TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2006 m. rugsėjo 14 d. *

Sujungtose bylose C-158/04 ir C-159/04

dėl *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* (Graikija) 2003 m. lapkričio 10 d. ir 26 d. Sprendimais, kuriuos Teisingumo Teismas gavo 2004 m. kovo 29 d., pagal EB 234 straipsnį pateiktų prašymų priimti prejudicinį sprendimą bylose

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

prieš

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon

ir

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

prieš

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Proceso kalba: graikų.

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro ketvirtosios kolegijos pirmininkas K. Schiemann, einantis pirmosios kolegijos pirmininko pareigas, teisėjai N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (pranešėjas) ir E. Levits,

generalinis advokatas M. Poiares Maduro,
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2006 m. vasario 9 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Alfa Vita Vassilopoulos AE*, buvusios *Trofo Super-Markets AE*, atstovaujamos *dikigoroi* P. Giatagantzidis ir E. Metaxaki,

— *Carrefour-Marinopoulos AE*, atstovaujamos *dikigoroi* P. Giatagantzidis ir E. Metaxaki,

— *Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, atstovaujamos D. Stathis,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos M. Apessos, N. Dafniou ir D. Stathis,

— Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos M. Patakia,

susipažinęs su 2006 m. kovo 30 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymai priimti prejudicinį sprendimą pateikti dėl EB 28 straipsnio išaiškinimo, būtent dėl prekybą „bake-off" būdu pagamintais duonos gaminiais reglamentuojančių Graikijos nacionalinės teisės nuostatų suderinamumo su minėta EB sutarties nuostata. Šio būdo esmė – greitas visiškai arba iš dalies iškeptų ir užšaldytų gaminių atšildymas, paskui pašildymas arba kepimas. „Bake-off" sąvoka šiame sprendime vartojama būtent šia prasme.

2 Šie prašymai buvo pateikti nagrinėjant ieškinius dėl panaikinimo, kuriuos pareiškė, pirma, *Alfa Vita Vassilopoulos AE* (buvusi – *Trofo Super-Markets AE*) ir, antra, *Carrefour-Marinopoulos AE* dėl Janinos prefektūros administracijos *(Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon*, toliau – prefektūros administracija) sprendimų, įpareigojančių uždaryti atitinkamuose jų prekybos centruose esančias „bake-off" gaminių pardavimo vietas.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

3 EB 28 straipsnis draudžia tarp valstybių narių kiekybinius importo apribojimus ir visas lygiaverčio poveikio priemones.

4 Pagal EB 30 straipsnį EB 28 straipsnis nekliudo taikyti draudimų arba importo apribojimų, jei jie yra pateisinami, be kita ko, žmonių sveikatos bei gyvybės apsaugos sumetimais, su sąlyga, kad šie draudimai arba apribojimai nėra savavališka diskriminacijos priemonė ar užslėptas valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimas.

Nacionalinės teisės aktai

5 1934 m. rugsėjo 13 d. Prezidento dekretas Nr. 25.8 dėl duonos gamybos įmonių ir apskritai kepyklų-parduotuvių steigimo ir eksploatavimo sąlygų (FEK A' 309) reglamentuoja išankstinę bet kokių leidimų steigti ir eksploatuoti kepyklas-parduotuves išdavimo procedūrą. Jis nustato patalpoms, kurios turi būti kepyklose-parduotuvėse, taikomus apribojimus projektavimo ir statybos srityje bei išdėstymą, minimalų plotą, apšvietimo ir jų vėdinimo sąlygas ir įrenginius, kurie turi būti jose įrengti.

6 Įstatymas Nr. 726/1977 (FEK A' 316) iš dalies keičia ir papildo galiojančius teisės aktus, susijusius su duonos kepyklomis-parduotuvėmis ir pardavimo vietomis. Pagal jo 16 straipsnį, siekiant įsteigti ir eksploatuoti duonos kepyklą-parduotuvę arba pardavimo vietą reikia gauti išankstinį kompetentingo prefekto išduodamą leidimą.

7 Įstatymo Nr. 2065/1992, iš dalies keičiančio ir papildančio minėtą įstatymą dėl kepyklų-parduotuvių (FEK A' 113), 65 straipsnis numato, be kita ko, baudžiamųjų sankcijų taikymą kiekvienam asmeniui, be išankstinio leidimo eksploatuojančiam duonos kepyklą-parduotuvę arba pardavimo vietą. Šis straipsnis „kepyklą-parduotuvę" apibrėžia kaip duonos, apskritai duonos gaminių ir kitų miltinių produktų (išskyrus makaronus) gamybai bei visuomenei skirtų patiekalų ir kitų kulinarinių pusgaminių kepimui skirtą nuolat veikiantį specialiai pritaikytą ir įrengtą statinį, neatsižvelgiant į tai, koks yra jo pajėgumas.

8 Minėto Įstatymo Nr. 2065/1992 65 straipsnio pagrindu priimtas Dekretas Nr. 369/1992 (FEK A' 186) nustato išankstinio leidimo išdavimo procedūrą bei būtinus pateisinamuosius dokumentus ir išsamiai nurodo keliamus duonos gaminių pakavimo reikalavimus. Pagal jo 1 straipsnį, visų pirma, išduodant leidimą eksploatuoti kepyklą-parduotuvę taikomas reikalavimas, kad joje būtų tešlos užminkymui skirta patalpa, kepimo krosnyje ir ištraukimo iš krosnies patalpa, kietojo kuro sandėlis, kietojo kuro tiekimo patalpa, miltų sandėlis, duonos pardavimo vieta, persirengimo kambarys, įrangos plovimo vieta ir tualetai.

Pagrindiniai ginčai ir prejudiciniai klausimai

9 2001 m. vasario 28 d. plėtros ministras (Paramos pramonei direktoratas) išsiuntė aplinkraštį (Nr. F15 (F17.1)/4430/183), kuriuo Graikijos prefektūros administracijoms pranešė, kad duonos parduotuvėse užšaldytai duonai (arba tešlai) kepti „bake-off" būdu skirtų krosnių veikimas yra sudėtinė duonos gamybos proceso dalis ir todėl, remiantis galiojančiais teisės aktais, norėdami naudoti tokias krosnis, suinteresuotieji asmenys turi turėti leidimą eksploatuoti kepyklą-parduotuvę.

10 Gavusi šią pažymą, prefektūros administracija atliko patikrinimą ieškovių pagrindinėse bylose *Alfa Vita Vassilopoulos AE* (buvusios – *Trofo Super-Markets AE*) ir *Carrefour-Marinopoulos AE* maisto prekių parduotuvėse. Nustačiusi, kad duona prekiaujama be leidimo ir yra bei naudojamos užšaldytos duonos kepimui skirtos krosnys, dviem 2001 m. lapkričio 27 d. sprendimais ši administracija įpareigojo nutraukti šių duonos kepimo krosnių eksploataciją.

11 Ieškovės pagrindinėse bylose prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme pareiškė ieškinį dėl šių sprendimų panaikinimo, pirmiausia nurodydamos, kad tokie nacionalinės teisės aktai, kokie yra taikomi prefektūros administracijos, prilygsta EB 28 straipsnio draudžiamam kiekybiniam apribojimui ir jis negali būti pateisinamas visuomenės sveikatos ir vartotojų apsaugos pagrindu.

12 Šiomis sąlygomis *Dioikitiko Protodikeio Ioanninon* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1) Ar (sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvuose minėtas) išankstinis leidimas, reikalaujamas norint prekiauti „bake-off“ gaminiais, yra kiekybiniam apribojimui lygiavertė priemonė EB 28 straipsnio prasme?

2) Atsakius teigiamai, ar išankstinio leidimo, norint vykdyti kepyklos-parduotuvės veiklą, reikalavimu siekiama tik kokybinio pobūdžio tikslo, nes juo nustatomas paprastas kokybinis suskirstymas pagal parduodamos duonos savybes (kvapą, skonį, spalvą ir plutos išvaizdą) bei maistinę vertę (2002 m. lapkričio 5 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją*, C-325/00, Rink. p. I-9977), ar jo tikslas veikiau yra apsaugoti vartotoją ir visuomenės sveikatą nuo bet kokio galimo kokybės pablogėjimo (Graikijos Valstybės Tarybos sprendimas Nr. 3852/2002)?

3) Atsižvelgiant į tai, kad minėtas apribojimas taikomas vienodai visiems, tiek vidaus, tiek Bendrijos, „bake-off" gaminiams, ar šis klausimas susijęs su Bendrijos teise ir ar šis apribojimas tiesiogiai arba netiesiogiai, iš tikrųjų ar galbūt gali paveikti valstybių narių tarpusavio prekybą šiais gaminiais?"

Dėl prejudicinių klausimų

13 Šiais prejudiciniais klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar nacionalinės teisės aktas, „bake-off" gaminiams keliantis tuos pačius pardavimo reikalavimus, kurie taikomi visam tradicinės duonos ir tradicinių duonos gaminių gamybos ir pardavimo procesui, yra kiekybiniam apribojimui lygiavertė priemonė EB 28 straipsnio prasme ir, atsakius teigiamai, ar ją galima pateisinti tuo, kad ja siekiama užtikrinti minėtų prekių kokybę arba apsaugoti vartotoją ar visuomenės sveikatą.

14 Pirmiausia reikia priminti, kad laisvas prekių judėjimas tarp valstybių narių yra pagrindinis Sutarties principas, kuris pasireiškia EB 28 straipsnyje įtvirtintu draudimu tarp valstybių narių taikyti kiekybinius importo apribojimus ir visas lygiaverčio poveikio priemones.

15 EB 28 straipsnyje įtvirtintas kiekybiniam apribojimui lygiaverčio poveikio priemonių draudimas taikomas bet kokiai priemonei, galinčiai tiesiogiai ar netiesiogiai, iš tikrųjų ar galbūt apriboti Bendrijos vidaus prekybą (žr. būtent 1974 m. liepos 11 d. Sprendimo *Dassonville*, 8/74, Rink. p. 837, 5 punktą; 1987 m. kovo 12 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, vadinamo „Įstatymu dėl alaus grynumo", 178/84, Rink. p. 1227, 27 punktą; 2003 m. rugsėjo 23 d. Sprendimo *Komisija prieš Daniją*, C-192/01, Rink. p. I-9693, 39 punktą, ir 2005 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Schwarz*, C-366/04, Rink. p. I-10139, 28 punktą).

16 Tačiau Teisingumo Teismas nurodė, jog nacionalinės nuostatos, ribojančios ar draudžiančios kai kuriuos prekybos būdus, nėra iš esmės EB 28 straipsnio draudžiamos kiekybiniams apribojimams lygiaverčio poveikio priemonės, jeigu šios nuostatos taikomos visiems atitinkamiems ūkio subjektams, vykdantiems veiklą nacionalinėje teritorijoje, ir jos teisiškai ir faktiškai vienodai veikia prekybą nacionaliniais gaminiais ir gaminiais iš kitų valstybių narių (žr. 1993 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Keck ir Mithouard*, C-267/91 ir C-268/91, Rink. p. I-6097, 16 punktą).

17 Remdamosi minėta Teisingumo Teismo praktika *Keck ir Mithouard*, savo rašytinėse pastabose prefektūros administracija ir Graikijos vyriausybė tvirtina, kad nacionalinės teisės aktas tik reglamentuoja prekybos „bake-off" gaminiais būdus ir todėl nepatenka į EB 28 straipsnio taikymo sritį.

18 Kaip nurodė generalinis advokatas išvados 15 punkte, šis vertinimas neteisingas. Iš tiesų iš pagrindinėse bylose ginčijamo nacionalinės teisės akto nuostatų aiškiai matyti, kad jo tikslas yra reglamentuoti duonos gaminių, įskaitant „bake-off" gaminius, gamybos sąlygas.

19 Akivaizdu, jog pagrindinis gaminių „bake-off" bruožas yra tas, kad jie pristatomi į prekybos vietas užbaigus svarbius jų gamybos etapus. Šiose prekybos vietose užtikrinamas tik trumpas duonos atšildymas ir jos pašildymas arba iškepimas. Šiomis aplinkybėmis reikalaujant, kad „bake-off" gaminių pardavėjai įvykdytų visus tradicinei kepyklai-parduotuvei nustatytus reikalavimus, tarp kurių yra būtent reikalavimas turėti miltų sandėlį, tešlos užminkymo salę arba kietojo kuro sandėlį, neatsižvelgiama į šių gaminių specifiką ir atsiranda papildomų išlaidų, dėl kurių šių gaminių pardavimas tampa sudėtingesnis. Taigi šis teisės aktas yra importo kliūtis, kuri negali būti laikoma įtvirtinančia pardavimo būdą minėto sprendimo *Keck ir Mithouard* prasme (15 ir 16 punktai).

20 Iš nusistovėjusios Bendrijos teismų praktikos matyti, kad nacionalinė nuostata, kuri sudaro kliūčių laisvam prekių judėjimui, gali būti pateisinta vienu iš EB 30 straipsnyje išvardytų bendrojo intereso pagrindų arba vienu iš imperatyvių Teisingumo Teismo praktikos nustatytų reikalavimų tuo atveju, kai nacionalinė nuostata taikoma vienodai (šiuo klausimu žr. 1979 m. vasario 20 d. Sprendimo *Rewe-Zentral*, vadinamo „Cassis de Dijon", 120/78, Rink. p. 649, 8 punktą ir minėto sprendimo *Schwarz* 30 punktą).

21 Nesuderinus teisės aktų valstybės narės turi pačios nuspręsti, kokiu lygiu jos siekia užtikrinti žmonių sveikatos ir gyvybės apsaugą bei ar reikalauti išankstinio maisto produktų pateikimo į rinką leidimo, atsižvelgiant į laisvo prekių judėjimo Bendrijoje reikalavimą (žr., be kita ko, 1983 m. liepos 14 d. Sprendimo *Sandoz*, 174/82, Rink. p. 2445, 16 punktą ir 2004 m. gruodžio 2 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-41/02, Rink. p. I-11375, 42 punktą).

22 Vis dėlto, kad nacionalinės teisės aktas atitiktų proporcingumo principą, reikia išnagrinėti ne tik tai, ar pasirinktos priemonės yra tinkamos numatytiems tikslams pasiekti, bet ir tai, ar jos neviršija to, kas būtina jiems pasiekti (2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-463/01, Rink. p. I-11705, 78 punktas ir sprendimo *Radlberger Getränkegesellschaft ir S. Spitz*, C-309/02, Rink. p. I-11763, 79 punktas).

23 Kalbant apie prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytą kokybės siekimo pateisinimą, reikia pripažinti, kad kliūčių laisvam prekių judėjimui sudaranti nacionalinės teisės priemonė negali būti pateisinama vien tuo pagrindu, kad ja siekiama skatinti kokybiškus maisto produktus. Iš tiesų siekiant pateisinti kliūtį laisvam prekių judėjimui, į tokį tikslą galima atsižvelgti tik kartu su kitais imperatyviais pripažintais reikalavimais, kaip antai vartotojo arba sveikatos apsauga.

24 Dėl siekio apsaugoti vartotojus prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad pagrindinių bylų aplinkybėmis prefektūros administracija rėmėsi nuomone, kurią pateikė maisto technologijų ekspertas, nurodydamas, jog „bake-off" gaminiai skatina vartotojus manyti, jog jie perka šviežią duoną ar panašų duonos gaminį, nors iš tikrųjų tai yra prastesnis, vitaminų neturintis gaminys.

25 Tačiau reikia pripažinti, jog nors ir gali būti teisėta priimti priemones, kuriomis siekiama išvengti, kad vartotojai painiotų tradicinius duonos gaminius ir „bake-off" rūšies gaminius, toks įgyvendintas nacionalinės teisės aktas, koks yra nagrinėjamas, nesudaro galimybių prekybos vietų klientams atskirti tradicinius gaminius nuo „bake-off" gaminių. Kaip nurodė generalinis advokatas savo išvados 62 punkte, šį tikslą galima pasiekti prekybą „bake-off" gaminiais mažiau apribojančiomis priemonėmis, pavyzdžiui, tinkamu informavimu ir ženklinimu etiketėmis.

26 Galiausiai, kalbant apie sveikatos apsaugą, iš prefektūros administracijos rašytinių pastabų matyti, jog pagrindinėse bylose nagrinėjamas nacionalinės teisės aktas siekia užtikrinti, kad higienos reikalavimų būtų laikomasi ne tik pirmoje pusiau iškeptos ir užšaldytos duonos gamybos stadijoje, bet ir paskutinėje, iškepimo prekybos vietoje, stadijoje. Iš tiesų duona ir panašūs gaminiai greitai reaguoja į pakeitimus ir juos gali apkrėsti vabzdžiai, pelėsiai, mielės, bakterijos ir virusai.

27 Taigi nors pagrindinėse bylose nagrinėjamuose nacionalinės teisės aktuose ir yra nuostatų, kurių tikslas – užtikrinti, kad duonos gaminiai būtų gaminami ir parduodami tinkamomis higienos sąlygomis, išlieka galimybė, kad juose yra taip pat keli reikalavimai, kurie, būdami susiję su tradicinių duonos gaminių gamybos procesu, yra netinkami ir viršija tai, kas būtina visuomenės sveikatai apsaugoti, kai jie taikomi iš dalies iškeptai ir jų prekybos vietose tik atšildomai, pašildomai arba iki

galo iškepamai „bake-off" rūšies duonai. Kaip savo pastabose pripažino Graikijos valdžios institucijos, tai pasakytina apie reikalavimus, susijusius su miltų sandėlio arba tešlos užminkymo salės buvimu.

28 Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta, į prejudicinius klausimus reikia atsakyti, jog EB 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės aktą, „bake-off" gaminiams keliantį tuos pačius pardavimo reikalavimus, kurie taikomi visam tradicinės duonos ir tradicinių duonos gaminių gamybos ir pardavimo procesui.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

29 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymus dėl prejudicinius sprendimus pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti pastarasis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurių patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

EB 28 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės aktą, „bake off" gaminiams keliantį tuos pačius pardavimo reikalavimus, kurie taikomi visam tradicinės duonos ir tradicinių duonos gaminių gamybos ir pardavimo procesui.

Parašai.