ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)
zo 14. septembra 2006 *

V spojených veciach C-158/04 a C-159/04,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podané rozhodnutiami Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (Grécko) z 10. a 26. novembra 2003 a doručené Súdnemu dvoru 29. marca 2004, ktoré súvisia s konaniami:

Alfa Vita Vassilopoulos AE, predtým 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,

* Jazyk konania: gréčtina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory vykonávajúci funkciu predsedu prvej komory K. Schiemann, sudcovia N. Colneric, K. Lenaerts, E. Juhász (spravodajca) a E. Levits,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. februára 2006,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Alfa Vita Vassilopoulos AE, predtým Trofo Super-Markets AE, v zastúpení: P. Giatagantzidis a E. Metaxaki, dikigoroi,

— Carrefour-Marinopoulos AE, v zastúpení: P. Giatagantzidis a E. Metaxaki, dikigoroi,

— Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon, v zastúpení: D. Stathis, splnomocnený zástupca,

— grécka vláda, v zastúpení: M. Apessos, N. Dafniou a D. Stathis, splnomocnení zástupcovia,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Patakia, splnomocnená zástupkyňa,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. marca 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 28 ES, najmä súladu vnútroštátnych gréckych právnych predpisov upravujúcich predaj pekárenských výrobkov vyrobených postupom „bake-off" s predmetným ustanovením Zmluvy ES. Tento postup spočíva v rýchlom rozmrazení úplne alebo čiastočne predpečených a zmrazených výrobkov s následným ohrevom alebo pečením v miestach predaja. V tomto význame sa pojem „bake-off" používa v tomto rozsudku.

2 Tieto návrhy boli podané v rámci žalôb o zrušenie podaných, na jednej strane, zo strany Alfa Vita Vassilopoulos AE (predtým Trofo Super-Markets AE) a, na druhej strane, zo strany Carrefour-Marinopoulos AE, proti rozhodnutiam Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (Okresný úrad Ioannina, ďalej len „okresný úrad"), ktorými bolo nariadené ukončenie činnosti miest predaja výrobkov „bake-off" v ich obchodných domoch.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Článok 28 ES zakazuje medzi členskými štátmi množstevné obmedzenia dovozu, ako aj všetky opatrenia s rovnakým účinkom.

4 Podľa článku 30 ES nevylučuje článok 28 ES zákazy alebo obmedzenia dovozu odôvodnené ochranou zdravia a života ľudí pod podmienkou, že tieto zákazy a obmedzenia nepredstavujú prostriedky svojvoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania obchodu medzi členskými štátmi.

Vnútroštátna právna úprava

5 Prezidentský dekrét z 13. septembra 1934 o podmienkach zriadenia a prevádzky výrobní pre výrobu chleba a všeobecnejšie pekární (FEK A' 309) upravuje postup predchádzajúci akémukoľvek povoleniu na zriadenie a prevádzkovanie pekárne. Stanovuje obmedzenia v oblasti urbanistiky a konštrukcie uplatniteľné na nebytové priestory, ktorými musia disponovať pekárne, ako aj ich vybavenie, minimálnu plochu, podmienky osvetlenia a vetrania a prístroje, ktorými musia byť vybavené.

6 Zákon č. 726/1977 (FEK A' 316) mení a dopĺňa platné právne predpisy týkajúce sa pekární a miest predaja chleba. Podľa jeho článku 16 zriadenie, ako aj prevádzkovanie pekárne alebo miesta predaja chleba predpokladá predchádzajúce povolenie vydané príslušným prefektom.

7 Článok 65 zákona č. 2065/1992 meniaci a doplňujúci vyššie uvedený zákon o pekárňach (FEK A' 113) stanovuje najmä uplatnenie trestnoprávnej sankcie voči každej osobe prevádzkujúcej pekáreň alebo miesto predaja chleba bez predchádzajúceho povolenia. „Pekáreň" je v zmysle tohto článku definovaná ako pevná konštrukcia, špeciálne usporiadaná a vybavená na výrobu chleba, pekárenských výrobkov vo všeobecnosti a ostatných potravinových prípravkov na základe múky (s výnimkou cesta), ako aj na pečenie jedál a iných kulinárskych výrobkov pre verejnosť.

8 Dekrét č. 369/1992 (FEK A' 186) prijatý na základe článku 65 zákona č. 2065/1992 stanovuje postup a podklady potrebné na udelenie predchádzajúceho povolenia a upresňuje podmienky, ktorým podlieha balenie výrobkov pekárne. Podľa jeho článku 1 udelenie povolenia na prevádzkovanie pekárne podlieha najmä podmienke, že pekáreň disponuje miestnosťou na miesenie, miestnosťou na pec a vyťahovanie z pece, skladom pevného paliva, miestnosťou na zásobovanie pevným palivom, skladom na múku, priestorom na predaj chleba, šatňou, priestorom na umývanie vybavenia, ako aj toaletami.

Spory vo veci samej a prejudiciálne otázky

9 Dňa 28. februára 2001 ministerstvo rozvoja (odbor podpory priemyslu) vydalo obežník [č. F15 (F17.1)/4430/183], ktorý informoval grécke okresné úrady o tom, že fungovanie pecí určených na pečenie zmrazeného chleba (alebo cesta) podľa postupu „bake-off" v prevádzkach predaja chleba je súčasťou postupu výroby chleba a v dôsledku toho na používanie takýchto pecí musia dotknuté osoby disponovať povolením na prevádzkovanie pekárne podľa účinnej legislatívy.

10 V nadväznosti na tento obežník okresný úrad vykonal inšpekcie v obchodoch s potravinami Alfa Vita Vassilopoulos AE (pôvodne Trofo Super-Markets AE) a Carrefour-Marinopoulos AE žalobcov vo veci samej. Keďže okresný úrad konštatoval predaj chleba, ako aj používanie pecí určených na pečenie mrazeného chleba bez povolenia, dvomi rozhodnutiami vydanými 27. novembra 2001 nariadil ukončenie prevádzkovania týchto pecí na chlieb.

11 Žalobcovia vo veci samej podali pred vnútroštátnym súdom žalobu o zrušenie smerujúcu voči týmto rozhodnutiam, tvrdiac najmä, že vnútroštátna legislatíva, ako ju uplatňuje okresný úrad, predstavuje množstevné obmedzenie zakázané článkom 28 ES a nemôže ju odôvodniť ochrana verejného zdravia alebo spotrebiteľov.

12 Za týchto podmienok sa Dioikitiko Protodikeio Ioanninon rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Predstavuje predchádzajúce povolenie [spomínané v odôvodnení rozhodnutia o položení prejudiciálnej otázky] požadované pre predaj výrobkov ‚bake-off' opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie v zmysle článku 28 ES?

2. V prípade kladnej odpovede sleduje požiadavka predchádzajúceho povolenia, ktorej je podriadený výkon činnosti pekárne, čisto kvalitatívny cieľ v tom zmysle, že stanovuje jednoduché kvalitatívne odlíšenie týkajúce sa charakteristík predávaného chleba (jeho vône, chuti, farby a vzhľadu jeho kôrky) a jeho nutričnej hodnoty (rozsudok z 5. novembra 2002, Komisia/Nemecko, C-325/00, Zb. s. I-9977), alebo má za cieľ chrániť spotrebiteľa a verejné zdravie proti akémukoľvek prípadnému kvalitatívnemu zhoršeniu (rozsudok 3852/2002 Gréckej štátnej rady)?

3. So zreteľom na skutočnosť, že vyššie uvedené obmedzenie sa uplatňuje bez rozlíšenia na všetky výrobky ‚bake-off' tak domáce, ako aj výrobky Spoločenstva, má táto otázka spojitosť s právom Spoločenstva a môže toto obmedzenie priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne ovplyvniť obchod s týmito výrobkami medzi členskými štátmi?"

O prejudiciálnych otázkach

13 Svojimi prejudiciálnymi otázkami, ktoré je potrebné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje predaj výrobkov „bake-off" rovnakým požiadavkám, ako sú požiadavky uplatňované na postup úplnej výroby a predaja tradičného chleba a tradičných pekárenských výrobkov, predstavuje opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie v zmysle článku 28 ES, a v prípade kladnej odpovede, či ju môže odôvodniť snaha zabezpečiť kvalitu predmetných výrobkov alebo ochrana spotrebiteľa alebo verejného zdravia.

14 Na úvod treba pripomenúť, že voľný pohyb tovaru medzi členskými štátmi je základnou zásadou Zmluvy, ktorá nachádza svoje vyjadrenie najmä v zákaze uvedenom v článku 28 ES množstevných obmedzení dovozu medzi členskými štátmi, ako aj v zákaze všetkých opatrení s rovnakým účinkom.

15 Zákaz opatrení s účinkom rovnakým, ako sú množstevné obmedzenia, uvedený v článku 28 ES sa týka každého opatrenia, ktoré môže priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne brániť obchodu v rámci Spoločenstva (pozri najmä rozsudky z 11. júla 1974, Dassonville, 8/74, Zb. s. 837, bod 5; z 12. marca 1987, Komisia/Nemecko, nazývaný „Zákon o čistote piva", 178/84, Zb. s. 1227, bod 27; z 23. septembra 2003, Komisia/Dánsko, C-192/01, Zb. s. I-9693, bod 39, a z 24. novembra 2005, Schwarz, C-366/04, Zb. s. I-10139, bod 28).

16 Súdny dvor však upresnil, že vnútroštátne opatrenia, ktoré obmedzujú alebo zakazujú určité podmienky predaja, nepredstavujú opatrenia s účinkom rovnakým, ako sú množstevné obmedzenia v zásade zakázané článkom 28 ES, pod podmienkou, že sa uplatňujú na všetky dotknuté podnikateľské subjekty vykonávajúce svoju činnosť na štátnom území a že ovplyvňujú rovnakým spôsobom tak z právneho, ako aj skutkového hľadiska predaj vnútroštátnych výrobkov a výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov (pozri rozsudok z 24. novembra 1993, Keck a Mithouard, C-267/91 a C-268/91, Zb. s. I-6097, bod 16).

17 Vo svojich písomných pripomienkach okresný úrad, ako aj grécka vláda odkazujú na už citovanú judikatúru Keck a Mithouard a tvrdia, že vnútroštátna právna úprava iba upravuje podmienky predaja výrobkov „bake-off" a v dôsledku toho nepatrí do oblasti pôsobnosti článku 28 ES.

18 Ako poznamenal aj generálny advokát v bode 15 svojich návrhov, takúto kvalifikáciu nemožno prijať. V konečnom dôsledku z ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy relevantnej vo veci samej jasne vyplýva, že táto právna úprava má za cieľ upravovať podmienky výroby pekárenských výrobkov, vrátane výrobkov „bake-off".

19 Je nesporné, že hlavnou charakteristikou výrobkov „bake-off" je ich dodanie do miest predaja po tom, čo boli vykonané dôležité etapy prípravy týchto výrobkov. V týchto miestach predaja sa zabezpečí iba krátke rozmrazenie chleba, ako aj jeho ohrev, alebo jeho konečné pečenie. Za týchto okolností vyžadovanie od predajcov výrobkov „bake-off", aby sa podriadili súhrnu predpisov uplatniteľných na tradičnú pekáreň, najmä požiadavke disponovania skladom na múku, miestnosťou na miesenie a skladom na pevné palivo, neberie do úvahy špecifickosť týchto výrobkov a vyvoláva dodatočné náklady, čím sťažuje predaj týchto výrobkov. Táto právna úprava teda predstavuje prekážku dovozu, ktorú nemožno považovať za úpravu podmienok predaja v zmysle už citovaného rozsudku Keck a Mithouard (body 15 a 16).

20 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá predstavuje prekážku voľného pohybu tovaru, môže odôvodniť niektorý z dôvodov verejného záujmu uvedený v článku 30 ES alebo niektorá z imperatívnych požiadaviek chránených judikatúrou Súdneho dvora v prípade, že sa vnútroštátna právna úprava nerozdielne uplatňuje (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. februára 1979, Rewe Zentral, nazývaný „Cassis de Dijon", 120/78, Zb. s. 649, bod 8, a Schwarz, už citovaný, bod 30).

21 Prináleží členským štátom, aby v prípade neexistencie harmonizácie rozhodli o úrovni ochrany zdravia a života ľudí a o požiadavke predchádzajúceho povolenia na uvedenie potravín na trh, a to pri súčasnom zohľadnení požiadavky voľného pohybu tovaru v rámci Spoločenstva (pozri najmä rozsudky zo 14. júla 1983, Sandoz, 174/82, Zb. s. 2445, bod 16, a z 2. decembra 2004, Komisia/Holandsko, C-41/02, Zb. s. I-11375, bod 42).

22 Predsa však na to, aby bola vnútroštátna právna úprava v súlade so zásadou proporcionality, je potrebné preveriť nielen to, či prostriedky, ktoré zavádza, sú spôsobilé uskutočniť sledované ciele, ale tiež či nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie týchto cieľov (rozsudky zo 14. decembra 2004, Komisia/Nemecko, C-463/01, Zb. s. I-11705, bod 78, a Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, Zb. s. I-11763, bod 79).

23 Pokiaľ ide o odôvodnenie cieľa kvality uvádzaného vnútroštátnym súdom, je potrebné konštatovať, že vnútroštátne opatrenie, ktoré predstavuje prekážku voľného pohybu tovaru, nemožno odôvodniť samotným cieľom podpory kvalitných potravín. V skutočnosti na účely odôvodnenia prekážky voľného pohybu tovarov takýto cieľ možno zohľadniť iba vo vzťahu k iným požiadavkám uznaným za imperatívne požiadavky, akými je ochrana spotrebiteľa alebo zdravia.

24 Pokiaľ ide o hľadanie ochrany spotrebiteľov, vnútroštátny súd poznamenáva, že v rámci sporov vo veci samej okresný úrad odkázal na názor znalca z odboru potravinových technológií uvádzajúci, že výrobky „bake-off" navádzajú spotrebiteľov k domnienke, že kupujú čerstvý chlieb alebo podobný výrobok, hoci ide o výrobok nekvalitnejší a bez vitamínov.

25 Predsa však je potrebné konštatovať, že hoci možno legitímne prijať opatrenia smerujúce k predídeniu toho, aby si spotrebitelia zamieňali tradičné pekárenské výrobky s pekárenskými výrobkami typu „bake-off", sporná vnútroštátna právna úprava tak, ako sa uplatňuje, neumožňuje klientele miest predaja rozlíšiť tradičné výrobky od výrobkov „bake-off". Ako poznamenal generálny advokát v bode 62 svojich návrhov, takýto cieľ možno dosiahnuť opatreniami, ktoré menej obmedzujú predaj výrobkov „bake-off", ako sú spôsoby informovania alebo vhodného označovania.

26 Pokiaľ ide o ochranu zdravia, z písomných pripomienok okresného úradu vyplýva, že vnútroštátna právna úprava relevantná vo veci samej smeruje k zabezpečeniu toho, aby boli sanitárne požiadavky rešpektované nielen v priebehu prvého štádia výroby zmrazeného a poloupečeného chleba, ale tiež počas posledného štádia spočívajúceho v konečnom pečení v mieste predaja. Chlieb a podobné výrobky sú citlivé na znehodnotenie a môžu byť kontaminované, najmä hmyzom, vlhkom, kvasinkami, baktériami a vírusmi.

27 Hoci teda vnútroštátna právna úprava relevantná vo veci samej obsahuje ustanovenia smerujúce k zabezpečeniu toho, aby pekárenské výrobky boli vyrábané a predávané v adekvátnych sanitárnych podmienkach, skutočnosťou zostáva, že obsahuje tiež viacero požiadaviek, ktoré v rozsahu, v akom sú spojené s výrobným postupom tradičných pekárenských výrobkov, nie sú vhodné a idú nad rámec toho, čo je potrebné na ochranu verejného zdravia, ak sa uplatňujú na výrobky typu „bake-off", ktoré sú predpečené a v miestach predaja sú iba predmetom rozmrazenia,

ohrevu alebo posledného pečenia. Ako uznali grécke orgány vo svojich pripomienkach, takým je najmä prípad požiadaviek týkajúcich sa existencie skladu na múku alebo miestnosti na miesenie.

28 S prihliadnutím na vyššie uvedené je teda potrebné odpovedať na prejudiciálne otázky, že článok 28 ES sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje predaj výrobkov „bake-off" rovnakým požiadavkám, ako sú požiadavky uplatňované na postup úplnej výroby a predaja tradičného chleba a tradičných pekárenských výrobkov.

O trovách

29 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Článok 28 ES sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje predaj výrobkov „bake-off" rovnakým požiadavkám, ako sú požiadavky uplatňované na postup úplnej výroby a predaja tradičného chleba a tradičných pekárenských výrobkov.

Podpisy