ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 september 2006 *

In de gevoegde zaken C-158/04 en C-159/04,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Griekenland) bij beslissingen van 10 en 26 november 2003, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2004, in de procedures

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

tegen

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

en

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

tegen

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schiemann, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (rapporteur) en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 februari 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— Alfa Vita Vassilopoulos AE, voorheen Trofo Super-Markets AE, vertegenwoordigd door P. Giatagantzidis en E. Metaxaki, dikigoroi,

— Carrefour-Marinopoulos AE, vertegenwoordigd door P. Giatagantzidis en E. Metaxaki, dikigoroi,

— Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, vertegenwoordigd door D. Stathis als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Apessos, N. Dafniou en D. Stathis als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2006,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 28 EG, met name de vraag of de Griekse nationale bepalingen inzake het in de handel brengen van bakkerijproducten volgens het „bake-off"-procedé in overeenstemming zijn met deze verdragsbepaling. Bij dit procedé worden geheel of gedeeltelijk voorgebakken en diepgevroren producten in de verkooppunten snel ontdooid en daarna verwarmd of gebakken. In het onderhavige arrest wordt het begrip „bake-off" in deze betekenis gebruikt.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van beroepen ingesteld door Alfa Vita Vassilopoulos AE (voorheen Trofo Super-Markets AE) en door Carrefour-Marinopoulos AE en strekkende tot nietigverklaring van de besluiten van het Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (districtsbestuur van Ioannina; hierna: „districtsbestuur") waarbij de stillegging wordt gelast van de verkooppunten voor „bake-off"-producten in hun respectieve supermarkten.

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Artikel 28 EG verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten.

4 Overeenkomstig artikel 30 EG vormt artikel 28 EG geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer welke gerechtvaardigd zijn, onder meer, uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen, op voorwaarde dat deze verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

De nationale regeling

5 Het presidentieel decreet van 13 september 1934 betreffende de voorwaarden voor de vestiging en de exploitatie van broodfabrieken en bakkerijen in het algemeen (FEK A' 309) regelt de procedure voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning en een exploitatievergunning voor een bakkerij. Het bepaalt de stedenbouwkundige en bouwkundige beperkingen met betrekking tot de ruimten die een bakkerij moet omvatten, alsmede de inrichting, de minimumoppervlakte, de verlichting en de verluchting ervan, alsmede de apparaten waarover zij moet beschikken.

6 Wet nr. 726/1977 (FEK A' 316) wijzigt de geldende wetgeving inzake bakkerijen en verkooppunten voor brood en vult die aan. Overeenkomstig artikel 16 ervan is voor de vestiging en de exploitatie van een bakkerij of een verkooppunt voor brood een voorafgaande vergunning van het bevoegde districtsbestuur vereist.

7 Artikel 65 van wet nr. 2065/1992 tot wijziging en aanvulling voor voornoemde wet op de bakkerijen (FEK A' 113) bepaalt met name dat een strafsanctie wordt opgelegd aan eenieder die een bakkerij of een verkooppunt voor brood exploiteert zonder voorafgaande vergunning. Een bakkerij in de zin van dat artikel wordt gedefinieerd als een speciaal ingericht en passend uitgerust gebouw dat, ongeacht de capaciteit ervan, geschikt is voor het maken van brood, bakkerijproducten in het algemeen en andere levensmiddelen op basis van meel (behalve deegwaren) alsmede voor het koken van gerechten en andere voedselbereidingen voor het publiek.

8 Decreet nr. 369/1992 (FEK A' 186), dat is vastgesteld op grond van artikel 65 van voornoemde wet nr. 2065/1992, bepaalt volgens welke procedure en op basis van welke documenten een voorafgaande vergunning wordt afgegeven, en in welke omstandigheden de bakkerijproducten moeten worden verpakt. Overeenkomstig artikel 1 ervan wordt een exploitatievergunning voor een bakkerij slechts afgegeven op voorwaarde dat deze beschikt over een ruimte voor deegbereiding, een ovenruimte en een ruimte om uit de oven gehaalde producten te leggen, een opslagruimte voor vaste brandstoffen, een ruimte voor bevoorrading met vaste brandstoffen, een opslagruimte voor meel, een verkoopruimte, een kleedkamer, een afwasplaats voor materiaal en toiletten.

De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

9 Bij circulaire [nr. F15 (17.1)/4430/183] van 28 februari 2001 heeft het ministerie voor Ontwikkeling (directie steun aan de industrie) de Griekse districtsbesturen gemeld dat de werking, in inrichtingen die brood verkopen, van ovens voor het bakken van diepgevroren brood (of deeg) volgens het „bake-off"-procedé deel uitmaakt van het broodproductieproces en dat de belanghebbenden voor het gebruik van dergelijke ovens bijgevolg moeten beschikken over een exploitatievergunning voor een bakkerij overeenkomstig de geldende wetgeving.

10 Naar aanleiding van deze circulaire heeft het districtsbestuur controles uitgevoerd in de voedingswinkels van Alfa Vita Vassilopoulos AE (voorheen Trofo Super-Markets AE) en van Carrefour-Marinopoulos AE, verzoeksters in de hoofdgedingen. Nadat dat bestuur had vastgesteld dat daar zonder vergunning brood werd verkocht en ovens voor het bakken van diepgevroren brood stonden en werden gebruikt, heeft het bij twee besluiten van 27 november 2001 de stillegging van deze broodovens gelast.

11 Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben bij de verwijzende rechter beroep tot nietigverklaring van deze besluiten ingesteld, met name op grond dat de nationale wetgeving, zoals in de praktijk toegepast door het districtsbestuur, gelijk te stellen is met een door artikel 28 EG verboden kwantitatieve beperking die niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid of van de consumenten.

12 In deze omstandigheden heeft het Dioikitiko Protodikeio Ioanninon de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Vormt het [in de hierboven aangehaalde rechtsoverwegingen van de verwijzingsbeslissing vermelde] vereiste van een voorafgaande vergunning voor het in de handel brengen van „bake-off"-producten een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG?

2) Zo ja, beoogt het vereiste van een voorafgaande vergunning voor de uitoefening van een bakkersactiviteit uitsluitend een kwalitatief doel, en wordt daarmee alleen een kwalitatieve differentiëring ingevoerd naar gelang van de kenmerken van het verkochte brood (geur, smaak, kleur en uitzicht van de korst) en de voedingswaarde ervan (arrest van 5 november 2002, Commissie/Duitsland, C-325/00, Jurispr. blz. I-9977), dan wel de bescherming van de consument en de volksgezondheid tegen een eventuele aantasting van de kwaliteit (arrest 3852/2002 van de Griekse Raad van State)?

3) Houdt deze vraag, gelet op het feit dat voornoemde beperking zonder onderscheid geldt voor alle binnenlandse en communautaire „bake-off"-producten, verband met het gemeenschapsrecht en kan deze beperking de handel in deze producten tussen de lidstaten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel belemmeren?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

13 Met zijn prejudiciële vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationale regeling waarbij voor de verkoop van „bake-off"-producten dezelfde vereisten gelden als voor het volledige productie- en verkoopproces van traditioneel brood en traditionele bakkerijproducten, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 28 EG vormt en zo ja, of deze kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de garantie van de kwaliteit van deze producten of van de bescherming van de consument of de volksgezondheid.

14 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten een fundamenteel beginsel van het Verdrag is, dat met name tot uitdrukking komt in het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen tussen de lidstaten en van maatregelen van gelijke werking.

15 Het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen ziet op elke maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (zie met name arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5; 12 maart 1987, Commissie/Duitsland, „Reinheitsgebot voor bier", 178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 27; 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 39, en 24 november 2005, Schwarz, C-366/04, Jurispr. blz. I-10139, punt 28).

16 Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat nationale maatregelen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, geen maatregelen van gelijke werking als de door artikel 28 EG in beginsel verboden kwantitatieve beperkingen vormen, op voorwaarde dat zij van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien en zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en van uit andere lidstaten afkomstige producten (zie arrest van 24 november 1993, Keck en Mithouard, C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 16).

17 In hun schriftelijke opmerkingen hebben het districtsbestuur en de Griekse regering met een beroep op het reeds aangehaalde arrest Keck en Mithouard gesteld dat de nationale regeling alleen de verkoopmodaliteiten van „ bake-off"-producten vastlegt en bijgevolg buiten de werkingssfeer van artikel 28 EG valt.

18 Zoals de advocaat-generaal in punt 15 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan deze kwalificatie niet worden aanvaard. Uit de bepalingen van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling volgt immers duidelijk dat zij ertoe strekt, de voorwaarden te stellen voor het vervaardigen van bakkerijproducten, waaronder „bake-off"-producten.

19 Vaststaat dat het voornaamste kenmerk van „bake-off"-producten is dat zij in de verkooppunten worden geleverd nadat zij de belangrijkste fasen van hun bereidingsproces hebben doorlopen. In deze verkooppunten wordt het brood alleen nog kort ontdooid, verwarmd of afgebakken. Wanneer in deze omstandigheden van de verkopers van „bake-off"-producten wordt geëist dat zij voldoen aan alle vereisten die gelden voor een traditionele bakkerij, waaronder met name het vereiste van een opslagruimte voor meel, een ruimte voor deegbereiding of een opslagruimte voor vaste brandstoffen, wordt er geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van deze producten en leidt dit tot extra kosten waardoor het moeilijker wordt, deze producten in de handel te brengen. Deze regeling vormt dus een invoerbelemmering die niet kan worden aangemerkt als een regeling van de verkoopmodaliteiten in de zin van het reeds aangehaalde arrest Keck en Mithouard (punten 15 en 16).

20 Volgens vaste rechtspraak kan een nationale regeling die het vrije verkeer van goederen belemmert, worden gerechtvaardigd uit hoofde van een van de in artikel 30 EG genoemde redenen van algemeen belang of uit hoofde van een van de in de rechtspraak van het Hof erkende dwingende eisen, mits de nationale regeling zonder onderscheid van toepassing is (zie in die zin arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 8, en arrest Schwarz, reeds aangehaald, punt 30).

21 Bij gebreke van harmonisatie staat het aan de lidstaten te beslissen in welke mate zij de gezondheid en het leven van personen willen beschermen en of zij een voorafgaande toelating voor het in de handel brengen van de levensmiddelen verlangen, rekening houdend met de eisen van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap (zie met name arresten van 14 juli 1983, Sandoz, 174/82, Jurispr. blz. 2445, punt 16, en 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, Jurispr. blz. I-11375, punt 42).

22 Om te bepalen of een nationale regeling in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet echter niet alleen worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen, maar ook of zij niet verder gaan dan voor de verwezenlijking van deze doelstellingen noodzakelijk is (arresten van 14 december 2004, Commissie/Duitsland, C-463/01, Jurispr. blz. I-11705, punt 78, en Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, Jurispr. blz. I-11763, punt 79).

23 Wat de door de verwijzende rechter aangevoerde rechtvaardiging uit hoofde van een kwaliteitsdoelstelling betreft, zij vastgesteld dat een nationale maatregel die het vrije verkeer van goederen belemmert, niet uitsluitend kan worden gerechtvaardigd op grond dat hij ertoe strekt, de afzet van kwaliteitslevensmiddelen te bevorderen. Een dergelijke doelstelling kan slechts als rechtvaardiging voor een belemmering van het vrije verkeer van goederen in aanmerking worden genomen in samenhang met andere, als dwingend erkende eisen, zoals de bescherming van de consument of van de gezondheid.

24 Wat de bescherming van de consument betreft, merkt de verwijzende rechter op dat het districtsbestuur in de hoofdgedingen heeft verwezen naar een advies van een deskundige in de voedingstechnologie, waaruit blijkt dat „bake-off"-producten de consument doen geloven dat hij brood of een soortgelijk vers product koopt, terwijl hij in feite een vitamineloos product van mindere kwaliteit koopt.

25 Hoewel maatregelen tot voorkoming dat de consument traditionele bakkerijproducten verwart met „bake-off"-producten, rechtmatig kunnen zijn, stelt de omstreden nationale regeling, zoals die in de praktijk wordt toegepast, de klanten van verkooppunten voor brood echter niet in staat, een onderscheid te maken tussen de traditionele producten en de „bake-off"-producten. Zoals de advocaat-generaal in punt 62 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijke doelstelling worden bereikt met maatregelen die het in de handel brengen van „bake-off"-producten minder belemmeren, zoals een passende voorlichting of etikettering.

26 Wat ten slotte de bescherming van de gezondheid betreft, blijkt uit de schriftelijke opmerkingen van het districtsbestuur dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling beoogt te verzekeren dat aan de hygiënevoorschriften wordt voldaan niet alleen tijdens de eerste productiefase van het diepgevroren en halfgebakken brood, maar ook in de laatste fase waarin het brood in het verkooppunt wordt afgebakken. Brood en soortgelijke producten zijn immers bederfelijk en kunnen worden besmet met name door insecten, schimmels, gisten, bacteriën en virussen.

27 Hoewel een aantal bepalingen van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling beogen te verzekeren dat bakkerijproducten vanuit hygiënisch oogpunt in adequate omstandigheden worden vervaardigd en verkocht, zijn verschillende vereisten ervan, voor zover ze verband houden met het productieproces van traditionele bakkerijproducten, niet ter zake dienend, en gaan ze verder dan noodzakelijk is voor de bescherming van de volksgezondheid, wanneer ze van toepassing zijn op „bake-off"-producten, die voorgebakken zijn en in het verkooppunt alleen worden ontdooid, opgewarmd of afgebakken. Zoals de Griekse

autoriteiten in hun opmerkingen hebben erkend, is dat met name het geval voor het vereiste betreffende de aanwezigheid van een opslagruimte voor meel of van een ruimte voor deegbereiding.

28 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 28 EG aldus dient te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij voor de verkoop van „bake-off"-producten dezelfde vereisten gelden als voor het volledige productie- en verkoopproces van traditioneel brood en traditionele bakkerijproducten.

Kosten

29 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 28 EG dient aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling waarbij voor de verkoop van „bake-off"-producten dezelfde vereisten gelden als voor het volledige productie- en verkoopproces van traditioneel brood en traditionele bakkerijproducten.

ondertekeningen