GENERALINIO ADVOKATO M. POIARES MADURO IŠVADA, pateikta 2006 m. kovo 30 d. [1]

1. Ar nacionalinės teisės aktas, pagal kurį, norint prekiauti užšaldyta „bake-off" rūšies duona, reikia gauti teisės aktuose dėl kepyklų-parduotuvių eksploatavimo numatytą išankstinį leidimą, suderinamas su EB 28 straipsniu? Toks iš esmės iškilo klausimas, kurį *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* (Janinos pirmosios instancijos administracinis teismas) (Graikija) pateikia Teisingumo Teismui šiose sujungtose bylose.

2. Šie prašymai priimti prejudicinį sprendimą vėl patraukė Teisingumo Teismo dėmesį į sprendime *Keck ir Mithouard* [2] įtvirtintos Teismo praktikos laisvo prekių judėjimo srityje raidą. Teoriškai ši raida grindžiama tvirtais pagrindais [3]. Tačiau paaiškėjo, kad taikant ją praktiškai kyla didelių sunkumų. Tai liudija šios bylos.

I — Teisinės ir faktinės aplinkybės

3. Graikijoje šiuo metu galiojantis teisės aktas dėl duonos gamybos įmonių ir apskritai kepyklų-parduotuvių steigimo ir eksploatavimo sąlygų buvo priimtas remiantis 1934 m. rugsėjo 13 d. Prezidento dekretu Nr. 25.8 (FEK A' 309). Jis nustato išankstinę leidimų steigti ir eksploatuoti kepyklas-parduotuves išdavimo procedūrą bei apibrėžia statybai ir įrangai keliamus reikalavimus, kurie norint gauti leidimą turi būti tenkinami. Šiuos reikalavimus konkrečiau reglamentuoja Įstatymas Nr. 726/1977 (FEK A' 316), iš dalies keičiantis ir papildantis galiojančius teisės aktus dėl kepyklų-parduotuvių ir duonos pardavimo vietų. Jo 16 straipsnyje nurodyta, kad „nuo šiol norint įsteigti duonos kepyklą-parduotuvę arba pardavimo vietą reikia gauti išankstinį leidimą, kurį išduota kompetentingas prefektas, patikrinęs, ar tenkinami visi šiame įstatyme įtvirtinti reikalavimai". Pagal Įstatymo Nr. 2065/1992 (FEK A' 113) 65 straipsnį „kepykla-parduotuvė" – tai bet koks „duonos, apskritai duonos gaminių ir miltinių produktų (išskyrus makaronus) gamybai bei visuomenei skirtų patiekalų ir kitų produktų kepimui skirtas nuolat veikiantis specialiai pritaikytas ir įrengtas statinys, neatsižvelgiant į tai, koks yra jo pajėgumas".

1 — Originalo kalba: portugalų.

2 — 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimas (C-267/91 ir C-268/91, Rink. p. I-6097).

3 — Šiuo atžvilgiu žr. R. Joliet. „La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence", *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1994, p. 145.

Remiantis pastarąja nuostata priimtas Prezidento dekretas Nr. 369/1992 (FEK A' 186) nustato leidimų steigti ir eksploatuoti duonos kepyklas-parduotuves ir pardavimo vietas išdavimo procedūrą bei būtinus pateisinamuosius dokumentus bei išsamiai nurodo keliamus duonos gaminių pakavimo reikalavimus.

4. 2001 m. Graikijos Plėtros ministerijos priimta ir kompetentingoms tarnyboms perduota pažyma nurodo, kad duonos parduotuvėse užšaldytai duonai arba tešlai kepti skirtų krosnių naudojimas yra duonos gamybos proceso dalis. Iš to išplaukia, jog tam, kad suinteresuotieji asmenys galėtų naudoti tokias krosnis, jie turi turėti leidimą eksploatuoti kepyklą-parduotuvę. Atsižvelgdama į šią pažymą *Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon* (Janinos prefektūros administracija, toliau – prefektūros administracija) nusprendė atlikti kontrolę maisto produktų prekybos centruose *Trofo Super-Markets AE* ir *Carrefour-Marinopoulos AE*. Nustačiusi, kad juose yra duonos pardavimo vietos ir užšaldytos duonos kepimo įrenginiai be teisės aktuose dėl kepyklos-parduotuvės įtvirtinto leidimo eksploatuoti, 2001 m. lapkričio 27 d. priimtais dviem sprendimais ši administracija įpareigojo nutraukti šiuose dviejuose prekybos centruose įrengtų duonos kepimo krosnių eksploataciją.

5. Dvi nurodytos įmonės kreipėsi į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą su ieškiniu dėl šių sprendimų panaikinimo. Visų pirma šios įmonės teigia, kad toks, nacionalinės teisės aktas, koks yra taikomas Graikijos administracijos, prilygsta kiekybiniam importo apribojimui, kuris prieštarauja EB 28 straipsnyje įtvirtintam draudimui. Be to, jos atkreipia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo dėmesį į tai, kad Graikijos duonos pramonės sąjunga pateikė skundą Europos Bendrijų Komisijai, siekdama, kad ši pripažintų, jog, suteikdamas galimybę parduoti „bake-off" rūšies duoną tik kepykloms-parduotuvėms, Graikijos teisės aktas sudaro nepateisinamų kliūčių šiai prekei importuoti ir parduoti Graikijoje. Pažymėtina, jog Komisija į šį skundą sureagavo pradėjusi EB 226 straipsniu pagrįstą procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kuriai pasibaigus 2004 m. liepos 7 d. Graikijos Respublikai išsiuntė pagrįstą nuomonę, nurodydama jai nebetaikyti nacionalinės teisės akte dėl kepyklų-parduotuvių nurodytų reikalavimų „bake-off" gamybai. Dėl šios procedūros kreiptasi į Teisingumo Teismą [4].

6. Šiomis aplinkybėmis *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir Teisingumo Teismui pateikti tokius prejudicinius klausimus:

„1) Ar sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvuose nuro-

4 — Teisingumo Teisme nagrinėjama byla *Komisija prieš Graikiją* (C-82/05), dėl kurios šios bylos buvo nagrinėtos bendrame posėdyje.

dytas išankstinis leidimas, reikalaujamas norint prekiauti „bake-off" gaminiais, yra kiekybiniam apribojimui lygiavertė priemonė EB 28 straipsnio prasme?

2) Atsakius teigiamai, ar išankstinio leidimo, norint vykdyti kepyklos-parduotuvės veiklą, reikalavimu siekiama tik kokybinio pobūdžio tikslo, nes juo nustatomas paprastas suskirstymas pagal parduodamos duonos savybes (kvapą, skonį, spalvą ir plutos išvaizdą) bei maistinę vertę (2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją*, C-325/00, Rink. p. I-9977), ar veikiau jo tikslas yra apsaugoti vartotoją ir visuomenės sveikatą nuo bet kokio galimo kokybės pablogėjimo (Graikijos valstybės tarybos sprendimas 3852/2002)?

3) Atsižvelgiant į tai, kad apribojimas taikomas vienodai visiems, tiek vidaus, tiek Bendrijos, „bake-off" gaminiams, ar šis klausimas susijęs su Bendrijos teise ir ar šis apribojimas tiesiogiai arba netiesiogiai, iš tikrųjų ar galbūt gali paveikti valstybių narių tarpusavio prekybą šiais produktais?"

II — Analizė

A — *Importo apribojimo buvimas*

7. Pirmuoju ir trečiuoju prejudiciniais klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo iš esmės klausia, ar siekiant eksploatuoti kepyklą-parduotuvę numatytas reikalavimas gauti išankstinį leidimą, kurį valstybė narė taiko prekybai „bake-off" rūšies užšaldyta duona, yra kiekybinis apribojimas arba lygiaverčio poveikio priemonė EB 28 straipsnio prasme.

8. Aišku, kad norint atsakyti į šį klausimą Teisingumo Teismo praktikoje įmanoma rasti pakankamų šaltinių. Vis dėlto sudėtinga paneigti, kad praktinis šios Teisingumo Teismo praktikos taikymas gali sukelti abejonių. Šios bylos yra gera proga paaiškinti esančias Teisingumo Teismo praktikos ribas.

1. Tradicinis požiūris

9. Kadangi nėra bendrų arba suderintų taisyklių dėl duonos ir kitų duonos gaminių gamybos ir prekybos, akivaizdu, jog „savo teritorijose valstybės narės turi priimti visas

taisykles, susijusias su šių produktų sudėties savybėmis, gamyba ir prekyba, su sąlyga, kad jos nesukels importuotų produktų diskriminacijos ir nesudarys kliūčių iš kitų valstybių narių kilusių prekių importui" [5]. Taip pripažįstama valstybių narių laisvė šioje srityje. Todėl joms palikta laisvė numatyti, kad siekiant patikrinti, ar laikomasi gamybos standartų, ir apsaugoti vartotojus, prekybai duona ir kitais duonos gaminiais taikomas išankstinis leidimas. Vis dėlto ši kompetencija negali būti įgyvendinama jos neapribojant. Tai išplaukia būtent iš pareigos nepažeisti EB sutartyje įtvirtintų pagrindinių laisvių, įskaitant laisvą prekių judėjimą. Pagal EB 28 straipsnį tokia laisvė ir užtikrina, kad „valstybių narių tarpusavio prekyboje uždraudžiami kiekybiniai importo apribojimai ir visos lygiaverčio poveikio priemonės".

10. Taigi remiantis tradiciniu požiūriu nustatyta, kad kiekybiniams apribojimams lygiaverčio poveikio priemonė – tai bet kokia valstybės priemonė, galinti tiesiogiai ar netiesiogiai, iš tikrųjų ar galbūt apriboti prekybą Bendrijoje [6].

11. Be to, iš Teismo praktikos sprendime „Cassis de Dijon" išplaukia, kad jeigu teisės aktai nebuvo suderinti, nevienodai nacionalinėms ir iš kitų valstybių narių importuotoms prekėms taikomos priemonės gali būti laisvo prekių judėjimo apribojimais [7]. Iš bylos medžiagos aiškiai matyti, kad šiose pagrindinėse bylose nagrinėjamas išankstinio leidimo reikalavimas turi nevienodai taikomos priemonės požymių.

12. Tačiau dar kyla klausimas, ar tokia priemonė priklauso su prekių savybėmis, ar su pardavimo būdais susijusių nacionalinių priemonių kategorijai. Iš tiesų, priėmus sprendimą *Keck ir Mithouard*, apribojančių arba draudžiančių „tam tikrus pardavimo būdus" nacionalinių priemonių taikymui iš kitų valstybių narių kilusioms prekėms netaikomas EB 28 straipsnyje įtvirtintas draudimas, jeigu šios nuostatos „taikomos visiems atitinkamiems subjektams, vykdantiems savo veiklą nacionalinėje teritorijoje, ir jos teisiškai ir faktiškai vienodai veikia prekybą nacionaliniais gaminiais ir gaminiais iš kitų valstybių narių" [8].

13. Šiame sprendime ir juo vadovaujantis priimtoje Teisingumo Teismo praktikoje

5 — 1994 m. liepos 14 d. Sprendimas *Van der Veldt* (C-17/93, Rink. p. I-3537, 10 punktas)

6 — Šios išvados 2 išnašoje minėto sprendimo *Keck ir Mithouard*, kurio šaltinis yra 1974 m. liepos 11 d. Sprendimas *Dassonville* (8/74, Rink. p. 837, 5 punktas), 11 punktas.

7 — 1979 m. vasario 20 d. Sprendimas *Rewe-Zentral* (120/78, Rink. p. 649).

8 — Šios išvados 2 išnašoje minėto sprendimo *Keck ir Mithouard* 16 punktas.

Teisingumo Teismas nepateikė tikslaus sąvokos „pardavimo būdai" apibrėžimo. Tačiau ilgainiui savo sprendimuose jis nustatė nebaigtinį šiai kategorijai priklausančių priemonių sąrašą [9]. Todėl tokį vertinimą jis taiko tik teisės aktams, susijusiems su būtent prekybos sąlygomis ir metodais [10] bei laiko ir prekių pardavimo vietos aplinkybėmis [11]. Tačiau taip vertinti atsisakyta teisės aktus, kurie, nors ir atrodo susiję su pardavimo būdais, iš tiesų daro poveikį prekių savybėms [12]. Be to, EB 28 straipsniui prieštarauja teisės aktai, kurie nustato išankstinį leidimą, norint prekiauti produktais arba vykdyti ekonominę veiklą, šiam leidimui gauti taikydami tam tikrų normų dėl prekių savybių laikymosi reikalavimą [13].

14. Administracinė įstaiga, atsakovė pagrindinėje byloje, ir Graikijos vyriausybė teigia, kad teisės aktai, numatantys reikalavimą turėti išankstinį duonos ir duonos gaminių pardavimo leidimą, būtiną kepykloms eksploatuoti, nustato „pardavimo būdą".

15. Mano nuomone, šis vertinimas neteisingas. Aišku, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas nacionalinės teisės aktas susijęs su kepyklomis-parduotuvėmis ir kitomis duonos pardavimo vietomis. Tačiau išnagrinėjus jo nuostatas paaiškėja, kad teisės akto tikslas yra nustatyti paruošimo ir gamybos reikalavimus, kuriuos šie produktai turi atitikti. Norint gauti leidimą eksploatuoti taikomi reikalavimai, t. y. kad būtų gaminama naudojant tam tikrus gamybos metodus ir kad būtų įdiegta tinkama įranga. Taigi pagrindinės bylos atveju Graikijos valdžios institucijos konkrečiai nurodo, jog nesilaikoma tam tikrų parduodamų produktų gamybos reikalavimų, pavyzdžiui, kad atitinkamose patalpose būtų tešlos užminkymo salė, miltų sandėlis arba miltų sijojimo įrenginys. Tačiau neginčijama, kad šie reikalavimai yra gamybos proceso dalis ir todėl susiję su prekybai skirtiems „bake-off" rūšies produktams būdingomis savybėmis [14]. Taikant nagrinėjamas taisykles sudaroma kliūčių „bake-off" rūšies duonai parduoti kitose nei kepyklos-parduotuvės patalpose, remiantis tuo, kad šios duonos *savybė* – išankstinis kepimas pardavimo vietoje. Iš to matyti, kad ginčijamo teisės akto taikymo dviem nagrinėjamais atvejais sąlygomis jis neturi būti

9 — Kaip pavyzdį žr. generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvados byloje *Morellato* 18 punkte (2003 m. rugsėjo 18 d., C-416/00, Rink. p. I-9343) arba generalinės advokatės C. Stix-Hackl išvados byloje *Deutscher Apothekerverband* (2003 m. gruodžio 11 d. Sprendimas, C-322/01, Rink. p. I-14887) 61 ir kt. punktuose esančią apžvalgą.

10 — Taip pat žr. 1995 m. vasario 9 d. Sprendimą *Leclerc-Siplec* (C-412/93, Rink. p. I-179, 22 punktas) ir 1999 m. spalio 28 d. Sprendimą *ARD* (C-6/98, Rink. p. I-7599, 46 punktas).

11 — Šiuo klausimu žr. 1994 m. birželio 2 d. Sprendimą *Tankstation 't Heukske ir Boermans* (C-401/92 ir C-402/92, Rink. p. I-2199, 14 punktas) ir 1995 m. birželio 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Graikiją* (C-391/92, Rink. p. I-1621, 15 punktas).

12 — Šiuo klausimu žr. 1995 m. liepos 6 d. Sprendimą *Mars* (C-470/93, Rink. p. I-1923, 13 punktas) ir 1997 m. birželio 26 d. Sprendimą *Familiapress* (C-368/95, Rink. p. I-3689, 11 punktas).

13 — Taip pat žr. 1998 m. liepos 14 d. Sprendimą *Aher-Waggon* (C-389/96, Rink. p. I-4473, 18 punktas) ir 2002 m. sausio 22 d. Sprendimą *Canal Satélite Digital* (C-390/99, Rink. p. I-607, 29 punktas).

14 — Šios išvados 9 išnašoje minėto sprendimo *Morellato* 32 punkte Teisingumo Teismas šiuo klausimu pripažino, kad šios rūšies prekės galėjo būti importuojamos, nors „dar nebuvo baigtas jų gamybos procesas".

laikomas nustatančiu „pardavimo būdą" Teisingumo Teismo praktikos prasme.

16. Šios išvados nepaneigia prefektūros administracijos ir Graikijos vyriausybės atlikti sugretinimai. Sprendimas *Gauchard* [15], kuriuo remiasi šios šalys, susijęs su leidimu atidaryti arba padidinti didesnes nei tam tikro dydžio komercines patalpas. Šioje byloje buvo nagrinėjamas tik komercinių patalpų išsidėstymas. Akivaizdu, kad toks nacionalinės teisės aktas nereikalavo parduodamų prekių pritaikyti arba tiesiogiai nepaveikė importuotų prekių patekimo į rinką. Be to, savo sprendime Teisingumo Teismas patvirtino, kad panašus teisės aktas iš esmės turėjo būti nagrinėjamas atsižvelgiant tik į įsisteigimo laisvės principą [16]. Priešingai, šiose bylose nagrinėjamas leidimas tiesiogiai susijęs su prekybai skirtų produktų gamybos sąlygomis. Taigi tiesiogiai daroma įtaka užsienio kilmės šios rūšies produktų patekimui į nacionalinę rinką. Todėl toks sugretinimas yra nereikšmingas.

17. Tos pačios šalys remiasi minėtu 1995 m. birželio 29 d. Teisingumo Teismo sprendimu *Komisija prieš Graikiją*. Šis sprendimas susijęs su teisės aktu, tik vaistinėms suteikiančiu galimybę prekiauti kūdikiams skirtu nugriebtu pienu. Teisingumo Teismo nuomone, šis teisės aktas, *„reglamentuodamas atitinkamų produktų prekybą, tik apriboja jų platinimo vietas"* [17]. Kadangi jis nenustato išskirtinių reikalavimų patiems produktams, Teisingumo Teismas jį nagrinėjo kaip „nacionalinę bendros prekybos politikos priemonę" [18]. Šiose bylose nagrinėjamas Graikijos teisės aktas tiesiogiai susijęs su prekybai skirtų „bake-off" produktų paruošimo ir gamybos metodų sąlygomis. Taigi jis negali būti laikomas tik su prekybos vietomis susijusiu teisės aktu.

18. Dėl sprendimo *CIA Security International* [19], kuriuo taip pat remiamasi, jis tik nustatė, kad taisyklė, jog niekas negali eksploatuoti saugos bendrovės neturėdamas vidaus reikalų ministro leidimo, „kai ji nustato reikalavimą, tam, kad įmonė galėtų būti įsteigta ir vykdyti saugos įmonės veiklą", nėra tiesiogiai susijusi su laisvu *prekių* judėjimu [20]. Šiuose sprendimuose jis negali būti atramos tašku.

19. Galiausiai šalys siūlo sugretinti šias bylas ir minėtą sprendimą *Morellato*, remdamosi tuo, kad pastarajame kalbama apie tos pačios rūšies produktą. Tiesa, kad šiuo sprendimu Teisingumo Teismas patvirtino, jog išankstinio pakavimo reikalavimas, kurį valstybė narė taiko parduodant duoną, kuri pagaminta šioje valstybėje narėje iškepant iš dalies iškeptą duoną, iš esmės nepatenka į

15 — 1987 m. gruodžio 8 d. Sprendimas (20/87, Rink. p. 4879).

16 — Tačiau šios bylos aplinkybėmis šis principas negalėjo būti taikomas dėl to, kad nebuvo tam tikro elemento, nepriklausančio nacionalinėms aplinkybėms.

17 — 20 punktas (pasviruoju šriftu pažymėta mano).

18 — 17 punktas.

19 — 1996 m. balandžio 30 d. Sprendimas (C-194/94, Rink. p. I-2201).

20 — 58 punktas.

EB 28 straipsnio taikymo sritį. Tačiau išlieka galimybė, kad šis sprendimas grindžiamas visiškai išskirtiniu ir tik šiai bylai būdingu vertinimu [21]. Iš tiesų byloje *Morellato* priimtą sprendimą nulėmęs kriterijus – tai faktas, kad dėl ginčijamo Italijos teisės akto nustatytų pakavimo reikalavimų laikymosi prieš produktą parduodant importo valstybėje jis nebus keičiamas ir pritaikomas [22]. Šie reikalavimai susiję tik su duonos, kuri gaunama galutinai iškepus iš dalies iškeptą duoną, pardavimu [23]. Tačiau nagrinėjamame Graikijos teisės akte nustatyti reikalavimai tiesiogiai susiję su galutiniais duonos gamybos ir kepimo procesais. Jie paveikia parduodamo produkto pobūdį. Šiomis aplinkybėmis sudėtinga išsiaiškinti, kaip dėl tokių reikalavimų teisės aktas galėtų nepatekti į EB 28 straipsnio taikymo sritį. Taigi sprendimas *Morellato* negali būti taikomas šiose bylose. Jei panašiomis aplinkybėmis šis sprendimas ir galėtų būti naudingas, tai tik dėl to, kad paliudytų, kaip tam tikrais atvejais sudėtinga įgyvendinti sprendime *Keck ir Mithouard* [24] įtvirtintą skirstymą.

20. Iš šios analizės matyti, kad visi nurodyti sugretinimai turi būti laikomi nereikšmingais. Pagrindinių bylų aplinkybėmis ginčijamas teisės aktas priklauso nacionalinių priemonių, susijusių su produktų savybėmis, kategorijai. Bet kuriuo atveju, net darant prielaidą, kad atitinkama priemonė laikoma nustatančia „pardavimo būdą“, ji neatitinka Teisingumo Teismo praktikoje nustatytų reikalavimų tam, kad jos atžvilgiu nebūtų taikomas EB 28 straipsnis. Iš tiesų akivaizdu, kad ji neturi tokio paties teisinio ir faktinio poveikio prekybai nacionaliniais ir iš kitų valstybių narių kilusiais produktais.

21. „Bake-off“ rūšies duonos savybė ta, kad ji jau perėjo tam tikrus duonos gamybos etapus, kaip antai tešlos užminkymo ir pirmojo kepimo. Šiomis aplinkybėmis akivaizdu, kad jeigu jai būtų taikomi tokie patys kaip ir šviežiai duonai keliami reikalavimai, atsirastų nenaudingų išlaidų, pavyzdžiui, pati prekyba taptų brangesnė ir todėl sudėtingesnė. Be to, šios išlaidos susijusios su užšaldytais produktais, kurie iš esmės konservuojami ir gabenami būtent iš kitų valstybių narių [25]. Todėl man atrodo, jog yra aišku, kad nagrinėjamas teisės aktas iš esmės diskriminuoja importuotus produktus ir todėl yra kliūtis prekybai Bendrijoje.

21 — Panašiai aiškinant žr. generalinio advokato L. A. Geelhoed išvados byloje *Schwarz* 11 punkte esančią pastabą (2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimas, C-366/04, Rink. p I-10139).

22 — 34 ir 35 punktai.

23 — Ten pat, 36 punktas.

24 — Žr. šios išvados 24 ir kt. punktus.

25 — Tuo pačiu klausimu žr. šios išvados 9 išnašoje minėtos generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer išvados byloje *Morellato* 20 punktą.

22. Siekdama sušvelninti tokią išvadą Graikijos vyriausybė galiausiai teigia, kad atsižvelgiant į atitinkamų prekybos vietų pobūdį, leidimas iš esmės nesuteikiamas tokiomis pačiomis sąlygomis. Net darant prielaidą, kad yra tokia praktika, nors niekas to neleidžia patvirtinti, pažymėtina, jog ji negrindžiama jokiu aiškiu pagrindu. Tačiau Bendrijos teisės sistemoje saugomas teisinio saugumo reikalavimas reiškia, jog iš nacionalinės teisės aktų išplaukianti teisinė padėtis turi būti pakankamai tiksliai apibrėžta ir aiški, kad leistų privatiems asmenims suvokti savo teisių ir pareigų apimtį [26]. Nepatenkinus šio reikalavimo, nurodyta praktika negali būti laikoma ginčijamo teisės akto pateisinimo pagrindu.

23. Šiomis aplinkybėmis reikia atsakyti kartu į pirmąjį ir trečiąjį klausimą, kad nacionalinės teisės aktas, koks ginčijamas pagrindinėse bylose, kuriuo, norint prekiauti „bake-off" rūšies gaminiais, taikomas reikalavimas gauti išankstinį leidimą, išduodamą patikrinus, ar tenkinami kepyklos eksploatavimo reikalavimai, yra kiekybiniam apribojimui lygiaverčio poveikio priemonė EB 28 straipsnio prasme.

26 — 2005 m. birželio 2 d. Sprendimas *Dörr ir Ünal* (C-136/03, Rink. P. I-4759, 52 punktas).

2. Su sprendimo *Keck ir Mithouard* taikymu susiję sunkumai

24. Iki šiol analizė buvo atlikta vadovaujantis Teisingumo Teismo minėtame sprendime *Keck ir Mithouard* patvirtinta pozicija. Tačiau šios pozicijos taikymas beveik neišvengiamai sukelia abejonių dėl ginčijamos nacionalinės priemonės vertinimo. Todėl dėl jos šioje srityje buvo išplėtota sudėtinga ir lanksti Teisingumo Teismo praktika. Manau, kad dabar naudinga įvertinti šią poziciją pagal vėlesnę Teisingumo Teismo praktiką. Be to, ši analizė suteiktų galimybę apibrėžti suderintą poziciją dėl judėjimo laisvių apribojimų.

25. Vis dėlto norėčiau patikslinti, jog visiškai nesiekiu ginčyti sprendime *Keck ir Mithouard* nustatytos Teismo praktikos raidos. Ketinu tik išaiškinti įvairius judėjimo laisvės apribojimo kriterijus ir pateikti bendro pobūdžio bendrąsias gaires, teikiant pirmenybę paprastesnei ir tvirtesnei pozicijai šiais klausimais.

26. Pirmiausia primintina, kad priėmęs minėtą sprendimą *Keck ir Mithouard* Teisingumo Teismas turėjo šiek tiek supaprastinti šiame sprendime nustatytą skirstymą.

27. Pasitaiko, kad tam tikros taisyklės, kurios, atrodo, priklauso nustatančių pardavimo būdus kategorijai, nagrinėjamos kaip su produktais susijusios taisyklės. Toks yra būtent su reklama susijusių taisyklių atvejis, kai paaiškėja, kad jos daro įtaką reikalavimams, kuriuos prekės turi atitikti. Pavyzdžiui, minėtoje byloje *Mars* Teisingumo Teismas nusprendė, kad „nors ir vienodai taikomas visų prekių atžvilgiu toks draudimas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, susijęs su prekių, turinčių tas pačias reklamines nuorodas, kaip ir teisėtai naudojamos kitose valstybėse narėse, išleidimu į apyvartą vienoje valstybėje narėje, gali sudaryti kliūtis prekybai Bendrijoje“ [27]. Taip yra todėl, kad tokia priemonė gali „įpareigoti importuotoją koreguoti savo prekių pristatymą atsižvelgiant į pardavimo vietą ir dėl šios priežasties patirti papildomų pakavimo ir reklamos išlaidų“ [28].

28. Tačiau pasitaikė, kad taisyklės dėl prekių pakavimo, kurios pagal sprendimą *Keck ir Mithouard a priori* priskirtinos su prekėmis susijusioms taisyklėms, išnagrinėjus aplinkybes, laikomos nustatančiomis „pardavimo būdus“. Tai liudija minėtas sprendimas *Morellato*, kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad „šiomis aplinkybėmis numatytas išankstinio pakavimo reikalavimas, kuris susijęs tik su duonos, kuri pagaminama galutinai iškepus iš dalies iškeptą duoną, prekyba, iš esmės gali nepatekti į Sutarties 30 straipsnio taikymo sritį, su sąlyga, kad jis nediskriminuoja importuotų produktų“ [29]. Atrodo, jis rėmėsi tuo faktu, kad pakavimo, taigi prekės pritaikymo reikalavimas taikomas tik paskutiniame prekės pardavimo etape, todėl nesusijęs su pačiu importuotos prekės patekimu į nacionalinę rinką [30].

29. Galiausiai yra atvejų, kai Teisingumo Teismas nesilaikė sprendime *Keck ir Mithouard* įtvirtintos alternatyvos, atlikdamas analizę, pagrįstą vien ginčijamo teisės akto ribojančiais padariniais. Taip buvo nuspręsta dėl Prancūzijos teisės akto, įpareigojančio sėklas iš kitos valstybės narės importuojančius ūkio subjektus pateikti jas išimtinę koncesiją turinčiam centrui [31]. Kitas pavyzdys pateikiamas sprendime dėl Švedijos leidimų importuoti ir prekiauti alkoholiniais gėrimais sistemos [32].

30. Panašūs sprendimai liudija, kad Teisingumo Teismo požiūris šioje srityje yra pragmatiškas. Teisingumo Teismo praktika

27 — Šios išvados 12 išnašoje minėto sprendimo *Mars* 13 punktas.

28 — Ten pat, 13 punktas.

29 — 36 punktas.

30 — Šiuo klausimu taip pat šios išvados 9 išnašoje minėtos generalinės advokatės C. Stix-Hackl išvados byloje *Deutscher Apothekerverband* 77 punktas.

31 — 1994 m. spalio 5 d. Sprendimas *Centre d'insémination de la Crespelle* (C-323/93, Rink. p. I-5077, 29 punktas).

32 — 1997 m. spalio 23 d. Sprendimas *Franzén* (C-189/95, Rink. p. I-5909, 71 punktas).

prisitaikė prie kiekvieno atvejo aplinkybių ir ekonominės realybės, su kuria susidūrė. Tačiau šie sprendimai taip pat parodo tris didžiausias kliūtis, su kuriomis susiduria sprendime *Keck ir Mithouard* pateikta pozicija.

31. Pirmiausia, nors šiame sprendime nustatytas skirstymas buvo priimtas siekiant išaiškinti laisvo prekių judėjimo principu įtvirtinto draudimo pobūdį, iš esmės jis tapo netikrumo šaltiniu tiek ūkio subjektams, tiek Europos bendrijos institucijoms, tiek valstybėms narėms. Tam tikrais atvejais sudėtinga atskirti, kas priklauso pardavimo būdams, o kas – teisės aktams, susijusiems su prekių savybėmis, nes prekybos apribojimas labai priklauso nuo teisės akto taikymo būdo ir jo konkrečių padarinių [33]. Kitais atvejais neįmanoma priemonės priskirti vienai ar kitai šiai kategorijai, nes įvairiems ginčytiniems teisės aktams sunku pritaikyti tokius griežtus rėmus [34].

32. Antra, nors šios Teismo praktikos tikslas – palengvinti laisvo prekių judėjimo principo taikymą, pasirodė, kad jos įgyvendinimas yra labai sudėtingas. Šis sudėtingumas būtent pasireiškia Teisingumo Teismo polinkiu nustatyti nacionaliniam teismui pareigą apibrėžti nagrinėjamo teisės akto pobūdį ir taikymo sritį [35]. Nacionaliniam teismui, paprašiusiam Teisingumo Teismo pagalbos sprendžiant bylą, gali pasirodyti sunku įvykdyti tokią pareigą.

33. Trečia, paaiškėjo, kad Teismo praktiką sprendime *Keck ir Mithouard* nelengva taikyti kitose nei judėjimo laisvės srityse. Iš tiesų Teisingumo Teismas savo praktikoje dėl kitų laisvių niekada netaikė „pardavimo būdo“ sąvokos. Šiuo atveju jis tik nusprendė, kad laisvo judėjimo apribojimais apskritai laikomos „visos priemonės, kurios draudžia, kliudo arba dėl kurių naudojimasis šia laisve tampa mažiau patrauklus“ [36]. Šis pozicijos skirtumas sukelia Teismo praktikos darnos problemą. Ši problema yra tuo svarbesnė, kuo daugiau yra nacionalinių priemonių, kurias Teisingumo Teismas nagrinėja atsižvelgdamas į laisvą prekių judėjimą ir kurios taip pat gali būti laikomos kitų judėjimo laisvių apribojimais [37].

33 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 10 išnašoje minėtos generalinio advokato F. Jacobs išvados byloje *Leclerc-Siplec* 38 punktą. Taip pat žr. S. Waetherill. „After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification“, *Common Market Law Review*, 1996, p. 885.

34 — Šiuo klausimu žr. F. Picod. „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, p. 169.

35 — Šiuo atžvilgiu reikšmingi, pavyzdžiui, 1997 m. liepos 9 d. Sprendimas *De Agostini ir TV-Shop* (nuo C-34/95 iki C-36/95, Rink. p. I-3843); šios išvados 9 išnašoje minėtas 2003 m. rugsėjo 18 d. Sprendimas *Morellato* ir 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimas *Burmanjer* (C-20/03, Rink. p. I-4133).

36 — Galiausiai žr. 2004 m. spalio 5 d. Sprendimą *CaixaBank France* (C-442/02, Rink. p. I-8961, 11 punktas), t. y. formuluotė, kilusi iš 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Gebhard* (C-55/94, Rink. p. I-4165, 37 punktas).

37 — Šiuo atžvilgiu žr. 1996 m. birželio 20 d. Sprendimą *Semeraro Casa Uno ir kt.* (C-418/93–C-421/93, C-460/93–C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 ir C-332/94, Rink. p. I-2975) ir 1998 m. balandžio 20 d. Sprendimą *Decker* (C-120/95, Rink. p. I-1831) bei sprendimą *Kholl* (C-158/96, Rink. p. I-1931), kuriuose buvo pateikta bendra generalinio advokato G. Tesauro išvada.

34. Iš to, kas anksčiau išdėstyta, matyti, kad sprendimas *Keck ir Mithouard,* priimtas siekiant apriboti ieškinių skaičių ir apimti dėl laisvo prekių judėjimo principo taikymo atsiradusį perteklių, iškėlė daugiau klausimų dėl tikslių šio principo ribų.

35. Tačiau ar reikia šios Teismo praktikos nesilaikyti? Aš taip nemanau. Vis dėlto atsižvelgiant būtent į kitose judėjimo laisvių srityse išplėtotą teismų praktiką ją reikia patikslinti.

36. Iš esmės pagrindinį klausimą uždavė generalinis advokatas G. Tesauro savo išvadoje byloje *Hünermund ir kt.* [38]:

„Ar EEB sutarties 30 straipsnis yra nuostata, skirta liberalizuoti prekybą Bendrijoje, ar nuostata, skirta apskritai skatinti kiekvienoje valstybėje narėje laisvą komercinės veiklos vykdymą?".

37. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas minėtame sprendime *Keck ir Mithouard* priminė, kad EB 28 straipsnis nėra tinkamas pagrindas ūkio subjektų, norinčių „ginčyti bet kokius teisės aktus, kurių pasekmė – apriboti jų komercinę laisvę, net jei jie nesusiję su iš kitų valstybių narių kilusiomis prekėmis" [39], veiksmams. Bendrijos piliečiai iš šios nuostatos negali daryti išvados, kad teisė į ekonominę ar komercinę laisvę yra absoliuti. Iš tiesų Sutarties nuostatų dėl laisvo prekių judėjimo tikslas, gamintojams ir vartotojams suteikiant galimybę visiškai naudotis Bendrijos vidaus rinkos teikiama nauda, užtikrinti nacionalinių rinkų atvėrimą, o ne sudaryti palankias visuotinio valstybių ekonomikos reguliavimo panaikinimo sąlygas.

38. Tiesa, kad tam tikrais atvejais Bendrijos nuostatų dėl laisvo judėjimo reikalaujamo nacionalinių rinkų atvėrimo pasekmė gali būti valstybių ekonomikos liberalizavimas. Taip yra todėl, kad dažnai sudėtinga atskirti priemonę, siekiančią apsaugoti nacionalinius subjektus nuo išorės konkurencijos, ir priemonę, kuri apsaugo tam tikrus nacionalinėje rinkoje įsteigtus subjektus nuo bet kokios šioje rinkoje galimos konkurencijos. Taigi tam tikrus nacionalinius subjektus nuo vidaus konkurencijos sauganti valstybės priemonė dažnai taip pat juos saugo nuo išorės konkurencijos. Tai paaiškina, kad tam tikros priemonės, laikomos paveikiančiomis ekonominės veiklos laisvę nacionalinėje rinkoje, taip pat gali būti laikomos ribojančiomis išorės subjektų patekimą į šią rinką. Taip yra tada, kai priemonės, kurios, nesukeldamos iš kitų valstybių narių kilusių prekių, paslaugų, įmonių ar darbuotojų diskriminacijos, nacio-

38 — 1993 m. gruodžio 15 d. Sprendimas (C-292/92, Rink. p. I-6787).

39 — 14 punktas. Tuo pačiu klausimu žr. generalinio advokato N. Fennelly išvados byloje *Graf* 31 ir 32 punktus (2000 m. sausio 27 d., C-190/98, Rink. p. I-493).

nalinėje rinkoje apsaugo „status quo“ ir dėl to naujų ūkio subjektų patekimas į šią rinką tampa sudėtingesnis. Kadangi siekiant vidaus rinkos tikslų reikia ne tik kovoti su diskriminacija dėl pilietybės, bet taip pat nacionalines rinkas atidaryti naujoms prekėms, paslaugoms arba ūkio subjektams, akivaizdu, kad dėl jų taikymo tam tikra prasme liberalizuojama valstybių ekonomika.

39. Išlieka galimybė, kad kuriant vidaus rinką pagrindinis laisvo prekių judėjimo principo tikslas – užtikrinti, jog gamintojai galėtų realiai pasinaudoti teise vykdyti veiklą tarpvalstybiniu lygmeniu, o vartotojai kitų valstybių narių kilmės prekių praktiškai galėtų įsigyti tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir nacionalinių. Toks buvo Sutarties rengėjų ketinimas, tokia buvo jį įgyvendinusio Teisingumo Teismo doktrina.

40. Vis dėlto man atrodo, kad laisvo judėjimo laikymas paprasčiausia norma, skirta skatinti prekybą tarp valstybių narių, neatitiktų Teismo praktikos ir šitaip būtų jos nesilaikoma. Judėjimo laisves reikia įtraukti į plačiau taikomus vidaus rinkos ir Europos pilietybės tikslus. Šiuo metu judėjimo laisvės turi būti suvokiamos kaip viena iš pagrindinių „valstybių narių piliečių esminio statuso“ [40] sudėtinių dalių. Jos yra tarpvalstybinis Europos piliečiams suteikto ekonominio ir socialinio statuso matmuo. Tačiau tokio statuso apsauga reikalauja viršyti garantiją nepatirti diskriminacijos dėl pilietybės. Ji reiškia, kad valstybės narės atsižvelgia į savo patvirtintų priemonių poveikį visų Europos Sąjungos piliečių, norinčių pasinaudoti savo teisėmis į judėjimo laisvę, padėčiai. Kaip Teisingumo Teismas priminė minėtame savo sprendime *Deutscher Apothekerverband*, tai reikia vertinti plačiau nei griežtai nacionaliniu lygmeniu [41].

41. Šiomis aplinkybėmis aišku, kad Teisingumo Teismo užduotis nėra nuolat nagrinėti valstybių narių ekonominės politikos gaires. Jis veikiau privalo patikrinti, kad šios valstybės narės nesiimtų priemonių, kuriomis iš esmės *tarpvalstybinės situacijos būtų vertinamos mažiau palankiai nei visiškai nacionalinės situacijos* [42].

40 — 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Grzelczyk* (C-184/99, Rink. p. I-6193, 31 punktas).

41 — 73 ir 74 punktai.

42 — Šiuo atžvilgiu žr. mano išvados byloje *Marks & Spencer* 37–40 punktus (2005 m. gruodžio 13 d. Sprendimas, C-446/03, Rink. p I-10837, I-10839) ir 2006 m. vasario 1 d. mano išvados byloje *Cipolla* ir *Macrino ir Capodarte* (C-94/04 ir C-202/04, nagrinėjamos Teisingumo Teisme) 55 ir 56 punktus.

42. Siekiant gerai atlikti šią kontrolę būtina remtis konkrečiais kriterijais. Iš šioje srityje priimtos Teismo praktikos galima išskirti tris kriterijus.

43. Pirma, šiuo klausimu Teisingumo Teismas nusprendė, kad bet kokia diskriminacija dėl pilietybės, nesvarbu, ar ji yra tiesioginė, ar netiesioginė, yra draudžiama. Akivaizdu, kad, pavyzdžiui, reklamos kampanijos programa, kuria skatinama pirkti nacionalines prekes, darant žalą prekybai Bendrijoje, pažeidžia Sutarties taisykles [43].

44. Antra, akivaizdu, kad papildomų išlaidų apyvartoje esančioms prekėms Bendrijoje arba su užsieniu susijusią veiklą vykdantiems subjektams nustatymas prekybai sudaro kliūčių, kurios turi būti pateisintos. Tačiau šiuo atžvilgiu reikia patikslinti, kad nėra baudžiama už sukeltas bet kokias papildomas išlaidas. Tam tikrų išlaidų gali atsirasti dėl paprastų valstybės narės, kurioje prekė yra pagaminta, ir valstybės narės, kurioje ji parduodama, teisės aktų skirtumų. Tokios išlaidos, kurių atsirado dėl valstybių narių teisės aktų skirtumų, negali būti laikomos judėjimo laisvės apribojimais. Kad sukeltos papildomos išlaidos būtų laikomos prekybos apribojimu, būtina, kad jos atsirastų dėl to, jog nacionalinėse taisyklėse neatsižvelgiama į ypatingą importuotų prekių padėtį, būtent į tai, kad šios prekės jau turėjo būti suderintos su jų kilmės valstybės taisyklėmis. Su prekių savybėmis susijusios taisyklės aiškiai patenka į šią kategoriją. Todėl, mano nuomone, Teisingumo Teismas iš EB 28 straipsnio taikymo srities pašalino taisykles dėl pardavimo būdų, nes šios taisyklės apskritai nesukelia tokių išlaidų. Taip yra dėl sprendime *Keck ir Mithouard* nagrinėtų taisyklių, susijusių su perpardavinėjimu nuostolingai, arba taisyklių, draudžiančių sekmadieniais atidaryti parduotuves. Tačiau išlieka galimybė, kad su pardavimo būdais susijusios nuostatos būtų priimamos neatsižvelgiant į ypatingą importuotų prekių padėtį. Šiuo atveju teisėta joms taikyti EB 28 straipsnį. Taigi buvo nuspręsta, kad sistema, pagal kurią alkoholinius gėrimus gali importuoti tik atskirą leidimą turintys subjektai, prieštarauja šiam straipsniui, nes dėl jos iš kitų valstybių narių kilusių importuotų gėrimų atžvilgiu atsiranda papildomų išlaidų [44].

45. Trečia, bet kokia priemonė, galinti sudaryti didesnių kliūčių iš kitos valstybės narės kilusioms prekėms patekti į rinką ir

43 — 1982 m. lapkričio 24 d. Sprendimas *Komisija prieš Airiją* (249/81, Rink. p. 4005).

44 — Šios išvados 32 išnašoje minėtas sprendimas *Franzén* (71 punktas). Galiausiai taip pat žr. 21 išnašoje minėtą sprendimą *Schwarz* (29 punktas).

jas išleisti į apyvartą, laikoma lygiaverčio poveikio priemone EB 28 straipsnio prasme. Taigi priemonė sudaro kliūčių patekti į nacionalinę rinką, kai ji apsaugo tam tikrų ūkio subjektų įgytą padėtį nacionalinėje rinkoje [45] arba kai prekybą Bendrijoje ji paverčia sudėtingesne nei vidaus prekybą nacionalinėje rinkoje [46]. Pavyzdžiui, minėtoje byloje *Deutscher Apothekerverband* Teisingumo Teismas pripažino, kad priemonė, draudžianti vaistais prekiauti paštu, yra lygiaverčio poveikio priemonė, nes kitų valstybių narių kilmės prekėms ji gali sudaryti didesnių kliūčių patekti į rinką nei nacionalinėms prekėms [47].

46. Mano nuomone, iš šios Teismo praktikos matyti logiška seka. Šiais trimis Teisingumo Teismo taikomais kriterijais iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar buvo *diskriminuojama kalbant apie naudojimąsi judėjimo laisve.*

47. Aišku, kad teisės aktai dėl pardavimo būdų *a priori* priskiriami priemonėms, kurios nesudaro nepalankių sąlygų būtent kitų valstybių narių kilmės prekėms patekti į rinką ir būti apyvartoje. Tačiau, kaip rodo po sprendimo *Keck ir Mithouard* priimta Teisingumo Teismo praktika, šiuo atžvilgiu negalima apsiriboti teisės aktų prigimtimi pagrįstomis prielaidomis. Siekiant išsiaiškinti, ar EB 28 straipsnis turi būti taikomas tokios rūšies priemonėms, jas reikia patikrinti taikant nurodytus kriterijus. Kadangi jie taikomi atsižvelgiant į tikslą kovoti su diskriminacija, paveikiančia tarpvalstybinę padėtį, šie kriterijai man atrodo būtini ir pakankami siekiant nuspręsti kiekvienu atveju ir dėl bet kokios rūšies teisės akto, ar yra kliūčių prekybai.

48. Į teisėtą klausimą dėl su laisvu prekių judėjimu susijusių taisyklių reikšmės ir taikymo srities sprendime *Keck ir Mithouard* Teisingumo Teismas pasirinko, atrodo, formalaus pobūdžio atsakymą, apribojantį šių taisyklių taikymo sritį iki tam tikrų rūšių teisės aktų, atsižvelgiant į jų dalyką. Šį sprendimą siūloma aiškinti atsižvelgiant į vėlesnę Teisingumo Teismo praktiką, pagrįstą tam tikrų esminių kriterijų taikymu. Aišku, kad šiuo atsakymu nesiekiama pašalinti visų vertinimo sunkumų, su kuriais Teisingumo Teismas gali susidurti kiekvienu konkrečiu atveju. Tačiau jis bent paaiškina, kokį metodą reikia taikyti.

45 — Žr., pavyzdžiui, šios išvados 36 išnašoje minėtą sprendimą *CaixaBank France* (13 punktas).

46 — Pavyzdžiui, laisvo paslaugų teikimo srityje žr. 2001 m. birželio 26 d. Sprendimą *Komisija prieš Portugaliją* (C-70/99, Rink. p. I-4845, 25–27 punktai) ir 2003 m. vasario 6 d. Sprendimą *Stylianakis* (C-92/01, Rink. p. I-1291, 26 punktas).

47 — Šios išvados 9 išnašoje minėto sprendimo *Deutscher Apothekerverband* 74 punktas.

49. Tokių gairių laikymasis leidžia suvienodinti Teisingumo Teismo nuomonę visose su EB 28 straipsniu susijusiose bylose.

50. Be to, šios gairės leidžia suderinti su judėjimo laisve susijusią Teismo praktiką. Be abejo, kaip buvo priminta, sudėtinga sprendime *Keck ir Mithouard* įtvirtintą skirstymą taikyti kitoms judėjimo laisvėms [48]. Tačiau teismo praktikoje randama priežasčių, dėl kurių ji buvo priimta. Paaiškėja, kad visose šiose srityse būtina nustatyti laisvo judėjimo principų taikymo ribas ir labiau apibrėžti Teisingumo Teismo kontrolę [49].

Sąjungos pilietybės reikalavimus [50]. Pageidautina, kad ta pati sistema būtų taikoma visiems Sąjungos piliečiams, norintiems pasinaudoti savo laisve judėti arba paslaugų, prekių ir kapitalo judėjimo laisve bei savo laisve apsigyventi arba įsteigti savo veiklos buveinę Bendrijos teritorijoje. Todėl bet kokia priemonė, galinti sudaryti kliūčių arba dėl kurios naudojimasis šiomis pagrindinėmis laisvėmis tampa mažiau patrauklus, turi būti laikoma prieštaraujančia Sutarčiai [51]. Nekalbama, kad reikia užtikrinti, jog naudojimasis šiomis laisvėmis būtų visiškai neutralus; jis gali būti daugiau ar mažiau palankus Europos piliečiams. Tačiau reikia įsitikinti, ar valstybės narės atsižvelgia į tai, kaip jų patvirtintos taisyklės gali paveikti kitų valstybių narių piliečių padėtį ir dėl jų sudėtingiau visiškai naudotis judėjimo laisvėmis.

51. Pridursiu, kad toks laisvo judėjimo sistemų suderinimas man atrodo privalomas, atsižvelgiant į veiksmingai egzistuojančios

52. Jei šias naujas gaires šiuo metu pritaikytume bylos aplinkybėmis, paaiškėtų, kad dėl to analizė supaprastėja. Graikijos teisės aktas, kaip vienodai taikoma priemonė, patikrinus, iš pirmo žvilgsnio atitinka nediskriminavimo

48 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato N. Fennelly išvados byloje *Graf* dėl laisvo darbuotojų judėjimo, minėtos 39 išnašoje, 18 punkte pateiktą argumentą, pagal kurį: „asmenys nėra produktai ir migracijos procesas vertimosi veikla arba įsisteigimo užsienyje tikslais, įskaitant tam pasiruošimą, negali būti lengvai padalytas į (masės) gamybos etapą ir pardavimo etapą". Laisvo paslaugų teikimo srityje taip pat žr. 1995 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Alpine Investments* (C-384/93, Rink. p. I-1141) bei šios išvados 35 išnašoje minėtą sprendimą *De Agostini ir TV-Shop*.

49 — Galiausiai laisvo paslaugų teikimo srityje tai parodo 2005 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Mobistar ir Belgacom Mobile* (C-544/03 ir C-545/03, Rink. p. I-7723, 31 punktas).

50 — Žr. 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Baumbast ir R* (C-413/99, Rink. p. I-7091).

51 — Laisvo asmenų judėjimo srityje Teisingumo Teismas jau turėjo galimybę suderinti laisvo darbuotojų judėjimo principą ir kiekvienam Sąjungos piliečiui pripažintą judėjimo laisvę. Šiuo klausimu žr. 2000 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Elsen* (C-135/99, Rink. p. I-10409, 33 punktas). Dėl panašios bendros visoms judėjimo laisvėms formuluotės žr. šios išvados 36 išnašoje minėtą sprendimą *Gebhard*.

dėl pilietybės reikalavimą. Vis dėlto, kaip buvo nurodyta šios išvados 21 punkte, dėl šios priemonės aiškiai atsiranda papildomų, nenaudingų parduodant kitų valstybių narių kilmės užšaldytą duoną išlaidų. Todėl patikrinus ji neatitinka antrojo kriterijaus. Vadinasi, atitinkama valstybė narė patvirtintą priemonę turi pateisinti.

B — *Pateisinimo paieška*

53. Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia sužinoti, ar darant prielaidą, kad nagrinėjama priemonė yra iš esmės Sutartimi draudžiamas apribojimas, vis dėlto ši gali būti pateisinama teisėtais sumetimais. Iš tiesų pagal nusistovėjusią praktiką vienodai taikomame teisės akte nustatyta kliūtis neprieštarauja Bendrijos teisei, jeigu ją galima pateisinti vienu iš EB 30 straipsnyje išvardytų bendrojo intereso pagrindų arba vienu iš imperatyvių Teisingumo Teismo praktikos nustatytų reikalavimų [52]. Šiose bylose pateikti trijų rūšių pateisinimai atitinkamai dėl produktų kokybės, visuomenės sveikatos apsaugos bei vartotojų apsaugos.

1. Dėl su produktų kokybe susijusio pateisinimo

54. Akivaizdu, kad neginčijama, jog maisto produktų maistinių ir organoleptinių savybių apsauga yra Bendrijos teisėje pripažintas ir siekiamas tikslas [53]. Vis dėlto jis negali pateisinti nei pašalinimo iš EB 28 straipsnio taikymo srities, nei leidimo nukrypti nuo šioje nuostatoje įtvirtinto draudimo.

55. Pirma, iš tiesų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytame sprendime Teisingumo Teismas jau nusprendė, jog tai, kad ginčijama nacionaline sistema siekiama įgyvendinti kokybės politiką, jos nepašalina iš EB 28 straipsnio taikymo srities [54]. Antra, išnagrinėjus Teisingumo Teismo praktiką nepaaiškėja, kad produktų

52 — Galiausiai žr. šios išvados 21 išnašoje minėtą sprendimą *Schwarz* (30 punktas).

53 — Žr. 1992 m. liepos 14 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2081/92 dėl žemės ūkio produktų ir maisto produktų geografinių nuorodų ir kilmės vietos nuorodų apsaugos (OL L 208, p. 1) ir 1992 m. liepos 14 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2082/92 dėl žemės ūkio ir maisto produktų specifinių savybių sertifikatų (OL L 208, p. 9).

54 — Minėtas sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (25 punktas).

kokybės apsauga savaime gali būti laikoma imperatyviu reikalavimu arba bendro intereso tikslu, pateisinančiu prekybos Bendrijoje kliūtis. Todėl į tokį susirūpinimą atsižvelgiama tik kartu su kitais reikalavimais, kurių imperatyvaus reikalavimo pobūdis buvo aiškiai pripažintas, kaip antai sveikatos ir vartotojų apsauga.

2. Dėl visuomenės sveikata pagrįsto pateisinimo

56. Tarp EB 30 straipsnyje išvardytų pateisinimų yra asmenų sveikatos apsauga [55].

57. Vis dėlto primintina, kad bet kokia leidžianti nukrypti nuo laisvo prekių judėjimo Bendrijoje principo nuostata aiškinama griežtai [56]. Šiomis aplinkybėmis nacionalinės valdžios institucijos privalo įrodyti, pirma, kad jų teisės aktas būtinas visuomenės sveikatos tikslui pasiekti ir, antra, šis teisės aktas jo atžvilgiu yra proporcingas [57].

58. Tačiau konstatuotina, kad Graikijos valdžios institucijos nesiremia jokiu konkrečiu įrodymu, galinčiu patvirtinti, jog įtvirtinti reikalavimai būtini siekiant veiksmingai apsaugoti visuomenės sveikatą. Šiuo atžvilgiu jie rašytinėmis pastabomis tik visiškai nekonkrečiai teigia, kad „tai, jog nuo pirmosios pusiau iškeptos duonos gamybos stadijos buvo laikomasi higienos taisyklių, neatleidžia už paskutinį gamybos etapą atsakingos įmonės nuo panašių taisyklių laikymosi“, nes „duona ir panašūs gaminiai greitai reaguoja į pakeitimus ir juos gali apkrėsti būtent vabzdžiai, pelėsiai, mielės, bakterijos ir virusai“.

59. Bet kuriuo atveju, net pripažįstant, kad būtina nustatyti tokio pobūdžio reikalavimus, aiškiai neproporcinga šiems produktams taikyti tokią pačią leidimo procedūrą, taigi ir tuos pačius gamybos reikalavimus, kaip šviežios duonos gaminiams. Iš tiesų pačios Graikijos valdžios institucijos savo pastabose pripažino, kad tam tikri šiems produktams nustatyti reikalavimai yra nereikalingi ir neproporcingi. Taip yra būtent „dėl įpareigojimo turėti tešlos užminkymui

55 — 1991 m. liepos 25 d. Sprendimas *Aragonesa de Publicidad Exterior ir Publivía* (C-1/90 ir C-176/90, Rink. p. I-4151, 11 punktas).

56 — 1991 m. kovo 19 d. Sprendimas *Komisija prieš Graikiją* (C-205/89, Rink. p. I-1361, 9 punktas).

57 — 2004 m. vasario 5 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-270/02, Rink. p. I-1559, 22 punktas).

skirtą patalpą, miltų ir specialios aprangos sandėlį", nes „šios patalpos nesusijusios su „bake-off" rūšies produktais".

60. Galiausiai, šių valdžios institucijų nurodyti kitų valstybių įstatymai visiškai nepateisina Graikijos teisės akto, tik patvirtina, kad yra specialios, užšaldytiems pritaikytos produktams procedūros. Dėl šios priežasties, jei atrodo teisinga priimti teisės aktą, reikalaujantį leidimo prekybai „bake-off" rūšies duona, reikia nustatyti procedūrą ir sąlygas, kurios *pritaikytos* prie šių produktų ypatybių ir kurių ribojantis poveikis prekybai neviršytų to, kas yra būtina siektino tikslo atžvilgiu [58].

3. Dėl su vartotojų apsauga susijusio pateisinimo

61. Akivaizdu, kad vartotojų apsauga yra imperatyvus reikalavimas, tam tikromis aplinkybėmis galintis pateisinti kliūtis prekių prekybai Bendrijoje [59].

62. Vis dėlto šiose bylose Graikijos valdžios institucijos nepateikia jokio tokio pobūdžio patikslinimo, kuris nebūtų susijęs su visuomenės sveikatos pagrindais. Jei tai reiškia, kad reikia leisti vartotojui teisingai nustatyti produkto pobūdį ir išvengti bet kokio supainiojimo, akivaizdu, kad šį tikslą galima pasiekti mažiau apribojančiomis, nei nustatyti reikalavimai, priemonėmis, kaip antai tinkamo informavimo ir ženklinimo etiketėmis priemonės [60].

63. Iš visos šios analizės matyti, kad Graikijos valdžios institucijos neįrodė, jog nagrinėjamas teisės aktas pateisinamas Bendrijos teisės atžvilgiu. Šiomis aplinkybėmis į antrąjį klausimą reikia atsakyti, kad norint prekiauti „bake-off" rūšies duona nustatytas reikalavimas gauti išankstinį leidimą, tokį patį, kokio reikalaujama siekiant eksploatuoti kepyklą-parduotuvę, negali būti laikomas pateisinamu siekiu tik kokybės (visiškai kokybinio pobūdžio tikslu) arba vartotojų ir visuomenės sveikatos apsaugos sumetimais. Galiausiai per bendrą posėdį šiose bylose ir byloje *Komisija prieš Graikiją* [61] Graikijos vyriausybė pripažino, kad šioje byloje Graikijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų Bendrijai.

58 — Pagal analogiją žr. 2005 m. gegužės 26 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją* (C-212/03, Rink. p. I-4213, 45 punktas).

59 — Šios išvados 7 išnašoje minėtas sprendimas „Cassis de Dijon" (8 punktas).

60 — Žr., pavyzdžiui, 1982 m. lapkričio 10 d. Sprendimą *Rau* (261/81, Rink. p. 3961, 17 punktas).

61 — C-82/05.

III — Išvada

64. Atsižvelgiant į pirmiau pateiktus vertinimus, siūlau Teisingumo Teismui dėl *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* šiose bylose pateiktų prejudicinių klausimų nuspręsti, kad:

„1) Valstybės narės teisės aktas, kuris norint prekiauti „bake-off“ rūšies gaminiais taiko išankstinio leidimo, paprastai reikalaujamo kepyklos-parduotuvės veiklai, reikalavimą, yra kiekybiniam apribojimui lygiaverčio poveikio priemonė EB 28 straipsnio prasme.

2) Toks teisės aktas negali būti laikomas pateisinamu pagal EB 30 straipsnį arba pagal vieną iš Teisingumo Teismo praktikoje nustatytų imperatyvių reikalavimų, t. y. produktų kokybės, visuomenės sveikatos arba vartotojų apsaugos tikslais.“