DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. september 2006 *

I de forenede sager C-158/04 og C-159/04,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Diikitiko Protodikio Ioanninon (Grækenland) ved afgørelser af 10. og 26. november 2003, indgået til Domstolen den 29. marts 2004, i sagerne

Alfa Vita Vassilopoulos AE, tidligere Trofo Super-Markets AE (sag C-158/04)

mod

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodiikisi Ioanninon

og

Carrefour-Marinopoulos AE (sag C-159/04)

mod

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodiikisi Ioanninon,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, K. Schiemann, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (refererende dommer) og E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. februar 2006,

efter at der er indgivet indlæg af:

— Alfa Vita Vassilopoulos AE, tidligere Trofo Super-Markets AE, ved dikigori P. Giatagantzidis og E. Metaxaki

— Carrefour-Marinopoulos AE ved dikigori P. Giatagantzidis og E. Metaxaki

— Nomarchiaki Aftodiikisi Ioanninon ved D. Stathis, som befuldmægtiget

— den græske regering ved M. Apessos, N. Dafniou og D. Stathis, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. marts 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28 EF, navnlig spørgsmålet, om de nationale græske bestemmelser om afsætning af brødprodukter ifølge »bake-off«-proceduren er forenelige med den nævnte bestemmelse i EF-traktaten. Proceduren består i hurtig optøning fulgt af genopvarmning eller bagning i salgsstederne af produkter, som helt eller delvis er forbagt og dybfrosset. I denne betydning anvendes begrebet »bake-off« i dommen.

2 Anmodningerne er forelagt i forbindelse med sager anlagt dels af Alfa Vita Vassilopoulos AE (tidligere Trofo Super-Market AE), dels af Carrefour-Marinopoulos AE med påstand om ophævelse af afgørelser truffet af Nomarchiaki Aftodiikisi Ioanninon (Ioanninas amtsforvaltning, herefter »amtsforvaltningen), der har beordret lukning af salgsstederne for »bake-off«-produkter i deres respektive supermarkeder.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

3 Artikel 28 EF forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

4 Ifølge artikel 30 EF er artikel 28 EF ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, som er begrundet i hensynet til menneskers liv og sundhed, forudsat at forbuddene eller restriktionerne ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

De nationale bestemmelser

5 Præsidentdekret af 13. september 1934 (FEK A' 309) om betingelserne for etablering og drift af brødfabrikker og af bagerier generelt fastlægger proceduren for etableringstilladelse og driftstilladelse for bagerier. Dekretet fastsætter restriktioner af byplanmæssig og bygningsmæssig karakter, der finder anvendelse på de lokaler, som bagerierne skal råde over, samt deres placering, mindsteareal, belysning, udluftning og maskineri.

6 Lov nr. 726/1977 (FEK A' 316) ændrer og supplerer den gældende lovgivning om bagerier og brødudsalg. I medfør af artikel 16 kræves der som betingelse for etablering og drift af et bageri eller et brødudsalg en forudgående tilladelse meddelt af den kompetente amtsborgmester.

7 Artikel 65 i lov nr. 2065/1992 (FEK A' 113), der ændrer og supplerer den ovennævnte bagerilov, fastsætter bl.a. en straffesanktion for enhver, som uden forudgående tilladelse driver et bageri eller brødudsalg. Et bageri defineres ved denne artikel som en permanent bygning, særligt indrettet og udstyret på en måde, der er egnet, uanset kapacitet, til fremstilling af brød, brødprodukter i almindelighed og øvrige levnedsmiddelprodukter med mel som grundsubstans (med undtagelse af pastavarer) samt til bagning/ovnstegning af kundernes madretter og andre tilberedte retter.

8 Dekret nr. 369/1992 (FEK A' 186), der er vedtaget med hjemmel i artikel 65 i lov nr. 2065/1992, fastsætter proceduren og den krævede dokumentation for meddelelse af den forudgående tilladelse og fastsætter de nærmere betingelser for, hvorledes bageriprodukter skal behandles. Ifølge artikel 1 er tilladelsen til at drive et bageri navnlig betinget af, at bageriet råder over et lokale til æltning, ovn og ovnudtagning, et lagerrum til fast brændsel, et rum til fyring med fast brændsel, et lager til mel, brødudsalgslokale, omklædningsrum, opvaskerum og toiletter.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Den 28. februar 2001 udstedte udviklingsministeriet (direktoratet for industriel fremme) et cirkulære (nr. F15 (F17.1)/4430/183), hvori det meddeltes de græske amtsforvaltninger, at driften af bageovne til dybfrosset brød (eller dej) i forretninger, der sælger brød, udgør en form for brødproduktionen, hvorfor de pågældende, for at disse ovne må være i drift, skal være i besiddelse af en tilladelse til bageridrift i henhold til bagerilovgivningen.

10 Som følge af dette cirkulære foretog amtsforvaltningen kontrolbesøg i fødevarebutikkerne tilhørende Alfa Vita Vassilopoulos AE (tidligere Trofo Super-Market AE) og Carrefour-Marinopoulos AE, der er sagsøgere i hovedsagen. Amtsforvaltningen konstaterede, at salg af brød og driften af ovne til brug ved opvarmning af dybfrosset brød fandt sted uden tilladelse, hvorefter forvaltningen ved to afgørelser 27. november 2001 beordrede indstilling af driften af disse brødovne.

11 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om ophævelse af de nævnte afgørelser. Til støtte for påstanden gør de navnlig gældende, at den nationale lovgivning, således som den er gennemført af amtsforvaltningen, må antages at være ensbetydende med en kvantitativ restriktion som forbudt ved artikel 28 EF, der ikke kan begrundes med henvisning til beskyttelsen af den offentlige sundhed eller af forbrugerne.

12 På den baggrund har Diikitiko Protodikio Ioanninon besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør de i afgørelsens præmisser omhandlede krav om en forudgående tilladelse til salg af »bake-off«-produkter en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 28 i EF-traktaten?

2) Må det også antages, at der foreligger en kvantitativ restriktion, såfremt der med kravet om en forudgående tilladelse til bageformålet udelukkende forfølges kvalitetsformål, dvs. at kravet udelukkende tjener til en kvalitetsdifferentiering med hensyn til forbagte brøds egenskaber (lugt, smag, farve og skorpens udseende) eller med hensyn til næringsværdien (dom af 5.11.2002, sag C-325/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 9977), eller det ønskes at tilgodese forbrugerbeskyttelsen eller den offentlige sundhed, eventuelt forbrugerens sundhed (StE 3852/2002)?

3) Idet den førnævnte begrænsning gælder uden forskel for såvel indenlandske som for fællesskabsprodukter af »bake-off«-typen, spørges det, om restriktionen er omfattet af fællesskabsretten, og om den i så fald direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan påvirke den frie handel med de omhandlede produkter mellem medlemsstaterne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

13 Ved de præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om nationale bestemmelser, der i forbindelse med salg af »bake-off«-produkter stiller samme betingelser som dem, der finder anvendelse på den samlede fremgangsmåde til fremstilling samt afsætning af brød og traditionelle brødprodukter, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion efter betydningen i artikel 28 EF, og om bestemmelserne, såfremt ovenstående besvares bekræftende, kan være begrundet med, at de tager sigte på at sikre kvaliteten af de nævnte produkter eller at beskytte forbrugerne eller den offentlige sundhed.

14 Indledningsvis skal det påpeges, at de frie varebevægelser mellem medlemsstaterne er et grundlæggende princip i traktaten, som særligt finder udtryk i forbuddet i artikel 28 EF mod kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning.

15 Forbuddet mod kvantitative restriktioner, der er fastsat i artikel 28 EF, tager sigte på enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, »Reinheitsgebot«, Sml. s. 1227, præmis 27, af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 39, og af 24.11.2005, sag C-366/04, Schwarz, Sml., I. s. 10139, præmis 28).

16 Domstolen har imidlertid præciseret, at nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, ikke er kvantitative restriktioner, der i princippet er forbudt ved artikel 28 EF, forudsat at sådanne bestemmelser finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og forudsat at bestemmelserne, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde (jf. dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I., s. 6097, præmis 16).

17 I de skriftlige indlæg har amtsforvaltningen og den græske regering med henvisning til Keck og Mithouard-dommen gjort gældende, at de nationale bestemmelser kun regulerer, hvordan »bake-off«-produkterne nærmere skal sælges, hvorfor de falder uden for anvendelsesområdet for artikel 28 EF.

18 Som generaladvokaten har påpeget i punkt 15 i sit forslag til afgørelse, kan en sådan retsopfattelse ikke accepteres. Det fremgår nemlig klart af den anfægtede nationale lovgivning, at denne har til formål at regulere vilkårene for fremstilling af bageriprodukter, herunder »bake-off«-produkterne.

19 Det står fast, at hovedegenskaben ved »bake-off«-produkterne er, at de på salgsstederne kan leveres, efter at de vigtige trin i produktfremstillingen er blevet afsluttet. På disse salgssteder sker der blot en kort optøning af brødet, der tillige genopvarmes eller modtager den endelige ovnbagning. Under disse omstændigheder tager kravet om, at sælgerne af »bake-off«-produkterne bringer sig i overensstemmelse med samtlige gældende krav til et traditionelt bageri — herunder navnlig kravet om et meloplagringsrum, et ælterum eller et rum til opbevaring af fast brændsel — ikke hensyn til de pågældende produkters særegenhed og skaber yderligere omkostninger, hvorved afsætningen af produkterne bliver vanskeligere. Bestemmelserne udgør derfor en hindring for indførslen, der ikke kan betragtes som en salgsform efter betydningen i Keck og Mithouard-dommen (præmis 15 og 16).

20 Ifølge fast retspraksis kan nationale bestemmelser, der hindrer de frie varebevægelser, være begrundet i et af de i artikel 30 EF opregnede almene hensyn eller af et af de tvingende hensyn, som er knæsat i Domstolens praksis, såfremt de nationale bestemmelser finder anvende uden forskel (jf. i denne retning dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, præmis 8, og Schwarz-dommen, præmis 30).

21 Det tilkommer medlemsstaterne, når der ikke er sket en harmonisering, at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv, og dermed kræve en forudgående tilladelse til at markedsføre levnedsmidler under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 16, og af 2.12.2004, sag C-41/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11375, præmis 42).

22 For at sikre, at en sådan ordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det imidlertid ikke alene efterprøves, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre de tilstræbte mål, men ligeledes, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre disse mål (jf. domme af 14.12.2004, sag C-463/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11705, præmis 78, og sag C-309/02, Radberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, Sml. I, s. 11763, præmis 79).

23 Hvad angår begrundelsen for et kvalitetsformål, som er fremført af den forelæggende ret, må det fastslås, at en national foranstaltning, der hindrer de frie varebevægelser, ikke kan begrundes med det ene formål, at foranstaltningen tager sigte på at fremme interessen for kvalitetsnæringsmidler. For retmæssigt at kunne begrunde en foranstaltning for de frie varebevægelser kan et sådant formål nemlig kun lægges til grund i forbindelse med andre krav, der er anerkendt som tvingende, såsom beskyttelsen af forbrugerne eller af sundheden.

24 Hvad angår ønsket om at beskytte forbrugerne anfører den forelæggende ret, at amtsforvaltningen i forbindelse med hovedsagerne har henvist til en udtalelse fra en sagkyndig i levnedsmiddelteknologi, hvorefter »bake-off«-produkterne foranlediger forbrugerne til at tro, at de køber et friskt brød eller et tilsvarende friskt produkt, mens de i realiteten står over for et forringet produkt uden vitaminindhold.

25 Det må dog fastslås, at det vel kan være legitimt at træffe foranstaltninger for at undgå, at forbrugerne sammenblander traditionelle brødprodukter med produkter af typen »bake-off«, men at den omtvistede nationale lovgivning, således som den er blevet gennemført, ikke sætter kunderne i stand til ved deres brødindkøb at skelne mellem de traditionelle produkter og »bake-off«-produkterne. Som generaladvokaten har anført i punkt 62 i sit forslag til afgørelse, kan et sådant formål opnås ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for afsætningen af »bake-off«-produkterne, såsom ved oplysningsmidler eller egnet etikettering.

26 Hvad endelig angår beskyttelsen af sundheden fremgår det af de skriftlige indlæg fra amtsforvaltningen, at de nationale bestemmelser, som der tages sigte på i hovedsagen, skal sikre, at sundhedskravene respekteres, ikke blot på det første stadium for produktionen af halvbagt og frosset brød, men også på det sidste stadium, der består i den endelige bagning på salgsstedet. Brød og tilsvarende produkter er nemlig følsomme ved ændrende indgreb og kan blive forurenet især af insekter, skimmel, gærsvamp, bakterier og virus.

27 Selv om de nationale bestemmelser, der er tale om i hovedsagen, indeholder forskrifter til sikring af, at brødprodukter fremstilles og afsættes under passende sundhedsmæssige forhold, gælder det dog ikke desto mindre, at de også indeholder adskillige krav, som i det omfang, hvori de er knyttet til processen til fremstilling af traditionelle brødprodukter, er uegnede og går ud over, hvad der er nødvendigt for at beskytte den offentlige sundhed, når de anvendes på »bake-off«-produkter, der er forbagt og på salgsstederne kun gøres til genstand for optøning, genopvarmning eller en sidste bagning. Som de græske myndigheder har erkendt i deres

bemærkninger, er dette navnlig tilfældet med kravene om, at der skal være et dejoplagringsrum eller et ælterum.

28 Henset til de ovenstående bemærkninger må der svares på de præjudicielle spørgsmål, at artikel 28 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, der for »bake-off«-produkter stiller samme krav som dem, der gælder for den samlede fremgangsmåde til fremstilling og afsætning af brød og traditionelle brødprodukter.

Sagens omkostninger

29 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 28 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, der for »bake-off«-produkter stiller samme krav som dem, der gælder for den samlede fremgangsmåde til fremstilling og afsætning af brød og traditionelle brødprodukter.

Underskrifter