DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

6. oktober 2011 *

I sag C-382/10,

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:

Erich Albrecht,

Thomas Neumann,

Van-Ly Sundara,

Alexander Svoboda,

Stefan Toth

mod

Landeshauptmann von Wien,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

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

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Erich Albrecht, Thomas Neumann, Van-Ly Sundara, Alexander Svoboda og Stefan Toth, ved Rechtsanwälte A. Natterer og M. Kraus

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

— den nederlandske regering ved C. Wissels, 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 IX, punkt 3, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne (EUT L 139, s. 1, og berigtigelse i EUT L 226, s. 3, herefter »forordningen«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem på den ene side Erich Albrecht, Thomas Neumann, Van-Ly Sundara, Alexander Svoboda og Stefan Toth og på den anden side Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien) vedrørende afgørelser om indretning af selvbetjeningsmontrer til brug for håndkøbssalg af bagværk og konditorvarer.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 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.

[…]«

4 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 […]«

5 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

[…]«

6 I forordningens bilag II, med overskriften »Almindelige hygiejnebestemmelser for alle ledere af fødevarevirksomheder (undtagen når bilag I finder anvendelse)«, indeholder kapitel IX, med overskriften »Fødevarebestemmelser«, et punkt 3 med følgende ordlyd:

»I alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled skal fødevarer beskyttes mod kontaminering, som kan gøre dem uegnede til konsum, sundhedsfarlige eller kontaminerede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at blive konsumeret i den tilstand.«

Nationale bestemmelser

7 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.

8 I henhold til den 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.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Der verserer flere søgsmål for den forelæggende ret indbragt af virksomhedsledere, der sælger bagværk og konditorvarer på franchisebasis. De kompetente myndigheder har meddelt disse virksomhedsledere påbud om at indrette selvbetjeningsmontrerne til brug for håndkøbssalg af disse varer på en sådan måde, at varerne alene kan tages ud ved tekniske midler som f.eks. en tang eller et skubberedskab, og at det er umuligt at genplacere varerne i montren, når de først er taget ud.

10 Disse krav følger efter administrative kontroller, hvorunder det er blevet konstateret, at der i de i hovedsagen omhandlede virksomheder er opstillet selvbetjeningsmontrer med henblik på håndkøbssalg af bagværk og konditorvarer. Det er blevet fastslået, at lågerne på disse selvbetjeningsmontrer er forsynet med håndtag, der gør det muligt at løfte lågerne med én hånd, mens den anden kan tage fat i varerne med en tang, der stilles til rådighed for kunden. Kunden skal derefter lægge tangen tilbage og lukke låget.

11 Ifølge Landeshauptmann von Wien indebærer disse selvbetjeningsmontrer en risiko for, at kunderne tager varerne og berører dem med hånden og udsætter dem for hosten og nys. Endvidere har denne myndighed understreget den omstændighed, at det pågældende redskab ikke forhindrer kunden i at lægge en vare tilbage i montren. Ifølge den nævnte myndighed kan det forhold, at fødevarerne er udsat for kundernes nysen, forårsage overførsel af bakterier og vira til varerne. Ligeledes kan berøring af fødevarerne med hånden medføre overførsel af bakterier.

12 Sagsøgerne i hovedsagen har for den forelæggende ret gjort gældende, at de pågældende selvbetjeningsmontrer er importeret fra Tyskland, hvor de anvendes i hundredvis eller tusindvis i fødevareforretninger. Hidtil har de tyske myndigheder ikke i ét

eneste tilfælde hævdet, at disse selvbetjeningsmontrer ikke skulle opfylde kravene i bestemmelserne i bl.a. forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3. Sagsøgerne i hovedsagen har ligeledes understreget den omstændighed, at kunderne udtrykkeligt gøres opmærksom på, at de ikke må lægge varerne tilbage i selvbetjeningsmontren.

13 Den forelæggende ret har tilføjet, at det fremgår af ekspertudtalelser fra såvel Tyskland som Østrig, at de nævnte selvbetjeningsmontrer ikke giver hygiejnemæssige problemer.

14 Henset til, at afgørelsen af de verserende tvister kræver fortolkning af forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3, har Unabhängiger Verwaltungssenat Wien besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Efter hvilke kriterier skal det afgøres, om en fødevare er uegnet til konsum som omhandlet i kapitel IX, punkt 3, i [forordningens] bilag II? Foreligger en sådan uegnethed allerede, såfremt en potentiel køber kan berøre eller nyse på en fødevare, der udbydes til salg?

2) Efter hvilke kriterier skal det afgøres, om en fødevare er sundhedsfarlig som omhandlet i kapitel IX, punkt 3, i [forordningens] bilag II? Foreligger en sådan sundhedsfarlighed allerede, såfremt en potentiel køber kan berøre eller nyse på en fødevare, der udbydes til salg?

3) Efter hvilke kriterier skal det afgøres, hvornår der foreligger kontaminering som omhandlet i kapitel IX, punkt 3, i [forordningens] bilag II, hvorefter en bestemt fødevare ikke længere med rimelighed kan betragtes som egnet til at blive konsumeret? Foreligger en sådan kontaminering allerede, såfremt en potentiel køber kan berøre eller nyse på en fødevare, der udbydes til salg?«

Om de præjudicielle spørgsmål

15 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål, der behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3, skal fortolkes således, at den omstændighed, at en potentiel køber, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor der er tale om selvbetjeningsmontrer til håndkøbssalg af bagværk og konditorvarer, teoretisk med hænderne har kunnet berøre fødevarerne, der udbydes til salg, eller nyse på dem, i sig selv gør det muligt at konstatere, at disse fødevarer ikke har været beskyttet mod kontaminering, som kan gøre dem uegnede til konsum, sundhedsfarlige eller kontaminerede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at blive konsumeret i den tilstand.

16 I denne henseende bemærkes, at det nævnte punkt 3 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.

17 Samme punkt 3, sammenholdt med forordningens artikel 4, stk. 2, forpligter således de nævnte virksomhedsledere til i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled at beskytte fødevarer mod enhver kontaminering, som kan gøre dem uegnede til konsum, sundhedsfarlige eller kontaminerede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at blive konsumeret i den tilstand.

18 Hvad angår de nævnte bestemmelsers sammenhæng, hvilken i overensstemmelse med fast retspraksis skal tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen af dem (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 sagsøgerne i hovedsagen, den

tjekkiske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen med rette har gjort gældende.

19 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.

20 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.

21 Forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3, skal fortolkes på en måde, så denne forordnings artikel 5 ikke fratages sin effektive virkning.

22 Det følger heraf, at det i en situation såsom den, der foreligger i hovedsagen, hvor det ikke fremgår, at de kompetente myndigheder har konstateret en faktisk kontamination, ikke kan fastslås, at lederne af de berørte fødevarevirksomheder har tilsidesat nævnte punkt 3, alene på grundlag af en konstatering af, at en potentiel køber teoretisk med hænderne har kunnet berøre fødevarerne, der udbydes til salg, eller nyse på dem, uden at der tages hensyn til de foranstaltninger, som disse virksomhedsledere har truffet i henhold til forordningens artikel 5 med henblik på at forebygge, fjerne eller reducere til et acceptabelt niveau den risiko, som en kontaminering som omhandlet i forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3, kan udgøre, og uden at konstatere, at

de i den henseende trufne foranstaltninger, under hensyntagen til alle forhåndenværende relevante oplysninger, har været utilstrækkelige.

23 I sidstnævnte henseende kan det bl.a. ikke fastslås, at foranstaltningerne er utilstrækkelige, uden at der tages behørigt hensyn til de eventuelle ekspertudtalelser, som disse samme virksomhedsledere har fremlagt for at godtgøre, at sådanne selvbetjeningsmontrer til brug for håndkøbssalg ikke giver problemer af hygiejnemæssig karakter.

24 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at forordningens bilag II, kapitel IX, punkt 3, skal fortolkes således, at den omstændighed, at en potentiel køber, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor der er tale om selvbetjeningsmontrer til håndkøbssalg af bagværk og konditorvarer, teoretisk med hænderne har kunnet berøre fødevarerne, der udbydes til salg, eller nyse på dem, ikke i sig selv gør det muligt at konstatere, at disse fødevarer ikke har været beskyttet mod kontaminering, som kan gøre dem uegnede til konsum, sundhedsfarlige eller kontaminerede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at blive konsumeret i den tilstand.

Sagens omkostninger

25 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 IX, punkt 3, til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne skal fortolkes således, at den omstændighed, at en potentiel køber, under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, hvor der er tale om selvbetjeningsmontrer til håndkøbssalg af bagværk og konditorvarer, teoretisk med hænderne har kunnet berøre fødevarerne, der udbydes til salg, eller nyse på dem, ikke i sig selv gør det muligt at konstatere, at disse fødevarer ikke har været beskyttet mod kontaminering, som kan gøre dem uegnede til konsum, sundhedsfarlige eller kontaminerede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at blive konsumeret i den tilstand.

Underskrifter