YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä syyskuuta 2006 *

Yhdistetyissä asioissa C-158/04 ja C-159/04,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Kreikka) on esittänyt 10. ja 26.11.2003 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 29.3.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

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

vastaan

Elliniko Dimosio ja

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon

sekä

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

vastaan

Elliniko Dimosio ja

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja K. Schiemann, joka hoitaa ensimmäinen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja E. Levits,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.2.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Alfa Vita Vassilopoulos AE, aiemmin Trofo Super-Markets AE, edustajinaan dikigoros P. Giatagantzidis ja dikigoros E. Metaxaki,

– Carrefour-Marinopoulos AE, edustajinaan dikigoros P. Giatagantzidis ja dikigoros E. Metaxaki,

– Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, asiamiehenään D. Stathis,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Apessos, N. Dafniou ja D. Stathis,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Patakia,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisukysymykset koskevat EY 28 artiklan tulkintaa ja erityisesti Kreikan kansallisen lainsäädännön, jolla säännellään "bake-off"-menetelmän mukaisten leipomotuotteiden kaupanpitämistä, yhdenmukaisuutta EY:n perustamissopimuksen kyseisen määräyksen kanssa. Tässä menetelmässä kokonaan tai osittain esipaistetut ja pakastetut tuotteet sulatetaan nopeasti, minkä jälkeen ne lämmitetään uudelleen tai paistetaan myyntipisteissä. Käsitettä "bake-off" käytetään tässä tuomiossa tässä merkityksessä.

2 Nämä ennakkoratkaisukysymykset on esitetty sellaisten kumoamiskanteiden yhteydessä, jotka ovat nostaneet yhtäältä Alfa Vita Vassilopoulos AE (aiemmin Trofo Super-Markets AE) ja toisaalta Carrefour-Marinopoulos AE Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninonin (Ioanninan alueen hallintoviranomainen, jäljempänä aluehallintoviranomainen) päätöksistä, joiden mukaan "bake-off"-tuotteiden myyntipisteiden toiminta oli keskeytettävä niiden supermarketeissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

4 EY 30 artiklan mukaan EY 28 artikla ei ole esteenä sellaisille tuontia koskeville kielloille tai rajoituksille, jotka ovat perusteltuja muun muassa ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi, edellyttäen, että nämä kiellot tai rajoitukset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Kansallinen lainsäädäntö

5 Teollisessa mittakaavassa toimivien leipomoiden ja yleensä leipomoiden perustamisesta ja toiminnasta 13.9.1934 annetulla presidentin asetuksella (FEK A' 309) säädetään menettelystä, jota on noudatettava leipomon perustamis- ja toimiluvan saamiseksi. Siinä vahvistetaan ne suunnittelu- ja rakennusvaatimukset, joita sovelletaan tiloihin, joita leipomoissa on oltava, sekä säädetään niiden varustamisesta, vähimmäispinta-alasta, valaistuksesta ja ilmanvaihdosta sekä niissä käytettävistä laitteista.

6 Lailla 726/1977 (FEK A' 316) muutettiin ja täydennettiin voimassa ollutta leipomoita ja leivänmyyntipisteitä koskenutta lainsäädäntöä. Sen 16 §:n mukaan leipomon tai leivänmyyntipisteen perustaminen ja toiminta edellyttää toimivaltaisen maaherran ennakkolupaa.

7 Lain 2065/1992 (FEK A' 113), jolla muutettiin ja täydennettiin edellä mainittua leipomoista annettua lakia, 65 §:ssä säädetään muun muassa rangaistusseuraamuksen soveltamisesta siihen, joka harjoittaa ilman ennakkolupaa leipomo- tai leivänmyyntipistetoimintaa. Leipomo määritellään tässä pykälässä pysyväksi rakennelmaksi, joka on sen kapasiteetista riippumatta erityisesti suunniteltu ja varustettu leivän, leipomotuotteiden yleensä ja muiden jauhopohjaisten elintarvikkeiden (paitsi pastatuotteiden) valmistukseen sekä kuluttajien aterioiden ja muiden valmisteiden paistamiseen.

8 Lain 2065/1992 65 §:n nojalla annetussa asetuksessa 369/1992 (FEK A' 186) vahvistetaan menettely ja tarvittavat asiakirjat ennakkoluvan saamiseksi ja esitetään yksityiskohtaisesti leipomotuotteiden pakkausvaatimukset. Sen 1 §:n mukaan leipomon toimiluvan saaminen edellyttää muun muassa, että sillä on leivontahuone, tilat uunille ja jäähdytyspaikalle, kiinteän polttoaineen säilytyspaikka, kiinteän polttoaineen syöttöpaikka, jauhovarasto, leivänmyyntitila, pukuhuone, työkalujen pesupaikka sekä wc:t.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Kreikan kehitysministeriö (pienteollisuuden tukiosasto) antoi 28.2.2001 yleiskirjeen (nro F15 (F17.1)/4430/183), jossa Kreikan aluehallintoviranomaisille ilmoitettiin, että "bake-off"-menetelmän mukaisesti pakastetun leivän (tai taikinan) paistamiseen tarkoitettujen uunien toiminta leipää myyvissä kaupoissa on osa leivänvalmistusprosessia, minkä vuoksi tällaisten uunien käyttämiseksi niillä, joita asia koskee, on oltava leipomon toimilupa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

10 Tämän yleiskirjeen jälkeen aluehallintoviranomainen suoritti tarkastuksia Alfa Vita Vassilopoulos AE:n (aiemmin Trofo Super-Markets AE) ja Carrefour-Marinopoulos AE:n eli pääasian kantajien elintarvikemyymälöissä. Todettuaan leivänmyynnin sekä pakastetun leivän paistamiseen tarkoitettujen uunien olemassaolon ja käytön kyseinen hallintoviranomainen määräsi tarvittavan luvan puuttumisen vuoksi keskeyttämään näiden leivinuunien käytön 27.11.2001 tekemillään kahdella päätöksellä.

11 Pääasian kantajat nostivat kansallisessa tuomioistuimessa kumoamiskanteen näistä päätöksistä ja väittivät muun muassa, että kansallinen lainsäädäntö, sellaisena kuin aluehallintoviranomainen on pannut sen täytäntöön, on EY 28 artiklassa kielletty määrällinen rajoitus, joka ei ole oikeutettavissa kansanterveyden suojelulla tai kuluttajansuojalla.

12 Tässä tilanteessa Dioikitiko Protodikeio Ioanninon on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko (edellä ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa mainittu) edellytys siitä, että 'bake-off'-tuotteiden kaupanpitämiseksi on ensin saatava lupa, EY 28 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide?

2) Mikäli vastaus on myöntävä, onko edellytyksellä, jonka mukaan ennen leipomotoiminnan aloittamista on hankittava asiaa koskeva lupa, vain laadullinen tavoite eli että sillä ainoastaan laadullisesti varmistetaan se, mikä koskee kaupan pidettävän leivän ominaisuuksia (tuoksua, makua, väriä ja kuoren ulkonäköä) sekä ravintoarvoa (asia C-325/00, komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002, Kok. 2002, s. I-9977), vai tavoitellaanko sillä kuluttajan ja kansanterveyden suojelemista leivän laadun mahdolliselta muuttumiselta (Kreikan ylimmän hallintotuomioistuimen tuomio 3852/2002)?

3) Ottaen huomioon, että edellä mainittu rajoitus koskee erotuksetta sekä kotimaisia että yhteisön 'bake-off'-tyyppisiä tuotteita, kysytään, onko olemassa yhtymäkohtaa yhteisön oikeuden kanssa ja voiko tämä rajoitus suoraan tai välillisesti vaikuttaa edellä mainittujen tuotteiden jäsenvaltioiden väliseen vapaaseen liikkuvuuteen tosiasiallisesti tai mahdollisesti?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

13 Ennakkoratkaisukysymyksillään, joita on tarkasteltava yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko kansallinen lainsäädäntö, jossa "bake-off"-tuotteiden myyntiin sovelletaan samoja vaatimuksia kuin perinteisen leivän ja perinteisten leipomotuotteiden täydelliseen valmistus- ja kaupanpitämisprosessiin, EY 28 artiklassa tarkoitettu määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, ja jos näin on, onko se oikeutettavissa sillä perusteella, että sillä pyritään takaamaan kyseisten tuotteiden laatu tai suojelemaan kuluttajia tai kansanterveyttä.

14 Aluksi on muistutettava, että tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, joka ilmenee muun muassa EY 28 artiklassa määrättynä jäsenvaltioiden välisen tuonnin määrällisiä rajoituksia ja kaikkia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevana kieltona.

15 EY 28 artiklassa määrätty määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto koskee kaikkia toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti (ks. mm. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta; asia 178/84, komissio v. Saksa, "Oluen puhtausvaatimukset", tuomio 12.3.1987, Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37, 27 kohta; asia C-192/01, komissio v. Tanska, tuomio 23.9.2003, Kok. 2003, s. I-9693, 39 kohta ja asia C-366/04, Schwarz, tuomio 24.11.2005, Kok. 2005, s. I-10139, 28 kohta).

16 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavat tai ne kieltävät kansalliset oikeussäännöt eivät ole EY 28 artiklassa periaatteessa kiellettyjä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahan tuotujen tuotteiden markkinointiin (ks. yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 16 kohta).

17 Kirjallisissa huomautuksissaan aluehallintoviranomainen sekä Kreikan hallitus viittaavat edellä mainittuun oikeuskäytäntöön Keck ja Mithouard ja väittävät, että kansallisessa lainsäädännössä yksinomaan säännellään "bake-off"-tuotteiden myyntijärjestelyjä, minkä vuoksi se ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan.

18 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 15 kohdassa, tällaista luokittelua ei voida hyväksyä. Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön säännöksistä ilmenee selvästi, että sen tavoitteena on leipomotuotteiden, joihin kuuluvat "bake-off"-tuotteet, valmistusolosuhteiden säätely.

19 On kiistatonta, että "bake-off"-tuotteiden keskeinen ominaisuus on se, että ne toimitetaan myyntipisteisiin kyseisten tuotteiden tärkeiden valmistusvaiheiden suorittamisen jälkeen. Näissä myyntipisteissä huolehditaan ainoastaan leivän nopeasta sulattamisesta ja sen uudelleen lämmittämisestä tai loppupaistosta. Tässä tilanteessa sen edellyttämisessä, että "bake-off"-tuotteiden myyjät noudattavat kaikkia perinteisiin leipomoihin sovellettavia määräyksiä, joihin kuuluvat muun muassa jauhovaraston, leivontahuoneen tai kiinteän polttoaineen säilytyspaikan olemassaolo, ei oteta huomioon näiden tuotteiden erityisyyttä, ja se aiheuttaa näin ollen lisäkustannuksia, jolloin kyseisten tuotteiden kaupanpitäminen on vaikeampaa. Tämä lainsäädäntö on siis maahantuonnin este, jota ei voida pitää edellä mainitussa asiassa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa (15 ja 16 kohta) tarkoitetun myyntijärjestelyn vahvistamisena.

20 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, voidaan oikeuttaa EY 30 artiklassa mainitulla yleistä etua koskevalla syyllä tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla pakottavalla vaatimuksella, kun kansallista lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta (ks. vastaavasti asia 120/78, Rewe-Zentral, "Cassis de Dijon", tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 8 kohta ja em. asia Schwarz, tuomion 30 kohta).

21 Jäsenvaltioiden asiana on, sikäli kuin yhdenmukaistamista ei ole toteutettu, päättää ihmisten terveyden ja elämän suojelun varmistamisen tasosta sekä siitä, vaaditaanko elintarvikkeiden markkinoille saattamiseen ennakkolupa, mutta niiden on kuitenkin otettava tältä osin huomioon yhteisön sisäisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimukset (ks. mm. asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2445, Kok. Ep. VII, s. 217, 16 kohta ja asia C-41/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.12.2004, Kok. 2004, s. I-11375, 42 kohta).

22 Jotta kansallinen lainsäädäntö olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, on kuitenkin tutkittava paitsi, ovatko sen tavoitteet toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla, myös se, ylitetäänkö näillä keinoilla se, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11705, 78 kohta ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11763, 79 kohta).

23 Oikeuttamisperusteen, joka koskee laatutavoitetta ja jonka kansallinen tuomioistuin esittää, osalta on todettava, että kansallista toimenpidettä, joka rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta, ei voida oikeuttaa pelkästään sillä perusteella, että sillä pyritään edistämään laadukkaita elintarvikkeita. Tällainen tavoite voidaan ottaa huomioon tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen oikeuttamiseksi ainoastaan muiden pakottaviksi tunnustettujen vaatimusten yhteydessä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuoja ja terveyden suojelu.

24 Kuluttajansuojan tavoitteen osalta kansallinen tuomioistuin toteaa, että pääasioissa aluehallintoviranomainen viittasi lausuntoon, jonka elintarviketeknologian asiantuntija oli antanut ja jonka mukaan "bake-off"-tuotteet saavat kuluttajat kuvittelemaan, että he ostavat tuoretta leipää tai vastaavaa tuoretuotetta, vaikka todellisuudessa kyseessä on muunneltu tuote, joka ei sisällä vitamiineja.

25 On kuitenkin todettava, että vaikka saattaa olla oikeutettua toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään välttämään se, että kuluttajat sekoittavat keskenään perinteiset leipomotuotteet ja "bake-off"-tuotteet, kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö sellaisena kuin se pannaan täytäntöön ei mahdollista sitä, että leivänmyyntipisteiden asiakkaat voisivat erottaa perinteiset tuotteet "bake-off"-tuotteista. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 62 kohdassa, tällainen tavoite voidaan saavuttaa "bake-off"-tuotteiden kaupanpitämistä vähemmän rajoittavilla keinoilla, joihin kuuluu esimerkiksi asianmukainen tiedottaminen ja asianmukaiset merkinnät.

26 Lopuksi terveyden suojelun osalta aluehallintoviranomaisen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että terveyttä koskevia vaatimuksia noudatetaan paitsi puoliksi paistetun ja pakastetun leivän ensimmäisessä valmistusvaiheessa myös viimeisessä vaiheessa, joka muodostuu lopullisesta paistamisesta myyntipaikassa. Leipä ja samankaltaiset tuotteet muuttuvat herkästi, ja muun muassa hyönteiset, home, hiiva, bakteerit ja virukset voivat pilata ne.

27 Vaikka pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan, että leipomotuotteet valmistetaan ja myydään siten, että riittävät terveysvaatimukset täyttyvät, on kuitenkin niin, että se sisältää myös useita vaatimuksia, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia sikäli kuin ne liittyvät perinteisten leipomotuotteiden valmistusprosessiin ja ylittävät sen, mikä on tarpeen kansanterveyden suojelemiseksi, kun niitä sovelletaan "bake-off"-tyyppisiin tuotteisiin, jotka on esipaistettu ja jotka pelkästään sulatetaan, lämmitetään uudelleen tai

paistetaan viimeisen kerran niiden myyntipisteissä. Kuten kreikkalaisviranomaiset myönsivät huomautuksissaan, tämä koskee erityisesti säännöksiä, jotka liittyvät jauhovaraston tai leivontahuoneen olemassaoloon.

28 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksiin on siis vastattava, että EY 28 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa "bake-off"-tuotteiden myyntiin sovelletaan samoja vaatimuksia kuin perinteisen leivän ja perinteisten leipomotuotteiden täydelliseen valmistus- ja kaupanpitämisprosessiin, on ristiriidassa sen kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

29 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

EY 28 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jossa "bake-off"-tuotteiden myyntiin sovelletaan samoja vaatimuksia kuin perinteisen leivän ja perinteisten leipomotuotteiden täydelliseen valmistus- ja kaupanpitämisprosessiin, on ristiriidassa sen kanssa.

Allekirjoitukset