DOMSTOLENS DOM

29. juni 1995 *

I sag C-391/92,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved R. Pellicer, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og M. V. Melgar, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og senere ved H. Van Lier, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og M. V. Melgar, bistået af advokat N. Dontas, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved statens juridiske rådgiver P. Kamarineas, fuldmægtig P. Athanassoulis og fuldmægtig C. Sitara, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Græske Ambassade, 117, Val Sainte Croix,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 30 ved i artikel 10 i ministeriel bekendtgørelse nr. A2/oik.361 af 29. januar 1988 at have foreskrevet, at forarbejdet mælk til spædbørn kun må sælges af apoteker,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene F.A. Schockweiler (refererende dommer), P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann og P. Jann samt dommerne G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og H. Ragnemalm,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. februar 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. april 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. november 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik

har tilsidesat sine forpligtelser efter traktatens artikel 30 ved i artikel 10 i ministeriel bekendtgørelse nr. A2/oik.361 af 29. januar 1988 at have foreskrevet, at forarbejdet mælk til spædbørn kun må sælges af apoteker.

2 I Den Hellenske Republik må forarbejdet mælk til spædbørn ifølge artikel 10 i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. A2/oik.361 af 29. januar 1988 om salg af modermælkserstatninger og tilskudsblandinger kun sælges af apoteker, bortset fra i kommuner, hvor der ikke findes nogen apoteker, idet varerne i så fald kan sælges af andre forretninger.

3 Efter i april 1988 at have modtaget en klage fra Den Græske Sammenslutning for Levnedsmidler til Børn fandt Kommissionen, at de førnævnte græske regler måtte anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt efter traktatens artikel 30, og som var mere vidtgående end nødvendigt for at opfylde de tilstræbte mål vedrørende beskyttelse af spædbørns sundhed og fremme af amning. Følgelig tilsendte Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 den græske regering en åbningsskrivelse af 10. august 1989, hvori den opfordrede regeringen til inden udgangen af en måned at fremsende sine bemærkninger om det foreholdte traktatbrud.

4 I sin skrivelse af 5. marts 1990 svarede den græske regering, at bestemmelsen om, at spædbørnsmælk kun må sælges af apoteker, ikke berørte indførslen af disse produkter fra andre medlemsstater og derfor ikke var en foranstaltning med tilsvarende virkning efter traktatens artikel 30. I øvrigt var denne foranstaltning efter regeringens opfattelse berettiget i henhold til EØF-traktatens artikel 36, da den var nødvendig og egnet til beskyttelse af spædbørns sundhed de første fem kritiske måneder af deres liv.

5 Da Kommissionen fandt, at de græske regler udgjorde en alvorlig hindring for de frie varebevægelser inden for Fællesskabet og ikke var begrundet i hensynet til beskyttelse af sundheden ifølge traktatens artikel 36, fremsatte den en begrundet

udtalelse den 28. oktober 1991 i henhold til traktatens artikel 169. I udtalelsen anførte Kommissionen, at Den Hellenske Republik havde tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den efter traktatens artikel 30, ved kun at tillade salg af forarbejdet mælk til spædbørn fra apoteker, og opfordrede Den Hellenske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter dens meddelelse.

6 Da den græske regering ikke har besvaret den begrundede udtalelse eller ændret de af Kommissionen påtalte regler, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

7 Til støtte for sin påstand har Kommissionen gjort gældende, at en national ordning, hvorefter en bestemt varegruppe principielt kun må sælges af apoteker, er en foranstaltning med tilsvarende virkning, som er forbudt efter traktatens artikel 30, da forbuddet mod bestemte former for salg indebærer en kanalisering af distributionen og derfor er egnet til, det være sig blot indirekte, at hindre samhandelen inden for Fællesskabet med de pågældende produkter. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen anført, at de omtvistede regler ikke var begrænset til et forbud mod bestemte former for salg, som omhandlet i dommen af 24. november 1993 i de forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard (Sml. I, s. 6097), men havde restriktive virkninger for samhandelen, da de gjorde det vanskeligere at importere de pågældende varer fra andre medlemsstater eller fordyrede dem. Hvis disse varer nemlig kunne sælges i supermarkederne, ville prisen på dem falde, hvilket ville fremme efterspørgslen og dermed forøge indførslernes omfang.

8 Den græske regering bestrider, at reglerne udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning efter traktatens artikel 30. Efter regeringens opfattelse medfører den af Kommissionen anfægtede foranstaltning blot en begrænsning af de erhvervsdrivendes frie erhvervsudøvelse og opfylder de betingelser, som Domstolen har fastsat i førnævnte dom i Keck og Mithouard-sagen for, at en foranstaltning ikke er omfattet af traktatens artikel 30. I øvrigt anfører regeringen, at den omtvistede foranstaltning hverken har medført en nedgang i forbruget af spædbørnsmælk i løbet af

det første år efter, at den blev indført, i forhold til året før, eller en forhøjelse af priserne på de pågældende varer, ligesom den ikke har medført nogen vanskeligheder for forbrugerne med at skaffe sig de pågældende varer.

9 Ifølge traktatens artikel 30 er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne.

10 Efter fast retspraksis udgør enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Fællesskabet, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).

11 En national ordning, hvorefter forarbejdet mælk til spædbørn kun må sælges af apoteker, har ikke til formål at regulere samhandelen med varer mellem medlemsstaterne.

12 Ganske vist kan en sådan ordning begrænse salgsmængden og dermed størrelsen af salget af forarbejdet mælk til spædbørn, som hidrører fra de øvrige medlemsstater, idet ordningen udelukker andre erhvervsdrivende end apotekere fra adgangen til at handle med disse varer. Spørgsmålet er imidlertid, om muligheden herfor i sig selv er tilstrækkelig til, at ordningen må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i traktatens artikel 30's forstand.

13 Herom bemærkes, at det forhold, at nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, bringes i anvendelse på varer fra andre medlemsstater, ikke kan antages direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne i Dassonville-dommens forstand, forudsat at sådanne nationale bestemmelser finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, som udøver virksomhed i indlandet, og forudsat at bestemmelserne såvel

retligt som faktisk påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde. Når disse betingelser er opfyldt, kan anvendelsen af sådanne bestemmelser på salg af varer fra en anden medlemsstat, som opfylder de af den anden medlemsstat fastsatte regler, ikke antages at forhindre, at varerne får adgang til markedet, eller at medføre større ulemper i så henseende end for indenlandsk fremstillede varer. Sådanne bestemmelser falder derfor uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 30 (jf. navnlig førnævnte dom i sagen Keck og Mithouard, præmis 16 og 17, dom af 15.12.1993, sag C-292/92, Hünermund m.fl., Sml. I, s. 6787, præmis 21, og af 9.2.1995, sag C-412/93, Société d'importation Édouard Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 21).

14 Det må konstateres, at disse betingelser er opfyldt for så vidt angår den græske ordning, som Kommissionen anfægter under sagen.

15 Denne ordning, som medfører en begrænsning af de pågældende erhvervsdrivendes frie erhvervsudøvelse, uden at ordningen angår selve varernes kendetegn, vedrører bestemte former for salg af visse varer, idet den forbyder, at forarbejdet mælk til spædbørn sælges af andre end apoteker, og dermed generelt fastlægger de salgssteder, hvorfra disse produkter kan afsættes.

16 Desuden påvirker den af Kommissionen påtalte ordning — som finder anvendelse på samtlige erhvervsdrivende, der udøver deres virksomhed i indlandet, og anvendes uden forskel efter produkternes oprindelse — ikke afsætningen af produkter fra andre medlemsstater på anden måde end de indenlandske produkter.

17 Den omstændighed, at Den Hellenske Republik ikke selv, som anført af Kommissionen, fremstiller forarbejdet mælk til spædbørn, kan herved ikke føre til et andet resultat. Anvendeligheden af traktatens artikel 30 på en generel, national offentlig

foranstaltning til regulering af handelen, som omfatter alle de regulerede produkter uden hensyn til deres oprindelse, må nemlig ikke gøres afhængig af en sådan faktisk omstændighed, som er rent tilfældig, og som kan ændre sig med tiden. Såfremt man gjorde dette, ville det nemlig have den urimelige konsekvens, at en og samme ordning i nogle medlemsstater ville være omfattet af artikel 30, men falde uden for bestemmelsen i andre medlemsstater.

18 Resultatet vil alene blive et andet, såfremt det fremgik, at den omtvistede ordning beskytter indenlandske produkter, som er lignende produkter som den forarbejdede mælk til spædbørn fra andre medlemsstater, eller som er i konkurrence med denne slags mælk.

19 Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at dette er tilfældet i den foreliggende sag.

20 Af det anførte følger, at de regler for de pågældende produkter, der er indeholdt i den græske ordning, som Kommissionen anfægter under sagen, alene indebærer en begrænsning af de steder, hvorfra de omhandlede produkter sælges, uden at ordningen derved hindrer adgangen til markedet for produkter fra de øvrige medlemsstater eller stiller disse produkter specielt ringere.

21 Den græske ordning, hvorefter forarbejdet mælk til spædbørn principielt kun må sælges fra apoteker, er derfor ikke omfattet af traktatens artikel 30, hvorfor Kommissionen ikke kan gives medhold.

Sagens omkostninger

22 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den Hellenske Republik frifindes.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Gulmann Jann Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Edward Puissochet Hirsch Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. juni 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident