DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 6 oktober 2011 *

I mål C-382/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Österrike) genom beslut av den 22 juli 2010, som inkom till domstolen den 29 juli 2010, i målet

Erich Albrecht,

Thomas Neumann,

Van-Ly Sundara,

Alexander Svoboda,

Stefan Toth

mot

Landeshauptmann von Wien,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Schiemann samt domarna A. Prechal (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 juni 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom C. Wissels, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom B. Schima och A. Marcoulli, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien (EUT L 139, s. 1, och rättelse i EUT L 226, s. 3) (nedan kallad förordningen).

2 Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Erich Albrecht, Thomas Neumann, Van-Ly Sundara, Alexander Svoboda och Stefan Toth och å andra sidan Landeshauptmann von Wien (regeringschefen i delstaten Wien) angående beslut om inrättande av behållare för självbetjäningsförsäljning av bageri- och konditoriprodukter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

3 Artikel 1 i förordningen har rubriken ”Räckvidd”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs allmänna hygienregler för livsmedelsföretagare, särskilt med hänsyn till följande principer:

a) Det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten ligger hos livsmedelsföretagarna.

…

d) Allmänt genomförande av förfaranden som bygger på HACCP-principerna [principerna om faroanalys och kritiska styrpunkter] som tillsammans med iakttagandet av god hygienpraxis bör befästa det ansvar som vilar på livsmedelsföretagarna.

…”

4 Artikel 4 i förordningen har rubriken ”Allmänna och särskilda hygienkrav”. I artikel 4.2 föreskrivs följande:

”Livsmedelsföretagare som bedriver verksamhet i ett led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel som ligger efter de led för vilka punkt 1 är tillämplig skall uppfylla de allmänna hygienkraven i bilaga II …”

5 Artikel 5 i förordningen har rubriken ”Faroanalys och kritiska styrpunkter”. I artikel 5.1 och 5.2 föreskrivs följande:

”1. Livsmedelsföretagare skall inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden, grundade på HACCP-principerna.

2. HACCP-principerna enligt punkt 1 utgörs av följande:

a) Att identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå.

…”

6 Bilaga II till förordningen har rubriken ”Allmänna hygienregler för alla livsmedelsföretagare (utom när bilaga I är tillämplig)”. Kapitel IX i bilaga II har rubriken ”Bestämmelser om livsmedelsprodukter”. Punkt 3 i kapitel IX i bilaga II har följande lydelse:

”Livsmedel skall i alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan skyddas mot kontaminering som kan göra livsmedlen otjänliga, skadliga för hälsan eller kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig.”

Den nationella lagstiftningen

7 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Landeshauptmann, enligt 39 § punkt 1 moment 13 i lagen om livsmedelssäkerhet och konsumentskydd (Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. 2006 I, 13/2006), ska vidta nödvändiga åtgärder när överträdelser mot rättsregler som är tillämpliga på livsmedel har konstaterats. Dessa åtgärder ska vidtas i enlighet med överträdelsens art och med beaktande av proportionalitetsprincipen, för att åtgärda brister eller minska risker. Samtidigt ska en relevant frist fastställas i förekommande fall, liksom oundgängliga krav eller villkor. Dessa åtgärder kan avse bland annat arkitektoniska och tekniska förbättringar och förbättring av installationer. Företagaren ska bära kostnaderna för dessa åtgärder.

8 Enligt 90 § punkt 3 moment 1 i den ovannämnda lagen begår den som överträder 96 § och 97 § i denna lag en administrativ överträdelse, mot vilken den administrativa distriktsmyndigheten ska vidta sanktionsåtgärder. Dessa utgörs av böter som kan uppgå till 20 000 euro och som kan uppgå till 40 000 euro vid en upprepad överträdelse. Om böterna inte erläggs, kan de förvandlas till fängelsestraff på upp till sex veckor.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Franchiseinnehavare som säljer bageri- och konditoriprodukter har väckt talan i flera mål vid den hänskjutande domstolen. De behöriga myndigheterna hade ålagt dessa företagare att inrätta behållare för saluföring av dessa produkter genom självbetjäning på sådant sätt att produkterna kan nås endast med hjälp av tekniska hjälpmedel, såsom tänger eller en skjutanordning, och så att det är omöjligt att lägga tillbaka produkten sedan den väl har tagits ut ur behållaren.

10 Dessa åligganden föregicks av myndighetskontroller vid vilka det konstaterades att behållare för självbetjäning av bageri- och konditoriprodukter hade installerats i livsmedelsbutikerna i fråga. Enligt dessa kontroller är behållarnas lock försedda med handtag som gör det möjligt att öppna locket med den ena handen och med den andra handen ta produkterna med en tång som ligger beredd att användas. Därefter ska tången läggas tillbaka och locket stängas.

11 Landeshauptmann von Wien ansåg att behållarna för självbetjäning har nackdelen att kunderna kan ta och röra vid varorna med bara handen samt hosta eller nysa på dem. Den ovannämnda myndigheten betonade att den aktuella anordningen inte hindrar kunderna från att lägga tillbaka en vara i behållaren. Den omständigheten att livsmedlen exponeras för kundernas nysningar kan enligt denna myndighet medföra att bakterier och virus överförs till livsmedlen. Vidare kan olika bakterier överföras genom att kunderna tar i livsmedlen med bara händerna.

12 Vid den hänskjutande domstolen har klagandena hävdat att de ifrågavarande behållarna har importerats från Tyskland, där hundratals eller tusentals sådana behållare används i livsmedelshandeln. De tyska myndigheterna har hittills inte ansett att dessa

behållare inte uppfyller kraven i bland annat punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen. Klagandena har vidare betonat att kunderna uttryckligen uppmanas att inte lägga tillbaka varorna i behållarna.

13 Den hänskjutande domstolen har tillagt att det framgår av expertutlåtanden från Tyskland och Österrike att de ovannämnda behållarna inte ger upphov till några hygienproblem.

14 Unabhängiger Verwaltungssenat Wien anser att det krävs en tolkning av punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen för att avgöra målen och har därför beslutat att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Vilka kriterier ska användas för att slå fast att livsmedel är otjänliga i den mening som avses i punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till [förordningen]? Är de otjänliga redan av den anledningen att en potentiell köpare kunnat vidröra eller nysa på de salufördа livsmedlen?

2) Vilka kriterier ska användas för att slå fast att livsmedel är skadliga för hälsan i den mening som avses i punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till [förordningen]? Är de skadliga för hälsan redan av den anledningen att en potentiell köpare kunnat vidröra eller nysa på de salufördа livsmedlen?

3) Vilka kriterier ska användas för att slå fast att livsmedel är kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig i den mening som avses i punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till [förordningen]? Är de kontaminerade redan av den anledningen att en potentiell köpare kunnat vidröra eller nysa på de salufördа livsmedlen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

15 EU-domstolen kommer att pröva de tre frågorna tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen ska tolkas så, att den omständigheten att en potentiell köpare – när det är fråga om behållare för självbetjäningsförsäljning av bageri- och konditoriprodukter under sådana omständigheter som i det nationella målet – teoretiskt kunnat röra vid de saluförda livsmedlen med bara handen eller nysa på dem i sig kan anses innebära att dessa livsmedel inte har skyddats mot kontaminering som kan göra dem otjänliga, skadliga för hälsan eller kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig.

16 I punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen föreskrivs en allmän hygienregel som de livsmedelsföretagare som avses i artikel 4.2 i förordningen enligt samma bestämmelse är skyldiga att följa.

17 Enligt punkt 3, jämförd med artikel 4.2 i förordningen, är dessa företagare således skyldiga att, i alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan, skydda livsmedlen mot kontaminering som kan göra dem otjänliga, skadliga för hälsan eller kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig.

18 Beträffande det sammanhang som dessa bestämmelser ingår i och som enligt fast rättspraxis ska beaktas vid tolkningen av dem (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 22 december 2010 i mål C-116/10, Feltgen och Bacino Charter Company, REU 2010, s. I-14187, punkt 12 och där angiven rättspraxis), ska artikel 5 i förordningen

beaktas, i likhet med vad klagandena, den tjeckiska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har anfört.

19 Enligt artikel 5.1 i förordningen ska livsmedelsföretagare inrätta, genomföra och upprätthålla ett eller flera permanenta förfaranden, grundade på HACCP-principerna. En av dessa principer är den som avses i artikel 5.2 a i förordningen, nämligen att identifiera de faror som måste förebyggas, elimineras eller reduceras till en acceptabel nivå.

20 Såsom framgår av bland annat artikel 1.1 a och d i förordningen, uttrycker den skyldighet som föreskrivs i artikel 5.1 i förordningen unionslagstiftarens syfte att tillskriva livsmedelsföretagarna det primära ansvaret för livsmedelssäkerheten.

21 Punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen ska emellertid tolkas på ett sådant sätt att den ändamålsenliga verkan med artikel 5 i förordningen inte går förlorad.

22 Under sådana förhållanden som i målet vid den hänskjutande domstolen – där det inte framgår att de behöriga myndigheterna har konstaterat någon verklig kontaminering – kan livsmedelsföretagarna följaktligen inte anses ha åsidosatt punkt 3 redan av den anledningen att en potentiell köpare teoretiskt kunnat röra vid de salufördа livsmedlen med bara handen eller nysa på dem, utan att man beaktar de åtgärder som livsmedelsföretagarna har vidtagit i enlighet med artikel 5 i förordningen för att förebygga eller eliminera en sådan fara för kontaminering som avses i punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen eller för att reducera den till en acceptabel nivå och utan att

det konstaterats att de åtgärder som vidtagits i detta avseende varit otillräckliga med beaktande av samtliga relevanta och tillgängliga uppgifter.

23 I det sistnämnda avseendet kan det bland annat inte anses att dessa åtgärder varit otillräckliga, utan att eventuella expertutlåtanden beaktas som dessa livsmedelsföretagare har ingett för att visa att sådana behållare för självbetjäningsförsäljning inte ger upphov till några hygienproblem.

24 De frågor som ställts ska följaktligen besvaras på följande sätt. Punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till förordningen ska tolkas så, att den omständigheten att en potentiell köpare – när det är fråga om behållare för självbetjäningsförsäljning av bageri- och konditoriprodukter under sådana omständigheter som i det nationella målet – teoretiskt kunnat röra vid de saluförda livsmedlen med bara handen eller nysa på dem inte i sig kan anses innebära att dessa livsmedel inte har skyddats mot kontaminering som kan göra dem otjänliga, skadliga för hälsan eller kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig.

Rättegångskostnader

25 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

Punkt 3 i kapitel IX i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien ska tolkas så, att den omständigheten att en potentiell köpare – när det är fråga om behållare för självbetjäningsförsäljning av bageri- och konditoriprodukter under sådana omständigheter som i det nationella målet – teoretiskt kunnat röra vid de saluförda livsmedlen med bara handen eller nysa på dem inte i sig kan anses innebära att dessa livsmedel inte har skyddats mot kontaminering som kan göra dem otjänliga, skadliga för hälsan eller kontaminerade på ett sådant sätt att de inte rimligen kan konsumeras i det skick i vilket de befinner sig.

Underskrifter