, savaime nėra priežastis jos apskritai atsisakyti. Dėl šių priežasčių Komisijos prašymas, kad Teisingumo Teismas peržiūrėtų savo praktiką ir pašalintų *Nakajima* išimtį, turėtų būti atmestas.

3. *Nakajima* taikymas: išimties taikymo apimtis

67. Kitas aptartinas aspektas yra tai, ar *Nakajima* išimtis taikoma šioje byloje. Ar Reglamento Nr. 2535/2991 25 straipsnio 1 dalimi arba 35 straipsnio 2 dalimi Bendrijos teisės aktų leidėjas siekė įgyvendinti prisiimtą konkretų įsipareigojimą PPO? Atsakant į šį klausimą reikia atidžiai išnagrinėti tinkamą *Nakajima* išimties taikymo apimtį.

68. Pradėčiau pažymėdamas, kad Teisingumo Teismo praktika šioje srityje, mano nuomone, yra pakankamai dviprasmiška. Kol kas Teisingumo Teismas neįtvirtino aiškaus, nuoseklaus ir pateisinamo principo byloms, kuriose *Nakajima* išimtis taikoma, atskirti nuo bylų, kuriose ji netaikoma. Manau, kad esama situacija yra nepriimtinai neaiški, ypač todėl, kad tai susiję su pačios tiesioginio veikimo doktrinos taikymo apimtimi. Todėl prieš taikydamas išimtį šios bylos faktinėms aplinkybėms sutelksiu dėmesį į šio principo identifikavimą.

69. Pirmiausia reikia nustatyti, kokiose situacijose iki šiol Teisingumo Teismas taikė šią išimtį. Daugiausia tai – antidempingo bylos, įskaitant pačią *Nakajima* bylą ir *Petrotub*, kurias abi išnagrinėjo Teisingumo Teismas [47], taip pat daug panašių Pirmosios

47 — Sprendimas *Nakajima prieš Tarybą*, C-69/89, nurodytas šios išvados 43 išnašoje; 2003 m. sausio 9 d. Sprendimas *Petrotub* (C-76/00 P, Rink. p. I-79). Pažymiu, kad *Petrotub* byloje Teisingumo Teismas rėmėsi ne tik *Nakajima* išimtimi, bet ir atitinkančio aiškinimo principu.

instancijos teismo bylų [48]. Visos šios bylos buvo susijusios su Bendrijos antidempingo teisės aktų galiojimu dėl atitikties konkrečioms PPO antidempingo kodekso nuostatoms [49]. Be to, Teisingumo Teismas taikė šią išimtį byloje *Italija prieš Tarybą*, C-352/96 [50]. Pastarojoje byloje jis peržiūrėjo Tarybos reglamentą Nr. 1522/96 dėl kai kurių ryžių ir skaldytų ryžių importo tarifinių kvotų atidarymo ir valdymo (neoficialus vertimas) dėl jo atitikties GATT XXIV straipsnio 6 daliai ir Memorandumo dėl GATT XXIV straipsnio išaiškinimo 5 punktams *et seq*. Kadangi reglamentas buvo priimtas pagal susitarimus, sudarytus su GATT narėmis nesančiomis valstybėmis, remiantis derybomis pagal GATT XXIV straipsnio 6 dalį [51], Teisingumo Teismas pripažino, kad, remiantis *Nakajima* išimtimi, jo teisėtumas turėtų būti peržiūrėtas dėl atitikties šiam straipsniui. Generalinis advokatas J. Mischo pažymėjo, kad nors ieškovas šioje byloje neteigė, jog buvo pažeisti kiti GATT straipsniai, iš esmės tam negalima užkirsti kelio [52]. Galiausiai byloje *Nyderlandai prieš Parlamentą*, C-377/98, generalinis advokatas F. G. Jacobs taikė *Nakajima* išimtį, siekdamas pripažinti, kad Direktyva 98/44 dėl teisinės biotechnologinių išradimų apsaugos gali būti peržiūrėta dėl atitikties TRIPS susitarimui ir Susitarimui dėl techninių prekybos barjerų [53]. Teisingumo Teismas savo sprendime šio aspekto aiškiai nenagrinėjo [54].

70. Atvirkščiai, Teisingumo Teismas atsisakė taikyti *Nakajima* išimtį daugelyje bylų [55]. Dauguma šių bylų buvo susijusios su Bendrijos teisės aktų, priimtų dėl bendro bananų rinkos organizavimo, galiojimu dėl atitikties PPO nuostatoms. Naujausiame *Van Parys* sprendime Teisingumo Teismas konstatavo, kad po PPO ginčų nagrinėjimo institucijos (toliau – DSB) sprendimo pakeisdama reglamento, nustatančio bendrą prekybos su trečiosiomis šalimis sistemą bananų sektoriuje, dalį, Bendrija nesiekė įgyvendinti konkretaus PPO įsipareigojimo. Nors pakeitimas, kaip buvo nurodyta pakeisto reglamento preambulėje, buvo padarytas siekiant laikytis „Bendrijos tarptautinių įsipareigojimų" Pasaulio prekybos organizacijai, Teisingumo Teismas argumentavo, kad suteikus

48 — Žr., pavyzdžiui, 2000 m. sausio 27 d. Sprendimą *BEUC prieš Komisiją* (T-256/97, Rink. p. II-101) ir 1996 m. birželio 5 d. Sprendimą *NMB France ir kt. prieš Komisiją* (T-162/94, Rink. p. II-427).

49 — T. y. Susitarimas dėl Bendrojo susitarimo dėl muitų ir prekybos VI straipsnio įgyvendinimo (OL L 336, 1994, p. 103).

50 — 1998 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Italija prieš Tarybą* (C-352/96, Rink. p. I-6937).

51 — Šie straipsniai nustatė, kad su trečiosiomis šalimis turi būti deramasi dėl tam tikrų kompensacinių pataisų, reikalingų dėl tam tikrų muitų mokesčių tarifų padidėjimo.

52 — Generalinio advokato J. Mischo išvada byloje *Italija prieš Tarybą* (C-352/96, nurodyta šios išvados 50 išnašoje, 24–25 punktai).

53 — Generalinio advokato F. G. Jacobs išvada byloje *Nyderlandai prieš Parlamentą* (C-377/98, Rink. p. I-7079).

54 — 55 punkte Teisingumo Teismas skirtingai ir naujai suformulavo direktyvos peržiūros dėl atitikties PPO teisei loginį pagrindimą: „(reikalavimas peržiūrėti) turėtų būti suprantamas kaip skirtas ne tiesiogiai Bendrijos savo tarptautinių įsipareigojimų pažeidimui, o direktyva valstybėms narėms nustatytam įpareigojimui pažeisti jų pačių įsipareigojimus pagal tarptautinę teisę <...>".

55 — Akivaizdus pavyzdys yra sprendimas *Portugalija prieš Tarybą* (C-149/96, nurodytas šios išvados 42 išnašoje). Žr. taip pat sprendimą *Nyderlandai prieš Tarybą* (C-301/97, nurodytas šios išvados 16 išnašoje).

tiesioginį veikimą DSB sprendimams galėtų būti susilpninta Bendrijos derybinė pozicija, siekiant surasti abiem ginčo pusėms priimtiną ginčo sprendimą [56].

71. Prieš šį sprendimą Pirmosios instancijos teismas priėjo panašios išvados *Chiquita* sprendime. Jis konstatavo, kad Komisijos reglamentas, nustatantis išsamias bananų importo į Bendriją įgyvendinimo taisykles, negali būti peržiūrimas dėl atitikties, *inter alia*, GATT XIII straipsniui (Nediskriminacinis kiekybinių apribojimų taikymo principas). GATT XIII straipsnis iš esmės yra bendro pobūdžio, skirtingai nuo išsamių, pavyzdžiui, Antidempingo kodekso, nuostatų. Be to, nors Bendrija, priimdama šį reglamentą, siekė laikytis savo įsipareigojimų PPO, ji neketino įgyvendinti PPO susitarimų taisyklių arba perkelti jų į Bendrijos teisę pusiausvyros tarp šio susitarimo šalių narių teisių ir įsipareigojimų išlaikymo prasme [57].

72. Pagal šį precedentą nelengva išskirti nuoseklias *Nakajima* doktrinos ribas [58]. Tačiau norėčiau pateikti keletą pastabų.

73. Pirma, dėl reikalavimo, kad teisės aktas turi įgyvendinti „konkretų" įsipareigojimą pagal GATT, pažymėčiau, kad, mano nuomone, šis reikalavimas nurodo tiesiog konkrečios GATT nuostatos arba konkrečios nuostatų grupės įgyvendinimą. Nesutikčiau su Pirmosios instancijos teismo išaiškinimu *Chiquita* sprendime, kad reikėtų atskirti „bendrojo" pobūdžio GATT nuostatas (toje byloje GATT XIII straipsnio įsipareigojimas nediskriminuojant taikyti kiekybinius apribojimus) nuo „konkretaus" pobūdžio nuostatų. Be to, kad atrodo labai sunku tokiu būdu nubrėžti nuoseklią liniją tarp įsipareigojimų rūšių (Pirmosios instancijos teismas nenurodė, kaip tai reikėtų padaryti), man atrodo, kad *Nakajima* išimties loginis pagrindas būtų taip pat taikomas ir įsipareigojimui, įgyvendintam Bendrijos teisėje, bet, pavyzdžiui, neapsiribojančiam vienintele konkrečia sritimi, kaip antai antidempingas.

74. Antra, pagrindinį sunkumą apibrėžiant *Nakajima* išimties taikymo apimtį sukelia nustatymas, kaip įvertinti, ar Bendrijos teisės

56 — 2005 m. kovo 1 d. Sprendimas *Van Parys* (C-377/02, Rink. p. I-1465, 51 punktas). Žr. taip pat 2001 m. gegužės 2 d. Teisingumo Teismo nutartį *OGT Fruchthandelsgesellschaft* (C-307/99, Rink. p. I-3159) ir 2001 m. kovo 20 d. Sprendimą *T. Port prieš Komisiją* (T-52/99, Rink. p. II-981, 44–60 punktai).

57 — 2005 m. vasario 3 d. Sprendimas *Chiquita* (T-19/01, Rink. p. II-315, 156-171 punktai). Žr. taip pat 1994 m. spalio 5 d. Sprendimą *Vokietija prieš Tarybą* (C-280/93, Rink. p. I-4973), kuriame generalinis advokatas C. Gulmann laikėsi nuomonės, jog „reikšminga <...> kad (*Fedtol ir Nakajima*) Teisingumo Teismas pagrindė (savo sprendimą peržiūrėti Bendrijos teisės aktus dėl atitikties PPO teisei) tuo, kad darant nuorodas į konkrečias GATT taisykles buvo sukuriamos konkrečios priežastys atlikti tokią peržiūrą" (147 punktas). Jo nuomone, kadangi toje byloje nagrinėjamame Bendrijos reglamente dėl bananų nebuvo padaryta tokių nuorodų į GATT, *Nakajima* išimtis nebuvo taikoma. Sprendimo 111 punkte Teisingumo Teismas priėjo prie tokios pačios išvados, nors jos ir neargumentavo.

58 — Žr. panašiai generalinio advokato A. Tizzano komentarus byloje *Van Parys* (nurodyta šios išvados 57 išnašoje, 84–105 punktai).

aktų leidėjo „ketinimas" priimant ginčijamą teisės aktą buvo įgyvendinti konkretų įsipareigojimą pagal GATT. Šiuo aspektu, nors iš pradžių patraukliai atrodytų šį testą aiškinti kaip reikalaujantį tiesiog teisės aktų leidėjo subjektyvaus ketinimo įvertinimo, mano nuomone, šis požiūris yra savaime klaidingas. Pirmiausia Teisingumo Teismui (o dar labiau asmenims, siekiantiems išsiaiškinti savo teisių apimtį) beveik neįmanoma būti tikram, koks buvo teisės aktų leidėjo subjektyvus ketinimas teisės akto priėmimo momentu. Nors atitinkamo teisės akto preambulė yra aiškus subjektyvaus ketinimo nurodymas, ne visais atvejais ji yra išsami: jei būtų taikomas subjektyvaus ketinimo testas, galima įsivaizduoti, kad būtų pateikiama neribotai daug įrodymų, tarp kurių ne visi galėtų būti laisvai prieinami visuomenei. Antra, pats Teisingumo Teismas pastaruoju metu nebuvo nuoseklus, vertindamas Bendrijos teisės aktų leidėjo subjektyvaus ketinimo tiesioginių įrodymų reikšmingumą. Taigi tokiose bylose kaip *Van Parys* jis atmetė *Nakajima* doktrinos taikymą tokiomis aplinkybėmis, kai Bendrijos teisės aktų leidėjo subjektyvus ketinimas, įtvirtintas preambulėje ir tuometinio Komisaro pastabose, buvo įgyvendinti įsipareigojimą PPO.

75. Dėl šių priežasčių būtų dirbtina ir prieštarautų teisiniam saugumui, jei būtų konstatuota, kad vienintelis *Nakajima* išimties taikymo testas yra teisės aktų leidėjo subjektyvus ketinimas[59]. Būtų geriau, jei įvertinimas apsiribotų Bendrijos teisės akto tikslu, pagristu visiškai objektyviu ginčijamos nuostatos aiškinimu. Nors nuoroda į teisės akto preambulę akivaizdžiai yra svarbus kriterijus šiuo aspektu, mano nuomone, aiški nuoroda į įsipareigojimo PPO įgyvendinimą preambulėje nėra nei sprendžiamoji (kaip matyti iš *Van Parys* bylos), nei būtina (priešingai Komisijos ir *Fonterra Logistics* argumentams).

76. Ypač, jei tokios nuorodos nėra preambulėje, *Nakajima* testas, mano nuomone, yra tenkinamas, jei lyginant, viena vertus, ginčijamos Bendrijos teisės nuostatos turinį ir, kita vertus, konkretų įsipareigojimą PPO, akivaizdu, kad ši nuostata iš tikrųjų įgyvendina arba perkelia į Bendrijos teisę įsipareigojimą PPO. Tokiu atveju pagal objektyvią analizę pakankamai aišku, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas pasirinko perkelti savo įsipareigojimus PPO į Bendrijos teisinę sistemą, o tai reiškia, kad Bendrijos teisės nuostata gali būti peržiūrima dėl atitikties PPO teisei.

59 — Papildyčiau, kad ši išvada analogiškai dera su požiūriu, kurio laikomasi vertinant ketinimą piktnaudžiavimo Bendrijos teise doktrinos kontekste: žr., pavyzdžiui, 1982 m. kovo 23 d. Sprendimą *Levin* (53/81, Rink. p. 1035) ir mano 2003 m. vasario 27 d. Išvadą *Akrich* (C-109/01, Rink. p. I-9607, 102 ir 174 punktai).

4. *Nakajima* taikymas šioje byloje

77. Taikant šį testą šioje byloje kyla klausimas, ar Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalies ir (arba) 35 straipsnio 2 dalies tikslas yra įgyvendinti Bendrijos teisėje GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktą ir Sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalį.

78. Akivaizdu, kad šie straipsniai sudaro dalį Bendrijos taisyklių, reglamentuojančių pieno produktų importą į Bendriją taikant sumažintus muitus, remiantis tarifų lengvatomis, išvardytomis su šia byla susijusiame CXL sąraše, kuris, kaip nurodyta Reglamento Nr. 2535/2001 preambulėje, buvo parengtas remiantis pagal GATT XXIV straipsnio 6 dalį vykusių derybų rezultatais [60]. Šia prasme matyti akivaizdi paralelė su byla *Italija prieš Tarybą*, C-352/96, kurią jau aptariau. Todėl, kaip ir toje byloje, matyti, kad Reglamentu Nr. 2535/2001 Bendrijoje įgyvendinamas pagal GATT XXIV straipsnio 6 dalį pasiektas susitarimas. Iš to išplaukia, kad dėl tų pačių priežasčių, kaip ir nurodytoje byloje, Bendrija, priimdama Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalį ir 35 straipsnio 2 dalį, ketino įgyvendinti savo įsipareigojimus PPO, ir todėl *Nakajima* išimtis turėtų būti pripažinta taikoma šioje byloje. Norėčiau pažymėti, kad nors šioje byloje yra ginčijamas ne GATT XXIV straipsnio 6 dalies, o kitų GATT nuostatų pažeidimas, sutinku su cituota generalinio advokato J. Mischo pastaba, kad tai nekeičia įvertinimo. Kontrolės apribojimas tik atitiktimi GATT XXIV straipsnio 6 daliai, mano nuomone, prilygtų netinkamam Bendrijos teisės aktų leidėjo objektyvaus tikslo priimti ginčijamus straipsnius įvertinimui ir sukeltų rimtą pavojų *Nakajima* išimties veiksmingumui šioje byloje.

79. Dėl šių priežasčių manau, kad Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis ir 35 straipsnio 2 dalis turi būti peržiūrimos dėl atitikties GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktui ir Sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 daliai.

5. GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktas

80. GATT XVII straipsnio 1 dalies a punktu kiekviena Susitariančioji Šalis „įsipareigoja, kad, jeigu ji įsteigia ar išlaiko valstybinę įmonę, kad ir kur ji būtų, arba suteikia įmonei, formaliai ar iš tikrųjų, išimtines ar ypatingas teises, tokia įmonė, pirkdama arba parduodama importo arba eksporto prekes,

60 — Žr. reglamento preambulės 4a konstatuojamąją dalį ir 24 straipsnio 1 dalį.

vadovaujasi bendrais nediskriminacinio režimo principais, kuriuos šis Susitarimas nustato valdžios priemonėms, veikiančioms privačių pardavėjų eksportą ar importą".

į Bendriją sviestą iš Naujosios Zelandijos [62]. Todėl, mano nuomone, Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis turėtų būti pripažinta negaliojanti dėl GATT XVII straipsnio 1 dalies a punkto pažeidimo.

82. Tačiau nemanau, kad šio reglamento 35 straipsnio 2 dalis pažeidžia šią nuostatą. Skirtingai nuo 25 straipsnio 1 dalies, pačiu šiuo straipsniu *Fonterra Group* neleidžiama, suteikiant jai išimtinę teisę, savo veiksmais diskriminuoti, bet apsiribojama nustatymu, kad paraiškos importo licencijoms gauti turi būti teikiamos Jungtinėje Karalystėje.

81. Dėl 25 straipsnio 1 dalies pažymėčiau, kad šioje byloje dėl jau mano išaiškintų priežasčių akivaizdu, jog Komisijos sukurtas sviesto iš Naujosios Zelandijos importo režimas iš tikrųjų suteikia *Fonterra group* išimtinę teisę importuoti šį sviestą į Bendriją. Taip pat akivaizdu, jog dėl panašių priežasčių, kurias aptariau Bendrijos teisės nediskriminavimo principo kontekste, Komisija neužtikrino, kad *Fonterra group* veiktų nediskriminuodama XVII straipsnio 1 dalies a punkto prasme. Ypač pasiremčiau šio straipsnio b punktu, kuris sukonkretina, kad „šios straipsnio dalies a punkto nuostatos yra suprantamos taip, kad tokios įmonės <...> kitų Susitariančiųjų Šalių įmonėms suteikia adekvačią galimybę, esant tradicinei verslo praktikai, konkuruoti dėl dalyvavimo tokioje prekyboje" [61]. Pakanka pažymėti, kad šioje byloje joks kitas subjektas neturi jokios galimybės konkuruoti dėl teisės importuoti

6. GATT sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalis

83. GATT sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalis numato, kad „importo licencijos išdavimo taisyklės turi būti neutralios ir administruojamos tinkamai bei nešališkai". Šiuo aspektu PPO Apeliacinis komitetas konstatavo, kad Sutartis reglamentuoja ne pačias importo licencijų

61 — Išsamiau šiuo klausimu žr. Apeliacinio komiteto pranešimą „Kanada – Kviečių eksportas ir grūdų importas", WT/DS276/AB/R, 2004.

62 — Išsamiau šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, Kolegijos pranešimą „Korėja – Įvairios priemonės jautienai", WT/DS161/R, WT/DS169/R, 2000.

išdavimo taisykles, tačiau tvarką, pagal kurią jos turi būti taikomos ir administruojamos [63]. Tarp atvejų, kurie buvo pripažinti susiję su „taisyklėmis", o ne tvarka, pavyzdžių yra skirtingos licencijavimo sistemos taikymas tam tikroms narėms [64], taip pat priemonės, pagal kurias skirstant licencijas pirmenybė buvo suteikiama importuotojams, kurie taip pat buvo ir eksportuotojai [65]. Nors kai kuriais atvejais šį atskyrimą gali būti sudėtinga pritaikyti, šioje byloje man atrodo, kad tiek Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis, tiek 35 straipsnio 2 dalis turi būti laikomos „taisyklėmis", reglamentuojančiomis importą į Bendriją, o ne tik šių taisyklių administravimo tvarką. Todėl manau, kad šie straipsniai nepažeidžia Sutarties dėl importo licencijos išdavimo tvarkos 1 straipsnio 3 dalies.

D — *Veikimas laiko atžvilgiu*

84. Kaip aišku iš to, kas išdėstyta, mano nuomone, tiek Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis, tiek 35 straipsnio 2 dalis prieštarauja Bendrijos teisei ir todėl turi būti pripažintos negaliojančios. Galiausiai reikia apsvarstyti tokios išvados veikimą laiko atžvilgiu. Kaip nuolat pripažindavo Teisingumo Teismas, EB 231 straipsnio 2 dalies taikymas pagal analogiją bylose dėl prejudicinio sprendimo leidžia jam nuspręsti, kai tai pateisinama dėl teisinio saugumo imperatyvo, koks pripažintų negaliojančių Bendrijos teisės nuostatų konkretus veikimas turi išlikti [66].

85. Kalbant apie Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalį, ypač reikalavimą turėti IMA 1 sertifikatą pateikiant paraišką sviesto iš Naujosios Zelandijos importo licencijai gauti, akivaizdu, kad staigus šio reikalavimo pašalinimas turėtų nepageidaujamų pasekmių importo režimo saugumui ir produktų kokybės užtikrinimui. Todėl, mano nuomone, šio straipsnio veikimas turi būti išlaikytas, kol įsigalios Komisijos priimta pakeičianti nuostata, kuri nepažeidžia Bendrijos teisės nuostatų dėl nediskriminavimo ir konkurencijos. Tačiau dėl Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalies nematau priežasčių, kodėl šios nuostatos veikimas laiko atžvilgiu turėtų būti apribotas. Šios nuostatos panaikinimo pasekmė būtų tokia, kad kaip ir kitų produktų, kuriems reikalingas IMA 1 serti-

63 — Apeliacinio Komiteto pranešimas „Europos Bendrijos – Bananų importo, pardavimo ir distribucijos režimas", WT/DS27/AB/R, 1997, 196 punktas *et seq.*

64 — Ten pat.

65 — Kolegijos pranešimas „Europos Bendrijos – priemonės turinčios įtakos tam tikrų paukštienos produktų importui", WT/DS699/R, 1998, 254 punktas.

66 — Žr., pavyzdžiui, 1985 m. vasario 27 d. Sprendimą *Société de Produits de Maïs prieš Administration des Douanes* (112/83, Rink. p. 719, 16–18 punktai); 1992 m. kovo 10 d. Sprendimą *R prieš Lomas* (C-38/90 ir C-151/90, Rink. p. I-1781, 23 punktas) ir 2001 m. lapkričio 8 d. Sprendimą *Silos e Mangimi Martini SpA* (C-228/99, Rink. p. I-8401, 35 punktas).

fikatas, atveju paraiškos importo licencijoms gauti galės būti pateikiamos bet kurios valstybės narės licencijų išdavimo institucijoms. Tai, kad Jungtinės Karalystės licencijų išdavimo institucija pagal Reglamento Nr. 2535/2001 35 straipsnio 2 dalį ir 38 straipsnį turi tam tikrų papildomų IMA 1 sertifikatų monitoringo įpareigojimų statistiniais tikslais, mano nuomone, nėra pakankamai rimtas pagrindas šiai išvadai pakeisti. Be to, atrodo, jei licencijų išdavimo institucijos bendradarbiautų, Jungtinės Karalystės institucijai nebūtų neišvengiamų kliūčių tęsti šią užduotį.

V — Išvada

86. Dėl aptartų priežasčių manau, kad Teisingumo Teismas turėtų į *Verwaltungsgericht* pateiktus klausimus atsakyti taip:

1. Komisijos reglamento (EB) Nr. 2535/2001, nustatančio išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1255/1999 taikymo taisykles dėl pieno bei pieno produktų importo tvarkos ir tarifinių kvotų atidarymo (Reglamentas Nr. 2535/2001), 25 straipsnio 1 dalis ir 35 straipsnio 2 dalis negalioja.

2. Reglamento Nr. 2535/2001 25 straipsnio 1 dalis veikia toliau, kol įsigalioja pakeičianti nuostata, kuri nepažeidžia Bendrijos nuostatų dėl nediskriminavimo ir konkurencijos.