A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2006. szeptember 14. *

A C-158/04. és C-159/04. sz. egyesített ügyekben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Görögország) a Bírósághoz 2004. március 29-én érkezett, 2003. november 10-i és 26-i határozataival terjesztett elő az előtte

az **Alfa Vita Vassilopoulos AE**, korábban Trofo Super-Markets AE (C-158/04)

és

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon

között, valamint

a **Carrefour Marinopoulos AE** (C-159/04)

és

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon

* Az eljárás nyelve: görög.

között folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: K. Schiemann, a negyedik tanács elnöke, az első tanács elnökeként eljárva, N. Colneric, K. Lenaerts, Juhász E. (előadó) és E. Levits bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. február 9-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Alfa Vita Vassilopoulos AE, korábban Trofo Super-Markets AE képviseletében P. Giatagantzidis és E. Metaxaki dikigoroi,

– a Carrefour Marinopoulos AE képviseletében P. Giatagantzidis és E. Metaxaki dikigoroi,

– a Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon képviseletében D. Stathis, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében M. Apessos, N. Dafniou és D. Stathis, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében M. Patakia, meghatalmazotti minőségben.

a főtanácsnok indítványának a 2006. március 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EK 28. cikk értelmezésére irányulnak, különösen arra, hogy összeegyeztethetőek-e ezzel a rendelkezéssel a „bake-off" eljárással készült pékáruk forgalomba hozatalára vonatkozó görög nemzeti jogszabályok. Ez az eljárás a részben vagy egészben elősütött és fagyasztott termékeknek az árusítóhelyeken történő gyors felolvasztását követő újramelegítését vagy sütését jelenti. A jelen ítélet ebben az értelemben használja a „bake-off" kifejezést.

2 A kérelmeket egyrészt az Alfa Vita Vassilopoulos AE (korábban Trofo Super-Markets AE) által, másrészt a Carrefour Marinopoulos AE által a Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninonnak (ioanninai megyei hivatal, a továbbiakban: megyei hivatal) a felperesek bevásárlóközpontjaiban a „bake-off" termékeket árusító helyek működésének beszüntetését elrendelő határozataival szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetében terjesztették elő.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 Az EK 28. cikk értelmében a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.

4 Az EK 30. cikk alapján a 28. cikk rendelkezése nem zárja ki a behozatalra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket többek között az emberek egészségének és életének védelme indokol, amennyiben ezek a tilalmak és korlátozások nem minősülnek önkényes megkülönböztetésnek vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozása eszközeinek.

A nemzeti szabályozás

5 A sütőipari létesítmények, általánosabban a pékségek létrehozásának és üzemeltetésének feltételeire vonatkozó 1934. szeptember 13-i elnöki rendelet (FEK A' 309) megállapítja a valamennyi, pékségek létrehozásához és üzemeltetéséhez szükséges engedély megszerzésére irányuló előzetes eljárást. A rendelet meghatározza azokra a helyiségekre vonatkozó városfejlesztési és építőipari korlátozásokat, amelyekkel a pékségeknek rendelkezniük kell, valamint a pékségek berendezését, minimális alapterületét, világítási és szellőztetési feltételeit, és kötelező műszaki felszerelésüket.

6 A 726/1977 törvény (FEK A' 316) módosította és kiegészítette a pékségekre és a kenyérboltokra vonatkozó hatályos jogszabályt. A törvény 16. cikke szerint pékség vagy kenyérbolt létesítéséhez és üzemeltetéséhez az illetékes megyei hivatal engedélye szükséges.

7 A pékségekre vonatkozó említett törvényt módosító és kiegészítő 2065/1992 törvény (FEK A' 113) 65. cikke szerint többek között büntetőjogi szankció alkalmazását rendeli el az előzetes engedély nélkül pékséget vagy kenyérboltot üzemeltető személyekkel szemben. A cikk alkalmazásában „pékség" a kenyér, általános pékáru és (tészták kivételével) más lisztalapú élelmiszer előállítására, valamint a lakosság számára ételek és más konyhai készítmények sütésére – teljesítményétől függetlenül – speciálisan kialakított és felszerelt állandó létesítmény.

8 A fent említett 2065/1992 törvény 65. cikke alapján elfogadott 369/1992 rendelet (FEK A' 186) meghatározza az előzetes engedélyezési eljárást és az engedélyhez szükséges iratokat, valamint a pékáruk forgalmazására vonatkozó követelményeket. A rendelet 1. cikke értelmében pékség üzemeltetése akkor engedélyezhető, ha többek között rendelkezik dagasztásra szolgáló helyiséggel, kemencével és a kemencéből való kivételre kialakított helyiséggel, szilárd tüzelőanyag tárolására és adagolására szolgáló helyiséggel, lisztraktárral, árusítótérrel, öltözővel, mosogató-, valamint mosdóhelyiséggel.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 2001. február 28-án a Fejlesztési Minisztérium (iparfejlesztési igazgatóság) körlevelet adott ki (F15 [F17.1]/4430/183. sz.), amely arról tájékoztatta a görögországi megyei hivatalokat, hogy a fagyasztott kenyér (vagy tészta) „bake-off" eljárással történő sütésére szolgáló kemencéknek a kenyérboltokban történő működtetése a kenyérkészítési eljárás részét képezi, és ebből következően ilyen kemencék használatához az érintetteknek a hatályos jogszabályok alapján pékség üzemeltetésére vonatkozó engedéllyel kell rendelkezniük.

10 A körlevelet követően a megyei hivatal vizsgálatot folytatott az alapügy felperesei, az Alfa Vita Vassilopoulos AE, (korábban Trofo Super-Markets AE) és a Carrefour Marinopoulos AE élelmiszerüzleteiben. Miután a hivatal azt állapította meg, hogy kenyeret árusítanak, valamint engedély nélkül fagyasztott kenyér sütésére szolgáló kemencéket tartanak és használnak, 2001. november 27-én hozott két határozatával elrendelte a kenyérsütő kemencék üzemeltetésének beszüntetését.

11 Az alapügy felperesei a két határozat megsemmisítésére irányuló keresetet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bíróság előtt, többek között arra hivatkozva, hogy a nemzeti jog – ahogyan azt a megyei hivatal végrehajtotta – az EK 28. cikk által tiltott mennyiségi korlátozásnak minősül, amely nem igazolható a közegészség vagy a fogyasztók védelmével.

12 E körülmények között a Dioikitiko Protodikeio Ioanninon felfüggesztette az eljárást, és a következő előzetes döntéshozatal iránti kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül-e a »bake-off« termékek forgalomba hozatalára vonatkozóan kötelezően előírt [az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásában említett] előzetes engedély?

2) Igenlő válasz esetén, a pékség üzemeltetéséhez kötelezően előírt előzetes engedélyre vonatkozó követelmény tisztán minőségi célra irányul, azaz csupán a forgalomba hozott kenyér jellemzőinek (illata, íze, színe, a kenyérhéj külseje) és tápértékének minőségi megkülönböztetését tartalmazza (a C-325/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9977. o.]), vagy az esetleges minőségromlás megakadályozása érdekében a fogyasztók és közegészség védelmét kívánja biztosítani?

3) Figyelemmel arra, hogy a fent hivatkozott korlátozás a belföldi és a közösségi »bake-off« termékekre megkülönböztetés nélkül egyaránt vonatkozik, kapcsolódik-e ez a kérdés a közösségi joghoz, és akadályozhatja-e ez a korlátozás közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan ezeknek a termékeknek a Közösségen belüli kereskedelmét?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

13 Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel, amelyeket együtt kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül-e az a nemzeti szabályozás, amely ugyanolyan követelményeket ír elő a „bake-off" termékek eladására, mint a hagyományos kenyér és pékáruk teljes gyártási eljárására és forgalmazására vonatkozóan, és igenlő válasz esetében igazolható-e a szabályozás azzal az indokkal, hogy az említett áruk minőségének, vagy a fogyasztók, illetve a közegészség védelmének biztosítására irányul.

14 Bevezetésképpen fel kell idézni, hogy az áruk szabad mozgása a tagállamok között az EK-Szerződés alapvető elve, amely abban fejeződik ki, hogy az EK 28. cikke szerint a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.

15 A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésre vonatkozó, az EK 28. cikkben foglalt tilalom valamennyi olyan intézkedésre kiterjed, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet (lásd különösen a 8/74. sz., Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1974., 837. o] 5. pontját; a 178/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben [ún. sörtisztasági törvény-ügy] 1987. március 12-én hozott ítélet [EBHT 1987., 1227. o.] 27. pontját; a C-192/01. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9693. o.] 39. pontját és a C-366/04. sz., Schwarz-ügyben 2005. november 24-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-10139. o.] 28. pontját).

16 A Bíróság ugyanakkor kifejtette, hogy az értékesítés egyes módjait korlátozó vagy megtiltó nemzeti jogszabályok nem minősülnek az EK 28. cikkel tiltott mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek, amennyiben ezek minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását (lásd a C-267/91. és C-268/91. sz., Keck és Mithouard ügyben 1993. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-6097. o.] 16. pontját).

17 A megyei hivatal és a görög kormány írásbeli észrevételeiben a fent idézett Keck és Mithouard ügyben hozott ítéletre hivatkozva előadta, hogy a nemzeti jogszabály csak a „bake-off" termékek értékesítési módjait szabályozza, és ebből következően nem tartozik az EK 28. cikk hatálya alá.

18 Ahogyan arra indítványának 15. pontjában a főtanácsnok is hivatkozott, ez a minősítés nem fogadható el. Az alapügyben tárgyalt nemzeti szabályozás rendelkezéseiből ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy az a pékáruk – ideértve a „bake-off" termékeket – gyártásának feltételeit szabályozza.

19 Egyértelmű, hogy a „bake-off" áruk fő jellemzője, hogy ezeket a gyártási folyamat főbb szakaszait követően szállítják az árusítóhelyekre. Az árusítóhelyeken csak gyorsan felolvasztják a kenyeret, majd újramelegítik, és készre sütik. Ilyen feltételek mellett ha a „bake-off" termékek eladójától azt követelik meg, hogy megfeleljen a hagyományos pékségekre irányadó valamennyi előírásnak, így többek között rendelkezzen lisztraktárral, dagasztóhelyiséggel vagy tüzelőanyag-raktárral, akkor nem veszik figyelembe a termékek sajátosságait, és pluszköltségeket eredményeznek, megnehezítve ezáltal az említett áruk forgalmazását. Ez a szabályozás tehát olyan behozatali akadályt képez, amely nem tekinthető a fent hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet 15. és 16. pontja értelmében vett értékesítési módnak.

20 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az áruk szabad mozgását akadályozó nemzeti szabályozás – amennyiben megkülönböztetés nélkül alkalmazandó – igazolható az EK 30. cikkben felsorolt közérdeken alapuló indokok vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott feltétlenül érvényesítendő követelmények valamelyikével (lásd e tekintetben a 120/78. sz., Rewe-Zentral ügyben [ún. „Cassis de Dijon"-ügy] 1979. február 20-án hozott ítélet [EBHT 1978., 649. o.] 8. pontját és a fent hivatkozott Schwartz-ítélet 30. pontját).

21 Harmonizáció híján a tagállamok feladata eldönteni az emberi élet és egészség védelmének biztosítani kívánt szintjét, és azt, hogy megkövetelik-e az élelmiszerek forgalmazásának előzetes engedélyeztetését azzal, hogy az áruk Közösségen belüli szabad mozgásának követelményét szem előtt kell tartaniuk (lásd különösen a 174/82. sz., Sandoz-ügyben 1983. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2445. o.] 16. pontját és a C-41/02. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2004. december 2-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-11375. o.] 42. pontját).

22 Azonban ahhoz, hogy valamely nemzeti szabályozás az arányosság elvével összhangban álljon, nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a felhasznált eszközök alkalmasak-e a kitűzött cél megvalósítására, hanem azt is, hogy azok nem haladják-e meg azt a mértéket, amely ezen cél eléréséhez szükséges (lásd a C-463/01. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-11705. o.] 78. pontját és a C-309/02. sz., Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-11763. o.] 79. pontját).

23 A kérdést előterjesztő bíróság által felhozott minőségi célkitűzés igazolásként történő figyelembe vételével kapcsolatban meg kell állapítani, hogy az áruk szabad mozgását akadályozó nemzeti intézkedés nem igazolható kizárólag azzal, hogy a minőségi élelmiszereket kívánja támogatni. Az áruk szabad mozgását gátló akadály igazolásánál ugyanis az ilyen célkitűzés csak más, feltétlenül érvényesítendőként elismert követelménnyel, például a fogyasztó vagy az egészség védelmével kapcsolatban vehető figyelembe.

24 A fogyasztóvédelmi célt illetően a kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy az alapeljárásokban a megyei hivatal egy élelmiszer-technológiai szakértő által adott véleményre hivatkozott, amely szerint a „bake-off" termékekről a fogyasztók azt hiszik, hogy kenyeret vagy hasonló friss árut vásárolnak, míg a valóságban módosított és vitamin nélküli áruról van szó.

25 Meg kell azonban állapítani, hogy bár jogosan hozhatók intézkedések annak megakadályozására, hogy a fogyasztók összetévesszék a „bake-off" termékeket a hagyományos pékárukkal, a szóban forgó nemzeti szabályozás, ahogyan azt végrehajtották, nem teszi lehetővé az árusítóhely vevői számára a hagyományos és a „bake-off" termékek egymástól való megkülönböztetését. Mint ahogyan arra a főtanácsnok indítványa 62. pontjában utalt, ezt a célkitűzést a „bake-off" termékek forgalomba hozatalát kevésbé korlátozó intézkedéssel is el lehetne érni, például megfelelő tájékoztatással vagy címkézéssel.

26 Végül az egészség védelmével kapcsolatban a megyei hivatal írásbeli észrevételeiből az tűnik ki, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás azt kívánja biztosítani, hogy az egészségügyi követelményeket ne csak a félig sütött és fagyasztott kenyér gyártásának első szakaszában tartsák be, hanem a későbbiekben, az árusítóhelyen történő készre sütés során is. A kenyér és hasonló termékek ugyanis romlékonyak, és többek között rovarok útján, penésszel, élesztőgombával, baktériumokkal és vírusokkal fertőződhetnek.

27 Jóllehet az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás rendelkezéseket tartalmaz, amelyek annak biztosítására irányulnak, hogy a pékárukat megfelelő egészségügyi feltételek mellett gyártsák és hozzák forgalomba, több olyan, a hagyományos pékáruk gyártási folyamatára vonatkozó követelményt is tartalmaz, amelyek a „bake-off" termékekre – amelyek elősütött termékek, és ezeket az árusítóhelyeken csak felolvasztják, újramelegítik vagy készre sütik – alkalmazva nem megfelelőek, és

meghaladják azt a mértéket, amely a közegészség védelméhez szükséges. Ahogyan a görög hatóságok észrevételeikben elismerték, ez különösen a lisztraktár, illetve a dagasztóhelyiség megkövetelésével kapcsolatban áll fenn.

28 A fentiekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EK 28. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely ugyanolyan követelményeket ír elő a „bake-off" termékek eladására, mint amelyek a hagyományos kenyér és pékáruk teljes gyártási eljárására és forgalmazására alkalmazandóak.

A költségekről

29 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az EK 28. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely ugyanolyan követelményeket ír elő a „bake-off" termékek eladására, mint amelyek a hagyományos kenyér és pékáruk teljes gyártási eljárására és forgalmazására alkalmazandóak.

Aláírások