



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2016 m. liepos 7 d.¹

Byla C-303/15

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.
prieš
G. M.
ir
M. S.

(Sąd Okręgowy w Łodzi (Lodzės apygardos teismas, Lenkija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Pranešimo apie techninius reglamentus procedūra — Techniniai reglamentai azartinių lošimų sektoriuje — Valstybių narių pareiga pranešti Komisijai apie techninių reglamentų projektus — Nepranešimo pasekmės“

I – Įžanga

1. Pagal Lenkijos teisę organizuoti lošimus rulete, kortomis, kauliukais ir automatais gali tik leidimo vykdyti lošimo namų veiklą turėtojai (toliau – reikalavimas turėti leidimą). Be to, lošimai rulete, kortomis, kauliukais ir automatais gali būti organizuojami tik lošimo namuose (toliau – veiklos vykdymo vietos apribojimas).
2. Atsakovai pagrindinėje byloje kaltinami be leidimo vykdę lošimo automatais organizavimo veiklą baruose. Gindamiesi jie tvirtina, kad reikalavimas turėti leidimą yra techninis reglamentas, kaip apibrėžta Direktyvoje 98/34², apie kurią nebuvo pranešta Komisijai. Taigi Lenkijos valdžios institucijos negali juo vadovautis reikšdamos kaltinimus atsakovams.
3. Neginčijama, kad apie reikalavimą turėti leidimą Komisijai nepranešta. Savo klausimu nacionalinis teismas siekia išsiaiškinti nepranešimo pasekmes. Tačiau prieš svarstant tas pasekmes reikia atsakyti į pirminį klausimą, ar reikalavimas turėti leidimą apskritai yra „techninis reglamentas“. Jeigu ne, pareigos pranešti net nėra.
4. Teisingumo Teismo prašymu šioje išvadoje bus analizuojamas tik tas pirminis klausimas ir su juo susijęs bendrasis klausimas: kiek tam tikroms veiklos rūšims, t. y. paslaugoms, taikomai leidimų išdavimo tvarkai taikytina pareiga pranešti apie gaminių, t. y. prekių, „techninius reglamentus“?

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/34/EB, nustatanti informacijos apie techninius standartus, reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisyklės teikimo tvarką (OL L 204, 1998, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 337). Žodžiai „ir informacinės visuomenės paslaugų taisyklės“ į direktyvos pavadinimą buvo įtraukti 1998 m. liepos 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/48/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 98/34/EB, nustatančią informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką (OL L 217, 1998, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 21 t., p. 8).

II – Teisinis pagrindas

A – ES teisės aktai

1. Direktyva 98/34

5. 1 straipsnyje pateiktos kelios svarbios apibrėžtys:

„1. „Gaminys“ – bet kuris pramonės gaminys, taip pat žemės ūkio ir žuvininkystės produktas.

2. „Paslauga“ – bet kuri informacinės visuomenės paslauga, t. y. paprastai už atlyginimą per atstumą, elektroninėmis priemonėmis ir asmenišku paslaugų gavėjo prašymu teikiama paslauga.

<...>

3. „Techninė specifikacija“ – dokumente pateikti reikalavimai tokioms gaminio charakteristikoms kaip kokybės lygiai, darbiniai parametrai, sauga ar matmenys, taip pat reikalavimai parduodamo gaminio pavadinimui, terminijai, simboliams, bandymams ir bandymų metodams, pakavimui, žymėjimui ar ženklavimui etiketėmis ir atitikties įvertinimo procedūroms.

<...>

4. „Kiti reikalavimai“ – gaminiui keliami kiti nei techninė specifikacija reikalavimai, kuriais siekiama apsaugoti pirmiausia vartotojus ar aplinką ir kurie turi įtakos į rinką patekusio gaminio būvio ciklui, kaip antai jo naudojimo, perdirbimo, pakartotinio naudojimo ar utilizavimo sąlygos, jeigu jos gali žymiai paveikti gaminio sudėtį, esmines savybes ar jo pardavimą.

5. „Paslaugų taisyklė“ – tai bendro pobūdžio reikalavimas, susijęs su paslaugų verslo steigimu ir vertinusi juo, kaip nurodyta 2 punkte, ypač nuostatos, susijusios su paslaugos teikėju, paslaugomis ir paslaugų gavėju, išskyrus bet kokias taisykles, kurios nėra konkrečiai skirtos minėtame punkte nurodytoms paslaugoms.

<...>

11. „Techninis reglamentas“ – techninės specifikacijos ir kiti reikalavimai arba paslaugų taisyklės, įskaitant atitinkamas administracines nuostatas, kurių būtina laikytis *de jure* ir *de facto* parduodant, teikiant paslaugą, steigiant paslaugų verslą arba naudojant valstybėje narėje ar didžiojoje jos dalyje, taip pat valstybių narių įstatymai ir kiti teisės aktai, išskyrus nurodytus 10 straipsnyje, draudžiantys gaminti, įvežti, parduoti ar naudoti, arba draudžiantys teikti paslaugą arba ja naudotis, arba steigti paslaugų teikėjo verslą.“

6. Direktyvos 98/34 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Laikydamosi 10 straipsnio nuostatų, valstybės narės nedelsdamos pateikia Komisijai kiekvieno techninio reglamento projektą, išskyrus tuos atvejus, kai jis tik perima visą tarptautinio ar Europos standarto tekstą, kuomet užtenka pateikti informaciją apie atitinkamą standartą; jos taip pat pateikia Komisijai pagrindimą, kodėl būtina priimti tokį techninį reglamentą, jei priežastys nėra aiškios iš projekto.

<...>“

B – *Nacionalinė teisė*

7. Lenkijos azartinių lošimų įstatymo³ 6 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Norint organizuoti lošimus rulete, kortomis, kauliukais ir automatais būtina turėti licenciją vykdyti lošimo namų veiklą.“

8. Azartinių lošimų įstatymo⁴ 14 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Rengti lošimus rulete, kortomis, kauliukais ir automatais leidžiama tik lošimo namuose.“

III – **Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai**

9. G. M. ir M. S., atsakovai pagrindinėje byloje, apkaltinti vykdę lošimo automatais veiklą baruose Lenkijoje be reikalaujamos licencijos vykdyti lošimo namų veiklą pagal Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą reikalavimą turėti leidimą.

10. Pirmosios instancijos nacionalinis teismas nusprendė, kad reikalavimas turėti leidimą yra „techninis reglamentas“, kaip apibrėžta Direktyvoje 98/34. Atsižvelgdamas į tai, kad apie reikalavimą turėti leidimą Komisijai nepranešta, pirmosios instancijos nacionalinis teismas padarė išvadą, jog jis atsakovams negali būti taikomas. Pagrindžiant išvadą daroma nuoroda į Teisingumo Teismo sprendimą *Fortuna*⁵. Byloje *Fortuna* Teisingumo Teismas, be kita ko, nusprendė, kad Azartinių lošimų įstatymo 14 straipsnio 1 dalis (t. y. veiklos vykdymo vietos apribojimas) yra „techninis reglamentas“.

11. Lenkijos kompetentinga institucija (*Naczelnik Urzędu Celnego I w Łodzi* (Lodzės I muitinės vadovas, toliau – NUC) apskundė pirmosios instancijos teismo sprendimą apeliacine tvarka *Sąd Okręgowy w Łodzi* (Lodzės apygardos teismas). Pastarajam yra žinoma Teisingumo Teismo praktika, kai buvo nuspręsta, jog neįvykdžius pareigos pranešti Komisijai apie „techninius reglamentus“ tokie reglamentai negali būti taikomi asmenims⁶. Tačiau nacionalinis teismas teiraujasi, ar tokie patys argumentai turėtų būti taikomi reikalavimui turėti leidimą, atsižvelgiant į ypatingą nagrinėjamo sektoriaus (azartinių lošimų) pobūdį. Atsižvelgdamas į tokias abejones, nacionalinis teismas nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį klausimą:

„Ar 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 98/34/EB, nustatančios informacijos apie techninius standartus, reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisyklės teikimo tvarką (OL L 204, 1998, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 337), 8 straipsnio 1 dalis gali būti aiškinama taip, kad nepranešus apie techniniais reglamentais pripažintas nuostatas gali kilti skirtingos pasekmės, t. y. nuostatų dėl laisvių, kurioms netaikomi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 36 straipsnyje numatyti apribojimai, atveju nepranešimas turi lemti tai, kad jos negali būti taikomos konkrečioje byloje, kurią reikia išspręsti, o nuostatas dėl laisvių, kurioms taikomi Sutarties 36 straipsnyje numatyti apribojimai, gali vertinti nacionalinis teismas, kuris kartu yra ir Sąjungos teismas, o gal, nepaisant nepranešimo, šios nuostatos atitinka Sutarties 36 straipsnio reikalavimus ir joms nenustatoma netaikymo sankcija?“

12. Rašytines pastabas pateikė NUC, kuris yra apeliantas pagrindinėje byloje; G. M., vienas iš atsakovų pagrindinėje byloje, taip pat Komisija, Lenkijos, Belgijos, Graikijos ir Portugalijos vyriausybės. 2016 m. balandžio 20 d. vykusiame posėdyje NUC, G. M., Lenkijos ir Belgijos vyriausybės ir Komisija pateikė pastabas žodžiu.

3 – *Dz. U.*, Nr. 201, 2009 m., akto Nr. 1540.

4 – Taikytina per šiai bylai svarbų laikotarpį. Vėliau tos nuostatos tekstas buvo iš dalies pakeistas.

5 – 2012 m. liepos 19 d. Sprendimas *Fortuna ir kt.*, C-213/11, C-214/11 ir C-217/11, EU:C:2012:495.

6 – Žr., pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimą *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246.

IV – Vertinimas

A – Įžanga

13. Teisingumo Teismo prašymu šioje išvadoje bus analizuojamas tik pirminis klausimas, ar reikalavimas turėti leidimą apskritai yra „techninis reglamentas“.

14. Manau, kad ne. Teisingumo Teismui siūlomi du alternatyvūs būdai, kuriais galima prieiti prie šios išvados.

15. *Pirmasis* būdas toks: nustačius įvairias „techninių reglamentų“ kategorijas pagal Direktyvą 98/34 (B skirsnis) ir trumpai apžvelgus šiai bylai svarbią Teisingumo Teismo praktiką (C.1 skirsnis), siūloma išvada, kad išankstinio leidimo reikalavimai nėra „techniniai reglamentai“ (C.2 skirsnis). Kiek reikalavimą turėti leidimą galima atskirti nuo veiklos vykdymo vietos apribojimo, mano nuomone, pirmasis nėra „techninis reglamentas“, apie kurį reikėtų pranešti, net jeigu pastarasis yra toks reglamentas, kuriam taikoma pareiga pranešti (C.3 skirsnis).

16. *Antruoju* būdu (E skirsnis) Teisingumo Teismui, ko gero, būtų siūloma eiti dar toliau. Tačiau, mano nuomone, pabandyti verta. Šia argumentų seka Teisingumo Teismui siūloma dar kartą apsvarstyti stebimą laipsnišką sąvokos „kiti reikalavimai“ išplėtimą reglamentuojant paslaugas apskritai ir išankstinio leidimo dėl paslaugų tvarką konkrečiai. Jeigu toks išplėtimas bus nekontroliuojamas, tikėtina, kad *de facto* atsiras bendroji pareiga pranešti, taikytina ir paslaugoms, o vienintelis tokio išplėtimo pagrindas yra tai, kad paslaugoms taikomos taisyklės, tikėtina, turi tam tikrą susijusį poveikį gaminiams, kurie yra naudojami toms paslaugoms teikti. Mano nuomone, tokia raida keltų problemų. Jos reikėtų vengti.

B – Įvairios „techninių reglamentų“ kategorijos

17. Sąvoka „techninis reglamentas“ pagal Direktyvos 98/34 1 straipsnio 11 punktą apima keturias priemonių kategorijas. Tai tokios kategorijos: i) „techninė[s] specifikacij[os]“, kaip apibrėžta direktyvos 1 straipsnio 3 punkte, ii) „kiti reikalavimai“, kaip apibrėžta direktyvos 1 straipsnio 4 punkte; ir iii) nuostatos, kuriomis draudžiama „gaminį gaminti, įvežti, parduoti ar naudoti“, kaip nustatyta direktyvos 1 straipsnio 11 punkte. Be to, dar yra iv) tam tikros taisyklės ir apribojimai dėl informacinės visuomenės paslaugų⁷, bet jie nėra svarbūs šiai bylai.

18. Kalbant apie i kategoriją, šioje byloje nagrinėjamas reikalavimas turėti leidimą į šią kategoriją nepatenka, nes tiesiogiai nesusijęs su azartinių lošimų sektoriuje naudojamais gaminiiais arba jų pakuotėmis, todėl juo nenustatomos jų „charakteristikos“⁸.

19. Kalbant apie iii kategoriją, kad nacionalinė priemonė būtų į ją įtraukta, jos taikymo sritis turi būti gerokai platesnė nei tam tikrų galimų nagrinėjamo gaminio naudojimo paskirčių apribojimas ir ja turi būti siekiama aprėpti priemones, pagal kurias leidžiamas vien nežymus nagrinėjamo gaminio naudojimas, kurio protingai galima tikėtis⁹. Apie reikalavimą turėti leidimą to pasakyti negalima. Juo nėra visiškai draudžiama naudoti kokius nors gaminius, bet nustatomos tam tikros jų naudojimo sąlygos.

7 — Informacinės visuomenės paslaugos yra vienintelė paslaugų rūšis, tiesiogiai įtraukta į Direktyvos 98/34 taikymo sritį (apibrėžta jos 1 straipsnio 2, 5 ir 11 punktuose).

8 — 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimo *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246, 59 ir 60 punktai; 2012 m. liepos 19 d. Sprendimo *Fortuna ir kt.*, C-213/11, C-214/11 ir C-217/11, EU:C:2012:495, 29 punktas.

9 — 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimo *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246, 77 punktas.

20. Dėl ii kategorijos pažymėtina, kad ji pirmiausia apima vartotojų apsaugos priemones, kurios daro poveikį gaminio gyvavimo ciklui. Šios kategorijos taikymo sritis mažiau aiški ir kitame skirsnyje aptariama išsamiau.

C – Sąvoka „kiti reikalavimai“ ir leidimo išdavimo tvarka

1. Teismo praktika dėl „techninių reglamentų“ azartinių lošimų sektoriuje

21. Yra kelios bylos, kuriose Teisingumo Teismas nagrinėjo Direktyvos 98/34 taikymą azartinių lošimų sektoriui: sprendimai *Lindberg*¹⁰, *Komisija / Graikija*¹¹, *Fortuna*¹², *Berlington*¹³ ir *Ince*¹⁴. Visi jie svarbūs aiškinant sąvoką „kiti reikalavimai“ ir bus trumpai aptarti toliau.

a) Sprendimas „Lindberg“

22. Byla *Lindberg* susijusi su draudimu Švedijoje organizuoti azartinius lošimus naudojant tam tikrus lošimo automatų („lyckohjulsspel“ – laimės ratas). Toje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, kad nagrinėjamas draudimas galėtų būti „kitas reikalavimas“ ar priemonė, kuria draudžiama „gaminį gaminti, įvežti, parduoti ar naudoti“. Kad draudimą būtų galima priskirti prie šios kategorijos, jis turi būti priemonė, kuri „leidžia vien nežymų nagrinėjamo gaminio naudojimą, kurio protingai galima tikėtis“. Kad būtų laikomas „kitu reikalavimu“, jis turi daryti žymų poveikį gaminio sudėčiai, pobūdžiui ar prekybai juo. Dėl priemonės klasifikavimo galiausiai turėjo spresti nacionalinis teismas¹⁵.

23. Byloje *Lindberg* Teisingumo Teismo taip pat buvo klausiama, ar svarbu, kad draudimas pakeitė reikalavimą turėti licenciją. Teisingumo Teismas nusprendė, kad jeigu nacionalinė priemonė būtų reikalavimas turėti licenciją, o ne draudimas, ji nebūtų buvusi „techninis reglamentas“. Šiuo požiūriu Teisingumo Teismas nurodė savo praktiką, pagal kurią „nacionalinės nuostatos, nustatančios tik įmonių steigimo sąlygas, pavyzdžiui[,] nuostatos, kurios profesinės veiklos vykdymą padaro priklausomą nuo išankstinio leidimo, nėra techniniai reglamentai“¹⁶.

b) Sprendimas „Komisija / Graikija“

24. Šio ieškinio dėl pažeidimo dalykas buvo Graikijos įstatymas, kuriuo nustatomas bendras elektrinių ir elektroninių lošimų draudimas ne lošimo namuose. Teisingumo Teismas nusprendė, jog draudimas yra „techninis reglamentas“¹⁷. Nors Teisingumo Teismas to aiškiai nenurodė, jis, atrodo, nusprendė, jog Graikijos priemonė turėjo žymų poveikį prekybai ir buvo „kitas reikalavimas“, kaip apibrėžta

10 — 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimas *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246.

11 — 2006 m. spalio 26 d. Sprendimas *Komisija / Graikija*, C-65/05, EU:C:2006:673.

12 — 2012 m. liepos 19 d. Sprendimas *Fortuna ir kt.*, C-213/11, C-214/11 ir C-217/11, EU:C:2012:495.

13 — 2015 m. birželio 11 d. Sprendimas *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386.

14 — 2016 m. vasario 4 d. Sprendimas *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72.

15 — 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimo *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246, 77 ir 78 punktai.

16 — 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimo *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246, 87 ir 88 punktai.

17 — Motyvuodama savo poziciją toje byloje, Graikija neginčijo, jog ta priemonė buvo „techninis reglamentas“, apie kurį nebuvo pranešta. Teisingumo Teismas darė nuorodą į Sprendimą *Lindberg* apskritai kaip į savo išvados, jog priemonė yra „techninis reglamentas“, precedentą. 2006 m. spalio 26 d. Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-65/05, EU:C:2006:673, 61 punktas.

Direktyvos 98/34 1 straipsnio 11 punkte¹⁸. Toks požiūris paremtas ir vėliau priimtu Sprendimu *Berlington* (žr. toliau), kuriuo Teisingumo Teismas nusprendė, kad draudimas vykdyti lošimo automatų veiklą ne lošimo namuose yra „kitas reikalavimas“, ir padarė nuorodą į Sprendimą *Komisija / Graikija*¹⁹.

c) Sprendimas „Fortuna“

25. Byla *Fortuna* taip pat susijusi su Lenkijos azartinių lošimų įstatymu, kuris yra ir šios bylos dalykas. Byloje *Fortuna* Teisingumo Teismas nusprendė, jog veiklos vykdymo vietos apribojimas pagal Lenkijos azartinių lošimų įstatymo 14 straipsnio 1 dalį, pagal kurią lošimą automatais galima organizuoti tik lošimo namuose, yra „techninis reglamentas“. Vėlgį, nors aiškiai nenurodyta, atrodo, laikoma, kad veiklos vykdymo vietos apribojimas turi žymų poveikį prekybai ir todėl laikytinas „kitu reikalavimu“²⁰.

26. Byla *Fortuna* taip pat susijusi su tam tikromis Azartinių lošimų įstatymo pereinamojo laikotarpio nuostatomis. Tomis pereinamojo laikotarpio nuostatomis iš esmės nurodyta apsiriboti jau išduotais leidimais vykdyti lošimų mažų laimėjimų automatais veiklą (t. y. uždrausti išduoti naujus leidimus arba pratęsti ar keisti galiojančius leidimus). Teisingumo Teismas nusprendė, jog pereinamojo laikotarpio nuostatomis nustatytos sąlygos galėjo daryti poveikį prekybai mažų laimėjimų automatais. Tad jos laikytinos „kitais reikalavimais“, kiek daro žymų poveikį šių automatų pobūdžiui ar prekybai jais. Vertinti pastarąją sąlygą teko nacionaliniam teismui. Tai prieštarauja veiklos vykdymo vietos apribojimui, dėl kurio Teisingumo Teismas (netiesiogiai) priėmė sprendimą dėl sąvokos „žymus poveikis“ ir nepaliko to klausimo spręsti nacionaliniam teismui.

d) Sprendimas „Berlington“

27. Byla *Berlington* susijusi su lošimų automatams taikomų mokesčių padidėjimu penkis kartus ir draudimu eksploatuoti lošimų automatus ne lošimo namuose. Toje byloje Teisingumo Teismas nusprendė, jog padidėję mokesčiai nėra *de facto* „techninis reglamentas“, nes nėra jokios su jais susijusios kitos „techninės specifikacijos“ ar „kito reikalavimo“²¹.

28. Teisingumo Teismas taip pat aiškiai patvirtino, jog apribojimas, pagal kurį tam tikrus azartinius lošimus galima organizuoti tik lošimo namuose, „yra „techninis reglamentas“ pagal minėtą 1 straipsnio 11 punktą, jei nustatyta, kad ji[s] gali daryti didelę įtaką šiomis aplinkybėmis naudojamo gaminio esminėms savybėms arba prekybai juo. Draudimas eksploatuoti lošimo automatus ne kazino <...> gali daryti didelę įtaką prekybai šiais automatais, <...> nes dėl jo sumažėja eksploatavimo vietų“²².

18 — O ne visiškai draudimas naudoti. Tačiau Komisijos rašytinėse pastabose toje byloje suponuojama, jog Komisija tą priemonę laikė draudimu naudoti.

19 — Be to, atrodo, galimybė organizuoti lošimus tam tikrose vietose yra daugiau nei „nežymus naudojimas“, tad tai nebūtų draudimas, kaip apibrėžta Direktyvos 98/34 1 straipsnio 11 punkte. Šiuo klausimu žr. šios išvados 19 punktą ir generalinio advokato F.G. Jacobs išvados byloje *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2004:819, 63–65 punktus, kuriuose pateikiamas „nežymaus naudojimo“ pavyzdys, kai lošimų automatas naudojamas kaip durų atrama.

20 — Žr. šios išvados 18 ir 19 išnašas ir su jomis susijusį tekstą.

21 — 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 93–97 punktai.

22 — 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 98 ir 99 punktai.

e) *Sprendimas „Ince“*

29. Byla *Ince* susijusi su Vokietijos valstybinės sutarties dėl azartinių lošimų nuostata, kuria reglamentuojamas sporto lažybų organizavimas ir tarpininkavimas. Nuspręsta, kad valstybinėje sutartyje yra tam tikrų nuostatų, kurias būtų galima laikyti „paslaugų taisyklėmis“, kaip apibrėžta Direktyvos 98/34 1 straipsnio 5 punkte. Tačiau kitos valstybinės sutarties nuostatos, kaip antai nuostatos, kuriomis „nustatoma pareiga gauti leidimą organizuoti sporto lažybas arba rinkti statomas sumas“, nėra „techniniai reglamentai“. Darydamas tokią išvadą Teisingumo Teismas pakartojo formuluotę, pavartotą Sprendime *Lindberg* dėl leidimų (žr. šios išvados 23 punktą).

2. Leidimų išdavimo tvarka nėra „kiti reikalavimai“

30. Sprendimuose *Lindberg* ir *Ince* aiškiai konstatuojama, jog išankstinių leidimų išdavimo tvarka nėra „techniniai reglamentai“. Taigi *a fortiori* jie nėra „kiti reikalavimai“, kaip apibrėžta Direktyvos 98/34 1 straipsnio 4 punkte.

31. Šio teiginio kilmę galima atsekti iki pat Teisingumo Teismo sprendimo *CIA Security*²³. Toje byloje Teisingumo Teismo buvo klausiama, ar Belgijos teisėje įtvirtintas reikalavimas gauti išankstinį leidimą apsaugos įmonės veiklai vykdyti²⁴ yra „techninis reglamentas“ pagal Direktyvą 83/189²⁵, galiojusią prieš Direktyvą 98/34. Teisingumo Teismas nusprendė, kad ne, nes sąvoka „techninė specifikacija“ (kuria grindžiama techninio reglamento apibrėžtis pagal Direktyvą 83/189) netaikoma nuostatoms, nustatančioms „apsaugos įmonių steigimo sąlygas“²⁶.

32. Sprendimas byloje *CIA Security*, kad išankstinių leidimų išdavimo tvarka nėra „techninis reglamentas“, vėliau buvo aiškiai taikomas Direktyvos 98/34 kontekste (vartojant 23 punkte cituojamą formuluotę)²⁷. Tad, žinoma, jis svarbus sprendžiant, kaip pagal naująją direktyvą turėtų būti aiškinami „kiti reikalavimai“. Toliau šioje išvadoje taisyklę, pagal kurią išankstinių leidimų išdavimo tvarka nėra „techniniai reglamentai“, vadinsiu „Sprendime *CIA* numatyta išimtimi dėl leidimų“.

33. Byloje *Fortuna* kilo klausimų dėl Sprendime *CIA* numatytos išimties dėl leidimų. Byloje *Fortuna* Teisingumo Teismas pripažino, jog tam tikros Azartinių lošimų įstatymo pereinamojo laikotarpio nuostatos galėtų būti „kiti reikalavimai“.

34. Faktas, kad byloje *Fortuna* panaikinta Sprendime *CIA* numatyta išimtis dėl leidimų, yra vienas iš argumentų, kuriuos savo rašytinėse ir žodinėse pastabose pateikė Komisija. Komisija tvirtina, jog, atsižvelgiant į Sprendimą *Fortuna*²⁸, reikalavimas turėti leidimą yra „techninis reglamentas“.

35. Nepritariu. Mano nuomone, bylos *Fortuna* tikslas nebuvo panaikinti Sprendime *CIA* numatyta išimtį dėl leidimų. Remiantis Sprendime *CIA* numatyta išimtimi dėl leidimų, *reikalavimai gauti išankstinį leidimą* nėra „techniniai reglamentai“. Sprendimas *Fortuna*, priešingai, susijęs su *leidimų sustabdymu*, t. y. leidimai reikalaujami, bet per apribojimo laikotarpį naujų neišduodama²⁹. Tad aplinkybės byloje *Fortuna* ir šioje byloje galima atskirti.

23 — 1996 m. balandžio 30 d. Sprendimas *CIA Security International*, C-194/94, EU:C:1996:172.

24 — Tas reikalavimas buvo išdėstytas taip: „Apsaugos įmonė gali vykdyti veiklą tik iš anksto gavusi Vidaus reikalų ministerijos leidimą. Leidimas suteikiamas, tik jei įmonė įvykdė šio įstatymo reikalavimus ir Karaliaus dekretu su finansiniais ištekliais bei technikos įranga susijusias sąlygas <...>“.

25 — 1983 m. kovo 28 d. Tarybos direktyva 83/189/EEB, nustatanti informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką (OL L 109, 1983, p. 8).

26 — Taip pat žr. 2001 m. kovo 28 d. Sprendimo *van der Burg*, C-278/99, EU:C:2001:143, 20 punktą, kuriame konstatuojama, jog „pardavimo metodai“ (*in casu* reklamos taisyklės) nėra „techninis reglamentas“.

27 — Pirma, 2002 m. sausio 22 d. Sprendimo *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, 45 punkte.

28 — 2012 m. liepos 19 d. Sprendimo *Fortuna ir kt.*, C-213/11, C-214/11 ir C-217/11, EU:C:2012:495, 36 ir paskesni punktai.

29 — Arba nepratešiama ar nekeičiama.

36. Be to, faktą, kad Sprendimu *Fortuna* nesiekta kvestionuoti Sprendime *CIA* numatytos išimties dėl leidimų, patvirtina vėliau priimtas Sprendimas *Ince*, kuriame ta išimtis aiškiai taikoma³⁰.

37. Galiausiai apskritai daug kas priklauso nuo to, ar priemonė laikoma „techniniu reglamentu“. Jeigu priemonė nėra „techninis reglamentas“, apie ją nebūtina pranešti. Jeigu yra, apie ją būtina pranešti, antraip ja negalima remtis. Atsiprašant už tokį žodžių žaismą azartinių lošimų srityje, tokiomis aplinkybėmis, kai „ant kortos pastatyta daug“, Sprendime *CIA* numatyta išimtis dėl leidimų, atrodo, yra aiškiausia ir lengviausia taikytina taisyklė. Jos netaikant ir atliekant leidimų išdavimo tvarkos patikrinimus, ar ji turi „žymų poveikį“ gaminio sudėčiai, pobūdžiui ar prekybai juo, kyla labai svarbių pasekmių teisiniam saugumui. Mano nuomone, Teisingumo Teismas tikrai negalėjo turėti tokių ketinimų byloje *Fortuna*.

3. Taikomumas šiai bylai

38. Pagal reikalavimą turėti leidimą „norint organizuoti lošimus rulete, kortomis, kauliukais ir automatais būtina turėti licenciją vykdyti lošimo namų veiklą“. Jeigu šiame sakinyje nebūtų žodžių „vykdyti lošimo namų veiklą“, mano nuomone, šioje byloje neabejotinai būtų taikytina Sprendime *CIA* numatyta išimtis dėl leidimų. Ta nuostata apskritai nebūtų „kitas reikalavimas“ ir „techninis reglamentas“.

39. Aprašomieji, ribojantieji žodžiai „vykdyti lošimo namų veiklą“ daro padėtį mažiau aiškia. Komisija iš esmės tvirtina, jog tie žodžiai sukuria „glaudų ryšį“ tarp reikalavimo turėti leidimą ir veiklos vykdymo vietos apribojimo. Kadangi pastarasis yra „techninis reglamentas“, kaip nurodyta Sprendime *Fortuna*, pirmasis taip pat turi būti techninis reglamentas.

40. Nepritariu dėl toliau išvardytų priežasčių.

41. Pirma, išankstinių leidimų išdavimo tvarka, susijusia su nagrinėjamos rūšies paslaugomis, dažnai nustatomos esminės su jomis susijusios sąlygos ir apribojimai³¹. Tokios esminės sąlygos ir apribojimai gali būti „techniniai reglamentai“, apie kuriuos būtina pranešti. Tačiau, mano nuomone, tos sąlygos ir apribojimai savaime „neveikia“ paties reikalavimo turėti leidimą³². Kaip tik atvirkščiai – būtų pakenkta praktinei Sprendime *CIA* numatytos išimties dėl leidimų vertei, o reikalavimo pranešti pagal Direktyvą 98/34 taikymo sritis galėtų būti gana reikšmingai išplėsta. Kaip jau minėta, dėl tokių pokyčių kiltų klausimų dėl įvairių leidimų išdavimo paslaugoms taisyklių galiojimo ir būtų sukeltas didelis teisinis nesaugumas.

42. Antra, posėdyje NUC patvirtino, jog nėra atskirų procedūrų leidimui arba „preliminariam leidimui“ gauti pagal Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalį ir licencijai vykdyti tam tikrų lošimo namų veiklą gauti pagal to įstatymo 14 straipsnio 1 dalį. Tačiau NUC taip pat patvirtino, jog reikalavimas turėti leidimą ir veiklos vykdymo vietos apribojimas nėra tas pats. Pavyzdžiui, galima nustatyti veiklos vykdymo vietos apribojimo pažeidimą atliekant *ex post* auditą automatiškai, nepanaikinant veiklos vykdytojo leidimo.

30 — 2016 m. vasario 4 d. Sprendimo *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, 76 punktą suformuluotas taip: „<...> nuostatos, <...> pagal kurias nustatoma pareiga gauti leidimą organizuoti sporto lažybas arba rinkti statomas sumas ir tai, kad toks leidimas negali būti išduodamas privatiems subjektams, nėra „techniniai reglamentai“ <...>. Iš tiesų nacionalinės nuostatos, nustatančios tik įmonių steigimo arba paslaugų teikimo sąlygas, pavyzdžiui, nuostatos, kurios komercinės veiklos vykdymą susieja su išankstiniu leidimu, nėra techniniai reglamentai, kaip jie suprantami pagal šią nuostatą“.

31 — Pavyzdžiui, šioje byloje Azartinių lošimų įstatymo 15 straipsnio 1 dalimi ribojamas lošimo namų, kurie gali veikti tam tikroje teritorijoje, skaičius, atsižvelgiant į gyventojų skaičių.

32 — Pagal analogiją žr. 2001 m. kovo 8 d. Sprendimo *van der Burg*, C-278/99, EU:C:2001:143, 21 punktą. Ta byla buvo susijusi su draudimu reklamuoti tam tikrų specifikacijų neatitinkančią radijo įrangą, kuriai išduotas išankstinis patvirtinimas. Teisingumo Teismas nusprendė, jog direktyva negali būti taikoma draudimui vien dėl „tiesioginio ryšio“ tarp draudimo ir techninių reikalavimų, kuriuos turėjo atitikti radijo įranga.

43. Be to, posėdyje Lenkijos vyriausybė pažymėjo, jog 14 straipsnio 1 dalyje nustatytas veiklos vykdymo vietos apribojimas iš viso neturėtų būti laikomas leidimų išdavimo procedūros elementu. Vietoj to veiklos vykdymo vietos apribojimas, atsižvelgiant į Baudžiamąjį kodeksą, nustatomas siekiant skirti sankcijas už azartinių lošimų organizavimą, pavyzdžiui, baruose ar restoranuose.

44. Atsižvelgiant į šias pastabas, mano nuomone, aišku, jog reikalavimo turėti leidimą ir veiklos vykdymo vietos apribojimo taikymo sritys ir funkcijos skiriasi ir abiejų negalima laikyti „techniniais reglamentais“ vien todėl, kad tarp jų yra tariamas „glaudus ryšys“.

45. Trečia, dėl reikalavimo turėti leidimą Komisija labiausiai nuogąstauja, jog jame daroma aiški nuoroda į veiklos vykdymo vietos apribojimą, nes vartojami žodžiai „vykdyti lošimo namų veiklą“. Tačiau man neaišku, ar tie žodžiai reiškia, jog su reikalavimu turėti leidimą yra susiję papildomi geografiniai ar kitokie apribojimai, ne tik veiklos vykdymo vietos apribojimas. Galiausiai tai – nacionalinės teisės aiškinimo klausimas, kurį paliekama spręsti nacionaliniam teismui³³. Nedvejojant dėl tokio aiškinimo, jeigu nacionalinis teismas nuspręstų, jog žodžiais „vykdyti lošimo namų veiklą“ nenustatoma papildomų apribojimų, be veiklos vykdymo vietos apribojimo, reikalavimas turėti leidimą neturėtų būti laikomas „techniniu reglamentu“.

46. Reikalavimo pranešti pagal Direktyvą 98/34 tikslas yra „prevencinė priežiūra, kuria siekiama saugoti laisvą prekių judėjimą“³⁴, t. y. leisti atlikti galimų laisvo prekių judėjimo apribojimų *ex ante* peržiūrą. Apie dabar galiojantį veiklos vykdymo vietos apribojimą pranešta ir jis buvo peržiūrėtas. Direktyva nesiekia pranešti apie kitas nuostatas, kuriose tiesiog minimas veiklos vykdymo vietos apribojimas, kaip yra reikalavimo turėti leidimo atveju³⁵.

47. Be to, remiantis nusistovėjusia teismo praktika pagal Direktyvą 98/34 nėra pareigos pranešti apie nacionalinę priemonę, „kuri pakartoja arba pakeičia, nepridurdama naujų arba papildomų techninių specifikacijų, jau egzistuojančius techninius reglamentus, <...> apie kuriuos tinkamai pranešta“³⁶.

48. Reziumuojant pažymėtina, kad faktas, jog Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje nustatytas reikalavimas turėti leidimą ir kartu daroma nuoroda į veiklos vykdymo vietos apribojimą, nėra svarbus. Tačiau, mano nuomone, būtų nepagrįsta vien dėl to įtraukti reikalavimą turėti leidimą į Direktyvos 98/34 taikymo sritį su visomis susijusiomis pasekmėmis.

D – Išvada

49. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, ir palikdamas nacionaliniams teismams aiškinti Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalies ir 14 straipsnio 1 dalies sąsają, daryčiau išvadą, jog nacionalinės teisės norma, kaip antai Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje numatytas reikalavimas turėti leidimą, nėra „techninis reglamentas“, kaip apibrėžta Direktyvoje 98/34.

33 — Suprantu, kad šioje srityje yra gana išsamios nacionalinės teismų praktikos, pagal kurią galima išsiaiškinti Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalies ir 14 straipsnio 1 dalies ryšį. Teisingumo Teismas neturi peržiūrėti tos teismų praktikos ir šioje išvadoje remiamasi bylos šalių rašytinėmis ir žodinėmis pastabomis.

34 — Žr., pavyzdžiui, 1997 m. kovo 20 d. Sprendimo *Bic Benelux*, C-13/96, EU:C:1997:173, 19 punktą; 2002 m. birželio 6 d. Sprendimo *Sapod Audic*, C-159/00, EU:C:2002:343, 34 punktą. Taip pat žr. Direktyvos 98/34 2–7 konstatuojamąsias dalis.

35 — Įvairios nacionalinės teisės nuostatos dažnai yra tarpusavyje susijusios ir turi ryšių; paprastai neįmanoma suprasti pavienių nuostatų, jeigu neatsižvelgiama į visą teisės akto tekstą. Būtent dėl to apie techninių reglamentų projektus būtina pranešti kartu pateikiant visą teisės akto projektą (1997 m. rugsėjo 16 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-279/94, EU:C:1997:396, 39–41 punktai). Tačiau dėl tokių tarpusavio ryšių tos kitos nuostatos netampa „techniniais reglamentais“.

36 — Žr., pavyzdžiui, 1999 m. birželio 3 d. Sprendimo *Colim*, C-33/97, EU:C:1999:274, 22 punktą; azartinių lošimų teisės srityje žr. generalinio advokato F. G. Jacobs išvados byloje *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2004:819, 46 punktą.

E – *Alternatyvus požiūris*

50. Nepaisant to, kas išdėstyta pirma, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, jog reikalavimas turėti leidimą ir veiklos vykdymo vietos apribojimas negali būti atskirti taip, kaip siūlau, arba kad Sprendime *CIA* numatyta išimtis dėl leidimų turi būti dar kartą nagrinėjama apskritai atsižvelgiant į Sprendimą *Fortuna*, būtina išsamiau apsvarstyti sąvokų „techninis reglamentas“ ir ypač „kiti reikalavimai“ apibrėžtis.

1. Sąvokos „kiti reikalavimai“ analizė

51. Turiu rimtų abejonių dėl sąvokos „kiti reikalavimai“ išplėtimo aprėpiant išankstinių leidimų išdavimo paslaugoms tvarką, kaip iš esmės siūloma šioje byloje. Pagrindines abejones paaiškinsiu toliau.

52. Pirma, kyla pavojus, kad reikalavimo pranešti taikymo sritis bus išplėsta per daug ir nenuspėjamai.

53. Priemonė yra „kitas reikalavimas“, jeigu ji „taikoma gaminiams“ ir daro poveikį to gaminio „naudojimo sąlygoms“ taip, kad „žymiai veikia“ „prekybą“ juo.

54. Paslaugų teikimo reguliavimo priemonės visada turės tam tikrą netiesioginį poveikį prekėms. Teikiant paslaugas visada naudojami tam tikri gaminiai. Taksi vairuotojai naudoja automobilius, radijo stočių operatoriai naudojami garso įranga, apskaitininkai – skaičiuotuvais, teisininkai – tušinukais, popieriumi ir kartais teisės literatūra. Be to, dabar visi beveik visoms paslaugoms teikti naudoja kompiuterius. Visais šiais atvejais visada galima teigti, jog tam tikrai paslaugai taikant reikalavimą turėti leidimą sumažėja paslaugos teikėjų skaičius, tad netiesiogiai sumažėja joms teikti naudojamų gaminių skaičius ir taip daromas poveikis tų gaminių pardavimui. Trumpai tariant, visoms minėtoms paslaugoms nustatant reikalavimą turėti išankstinį leidimą daromas šioks toks netiesioginis poveikis naudojamų gaminių vartojimui.

55. Ar tai reiškia, jog visais tokiais atvejais išankstinio leidimo išdavimo tvarka būtų „kiti reikalavimai“, apie kuriuos privalu pranešti? Atsakymas, mano nuomone, aiškiai turi būti neigiamas. Bet kur nubrėžti tą skiriamąją ribą?

56. Posėdyje G. M. pažymėjo, jog nustačius reikalavimą turėti leidimą gerokai sumažėjo lošimų automatų pardavimas.

57. Tačiau „kito reikalavimo“ reikšmės negalima aiškinti atsižvelgiant tik į prekybos apimtį. Taip yra pirmiausia todėl, kad sąvokos „kitas reikalavimas“ apibrėžtyje aiškiai minimas „pardavimas“ (o ne prekyba) ir aprėpiamos kitos svarbios sąlygos, pirmiausia kad priemonės „taikomos gaminiams“. Taip yra dar ir todėl, kad išankstinio leidimo paslaugoms išdavimo tvarka visada darys poveikį prekybos tam tikru gaminiu apimčiai. Jeigu reikalavimas pranešti siejamas su *ex ante* vertinimu, ar priemonė turės didelį poveikį prekybai, mano nuomone, tai sukels pernelyg didelį teisinį nesaugumą dėl to, apie

kurias priemones faktiškai privalu pranešti³⁷, arba paragins pranešti Komisijai apie viską³⁸. Tokio teisinio nesaugumo įrodymų galima matyti ir pačioje byloje *Fortuna*. Dėl tos bylos priimta daug vienas kitam prieštaraujančių nacionalinių teismų sprendimų, susijusių su tuo, kaip reikėtų tikrinti „žymų poveikį“³⁹.

58. Antra, netiesioginis netinkamo pareigos pranešti vertinimo poveikis yra dar viena priežastis siekti kuo didesnio teisinio saugumo apibrėžiant sąvoką „techninis reglamentas“. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į „tiesiogines ir rimtas pasekmes“⁴⁰, kurių gali kilti privačių šalių, t. y. subjektų, kurie apskritai nesusiję su nepranešimu, santykiams dėl tam tikrų taisyklių nevykdytinumo. Toks pavyzdys pateikiamas pirma nurodytame Sprendime *CIA Security*. Ta byla buvo susijusi su civiliniu dviejų privačių šalių ginču. Ginčo rezultatui didelę reikšmę turėjo faktas, kad viena iš tų šalių negalėjo gindamasi remtis „techniniu reglamentu“, nes apie jį nebuvo pranešta⁴¹.

59. Trečia, be poveikio privatiems teisiniams santykiams, valstybėse narėse yra nepranešimo apie priemones pavyzdžių, kartais susijusių su gana netikėtomis aplinkybėmis, kurios, atrodo, visai neturi akivaizdaus ryšio su pirmine nagrinėjamos nacionalinės priemonės taikymo sritimi. Pavyzdžiui, nepranešimu apie priemonę remtasi siekiant išvengti baudžiamosios atsakomybės⁴².

60. Minėtos nepranešimo pasekmės, švelniai tariant, nebuvo visuotinai palankiai įvertintos⁴³. Išplečiant sąvoką „kiti reikalavimai“ taip, kad ji apimtų reikalavimus, daugiausia susijusius su paslaugomis (o ne prekėmis), pirmiausia išankstinio leidimo išdavimo tvarka ir veiklos vykdymo vietos reikalavimais⁴⁴, tikėtina, kad tokių scenarijų vis daugės.

61. Ketvirta, praeito amžiaus devintajame dešimtmetyje Teisingumo Teismas susidūrė su rimtu „laisvo judėjimo plitimo“ atveju. Visokios nacionalinės priemonės, kuriomis buvo reguliuojami prekybos gaminiais būdai, buvo ginčijamos teismuose kaip turinčios poveikį prekybai. Faktiškai daugeliu tų nacionalinių priemonių siekta reglamentuoti ne pačias prekes, o jų pardavimo būdą⁴⁵. Į tokius atvejus Teisingumo Teismas iš dalies atsakė priimdamas Sprendimą *Keck*⁴⁶.

37 — Kaip pažymėjo generalinis advokatas F.G. Jacobs, „bet koks išankstinio priemonės poveikio įvertinimo poreikis apskintų priemonių, kurioms tai taikytina, nustatymą“ (žr. generalinio advokato F.G. Jacobs išvados byloje *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2004:819, 35 punktą). Panašių abejonių dažnai girdėti dėl SESV 34 straipsnio ir „patekimo į rinką patikrinimo“ siekiant nustatyti tos nuostatos taikomumą. Žr., pavyzdžiui, L.W. Gormley „Two years after Keck“, *Fordham International Law Journal* Nr. 19, 1996, p. 882 bei 883 ir J. Snell „The notion of market access: a concept or a slogan“, *Common Market Law Review* 47 t., 2010, p. 437–459).

38 — Posėdyje Komisija pripažino, jog bent toks scenarijus būtų nepageidaujamas.

39 — Žr., pvz., 2012 m. lapkričio 19 d. *Wojewódzki Sąd Administracyjny, Gdańsk* (Gdanskio vaivadijos administracinis teismas) sprendimą (III SA / Gd 546/12), kuriame nuspręsta, kad Azartinių lošimų įstatymo 129, 135 ir 138 straipsniai (Sprendime *Fortuna* nurodytos pereinamojo laikotarpio nuostatos) yra techniniai reglamentai, nes jie daro didelę įtaką atitinkamų gaminių esminėms savybėms arba prekybai jais (mažų laimėjimų lošimo automatai). Šis sprendimas panaikintas 2015 m. lapkričio 5 d. *Naczelny Sąd Administracyjny* (Vyriausiasis administracinis teismas) sprendimu (II GSK 1632/15), motyvuojant tuo, kad pereinamojo laikotarpio nuostata nepakeitė šalių teisinės padėties (taip pat nuspręsta, kad Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnis nėra techninis reglamentas); žr. 2015 m. spalio 9 d. *Wojewódzki Sąd Administracyjny, Szczecin* (Ščecino vaivadijos administracinis teismas) sprendimą (II SA / Sz 396/15), kuriame nuspręsta, kad Azartinių lošimų įstatymo 135 straipsnis nėra techninis reglamentas; 2013 m. spalio 4 d. *Wojewódzki Sąd Administracyjny, Wrocław* (Vroclavo vaivadijos administracinis teismas) sprendimą (III SA / Wr 373/13), patvirtintą 2015 m. lapkričio 25 d. Sprendime byloje II GSK 181/14.

40 — Generalinio advokato F.G. Jacobs išvados byloje *Sapod Audic*, C-159/00, EU:C:2002:25, 47 punktas.

41 — Taip pat žr. 2002 m. birželio 6 d. Sprendimą *Sapod Audic*, C-159/00, EU:C:2002:343; 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496.

42 — Žr., pavyzdžiui, 1998 m. birželio 16 d. Sprendimą *Lemmens*, C-226/97, EU:C:1998:296. Toje byloje nepranešimu apie su alkoholio matuokliais susijusius techninius reglamentus remtasi siekiant įrodyti, jog įrodymai baudžiamojoje byloje dėl vairavimo išgėrus buvo nepriimtini.

43 — M. Dougan „Case C-390/99, Canal Satélite Digital; Case C-159/00, Sapod Audic v. Eco-Emballages“, *CMLRev*, Nr. 40, 2003, p. 193–218; S. Weatherill „A Case Study in Judicial Activism in the 1990s: The Status before National Courts of Measures Wrongfully Un-notified to the Commission in Judicial Review in EU Law“ (red. D. O’Keefe ir A. Bavasso), *Kluwer Law International*, Nyderlandai, 2000, p. 481.

44 — Daugelio paslaugų teikimui gali būti taikomi veiklos vykdymo vietos reikalavimai, pavyzdžiui, taksai (kai gali būti ribojamos zonos ar konkrečios vietos, pavyzdžiui, oro uostai), vaistinių ir daugelio kitų paslaugų.

45 — Žr., pavyzdžiui, 1989 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *B & Q*, C-145/88, EU:C:1989:593; 1981 m. liepos 14 d. Sprendimą *Oebel*, C-155/80, EU:C:1981:177; 1985 m. liepos 11 d. Sprendimą *Cinéthèque ir kt.*, C-60/84 ir C-61/84, EU:C:1985:329.

46 — 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimas *Keck ir Mithouard*, C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905.

62. Panašumų įžvelgiu ir byloje, susijusiose su Direktyva 98/34. Siekiant išvengti „pranešimų plitimo“ Direktyvos 98/34 kontekste, nereikėtų leisti nekontroliuotai plėsti „kitų reikalavimų“ taikymo srities, kad ji apimtų ir paslaugas tuo pagrindu, kad su paslaugų teikimu susijusios nacionalinės priemonės gali turėti netiesioginį poveikį prekybai gaminiais.

63. Tiesa, „laisvo judėjimo plitimas“ pagal SESV ir „pranešimų plitimas“ pagal Direktyvą 98/34 skiriasi. Pirmiausia pagal Direktyvą 98/34, kad priemonė būtų laikoma „kitu reikalavimu“, apie kurį privalu pranešti, ji turi turėti galimą *žymų poveikį* prekybai. Šiuo atveju yra kitaip nei *de minimis* ribos nebuvimo pagal SESV 34 straipsnį atveju⁴⁷.

64. Tačiau „žymus poveikis“ – labai lankstus terminas, dėl kurio kyla papildomų problemų, užuot pateikus konkretų sprendimą. Ypač pažymėtinos dviejų rūšių problemos: conceptualios ir praktinės.

65. Konceptualiuoju požiūriu sprendimas, ar apie nacionalinės teisės nuostatą būtina pranešti, logiškai turėtų būti priimamas rengiant tą nuostatą. Tame etape gali būti sunku nuspėti, ar ji turės „žymų poveikį“ prekybai. Taigi, mano nuomone, vertinant, ar nuostata turi tam tikrų savybių, dėl kurių apie ją privalu pranešti, reikėtų *pirmiausia* remtis tos nuostatos norminio pobūdžio vertinimu. Daugeliu atvejų turėtų būti įmanoma įvertinti tokių savybių buvimą *ex ante*, neatsižvelgiant į hipotetinį būsimą tokios nuostatos veikimą.

66. Su šiuo konceptualiuoju elementu susijusi praktinė arba funkcinė problema. Praktiniu požiūriu nacionaliniam teismui, nagrinėjančiam bylą dėl nepranešimo, bus sunku pagrįstai, objektyviai ir pakankamai patikimai įvertinti „žymų poveikį“. Nebūtina bus patikimų kiekybinių duomenų, susijusių su tam tikra nacionaline priemone, o kai jų yra, vis tiek sunku nustatyti, koks poveikis yra „žymus“⁴⁸. Prognozės dėl būsimos nacionalinės priemonės raidos ar intuicija grindžiami metodai greitai perkelia mus geriausiu atveju į hipotezių, o blogiausiu – į būrimo iš krištolo rutulio pasaulį. Viską dar apsunkina, pirma, tai, kad priemonė gali tapti praneština keičiantis prekybos būdams, antra, tai, kad reikalavimai pranešti apie iš esmės panašias normas valstybėse narėse gali skirtis dėl skirtingų nagrinėjamo gaminio pardavimo būdų nacionaliniu lygmeniu⁴⁹.

67. Galiausiai, penkta, yra dar vienas svarbus skirtumas tarp pareigos pranešti pagal Direktyvą 98/34 ir pagal SESV 34 ir 36 straipsnius, dėl kurio reikia ypač atsargiai vertinti pirmąjį atvejį. Pagal direktyvą, jeigu priemonė laikoma „kitu reikalavimu“, negalimas joks pateisinimas. Niekada nesiekama užtikrinti pusiausvyros. Jeigu apie priemonę nepranešta, ji tiesiog netaikytina. Pagal SESV 34 ir 36 straipsnius yra kitaip: laisvo judėjimo apribojimus bent potencialiai galima pateisinti⁵⁰.

47 — 1984 m. balandžio 5 d. Sprendimo *van de Haar ir Kaveka De Meern*, C-177/82 ir C-178/82, EU:C:1984:144, 12–14 punktai; 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Radlberger Getränkegesellschaft ir S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799. Nors kai kuriuose sprendimuose užsimenama, kad tokią ribą būtų galima nustatyti netiesiogiai; žr., pavyzdžiui, 2009 m. balandžio 28 d. Sprendimo *Komisija / Italija*, C-518/06, EU:C:2009:270, 66–70 punktus.

48 — Pavyzdžiui, ar apskaičiuotojo prekybos apimties sumažėjimo 10 % pakaktų (toks buvo apskaičiuotasis sumažėjimas dėl Jungtinėje Karalystėje taikomų taisyklių dėl prekybos sekmadieniais; žr. 1989 m. lapkričio 23 d. Sprendimo *B & Q*, C-145/88, EU:C:1989:593, 7 punktą).

49 — Dėl panašių abejonių dėl SESV 34 straipsnio žr. J. Snell „The notion of market access: a concept or a slogan“, 2010, *Common Market Law Review*, p. 437–472, ypač p. 459.

50 — Iš tikrųjų šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą ir teikiamas iš esmės dėl to, kad pagal Direktyvą 98/34 (priešingai nei pagal SESV 34 ir 36 straipsnius) neįmanoma pateikti pateisinimo ar užtikrinti pusiausvyros.

68. Dėl griežtesnių, savaime kylančių nepranešimo pasekmių pagal direktyvą tenka dvigubai daugiau nerimauti dėl išplėstinio sąvokos „kitas reikalavimas“ aiškinimo. Dėl tokio išplėstinio aiškinimo taip pat galėtų susidaryti gana paradoksali padėtis, kai apie priemones, kurioms tarsi visiškai netaikytinas SESV 34 straipsnis, vis tiek privalu pranešti, o nepranešus jos netaikytinos⁵¹.

69. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirma, šioje byloje, atrodo, atsiranda tinkama proga dar kartą apsvarstyti, ką reiškia „kiti reikalavimai“ pagal Direktyvą 98/34, kalbant apie paslaugų reguliavimo priemones, kurios gali turėti poveikį prekėms.

2. Siūlomas sąvokos „kiti reikalavimai“ aiškinimo metodas

a) Tekstas, sistema ir tikslas

70. Atskaitos taškas ir pagrindinis argumentas šiomis aplinkybėmis aiškinant sąvoką „kiti reikalavimai“ yra tai, kad Direktyvoje 98/34 labai daug dėmesio skiriama su prekėmis susijusioms priemonėms ir prekių, o ne paslaugų judėjimo laisvei.

71. Anksčiau galiojusioje Direktyvoje 83/189 buvo nustatyta pareiga pranešti apie „techninių reglamentų“ projektus, susijusius tik su gaminiais. Iš tiesų net ir dabar vienintelė „techninių reglamentų“ rūšis, konkrečiai susijusi su paslaugomis, apie kurią reikia pranešti pagal Direktyvą 98/34, yra informacinės visuomenės paslaugos⁵². Taigi reikėtų suprasti, jog kitoms paslaugoms ji sistemaiškai netaikoma. Konkrečiau kalbant, kitos paslaugos gali patekti į Direktyvos 98/34 taikymo sritį tik netiesiogiai ir iš dalies dėl jų poveikio prekėms.

72. Tai, kad pagrindinis dėmesys skiriamas prekėms, patvirtina ir išsami Direktyvos 98/34 teksto, sistemos ir tikslo analizė.

73. 1 straipsnio 4 punkte „kiti reikalavimai“ apibūdinami kaip reikalavimai, „keliami gaminiui“. Tie reikalavimai turi turėti „įtakos [gaminio] būvio ciklui“. 1 straipsnio 4 punkte pateikiami tokie pavyzdžiai: gaminio „naudojimo, perdirbimo, pakartotinio naudojimo ar utilizavimo sąlygos“, jeigu jos gali pastebimai paveikti gaminio „sudėtį“, „esmines savybes“ ar jo „pardavimą“. Taigi akivaizdu, kas šios nuostatos formuluotėje svarbiausia – „gaminys, gaminys, gaminys!“

74. Pirmiausia pagal apibrėžtį „kiti reikalavimai“ turi būti „keliami gaminiams“, *ne* paslaugoms, teikiamoms naudojant tuos gaminius. Tiesa, *paslaugoms* taikoma norma gali turėti žymų poveikį su jomis susijusių prekių naudojimui. Tačiau „žymaus poveikio“ gaminiams klausimui skirta atskira papildoma sąlyga, įtraukta į „kito reikalavimo“ apibrėžtį. Jeigu žodžiai „keliami gaminiams“ būtų suprasti kaip „tiesiogiai arba netiesiogiai keliami gaminiams“, tai prilygtų žodžių „keliami gaminiams“ visiškam nepaisymui⁵³.

51 — Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas yra ne vieną kartą nusprendęs, jog vietų, kuriose galima parduoti gaminius, apribojimas gali nepatekti į SESV 34 straipsnio taikymo sritį (žr., pavyzdžiui, sprendimus *Komisija / Graikija, Banchemo* ir *TK-Heimdienst* (1995 m. birželio 29 d. Sprendimo *Komisija / Graikija, C-391/92*, EU:C:1995:199, 11–15 punktai (draudimas parduoti perdirbtą kūdikiams skirtą pieną ne vaistinėse, dėl kurio buvo apribota prekybos apimtis, bet kuriam nebuvo taikomos Sutartyje įtvirtintos laisvo judėjimo taisyklės); 1995 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Banchemo, C-387/93*, EU:C:1995:439, 44 punktas (mažmeninės prekybos tabako gaminiais apribojimu, kad ji gali būti vykdoma tik licencijuotose pardavimo vietose, neužkertamas kelias arba nekliudoma patekti į rinką importuojamiems gaminiams labiau nei vietos gaminiams ir Sutarties laisvo judėjimo taisyklės netaikytinos); 2000 m. sausio 13 d. Sprendimas *TK-Heimdienst, C-254/98*, EU:C:2000:12 (kepėjų, mėsininkų ir bakalėjos veiklos geografinių vietų ribojimas laikomas tam tikru pardavimo susitarimu, bet dėl didesnio poveikio importui jam taikomos laisvo judėjimo taisyklės).

52 — Pirminiame direktyvos tekste nebuvo jokių nuorodų į paslaugas, išskyrus 2 konstatuojamąją dalį, kurioje aiškiai nustatyta, jog direktyva susijusi su laisvu prekių judėjimu („kadangi vidaus rinką sudaro vidaus sienų neturinti erdvė, kurioje yra užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas; kadangi dėl to prekių judėjimo kiekybinių apribojimų bei visų kitų lygiaverčio poveikio priemonių uždraudimas yra vienas iš pagrindinių Bendrijos principų“).

53 — Plg. generalinio advokato F. G. Jacobs išvados byloje *Lindberg, C-267/03*, EU:C:2004:819, 54–59 punktus.

75. Gaminių svarbą sąvokai „kiti reikalavimai“ patvirtina nuolat pasikartojančios nuorodos į tai, kad priemonės turi turėti kokį nors poveikį fizinėms gaminio savybėms (būtent jo sudėčiai, pobūdžiui, utilizavimo ar perdirbimo būdai).

76. Tiesa, žodį „pardavimas“ teoriškai galima suprasti taip, kad nuostatą reikėtų aiškinti bendriau, pavyzdžiui, jeigu priemonė turi tik kiekybinį poveikį pardavimui, o pačiam gaminiui – ne. Tačiau nuosekliau aiškinant visą „kitų reikalavimų“ apibrėžtį visos direktyvos kontekste taip nėra. Žodžio „pardavimas“ negalima aiškinti kaip atviro raginimo į sąvoką „kiti reikalavimai“ įtraukti visokius reglamentus, pirmiausia susijusius su paslaugų teikimu, kuriam naudojami tam tikri gaminiai, neatsižvelgiant į pirmosiose keturiose tos apibrėžties eilutėse pateiktą formuluotę.

77. Mano nuomone, nuorodą į „pardavimą“ Direktyvos 98/34 1 straipsnio 4 punkte reikėtų aiškinti kartu su visa apibrėžtimi ir direktyvos tekstu kaip nuorodą į su pardavimu susijusias priemones, galinčias daryti *poveikį fizinėms gaminio savybėms*, kaip antai ženklinimui arba pateikimui. Šiuo atveju būtų kitaip nei esant kitoms priemonėms, galinčioms paveikti prekybą gaminiu, pavyzdžiui, su pardavimo sąlygomis susijusioms taisyklėms⁵⁴.

78. Kaip pažymėta Komisijos aiškinamajame memorandume, pridėtame prie pasiūlymo dėl Direktyvos 94/10, išplėtus Direktyvos 83/189 taikymo sritį, pastaroji gali apimti teisės aktus, „galinčius daryti įtaką šiam gaminiui ir iškraipyti rinką“⁵⁵. Čia žodžiai „įtaka gaminiui“ vėl parodo, jog sąvokai „techninis reglamentas“ svarbiausia – gaminys, pabrėžiant reikalavimą, kad priemonė turėtų įtakos ne tik pardavimui, bet ir pačiam gaminiui. Be to, žodžiai „iškraipyti rinką“, mano nuomone, natūraliai suprantami kaip nuoroda į baiminimąsi dėl konkuruojančių prekių diskriminacijos, kuri skiriasi nuo patekimo į rinką apribojimų. Todėl pirminis Komisijos pasiūlymas įtraukti atitinkamą formuluotę taip pat remia čia siūlomą labiau „į gaminių sutelktą“ sąvokos „kiti reikalavimai“ aiškinimą, kuris reikalauja tam tikros „įtakos“ arba „poveikio“ paties gaminio savybėms.

b) Sunkio centras ir su draudimais ir poveikiu gaminiams susijusios išimtys

79. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta aiškinant ir taikant sąvoką „kiti reikalavimai“ pagal Direktyvą 98/34, taip pat į nedaugelį išimčių, siūlau taikyti šį požiūrį, sutelktą į nacionalinės priemonės sunkio centrą. Jį sudaro trys nuoseklūs etapai.

80. Pirma, „gaminiams taikomos“ nacionalinės priemonės yra „kiti reikalavimai“, kaip apibrėžta 1 straipsnio 4 punkte, jeigu įvykdytos kitos tos nuostatos sąlygos.

81. Antra, priešingai, paslaugoms (arba įsisteigimui) taikomos nacionalinės priemonės iš *principo* nepatenka į sąvoką „kiti reikalavimai“. Tai pirmiausia nacionalinės priemonės, kuriomis ribojami gaminių pardavimo būdai arba būdai, kuriais juos naudoja paslaugų teikėjai. Tai, pavyzdžiui: i) reikalavimai turėti leidimą ir kiti įsisteigimo ar paslaugų teikimo reikalavimų laikymosi kriterijai⁵⁶; ii) apribojimai dėl vietų, kuriose gali būti teikiamos paslaugos⁵⁷; ir iii) paslaugų reklama⁵⁸.

54 — Pagal analogiją žr. generalinio advokato M. Campos Sánchez-Bordona išvados byloje *James Elliott Construction*, C-613/14, EU:C:2016:63, 87–94 punktus, kuriuose daroma išvada, jog numanoma sutarties sąlyga, kad gaminiai turi būti tinkamos prekinės kokybės, nėra „techninis reglamentas“. Taip pat žr. šios išvados 26 ir 32 išnašas dėl reklamos apribojimų.

55 — KOM(92) 491 galutinis, 18 punktas. Direktyvoje 94/10/EB atsirado sąvokos „kitas reikalavimas“ apibrėžtis. Žr. 1994 m. kovo 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 94/10/EB, antrą kartą iš esmės iš dalies keičiančią Direktyvą 83/189/EEB, nustatančią informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką (OL L 100, 1994, p. 30).

56 — Atitinka Sprendime *CIA* numatytą išimtį dėl leidimų (pavyzdžiui, licencijų išdavimas taksai vairuotojams).

57 — Keliose bylose Teisingumo Teismo pripažinti prilygstančiais tam tikriems pardavimo susitarimams (žr. šios išvados 51 punktą). Pavyzdžiui, tam tikrų gaminių pardavimas tik vaistinėse arba azartinių lošimų veiklos vykdymas tik lošimo namuose.

58 — Žr. 2001 m. kovo 8 d. Sprendimą *van der Burg*, C-278/99, EU:C:2001:143, kuriame nuspręsta, kad taisyklės dėl pardavimo būdų nėra techniniai reglamentai.

82. Vis dėlto, trečia, nacionalinės taisyklės, kurios *prima facie* taikomos paslaugoms, gali (vėl) patekti į sąvoką „kiti reikalavimai“ *konkrečiomis aplinkybėmis*, jeigu įvykdytos kitos 1 straipsnio 4 punkte išdėstytos sąlygos, pirmiausia kai:

- nacionalinė priemonė yra *visiškas* paslaugos draudimas, tad tam tikra prekė nebenaudojama visai arba gali būti tik nežymiai naudojama kitomis aplinkybėmis⁵⁹, arba
- nacionalinė priemonė, pirmiausia susijusi su paslaugų teikimu, būtinai daro poveikį gaminio gyvavimo ciklui taip, kad *veikia jo fizinės savybes* (pavyzdžiui, gaminio naudojimo teikiant paslaugą apribojimai, kuriais netiesiogiai reikalaujama pakeisti gaminio sudėtį, ženklimą ar pateikimą). Tokiais atvejais akivaizdi įtaka ar poveikis pačiam gaminiui⁶⁰.

83. Siekiant užtikrinti kuo didesnę teisinį saugumą ir išvengti situacijų, kai nacionalinėms institucijoms ir teismams tenka spręsti, ar apie nacionalinę priemonę turi būti pranešama, remiantis gana neaiškia sąvoka „žymus poveikis pardavimui“, reikėtų aiškiai patvirtinti Sprendime *CIA* numatytą išimtį dėl leidimų. Kitaip tariant, išankstinio leidimo išdavimo tvarka nėra „techniniai reglamentai“, nebent tai būtų viena iš konkrečių situacijų, aprašytų šios išvados 82 punkte.

84. Čia siūlomu požiūriu pripažįstama, jog paslaugų teikimui taikomos nacionalinės priemonės gali daryti poveikį laisvam prekių judėjimui ir gali būti susijusios su abiem šiomis laisvėmis⁶¹ (nebent viena tiesiog papildytų kitą)⁶². Tačiau jis taip pat susijęs su 1 straipsnio 4 punkte apibrėžtos sąvokos „kiti reikalavimai“ teksto, sistemos ir tikslo aspektais, tad patvirtinamas aiškus dėmesys gaminiams (pirmiausia pačioje formuluotėje įtvirtintas reikalavimas, kad priemonė turi būti „taikoma gaminiams“). Sunkio centro su nedaugeliu išimčių požiūris taip pat naudingas, nes padeda padidinti teisinį saugumą. Tai svarbiausia, turint omenyje rimtas pasekmes nepranešus.

3. Taikomumas šiai bylai

85. Reikalavimas turėti leidimą *nėra* keliamas gaminiams⁶³. Iš principo jis nėra „kitas reikalavimas“. Tokia išvada patvirtinama Sprendime *CIA* numatyta išimtimi dėl leidimų.

86. Galima manyti, jog dėl nuorodos į veiklos vykdymo vietos apribojimą keičiasi reikalavimo turėti leidimą pobūdis. Todėl gali būti atsižvelgiama į šios išvados 82 punkte apibūdintas konkrečias aplinkybes. Tačiau, atrodo, nė viena iš tame punkte išvardytų konkrečių aplinkybių, kuria būtų galima pateisinti *prima facie* išvados, pagrįstos nacionalinės priemonės sunkio centru, nepaisymą, netaikoma. Galutinį sprendimą šiuo klausimu turi priimti nacionalinis teismas. Tačiau, remiantis Teisingumo Teismui pateikta faktine medžiaga, atrodo, reikalavimas turėti leidimą nedaro akivaizdaus poveikio fizinėms nagrinėjamų gaminių savybėms.

4. Išvada

87. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, jog reikalavimas turėti leidimą nėra „kitas reikalavimas“ arba apskritai „techninis reglamentas“, kaip apibrėžta Direktyvoje 98/34.

59 — Tokie atvejai vis dėlto paprastai patektų į visiško draudimo sąvoką pagal Direktyvos 98/34 1 straipsnio 11 punktą.

60 — Pabrėžiu, jog čia numatomos priemonių rūšys „taikomos paslaugoms“, o ne gaminiams. Todėl, kaip Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jos nepatektų į sąvoką „techninė specifikacija“ pagal Direktyvos 98/34 1 straipsnio 3 punktą, nepaisant jų poveikio fizinėms prekių savybėms. Žr. 2005 m. balandžio 21 d. Sprendimą *Lindberg*, C-267/03, EU:C:2005:246, pirmiausia 59 punktą.

61 — 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimo *Anomar ir kt.*, C-6/01, EU:C:2003:446, 55 punktas.

62 — T. y. jeigu prekių aspektų elementas tik papildo paslaugų elementą, arba atvirkščiai. Šiuo klausimu žr. 2011 m. spalio 4 d. Sprendimo *Football Association Premier League ir kt.*, C-403/08 ir C-429/08, EU:C:2011:631, 78 ir paskesnius punktus; 1994 m. kovo 24 d. Sprendimo *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, 24 punktą; 2002 m. sausio 22 d. Sprendimo *Canal Satellite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, 29–32 punktus.

63 — Kadangi juo nustatomi azartinių lošimų organizavimo, o ne lošimams organizuoti naudojamų gaminių apribojimai.

V – Išvada

88. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui siūlau atsakant į *Sąd Okręgowy w Łodzi* (Lodzės apygardos teismas) klausimus nuspręsti, kad nacionalinės teisės norma, kaip antai Azartinių lošimų įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje numatytas reikalavimas turėti leidimą, nėra „techninis reglamentas“, kaip apibrėžta 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 98/34/EB, nustatančioje informacijos apie techninius standartus, reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisykles teikimo tvarką.