DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 14 september 2006 *

I de förenade målen C-158/04 och C-159/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grekland), genom beslut av den 10 och den 26 november 2003, som inkom till domstolen den 29 mars 2004, i målen

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

mot

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

och

Carrefour–Marinopoulos AE (C-159/04)

mot

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen K. Schiemann, tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (referent) och E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 februari 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Alfa Vita Vassilopoulos AE, tidigare Trofo Super-Markets AE, genom P. Giatagantzidis och E. Metaxaki, dikigori,

— Carrefour–Marinopoulos AE, genom P. Giatagantzidis, och E. Metaxaki, dikigori,

— Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, genom D. Stathis, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom M. Apessos, N. Dafniou och D. Stathis, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Patakia, i egenskap av ombud.

och efter att den 30 mars 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 28 EG och särskilt huruvida grekiska nationella bestämmelser om saluföring av bagerivaror enligt bake off-metoden är förenliga med den bestämmelsen i EG-fördraget. Metoden innebär att helt eller delvis förgräddade och frysta varor tinas snabbt och värms upp eller gräddas på försäljningsstället. I förevarande dom används begreppet bake off i denna mening.

2 Besluten att begära förhandsavgörande har fattats i samband med en talan om ogiltigförklaring som väckts av Alfa Vita Vassilopoulos AE (tidigare Trofo Super-Markets AE) och Carrefour–Marinopoulos AE mot beslut som fattats av Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (regionalförvaltningen i Ioannina, nedan kallad regionalförvaltningen). De sistnämnda besluten innebar att saluföringen av bake off-varor från försäljningsställena i sökandenas respektive varuhus skulle upphöra.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Enligt artikel 28 EG skall kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

4 Enligt artikel 30 EG skall artikel 28 EG inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import som grundas på bland annat intresset av att skydda människors hälsa, såvida sådana förbud eller restriktioner inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

De nationella bestämmelserna

5 Förfarandet med förhandstillstånd för att bevilja etablerings- och driftstillstånd för bagerier regleras genom presidentdekret av den 13 september 1934 om villkoren för att etablera och driva bagerifabriker och mer allmänt bagerier(FEK A' 309). I dekretet fastställs vilka begränsningar som gäller beträffande stadsplanering och för de lokaler som bagerierna måste förfoga över, såsom disposition, minsta tillåtna yta, belysning, ventilation och de maskiner som bagerierna måste vara utrustade med.

6 Den gällande lagstiftningen om bagerier och försäljningsställen för bröd har ändrats och kompletterats genom lag nr 726/1977 (FEK A' 316). Enligt artikel 16 i denna fordras förhandstillstånd som utfärdats av behörig prefekt för att etablera och driva ett bageri eller ett försäljningsställe för bröd.

7 I artikel 65 i lag nr 2065/1992 om ändring och komplettering av den ovannämnda lagen om bagerier (FEK A' 113) föreskrivs bland annat att straffrättsliga åtgärder skall vidtas mot den som driver ett bageri eller ett försäljningsställe för bröd utan förhandstillstånd. Med "bageri" avses i den mening som avses i den ovannämnda artikeln en fast anläggning som är särskilt inrättad och utrustad, oavsett kapacitet, för tillverkning av bröd, bageriprodukter i allmänhet och mjölbaserade födoämnen (utom pasta) samt tillagning av maträtter och andra anrättningar för allmänheten.

8 I dekret nr 369/1992 (FEK A' 186), som antagits med stöd av ovannämnda artikel 65 i lag nr 2065/1992, fastställs förfarandet för förhandstillstånd och vilka bevishandlingar som fordras. Detta dekret innehåller detaljerade bestämmelser om kraven på förpackning av bagerivaror. Enligt artikel 1 i dekretet fordras för tillstånd att driva bageri bland annat att detta har utrymmen för bearbetning, för ugn och för tömning av ugnen, lager för fast bränsle, utrymme för att tillföra fast bränsle, mjöllager, lokal för brödförsäljning, omklädningsrum, utrymme för rengöring av utrustningen och toaletter.

Tvisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Ministeriet för utvecklingsfrågor (direktoratet för industristöd) sände den 28 februari 2001 ut ett cirkulär (nr F15 (F17.1)/4430/183) med upplysningar till de grekiska regionalförvaltningarna om att drift av ugnar avsedda att grädda djupfryst bröd (eller deg) enligt bake off-metoden, i anläggningar där bröd säljs, utgjorde en del av brödtillverkningen och att berörda personer därför måste ha tillstånd att driva bageri enligt gällande lagstiftning för att använda sådana ugnar.

10 Med anledning av detta cirkulär genomförde regionalförvaltningen kontroller i livsmedelsbutiker tillhöriga Alfa Vita Vassilopoulos AE, (tidigare Trofo Super Markets AE) och Carrefour–Marinopoulos AE, det vill säga sökandena i målen vid den nationella domstolen. Efter att ha konstaterat att bröd såldes och att ugnar avsedda för att grädda fryst bröd fanns och användes utan tillstånd, förordnade regionalförvaltningen i två beslut av den 27 november 2001 att driften av dessa ugnar skulle upphöra.

11 Sökandena har vid den nationella domstolen väckt talan om ogiltigförklaring av de ovannämnda besluten. De har därvid bland annat gjort gällande att den nationella lagstiftningen, såsom regionalförvaltningen tillämpat den, motsvarade en sådan kvantitativ restriktion som är förbjuden enligt artikel 28 EG och som inte kunde vara motiverad av hänsyn till folkhälso- eller konsumentskydd.

12 Under dessa omständigheter beslutade Dioikitiko Protodikeio Ioanninon att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1 Utgör det förhandstillstånd — [omnämnt i skälen ovan i beslutet om hänskjutande] som krävs för att sälja bake off-varor en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion enligt artikel 28 EG?

2 Om frågan besvaras jakande, har det krav på förhandstillstånd som gäller för bageriverksamhet ett rent kvalitativt syfte, i den meningen att det i tillståndet endast görs en kvalitativ åtskillnad beroende på det salufördas brödets egenskaper (doft, smak, färg och skorpans utseende) och dess näringsvärde (dom av den 5 november 2002 i mål C-325/00, kommissionen mot Tyskland, REG 2002, s. I-9977), eller har det till syfte att skydda konsumenten och folkhälsan mot eventuell kvalitetsmässig försämring (grekiska högsta förvaltningsdomstolens dom 3852/2002)?

3 Med hänsyn till att den ovannämnda begränsningen gäller alla bake off-varor utan åtskillnad, såväl inhemska som gemenskapsvaror, har denna fråga samband med gemenskapsrätten och är begränsningen av sådant slag att den direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna?"

Tolkningsfrågorna

13 Genom tolkningsfrågorna, som domstolen skall behandla gemensamt, vill den hänskjutande domstolen i sak veta om nationell lagstiftning, enligt vilken försäljning av bake off-varor omfattas av samma fordringar som tillämpas på den fullständiga processen för tillverkning och saluföring av traditionella bröd och bagerivaror, utgör en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner i den mening som avses i artikel 28 EG och om den, för det fall frågan besvaras jakande, kan vara motiverad på grund av att den syftar till att säkerställa de ovannämnda varornas kvalitet eller till att skydda konsumenterna eller folkhälsan.

14 Det skall i detta avseende påpekas att den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna utgör en grundläggande princip i EG-fördraget som bland annat kommer till uttryck genom förbudet i artikel 28 EG mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna.

15 Förbudet mot åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner i artikel 28 EG avser alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna (se bland annat dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 343, av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland, kallat Reinheitsgebot, REG 1987, s. 1227, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 9, s. 37, av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark, REG 2003, s. I-9693, punkt 39, och av den 24 november 2005 i mål C-366/04, Schwarz, REG 2005, s. I-10139, punkt 28).

16 Domstolen har emellertid preciserat att nationella åtgärder som innebär att vissa säljformer begränsas eller förbjuds inte utgör åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner som i princip är förbjudna enligt artikel 28 EG under förutsättning att åtgärderna omfattar samtliga berörda aktörer som utövar verksamhet inom det nationella territoriet och att åtgärderna i rättsligt och faktiskt avseende inverkar på samma sätt på saluföring av nationella varor som på varor som har sitt ursprung i andra medlemsstater (se dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431).

17 Regionalförvaltningen och Greklands regering har i sina skriftliga yttranden hänvisat till den rättspraxis som följer av domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard. De har hävdat att den nationella lagstiftningen endast reglerar säljformerna för bake off-varor och därmed inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 28 EG.

18 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 15 i sitt förslag till avgörande kan en sådan definition inte godtas. Det framgår nämligen tydligt av bestämmelserna i den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen att lagstiftningens syfte är att reglera villkoren för tillverkning av bageriprodukter, inbegripet bake off-varor.

19 Det är ostridigt att den huvudsakliga egenskapen hos bake off-varor är att varorna till stora delar är färdigberedda när de levereras till försäljningsställena. På försäljningsställena tinas brödet snabbt och hettas upp eller gräddas färdigt. Att under dessa förhållanden fordra att de som säljer bake off-varorna skall följa alla bestämmelser som gäller för traditionella bagerier och bland annat ha ett mjöllager, ett rum för bearbetning eller ett lager för fast bränsle innebär att särdragen hos dessa varor inte beaktas och medför ytterligare kostnader som försvårar saluföringen av dem. Lagstiftningen utgör således ett importhinder och kan inte anses ställa upp regler för vissa säljformer i den mening som avses i domen i de ovannämnda förenade målen Keck och Mithouard (punkterna 15 och 16).

20 Det framgår av fast rättspraxis att nationella bestämmelser som utgör hinder för den fria rörligheten för varor kan motiveras av något av de skäl grundade på allmänintresset som anges i artikel 30 EG eller på tvingande hänsyn enligt domstolens rättspraxis när de nationella bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe Zentral, kallat "Cassis de Dijon", REG 1979, s. 649, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, och domen i det ovannämnda målet Schwarz, punkt 30).

21 I avsaknad av harmonisering ankommer det på medlemsstaterna att besluta i vilken omfattning de avser garantera skyddet för människors hälsa och liv samt att besluta om krav på godkännande innan livsmedel släpps ut på marknaden, varvid de dock skall beakta de krav som den fria rörligheten för varor inom gemenskapen ställer (se bland annat dom av den 14 juli 1983 i mål 174/82, Sandoz, REG 1983, s. 2445, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 7, s. 221, och av den 2 december 2004 i mål C-41/02, kommissionen mot Nederländerna, REG 2004, s. I-11375, punkt 42).

22 För att avgöra om sådana nationella bestämmelser överensstämmer med proportionalitetsprincipen, skall det emellertid inte bara kontrolleras om de åtgärder som föreskrivs i bestämmelsen är ägnade att leda till att det åsyftade målet uppnås, utan även om dessa åtgärder går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet (dom av den 14 december 2004 i mål C-463/01, kommissionen mot Tyskland, REG 2004, s. I–11705, punkt 78, och i mål C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, REG 2004, s. I–11763, punkt 79).

23 Domstolen konstaterar beträffande det kvalitetssyfte som anförts av den hänskjutande domstolen att nationella åtgärder som hindrar den fria rörligheten för varor inte kan motiveras endast med att syftet är att främja kvalitetslivsmedel. Ett sådant syfte i avsikt att motivera ett hinder mot den fria rörligheten för varor kan endast beaktas i samband med andra krav som erkänts utgöra tvingande hänsyn, såsom konsument- och hälsoskydd.

24 Beträffande strävan till konsumentskydd, har den hänskjutande domstolen anfört att regionalförvaltningen i samband med tvisterna vid den nationella domstolen hänvisat till ett utlåtande som avgetts av en livsmedelsteknologisk expert. I utlåtandet anges att bake off-varor leder konsumenterna till att tro att de köper färskt bröd eller liknande färska varor, medan det i verkligheten är fråga om en annan vara som saknar vitaminer.

25 Domstolen konstaterar emellertid att det visserligen kan vara motiverat att vidta åtgärder för att undvika att konsumenterna förväxlar traditionella bagerivaror och bake off-varor, men att den ifrågavarande nationella lagstiftningen, såsom den tillämpas, inte gör det möjligt för kunderna att skilja traditionella bagerivaror från bake off-varor på försäljningsställena. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 62 i sitt förslag till avgörande, kan ett sådant syfte uppnås genom åtgärder med mindre begränsad verkan för saluföringen av bake off-varor, såsom lämplig information och märkning.

26 Vad slutligen avser hälsoskyddet framgår det av regionalförvaltningens skriftliga yttrande att den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen syftar till att säkerställa att hygienfordringarna iakttas både under det första skedet av tillverkningen av halvgräddat och fryst bröd och under det sista skedet, då brödet gräddas färdigt på försäljningsstället. Bröd och liknande varor är nämligen känsliga för försämring och kan förorenas av bland annat insekter, mögel, jästsvampar, bakterier och virus.

27 Den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen innehåller visserligen bestämmelser som syftar till att säkerställa att bagerivaror tillverkas och saluförs under tillfredsställande hygieniska förhållanden. Lagstiftningen innehåller emellertid även flera fordringar som, eftersom de avser tillverkning av traditionella bagerivaror, är olämpliga och går utöver vad som är nödvändigt för att skydda folkhälsan när de tillämpas på bake off-varor som är förgräddade och

på försäljningsställena endast tinas, hettas upp eller gräddas färdigt. Såsom de grekiska myndigheterna medgett i sina yttranden gäller detta bland annat kraven på mjöllager och rum för bearbetning.

28 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågorna skall besvaras med att artikel 28 EG skall tolkas så att artikeln utgör hinder mot nationell lagstiftning, enligt vilken försäljning av bake off-varor omfattas av samma fordringar som gäller för den fullständiga process som består i såväl tillverkning som saluföring av traditionella bröd och bagerivaror.

Rättegångskostnader

29 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 28 EG skall tolkas så att den utgör hinder mot nationell lagstiftning, enligt vilken försäljning av bake off-varor omfattas av samma fordringar som gäller för den fullständiga process som består av såväl tillverkning som saluföring av traditionella bröd och bagerivaror.

Underskrifter