STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
M. POIARESE MADURA
přednesené dne 30. března 2006 [1]

1. Je vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje uvádění zmraženého chleba typu „bake-off" na trh získáním předchozího povolení upraveného právními předpisy týkajícími se provozu pekáren, slučitelná s článkem 28 ES? Takto v podstatě zní otázka, kterou Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (správní soud prvního stupně v Ioannina) (Řecko) pokládá Soudnímu dvoru v obou projednávaných spojených věcech.

I – Právní a skutkový kontext

2. Na základě těchto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce má Soudní dvůr opětovně zaměřit svou pozornost na vývoj judikatury vycházející z rozsudku Keck a Mithouard [2] v oblasti volného pohybu zboží. Z pohledu teorie stojí tento vývoj na pevných základech [3]. Ukázalo se však, že v praxi vyvolává vážné potíže při svém uplatňování. Projednávané věci jsou toho příkladem.

3. Současná řecká právní úprava podmínek zřízení a provozu pekáren chleba a obecněji pekáren má původ v nařízení prezidenta č. 25.8 ze dne 13. září 1934 (FEK A' 309). Toto nařízení upravuje řízení předcházející udělení povolení ke zřízení a provozu pekáren a vymezuje stavební podmínky a podmínky vybavenosti, které musejí být splněny, aby bylo možné toto povolení získat. Tyto podmínky jsou konkrétněji upraveny zákonem č. 726/1977 (FEK A' 316), který pozměňuje a doplňuje platné právní předpisy týkající se pekáren a prodejen chleba. Tento zákon ve svém článku 16 stanoví, že „zřízení pekárny nebo prodejny chleba od nynějška vyžaduje předchozí povolení vydané příslušným prefektem po ověření, zda byly splněny všechny požadavky, které tento zákon ukládá". „Pekárnou" se v souladu s článkem 65 zákona č. 2065/1992 (FEK A' 113) rozumí veškerá „speciálně uspořádaná a zařízená pevná stavba bez ohledu na její kapacitu, určená pro výrobu chleba, pekárenských výrobků obecně a dalších potravinových přípravků z mouky (s výjimkou těstovin), jakož i pro vaření jídel a dalších kulinářských

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993 (C-267/91 a C-268/91, Recueil, s. I-6097).

3 — Viz v tomto ohledu Joliet, R., „La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence", *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1994, s. 145.

výrobků pro veřejnost". Nařízení prezidenta č. 369/1992 (FEK A' 186), které bylo vydáno na základě tohoto ustanovení, stanoví postup a doklady nezbytné pro udělení povolení ke zřízení a provozu pekáren a prodejen chleba a podrobně uvádí podmínky, kterým podléhá balení pekárenských výrobků.

4. Sdělení řeckého ministerstva pro rozvoj přijaté v roce 2001 a oznámené příslušným orgánům upřesňuje, že fungování pecí určených k pečení zmraženého chleba nebo těsta v rámci zařízení prodávajících chléb je součástí výroby chleba. Z toho vyplývá, že pro používání takových pecí musejí mít dotyčné osoby povolení k provozu pekárny. V návaznosti na toto sdělení se Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (správa prefektury Ioannina, dále jen „prefekturní správa") rozhodla provést kontroly v potravinářských supermarketech Trofo Super-Markets AE a Carrefour Marinopoulos AE. Jelikož tato správa konstatovala existenci prodejen chleba a zařízení k pečení zmraženého chleba bez povolení k provozu předepsaného právními předpisy o pekárenství, nařídila dvěma rozhodnutími přijatými dne 27. listopadu 2001 zastavení provozu pecí k pečení chleba umístěných v obou těchto supermarketech.

5. Uvedené podniky podaly k předkládajícímu soudu žaloby na neplatnost proti těmto rozhodnutím. Tyto podniky zejména tvrdí, že vnitrostátní předpisy, jak je uplatňuje řecká správa, představují množstevní omezení dovozu, které je v rozporu se zákazem obsaženým v článku 28 ES. Krom toho upozorňují předkládající soud na skutečnost, že Panhelénská unie výrobců chleba podala Komisi stížnost, v níž se domáhala, aby bylo určeno, že řecké právní předpisy vytvářejí v Řecku nedůvodné překážky dovozu a uvádění tohoto výrobku na trh tím, že vyhrazují prodej chleba typu „bake-off" pekárnám. Je třeba poznamenat, že Komise v návaznosti na tuto stížnost zahájila řízení pro porušení povinnosti na základě článku 226 ES, po jehož skončení zaslala dne 7. července 2004 Řecké republice odůvodněné stanovisko a vyzvala ji, aby již nepodřizovala postup „bake-off" podmínkám obsaženým ve vnitrostátních právních předpisech o pekárenství. V rámci tohoto řízení došlo k předložení věci Soudnímu dvoru [4].

6. Za tohoto stavu Dioikitiko Protodikeio Ioanninon rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje předchozí povolení – uvedené výše v odůvodnění předkládacího

4 — Věc Komise v. Řecko (C-82/05), projednávaná před Soudním dvorem, v níž se konalo společné jednání s projednávanými věcmi.

[rozhodnutí] – požadované pro uvedení výrobků ‚bake-off' na trh opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES?

II – Analýza

A – *Existence omezení dovozu*

7. Podstatou první a třetí předběžné otázky položené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru, které je třeba zkoumat společně, je, zda požadavek na získání předchozího povolení stanoveného k provozu pekárny, jímž členský stát podmiňuje uvádění mraženého chleba typu „bake-off" na trh, představuje množstevní omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 28 ES.

2) V případě kladné odpovědi, sleduje požadavek předchozího povolení, kterému podléhá výkon pekárenské činnosti, čistě kvalitativní cíl v tom smyslu, že stanoví pouhé kvalitativní rozlišení týkající se vlastností chleba uváděného na trh (jeho vůně, chuti, barvy a vzhledu kůrky) a jeho výživné hodnoty [rozsudek ze dne 5. listopadu 2002, Komise v. Německo, C-325/00, Recueil, s. I-9977], nebo má za cíl ochranu spotřebitele a veřejného zdraví proti veškerému případnému kvalitativnímu zhoršení (rozsudek Symvoulio tis Epikrateias 3852/2002)?

8. V judikatuře Soudního dvora lze zcela jistě nalézt dostatek podkladů pro zodpovězení této otázky. Lze však jen stěží popřít skutečnost, že v praxi je uplatňování této judikatury zdrojem nejistoty. Projednávané věci poskytují vhodnou příležitost k vyjasnění stávajícího rámce judikatury.

3) Má tato otázka vztah k právu Společenství a je toto omezení takové povahy, že může přímo, či nepřímo, skutečně, či potenciálně ovlivnit obchod s těmito výrobky mezi členskými státy s přihlédnutím ke skutečnosti, že se výše uvedené omezení použije bez rozlišení na všechny výrobky ‚bake-off', jak tuzemské, tak Společenství?"

1. Klasický přístup

9. Jelikož neexistují společná nebo harmonizovaná pravidla týkající se výroby a uvádění chleba a dalších pekárenských výrobků na trh, je nesporné, že „členským

státům přísluší, aby každý z nich přijal pro své území veškerá pravidla týkající charakteristik složení, výroby a uvádění těchto potravinářských výrobků na trh, za předpokladu, že nepovedou k diskriminaci na úkor dovážených výrobků ani nebudou bránit dovozu výrobků pocházejících z ostatních členských států“ [5]. Tímto se uznává volnost členských států v dané oblasti. Mohou tedy volně stanovit, že uvádění chleba a ostatních pekárenských výrobků na trh podléhá předchozímu povolení, aby tak mohly ověřit dodržování výrobních norem a norem ochrany spotřebitele. Tato pravomoc však nemůže být vykonávána bez omezení. Taková omezení vyplývají zejména z povinnosti dodržovat základní svobody zakotvené ve Smlouvě o ES, mezi něž se řadí volný pohyb zboží. Tato svoboda v souladu s článkem 28 ES zejména zaručuje, že „množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem jsou mezi členskými státy zakázána.“

10. Tradičně se přitom stanoví, že opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení představují veškerá státní opatření způsobilá přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušovat obchod uvnitř Společenství [6].

11. Z judikatury „Cassis de Dijon“ krom toho vyplývá, že při nedostatku harmonizace mohou opatření, která se použijí bez rozlišení na tuzemské výrobky a na výrobky dovezené z jiných členských států, představovat omezení volného pohybu zboží [7]. Ze spisu zcela jasně vyplývá, že požadavek na předchozí povolení, zpochybněný ve věcech v původních řízeních, má povahu opatření použitelného bez rozlišení.

12. Ještě je však nutné si položit otázku, zda takové opatření spadá do kategorie vnitrostátních opatření týkajících se charakteristik výrobku, nebo do kategorie způsobů prodeje. Od rozsudku Keck a Mithouard totiž uplatňování vnitrostátních ustanovení, která omezují nebo zakazují „určité způsoby prodeje“, na výrobky pocházející z jiných členských států uniká zákazu zakotvenému v článku 28 ES, pokud se tato ustanovení „použijí na všechny dotčené hospodářské subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh“ [8].

13. Ani v tomto rozsudku, ani v navazující judikatuře Soudní dvůr neposkytl přesnou

5 — Rozsudek ze dne 14. července 1994, Van der Veldt (C-17/93, Recueil, s. I-3537, bod 10).

6 — Bod 11 rozsudku Keck a Mithouard, uvedeného výše v poznámce pod čarou 2, jehož původ lze nalézt v rozsudku ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837, bod 5).

7 — Rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral (120/78, Recueil, s. 649).

8 — Bod 16 rozsudku Keck a Mithouard, uvedeného výše v poznámce pod čarou 2.

definici pojmu „způsoby prodeje". Ve svých rozhodnutích nicméně postupně vypracoval demonstrativní výčet opatření spadajících do této kategorie [9]. Tuto kvalifikaci tak vyhrazuje právním úpravám týkajícím se zejména podmínek a metod uvádění na trh [10], jakož i časových a místních okolností prodeje zboží [11]. Tato kvalifikace je naproti tomu odepřena právním úpravám, které se sice zdánlivě týkají způsobů prodeje, ve skutečnosti se však dotýkají charakteristik výrobků [12]. Stejně tak článek 28 ES brání právním úpravám, které ukládají předchozí povolení k uvádění výrobků na trh nebo k výkonu hospodářské činnosti a udělení tohoto povolení podmiňují dodržením určitých norem týkajících se charakteristik výrobků [13].

14. Správa žalovaná v původním řízení, jakož i řecká vláda tvrdí, že právní úprava, která podřizuje prodej chleba a pekárenských výrobků předchozímu povolení vyžadovanému k provozu pekáren, je „způsobem prodeje".

15. Podle mého mínění je tato kvalifikace nesprávná. Vnitrostátní právní úprava, která je předmětem původního řízení, se zajisté vztahuje na pekárny a ostatní prodejny chleba. Z posouzení jejích ustanovení nicméně vyplývá, že jejím účelem je stanovit podmínky přípravy a výroby, které tyto výrobky musejí splňovat. Získání povolení k provozu je vázáno na podmínku, že budou dodrženy určité výrobní postupy a že bude umístěno odpovídající zařízení. V případu v původním řízení tak řecké orgány poukazují právě na nedodržení určitých podmínek přípravy výrobků uváděných do prodeje, například že se v dotyčných prostorách má nacházet místnost určená ke hnětení, sklad mouky nebo zařízení na prosévání mouky. Přitom je nesporné, že tyto podmínky jsou součástí výrobního procesu, a týkají se tudíž charakteristik vlastních výrobkům typu „bake-off" určeným k prodeji [14]. Uplatnění dotčených pravidel ve svém důsledku brání prodeji chleba typu „bake-off" v jiných prostorách než v pekárnách, neboť *charakteristikou* tohoto chleba je, že se nejprve dopéká v prodejně. Z toho vyplývá, že pokud jde o podmínky použití sporné právní úpravy na obě projednávané věci, nelze tuto právní

9 — Viz pro dokreslení soupis obsažený v bodě 18 stanoviska generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera k věci Morellato (rozsudek ze dne 18. září 2003, C-416/00, Recueil, s. I-9343) nebo soupis obsažený v bodech 61 a následujících stanoviska generální advokátky Stix-Hackl k věci Deutscher Apotheker-verband (rozsudek ze dne 11. prosince 2003, C-322/01, Recueil, s. I-14887).

10 — Viz rozsudky ze dne 9. února 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Recueil, s. I-179, bod 22), a ze dne 28. října 1999, ARD (C-6/98, Recueil, s. I-7599, bod 46).

11 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 2. června 1994, Tankstation 't Heukske a Boermans (C-401/92 a C-402/92, Recueil, s. I-2199, bod 14), a ze dne 29. června 1995, Komise v. Řecko (C-391/92, Recueil, s. I-1621, bod 15).

12 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 6. července 1995, Mars (C-470/93, Recueil, s. I-1923, bod 13), a ze dne 26. června 1997, Familiapress (C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 11).

13 — Viz rozsudky ze dne 14. července 1998, Aher-Waggon (C-389/96, Recueil, s. I-4473, bod 18), a ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 29).

14 — Soudní dvůr ve svém rozsudku Morellato, uvedeném výše v poznámce pod čarou 9 (bod 32), v tomto smyslu připouští, že výrobky tohoto druhu mohly být dovezeny, ačkoli „proces jejich výroby ještě nebyl ukončen".

úpravu považovat za „způsob prodeje" ve smyslu judikatury Soudního dvora.

16. Tento závěr nemůže být zpochybněn srovnáním, které učinila prefekturní správa a řecká vláda. Rozsudek Gauchard [15], na nějž tyto účastnice řízení odkazují, se týkal povolení k otevření nebo rozšíření obchodních prostor nad určitý rozsah. V této věci se jednalo pouze o uspořádání obchodních prostor. Takováto právní úprava zcela zjevně nemohla vést k úpravě prodávaných výrobků nebo bezprostředně ovlivnit přístup dovážených výrobků na trh. Soudní dvůr krom toho ve svém rozsudku rozhodl, že takováto právní úprava má být v zásadě posuzována pouze z hlediska zásady svobody usazování [16]. V projednávaných věcech se naopak dotčené povolení přímo týká podmínek výroby výrobků určených k prodeji. Přístup zahraničních výrobků tohoto typu na vnitrostátní trh je tedy přímo dotčen. Toto srovnání se proto jeví irelevantní.

17. Tytéž účastnice řízení poukazují na výše uvedený rozsudek Soudního dvora ze dne 29. června 1995, Komise v. Řecko. Tento rozsudek se týkal právní úpravy, která vyhrazovala prodej zpracovaného kojeneckého mléka pouze lékárnám. Z pohledu Soudního dvora tato právní úprava, *„která reguluje uvádění dotčených výrobků na trh, pouze omezuje místa, kde mohou být dávány do prodeje"* [17]. Vzhledem k tomu, že tato právní úprava neukládá žádné konkrétní podmínky pro samotné výrobky, Soudní dvůr ji považuje za „vnitrostátní opatření všeobecné regulace obchodu" [18]. V projednávaných věcech se dotčená řecká právní úprava přímo dotýká podmínek přípravy a postupů výroby výrobků „bake-off" určených k prodeji. Nelze ji tedy chápat pouze jako právní úpravu týkající se míst prodeje.

18. Pokud jde o rozsudek CIA Security International [19], na nějž je rovněž odkazováno, pouze se v něm stanoví, že pravidlo, podle kterého nesmí nikdo provozovat podnik poskytující bezpečnostní služby bez povolení ministerstva vnitra, se přímo netýká volného pohybu *zboží*, „jelikož ukládá podmínku k tomu, aby se podnik mohl usadit a vyvíjet svou činnost jako podnik poskytující bezpečnostní služby" [20]. Tento rozsudek nemůže být měřítkem pro projednávané věci.

19. Na závěr účastnice řízení navrhují učinit paralelu mezi projednávanými věcmi a výše uvedeným rozsudkem Morellato, a to z důvodu, že se tento rozsudek týká výrobku téhož druhu. Je sice pravda, že Soudní dvůr v tomto rozsudku rozhodl, že požadavek předchozího balení, jímž členský stát pod-

15 — Rozsudek ze dne 8. prosince 1987 (20/87, Recueil, s. 4879).

16 — Za okolností projednávaného případu však byla tato zásada nepoužitelná vzhledem k neexistenci jakékoli skutečnosti, která by překračovala čistě vnitrostátní rámec.

17 — Bod 20 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

18 — Bod 17.

19 — Rozsudek ze dne 30. dubna 1996 (C-194/94, Recueil, s. I-2201).

20 — Bod 58.

miňuje prodej chleba, kdy částečně pečený chléb je dopečen v tomto členském státě, v zásadě může unikat rozsahu působnosti článku 28 ES. Toto rozhodnutí nicméně zcela spočívalo na konkrétní úvaze, která úzce souvisela s touto věcí [21]. Rozhodujícím východiskem pro řešení přijaté ve věci Morellato je totiž skutečnost, že splnění požadavků na balení uložených předmětnou italskou právní úpravou nevedlo ke změně a úpravě výrobku před jeho uvedením na trh ve státě dovozu [22]. Tyto požadavky se týkaly pouze uvádění na trh takového chleba, který vznikl dopečením předpečeného chleba [23]. Naopak požadavky uložené dotčenou řeckou právní úpravou se přímo týkají procesu konečné výroby a pečení chleba. Tyto požadavky se dotýkají povahy výrobku uváděného do prodeje. Za těchto podmínek lze jen stěží nalézt způsob, jak by právní úprava obsahující takové požadavky mohla uniknout rozsahu působnosti článku 28 ES. Řešení přijaté v rozsudku Morellato tedy nelze na projednávané věci použít. Může-li být tento rozsudek v takovémto kontextu užitečný, pak jen proto, že svědčí o obtížích, jaké s sebou v některých případech přináší provádění rozlišení, které bylo stanoveno v judikatuře Keck a Mithouard [24].

20. Z této analýzy vyplývá, že všechna uplatněná srovnání je třeba považovat za irelevantní. Za okolností věcí v původních řízeních spadá sporná právní úprava do kategorie opatření týkajících se charakteristik výrobků. Každopádně, i kdyby bylo dotyčné opatření kvalifikováno jako „způsob prodeje", nesplňuje podmínky stanovené judikaturou k tomu, aby mohlo být vyloučeno z rozsahu působnosti článku 28 ES. Je totiž zjevné, že nepostihuje stejným způsobem, právně ani fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh.

21. Charakteristikou chleba typu „bake-off" je, že již prošel určitými etapami výroby chleba, jako například hnětením a prvním pečením. Podřídit jej za těchto podmínek stejným výrobním požadavkům, jaké platí pro čerstvý chléb, má zjevně za následek zbytečné náklady, které zdražují, a tím pádem ztěžují uvádění na trh. Tyto náklady se krom toho týkají právě zmražených výrobků, které již díky své povaze mohou být uchovávány a přepravovány zejména z jiných členských států [25]. Proto mi připadá zřejmé, že dotčená právní úprava je ve skutečnosti diskriminační ve vztahu k dováženým výrobkům, a je proto překážkou obchodu uvnitř Společenství.

21 — Viz poznámku pod čarou 11 stanoviska generálního advokáta Geelhoeda k věci Schwarz (rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, C-366/04, Sb. rozh. s. I-10139), kde je použito podobného výkladu.

22 — Body 34 a 35.

23 — Tamtéž, bod 36.

24 — Viz body 24 a následující tohoto stanoviska.

25 — Viz v obdobném smyslu bod 20 stanoviska generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera k věci Morellato, uvedené výše v poznámce pod čarou 9.

22. Ke zmírnění přísnosti takovéhoto závěru řecká vláda nakonec naznačuje, že se povolení ve skutečnosti neuděluje za totožných podmínek, a to v závislosti na povaze dotyčných prodejen. Taková obhajoba není přijatelná. I kdyby taková praxe byla uskutečňována, o čemž ale nic nesvědčí, je třeba poznamenat, že nespočívá na jasném základě. Přitom požadavek právní jistoty chráněný právním řádem Společenství předpokládá, že právní postavení vyplývající z vnitrostátní právní úpravy je dostatečně jasné a konkrétní, aby umožnilo dotyčným subjektům rozeznat rozsah jejich práv a povinností [26]. Není-li tento požadavek splněn, nelze zmíněnou praxi považovat za odůvodnění napadené právní úpravy.

23. Za těchto podmínek je třeba na první a třetí otázku společně odpovědět, že taková vnitrostátní právní úprava, jaká je předmětem věcí v původních řízeních, která podmiňuje uvádění výrobků typu „bake-off" na trh získáním předchozího povolení uděleného po ověření požadavků na provoz pekárny, je opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES.

26 — Rozsudek ze dne 2. června 2005, Dörr a Ünal (C-136/03, Sb. rozh. s. I-4759, bod 52).

2. Potíže spojené s uplatněním rozsudku Keck a Mithouard

24. Dosavadní analýza se řídila přístupem vymezeným Soudním dvorem v uvedeném rozsudku Keck a Mithouard. Uplatňování tohoto přístupu však takřka nevyhnutelně vzbuzuje pochybnosti, pokud jde o kvalifikaci předmětného vnitrostátního opatření. To vedlo v dané oblasti k rozvoji složité a pružné judikatury. Domnívám se, že by bylo nyní užitečné posoudit tento přístup z hlediska pozdější judikatury. Tato analýza by mimoto mohla pomoci vymezit harmonizovaný přístup k omezování svobod pohybu.

25. Chtěl bych však upřesnit, že vůbec nejde o zpochybnění vývoje judikatury stanovené v rozsudku Keck a Mithouard. Mým záměrem je pouze vyjasnit různá kritéria omezování svobody pohybu a vytýčit všeobecný společný směr ve snaze podpořit jednodušší a jistější přístup k těmto otázkám.

26. Nejprve připomínám, že v návaznosti na rozsudek Keck a Mithouard musel Soudní dvůr v několika ohledech ještě jemněji odstupňovat ono jednoduché rozlišení, které v tomto rozsudku stanovil.

27. Dochází tak k tomu, že některá pravidla, která zdánlivě vyplývají ze způsobů prodeje, jsou považována za pravidla týkající se výrobků. Tak je tomu zejména v případě pravidel týkajících se reklamy, ukáže-li se, že mají vliv na podmínky, které má zboží splňovat. Ve výše uvedené věci Mars tak Soudní dvůr rozhodl, že „ačkoli se takový zákaz, jaký je předmětem věci v původním řízení, týkající se uvádění výrobků do oběhu v členském státě nesoucích stejné reklamní údaje, jaké se legálně užívají v ostatních členských státech, použije bez rozlišení na všechny výrobky, může narušit obchod uvnitř Společenství“ [27]. Důvodem toho je, že takové opatření může „nutit dovozce, aby upravoval odlišně prezentaci svých výrobků v závislosti na místě, kde jsou uváděny na trh, a aby tím pádem nesl dodatečné náklady na balení a reklamu“ [28].

28. Naproti tomu nastala situace, kdy pravidla týkající se balení výrobků, zařazená *a priori* rozsudkem Keck a Mithouard mezi pravidla týkající se výrobků, byla na základě analýzy dané věci kvalifikována jako „způsoby prodeje“. O tom svědčí výše uvedený rozsudek Morellato, v němž Soudní dvůr rozhodl, že „za těchto okolností stanovený požadavek na předchozí balení, který se týká pouze uvádění na trh takového chleba, který vzniká dopečením předpečeného chleba, se v zásadě může vymykat rozsahu působnosti článku 30 Smlouvy za předpokladu, že ve skutečnosti nepředstavuje diskriminaci ve vztahu k dováženým výrobkům“ [29]. Zdá se, že Soudní dvůr vycházel ze skutečnosti, že požadavek na balení, a tedy na úpravu výrobku byl uložen až v konečné fázi uvádění výrobku na trh, takže nebyl dotčen samotný přístup dovezeného výrobku na tuzemský trh [30].

29. Konečně může dojít k tomu, že se Soudní dvůr odchýlí od alternativ obsažených v judikatuře Keck a Mithouard a provede analýzu založenou výhradně na omezujících účincích napadené právní úpravy. Takto bylo rozhodováno o francouzské právní úpravě, která hospodářským subjektům dovážejícím semeno ukládala, aby je dodávaly středisku vlastnícímu výlučnou koncesi [31]. Dalším příkladem je rozsudek týkající se švédského režimu povolení k dovozu alkoholických nápojů a k jejich uvádění na trh [32].

30. Tato řešení svědčí o pragmatismu Soudního dvora v dané oblasti. Judikatura se dovedla přizpůsobit okolnostem každého

27 — Bod 13 rozsudku Mars, uvedeného výše v poznámce pod čarou 12.

28 — Tamtéž, bod 13.

29 — Bod 36.

30 — V tomto smyslu též bod 77 stanoviska generální advokátky Stix-Hackl k věci Deutscher Apothekerverband, uvedené výše v poznámce pod čarou 9.

31 — Rozsudek ze dne 5. října 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Recueil, s. I-5077, bod 29).

32 — Rozsudek ze dne 23. října 1997, Franzén (C-189/95, Recueil, s. I-5909, bod 71).

případu a dané hospodářské realitě. Tato řešení ovšem také vykazují tři hlavní nevýhody, na které naráží přístup, který byl zaveden rozsudkem Keck a Mithouard.

31. Zaprvé, zatímco bylo rozlišení stanovené v rozsudku Keck a Mithouard přijato ve snaze vyjasnit povahu zákazu vyplývajícího ze zásady volného pohybu zboží, ukázalo se, že je ve skutečnosti zdrojem nejistoty jak pro hospodářské subjekty, tak pro orgány Společenství a pro členské státy. V určitých případech je obtížné odlišit, co spadá do způsobů prodeje a co spadá do právních úprav týkajících se výrobků, protože existence omezení obchodu závisí na způsobu uplatňování dané právní úpravy a na jejích konkrétních účincích [33]. V jiných případech se zdá být nemožné zařadit určité opatření do té či oné z těchto kategorií, protože různorodost právních úprav, které mohou být zpochybněny, může jen sotva zapadat do tak omezeného rámce [34].

32. Zadruhé, zatímco cílem této judikatury je usnadnit použití zásady volného pohybu zboží, uplatňování této judikatury se jeví značně složité. Tato složitost se projevuje zejména ve sklonu Soudního dvora svalovat na vnitrostátní soud břemeno určování povahy a dosahu dotčené právní úpravy [35]. Soudu, který žádal Soudní dvůr o pomoc při řešení určité věci, může toto břemeno připadat dosti těžké.

33. Zatřetí se ukázalo, že judikatura Keck a Mithouard není snadno převoditelná na oblasti ostatních svobod pohybu. Z tohoto důvodu Soudní dvůr nikdy nepoužil kvalifikaci „způsobu prodeje" ve své judikatuře týkající ostatních svobod. Soudní dvůr se v takovém případě spokojuje s tím, že obecně považuje za omezení svobody pohybu „všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, tvoří překážku pro tento výkon nebo jej činí méně atraktivním" [36]. Tento rozdíl v přístupu nastoluje problém konzistentnosti judikatury. Tento problém se jeví o to významnější, že řada vnitrostátních opatření předložených Soudnímu dvoru k posouzení z hlediska volného pohybu zboží může být rovněž tak kvalifikována jako omezení ostatních svobod pohybu [37].

33 — Viz v tomto smyslu bod 38 stanoviska generálního advokáta Jacobse k věci Leclerc-Siplec, uvedené výše v poznámce pod čarou 10. Viz také Waetherill, S., „After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification", *Common Market Law Review*, 1996, s. 885.

34 — Viz v tomto smyslu Picod, F., „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, s. 169.

35 — V tomto ohledu jsou významné například rozsudky ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, Recueil, s. I-3843), ze dne 18. září 2003, Morellato, uvedený výše v poznámce pod čarou 9, a ze dne 26. května 2005, Burmanjer a další (C-20/03, Sb. rozh. s. I-4133).

36 — Viz naposledy rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961, bod 11), jehož formulace vychází z rozsudku ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37).

37 — Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 20. června 1996, Semeraro Casa Uno a další (C-418/93 až C-421/93, C-460/93 až C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 a C-332/94, Recueil, s. I-2975), jakož i rozsudky ze dne 20. dubna 1998, Decker (C-120/95, Recueil, s. I-1831) a Kholl (C-158/96, Recueil, s. I-1931) se společným stanoviskem generálního advokáta Tesaura.

34. Z výše uvedeného vyplývá, že judikatura Keck a Mithouard, která byla vytvořena ve snaze omezit počet žalob a zamezit excesům vyplývajícím z použití zásady volného pohybu zboží, vedla v konečném výsledku k mnohonásobnému nárůstu počtu otázek ohledně přesných obrysů uvedené zásady.

35. Je však proto třeba tuto judikaturu opouštět? Nejsem toho názoru. Zajisté je však nutné ji upřesnit zejména z hlediska judikatury rozvinuté v ostatních oblastech svobody pohybu.

36. Pokud jde o podstatu věci, zásadní otázku položil generální advokát Tesauro v úvodu svého stanoviska k věci Hünermund a další [38]:

„Je článek 30 Smlouvy o EHS ustanovením o liberalizaci obchodu uvnitř Společenství nebo ustanovením určeným obecněji k prosazování svobodného výkonu obchodní činnosti v každém členském státě?"

37. Soudní dvůr v tomto ohledu ve svém výše uvedeném rozsudku Keck a Mithouard připomenul, že článek 28 ES není vhodným základem pro žaloby hospodářských subjektů, jejichž záměrem je „napadnout jakýkoli druh právní úpravy, která vede k omezení jejich obchodní svobody, i když jejím předmětem nejsou výrobky pocházející z jiných členských států" [39]. Příslušníci Společenství nemohou z tohoto ustanovení vyvozovat absolutní právo na hospodářskou či obchodní svobodu. Ustanovení Smlouvy o volném pohybu zboží totiž mají za cíl zajistit, že bude odstraněno rozdělení vnitrostátních trhů, a to tím, že výrobcům a spotřebitelům poskytují možnost plně využívat výhod vnitřního trhu Společenství, a nikoli podporovat všeobecnou deregulaci vnitrostátních ekonomik.

38. Je zajisté pravda, že otevření vnitrostátních trhů, jak to ukládají ustanovení Společenství týkající se volného pohybu, může též v jistých případech vést k liberalizaci vnitrostátních ekonomik. Příčinou toho je, že je často obtížné rozlišit mezi opatřením, které směřuje k ochraně tuzemských subjektů před vnější konkurencí, a opatřením, které chrání některé subjekty působící tuzemském trhu před jakoukoli potenciální konkurencí na tomto trhu. Státní opatření, které chrání některé tuzemské subjekty před vnitřní konkurencí, je tak často chrání též před konkurencí vnější. Tím se vysvětluje, že některá opatření, u nichž bylo shledáno, že porušují svobodu hospodářské činnosti na vnitrostátním trhu, mohou být též považována za opatření omezující vnějším subjektům přístup na tento trh. Tak je tomu v případě opatření, která aniž by zaváděla diskriminaci ve vztahu k výrobkům, službám,

38 — Rozsudek ze dne 15. prosince 1993 (C-292/92, Recueil, s. I-6787).

39 — Bod 14. V tomtéž smyslu viz body 31 a 32 stanoviska generálního advokáta Fennellyho k věci Graf (rozsudek ze dne 27. ledna 2000, C-190/98, Recueil, s. I-493).

podnikům nebo pracovníkům z jiných členských států, chrání *„status quo"* na vnitrostátním trhu, a tak ztěžují přístup nových hospodářských subjektů na tento trh. Vzhledem k tomu, že cíle vnitřního trhu nevyžadují pouze boj proti diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také otevření vnitrostátních trhů novým výrobkům, službám či hospodářským subjektům, je zjevné, že jejich uplatnění může mít jistý liberalizační účinek na vnitrostátních ekonomiky.

39. Nicméně v rámci vytváření vnitřního trhu zůstává základním cílem zásady volného pohybu zboží zaručit, aby výrobci mohli mít reálný užitek z práva na výkon své činnosti na nadnárodní úrovni, zatímco spotřebitelům má být v praxi umožněn přístup k výrobkům pocházejícím z jiných členských států za stejných podmínek jako k výrobkům tuzemským. To bylo záměrem autorů Smlouvy a taková byla též doktrína Soudního dvora, který tento záměr v praxi uskutečňoval.

40. Domnívám se však, že by nebylo ani uspokojivé, ani v souladu s vývojem judikatury, pokud by byl volný pohyb redukován na pouhou normu k prosazení obchodu mezi členskými státy. Důležité je zasadit svobody pohybu do širšího rámce cílů vnitřního trhu a evropského občanství. V současnosti je třeba chápat svobody pohybu jako jednu z hlavních součástí „základního statusu státních příslušníků členských států" [40]. Svobody pohybu představují nadnárodní rozměr hospodářského a sociálního statusu uděleného evropským občanům. Ochrana tohoto statusu přitom vyžaduje, aby se nezůstalo jen u záruky, že nebude docházet k diskriminaci na základě státní příslušnosti. Tato ochrana znamená, že členské státy budou brát v úvahu účinek opatření, která přijmou, na situaci všech občanů Unie, kteří chtějí uplatnit svá práva na svobodu pohybu. K tomu je třeba, jak již Soudní dvůr připomenul ve svém rozsudku Deutscher Apothekerverband, vycházet z širších souvislostí než jen ze striktně vnitrostátního rámce [41].

41. Za těchto podmínek je zřejmé, že úkolem Soudního dvora není soustavně zpochybňovat směřování hospodářské politiky členských států. Přísluší mu spíše ověřovat, zda členské státy nepřijímají opatření, která ve skutečnosti vedou k *méně příznivému zacházení s nadnárodními situacemi než se situacemi čistě vnitrostátními* [42].

40 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31).

41 — Body 73 a 74.

42 — Viz v tomto smyslu body 37 až 40 mého stanoviska k věci Marks & Spencer (rozsudek ze dne 13. prosince 2005, C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837) a body 55 a 56 mého stanoviska ze dne 1. února 2006 k věci Cipolla a k věci Macrino a Capodarte (C-94/04 a C-202/04, rozsudek ze dne 5. prosinec 2006, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí).

42. Ke zdárnému provedení takové kontroly je třeba se opírat o konkrétní kritéria. Z judikatury v dané oblasti lze vyvodit tři hlavní kritéria.

43. Zaprvé, Soudní dvůr z tohoto důvodu uplatňuje, že je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti nehledě na to, zda je přímá, či nepřímá. Je kupříkladu zjevné, že program reklamní kampaně na podporu koupě tuzemských výrobků na úkor obchodu uvnitř Společenství je porušením pravidel Smlouvy [43].

44. Zadruhé je nesporné, že uložení dodatečných nákladů na zboží v oběhu ve Společenství nebo subjektům vykonávajícím činnost na nadnárodní úrovni vytváří překážku obchodu, která musí být patřičně odůvodněna. V tomto ohledu však upřesňuji, že ne vždy je uložení dodatečných nákladů odsouzeníhodné. Některé náklady mohou vyplývat z pouhé rozdílnosti mezi právními předpisy členského státu, kde je zboží vyrobeno, a právními předpisy členského státu, kde je uváděno na trh. Takové náklady, které mají původ v rozdílných právních předpisech členských států, nelze kvalifikovat jako omezení svobody pohybu. Aby bylo možné stanovený dodatečný náklad kvalifikovat jako omezení, je nezbytné, aby vyplýval z toho, že vnitrostátní pravidla nezohlednila konkrétní situaci dovážených výrobků, zejména skutečnost, že tyto výrobky již musely splňovat pravidla státu svého původu. Pravidla týkající se charakteristik výrobků do této kategorie spadají poměrně snadno. Proto se domnívám, že jestliže Soudní dvůr vyloučil pravidla týkající se způsobů prodeje z rozsahu působnosti článku 28 ES, je tomu tak proto, že mnohá z těchto pravidel takové náklady neukládají. Tak tomu bylo v případě pravidel týkajících se dalšího prodeje se ztrátou, posuzovaných v rozsudku Keck a Mithouard, nebo v případě pravidel týkajících se zákazu otevírat obchody v neděli. Přesto není vyloučeno, že pravidla týkající se způsobů prodeje budou přijata bez ohledu na konkrétní situaci dovážených výrobků. V tomto případě je oprávněné podřadit je pod článek 28 ES. Takto bylo rozhodnuto, že režim vyhrazující dovoz alkoholických nápojů subjektům, které získaly zvláštní povolení, je v rozporu s tímto článkem, neboť vedl k tomu, že nápoje dovážené z jiných členských států byly vystaveny dodatečným nákladům [44].

45. Zatřetí, každé opatření, které může vytvářet větší překážku ve vztahu k přístupu na trh a k uvádění výrobků

43 — Rozsudek ze dne 24. listopadu 1982, Komise v. Irsko (C-249/81, Recueil, s. 4005).

44 — Rozsudek Franzén, uvedený výše v poznámce pod čarou 32 (bod 71). Viz také naposledy rozsudek Schwarz, uvedený výše v poznámce pod čarou 21 (bod 29).

pocházejících z jiných členských států na trh, se považuje za opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 28 ES. Dané opatření přitom brání přístupu na vnitrostátní trh, jestliže chrání postavení dosažené určitými hospodářskými subjekty na vnitrostátním trhu [45] nebo jestliže činí obchod uvnitř Společenství obtížnějším než obchod v rámci vnitrostátního trhu [46]. Například ve věci Deutscher Apothekerverband Soudní dvůr kvalifikoval jako opatření s rovnocenným účinkem zákaz zásilkového prodeje léčivých přípravků z toho důvodu, že by mohl pro výrobky pocházející z jiných členských států představovat větší překážku přístupu na trh než pro výrobky tuzemské [47].

46. Z této judikatury podle mého názoru vyplývá souvislá linie. Tato tři kritéria, tak jak byla uplatňována Soudním dvorem, ve své podstatě znamenají hledání *diskriminace vůči výkonu svobody pohybu.*

47. Je pravda, že právní úpravy týkající se způsobů prodeje se řadí *a priori* mezi opatření, která neznevýhodňují konkrétně přístup a oběh výrobků pocházejících z jiných členských států. Jak ovšem ukazuje judikatura Soudního dvora navazující na rozsudek Keck a Mithouard, nelze se v tomto ohledu spokojit s domněnkami založenými na povaze těchto právních úprav. Aby bylo možné zjistit, zda má být článek 28 ES použit na opatření tohoto typu, je třeba je podrobit testu z hlediska uvedených kritérií. Pakliže budou tato kritéria uplatněna s ohledem na cíl spočívající v boji proti diskriminaci postihující nadnárodní situace, připadají mi jednak nezbytná, jednak dostačující pro rozhodnutí o existenci překážky obchodu pro každý případ a pro každý typ právní úpravy.

48. Na oprávněnou otázku o smyslu a dosahu pravidel týkajících se volného pohybu zboží se Soudní dvůr v rozsudku Keck a Mithouard rozhodl podat zjevně formální odpověď, když omezil rozsah působnosti uvedených pravidel jen na určité typy právních úprav v závislosti na jejich předmětu. Navrhuje se, aby byl tento rozsudek chápán z hlediska pozdější judikatury založené na uplatnění určitých materiálních kritérií. Tato odpověď zajisté nemůže odstranit veškeré obtíže s posouzením, s jakými se může Soudní dvůr setkat v každém konkrétním případě. Přinejmenším má ale tu výhodu, že vyjasňuje metodu, která má být použita.

45 — Viz například rozsudek CaixaBank France, uvedený výše v poznámce pod čarou 36 (bod 13).

46 — Viz například v oblasti volného poskytování služeb rozsudky ze dne 26. června 2001, Komise v. Portugalsko (C-70/99, Recueil, s. I-4845, body 25 až 27), a ze dne 6. února 2003, Stylianakis (C-92/01, Recueil, s. I-1291, bod 26).

47 — Bod 74 rozsudku Deutscher Apothekerverband, uvedeného výše v poznámce pod čarou 9.

49. Půjde-li se tímto směrem, bude možné sjednotit postup Soudního dvora ve všech věcech týkajících se použití článku 28 ES.

50. V rámci tohoto směřování by mimoto bylo možné harmonizovat judikaturu týkající se svobod pohybu. Jak již bylo připomenuto, rozlišení stanovené v rozsudku Keck a Mithouard je bezpochyby stěží převoditelné do rámce ostatních svobod pohybu [48]. Nicméně je zde možné opět nalézt ty úvahy, na jejichž podkladě byla tato judikatura přijata. Ve všech těchto oblastech se jeví nezbytným definovat meze použití zásad volného pohybu a lépe ohraničit přezkum Soudního dvora [49].

51. Dodávám, že taková harmonizace režimů volného pohybu je podle mého mínění jediná možná vzhledem k požadavkům na skutečné občanství Unie [50]. Bylo by žádoucí, aby se tentýž režim uplatnil na všechny občany Unie, kteří chtějí využít vlastní svobody pohybu nebo volného pohybu služeb, výrobků nebo kapitálu, jakož i svobody pobývat nebo umístit sídlo své činnosti na území Společenství. Každé opatření způsobilé vytvářet překážky výkonu těchto základních svobod nebo tento výkon učinit méně přitažlivým by tak mělo být shledáno v rozporu se Smlouvou [51]. Nejde o to zaručit, aby výkon těchto svobod byl zcela neutrální; může být pro evropské občany méně či více výhodný. Jde ale o to ujistit se, zda členské státy berou do úvahy míru, v jaké mohou pravidla, která přijímají, postihovat situaci státních příslušníků jiných členských států a ztěžovat jim plné užívání svobod pohybu.

52. Pokud nyní použiji tento nový směr na projednávaný případ, ukazuje se, že se tím analýza zjednoduší. Řecká právní úprava jakožto opatření, které se použije bez rozlišení, *prima facie* vyhovuje testu nediskri-

48 — Viz v tomto smyslu bod 18 stanoviska generálního advokáta Fennellyho k věci Graf týkající se volného pohybu pracovníků, uvedené výše v poznámce pod čarou 39, kde je použit následující argument: „osoby nejsou výrobky a proces migrace za účelem výkonu zaměstnání nebo usazení se v zahraničí, včetně souvisejících příprav, nelze tak snadno rozdělit na etapu (masové) výroby a etapu uvádění na trh". Viz také v oblasti volného poskytování služeb rozsudek ze dne 10. května 1995, Alpine Investments (C-384/93, Recueil, s. I-1141), jakož i De Agostini a TV-Shop, uvedený výše v poznámce pod čarou 35.

49 — V oblasti volného poskytování služeb o tom svědčí naposledy rozsudek ze dne 8. září 2005, Mobistar a Belgacom Mobile (C-544/03 a C-545/03, Sb. rozh. s. I-7723, bod 31).

50 — Viz rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091).

51 — V oblasti volného pohybu osob již měl Soudní dvůr příležitost srovnávat zásadu volného pohybu pracovníků se svobodou pohybu přiznanou každému občanovi Unie. Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. listopadu 2000, Elsen (C-135/99, Recueil, s. I-10409, bod 33). Pro podobnou formulaci společnou všem svobodám pohybu viz rozsudek Gebhard, uvedený výše v poznámce pod čarou 36.

minace na základě státní příslušnosti. Jak již bylo prokázáno v bodě 21 tohoto stanoviska, toto opatření však ve svém důsledku zcela jednoznačně vyvolává zbytečné dodatečné náklady pro uvádění mraženého chleba pocházejícího z jiných členských států na trh. Nevyhovuje tedy testu podle druhého kritéria. Dotyčnému státu proto přísluší, aby přijaté opatření odůvodnil.

B – *Hledání odůvodnění*

53. Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda v případě, že by dotčené opatření představovalo omezení v zásadě zakázané Smlouvou, by toto omezení přesto mohlo být odůvodněno oprávněnými důvody. Podle ustálené judikatury totiž překážka vyplývající z právní úpravy, která je použitelná bez rozlišení, není v rozporu s právem Společenství, pokud může být odůvodněna jedním z důvodů obecného zájmu vyjmenovaných v článku 30 ES nebo jedním z kategorických požadavků zakotvených judikaturou Soudního dvora [52]. V projednávaných věcech je uplatňováno trojí odůvodnění související s kvalitou výrobků, ochranou spotřebitelů a veřejným zdravím.

1. K odůvodnění souvisejícímu s kvalitou výrobků

54. Zajisté je nesporné, že ochrana výživných a organoleptických vlastností potravin je cílem, který právo Společenství uznává a sleduje [53]. Tento cíl však nemůže odůvodnit vynětí z rozsahu působnosti článku 28 ES, ani odchylku od zákazu uvedeného v tomto ustanovení.

55. Soudní dvůr již totiž v jednom z rozsudků citovaných předkládajícím soudem rozhodl, že sleduje-li sporný vnitrostátní režim politiku kvality, nemůže jej tato skutečnost vyloučit z rozsahu působnosti článku 28 ES [54]. Dále z posouzení judikatury Soudního dvora nevyplývá, že by ochrana kvality výrobků mohla jako taková platit za

52 — Viz naposledy rozsudek Schwarz, uvedený výše v poznámce pod čarou 21 (bod 30).

53 — Viz nařízení Rady (EHS) č. 2081/92 ze dne 14. července 1992 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. L 208, s. 1; Zvl. vyd. 03/13, s. 4), a nařízení Rady (EHS) č. 2082/92 ze dne 14. července 1992 o osvědčeních o zvláštní povaze zemědělských produktů a potravin (Úř. věst. L 208, s. 9; Zvl. vyd. 03/13, s. 12).

54 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo (bod 25).

kategorický požadavek nebo za cíl obecného zájmu odůvodňující překážku obchodu uvnitř Společenství. Takové úvahy lze proto zohlednit pouze ve spojení s jinými požadavky, jejichž kategorická povaha byla výslovně uznána, jako je například ochrana zdraví a ochrana spotřebitelů.

2. K odůvodnění založenému na veřejném zdraví

56. Mezi důvody uvedenými v článku 30 ES je uvedena ochrana zdraví lidí [55].

57. Je však namístě připomenout, že jakákoli odchylka od základní zásady volného pohybu zboží musí být vykládána restriktivně [56]. Za těchto podmínek přísluší vnitrostátním orgánům prokázat, že jejich právní úprava je jednak nezbytná pro dosažení cíle veřejného zdraví, a jednak ve vztahu k tomuto cíli přiměřená [57].

58. Přitom je však nutné konstatovat, že řecké orgány neposkytují žádnou konkrétní skutečnost, která by mohla prokázat, že stanovené požadavky jsou nezbytné za účelem účinné ochrany veřejného zdraví. V tomto ohledu se jejich písemná vyjádření omezují na zcela obecné tvrzení, že „dodržení hygienických pravidel během první fáze výroby polopečeného chleba nezbavuje podnik pověřený provedením poslední etapy výroby povinnosti dodržovat obdobná pravidla“, protože „chléb a podobné výrobky jsou citlivé na změnu a mohou být kontaminovány zejména hmyzem, plísněmi, kvasinkami, bakteriemi a viry“.

59. Každopádně, i kdyby se připustilo, že stanovení požadavků tohoto druhu je nezbytné, uplatnění stejného povolovacího postupu na tyto výrobky, a tudíž i stejných výrobních požadavků jako u výrobků z čerstvého chleba, se jeví zjevně nepřiměřené. Řecké orgány totiž samy ve svých vyjádřeních uznaly, že ve vztahu k těmto výrobkům byly některé stanovené požadavky nadbytečné a nepřiměřené. To platí zejména „pro povinnost mít místnost vyhrazenou pro

55 — Rozsudek ze dne 25. července 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivía (C-1/90 a C-176/90, Recueil, s. I-4151, bod 11).

56 — Rozsudek ze dne 19. března 1991, Komise v. Řecko (C-205/89, Recueil, s. I-1361, bod 9).

57 — Rozsudek ze dne 5. února 2004, Komise v. Itálie (C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 22).

hnětení, sklad mouky a toalety", protože „se tyto prostory [netýkají] výrobků typu ‚bake-off'".

60. Ostatně zahraniční právní předpisy, na něž uvedené orgány poukazují, zdaleka neopodstatňují existenci řecké právní úpravy a pouze svědčí o existenci zvláštních postupů přizpůsobených zmraženým výrobkům. Je-li proto na jednu stranu možné přijmout právní úpravu vyžadující povolení k uvádění výrobků z chleba typu „bake-off" na trh, je třeba na druhou stranu upravit postup a podmínky *přizpůsobené* zvláštnostem těchto výrobků, jejichž omezující účinky nebudou překračovat meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné [58].

3. K odůvodnění založenému na ochraně spotřebitelů

61. Je nesporné, že ochrana spotřebitelů je kategorickým požadavkem, který může za jistých okolností odůvodňovat překážku obchodu se zbožím ve Společenství [59].

62. V projednávaných věcech však řecké orgány nepřinášejí žádné upřesnění, které by bylo s to potvrdit takové odůvodnění, jež by se lišilo od důvodů veřejného zdraví. Jde-li o to umožnit spotřebiteli správně identifikovat povahu výrobku a vyhnout se záměně, je zjevné, že tento cíl by mohl být dosažen méně omezujícími prostředky, než jsou stanovené požadavky, například vhodnými informačními prostředky nebo označením etiketami [60].

63. Z celé této analýzy vyplývá, že řecké orgány neprokázaly, že by dotčená právní úprava byla z hlediska práva Společenství odůvodněná. Za těchto podmínek je namístě odpovědět na druhou otázku tak, že požadavek na předchozí povolení stanovený k uvádění výrobků typu „bake-off" na trh, totožný s požadavkem stanoveným pro provoz pekárny, nelze považovat za odůvodněný z hlediska čistě kvalitativního cíle nebo na základě důvodů ochrany spotřebitelů a veřejného zdraví. Řecká vláda ostatně na společném jednání konaném v projednávaných věcech a ve věci Komise v. Řecko [61] uznala, že Řecká republika v projednávaném případu nesplnila své povinnosti vyplývající z práva Společenství.

58 — Viz obdobně rozsudek ze dne 26. května 2005, Komise v. Francie (C-212/03, Sb. rozh. s. I-4213, bod 45).

59 — Rozsudek „Cassis de Dijon", uvedený výše v poznámce pod čarou 7 (bod 8).

60 — Viz například rozsudek ze dne 10. listopadu 1982, Rau (261/81, Recueil, s. 3691, bod 17).

61 — C-82/05.

III – Závěry

64. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr o předběžných otázkách položených Dioikitiko Protodikeio Ioanninon v projednávaných věcech rozhodl takto:

„1) Právní předpisy členského státu podmiňující uvádění výrobků typu ‚bake-off' na trh získáním předchozího povolení, které se běžně vyžaduje pro provoz pekárenské činnosti, jsou opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 28 ES.

2) Takové právní předpisy nelze na základě článku 30 ES nebo na základě některého z kategorických požadavků zakotvených v judikatuře Soudního dvora považovat za odůvodněné z hlediska cíle spočívajícího v kvalitě výrobků, ochraně veřejného zdraví nebo ochraně spotřebitelů."