DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

6. oktober 2011 *

I sag C-381/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Østrig) ved afgørelse af 22. juli 2010, indgået til Domstolen den 29. juli 2010, i sagen:

Astrid Preissl KEG

mod

Landeshauptmann von Wien,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Schiemann, og dommerne A. Prechal (referererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved B. Schima og A. Marcoulli, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bilag II, kapitel I, punkt 4, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne (EUT L 139, s. 1, og berigtigelse EUT L 226, s. 3, herefter »forordningen«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Astrid Preissl KEG og Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien) vedrørende en afgørelse om installation af en håndvask på personaletoiletterne i en virksomhed, der ledes af sagsøgeren i hovedsagen, og som forhandler fødevarer.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Syvende betragtning til forordningen lyder som følger:

»Hovedformålet med de nye almindelige og særlige hygiejnebestemmelser er at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau med hensyn til fødevaresikkerhed.«

4 Forordningens artikel 1, med overskriften »Anvendelsesområde«, fastsætter i stk. 1:

»1. Ved denne forordning fastsættes der generelle hygiejnebestemmelser for fødevarer gældende for ledere af fødevarevirksomheder, idet der særlig tages hensyn til følgende principper:

a) Det primære ansvar for fødevaresikkerheden påhviler fortsat lederen af fødevarevirksomheden.

[…]

d) Generel gennemførelse af procedurer, der bygger på HACCP-principperne [principperne om risikoanalyse og kritiske kontrolpunkter], bør sammen med anvendelsen af god hygiejnepraksis øge virksomhedsledernes ansvar.

[…]«

5 Forordningens artikel 2, stk. 3, bestemmer:

»I bilagene betyder udtrykkene »om nødvendigt«, »hvis det er relevant«, »passende« og »tilstrækkeligt« henholdsvis, hvor det er nødvendigt, relevant eller passende for eller tilstrækkeligt til at opfylde forordningens mål.«

6 Forordningens artikel 4, med overskriften »Almindelige og særlige hygiejnebestemmelser«, fastsætter i stk. 2:

»Ledere af fødevarevirksomheder, der udfører et led i produktionen, forarbejdningen og distributionen af fødevarer efter de led, som stk. 1 finder anvendelse på, skal overholde de almindelige hygiejnebestemmelser i bilag II […]«

7 Forordningens artikel 5, med overskriften »Risikoanalyse og kritiske kontrolpunkter«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Ledere af fødevarevirksomheder skal indføre, iværksætte og følge en fast procedure eller faste procedurer, der er baseret på HACCP-principperne.

2. HACCP-principperne i stk. 1 går ud på følgende:

a) identificere risici, som skal forebygges, fjernes eller reduceres til et acceptabelt niveau

[…]«

8 I forordningens bilag II, med overskriften »Almindelige hygiejnebestemmelser for alle ledere af fødevarevirksomheder (undtagen når bilag I finder anvendelse)«, indeholder kapitel I, med overskriften »Almindelige bestemmelser for fødevarelokaler (undtagen de i kapitel III nævnte)«, et punkt 4 med følgende ordlyd:

»Der skal være et tilstrækkeligt antal håndvaske, der er hensigtsmæssigt placeret og specielt beregnet til håndvask. Håndvaskene skal være forsynet med rindende varmt og koldt vand og faciliteter til hygiejnisk vask og tørring af hænderne. Der skal om nødvendigt være separate faciliteter til vask af fødevarer.«

Nationale bestemmelser

9 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Landeshauptmann ifølge § 39, stk. 1, nr. 13), i Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I, 13/2006 (østrigsk lov om fødevaresikkerhed og forbrugerbeskyttelse), når der er konstateret overtrædelse af de retsregler, der finder anvendelse på fødevarer, træffer de nødvendige foranstaltninger set i forhold til overtrædelsens art og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet med henblik på at afhjælpe en mangel eller begrænse en risiko, hvorved Landeshauptmann i givet fald fastsætter en rimelig frist og de nødvendige krav og betingelser. Disse foranstaltninger kan vedrøre bl.a. udførelsen af bygningsmæssige, tekniske eller installationsmæssige forbedringer. Omkostningerne til disse foranstaltninger betales af virksomheden.

10 I henhold til nævnte lovs § 90, stk. 3, nr. 1), begår enhver, der overtræder lovens §§ 96 og 97, en administrativ overtrædelse, der af retskredsens forvaltningsmyndighed straffes med bøde på indtil 20 000 EUR, men som ved gentagne overtrædelser kan nå op på 40 000 EUR, og, hvis denne bøde ikke betales, en forvandlingsstraf af fængsel på indtil seks uger.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Ved afgørelse af 10. marts 2010 meddelte Landeshauptmann von Wien sagsøgeren i hovedsagen et påbud om, at der på personaletoilettet i dennes virksomhed skulle installeres en håndvask, der var forsynet med rindende varmt og koldt vand, en sæbeautomat og en papirautomat til hygiejnisk tørring af hænderne. Det blev endvidere påbudt, at vandhanerne ikke måtte være håndbetjente.

12 Under et søgsmål til prøvelse af denne afgørelse har den forelæggende ret set bort fra de østrigske myndigheders fortolkning, hvorefter alene en håndvask, der er installeret på toilettet, er at anse for en håndvask som omhandlet i forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4. Ifølge den forelæggende ret indgår en sådan yderligere betingelse ikke i denne bestemmelses tekst.

13 Retten har imidlertid præciseret, at denne vurdering ikke i det foreliggende tilfælde er tilstrækkelig til, at den kan træffe afgørelse i forhold til hele den tvist, der er forelagt den, idet den endvidere som klageinstans selv skal undersøge, om de i hovedsagen omhandlede installationer opfylder kravene i det nævnte punkt 4.

14 I den henseende har den forelæggende ret bemærket, at der i den pågældende virksomhed, der udgøres af en café, som næsten ikke serverer restaurationsmad, bortset fra toasts, er installeret en køkkenvask med varmtvandshane, der til enhver tid kan benyttes til at vaske hænder i, men som også benyttes til afvaskning af service. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om denne køkkenvask opfylder kravene i forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4.

15 Den forelæggende ret har præciseret, at idet der stort set ikke forarbejdes friske fødevarer i den virksomhed, der ledes af sagsøgeren i hovedsagen, må det antages, at kravet i det sidste punktum i nævnte punkt 4 ikke finder anvendelse i en sådan situation.

16 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om begrebet »håndvask« som omhandlet i forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, refererer til enhver installation, der har rindende varmt vand, som gør det muligt at vaske hænder, eller om bestemmelsen, når det tages i betragtning, at den tyske version af samme punkt 4 indeholder begrebet »Handwaschbecken« (håndvask), stiller krav om, at håndvasken udelukkende skal være bestemt til vask af hænder. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om det nævnte punkt gør det muligt at stille krav om, at en håndvask og en facilitet til tørring af hænderne fungerer uden berøring med hænderne.

17 Henset til, at afgørelsen af den verserende tvist kræver fortolkning af det nævnte punkt 4, har Unabhängiger Verwaltungssenat Wien besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal kravet i kapitel I, punkt 4, i [forordningens] bilag II, hvorefter der »skal være et tilstrækkeligt antal håndvaske, der er [...] forsynet med rindende varmt og koldt vand«, fortolkes således, at begrebet »Handwaschbecken« (»håndvaske«) i den tyske sprogversion omfatter samtlige indretninger (med varmtvandsforsyning), der kan benyttes til vask af hænder, eller omfatter begrebet »håndvask« alene en vask, der udelukkende benyttes til vask af hænder?

2) Efter hvilke kriterier skal det afgøres, om hygiejnekravene i kapitel I, punkt 4, i [forordningens] bilag II, eksempelvis passagen om, at der skal være »faciliteter til hygiejnisk vask og tørring af hænderne«, er opfyldt? Skal bestemmelsen i bilaget f.eks. fortolkes således, at et håndtørreapparat eller en vandhane kun opfylder hygiejnekravene [i denne bestemmelse], såfremt håndtørreapparatet eller vandhanen kan benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre det pågældende håndtørreapparat eller den pågældende vandhane med hænderne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

18 Med disse spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen indebærer, at en håndvask i denne bestemmelses forstand udelukkende skal være bestemt til vask af hænder, og at vandhanen og håndtørreapparatet skal kunne benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre dem med hænderne.

19 I denne henseende bemærkes, at det nævnte punkt 4 indeholder en generel regel om hygiejne, som de fødevarevirksomheder, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 2, skal overholde i henhold til samme bestemmelse.

20 Samme punkt 4, sammenholdt med forordningens artikel 4, stk. 2, forpligter således de nævnte virksomhedsledere til at overholde visse bestemte krav vedrørende forefindelse af og udstyr til håndvaske i dens virksomhed.

21 I denne henseende må det for det første fastslås, at selve ordlyden af forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, ikke gør det muligt at konkludere, at en håndvask i denne bestemmelses forstand udelukkende skal være bestemt til vask af hænder, og at vandhanen og håndtørreapparatet skal kunne benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre dem med hænderne.

22 Det sidste punktum i det nævnte punkt 4 fastsætter, at »[d]er […] om nødvendigt [skal] være separate faciliteter til vask af fødevarer«. Denne sætning har, således som den tjekkiske regering og Europa-Kommissionen med rette har anført, alene betydning, hvis håndvaskene som omhandlet i den nævnte bestemmelse ikke udelukkende er beregnet til vask af hænder, men ligeledes kan benyttes til vask af fødevarer.

23 Således som det imidlertid fremgår af definitionen i forordningens artikel 2, stk. 3, skal udtrykket »om nødvendigt« forstås som »hvor det er nødvendigt […] for […] at opfylde forordningens mål«, og kan derfor ikke forstås således, at det altid er nødvendigt at have en facilitet til rådighed, der udelukkende tjener til vask af hænder, når der forefindes en facilitet til vask af fødevarer, således som Irland bl.a. har anført.

24 Det følger heraf, at udtrykket »Handwaschbecken«, der er anvendt i den tyske version af teksten i punkt 4, og som den forelæggende ret henviser til i sit første spørgsmål — et udtryk, der, til forskel fra den terminologi, der er anvendt i andre sprogversioner af bestemmelsen, indeholder en udtrykkelig henvisning til vask af hænder — ikke i forbindelse med det nævnte punkt betragtet i sin helhed kan fortolkes således, at det angiver en facilitet, der nødvendigvis udelukkende skal være bestemt til vask af hænder.

25 Således som den tjekkiske regering og Kommissionen med rette har gjort gældende, kræver ordlyden af forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, endvidere ikke, at vandhanen og håndtørreapparatet skal kunne benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre dem med hænderne. Navnlig kan udtrykket »hygiejnisk«, der anvendes i nævnte bestemmelse, ikke medføre en generalisering af et sådant krav, uafhængigt af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde.

26 For det andet hvad angår den mere overordnede sammenhæng, hvori dette punkt 4 indgår, og som ligeledes skal tages i betragtning i forbindelse med dets fortolkning (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-116/10, Feltgen og Bacino Charter Company, Sml. I, s. 14187, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis), skal der tages hensyn til forordningens artikel 5, således som den tjekkiske regering og Kommissionen med rette har gjort gældende.

27 I henhold til nævnte artikel 5, stk. 1, skal ledere af fødevarevirksomheder indføre, iværksætte og følge en fast procedure eller faste procedurer, der er baseret på HACCP-principperne. Blandt disse principper indgår det i forordningens artikel 5, stk. 2, litra a), omhandlede, der stiller krav om at identificere risici, som skal forebygges, fjernes eller reduceres til et acceptabelt niveau.

28 Således som det bl.a. fremgår af forordningens artikel 1, stk. 1, litra a) og d), udtrykker forpligtelsen i artikel 5, stk. 1, EU-lovgivers formål om at tillægge lederne af fødevarevirksomhederne det primære ansvar for fødevaresikkerheden.

29 I denne henseende bemærkes, at yderligere krav i forhold til dem, der udtrykkeligt fremgår af forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, ganske vist i givet fald kan finde anvendelse med henblik på at opnå det væsentligste formål, som nævnte lovgiver forfulgte med vedtagelsen af forordningen, således som dette fremgår af dennes syvende betragtning, og som er »at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau med hensyn til fødevaresikkerhed«.

30 Når der imidlertid tages hensyn til det formål, som denne lovgiver forfulgte med indsættelsen af artikel 5 i forordningen, som beskrevet i denne doms præmis 28, må det fastslås, at lignende yderligere krav i givet fald må være resultatet af anvendelsen af denne artikel i et konkret tilfælde under hensyntagen til sagens særlige omstændigheder, snarere end af en generel anvendelse — og uden at tage hensyn til omstændighederne — af forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4.

31 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at forordningens bilag II, kapitel I, punkt 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke indebærer, at en håndvask i denne bestemmelses forstand udelukkende skal være bestemt til vask af hænder, eller at vandhanen og håndtørreapparatet skal kunne benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre dem med hænderne.

Sagens omkostninger

32 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Bilag II, kapitel I, punkt 4, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke indebærer, at en håndvask i denne bestemmelses forstand udelukkende skal være bestemt til vask af hænder, eller at vandhanen og håndtørreapparatet skal kunne benyttes, uden at det er nødvendigt at berøre dem med hænderne.

Underskrifter