ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. září 2006 *

Ve spojených věcech C-158/04 a C-159/04,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podané rozhodnutími Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Řecko), ze dne 10. a 26. listopadu 2003, došlými Soudnímu dvoru dne 29. března 2004, v řízeních

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

proti

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

a

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

proti

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Jednací jazyk: řečtina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení K. Schiemann, předseda čtvrtého senátu, zastupující předseda prvního senátu, N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (zpravodaj) a E. Levits, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. února 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Alfa Vita Vassilopoulos AE, dříve Trofo Super-Markets AE P. Giatagantzidisem a E. Metaxakim, dikigoroi,

— za Carrefour-Marinopoulos AE P. Giatagantzidisem a E. Metaxakim, dikigoroi,

— za Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon D. Stathisem, jako zmocněncem,

— za řeckou vládu M. Apessosem, N. Dafniou a D. Stathisem, jako zmocněnci,

— za Komisi Evropských společenství M. Patakia, jako zmocněnkyní,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. března 2006,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách se týkají výkladu článku 28 ES, zejména souladu vnitrostátních řeckých ustanovení, která upravují uvádění pekárenských výrobků podle postupu „bake-off" na trh, s uvedeným ustanovením Smlouvy o ES. Tento postup spočívá v rychlém rozmrazení částečně nebo zcela předpečených a zmrazených výrobků následovaném ohřátím nebo pečením v prodejnách. V tomto smyslu je pojem „bake-off" používán v tomto rozsudku.

2 Tyto žádosti byly podány v rámci žalob na neplatnost podaných jednak společností Alfa Vita Vassilopoulos AE (dříve Trofo Super-Markets AE), a jednak společností Carrefour-Marinopoulos AE proti rozhodnutím Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (správa prefektu Ioannina, dále jen „prefekturní správa"), která nařizují zastavení činnosti prodejen výrobků „bake-off" v jejich příslušných obchodech.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Článek 28 ES zakazuje množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem mezi členskými státy.

4 Podle článku 30 ES nevylučuje článek 28 ES zákazy nebo omezení dovozu odůvodněné zejména ochranou zdraví a života lidí za podmínky, že tyto zákazy nebo omezení nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

Vnitrostátní právní úprava

5 Nařízení prezidenta ze dne 13. září 1934, které se týká zřízení a provozu pekáren chleba a obecněji pekáren (FEK A' 309), upravuje řízení předcházející udělení každého povolení o zřízení a provozu pekáren. Určuje omezení v oblasti urbanistiky a stavby uplatnitelná na prostory, které musejí mít pekárny, jakož i na uspořádání, minimální plochu, podmínky osvětlení a větrání a na přístroje, kterými musejí být vybaveny.

6 Zákon č. 726/1977 (FEK A' 316) pozměňuje a doplňuje platné právní předpisy týkající se pekáren a prodejen chleba. Na základě jeho článku 16 zařízení, jakož i provoz pekárny nebo prodejny chleba, vyžadují předchozí povolení vydané příslušným prefektem.

7 Článek 65 zákona č. 2065/1992, který pozměňuje a doplňuje výše uvedený zákon o pekárnách (FEK A' 113), zejména stanoví použití trestní sankce vůči každému, kdo provozuje pekárnu nebo prodejnu chleba bez předchozího povolení. „Pekárna" je ve smyslu tohoto článku definována jako speciálně uspořádaná a zařízená pevná stavba bez ohledu na její kapacitu, určená pro výrobu chleba, pekárenských výrobků obecně a dalších potravinových přípravků z mouky (s výjimkou těstovin), jakož i pro vaření jídel a dalších kulinářských výrobků pro veřejnost.

8 Nařízení č. 369/1992 (FEK A' 186), přijaté na základě článku 65 zákona č. 2065/1992, stanoví postup a doklady nezbytné pro udělení předchozího povolení a podrobně uvádí podmínky, kterým podléhá balení pekárenských výrobků. V souladu s jeho článkem 1 udělení povolení k provozu pekárny podléhá zejména podmínce, že pekárna má místnost určenou ke hnětení, místnost s pecí a pro vyjímání z pece, sklad pevných paliv, místnost pro zásobování pevným palivem, sklad mouky, prostor pro prodej chleba, šatnu, prostor pro mytí zařízení, jakož i toalety.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

9 Dne 28. února 2001 ministr pro rozvoj (ředitelství pro podporu průmyslu) vydal oběžník [č. F15 (F17.1)/4430/183], kterým informoval řecké prefekturní správy, že fungování pecí určených k pečení zmraženého chleba (nebo těsta) podle postupu „bake-off" v rámci zařízení prodávajících chléb je součástí výroby chleba, a v důsledku toho pro používání takových pecí musejí mít dotyčné osoby povolení k provozu pekárny v souladu s platnými právními předpisy.

10 V důsledku tohoto oběžníku provedla prefekturní správa inspekce v obchodech s potravinami společnosti Alfa Vita Vassilopoulos AE (dříve Trofo Super-Markets AE) a společnosti Carrefour-Marinopoulos AE, které jsou žalobkyněmi v původním řízení. Jelikož tato správa zkonstatovala prodej chleba, jakož i existenci a použití pecí určených k pečení zmraženého chleba bez povolení, nařídila dvěma rozhodnutími přijatými dne 27. listopadu 2001 zastavení provozu těchto pecí k pečení chleba.

11 Žalobkyně v původním řízení podaly k předkládajícímu soudu žalobu na neplatnost proti těmto rozhodnutím, přičemž uplatňovaly, že vnitrostátní předpisy, jak je uplatňuje prefekturní správa, představují množstevní omezení zakázané článkem 28 ES a že nejsou odůvodněné ochranou veřejného zdraví nebo spotřebitelů.

12 Za těchto podmínek se Dioikitiko Protodikeio Ioanninon rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje předchozí povolení [uvedené výše v odůvodnění předkládacího rozhodnutí] požadované pro uvedení výrobků ‚bake-off' na trh opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES?

2) V případě kladné odpovědi, sleduje požadavek předchozího povolení, kterému podléhá výkon pekárenské činnosti, čistě kvalitativní cíl v tom smyslu, že stanoví pouhé kvalitativní rozlišení týkající se vlastností chleba uváděného na trh (jeho vůně, chuti, barvy a vzhledu kůrky) a jeho výživné hodnoty (rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Německo, C-325/00, Recueil, s. I-9977), nebo má za cíl ochranu spotřebitele a veřejného zdraví proti veškerému případnému kvalitativnímu zhoršení (rozsudek Symvoulio tis Epikrateias 3852/2002)?

3) Má tato otázka vztah k právu Společenství a je toto omezení takové povahy, že může přímo, či nepřímo, skutečně, či potenciálně ovlivnit obchod s těmito výrobky mezi členskými státy s přihlédnutím ke skutečnosti, že se výše uvedené omezení použije bez rozlišení na všechny výrobky ‚bake-off', jak tuzemské, tak Společenství?"

K předběžným otázkám

13 Podstatou předběžných otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda vnitrostátní právní úprava, která podřizuje prodej výrobků „bake-off" stejným požadavkům, jaké jsou použitelné na úplný postup výroby a uvádění tradičního chleba a tradičních pekárenských výrobků na trh, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES, a v případě kladné odpovědi, zda může být odůvodněna tím, že směřuje k zaručení kvality uvedených výrobků nebo k ochraně spotřebitele nebo veřejného zdraví.

14 Úvodem je třeba připomenout, že volný pohyb zboží mezi členskými státy je základní svobodou zakotvenou Smlouvou, jež nachází své vyjádření zejména v zákazu množstevních omezení dovozu mezi členskými státy, jakož i veškerých opatření s rovnocenným účinkem, stanoveném v článku 28 ES.

15 Zákaz opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením stanovený v článku 28 ES se vztahuje na všechna opatření, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, s. 837, bod 5; ze dne 12. března 1987, Komise v. Německo, zvaný „Zákon o čistotě piva", C-178/84, Recueil, s. 1227, bod 27; ze dne 23. září 2003, Komise v. Dánsko, C-192/01, Recueil, s. I-9693, bod 39, a ze dne 24. listopadu 2005, Schwarz, C-366/04, Sb. rozh. s. I-10139, bod 28).

16 Soudní dvůr nicméně upřesnil, že vnitrostátní opatření, která omezují nebo zakazují určité způsoby prodeje, nepředstavují opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením, která jsou v zásadě zakázaná článkem 28 ES, pokud se použijí na všechny dotčené hospodářské subjekty provozující jejich činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh (viz rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097, bod 16).

17 V písemných vyjádřeních prefekturní správa, jakož i řecká vláda s odkazem na výše uvedenou judikaturu Keck a Mithouard uplatňují, že vnitrostátní právní úprava pouze upravuje způsoby prodeje výrobků „bake-off", a v důsledku toho nespadá do působnosti článku 28 ES.

18 Jak uvedl generální advokát v bodě 15 svého stanoviska, takovou kvalifikaci nelze přijmout. Z ustanovení vnitrostátní právní úpravy, která je předmětem věci v původním řízení, jasně vyplývá, že jejím cílem je stanovit podmínky výroby pekárenských výrobků, včetně výrobků „bake-off".

19 Není sporu o tom, že hlavní charakteristikou výrobků „bake-off" je dodání do prodejen po ukončení hlavních fází přípravy uvedených výrobků. V těchto prodejnách je zajištěno pouze krátké rozmrazení chleba, jakož i jeho ohřátí nebo jeho konečné pečení. Za těchto podmínek nebere požadavek uplatňující se na prodejce výrobků „bake-off", aby dodržovali veškeré předpisy použitelné na tradiční pekárenství, zejména požadavek mít sklad mouky, místnost určenou ke hnětení nebo sklad pevných paliv, ohled na specifika těchto výrobků a vyvolává dodatečné náklady, čímž ztěžuje uvádění uvedených výrobků na trh. Tato právní úprava tedy představuje překážku dovozu, kterou nelze považovat za úpravu způsobu prodeje ve smyslu výše uvedeného rozsudku Keck a Mithouard (body 15 a 16).

20 Z ustálené judikatury vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která brání volnému pohybu zboží, může být odůvodněna jedním z důvodů obecného zájmu uvedených v článku 30 ES nebo jedním z kategorických požadavků zakotvených judikaturou Soudního dvora v případě, kdy se vnitrostátní právní úprava použije bez rozdílu (viz, v tomto smyslu, rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, zvaný „Cassis de Dijon", C-120/78, Recueil, s. 649, bod 8, a výše uvedený rozsudek Schwarz, bod 30).

21 Při nedostatku harmonizace členským státům přísluší, aby rozhodly o úrovni, v jaké chtějí zajistit ochranu zdraví a života osob, a o požadavku předchozího povolení pro uvedení potravin na trh při současném zohlednění požadavků volného pohybu zboží ve Společenství (viz zejména rozsudek ze dne 14. července 1983, Sandoz, 174/82, Recueil, s. 2445, bod 16, a ze dne 2. prosince 2004, Komise v. Nizozemsko, C-41/02, Sb. rozh. s. I-11375, bod 42).

22 Nicméně aby určitá vnitrostátní právní úprava byla v souladu se zásadou proporcionality, je důležité ověřit nejen to, zda prostředky, kterými je prováděna, jsou způsobilé uskutečnit uvedené cíle, ale rovněž, zda nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudky ze dne 14. prosince 2004, Komise v. Německo, C-463/01, Sb. rozh. s. I-11705, bod 78, a Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, Sb. rozh. s. I-11763, bod 79).

23 Pokud jde o odůvodnění cíle kvality uplatněné předkládajícím soudem, je třeba konstatovat, že vnitrostátní opatření, které brání volnému pohybu zboží, nemůže být odůvodněno pouze tím, že směřuje k podpoře kvalitních potravin. Za účelem odůvodnění překážky volného pohybu zboží může být totiž takový cíl zohledněn pouze ve vztahu k dalším požadavkům uznaným za kategorické požadavky, jakými jsou ochrana spotřebitele nebo zdraví.

24 Pokud jde o cíl ochrany spotřebitelů, předkládající soud uvádí, že v rámci sporů v původním řízení se prefekturní správa odvolala na posudek vydaný znalcem potravinových technologií, který uvádí, že výrobky „bake-off" navádějí spotřebitele k domněnce, že kupují čerstvý chléb nebo jiný podobný výrobek, zatímco ve skutečnosti se jedná o změněný výrobek bez vitaminů.

25 Je však třeba konstatovat, že ačkoliv může být oprávněné přijmout opatření směřující k vyhnutí se tomu, aby spotřebitelé zaměňovali tradiční pekárenské výrobky s výrobky typu „bake-off", dotčená vnitrostátní právní úprava, jak je uplatňována, neumožňuje klientům prodejen chleba odlišit tradiční výrobky od výrobků „bake-off". Jak uvedl generální advokát v bodě 62 svého stanoviska, takový cíl by mohl být dosažen opatřeními méně omezujícími uvádění výrobků „bake-off" na trh, například vhodnými informačními prostředky nebo označením etiketami.

26 Konečně pokud jde o ochranu zdraví, z písemných vyjádření prefekturní správy vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která je předmětem věci v původním řízení, směřuje k zajištění toho, aby hygienické požadavky byly respektovány nejen v průběhu první fáze výroby polopečeného a zmrazeného chleba, ale rovněž v poslední fázi spočívající v konečném pečení v prodejně. Chléb a podobné výrobky jsou totiž citlivé na změnu a mohou být kontaminovány zejména hmyzem, plísněmi, kvasinkami, bakteriemi a viry.

27 Ačkoliv vnitrostátní právní úprava, která je předmětem věci v původním řízení, obsahuje ustanovení směřující k zajištění toho, aby pekárenské výrobky byly vyráběny a uváděny na trh za náležitých hygienických podmínek, nic to nemění na tom, že obsahuje rovněž několik požadavků, které v rozsahu, ve kterém se vztahují na postup výroby tradičních pekárenských výrobků, nejsou způsobilé a překračují meze toho, co je nezbytné k ochraně veřejného zdraví, když se uplatní na výrobky typu „bake-off", které jsou předpečené a v prodejnách jsou pouze předmětem

rozmrazení, ohřátí nebo posledního dopečení. Jak řecké orgány uznaly ve svých vyjádřeních, je tomu tak zejména u požadavků týkajících se skladu mouky nebo místnosti ke hnětení.

28 S přihlédnutím k předcházejícímu je tedy namístě na předběžné otázky odpovědět tak, že článek 28 ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která podřizuje prodej výrobků „bake-off" stejným požadavkům, jaké se použijí na úplný postup výroby a uvádění tradičního chleba a tradičních pekárenských výrobků na trh.

K nákladům řízení

29 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 28 ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která podřizuje prodej výrobků „bake off" stejným požadavkům, jaké se použijí na úplný postup výroby a uvádění tradičního chleba a tradičních pekárenských výrobků na trh.

Podpisy.