WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 14 września 2006 r. *

W sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04

mających za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grecja) postanowieniami z dnia 10 i 26 listopada 2003 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 29 marca 2004 r., w postępowaniu:

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

przeciwko

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

oraz

Carrefour-Marinopoulos AE (C-159/04)

przeciwko

Elliniko Dimosio,

Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon,

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: K. Schiemann, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 lutego 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Alfa Vita Vassilopoulos AE, poprzednio Trofo Super-Markets AE, przez P. Giatagantzidisa i E. Metaxakiego, dikigoroi,

— w imieniu Carrefour-Marinopoulos AE przez P. Giatagantzidisa i E. Metaxakiego, dikigoroi,

— w imieniu Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon przez D. Stathisa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu greckiego, przez M. Apessosa, N. Dafniou i D. Stathisa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Patakię, działającą w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 marca 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Pytania prejudycjalne dotyczą wykładni art. 28 WE, w szczególności zgodności ze wspomnianym przepisem traktatu WE greckich przepisów krajowych dotyczących wprowadzania do obrotu produktów piekarskich poddawanych procesowi „bake-off". Proces ten polega na szybkim rozmrożeniu, a następnie odgrzaniu lub wypieku dokonywanym w punktach sprzedaży, produktów całkowicie lub częściowo upieczonych i zamrożonych. W tym znaczeniu pojęcie „bake-off" jest stosowane w niniejszym wyroku.

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach wszczętych przez Alfa Vita Vassilopoulos AE (uprzednio Trofo Super-Markets AE) oraz Carrefour-Marinopoulos AE postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (administracja prefektoralna dla Ioanniny, zwana dalej „administracją prefektoralną"), nakazujących zaprzestanie działalności punktów sprzedaży produktów „bake-off" w należących do nich supermarketach.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 28 WE zakazuje ograniczeń ilościowych w przywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi.

4 Zgodnie z art. 30 WE postanowienia art. 28 WE nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, uzasadnionych w szczególności względami ochrony zdrowia i życia ludzi, o ile te zakazy i ograniczenia nie stanowią środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

Uregulowania krajowe

5 Dekret prezydencki z dnia 13 września 1934 r. w sprawie warunków zakładania i prowadzenia zakładów produkcji chleba, a bardziej ogólnie piekarni (FEK A' 309), ustanawia uprzednią procedurę udzielania wszelkich zezwoleń na zakładanie i prowadzenie piekarni. Określa on ograniczenia w zakresie urbanistyki i budownictwa dotyczące pomieszczeń, którymi powinny dysponować piekarnie, jak również rozplanowania, powierzchni minimalnej, warunków oświetlenia i wentylacji piekarni oraz urządzeń, w które piekarnie powinny być wyposażone.

6 Ustawa nr 726/1977 (FEK A' 316) zmienia i uzupełnia obowiązujące przepisy dotyczące piekarni i punktów sprzedaży chleba. Na podstawie art. 16 tej ustawy założenie oraz prowadzenie piekarni lub punktu sprzedaży chleba wymaga uprzedniego zezwolenia właściwego prefekta.

7 Artykuł 65 ustawy nr 2065/1992, zmieniającej i uzupełniającej powyżej wspomnianą ustawę dotyczącą piekarni (FEK A' 113), przewiduje w szczególności stosowanie sankcji karnych w stosunku do wszystkich podmiotów, które prowadzą piekarnię lub punkt sprzedaży chleba bez uprzedniego zezwolenia. „Piekarnia" w rozumieniu tego przepisu jest zdefiniowana jako stała budowla, specjalnie urządzona i wyposażona — bez względu na jej wydajność — dla celów produkcji chleba, produktów piekarskich i innych wyrobów spożywczych na bazie mąki (z wyjątkiem makaronu), jak również dla celów przygotowywania dań i innych wyrobów kulinarnych dla ludności.

8 Dekret nr 369/1992 (FEK A' 186), ustanowiony na podstawie art. 65 ustawy nr 2065/1992, określa procedurę i niezbędne przesłanki udzielenia uprzedniego zezwolenia oraz warunki, którym podlega pakowanie produktów piekarskich. Zgodnie z art. 1 tego dekretu udzielenie zezwolenia na prowadzenie piekarni jest w szczególności uzależnione od tego, czy w piekarni jest pomieszczenie przeznaczone na wyrabianie ciasta, pomieszczenie na piec i na schładzanie pieczywa, skład na opał stały, kotłownia, skład mąki, przestrzeń przeznaczona na sprzedaż chleba, przebieralnia, przestrzeń przeznaczona na mycie wyposażenia oraz toalety.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9 W dniu 28 lutego 2001 r. minister ds. rozwoju (dyrekcja ds. wspierania przemysłu) wydał okólnik [nr F15 (F17.1)/4430/183], w którym poinformował grecką administrację prefektoralną, że stosowanie w punktach sprzedaży chleba pieców przeznaczonych do wypiekania mrożonego chleba (lub ciasta) w procesie „bake-off" stanowi część procesu produkcji chleba i w konsekwencji, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, by korzystać z takich pieców, zainteresowani powinni posiadać zezwolenie na prowadzenie piekarni.

10 W następstwie tego okólnika administracja prefektoralna przeprowadziła kontrole w sklepach spożywczych należących do Alfa Vita Vassilopoulos AE (poprzednio Trofo Super-Markets AE) i Carrefour-Marinopoulos AE będących skarżącymi w postępowaniach przed sądem krajowym. Po ustaleniu, że dokonywano tam sprzedaży chleba oraz że piece przeznaczone do wypieku mrożonego chleba były zainstalowane i wykorzystywane bez zezwolenia, administracja dwiema decyzjami z dnia 27 listopada 2001 r. nakazała zaprzestanie wykorzystywania tych pieców.

11 Skarżące w postępowaniach głównych wniosły do sądu krajowego skargę o stwierdzenie nieważności tych decyzji, podnosząc w szczególności, że ustawodawstwo krajowe, takie jak wykonywane przez administrację prefektoralną, jest równoważne z zakazanym na mocy art. 28 WE ograniczeniem ilościowym, które nie może zostać uzasadnione względami ochrony zdrowia publicznego lub konsumentów.

12 W tych okolicznościach Dioikitiko Protodikeio Ioanninon postanowił zawiesić toczące się postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy uprzednie zezwolenie [wskazane w przywołanych powyżej motywach postanowienia odsyłającego] wymagane dla wprowadzania do obrotu produktów »bake-off« stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 28 WE?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej, czy wymóg uprzedniego zezwolenia, któremu podlega prowadzenie piekarni, realizuje cel wyłącznie w zakresie jakości, w tym znaczeniu, że wprowadza zwykłe rozróżnienie jakościowe dotyczące cech sprzedawanego chleba (jego zapachu, smaku, koloru, wyglądu i skórki) i jego właściwości odżywczych (wyrok z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-325/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-9977), czy też ma na celu ochronę konsumentów i zdrowia publicznego przed wszelkimi ewentualnymi zmianami jakościowymi (wyrok greckiej Rady Państwa nr 3852/2002)?

3) Uwzględniając okoliczność, że powołane ograniczenie stosowane jest bez rozróżnienia do wszelkich produktów »bake-off«, zarówno krajowych, jak i wspólnotowych, czy kwestia ta jest związana z prawem wspólnotowym i czy ograniczenie to utrudnia bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handel tymi produktami między państwami członkowskimi?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

13 W pytaniach prejudycjalnych, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy dąży zasadniczo do ustalenia czy uregulowania krajowe, które poddają produkty „bake-off" takim samym wymogom jak mające zastosowanie do pełnego procesu produkcji i wprowadzania do obrotu tradycyjnego chleba i tradycyjnych produktów piekarskich, stanowią środek o skutku równoważnym w rozumieniu art. 28 WE, a w razie gdyby tak było, czy środek ten może być uzasadniony na tej podstawie, że zmierza do zapewnienia jakości rzeczonych produktów lub ochrony konsumentów bądź zdrowia publicznego.

14 Na wstępie należy przypomnieć, że swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi stanowi podstawową zasadę traktatu WE, która w szczególności znajduje wyraz w ujętym w art. 28 WE zakazie ograniczeń ilościowych w przywozie między państwami członkowskimi oraz wszelkich środków o skutku równoważnym.

15 Przewidziany w art. 28 WE zakaz stosowania środków równoważnych do ograniczeń ilościowych dotyczy wszelkich środków mogących bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać wewnątrzwspólnotową wymianę handlową (zob. w szczególności wyroki z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. str. 837, pkt 5, z dnia 12 marca 1987 r. w sprawie 178/84 Komisja przeciwko Niemcom zwanej „Wymogiem w zakresie czystości piwa", Rec. str. 1227, pkt 27, z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9693, pkt 39 i z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie C-366/04 Schwarz, Zb.Orz. str. I-10139, pkt 28).

16 Jednakże Trybunał wskazał, że krajowe przepisy, które ograniczają lub zakazują niektórych sposobów sprzedaży, nie stanowią — zakazanych co do zasady na mocy art. 28 WE — środków równoważnych do ograniczeń ilościowych, o ile obowiązują wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i wpływają w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich (zob. wyrok z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. str. I-6097, pkt 16).

17 W swych uwagach pisemnych, powołując się na wymieniony wyżej wyrok w sprawie Keck i Mithouard, zarówno administracja prefektoralna, jak i rząd grecki podnoszą, że przepisy krajowe dotyczą wyłącznie sposobów sprzedaży produktów „bake-off", a zatem pozostają poza zakresem stosowania art. 28 WE.

18 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 15 swej opinii, nie można zgodzić się z taką kwalifikacją prawną. Z rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów krajowych wynika bowiem jasno, że dotyczą one warunków wytwarzania produktów piekarskich, w tym produktów „bake-off".

19 Jak wiadomo główną cechą produktów „bake-off" jest to, że są dostarczane do punktów sprzedaży po zakończeniu istotnych etapów ich przygotowania. W punktach sprzedaży dokonuje się jedynie szybkiego rozmrożenia chleba oraz jego odgrzania lub końcowego wypieku. W tych warunkach wymaganie od sprzedawców produktów „bake-off" dostosowania się do wszystkich przepisów mających zastosowanie do tradycyjnych piekarni, a w szczególności do wymogu posiadania składu mąki, pomieszczenia przeznaczonego na wyrabianie ciasta czy składu na opał stały, nie uwzględnia specyfiki tych produktów i prowadzi do powstania dodatkowych kosztów, utrudniając w ten sposób wprowadzanie do obrotu tych produktów. Uregulowanie to stanowi zatem przeszkodę dla przywozu, której nie można uznać za sposób sprzedaży w rozumieniu przywołanego powyżej wyroku Keck i Mithouard (pkt 15 i 16).

20 W świetle utrwalonego orzecznictwa przepisy krajowe utrudniające swobodny przepływ towarów mogą zostać uzasadnione względami interesu ogólnego wskazanymi w art. 30 WE lub nadrzędnymi wymogami określonymi w orzecznictwie Trybunału, o ile przepisy te są stosowane bez rozróżnienia (zob. wyroki z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, zwanej „Cassis de Dijon", Rec. str. 649, pkt 8 i w ww. sprawie Schwarz, pkt 30).

21 W razie braku harmonizacji do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić, oraz o wymogu uprzedniego zezwolenia na sprzedaż artykułów spożywczych, przy uwzględnieniu wymogów swobodnego przepływu towarów wewnątrz Wspólnoty (zob. w szczególności wyroki z dnia 14 lipca 1983 r. w sprawie 174/82 Sandoz, Rec. str. 2445, pkt 16 i z dnia 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-41/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-11375, pkt 42).

22 Jednakże aby taka regulacja była zgodna z zasadą proporcjonalności, należy zbadać nie tylko, czy zastosowane w niej środki są właściwe do realizacji przewidzianych celów, lecz również, czy nie wykraczają one poza to, co niezbędne do osiągnięcia tych celów (zob. wyroki z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. str. I-11705, pkt 78 i w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, Zb.Orz. str. I-11763, pkt 79).

23 Co się tyczy wskazanego przez sąd krajowy uzasadnienia opartego na celu w zakresie jakości, należy stwierdzić, że utrudniający swobodny przepływ towarów środek krajowy nie może zostać uzasadniony jedynie na tej podstawie, że ma na celu wspieranie sprzedaży artykułów spożywczych wysokiej jakości. Aby uzasadnić przeszkodę dla swobodnego przepływu towarów, cel taki może zostać uwzględniony wyłącznie w powiązaniu z innymi wymogami uznanymi za nadrzędne, takimi jak ochrona konsumentów lub zdrowia.

24 Co się tyczy ochrony konsumentów sąd krajowy stwierdza, że w ramach postępowań przed tym sądem administracja prefektoralna przedstawiła opinię specjalisty w zakresie technologii żywności wskazującą, że produkty „bake-off" wywołują u konsumentów przekonanie, iż zakupują świeży chleb lub świeże produkty podobne, podczas gdy w rzeczywistości jest to produkt przetworzony i pozbawiony witamin.

25 Należy jednakże stwierdzić, że o ile ustanowienie środków mających na celu uniknięcie sytuacji, w której konsumenci będą mylić tradycyjne produkty piekarskie z produktami typu „bake-off", może być zasadne, to rozpatrywane uregulowania krajowe, w postaci w której zostały wprowadzone, nie pozwalają klientom punktów sprzedaży na odróżnienie produktów tradycyjnych od produktów „bake-off". Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 62 swej opinii, cel taki mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu ograniczających wprowadzanie do obrotu produktów „bake-off", takich jak odpowiednie środki w zakresie informowania i etykietowania.

26 Odnośnie do ochrony zdrowia z uwag pisemnych administracji prefektoralnej wynika, że rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowania krajowe mają na celu zapewnienie przestrzegania wymogów sanitarnych nie tylko na pierwszym etapie produkcji częściowo upieczonego i zamrożonego chleba, lecz również na ostatnim etapie polegającym na końcowym wypieku w miejscu sprzedaży. Chleb i produkty podobne miałyby być bowiem podatne na zepsucie i mogłyby zostać zanieczyszczone, w szczególności przez owady, pleśń, drożdże, bakterie i wirusy.

27 O ile rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowania krajowe zawierają przepisy zmierzające do zapewnienia, by produkty piekarskie były wytwarzane i wprowadzane do obrotu w odpowiednich warunkach sanitarnych, to zawierają one również szereg wymogów, które w zakresie, w jakim odnoszą się do procesu produkcji tradycyjnych wyrobów piekarskich, są nieodpowiednie i wykraczają poza to, co niezbędne dla ochrony zdrowia publicznego, gdy stosuje się je do poddanych wstępnemu wypiekowi produktów typu „bake-off", które w punkcie sprzedaży poddawane są wyłącznie rozmrożeniu, odgrzaniu lub końcowemu wypiekowi. Jak

przyznały to władze greckie w swych uwagach jest tak w szczególności w przypadku wymogów dotyczących występowania składu mąki i pomieszczenia przeznaczonego do wyrabiania ciasta.

28 W świetle powyższego na pytania prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że wykładni art. 28 WE powinno się dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniom krajowym poddającym sprzedaż produktów „bake-off" takim samym wymogom jak wymogi mające zastosowanie do pełnego procesu produkcji i wprowadzania do obrotu tradycyjnego chleba i tradycyjnych produktów piekarskich.

W przedmiocie kosztów

29 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 28 WE należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniom krajowym poddającym sprzedaż produktów „bake-off" takim samym wymogom jak wymogi mające zastosowanie do pełnego procesu produkcji i wprowadzania do obrotu tradycyjnego chleba i tradycyjnych produktów piekarskich.

Podpisy