ĢENERĀLADVOKĀTA M. POJAREŠA MADURU [*M. POIARES MADURO*] SECINĀJUMI, sniegti 2006. gada 30. martā [1]

1. Vai ar EKL 28. pantu ir saderīgi tādi valsts noteikumi, kas sasaldētas maizes, kas ir ražota, izmantojot *bake-off* metodi, tirdzniecību pakļauj iepriekšējas atļaujas saņemšanai, kāda paredzēta noteikumos par maiznīcu darbību? Šāds pamatā ir *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* (Janinas [*Ioannina*] Pirmās instances administratīvās tiesas) (Grieķija) jautājums, ko tā šajās apvienotajās lietās uzdeva Tiesai.

2. Šie lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu no jauna piesaista Tiesas uzmanību judikatūras attīstībai, kas tika pieņemta spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard* [2] par preču brīvu apriti. Teorētiski šī attīstība balstās uz stingra pamata [3]. Bet praksē ir izrādījies, ka tās piemērošana rada nozīmīgas grūtības. To apliecina arī šīs lietas.

I — Tiesiskie un faktiskie apstākļi

3. Šobrīd Grieķijā tiesisko regulējumu par maizes ceptuvju un, vispārīgāk, maiznīcu izveidošanas un darbības nosacījumiem paredz 1934. gada 13. septembra Prezidenta dekrēts Nr. 25.8 (*FEK A'* 309). Tas nosaka iepriekšēju procedūru jebkāda veida maiznīcas izveidošanas un darbības atļaujas piešķiršanai un definē būvniecības un aprīkojuma nosacījumus, kas ir jāizpilda, lai saņemtu šo atļauju. Precīzāk šos noteikumus nosaka Likums Nr. 726/1977 (*FEK A'* 316), kas groza un papildina spēkā esošos tiesību aktus attiecībā uz maiznīcām un maizes pārdošanas punktiem. Tā 16. pants paredz, ka "maiznīcas vai maizes pārdošanas punkta izveidošanai un darbībai ir vajadzīga iepriekšēja atļauja, ko izsniedz kompetentais prefekts pēc tam, kad tas ir pārbaudījis, ka ir tikušas apmierinātas visas šajā likumā izvirzītās prasības". Likuma Nr. 2065/1992 (*FEK A'* 113) 65. panta nozīmē "maiznīca" ir jāsaprot "kā stabila konstrukcija, kas neatkarīgi no tās kapacitātes ir īpaši iekārtota un aprīkota maizes, maizes izstrādājumu vispār un citu no miltiem pagatavojamo pārtikas produktu (izņemot makaronus) ražošanai, kā arī ēdienu un citu sabiedrībai paredzētu kulinārijas izstrādājumu cepšanai". Preziden-

1 — Oriģinālvaloda — portugāļu.

2 — 1993. gada 24. novembra spriedums apvienotajās lietās C-267/91 un C-268/91 (*Recueil*, I-6097. lpp.).

3 — Šajā sakarā skat.: Joliet, R. La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence, *Journal des tribunaux — Droit européen*, 1994, 145. lpp.

ta Dekrēts Nr. 369/1992 (*FEK A'* 186), kas ir pieņemts, pamatojoties uz šiem noteikumiem, nosaka procedūru un dokumentus, kas ir vajadzīgi iepriekšējās atļaujas piešķiršanai maiznīcas vai maizes pārdošanas punkta izveidošanai un darbībai, un izvirza detalizētus nosacījumus, kas ir piemērojami maizes izstrādājumu iepakošanai.

4. Grieķijas Attīstības ministrijas apkārtrakstā, kas pieņemts 2001. gadā un nosūtīts kompetentajiem dienestiem, ir precizēts, ka krāšņu, kas ir paredzētas sasaldētās maizes vai mīklas cepšanai, lietošana maizes pārdošanas iestādēs ir maizes ražošanas procesa daļa. Attiecīgi, lai šādas krāsnis izmantotu, ieinteresētajām personām jābūt maiznīcas darbības atļaujai. Iepazinusies ar šo apkārtrakstu, *Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon* (Janinas prefektūras administrācija, turpmāk tekstā — "prefektūras administrācija") nolēma veikt pārbaudes pārtikas lielveikalos *Trofo Super-Markets AE* un *Carrefour-Marinopoulos AE*. Konstatējot maizes pārdošanas punktu un sasaldētās maizes cepšanas krāšņu, kam nav bijis tiesību aktos paredzēto maiznīcas darbības atļauju, esamību un izmantošanu, šī administrācija ar diviem 2001. gada 27. novembrī pieņemtiem lēmumiem lika pārtraukt šo maizes krāšņu izmantošanu, kas darbojās šajos abos lielveikalos.

5. Abi minētie uzņēmumi iesniedzējtiesā cēla prasību par šo lēmumu atcelšanu. Šie uzņēmumi cita starpā apgalvo, ka valsts tiesību akti, kādus ieviesa Grieķijas iestādes, ir pasākums ar importa kvantitatīvajiem ierobežojumiem līdzvērtīgu iedarbību, kas ir nesaderīgs ar EKL 28. pantā noteikto aizliegumu. Turklāt tie vērš iesniedzējtiesas uzmanību uz faktu, ka Grieķijas maizes ražotāju savienība iesniedza sūdzību Eiropas Kopienu Komisijā, lai tā konstatētu, ka, atļaujot pārdot *bake-off* produktus tikai maiznīcās, Grieķijas tiesību akti rada nepamatotus šķēršļus šo produktu importam un tirdzniecībai Grieķijā. Ir jāatzīmē, ka Komisija reaģēja uz šo sūdzību, jo tā uzsāka tiesvedību par valsts pienākumu neizpildi, pamatojoties uz EKL 226. pantu, kā rezultātā 2004. gada 7. jūlijā tā nosūtīja Grieķijas Republikai argumentētu atzinumu un uzaicināja šo dalībvalsti turpmāk *bake-off* produktiem nepiemērot nosacījumus, kas paredzēti valsts tiesību aktos par maiznīcu darbību. Šīs procedūras rezultātā tika uzsākta tiesvedība Tiesā [4].

6. Šādā kontekstā *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Vai [iesniedzējtiesas lēmuma iepriekš minētajā pamatojumā norādītā] iepriek-

4 — Vēl izskatīšanā esošā lieta C-82/05 Komisija/Grieķija, kurā notika ar šīm lietām apvienota tiesas sēde.

šējā atļauja, kas ir vajadzīga *bake-off* produktu pārdošanai, ir pasākums, kas ir līdzvērtīgs kvantitatīvam ierobežojumam EKL 28. panta nozīmē?

2) Ja atbilde ir apstiprinoša, vai iepriekšējās atļaujas esamībai, kam ir pakļauta maiznīcas darbības veikšana, ir vienīgi kvalitatīvs mērķis tādā ziņā, ka ar to nosaka vienkāršu kvalitatīvu iedalījumu attiecībā uz pārdodamās maizes īpašībām (tās smaržu, garšu, krāsu un garozas izskatu) un uztura vērtību (2002. gada 5. novembra spriedums lietā C-325/00 Komisija/Vācija, *Recueil*, I-9977. lpp.), vai arī tās mērķis ir aizsargāt patērētājus un sabiedrības veselību pret visām iespējamām kvalitātes izmaiņām (Grieķijas Valsts padomes spriedums 3852/2002)?

3) Ņemot vērā, ka minētais ierobežojums bez atšķirībām attiecas uz visiem gan vietējiem, gan arī Kopienas *bake-off* produktiem, vai šim jautājumam ir saistība ar Kopienu tiesībām un vai šis ierobežojums ir tāds, kas tieši vai netieši, faktiski vai iespējami var ietekmēt šo produktu tirdzniecību dalībvalstu starpā?"

II — Vērtējums

A — *Importa ierobežojumu esamība*

7. Savā pirmajā un trešajā prejudiciālajā jautājumā, kuri ir jāizskata kopā, iesniedzējtiesa pamatā jautā Tiesai, vai dalībvalsts regulējums, kuram atbilstoši *bake-off* tipa sasaldētu maizes izstrādājumu pārdošanai ir piemērojamas prasības par iepriekšējas atļaujas saņemšanu, ir pasākums ar kvantitatīvam ierobežojumam līdzvērtīgu iedarbību EKL 28. panta nozīmē.

8. Tiesas judikatūrā noteikti ir iespējams atrast nepieciešamos materiālus tam, lai atbildētu uz šiem jautājumiem. Tomēr praksē ir grūti noliegt, ka šīs judikatūras piemērošana rada neskaidrības. Šīs lietas dod labu iespēju precizēt pastāvošo judikatūru.

1) Tradicionālā pieeja

9. Tā kā nav kopēju vai saskaņotu noteikumu par maizes un citu maizes izstrādājumu ražošanu un tirdzniecību, ir noteikts, ka "dalībvalstīm savā teritorijā jāpieņem visi

noteikumi attiecībā uz šo produktu sastāvu, ražošanu un tirdzniecību tiktāl, ciktāl tie nerada diskrimināciju pret importētajiem izstrādājumiem un netraucē šo produktu importu no citām dalībvalstīm" [5]. Šādi tiek atzīta dalībvalstu rīcības brīvība šajā jomā. Tāpēc tās ir tiesīgas paredzēt, ka maizes un citu maizes produktu tirdzniecība ir pakļauta iepriekšējas atļaujas saņemšanai, lai pārbaudītu, vai tiek ievērotas ražošanas normas un patērētāju aizsardzība. Tomēr šo kompetenci nevar īstenot bez ierobežojumiem. Tā cita starpā izriet no pienākuma ievērot pamatbrīvības, kas nostiprinātas EK līgumā un kuras ietver arī preču brīvu apriti. Šāda brīvība cita starpā garantē, ka saskaņā ar EKL 28. pantu "dalībvalstu starpā ir aizliegti importa kvantitatīvie ierobežojumi un citi pasākumi ar līdzvērtīgu iedarbību."

10. Tradicionāli ir noteikts, ka kvantitatīvajiem ierobežojumiem līdzvērtīgs pasākums ir jebkuri valsts pasākumi, kas tieši vai netieši, faktiski vai iespējami varētu traucēt Kopienas iekšējo tirdzniecību [6].

11. Turklāt no *Cassis de Dijon* judikatūras izriet, ka, nepastāvot harmonizētai sistēmai, valsts pasākumi, kas vienādi piemērojami valsts izstrādājumiem un precēm, kas ievestas no citām dalībvalstīm, var radīt ierobežojumus brīvai preču apritei [7]. No lietas materiāliem skaidri izriet, ka prasībai par iepriekšēju atļauju, kas šajā gadījumā tiek apstrīdēta pamata lietās, ir vienādi piemērojama pasākuma raksturs.

12. Tomēr ir vēl jāatbild uz jautājumu, vai šāds pasākums ir iekļaujams valsts pasākumu kategorijā attiecībā uz preču īpašībām vai arī tas ietilpst pasākumu kategorijā, kas atbilst pārdošanas veidiem. Kopš sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* pieņemšanas valsts pasākumu, kas ierobežo vai aizliedz "dažus pārdošanas veidus", piemērošana precēm, kas ievestas no citām dalībvalstīm, nav pakļauta EKL 28. pantā noteiktajam aizliegumam tiktāl, ciktāl šie valsts pasākumi "attiecas uz visiem attiecīgajiem uzņēmējiem, kuri darbojas valsts teritorijā, un ja to juridiskā un faktiskā ietekme uz attiecīgās valsts un citu dalībvalstu izcelsmes ražojumu tirdzniecību ir vienāda" [8].

13. Šajā spriedumā, kā arī vēlākajā judikatūrā Tiesa nav sniegusi precīzu jēdziena

5 — 1994. gada 14. jūlija spriedums lietā C-17/93 *Van der Veldt* (*Recueil*, I-3537. lpp., 10. punkts).

6 — 11. punkts iepriekš 2. zemsvītras piezīmē minētajā spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard*, kura pamats atrodams 1974. gada 11. jūlija spriedumā lietā 8/74 *Dassonville* (*Recueil*, 837. lpp., 5. punkts).

7 — 1979. gada 20. februāra spriedums lietā 120/78 *Rewe-Zentral* (*Recueil*, 649. lpp.).

8 — Iepriekš 2. zemsvītras piezīmē minētā sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* 16. punkts.

"pārdošanas veids" definīciju. Tā tomēr secīgos spriedumos ir izveidojusi neizsmeļošu pasākumu sarakstu, kas iekļaujas šajā kategorijā [9]. Tajā tādējādi iekļauts regulējums, kas cita starpā nosaka pārdošanas veidus un metodes [10], kā arī preču pārdošanas laika un vietas apstākļus [11]. Savukārt šāda kvalifikācija tika noraidīta regulējumam, kas, kaut gan šķita, ka attiecās uz pārdošanas veidiem, tomēr patiesībā attiecās uz preces īpašībām [12]. Tādējādi EKL 28. pants iestājas pret tādu tiesisko regulējumu, kas uzliek pienākumu saņemt iepriekšēju atļauju tam, lai varētu pārdot preces vai veikt ekonomisku darbību, pakļaujot šo atļauju saņemšanu atsevišķu noteikumu ievērošanai, kas attiecas uz preces īpašībām [13].

14. Iestāde, kas ir atbildētāja pamata lietā, kā arī Grieķijas valdība apgalvo, ka tāds regulējums, kas maizes un citu maizes izstrādājumu pārdošanai pieprasa iepriekšēju atļauju, kāda nepieciešama maiznīcu darbībai, ir "pārdošanas veids".

15. Manuprāt, šāda kvalifikācija ir nepareiza. Protams, pamata lietā apstrīdētais valsts tiesiskais regulējums attiecas uz maiznīcām un citiem maizes tirdzniecības punktiem. No šo noteikumu izvērtēšanas tomēr izriet, ka to mērķis ir noteikt ražošanas un sagatavošanas nosacījumus, kādiem ir jāatbilst šiem produktiem. Maiznīcas darbības atļaujas saņemšana ir pakļauta nosacījumiem, ka tiek ievērots noteikts ražošanas process un ka ir iekārtots piemērots aprīkojums. Šajā gadījumā Grieķijas iestādes pamata lietā precīzi norāda to, ka nav izpildīti daži nosacījumi izstrādājumu sagatavošanai laišanai pārdošanā, tādi kā prasība, lai attiecīgajā telpā būtu maizes mīcīšanas telpa, miltu noliktava vai miltu sijāšanas ierīce. Tas ir neapstrīdami, ka šie nosacījumi ir ražošanas procesa daļa un tādējādi attiecas uz pārdošanai paredzēto *bake-off* produktu raksturīgām īpašībām [14]. Attiecīgo noteikumu piemērošanas rezultātā tiek liegta *bake-off* tipa maizes pārdošana citos pārdošanas punktos, atskaitot maiznīcas, pamatojoties uz to, ka šīs maizes *īpašības* ir tādas, ka to iepriekš apcep pārdošanas punktā. No tā izriet, ka apstrīdētais tiesiskais regulējums — kā tas ir piemērots šajās abās lietās — nevar tikt

9 — Piemēra dēļ skat. pārskatu, kādu secinājumu lietā *Morellato* 18. punktā sniedzis ģenerāladvokāts Ruiss-Harabo Kolomers [*Ruiz-Jarabo Colomer*] (2003. gada 18. septembra spriedums lietā C-416/00, *Recueil*, I-9343. lpp.) vai pārskatu, kādu secinājumu lietā *Deutscher Apothekerverband* 61. un nākamajos punktos sniegusi ģenerāladvokāte Štiksa-Hakla [*Stix-Hackl*] (2003. gada 11. decembra spriedums lietā C-322/01, *Recueil*, I-14887. lpp.).

10 — Skat. arī 1995. gada 9. februāra spriedumu lietā C-412/93 *Leclerc-Siplec* (*Recueil*, I-179. lpp., 22. punkts) un 1999. gada 28. oktobra spriedumu lietā C-6/98 *ARD* (*Recueil*, I-7599. lpp. 46. punkts).

11 — Šajā sakarā skat. 1994. gada 2. jūnija spriedumu apvienotajās lietās C-401/92 un C-402/92 *Tankstation 't Heukske* un *Boermans* (*Recueil*, I-2199. lpp., 14. punkts) un 1995. gada 29. jūnija spriedumu lietā C-391/92 Komisija/Grieķija (*Recueil*, I-1621. lpp., 15. punkts).

12 — Šajā sakarā skat. 1995. gada 6. jūlija spriedumu lietā C-470/93 *Mars* (*Recueil*, I-1923. lpp., 13. punkts) un 1997. gada 26. jūnija spriedumu lietā C-368/95 *Familiapress* (*Recueil*, I-3689. lpp., 11. punkts).

13 — Skat. arī 1998. gada 14. jūlija spriedumu lietā C-389/96 *Aher-Waggon* (*Recueil*, I-4473. lpp., 18. punkts) un 2002. gada 22. janvāra spriedums lietā C-390/99 *Canal Satélite Digital* (*Recueil*, I-607. lpp., 29. punkts).

14 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētajā spriedumā lietā *Morellato* (32. punkts) Tiesa šai ziņā norāda, ka šāda veida izstrādājums varēja importēt, kaut gan "to ražošanas process vēl nebija pabeigts".

uzskatīts par "pārdošanas veidu" Tiesas judikatūras nozīmē.

16. Šādu secinājumu neapstrīd prefektūras administrācijas un Grieķijas valdības izvirzītie salīdzinājumi. Spriedums lietā *Gauchard*[15], kuru minēja šie lietas dalībnieki, attiecās uz atļauju attiecībā uz tirdzniecības telpu atvēršanu vai paplašināšanu, kas ir lielākas par noteiktu platību. Šajā lietā runa bija tikai par tirdzniecības telpu izvietojumu. Šāds valsts tiesiskais regulējums acīmredzot nevar izraisīt pārdošanai paredzēto preču izmaiņas vai tieši ietekmēt pieeju importēto preču tirgum. Turklāt šajā spriedumā Tiesa nosprieda, ka šādu tiesisko regulējumu principā ir jāizvērtē, atsaucoties vienīgi uz brīvības veikt uzņēmējdarbību principu[16]. Pretēji tam šeit izskatāmajās lietās attiecīgā atļauja tieši skāra tādu izstrādājumu, kurus bija paredzēts laist pārdošanā, ražošanas nosacījumus. Tātad tiek tieši skarta šāda veida izstrādājumu, kuru izcelsme ir citās valstīs, nokļūšana valsts tirgū. Tādējādi šāds salīdzinājums izrādās neatbilstošs.

17. Tie paši lietas dalībnieki atsaucas arī uz iepriekš minēto Tiesas 1995. gada 29. jūnija spriedumu lietā Komisija/Grieķija. Šis spriedums attiecas uz tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru zīdaiņu uzturam paredzēta apstrādāta piena pārdošana atļauta vienīgi aptiekās. Tiesas vērtējumā šis tiesiskais regulējums "*tikai ierobežo attiecīgo izstrādājumu pārdošanas vietas, reglamentējot to tirdzniecību*"[17]. Tā kā šie noteikumi nenosaka īpašas prasības attiecībā uz pašām precēm, tad Tiesa tos raksturo kā "komercdarbības vispārējās politikas valsts pasākumu"[18]. Šajās lietās apstrīdētais Grieķijas tiesiskais regulējums tieši skar pārdošanai paredzēto *bake-off* produktu sagatavošanas nosacījumus un ražošanas procesu. To tātad nevar uzskatīt par regulējumu attiecībā uz pārdošanas vietām.

18. Attiecībā uz spriedumu lietā *CIA Security International*[19], kuru arī minēja lietas dalībnieki, tajā vienīgi tika atzīts tas, ka noteikums, saskaņā ar kuru apsardzes uzņēmumu nevar vadīt bez Iekšlietu ministrijas atļaujas, tieši neattiecas uz *preču* brīvu apriti tad, "ja šis noteikums izvirza nosacījumu, lai uzņēmums varētu tikt dibināts un veikt darbību kā apsardzes uzņēmums"[20]. Šis spriedums nevar kalpot par atskaites punktu šajās lietās.

19. Nobeigumā puses iesaka novilkt paralēli starp šīm lietām un iepriekš minēto spriedumu lietā *Morellato*, pamatojoties uz to, ka tas attiecas uz tāda paša veida izstrādājumiem. Ir taisnība, ka šajā spriedumā Tiesa nosprieda, ka prasība par iepriekšēju iesaiņojumu, kādu dalībvalsts uzliek tam, lai

15 — 1987. gada 8. decembra spriedums lietā 20/87 (*Recueil*, 4879. lpp.).

16 — Tomēr, trūkstot jebkādam elementam, kas pārsniegtu vienīgi valsts kontekstu, šis princips šajā lietā nebūtu piemērojams.

17 — 20. punkts (mans izcēlums).

18 — 17. punkts.

19 — 1996. gada 30. aprīļa spriedums lietā C-194/94 (*Recueil*, I-2201. lpp.).

20 — 58. punkts.

varētu pārdot maizi, kas iegūta, pabeidzot daļēji izceptas maizes cepšanas procesu šajā dalībvalstī, var principā būt ārpus EKL 28. panta piemērošanas jomas. Tomēr šāds lēmums pilnībā izrietēja no īpašiem un tikai uz šo lietu attiecināmiem apsvērumiem [21]. Noteicošais elements risinājumam, kas pieņemts lietā *Morellato*, ir fakts, ka prasību, kādas izvirzīja apstrīdētais Itālijas tiesiskais regulējums, ievērošana attiecībā uz iesaiņojumu neuzlika pienākumu pārveidot vai piemērot šo izstrādājumu, pirms to pārdeva valstī, kurā tas tika importēts [22]. Šīs prasības attiecās tikai uz tādas maizes pārdošanu, kas tika iegūta, pabeidzot iepriekš aizsāktu maizes cepšanu [23]. Tieši pretēji, attiecīgajā Grieķijas tiesiskajā regulējumā izvirzītie nosacījumi attiecas tieši uz maizes ražošanas un cepšanas beigu procesu. Tas ietekmē izstrādājuma veidu, kas tiek laists pārdošanā. Šādos apstākļos ir grūti iedomāties, kā tiesiskais regulējums, kas ietver šādas prasības, var tikt izslēgts no EKL 28. panta piemērošanas jomas. Sprieduma lietā *Morellato* risinājums nav piemērojams šajās lietās. Ja šis spriedums var noderēt šādā kontekstā, tad tikai tāpēc, ka tas liecina par grūtībām dažos gadījumos piemērot atšķirības, kuras izstrādāja *Keck* un *Mithouard* judikatūra [24].

20. No šī vērtējuma izriet, ka visi minētie salīdzinājumi ar judikatūru ir jāuzskata par nepiemērojamiem. Pamata lietas apstākļos apstrīdētais tiesiskais regulējums attiecas uz valsts regulējumu par preču īpašībām. Jebkurā gadījumā, pat pieņemot, ka attiecīgais pasākums tiek kvalificēts par "pārdošanas veidu", tas neatbilst judikatūras izvirzītajām prasībām, lai to izslēgtu no EKL 28. panta piemērošanas jomas. Ir skaidrs, ka tas tiesiski un faktiski līdzīgā veidā neskar valsts preču un citu dalībvalstu izcelsmes preču pārdošanu.

21. *Bake-off* tipa maizei raksturīgi ir tas, ka tai jau ir veikti daži ražošanas etapi, piemēram, maizes mīcīšana un pirmā cepšana. Šādos apstākļos to pakļaut identiskām prasībām, kādas ir izvirzītas svaigas maizes ražošanai, acīmredzot radītu nevajadzīgas izmaksas, kas padarītu dārgāku un tātad grūtāku tās pārdošanu. Turklāt šīs papildu izmaksas īpaši attiecas uz sasaldētiem produktiem, kas pēc to veida ir paredzēti uzglabāšanai un transportēšanai, tostarp no citām dalībvalstīm [25]. Tā rezultātā, manuprāt, ir skaidrs, ka apstrīdētais tiesiskais regulējums ir diskriminējošs attiecībā pret importētajiem produktiem un tādējādi ierobežo tirdzniecību Kopienā.

21 — Skat. ģenerāladvokāta Hēlhuda [*Geelhoed*] secinājumu lietā *Schwarz* 11. zemsvītras piezīmi, kurā pieņemta līdzīga interpretācija (2005. gada 24. novembra spriedums lietā C-366/04, Krājums, I-10139. lpp.).

22 — 34. un 35. punkts.

23 — *Ibidem*, 36. punkts.

24 — Skat. šo secinājumu 24. un turpmākos punktus.

25 — Pēc analoģijas skat. ģenerāladvokāta Ruisa-Harabo Kolomera 20. punktu secinājumos iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētājā lietā *Morellato*.

22. Lai mazinātu šāda secinājuma stingrību, Grieķijas valdība visbeidzot iesaka to, ka faktiski atļaujas netiek piešķirtas ar vienādiem nosacījumiem atkarībā no attiecīgo pārdošanas punktu veida. Šādai aizstāvības nostādei nevar piekrist. Pat pieņemot, ka šāda prakse tiek ievērota — par ko nekas neliecina —, ir jāatzīmē, ka tā nebalstās ne uz vienu konkrētu pamatu. Prasība par tiesisko drošību, ko aizsargā Kopienu tiesību sistēma, paredz, ka no valsts tiesiskā regulējuma izrietošajai tiesiskajai situācijai jābūt pietiekami precīzai un skaidrai, lai attiecīgie uzņēmēji varētu pārzināt savu tiesību un pienākumu apjomu [26]. Ja šī prasība netiek izpildīta, apgalvoto praksi nevar uzskatīt par apstrīdētā tiesiskā regulējuma attaisnojumu.

23. Šādos apstākļos uz pirmo un trešo jautājumu kopīgi ir jāatbild, ka tāds valsts tiesiskais regulējums, kāds tiek apstrīdēts pamata lietā un kurš *bake-off* tipa produktu pārdošanu pakļauj iepriekšējas atļaujas saņemšanai, kuru izsniedz pēc maiznīcas darbībai uzlikto prasību pārbaudes, ir pasākums ar kvantitātes ierobežojumam līdzvērtīgu iedarbību EKL 28. panta nozīmē

26 — 2005. gada 2. jūnija spriedums lietā C-136/03 *Dörr* un *Ünal* (Krājums, I-4759. lpp., 52. punkts).

2) Grūtības, kas saistītas ar sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* piemērošanu

24. Iepriekš veiktais vērtējums bija atbilstošs pieejai, kuru minētajā spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard* noteica Tiesa. Tomēr šīs pieejas piemērošana gandrīz neizbēgami izraisa šaubas attiecībā uz apstrīdētā valsts pasākuma kvalifikāciju. Tādējādi šajā jomā ir attīstījusies sarežģīta un elastīga judikatūra. Es uzskatu, ka tagad vajadzētu izvērtēt šo pieeju, atsaucoties uz vēlāko judikatūru. Turklāt šāds vērtējums dotu iespēju izveidot saskaņotu pieeju brīvas aprites ierobežojumiem.

25. Es tomēr gribētu precizēt, ka nekādā gadījumā te netiek apstrīdēta no sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* izrietošās judikatūras attīstība. Es tikai vēlos precizēt dažādos brīvas aprites ierobežojumu kritērijus un veikt vispārēju kopējo orientāciju tā, lai veicinātu vienkāršāku un pārliecinošāku pieeju šiem jautājumiem.

26. Vispirms ir jāatgādina, ka pēc minētā sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* Tiesai bija jāprecizē vairākas nianses izšķiršanas vienkāršībai, kas noteikta ar šo spriedumu.

27. Tādējādi ir iespējams, ka atsevišķi noteikumi, kuri šķietami pieder pārdošanas veidu kategorijai, tiek uzskatīti par noteikumiem attiecībā uz precēm. Tā tas, cita starpā, ir ar noteikumiem attiecībā uz reklāmu, ja šķiet, ka tie ietekmē precēm izvirzītos nosacījumus. Tādējādi iepriekš minētajā lietā *Mars* Tiesa nolēma, ka, "kaut gan bez izšķiršanas piemērojams visiem izstrādājumiem, tāds aizliegums kā tas, kurš tiek apstrīdēts pamata lietā un kas attiecas uz tādu preču laišanu dalībvalsts tirgū, kurām lietoti tādi paši reklāmas paziņojumi kā tie, kuri likumīgi izmantoti citās dalībvalstīs, var radīt šķēršļus tirdzniecībai Kopienā" [27]. Tā iemesls ir tas, ka šāds pasākums var "piespiest importētāju citādā veidā piemērot preces noformējumu attiecībā no tā pārdošanas vietas un tā rezultātā radīt papildu izdevumus iesaiņojumam un reklāmai" [28].

28. Pretēji tam noteikumi attiecībā uz preču iesaiņojumu, kurus spriedums lietā *Keck* un *Mithouard* ierindoja *a priori* starp noteikumiem attiecībā uz precēm, pēc individuālas izvērtēšanas tomēr tiek kvalificēti par "pārdošanas veidu". Par to liecina iepriekš minētais spriedums lietā *Morellato*, kurā Tiesa nolēma, ka "šajos gadījumos prasība par iepriekšēju iesaiņojumu, kas attiecas tikai uz tādas maizes tirdzniecību, kas radusies, pabeidzot cept daļēji izceptu maizi, principā nav pakļauta EKL 30. panta piemērošanas jomai ar noteikumu, ka tā patiesībā nav diskriminācija pret ievestajiem produktiem" [29]. Šķiet, ka tā balstījās uz faktu, ka prasība par iesaiņojumu un tātad par izstrādājuma pielāgošanu tika uzlikta tikai izstrādājuma pārdošanas beigu stadijā, kā rezultātā ievestā izstrādājuma nokļūšana valsts tirgū netika apstrīdēta [30].

29. Visbeidzot, Tiesa var atkāpties no sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard* noteiktās alternatīvas, lai veiktu vērtējumu, kas balstās tikai uz apstrīdētā tiesiskā regulējuma iezrobežojošajām sekām. Tā tika nospriests par Francijas tiesisko regulējumu, kas uzlika pienākumu uzņēmējiem, kas ieveda sēklas no citām dalībvalstīm, tās piegādāt centram, kuram bija ekskluzīva koncesija [31]. Citu piemēru sniedz spriedums attiecībā uz Zviedrijas atļauju sistēmu, kas attiecas uz alkoholisko dzērienu ievešanu un tirdzniecību [32].

30. Šādi risinājumi liecina par pragmatismu, kādu Tiesa piemēroja šajā jomā. Judikatūra spēja piemēroties katras lietas īpašajiem

27 — Iepriekš 12. zemsvītras piezīmē minētā sprieduma lietā *Mars* 13. punkts.

28 — *Ibidem*, 13. punkts.

29 — 36. punkts.

30 — Šajā sakarā skat. arī ģenerāladvokātes Štiksas-Haklas secinājumu iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētās lietas *Deutscher Apothekerverband* 77. punktu.

31 — 1994. gada 5. oktobra spriedums lietā C-323/93 *Centre d'insémination de la Crespelle* (*Recueil*, I-5077. lpp., 29. punkts).

32 — 1997. gada 23. oktobra spriedums lietā C-189/95 *Franzén* (*Recueil*, I-5909. lpp., 71. punkts).

apstākļiem un katrai ekonomiskajai situācijai, ar kuru tā saskārās. Tomēr šie risinājumi arī atklāj trīs nopietnus trūkumus, ar kuriem sastopas spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard* attīstītā pieeja.

31. Pirmkārt, kaut gan šajā spriedumā norādītās atšķirības tika pieņemtas, lai rastu skaidrību par būtību aizliegumiem, kādus paredz princips par brīvu preču apriti, faktiski šīs atšķirības radīja neskaidrības gan uzņēmējiem, gan Eiropas Kopienu iestādēm, gan dalībvalstīm. Dažos gadījumos ir grūti nošķirt pārdošanas veidu no noteikumiem par preces īpašībām tādēļ, ka tirdzniecības ierobežojumu pastāvēšana ir atkarīga no tiesiskā regulējuma piemērošanas veida un no tā konkrētajām sekām [33]. Citos gadījumos ir neiespējami valsts pasākumu pieskaitīt vienai vai otrai šai kategorijai, jo daudzveidība tiesiskajam regulējumam, kuru iespējams apstrīdēt, neiekļaujas tik ierobežojošā ietvarā [34].

32. Otrkārt, lai gan šīs judikatūras mērķis ir atvieglot principa par preču brīvu apriti piemērošanu, tās īstenošana izrādījās stipri sarežģīta. Šī sarežģītība izpaužas tostarp kā Tiesas tendence uzlikt valsts tiesai pienākumu noteikt attiecīgā tiesiskā regulējuma būtību un piemērojamību [35]. Šāds pienākums var izrādīties pārāk sarežģīts tiesai, kura ir lūgusi Tiesas palīdzību, lai atrisinātu lietu.

33. Treškārt, izrādījās, ka *Keck* un *Mithouard* judikatūra nav viegli transponējama uz pārējām brīvas aprites jomām. Faktiski Tiesa savā judikatūrā attiecībā uz pārējām brīvībām nekad nav piemērojusi "pārdošanas veida" kvalifikāciju. Šajā gadījumā tā aprobežojas vispārēji uzskatīt par brīvas aprites ierobežojumiem "visus pasākumus, kas aizliedz, aptur vai padara mazāk pievilcīgu šīs brīvības izmantošanu" [36]. Šī atšķirīgā pieeja rada problēmu par judikatūras konsekvenci. Šī problēma šķiet vēl nozīmīgāka tāpēc, ka zināms skaits valsts pasākumu, kas nodoti izskatīšanai Tiesā, no preču brīvas aprites perspektīvas var arī tikt uzskatīti par pārējo aprites brīvību ierobežojumiem [37].

33 — Šajā sakarā skat. ģenerāladvokāta Džeikobsa [*Jacobs*] secinājumu iepriekš 10. zemsvītras piezīmē minētajā lietā *Leclerc-Siplec* 38. punktu. Skat. arī: Waetherill, S., After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification, *Common Market Law Review*, 1996, 885. lpp.

34 — Šajā sakarā skat.: Picod, F., La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, 169. lpp.

35 — Šajā sakarā nozīmīgs, piemēram, ir 1997. gada 9. jūlija spriedums apvienotajās lietās no C-34/95 līdz C-36/95 *De Agostini* un *TV-Shop* (*Recueil*, I-3843. lpp.); iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētais 2003. gada 18. septembra spriedums lietā *Morellato* un 2005. gada 26. maija spriedums lietā C-20/03 *Burmanjer* u.c. (Krājums, I-4133. lpp.).

36 — Kā jaunāko skat. 2004. gada 5. oktobra spriedumu lietā C-442/02 *CaixaBank France* (Krājums, I-8961. lpp., 11. punkts), šis formulējums ir cēlies no 1995. gada 30. novembra sprieduma lietā C-55/94 *Gebhard* (*Recueil*, I-4165. lpp., 37. punkts).

37 — Šajā sakarā skat. 1996. gada 20. jūnija spriedumu apvienotajās lietās no C-418/93 līdz C-421/93, no C-460/93 līdz C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 un C-332/94 *Semeraro Casa Uno* u.c. (*Recueil*, I-2975. lpp.), kā arī 1998. gada 20. aprīļa spriedumus lietās C-120/95 *Decker* (*Recueil*, I-1831. lpp.) un C-158/96 *Kholl* (*Recueil*, I-1931. lpp.), kurās ģenerāladvokāts Tezauro [*Tesauro*] sniedza kopējus secinājumus.

34. No iepriekš minētā izriet, ka, kaut arī *Keck* un *Mithouard* judikatūra ir izstrādāta, lai ierobežotu prasību daudzumu un samazinātu pārmērības, kas radušās no principa par preču brīvu apriti piemērošanas, tā palielina jautājumu skaitu attiecībā uz precīzām minētā principa kontūrām.

35. Vai tādēļ ir jāatsakās no šīs judikatūras? Es tā nedomāju. Tomēr tā ir jāprecizē, it īpaši ņemot vērā judikatūru, kāda izstrādāta pārējās brīvas aprites jomās.

36. Būtisku jautājumu uzdeva ģenerāladvokāts Tezauro savu secinājumu lietā *Hünermund* u.c. sākumā [38]:

"Vai EKL 30. pants ir noteikums par tirdzniecības liberalizāciju Kopienā vai arī tas ir vispārīgāks noteikums, kura mērķis ir veicināt brīvu tirdzniecību katrā dalībvalstī?"

37. Šajā sakarā Tiesa iepriekš minētajā spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard* atgādināja, ka EKL 28. pants nav piemērots pamats uzņēmēju prasībām, lai "apstrīdētu jebkādu tiesisko regulējumu, kas izpaužas kā to tirdzniecības brīvības ierobežojums pat tad, ja tas nav vērsts uz citu dalībvalstu izcelsmes precēm" [39]. Kopienu pilsoņi nevar no šiem noteikumiem atvasināt sev absolūtas garantijas ekonomiskajai vai tirdzniecības brīvībai. EK līguma noteikumu par preču brīvu apriti mērķis ir garantēt valsts tirgu atvēršanu, sniedzot ražotājiem un patērētājiem iespēju pilnībā izmantot Kopienu iekšējā tirgus priekšrocības, nevis atbalstīt valstu ekonomiku vispārēju deregulāciju.

38. Neapšaubāmi ir taisnība, ka valsts tirgus atvēršana, ko uzliek Kopienu noteikumi par brīvu apriti, dažos gadījumos var novest pie valsts ekonomikas liberalizācijas. Iemesls tam ir tas, ka bieži ir grūti atšķirt pasākumu, kura mērķis ir aizsargāt valsts uzņēmējus no ārējās konkurences, no pasākuma, kas aizsargā dažus uzņēmējus, kas darbojas valsts tirgū, no jebkādas iespējamās konkurences šajā tirgū. Tādējādi valsts pasākums, kurš aizsargā dažus valsts uzņēmējus no iekšējās konkurences, daudzkārt tos aizsargā arī no ārējās konkurences. Tā rezultātā dažus pasākumus, kurus uzskata par tādiem, kas aizskar ekonomiskās darbības brīvību valsts tirgū, var arī uzskat par tādiem, kas ierobežo citu valstu uzņēmēju iekļūšanu šajā tirgū. Tā tas ir ar pasākumiem, kas, neradot diskrimināciju

38 — 1993. gada 15. decembra spriedums lietā C-292/92 (*Recueil*, I-6787. lpp.).

39 — 14. punkts. Šajā sakarā skat. ģenerāladvokāta Fenelija [*Fennelly*] secinājumu lietā *Graf* (2000. gada 27. janvāra spriedums lietā C-190/98, *Recueil*, I-493. lpp.) 31. un 32. punktu.

pret citu dalībvalstu precēm, pakalpojumiem, uzņēmumiem vai darba ņēmējiem, tomēr aizsargā *statu quo* valsts tirgū un tādēļ padara grūtāku jaunu uzņēmumu iekļūšanu šajā tirgū. Tiktāl, ciktāl iekšējā tirgus mērķi uzliek pienākumu ne tikai apkarot diskriminmāciju pilsonības dēļ, bet arī atvērt valsts tirgu jaunām precēm, pakalpojumiem vai uzņēmējiem, ir skaidrs, ka to piemērošana var radīt noteiktas sekas valsts ekonomikas liberalizācijā.

39. Iekšējā tirgus izveidē preču brīvas aprites principa pamatmērķis ir garantēt to, ka ražotājiem ir faktiska iespēja izmantot tiesības veikt darbību pārrobežu līmenī, savukārt patērētājiem ir praktiska iespēja piekļūt citu dalībvalstu izstrādājumiem ar tādiem pašiem nosacījumiem kā valsts izstrādājumiem. Šāds bija EK līguma autoru nolūks un šāda bija Tiesas pieeja tā piemērošanā.

40. Tomēr, manuprāt, nebūtu nedz apmierinoši, nedz patiesi pret judikatūras attīstību pārvērst brīvu apriti par vienkāršu normu, lai veicinātu tirdzniecību starp dalībvalstīm. Ir svarīgi, ka aprites brīvības tiek iekļautas plašākā iekšējā tirgus un Eiropas pilsonības mērķu ietvarā. Šobrīd aprites brīvības ir jāuztver kā vienu no "dalībvalstu pilsoņu pamata statusa"[40] būtiskajām sastāvdaļām. Tā ir Eiropas pilsoņiem piešķirtā ekonomiskā un sociālā statusa starpvalstu dimensija. Šāda statusa aizsardzība uzliek pienākumu iet tālāk par garantijām, ka tie vairs necietīs diskrimināciju pilsonības dēļ. Tā paredz, ka dalībvalstis ņem vērā pieņemto pasākumu sekas ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kurš vēlas atsaukties uz tiesībām par brīvu apriti. Kā to iepriekš minētajā spriedumā lietā *Deutscher Apothekerverband* atgādināja Tiesa, tas uzliek pienākumu piemērot plašāku pieeju nekā tīri valstiskos apsvērumus[41].

41. Šādos apstākļos ir skaidrs, ka Tiesas pienākums nav sistemātiski apstrīdēt dalībvalstu ekonomiskās politikas orientāciju. Tai drīzāk ir jāpārliecinās par to, vai šo valstu pieņemto pasākumu rezultātā faktiski *pret pārnacionālām lietām attieksme nav nelabvēlīgāka nekā pret tīri valstiskām lietām*[42].

40 — 2001. gada 20. septembra spriedums lietā C-184/99 *Grzelczyk* (*Recueil*, I-6193. lpp., 31. punkts).

41 — 73. un 74. punkts.

42 — Šajā sakarā skat. manu secinājumu lietā *Marks & Spencer* 37.–40. punktu (2005. gada 13. decembra spriedums lietā C-446/03, Krājums, I-10837. lpp.), kā arī manu 2006. gada 1. februāra secinājumu lietās *Cipolla*, kā arī *Macrino* un *Capodarte* 55. un 56. punktu (C-94/04 un C-202/04, atrodas izskatīšanā Tiesā).

42. Šādas kontroles veikšanai ir nepieciešams atsaukties uz konkrētiem kritērijiem. No šajā jomā pieņemtās judikatūras izriet trīs galvenie kritēriji.

43. Pirmkārt, šajā sakarā Tiesa uzskata, ka ir aizliegta jebkāda diskriminācija — tieša vai netieša — pilsonības dēļ. Piemēram, ir skaidrs, ka reklāmas kampaņas programma, kas veicina valsts izstrādājumu pirkšanu uz Kopienas iekšējās tirdzniecības rēķina, ir EK līguma noteikumu pārkāpums [43].

44. Otrkārt, nav šaubu, ka fakts, ka tiek uzliktas papildu izmaksas precēm, kuras ir apritē Kopienā, vai uzņēmējiem, kas veic starpvalstu darbību, rada tirdzniecībai šķēršļus, kurus ir īpaši jāpamato. Šajā sakarā tomēr ir jāprecizē, ka ne visu papildu izmaksu uzlikšana ir nepareiza. Dažas papildu izmaksas var izrietēt no atšķirībām starp tās dalībvalsts tiesību aktiem, kurā prece ir ražota, un tās dalībvalsts tiesību aktiem, kurā to pārdod. Šādas izmaksas, kas radušās no atšķirībām starp dalībvalstu tiesību aktiem, nav uzskatāmas par brīvas aprites ierobežojumiem. Lai tiktu uzskatītas par tirdzniecības ierobežojumu, uzliktajām papildu izmaksām ir jāizriet no fakta, ka valsts noteikumos nav ņemta vērā ievestās preces īpašā situācija un it īpaši fakts, ka šīs preces jau atbilst izcelsmes valsts prasībām. Šajā kategorijā uzreiz vienkārši ir ierindojami tie noteikumi, kuri attiecas uz preču īpašībām. Manuprāt, ja Tiesa nosacījumus par pārdošanas veidu ir izslēgusi no EKL 28. panta piemērošanas jomas, tad tas ir tāpēc, ka parasti šie nosacījumi neuzliek papildu izmaksas. Tā tas bija ar noteikumiem par pārdošanu ar zaudējumiem, kas tika izskatīti lietā *Keck* un *Mithouard*, vai ar noteikumiem, kas aizliedz tirdzniecību svētdienā. Tomēr netiek izslēgta iespēja, ka tiek pieņemti nosacījumi par pārdošanas veidu, neņemot vērā ievesto preču īpašo situāciju. Šādā gadījumā tas ir leģitīmi, ka tiem tiek piemērots EKL 28. pants. Tādējādi tika nospriests, ka ar šo pantu pretrunā ir sistēma, kas paredzēja, ka alkoholiskos dzērienus var importēt tikai tie uzņēmēji, kuriem ir īpašas atļaujas, ja šo nosacījumu rezultātā dzērieniem, kas tika ievesti no citām dalībvalstīm, tika uzliktas papildu izmaksas [44].

45. Treškārt, ikviens pasākums, kas vēl vairāk traucē iekļūšanu tirgū un citu dalībvalstu izstrādājumu laišanu apritē, tiek uz-

43 — 1982. gada 24. novembra spriedums lietā C-249/81 Komisija/Īrija (*Recueil*, 4005. lpp.).

44 — Iepriekš 32. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Franzén* (71. punkts). Kā jaunāko skat. iepriekš 21. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Schwarz* (29. punkts).

skatīts par pasākumu ar līdzvērtīgu iedarbību EKL 28. panta nozīmē. Pasākums kavē iekļūšanu valsts tirgū [45] tad, ja tas aizsargā dažu uzņēmēju nostiprinātās pozīcijas valsts tirgū vai ja tas padara tirdzniecību Kopienā sarežģītāku par tirdzniecību iekšējā valsts tirgū [46]. Piemēram, iepriekš minētajā lietā *Deutscher Apothekerverband* Tiesa par pasākumu ar līdzvērtīgu iedarbību kvalificēja pasākumu, kas aizliedza medikamentu pārdošanu pa pastu tādēļ, ka tas varētu vairāk traucēt no citām dalībvalstīm ievestu preču iekļūšanu tirgū nekā valsts preču iekļūšanu tirgū [47].

46. Manuprāt, no šīs judikatūras izriet konsekventa pieeja. Šie trīs kritēriji, kādus tos piemēroja Tiesa, pamatā dod iespēju identificēt *diskrimināciju, kāda pieļauta pret aprites brīvības izmantošanu.*

47. Ir taisnība, ka tiesiskais regulējums par pārdošanas veidu *a priori* ir ierindojams starp pasākumiem, kas īpaši nekavē no citām dalībvalstīm ievestu preču iekļūšanu tirgū un to apriti. Tomēr, kā to norāda Tiesas judikatūra, kas attīstījusies pēc sprieduma lietā *Keck* un *Mithouard*, šajā sakarā nevar paļauties tikai uz pieņēmumiem, kas balstās uz šī tiesiskā regulējuma veidu. Lai noskaidrotu, vai šāda veida pasākumiem ir jāpiemēro EKL 28. pants, tie ir jāizskata, ņemot vērā iepriekš minētos kritērijus. Ja vien šos kritērijus piemēro, pamatojoties uz mērķi cīnīties pret diskrimināciju, kas skar starpvalstu situācijas, tad šie kritēriji, manuprāt, ir gan nepieciešami, gan pietiekami, lai katrā īpašajā gadījumā un par katra tiesiskā regulējuma veidu noteiktu to, vai pastāv tirdzniecības ierobežojumi.

48. Lai atbildētu uz leģitīmu jautājumu par noteikumu par brīvu preču apriti piemērojamību un nozīmi, Tiesa spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard* nolēma sniegt šķietami formālu atbildi, ierobežojot minēto noteikumu piemērošanu tikai dažu veidu tiesiskajam regulējumam atkarībā no tā priekšmeta. Tika ierosināts, ka šis spriedums ir jāsaprot, ņemot vērā vēlāku judikatūru, kas balstīta uz dažu būtisku kritēriju piemērošanu. Šī atbilde, protams, nevar novērst visas grūtības, ar kādām var saskarties Tiesa katrā atsevišķā gadījumā. Bet tās priekšrocība ir tāda, ka tā precizē piemērojamo metodi.

45 — Skat., piemēram, iepriekš 36. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *CaixaBank France* (13. punkts).

46 — Par pakalpojumu brīvu sniegšanu skat., piemēram, 2001. gada 26. jūnija spriedumu lietā C-70/99 Komisija/Portugāle (*Recueil*, I-4845. lpp., 25.–27. punkts) un 2003. gada 6. februāra spriedumu lietā C-92/01 *Stylianakis* (Recueil, I-1291. lpp., 26. punkts).

47 — Iepriekš 9. zemsvītras piezīmē minētā sprieduma lietā *Deutscher Apothekerverband* 74. punkts.

49. Šādas virzības ievērošana sekmētu to, ka Tiesai būtu vienāda pieeja visās lietās, kas attiecas uz EKL 28. panta piemērošanu.

50. Turklāt šāda virzība ļautu saskaņot judikatūru attiecībā uz aprites brīvību. Kā tas jau tika atgādināts, atšķirības, kas noteiktas spriedumā lietā *Keck* un *Mithouard*, bez šaubām, ir grūti transponējamas uz citām aprites brīvībām [48]. Tomēr apsvērumi, kas noteica šīs judikatūras pieņemšanu, ir šeit atrodami. Visās šajās jomās ir nepieciešams noteikt brīvas aprites principu piemērošanas robežas un nodrošināt labāku ietvaru Tiesas kontrolei [49].

nības izvirzītās prasības [50]. Būtu vēlams, ka vienāda sistēma tiktu piemērota visiem Savienības pilsoņiem, kas vēlas izmantot savu pārvietošanās brīvību, vai brīvu pakalpojumu, preču vai kapitāla apriti, kā arī izmantot brīvību uzturēties vai atvērt ekonomiskās darbības vietu Kopienas teritorijā. Tādējādi ikviens pasākums, kas varētu traucēt vai padarīt mazāk pievilcīgu šo pamatbrīvību izmantošanu, ir jāuzskata par tādu, kas ir pretrunā ar EK līgumam [51]. Tas nav jautājums par garantijām, ka šo brīvību izmantošana ir pilnībā neitrāla — tā Eiropas pilsoņiem var būt vairāk vai mazāk izdevīga. Bet drīzāk ir jāpārliecinās, ka dalībvalstis ņem vērā to, kādā mērā normas, kuras tās pieņem, varētu ietekmēt citu dalībvalstu pilsoņu situāciju un apgrūtināt šiem pilsoņiem pārvietošanās brīvības pilnīgu izmantošanu.

51. Es gribētu piebilst, ka šāda brīvas aprites shēmu saskaņošana, šķiet, ir nozīmīga, ņemot vērā faktiskas Eiropas Savienības pilso-

52. Ja tagad es piemēroju šo jauno virzību šīm lietām, šķiet, ka vērtējums kļūst vienkāršāks. Tā kā Grieķijas tiesiskais regulējums ir pasākums, kurš piemērojams bez izšķirības, tad sākotnēji šķiet, ka tas apmierina prasības par nediskrimināciju pilsonības dēļ. Tomēr,

48 — Šajā sakarā skat. 18. punktu ģenerāladvokāta Fenelija secinājumos iepriekš 39. zemsvītras piezīmē minētajā lietā *Graf* par darba ņēmēju brīvu pārvietošanos, kas minēja argumentu, saskaņā ar kuru "personas nav preces, un migrācijas procesu ar mērķi strādāt vai apmesties uz dzīvi ārzemēs, tajā skaitā sagatavošanos šai darbībai, nevarētu tik vienkārši iedalīt (masu) ražošanas un tirdzniecības etapā". Par pakalpojumu sniegšanas brīvību skat. arī 1995. gada 10. maija spriedumu lietā C-384/93 *Alpine Investments* (*Recueil*, I-1141. lpp.), kā arī iepriekš 35. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *De Agostini* un *TV-Shop*.

49 — Kā jaunākais preču brīvas aprites jomā par to liecina 2005. gada 8. septembra spriedums apvienotajās lietās C-544/03 un C-545/03 *Mobistar* un *Belgacom Mobile* (Krājums, I-7723. lpp., 31. punkts).

50 — Skat. 2002. gada 17. septembra spriedumu lietā C-413/99 *Baumbast* un *R* (*Recueil*, I-7091. lpp.).

51 — Personu brīvas pārvietošanās jomā Tiesai jau bija iespēja salīdzināt darba ņēmēju brīvas pārvietošanās principu ar pārvietošanās brīvību, kas atzīta ikvienam Savienības pilsonim. Šajā sakarā skat. 2000. gada 23. novembra spriedumu lietā C-135/99 *Elsen* (*Recueil*, I-10409. lpp., 33. punkts). Līdzīgā redakcijā, kas ir kopēja visām aprites brīvībām, skat. iepriekš 36. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Gebhard*.

kā tas tika parādīts šo secinājumu 21. punktā, šis pasākums skaidri rada nelietderīgas papildu izmaksas sasaldētas maizes tirdzniecībai, kas ievesta no citām dalībvalstīm. Tātad šie pasākumi neatbilst otrā kritērija prasībām. Tādējādi attiecīgajai dalībvalstij ir jāsniedz pieņemtā pasākuma attaisnojums.

B — *Attaisnojuma noteikšana*

53. Ar savu pirmo prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, vai gadījumā, ja attiecīgais pasākums ir ierobežojums, ko principā aizliedz EK līgums, to var tomēr attaisnot leģitīmi iemesli. Tiesa ir pastāvīgi lēmusi, ka šķēršļi, kas izriet no tiesiskā regulējuma, kas ir piemērojams bez izšķiršanas, nav pretrunā Kopienu tiesībām, ja to var attaisnot ar vienu no EKL 30. pantā uzskaitītajām vispārīgajām interesēm vai ar vienu no Tiesas judikatūrā nostiprinātajām imperatīvajām prasībām [52]. Šajās lietās tiek izvirzīti trīs attaisnojumi, kas attiecīgi saistās ar preču kvalitāti, sabiedrības veselības aizsardzību un patērētāju aizsardzību.

1) Par attaisnojumu sakarā ar preču kvalitāti

54. Neapšaubāmi pārtikas preču uzturvielu un organoleptisko īpašību aizsardzība ir mērķis, ko Kopienu tiesības atzīst un īsteno [53]. Tomēr tā nevar attaisnot nedz izslēgšanu no EKL 28. panta piemērošanas jomas, nedz atkāpi no aizlieguma, kas paredzēts šajā tiesību normā.

55. No vienas puses, Tiesa spriedumā, kuru minēja iesniedzējtiesa, jau ir nospriedusi, ka fakts, ka apstrīdētā valsts sistēma piemēro kvalitātes politiku, nepamato tās izslēgšanu no EKL 28. panta piemērošanas jomas [54]. No otras puses, no Tiesas judikatūras izvērtējuma neizriet, ka rūpes par preču kvalitātes aizsardzību pašu par sevi var uzskatīt par

52 — Kā jaunāko skat. iepriekš 21. zemsvītras piezīmē minēto spriedumu lietā *Schwarz* (30. punkts).

53 — Skat. Padomes 1992. gada 14. jūlija Regulu (EEK) Nr. 2081/92 par lauksaimniecības produktu un pārtikas produktu ģeogrāfiskās izcelsmes norāžu un cilmes vietu nosaukumu aizsardzību (OV L 208, 1. lpp.), kā arī Padomes 1992. gada 14. jūlija Regulu (EEK) Nr. 2082/92 par īpaša rakstura sertifikātiem lauksaimniecības produktiem un pārtikas produktiem (OV L 208, 9. lpp.).

54 — Iepriekš minētais spriedums lietā Komisija/Vācija (25. punkts).

imperatīvu prasību vai par vispārīgo interešu mērķi, kas attaisno ierobežojumus tirdzniecībai Kopienā. Tādēļ šādas rūpes var ņemt vērā tikai saistībā ar citām prasībām, kuru imperatīvās prasības raksturs bija skaidri atzīts, piemēram, veselības aizsardzība un patērētāju aizsardzība.

2) Par attaisnojumu saistībā ar veselības aizsardzību

56. Viens no attaisnojuma iemesliem, kas minēts EKL 30. pantā, ir cilvēku veselības aizsardzība [55].

57. Tomēr ir jāatgādina, ka ikviens preču brīvas aprites pamatprincipa izņēmums ir jāinterpretē šauri [56]. Šādos apstākļos valsts iestādēm ir jāpierāda, no vienas puses, ka to tiesiskais regulējums ir nepieciešams sabiedrības veselības aizsardzības mērķu sasniegšanai, un no otras puses, ka minētais tiesiskais regulējums ir samērīgs attiecībā pret šo mērķi [57].

58. Ir jākonstatē, ka Grieķijas iestādes nav sniegušas nevienu precīzu elementu, kas varētu pierādīt to, ka noteiktās prasības ir nepieciešamas sabiedrības veselības faktiskai aizsardzībai. Šajā sakarā rakstveida iebildumos šīs iestādes tikai vispārējā veidā apgalvo, ka "fakts, ka sanitārās prasības tika ievērotas pirmajā pusceptas maizes ražošanas stadijā, neatbrīvo uzņēmumu, kurš veic pēdējo ražošanas stadiju, no līdzīgu noteikumu ievērošanas", jo "maize un līdzīgas preces ātri bojājas un tās it īpaši var sabojāt insekti, pelējums, raugs, baktērijas un vīrusi".

59. Jebkurā gadījumā, pat pieņemot, ka ir nepieciešams izvirzīt šāda veida prasības, šķiet, ir pilnībā nesamērīgi piemērot šīm precēm tādu pašu atļauju procedūru un tādas pašas prasības ražošanai kā svaigai maizei. Grieķijas iestādes savos iebildumos arī pašas atzina, ka attiecībā pret šīm precēm dažas no izvirzītajām prasībām bija nevajadzīgas un nesamērīgas. Tā tas, tostarp, ir ar "prasību

55 — 1991. gada 25. jūlija spriedums apvienotajās lietās C-1/90 un C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior* un *Publivía* (*Recueil*, I-4151. lpp., 11. punkts).

56 — 1991. gada 19. marta spriedums lietā C-205/89 Komisija/Grieķija (*Recueil*, I-1361. lpp., 9. punkts).

57 — 2004. gada 5. februāra spriedums lietā C-270/02 Komisija/Itālija (*Recueil*, I-1559. lpp., 22. punkts).

par maizes mīcīšanas telpas, miltu noliktavas un tualešu esamību", ciktāl "šīs telpas [nesaistās] ar *bake-off* tipa precēm".

60. Turklāt, nemaz neattaisnojot Grieķijas tiesiskā regulējuma esamību, ārvalstu tiesību akti, kurus minēja šīs iestādes, tikai apliecina to, ka pastāv īpašas procedūras, kas tiek piemērotas sasaldētām precēm. Tā rezultātā, ja ir šķietami atļauts pieņemt tiesisko regulējumu, kas uzliek pienākumu saņemt atļauju *bake-off* tipa maizes izstrādājumu pārdošanai, būtu jāparedz tāda atļaujas procedūra, kas *pielāgota* šīs preces specifikai un kuras ierobežojošā iedarbība nepārkāpj to, kas ir vajadzīgs noteiktā mērķa sasniegšanai [58].

3) Par attaisnojumu saistībā ar patērētāju aizsardzību

61. Ir noteikts, ka patērētāju aizsardzība ir imperatīva prasība, kas dažos gadījumos varētu attaisnot ierobežojumus preču apritei Kopienā [59].

62. Tomēr šajās lietās Grieķijas iestādes nesniedz nekādu informāciju, kas varētu pamatot šāda veida attaisnojumu un kas būtu atšķirīga no sabiedrības veselības apsvērumiem. Ja ir jādod iespēja patērētājam pareizi noteikt preces veidu un izvairīties no jebkādiem pārpratumiem, tad tas ir acīmredzami, ka šo mērķi var sasniegt ar mazāk ierobežojošiem pasākumiem nekā noteiktās prasības, piemēram, veicot informācijas pasākumus vai uzliekot piemērotas etiķetes [60].

63. No visa šī vērtējuma izriet, ka Grieķijas iestādes nav pierādījušas, ka attiecīgais tiesiskais regulējums ir attaisnojams, ņemot vērā Kopienu tiesības. Tādēļ uz otro jautājumu ir jāatbild, ka prasību par iepriekšējas atļaujas saņemšanu, kas izvirzīta *bake-off* tipa preču pārdošanai un kas ir identiska ar prasībām, kas uzliktas maiznīcas darbības veikšanai, nevar uzskatīt par tādu, ko attaisno vienīgi kvalitatīvs mērķis vai patērētāju aizsardzības un sabiedrības veselības iemesli. Vēl jo vairāk, Grieķijas valdība kopējā tiesas sēdē, kas notika šajās lietās un lietā Komisija/Grieķija [61], atzina, ka šajā gadījumā Grieķijas Republika nav izpildījusi pienākumus, ko tai uzliek Kopiena.

58 — Pēc analoģijas skat. 2005. gada 26. maija spriedumu lietā C-212/03 Komisija/Francija (Krājums, I-4213. lpp., 45. punkts).

59 — Iepriekš 7. zemsvītras piezīmē minētais spriedums lietā *Cassis de Dijon* (8. punkts).

60 — Skat., piemēram, 1982. gada 10. novembra spriedumu lietā 261/81 *Rau* (*Recueil*, 3961. lpp., 17. punkts).

61 — C-82/05.

III — Secinājumi

64. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, es iesaku Tiesai uz *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* šajās lietās uzdotajiem prejudiciālajiem jautājumiem atbildēt šādi:

1) dalībvalsts tiesību akti, kas *bake-off* tipa produktu pārdošanu pakļauj iepriekšējas atļaujas saņemšanai, kāda parasti ir nepieciešama maiznīcas darbības veikšanai, ir pasākums, kas ir līdzvērtīgs kvantitatīvam ierobežojumam EKL 28. panta nozīmē;

2) nevar uzskatīt, ka šādus tiesību aktus atbilstoši EKL 30. pantam vai kādai no Tiesas judikatūrā nostiprinātajām imperatīvajām prasībām var attaisnot preču kvalitātes, sabiedrības veselības aizsardzības vai patērētāju aizsardzības mērķi.