# M. POIARES MADURO
# FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
## Az ismertetés napja: 2006. március 30. [1]

1. Az EK 28. cikkel összeegyeztethető-e az a nemzeti szabályozás, amely a „bake-off" fagyasztott kenyér forgalmazását a pékségek üzemeltetésére vonatkozó jogszabályokban előírt előzetes engedélyhez köti? Lényegében így hangzik az a kérdés, amit a Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (ioanninai elsőfokú közigazgatási bíróság) (Görögország) a jelen egyesített ügyekben a Bírósághoz intézett.

2. Ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ismételten felhívják a Bíróság figyelmét a Keck és Mithouard ügyben 1993. november 24-én hozott ítéletben [2] az áruk szabad mozgásával kapcsolatban megállapított ítélkezési gyakorlat fejlődésére. Ez a fejlődés elméletben szilárd alapokon nyugszik [3]. Kiderült azonban, hogy gyakorlati alkalmazása jelentős nehézségeket okoz. A jelen ügyek ezt példázzák.

1 – Eredeti nyelv: portugál.

2 – A C-267/91. és C-268/91. sz. ügyben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6097. o.).

3 – Lásd ebben az értelemben 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., 145. o.

## I – Jogi és ténybeli háttér

3. Görögországban a sütőipari létesítmények, általánosabban a pékségek létrehozásának és üzemeltetésének feltételeire vonatkozó jelenlegi jogszabály alapjait az 1934. szeptember 13-i 25.8. sz. elnöki rendelet (FEK A' 309) állapítja meg. Meghatározza a pékségek létrehozásához és üzemeltetéséhez szükséges engedély megszerzésére irányuló előzetes eljárást, és megállapítja azokat az építésre és felszerelésre vonatkozó feltételeket, amelyeket ezen engedély megszerzéséhez teljesíteni kell. Ezeket a feltételeket egészen pontosan a 726/1977 törvény (FEK A' 309) szabályozza, amely módosítja és kiegészíti a pékségekre és a kenyérboltokra vonatkozó hatályos jogszabályt. A törvény 16. cikke szerint „pékség vagy kenyérbolt létesítéséhez és üzemeltetéséhez előzetes engedély szükséges, amelyet az illetékes megyei hivatal bocsát ki annak ellenőrzését követően, hogy a jelen törvény által előírt összes követelményt teljesítették-e". A 2065/1992 törvény (FEK A' 113) 65. cikke szerint „pékség" a „kenyér, általános pékáru és (tésztak kivételével) más lisztalapú élelmiszer előállítására, valamint a lakosság számára ételek és más konyhai készítmények sütésére – teljesítményétől függetlenül – speciálisan kialakított és felszerelt állandó

létesítmény". Az ez utóbbi rendelkezés alapján elfogadott 369/1992 elnöki rendelet (FEK A' 186) meghatározza a pékségek létrehozására és üzemeltetésére vonatkozó engedély megadásához szükséges előzetes eljárást és dokumentumokat, valamint részletesen meghatározza a pékáruk csomagolására vonatkozó követelményeket.

4. A görög Fejlesztési Minisztérium által 2001-ben elfogadott és az illetékes szerveknek megküldött feljegyzés pontosan meghatározza, hogy a fagyasztott kenyér vagy tészta sütésére szolgáló kemencék kenyérboltokban történő működtetése a kenyérkészítési eljárás részét képezi. Ebből következik, hogy az ilyen kemencék használatához az érintetteknek pékség üzemeltetésére vonatkozó engedéllyel kell rendelkezniük, E feljegyzést tudomásul véve a Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (ioanninai megyei hivatal, a továbbiakban: megyei hivatal) úgy döntött, hogy ellenőrzéseket végez a Trofo Super-Markets AE és a Carrefour Marinopoulos AE élelmiszer-nagyáruházakban. A kenyérboltok és a fagyasztott kenyér sütésére szolgáló berendezések meglétének és a pékipari jogszabályban előírt üzemeltetési engedély hiányának megállapítása után 2001. november 27-én hozott két határozatával elrendelte az ebben a két nagyáruházban létesített kenyérsütő kemencék üzemeltetésének beszüntetését.

5. A két említett vállalkozás e határozatok megsemmisítésére irányuló keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Ezek a vállalkozások többek között arra hivatkoznak, hogy a nemzeti jog – ahogyan azt a görög hivatal végrehajtotta – az EK 28. cikkben kimondott tilalommal ellentétes behozatali mennyiségi korlátozásnak minősül. Ezenfelül felhívják a kérdést előterjesztő bíróság figyelmét arra, hogy a Pánhellén Kenyéripari Unió panaszt nyújtott be az Európai Közösségek Bizottságához annak megállapítása céljából, hogy azzal, hogy az ilyen jellegű kenyér árusítását a pékségeknek tartják fenn, a görög jogszabályok indokolatlanul akadályozzák e termék behozatalát és forgalmazását Görögországban. Megjegyzendő, hogy a Bizottság az EK 226. cikkre alapított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás indításával reagált e panaszra, amelynek során 2004. július 7-én indokolással ellátott véleményt küldött a Görög Köztársaságnak, felkérve azt, hogy a „bake-off" eljárásra ezentúl ne írja elő a nemzeti pékipari jogszabályban meghatározott feltételeket. Ezen eljárás kapcsán került sor a Bíróság megkeresésére [4].

6. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság felfüggesztette az eljárást, és a következő előzetes döntéshozatal iránti kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés-

4 – A Bíróság előtt folyamatban lévő C-82/05. sz., Bizottság kontra Görögország ügy, amelyet a jelen ügyekkel közösen tárgyalnak.

nek minősül-e a „bake-off" termékek forgalomba hozatalára vonatkozóan kötelezően előírt – az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásában említett – előzetes engedély?

## II – Elemzés

### A – *A behozatalra vonatkozó korlátozás fennállása*

7. Első és harmadik kérdésével, amelyeket együtt kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ a Bíróságtól, hogy az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozásnak vagy azzal azonos hatású intézkedésnek minősül-e az a pékség üzemeltetéséhez előírt előzetes engedély megszerzésére irányuló követelmény, amelyhez a tagállam a „bake-off" fagyasztott kenyér forgalmazását köti.

2. Igenlő válasz esetén, a pékség üzemeltetéséhez kötelezően előírt előzetes engedélyre vonatkozó követelmény tisztán minőségi célra irányul, azaz csupán a forgalomba hozott kenyér jellemzőinek (illata, íze, színe, a kenyérhéj külseje) és tápértékének minőségi megkülönböztetését tartalmazza (a C-325/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-9977. o.]), vagy az esetleges minőségromlás megakadályozása érdekében a fogyasztók és közegészség védelmét kívánja biztosítani (a Görög Államtanács 3852/2002 határozata)?

8. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában bizonyosan elegendő forrást találhatunk e kérdés megválaszolásához. Mindazonáltal nehéz lenne tagadni, hogy ezen ítélkezési gyakorlat gyakorlati alkalmazása bizonytalanságot kelt. E két egyesített ügy jó alkalmat kínál a meglévő ítélkezési gyakorlati keret tisztázására.

3. Figyelemmel arra, hogy a fent hivatkozott korlátozás a belföldi és a közösségi „bake-off" termékekre megkülönböztetés nélkül egyaránt vonatkozik, kapcsolódik-e ez a kérdés a közösségi joghoz, és akadályozhatja-e ez a korlátozás közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan ezeknek a termékeknek a Közösségen belüli kereskedelmét?"

#### 1. A hagyományos megközelítés

9. A kenyér és egyéb pékáruk gyártására és forgalmazására vonatkozó közös vagy harmonizált szabályok hiányában egyértelmű, hogy „a tagállamok feladata az, hogy a saját

területükre vonatkozóan elfogadják az ilyen élelmiszerek összetételi jellemzőire, gyártására és forgalmazására vonatkozó szabályokat, amennyiben ezek nem idéznek elő hátrányos megkülönböztetést az importált termékek rovására, és nem gátolják a más tagállamokból származó egyéb termékek behozatalát" [5]. Ezáltal elismerték a tagállamok e tárgyban fennálló szabadságát. Következésképpen a tagállamoknak jogukban áll előírni azt, hogy a gyártási és fogyasztóvédelmi előírások tiszteletben tartásának igazolása céljából a kenyér és hasonló pékáruk forgalmazásához előzetes engedélyre van szükség. Ez a hatáskör azonban nem gyakorolható korlátok nélkül. Ezek a korlátok többek között az EK-Szerződésben meghatározott alapvető szabadságjogok, köztük az áruk szabad mozgása tiszteletben tartására irányuló kötelezettségből következnek. Az EK 28. cikk értelmében ilyen szabadságjog biztosítja többek között azt, hogy „a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés."

10. Márpedig hagyományos módon megállapítást nyert, hogy a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedést képez minden olyan állami intézkedés, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet [6].

11. Ezenfelül a „Cassis de Dijon" ítélkezési gyakorlatból következik, hogy harmonizáció híján a belföldi termékekre és a más tagállamokból behozott termékekre megkülönböztetés nélkül alkalmazandó intézkedések az áruk szabad mozgását érintő korlátozásoknak minősülhetnek [7]. Az ügy irataiból világosan kitűnik, hogy az alapeljárásokban vitatott előzetes engedélyre irányuló követelmény olyan jellegű, mint a különbségtétel nélkül alkalmazandó intézkedés.

12. Azonban el kell gondolkodni azon, hogy az ilyen intézkedés a termékek jellemzőire vonatkozó nemzeti intézkedések kategóriájába vagy az értékesítés módjaira vonatkozó intézkedések kategóriájába tartozik-e. A Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet óta ugyanis az „értékesítés egyes módjait" korlátozó vagy tiltó nemzeti rendelkezéseknek a más tagállamokból származó termékekre történő alkalmazása nem tartozik az EK 28. cikkben meghatározott tilalom alá, amennyiben „ezek a rendelkezések minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben mind jogilag, mind ténylegesen azonos módon érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását" [8].

13. Ebben az ítéletben, valamint az abból következő ítélkezési gyakorlatban a Bíróság nem határozta meg pontosan az „értékesítés módjai" fogalmat. Mindazonáltal egymást

5 – A C-17/93. sz. Van der Veldt-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3537. o.) 10. pontja.

6 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet 11. pontja, amelynek forrása a 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.) 5. pontjában található.

7 – A 120/78. sz. Rewe-Zentral-ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979., 649. o.).

8 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet 16. pontja.

követő határozataiban nem kimerítő módon felsorolta az ehhez a kategóriához tartozó intézkedéseket [9]. Ezzel a minősítéssel illeti többek között a forgalmazási feltételekre és módszerekre [10], valamint az áruk értékesítési idejének és helyének körülményeire [11] vonatkozó szabályokat. Ezzel szemben nem ezt a minősítést alkalmazta azokra a szabályokra, amelyek – bár a jelek szerint az értékesítés módjaira vonatkoznak – a valóságban a termékek jellemzőit érintik [12]. Az EK 28. cikk hasonlóképpen ellentétes azokkal a szabályokkal, amelyek a termékek forgalmazásához vagy valamely gazdasági tevékenység folytatásához úgy írnak elő előzetes engedélyt, hogy közben ezen engedély megadását egyes olyan előírások tiszteletben tartásától teszik függővé, amelyek a termékek jellemzőire vonatkoznak [13].

14. Az alapeljárásban alperes hivatal, valamint a görög kormány arra hivatkozik, hogy „értékesítési módnak" minősül az a jogszabály, amely a kenyér és pékáru értékesítését a pékség üzemeltetéséhez szükséges előzetes engedélyhez köti.

15. Véleményem szerint ez a minősítés helytelen. Tény, hogy az alapeljárásban hivatkozott nemzeti szabályozás a pékségekre és az egyéb kenyérboltokra vonatkozik. Rendelkezéseinek vizsgálatából azonban kitűnik, hogy célja az, hogy meghatározza azokat a készítési és gyártási feltételeket, amelyeknek e termékeknek meg kell felelniük. Az üzemeltetési engedély megszerzése egyes gyártási eljárások tiszteletben tartásának és a megfelelő felszerelések elhelyezésének feltételeihez kötött. Így az alapeljárásban szereplő esetekben a görög hatóságok pontosan az eladásra bocsátott termékek készítésére vonatkozó egyes feltételek be nem tartására irányítják figyelmüket, például arra, hogy az érintett helyiségekben található-e dagasztásra szolgáló helyiség, lisztraktár vagy lisztszitáló berendezés. Márpedig kétségtelen, hogy ezek a feltételek a gyártási folyamat részét képezik, és ebből kiindulva az eladásra szánt „bake-off" jellegű termékek belső jellemzőire vonatkoznak [14]. A szóban forgó szabályok alkalmazása megakadályozza, hogy „bake-off" jellegű kenyeret a pékségektől eltérő más helyiségekben is lehessen árusítani, azzal az indokkal, hogy az ilyen kenyérnek az a *jellemzője*, hogy az árusítóhelyen előzetes sütésen esik át. Ebből következik, hogy a szóban forgó két esetre történő alkalmazásának körülményeit tekintve a vitatott jogszabály nem tekinthető

9 – Lásd például Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a C-416/00. sz. Morellato-ügyre vonatkozó indítványának 18. pontjában megállapított listát (2003. szeptember 18-án hozott ítélet, EBHT 2003., I-9343. o.) vagy Stix-Hackl főtanácsnoknak a C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ügyre vonatkozó indítványának 61. és azt követő pontjaiban megállapított listát (2003. december 11-én hozott ítélet, EBHT 2003., I-14887. o.).

10 – Ennek megfelelően lásd a C-412/93. sz. Leclerc-Siplec-ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-179. o.) 22. pontját és a C-6/98. sz. ARD-ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-7599. o.) 46. pontját.

11 – Lásd ebben az értelemben a C-401/92. és C-402/92. sz. Tankstation 't Heukske Boermans-ügyben 1994. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-2199. o.) 14. pontját és a C-391/92. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1995. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1621. o.) 15. pontját.

12 – Lásd ebben az értelemben a C-470/93. sz. Mars-ügyben 1995. július 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-1923. o.) 13. pontját és a C-368/95. sz. Familiapress-ügyben 1997. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-3689. o.) 11. pontját.

13 – Ennek megfelelően lásd a C-389/96. sz. Aher-Waggon-ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4473. o.) 18. pontját és a C-390/99. sz. Canal Satélite Digital ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-607. o.) 29. pontját.

14 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Morellato-ügyben hozott ítéletének 32. pontjában a Bíróság ebben az értelemben elismeri, hogy az ilyen fajta terméket úgy is lehetett importálni, hogy „annak termelési folyamata még nem fejeződött be".

a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerinti „értékesítési módnak".

16. A megyei hivatal és a görög kormány által végzett összehasonlítások nem vonják kétségbe ezt a következtetést. Az e felek által hivatkozott Gauchard-ítélet [15] olyan engedélyt érintett, amely üzlethelyiségek nyitására vagy azoknak egy bizonyos méretet meghaladó bővítésére vonatkozott. Ebben az ügyben csak az üzlethelyiségek kialakításáról volt szó. Ez a nemzeti szabályozás nyilvánvalóan nem volt olyan jellegű, hogy maga után vonja az értékesített termékek átdolgozását, vagy hogy közvetlenül befolyásolja a behozott termékek piacra jutását. Ezenfelül az ítéletében a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az ilyen jogszabályt elvben kizárólag a letelepedés szabadságának elve szempontjából kellene vizsgálni [16]. Ezzel szemben a jelen ügyekben a szóban forgó engedély közvetlenül az eladásra szánt termékek gyártási feltételeire vonatkozik. Tehát az közvetlenül érinti az ilyen jellegű, külföldről származó termékeknek a nemzeti piacra jutását. Ebből következően ez az összehasonlítás nem alkalmazható.

17. Ugyanezek a felek a Bíróságnak a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 1995. június 29-én hozott ítéletére hivatkoznak. Ez az ítélet olyan jogszabályra vonatkozott, amely a babatej árusítását a gyógyszertárakra korlátozta. A Bíróság véleménye szerint ez a jogszabály *„mindössze a forgalmazásuk szabályozásával korlátozza az érintett termékek forgalmazási helyeit"* [17]. Mivel magukra a termékekre vonatkozóan nem ír elő különleges feltételeket, a Bíróság azt „egy általános kereskedelempolitikai nemzeti intézkedésként" vizsgálta [18]. A jelen ügyekben a szóban forgó görög jogszabály közvetlenül az értékesítésre szánt „bake-off" termékek készítési feltételeit és gyártási eljárásait érinti. Az tehát nem egyszerűsíthető le egy, az árusítóhelyekre vonatkozó jogszabályra.

18. Ami a szintén hivatkozott CIA Security International ügyben 1996. április 30-án hozott ítéletet [19] illeti, az csupán azt állapítja meg, hogy az *áruk* szabad mozgását nem érinti közvetlenül az a szabály, amely szerint a belügyminiszter engedélye nélkül senki sem üzemeltethet biztonsági vállalkozást, „mivel ez a szabály feltételhez köti azt, hogy egy vállalkozás letelepedhessen, és biztonsági tevékenységeit folytathassa" [20]. Ez az ítélet a jelen ügyekben nem szolgálhat hivatkozási alapként.

19. Végezetül a felek azt javasolják, hogy vonjanak párhuzamot a jelen ügyek és a fent hivatkozott Morellato-ítélet között azzal az indokkal, hogy az ugyanolyan fajtájú termékre vonatkozik. Tény, hogy ezzel az ítélettel a Bíróság úgy ítélte meg, hogy elvben az EK 28. cikk alkalmazási területén kívül

15 – A 20/87. sz. ügyben 1987. december 8-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4879. o.).

16 – A jelen ügy körülményei között azonban az, hogy nem volt olyan tényező, amely a tisztán nemzeti kereteket túllépte, alkalmazhatatlanná tette ezt az elvet.

17 – 20. pont (kiemelés tőlem).

18 – 17. pont.

19 – A C-194/94. sz. ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2201. o.).

20 – 58. pont.

eshet az az előcsomagolási követelmény, amelyhez a tagállam annak a kenyérnek az értékesítését köti, amelyet úgy kapnak, hogy a részben sütött kenyér sütését ebben a tagállamban fejezik be. Az viszont tény, hogy ez a határozat teljes mértékben különleges, és az erre az ügyre jellemző megfontoláson alapult [21]. A Morellato-ügyben elfogadott megoldás meghatározó pontja ugyanis az a tény, hogy a kifogásolt olasz jogszabályban a csomagolásra vonatkozóan előírt követelmények tiszteletben tartása nem vonta maga után a terméknek az importáló országban történő forgalmazása előtt történő módosítását és átdolgozását [22]. Ezek a követelmények csak az elősütött kenyér készre sütésével kapott kenyér forgalmazására vonatkoztak [23]. Ezzel ellentétben a szóban forgó görög jogszabályban előírt követelmények közvetlenül a kenyér termelési folyamatára és készre sütésére vonatkoznak. Ezek az árusított termék jellegét érintik. Ilyen körülmények között nehéz megítélni, hogy az ezeket a követelményeket előíró jogszabály hogyan eshet kívül az EK 28. cikk alkalmazási területén. A Morellato-ítélet megoldása tehát nem ültethető át a jelen ügyekre. Hasonló kontextusban ez az ítélet csakis azért lehet hasznos, mert arról tanúskodik, hogy egyes esetekben nehéz megvalósítani a Keck és Mithouard ítélkezési gyakorlatban alkalmazott megkülönböztetést [24].

20. A fenti elemzésből következik, hogy a hivatkozott összehasonlítások nem alkalmazhatók. Az alapeljárásban szereplő esetek körülményei között a vitatott jogszabály a termékek jellemzőire vonatkozó nemzeti intézkedések kategóriájába tartozik. Mindenesetre még ha feltételezzük is, hogy az érintett intézkedés „értékesítési módnak" minősül, az nem felel meg az EK 28. cikk alkalmazása alóli mentességhez az ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételeknek. Nyilvánvaló ugyanis, hogy sem jogilag, sem ténylegesen nem érinti ugyanúgy a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását.

21. A „bake-off" kenyér jellemzője az, hogy a kenyérgyártás bizonyos szakaszain, például a dagasztáson és az első sütésen már átesett. Ilyen körülmények között ha azt ugyanolyan gyártási követelményeknek vetjük alá, mint amilyenek a friss kenyérre vonatkoznak, az nyilvánvalóan olyan felesleges költségekkel jár, amelyek drágábbá, és következésképpen nehezebbé teszik annak forgalmazását. Ezenfelül ezek a költségek különösen a fagyasztott termékeket érintik, amelyeknek természetük folytán az a rendeltetésük, hogy konzerválják és szállítsák őket, nevezetesen más tagállamokból [25]. Következésképpen egyértelműen úgy látom, hogy a szóban forgó jogszabály valóban diszkriminatív az importált termékek vonatkozásában, és emiatt akadályozza a Közösségen belüli kereskedelmet.

21 – A hasonló értelmezés miatt lásd Geelhoed főtanácsnoknak a C-366/04. sz. Schwarz-ügyre vonatkozó indítványához fűzött 11. lábjegyzetet (2005. november 24-én hozott ítélet, EBHT 2005., I-10141. o.).

22 – 34. és 35. pont.

23 – 36. pont.

24 – Lásd a jelen indítvány 24. és azt követő pontját.

25 – Lásd hasonló értelemben Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok 9. lábjegyzetben említett Morellato-ügyre vonatkozó indítványának 20. pontját.

22. Hogy e következtetés szigorát mérsékelje, a görög kormány mindent összevéve azt sugallja, hogy az engedélyt az érintett árusítóhelyek jellegétől függően valójában nem ugyanolyan feltételekkel adják meg. Az ilyen védekezés nem fogadható el. Még ha feltételezzük is, hogy ilyen gyakorlatot folytatnak, amit semmi nem igazol, megjegyzendő, hogy annak semmilyen érthető alapja nincs. Márpedig a közösségi jogrend által védett jogbiztonság követelményéből következik, hogy a nemzeti szabályozásból eredő jogi helyzetnek elég világosnak és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az érintett szereplők megismerhessék a jogaik és kötelességeik terjedelmét [26]. Amennyiben ennek a követelménynek nem tesznek eleget, a hivatkozott gyakorlat nem tekinthető a vitatott jogszabály igazolásának.

23. Ilyen körülmények között az első és a harmadik kérdésre együttesen azt kell válaszolni, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyenről az alapeljárásban szereplő esetekben van szó, amely a „bake-off" jellegű termékek forgalmazását a pékség üzemeltetéséhez előírt követelmények ellenőrzését követően kibocsátott előzetes engedély megszerzéséhez köti, az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül.

26 – A C-136/03. sz., Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4759. o.) 52. pontja.

## 2. A Keck és Mithouard ügyben hozott ítélet alkalmazásával kapcsolatos nehézségek

24. Az eddigi elemzés a Bíróság által az úgynevezett Keck és Mithouard ítéletben meghatározott megközelítést követte. E megközelítés alkalmazása azonban szinte elkerülhetetlenül kétségeket ébreszt a kifogásolt nemzeti intézkedés minősítését illetően. E megközelítés továbbá egy összetett és rugalmas ítélkezési gyakorlat kialakulásához vezetett ebben a tárgyban. Úgy vélem, hogy most célszerű lenne ezt a megközelítést a későbbi ítélkezési gyakorlat fényében értékelni. Ezenfelül ez az elemzés lehetővé tehetné a mozgásszabadságot érintő korlátozások harmonizált megközelítését.

25. Mindazonáltal szeretném leszögezni, hogy szó sincs arról, hogy a Keck és Mithouard ítéletben kimondott ítélkezési gyakorlat kialakítását kétségbe vonnám. Szándékom mindössze annyi, hogy megvilágítsam a mozgásszabadságot érintő korlátozások különböző feltételeit, és hogy egy közös általános irányt vezessek le, amely elősegíti e kérdések egyszerűbb és biztosabb megközelítését.

26. Először is emlékezzünk arra, hogy az említett Keck és Mithouard ítéletet követően a Bíróságnak némileg árnyalnia kellett az ebben az ítéletben felállított egyszerű megkülönböztetést.

27. Ennek megfelelően előfordul, hogy egyes szabályokat, amelyek a jelek szerint az értékesítési módok kategóriájába tartoznak, a termékekre vonatkozó szabályként kezelnek. Többek között ez igaz a reklámra vonatkozó szabályokra, amikor kiderül, hogy azok hatást gyakorolnak azokra a feltételekre, amelyeknek az áruknak kell megfelelniük. Ennek megfelelően a fent hivatkozott Mars-ügyben hozott ítéletben a Bíróság úgy határozott, hogy „annak ellenére, hogy azt megkülönböztetés nélkül minden termékre alkalmazni kell, akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet az – alapeljárásban is szereplő – olyan tilalom, amely a más tagállamokban jogszerűen használt reklámfeliratokkal azonos reklámfeliratokat hordozó termékek valamely tagállamban történő forgalomba hozatalára vonatkozik" [27]. Ennek oka az, hogy az ilyen intézkedés „arra kényszerítheti az importőrt, hogy a termékei kiszerelését a forgalmazási helytől függően eltérően alakítsa ki, és hogy ennek következtében további csomagolási és reklámköltségeket viseljen" [28].

28. Ezzel ellentétben előfordult olyan is, hogy a termékek csomagolásával kapcsolatos szabályokat – amelyeket a Keck és Mithouard ítélet elvben a termékekre vonatkozó szabályok közé sorolt – az eset elemzését követően „értékesítési módnak" minősítettek. Erről tanúskodik a fent hivatkozott Morellato-ítélet, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy „mivel ilyen körülmények között az előcsomagolás előírt követelménye csak az elősütött kenyér készre sütéséből származó kenyér forgalmazását érinti, az elvben kívül eshet a Szerződés 30. cikkének alkalmazási területén, feltéve ha valójában nem valósít meg a behozott termékekkel szembeni hátrányos megkülönböztetést" [29]. A jelek szerint a Bíróság arra támaszkodott, hogy a termék csomagolására, tehát annak átdolgozására irányuló követelmény csak a termék értékesítésének utolsó stádiumában volt kötelező, ezért a behozott terméknek a nemzeti piacra jutását nem vonta kétségbe [30].

29. Végül előfordulhat, hogy a Bíróság eltér a Keck és Mithouard ítélkezési gyakorlatban kínált alternatívától annak érdekében, hogy kizárólag a vitatott jogszabály korlátozó hatásaira alapított elemzést végezzen. Így ítélte ezt meg azon francia jogszabály kapcsán, amely a más tagállamból származó vetőmagot importáló gazdasági szereplőknek előírta, hogy a vetőmagot egy kizárólagos engedéllyel rendelkező központnak adják át [31]. Ennek másik példáját adja a szeszes italok behozatalára és forgalmazására vonatkozó svéd engedélyezési rendszerről szóló ítélet [32].

30. Hasonló megoldások tanúskodnak a Bíróságnak az ezzel a területtel kapcsolatban megnyilvánuló pragmatizmusáról. Az ítélke-

27 – A 12. lábjegyzetben hivatkozott Mars-ügyben hozott ítélet 13. pontja.

28 – Ugyanott, 13. pont.

29 – 36. pont.

30 – Szintén ugyanebben az értelemben Stix-Hackl főtanácsnoknak a 9. lábjegyzetben hivatkozott Deutscher Apothekerverband ügyre vonatkozó indítványának 77. pontja.

31 – A C-323/93. sz. Centre d'insémination de la Crespelle ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-5077. o.) 29. pontja.

32 – A C-189/95. sz. Franzén-ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5909. o.) 71. pontja.

zési gyakorlat alkalmazkodni tudott az egyes esetek körülményeihez és a felmerült gazdasági tényekhez. Ezek a megoldások azonban arra a három fő akadályra is rámutatnak, amelyekbe a Keck és Mithouard ítéletben kifejtett megközelítés ütközik.

31. Először is, miközben az ebben az ítéletben meghatározott különbségtételt az áruk szabad mozgásának elvéből következő tilalom jellegének megvilágítása céljából fogadták el, az a valóságban bizonytalanság forrása lett mind a gazdasági szereplők, mind az Európai Közösség és a tagállamok számára. Egyes esetekben nehéz különválasztani, hogy mi tartozik az értékesítés módjaira vonatkozó jogszabályokhoz és mi a termékek jellemzőire vonatkozó jogszabályokhoz, mivel a kereskedelmi korlátozás létezése függ valamely jogszabály végrehajtási módjától és annak konkrét hatásaitól [33]. Más esetekben lehetetlennek tűnik egy-egy intézkedést e kategóriák valamelyikébe sorolni, mivel a szóba jöhető jogszabályok változatossága nehezen illeszthető be egy ilyen korlátozó keretbe [34].

32. Másodsorban, noha az a célja, hogy elősegítse az áruk szabad mozgása elvének alkalmazását, ezen ítélkezési gyakorlat megvalósítása igen összetettnek tűnt. Ez az összetettség többek között abban nyilvánul meg, hogy a Bíróság hajlamos arra, hogy a nemzeti bíróhoz visszautalja a szóban forgó jogszabály jellegének és terjedelmének meghatározását [35]. Előfordulhat, hogy e feladat ellátása igen nehéznek tűnhet azon a bíróság számára, amely a Bíróság segítségét kérte valamely ügy megoldásához.

33. Harmadsorban kiderült, hogy a Keck és Mithouard ítélkezési gyakorlat nem ültethető át egykönnyen a többi mozgási szabadságjog területére. A többi szabadságjogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatában a Bíróság valójában soha nem alkalmazta az „értékesítési mód" minősítést. Ebben az esetben beéri azzal, hogy a mozgási szabadság korlátozásának tekint „minden olyan intézkedést, amely e szabadságjog gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi" [36]. Ez a megközelítési különbség az ítélkezési gyakorlat következetességének problémáját veti fel. Ez a probléma azért is fontos, mert az áruk szabad mozgása szempontjából a Bíróság elé terjesztett számos nemzeti intézkedés ugyanúgy minősíthető a más mozgási szabadságjogok korlátozásának [37].

33 – Lásd – már ebben az értelemben – Jacobs főtanácsnok 10. lábjegyzetben hivatkozott Leclerc-Siplec ügyre vonatkozó indítványának 38. pontját. Lásd továbbá Waetherill, S., „After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification", *Common Market Law Review*, 1996., 885. o.

34 – Lásd ebben az értelemben Picod, F., „La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges", *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998., 169. o.

35 – E tekintetben jelentős például a C-34/95 és C-36/95. sz., De Agostini és TV-Shop egyesített ügyekben 1997. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3843. o.), a 9. lábjegyzetben hivatkozott Morellato-ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet és a C-20/03. sz., Burmanjer és társai ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4133. o.).

36 – Végül lásd a C-442/02. sz. CaixaBank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8961. o.) 11. pontját, amelynek megfogalmazása a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontjából ered.

37 – Lásd ebben az értelemben a C-418/93–C-421/93., C-460/93–C-462/93., C-464/93., C-9/94., C-11/94., C-14/94., C-15/94., C-23/94., C-24/94. és C-332/94. sz., Semeraro Casa Uno és társai ügyben 1996. június 20-án hozott ítéletet (EBHT 1996., I-2975. o.), valamint a kizárólag Tesauro főtanácsnok indítványa alapján a C-120/95. sz. Decker-ügyben (EBHT 1998., I-1831. o.) és a C-158/96. sz. Kholl-ügyben 1998. április 20-án hozott ítéleteket (EBHT 1998., I-1931. o.).

34. A fentiekből következik, hogy a keresetek számának csökkentése, valamint az áruk szabad mozgása elvének alkalmazásából adódó különbségek visszaszorítása céljából kialakított Keck és Mithouard ítélkezési gyakorlat végül megsokszorozta a nevezett elv pontos körvonalaival kapcsolatos kérdőjeleket.

35. Vajon figyelmen kívül kell-e hagyni ezért ezt az ítélkezési gyakorlatot? Nem hiszem. Mindazonáltal pontosításra szorul, különösen a mozgás szabadságának más területein kialakított ítélkezési gyakorlat fényében.

36. A legfontosabb kérdést valójában Tesauro főtanácsnok tette fel a Hünermund-ügyre vonatkozó indítványa [38] elején: „Vajon az EGK-Szerződés 30. cikke a Közösségen belüli kereskedelem liberalizálására irányuló rendelkezés, vagy olyan rendelkezés, amelynek célja, hogy általánosabb módon minden tagállamban elősegítse a kereskedelmi tevékenység szabad gyakorlását?".

37. E tekintetben a Bíróság a hivatkozott Keck és Mithouard ítéletben valóban emlékeztetett arra, hogy az EK 28. cikk nem képez megfelelő alapot azon gazdasági szereplők fellépéseihez, akik „mindenfajta olyan jogszabályt kétségbe kívánnak vonni, amely a kereskedelmi szabadságuk korlátozását eredményezi, még akkor is, ha ezek a jogszabályok nem a más tagállamból származó termékeket érintik" [39]. E rendelkezés alapján a Közösség állampolgárai nem szerezhetnek abszolút jogot a gazdasági vagy kereskedelmi szabadsághoz. A Szerződés az áruk szabad mozgásáról szóló rendelkezéseinek ugyanis az a célja, hogy biztosítsák a belföldi piacok közti határok megszüntetését azzal, hogy a termelőknek és a fogyasztóknak lehetőséget adnak arra, hogy teljes mértékben élvezzék a belső közösségi piac előnyeit, nem pedig az, hogy a nemzeti gazdaságok általános deregulációját segítsék elő.

38. Kétségkívül igaz, hogy a nemzeti piacoknak a mozgás szabadságára vonatkozó közösségi rendelkezésekben előírt megnyitása egyes esetekben a nemzetgazdaságok liberalizációját is eredményezheti. Ennek az az oka, hogy gyakran nehéz különbséget tenni egy olyan intézkedés, amelynek célja, hogy a nemzeti szereplőket megvédje a külső versenytől, illetve egy olyan intézkedés között, amely a nemzeti piacon letelepedett egyes szereplőket az ezen a piacon lehetséges bármilyen versenytől védi. Így az egyes nemzeti szereplőket a belső versenytől védő állami intézkedés gyakran a külső versenytől is védi. Ez magyarázatot ad arra, hogy egyes olyan intézkedések, amelyeket a nemzeti piacon a gazdasági tevékenység szabadságát sértőnek ítélnek, tekinthetők úgy is, hogy azok a külső szereplőknek az erre a piacra történő bejutását korlátozzák. Ez a helyzet áll fenn azon intézkedések esetében, amelyek

38 – A C-292/92. sz. ügyben 1993. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6787. o.).

39 – 14. pont. Ugyanebben az értelemben lásd Fennelly főtanácsnoknak a C-190/98. sz. Graf-ügyre vonatkozó indítványának 31. és 32. pontját (2000. január 27-én hozott ítélet, EBHT 2000., I-493. o.).

anélkül, hogy a más tagállamokból származó termékekkel, szolgáltatásokkal, vállalkozásokkal vagy munkavállalókkal szemben hátrányos megkülönböztetést idéznének elő, a nemzeti piacon fennálló helyzetet védik, és ennélfogva megnehezítik az új gazdasági szereplők bejutását erre a piacra. Amennyiben a belső piac céljai nemcsak az állampolgárság alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetések elleni küzdelmet követelik meg, hanem a nemzeti piacok új termékek, szolgáltatások vagy gazdasági szereplők felé történő megnyitását is, nyilvánvaló, hogy ezek alkalmazása a nemzetgazdaságok bizonyos liberalizációját eredményezheti.

39. Annyi bizonyos, hogy a belső piac létrehozásának keretében az áruk szabad mozgása elvének alapvető célja annak biztosítása, hogy a termelők transznacionális viszonylatban ténylegesen profitálhassanak a tevékenységük gyakorlásához való jogból, a fogyasztók pedig gyakorlatilag ugyanolyan feltételek mellett juthassanak hozzá a más tagállamokból származó árukhoz, mint a nemzeti árukhoz. Ez volt a Szerződés megalkotóinak szándéka; ez volt az azt végrehajtó Bíróság doktrínája.

40. Úgy látom azonban, hogy nem lenne kielégítő, és nem lenne hű az ítélkezési gyakorlat fejlődéséhez, ha a szabad mozgást a tagállamok közti kereskedelem elősegítésére irányuló egyszerű szabályra korlátoznánk. Fontos, hogy a mozgás szabadságát a belső piac és az európai polgárság célkitűzéseinek tágabb keretébe illesszük be. A mozgás szabadsága jelenleg a „tagállamok állampolgárai alapvető jogállásának" lényeges alkotóelemeként értendő [40]. Ezek a szabadságjogok képezik az európai polgároknak megadott gazdasági és szociális státus transznacionális dimenzióját. Márpedig egy ilyen státus védelméhez túl kell lépni annak biztosításán, hogy az állampolgárság alapján egyáltalán ne történjen hátrányos megkülönböztetés. Ez magában foglalja, hogy a tagállamok figyelembe veszik azoknak az intézkedéseknek a hatását, amelyeket a szabad mozgáshoz való jogaikat érvényesíteni kívánó összes európai uniós polgár helyzetére vonatkozóan fogadnak el. Amint arra a Bíróság a fent hivatkozott Deutscher Apothekerverband ítéletben emlékeztetett, ehhez a szigorúan vett nemzeti keretnél tágabb síkra kell helyezkedni [41].

41. Ilyen körülmények között világos, hogy a Bíróságnak nem az a feladata, hogy szisztematikusan kétségbe vonja a tagállamok gazdaságpolitikai irányait. Inkább azt kell ellenőriznie, hogy ezek a tagállamok ne hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek a valóságban azt eredményezik, hogy *a határokon átnyúló helyzeteket kedvezőtlenebb módon kezelik, mint a tisztán nemzeti helyzeteket* [42].

40 – A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontja.

41 – 73. és 74. pont.

42 – Lásd ebben az értelemben a C-446/03. sz. Marks & Spencer ügyre vonatkozó indítványom 37–40. pontját (2005. december 13-án hozott ítélet, EBHT 2005., I-10837. o.), valamint a Bíróság előtt folyamatban lévő C-94/04. és C-202/04. sz., Cipolla és Macrino ügyekre vonatkozó 2006. február 1-jei indítványaim 55. és 56. pontját.

42. Az ilyen ellenőrzés végrehajtásához konkrét kritériumokra kell támaszkodni. Az ebben a tárgyban hozott ítélkezési gyakorlatból három fő kritérium vezethető le.

43. Először is a Bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy tilos bármilyen, az állampolgárság alapján történő közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés. Nyilvánvaló például, hogy a Szerződésben foglalt szabályok megsértésének minősül az a reklámkampány program, amely a nemzeti termékek vásárlását a Közösségen belüli kereskedelem kárára ösztönzi [43].

44. Másodsorban egyértelmű, hogy az, hogy a Közösségben forgalmazott áruk után vagy a határokon átnyúló tevékenységet végző szereplőktől plusz költségeket követelnek meg, olyan kereskedelmi akadályt idéz elő, amelyet megfelelően indokolni kell. E tekintetben azonban szögezzük le, hogy a plusz költség megkövetelése nem mindig elítélendő. Bizonyos költségek származhatnak pusztán abból az eltérésből, amely azon tagállamok jogszabályai között mutatkozik, ahol az árut termelik, illetve azon tagállamok jogszabályai között, ahol azt értékesítik. Ezek a tagállamok jogszabályainak eltéréseiből adódó költségek nem minősíthetők a szabad mozgás korlátozásainak. Az előírt plusz költség akkor minősül kereskedelmi korlátozásnak, ha abból ered, hogy a nemzeti szabályok nem vették figyelembe az importált termékek különleges helyzetét, és különösen azt a tényt, hogy ezeknek a termékeknek már meg kellett felelniük származási országuk szabályainak. A termékek jellemzőire vonatkozó szabályok könnyen beilleszthetők ebbe a kategóriába. Következésképpen véleményem szerint a Bíróság azért zárta ki az EK 28. cikk alkalmazási köréből az értékesítés módjaira vonatkozó szabályokat, mert ezek a szabályok általában nem követelnek meg ilyen költségeket. Ez igaz a veszteséges viszonteladásra vonatkozóan a Keck és Mithouard ítéletben vizsgált szabályokra, vagy a boltok vasárnapi nyitva tartásának tilalmára vonatkozó szabályokra. Pedig nem kizárt, hogy az importált termékek különleges helyzetének figyelembevétele nélkül hozzanak meg az értékesítés módjaira vonatkozó szabályokat. Ebben az esetben ezeket jogosan vonják az EK 28. cikk hatálya alá. Ennek megfelelően ezzel a cikkel ellentétesnek ítélték meg azt a rendszert, amely a szeszes italok behozatalát külön engedéllyel rendelkező szereplőkre korlátozta, mivel ez azt eredményezte, hogy plusz költségekkel terhelte a más tagállamokból származó importált italokat [44].

45. Harmadsorban az EK 28. cikk szerinti azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni minden olyan intézkedést, amely nagyobb

43 - A C-249/81. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1982. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1982., 4005. o.).

44 - A 32. lábjegyzetben hivatkozott Franzén-ügyben hozott ítélet 71. pontja. Végül lásd továbbá a 21. lábjegyzetben hivatkozott Schwarz-ügyben hozott ítélet 29. pontját.

mértékben akadályozhatja a más tagállamokból származó áruk piacra jutását és forgalomba hozatalát. Márpedig egy intézkedés akkor akadályozza a nemzeti piacra jutást, ha az egyes gazdasági szereplők által a nemzeti piacon szerzett pozíciókat védi [45], vagy ha a Közösségen belüli kereskedelmet nehezebbé teszi, mint a nemzeti piacon belüli kereskedelmet [46]. A fent hivatkozott Deutscher Apothekerverband ügyben például a Bíróság azzal az indokkal minősített azonos hatású intézkedésnek egy, a gyógyszerek katalógusból történő értékesítését tiltó intézkedést, hogy az nagyobb mértékben akadályozhatja a más tagállamokból származó áruk piacra jutását, mint a nemzeti termékekét [47].

46. Úgy látom, hogy ebből az ítélkezési gyakorlatból egy következetes irány rajzolódik ki. Ez a három feltétel – ahogyan azokat a Bíróság alkalmazta – tulajdonképpen *a szabad mozgás gyakorlása elleni hátrányos megkülönböztetések* meghatározását jelenti.

47. Igaz, hogy az értékesítés módjaira vonatkozó jogszabályok elvben azok közé az intézkedések közé tartoznak, amelyek nem kifejezetten érintik hátrányosan a más tagállamokból származó termékek piacra jutását és forgalmazását. Ugyanakkor, ahogyan azt a Keck és Mithouard ítéletet követően a Bíróság által kialakított ítélkezési gyakorlat mutatja, e tekintetben nem elégedhetünk meg az e jogszabályok jellegére alapított vélelmekkel. Annak megismerésére, hogy az ilyen jellegű intézkedésekre az EK 28. cikket kell-e alkalmazni, azokat a meghatározott feltételek alapján kell próbára tenni. Amennyiben e feltételeket a határokon átnyúló helyzeteket érintő megkülönböztetések elleni küzdelem fényében alkalmazzák, ezeket szükségesnek és egyben elegendőnek találom ahhoz, hogy minden esetben és mindenfajta jogszabály esetében el lehessen dönteni, hogy áll-e fenn kereskedelmi akadály.

48. Egy, az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályok értelmére és hatályára vonatkozó jogos kérdéssel kapcsolatban a Bíróság a Keck és Mithouard ítéletben nyilvánvalóan formális válasz adása mellett határozott azzal, hogy az említett szabályok alkalmazási területét a céljuk alapján bizonyos típusú jogszabályokra korlátozza. Azt javasolja, hogy ezt az ítéletet a bizonyos lényeges kritériumok alkalmazásán alapuló későbbi ítélkezési gyakorlat fényében értelmezzük. Ennek a válasznak kétségtelenül nem az a célja, hogy az összes olyan mérlegelési nehézséget kiküszöbölje, amellyel a Bíróság az egyes konkrét esetekben találhatja szembe magát. De legalább megvan az az előnye, hogy megvilágítja a követendő módszert.

45 – Lásd például a 36. lábjegyzetben hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 13. pontját.

46 – A szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban lásd például a C-70/99. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2001. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-4845. o.) 25–27. pontját és a C-92/01. sz. Stylianakis-ügyben 2003. február 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-1291. o.) 26. pontját.

47 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Deutscher Apothekerverband ügyben hozott ítélet 74. pontja.

49. Ha ezt az irányt követnénk, az az EK 28. cikk alkalmazására vonatkozó összes ügyben lehetővé tenné a Bíróság eljárásának egységesítését.

50. Ezenfelül ez az irány lehetővé tenné a mozgás szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlat harmonizálását. Amint arra emlékeztettünk, a Keck és Mithouard ítéletben meghatározott különbségtétel kétségtelenül nehezen ültethető át a mozgással kapcsolatos többi szabadságjogra [48]. Mindazonáltal megtalálhatók benne azok a megfontolások, amelyek ezen ítélkezési gyakorlat elfogadását vezérelték. Mindezeken a területeken szükségesnek tűnik meghatározni a szabad mozgásra vonatkozó elvek alkalmazásának határait, és jobban meghatározni a Bíróság által végzett ellenőrzés kereteit [49].

51. Hozzáteszem, hogy a tényleges uniós polgárság követelményeinek tekintetében szükségesnek tartom a szabad mozgással kapcsolatos rendelkezések ilyen harmonizálását [50]. Jó lenne, ha ugyanazt a rendelkezést alkalmaznák az Unió összes olyan polgárára, aki élni kíván a mozgási szabadságával, illetve a szolgáltatások, a termékek vagy a tőke mozgatásának szabadságával, valamint a Közösség területén való tartózkodás szabadságával vagy a tevékenysége székhelye megválasztásának szabadságával. Így a Szerződéssel ellentétesnek kellene ítélni minden olyan intézkedést, amely akadályozhatja vagy kevésbé vonzóvá teheti ezen alapvető szabadságjogok gyakorlását [51]. Nem azt kell biztosítani, hogy e szabadságjogok gyakorlása teljesen semleges legyen; az jelenthet több vagy kevesebb előnyt az európai polgárok számára. Biztosítani kell viszont, hogy a tagállamok figyelembe vegyék azt, hogy az általuk elfogadott szabályok milyen mértékben érinthetik a más tagállamok állampolgárainak helyzetét, vagy milyen mértékben nehezíthetik meg számukra a mozgási szabadságok teljes élvezetét.

52. Ha ezt az új irányt most a jelen esetekre alkalmazzuk, kiderül, hogy az elemzés egyszerűbbé válik. Megkülönböztetés nélkül alkalmazandó intézkedésként a görög jogszabály első ránézésre átmegy az állampol-

48 – Lásd ebben az értelemben Fennelly főtanácsnoknak a 39. lábjegyzetben hivatkozott, a munkavállalók szabad mozgásáról szóló Graf-ügyre vonatkozó indítványának 18. pontját, amely szerint: „a személyek nem termékek, és a külföldi munkavállalásra vagy letelepedésre irányuló migrációs folyamatot, az erre való felkészülést is beleértve, nem olyan könnyű (tömeg)termelési és forgalmazási szakaszra osztani". Lásd továbbá a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban a C-384/93. sz. Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítéletet (EBHT 1995., I-1141. o.), valamint a 35. lábjegyzetben hivatkozott De Agostini és TV-Shop ügyben hozott ítéletet.

49 – Végül a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban erről tanúskodik a C-544/03. és C-545/03. sz., Mobistar és Belgacom Mobile ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7723. o.) 31. pontja.

50 – Lásd a C-413/99. sz., Baumbast és R. ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítéletet (EBHT 2002., I-7091. o.).

51 – A személyek szabad mozgásával kapcsolatban a Bíróságnak már alkalma nyílt összehasonlítani a munkavállalók szabad mozgásának elvét és az Unió összes polgára számára elismert szabad mozgást: lásd ebben az értelemben a C-135/99. sz. Elsen-ügyben 2000. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-10409. o.) 33. pontját. Az összes mozgási szabadságra vonatkozó hasonló megfogalmazás tekintetében lásd a 36. lábjegyzetben hivatkozott Gebhard-ügyben hozott ítéletet.

gárság alapján történő megkülönböztetésmentesség tesztjén. Mindazonáltal, amint azt a jelen indítvány 21. pontjában kifejtettük, ennek az intézkedésnek kétségtelenül az a hatása, hogy a más tagállamokból származó fagyasztott kenyér forgalmazásakor felesleges plusz költségeket idéz elő. Tehát nem megy át a második kritérium tesztjén. Ebből következően az elfogadott intézkedést az érintett tagállamnak kell indokolnia.

B – *Az igazolás vizsgálata*

53. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy abban az esetben, ha a szóban forgó intézkedés a Szerződés által elvben megtiltott korlátozásnak minősül, az intézkedést lehetne-e mégis jogszerű indokokkal igazolni. Az állandó ítélkezési gyakorlatban ugyanis megállapítást nyert, hogy a különbségtétel nélkül alkalmazandó szabályozásból eredő akadály akkor nem ellentétes a közösségi joggal, ha az az EK 30. cikkben felsorolt közérdeken alapuló okokkal vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott feltétlenül érvényesítendő követelmények valamelyikével indokolható [52]. A jelen ügyekben háromféle indokolást terjesztettek elő, amelyek különkülön a termékek minőségére, a közegészség védelmére és a fogyasztók védelmére vonatkoznak.

1. A termékek minőségével kapcsolatos igazolásról

54. Természetesen vitathatatlan, hogy az élelmiszer-ipari termékek tápanyagbeli és organoleptikus jellemzőinek védelme a közösségi jog által elismert és követett célnak minősül [53]. Ez azonban sem az EK 28. cikk alkalmazási területe alóli kizárást, sem az ebben a rendelkezésben meghatározott tilalomtól való eltérést nem indokolhat.

55. Egyrészről ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság által idézett ítéletben a Bíróság már úgy ítélte meg, hogy attól, hogy egy vitatott nemzeti rendszer minőségpolitikát folytat, még nem eshet kívül az EK 28. cikk alkalmazási területén [54]. Másrészről a bíróság ítélkezési gyakorlatának vizsgálatából nem derül ki az, hogy a termékek minőségének

52 – Végezetül lásd a 21. lábjegyzetben hivatkozott Schwarz-ügyben hozott ítélet 30. pontját.

53 – Lásd a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról szóló, 1992. július 14-i 2081/92/EGK tanácsi rendeletet (HL L 208., 1. o.), és a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek különleges tulajdonságainak tanúsításáról szóló, 1992. július 14-i 2082/92/EGK tanácsi rendeletet (HL L 208., 9. o.).

54 – A hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 25. pontja.

védelme mint olyan nem tekinthető feltétlenül érvényesítendő követelménynek vagy a Közösségen belüli kereskedelmi akadályt igazoló közérdekű célnak. Következésképpen ez a törekvés csak olyan más követelményekkel kapcsolatban vehető figyelembe, amelyek feltétlenül érvényesítendő követelmény jellegét kifejezetten elismerték, mint például az egészségvédelem és a fogyasztók védelme.

2. A közegészségre alapított igazolásról

56. Az EK 30. cikkben meghatározott igazolások között szerepel a személyek egészségének védelme [55].

57. Azonban emlékeztetni kell arra, hogy az áruk szabad mozgásának alapelvétől való minden eltérést pontosan kell értelmezni [56]. Ilyen körülmények között a nemzeti hatóságoknak kell bizonyítaniuk egyrészt azt, hogy a szabályozásuk szükséges a közegészségügyi cél megvalósításához, másrészt azt, hogy az említett jogszabály ehhez mérten arányos [57].

58. Márpedig meg kell állapítani, hogy a görög hatóságok semmilyen olyan pontos tényezőt nem hoznak fel, amely bizonyíthatná, hogy az előírt követelményekre a közegészség tényleges védelme érdekében van szükség. Írásbeli észrevételeik e tekintetben teljesen általános módon mindössze annyit állítanak, hogy az „a tény, hogy a félkész kenyér gyártásának első szakaszában betartották a higiéniai szabályokat, az utolsó termelési szakaszt elvégző vállalkozást nem mentesíti a hasonló szabályok betartása alól", mivel „a kenyér és a hozzá hasonló termékek romlandók, és azokat többek között rovarok, penészgombák, élesztőgombák, baktériumok és vírusok fertőzhetik meg".

59. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy szükség van az ilyen jellegű követelmények előírására, nyilvánvalóan aránytalan, ha ezekre a termékekre ugyanazt az engedélyezési eljárást és ebből kiindulva ugyanazokat a gyártási követelményeket alkalmazzák, mint a friss kenyéripari termékekre. A görög hatóságok az észrevételeikben ugyanis maguk is elismerték, hogy az e termékek tekintetében előírt egyes követelmények feleslegesek és aránytalanok voltak. Többek között ez igaz arra, hogy „kötelezően rendelkezni kell dagasztásra szolgáló helyiséggel,

55 – A C-1/90. és C-176/90. sz. Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4151. o.) 11. pontja.

56 – A C-205/89. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1991. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1361. o.) 9. pontja.

57 – A C-270/02. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1559. o.) 22. pontja.

lisztraktárral és mosdókkal", amennyiben „ezek a helyiségek nem a „bake-off" jellegű termékeket [érintik]".

60. Egyébként az említett hatóságok által hivatkozott külföldi jogszabályok – ahelyett, hogy a görög jogszabályt indokolnák – mindössze a fagyasztott termékekre kialakított, specifikus eljárások létezését igazolják. Következésképpen, amennyiben lehetőség van olyan jogszabály elfogadására, amely a „bake-off" kenyéripari termékek forgalmazásához engedélyt követel meg, akkor olyan, az e termékek sajátosságaihoz *illeszkedő* eljárást és feltételeket kell előírni, amelyek korlátozó hatásai nem lépik túl a kitűzött cél eléréshez szükséges mértéket [58].

3. A fogyasztóvédelemre alapított igazolásról

61. Egyértelmű, hogy a fogyasztóvédelem olyan feltétlenül érvényesítendő követelménynek minősül, amely bizonyos körülmények között indokolhat valamely, az áruk Közösségen belüli kereskedelmét érintő akadályt [59].

62. A jelen ügyekben azonban a görög hatóságok semmilyen olyan, a közegészségügyi indokoktól eltérő pontosítással nem szolgálnak, amely egy ilyen jellegű igazolást alátámaszthatna. Amennyiben annak lehetővé tételéről van szó, hogy a fogyasztó megfelelően azonosíthassa a termék jellegét, és bármilyen összetévesztést elkerülhessen, akkor nyilvánvaló, hogy ezt a célt az előírt követelményeknél kevésbé korlátozó eszközökkel, mint például megfelelő tájékoztatási és címkézési eszközökkel is el lehetne érni [60].

63. A fenti elemzésből az a következtetés vonható le, hogy a görög hatóságok nem bizonyították azt, hogy a szóban forgó jogszabály a közösségi jog szempontjából indokolt. Ilyen körülmények között a második kérdésre adandó válasz: az, hogy ha a „bake-off" jellegű termékek forgalmazásához a pékség üzemeltetéséhez szükséges engedéllyel azonos előzetes engedélyt követelnek meg, nem tekinthető olyannak, mint amelyet tisztán minőségi célok, vagy fogyasztó- és egészségvédelmi okok igazolnak. A jelen ügyekkel és a Bizottság kontra Görögország üggyel [61] közös tárgyaláson a görög kormány egyébként elismerte, hogy ebben az esetben a Görög Kormány nem teljesítette a közösségi jogból eredő kötelezettségeit.

58 – Analógia útján lásd a C-212/03. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4213. o.) 45. pontját.

59 – A 7. lábjegyzetben hivatkozott „Cassis de Dijon" ítélet 8. pontja.

60 – Lásd például a 261/81. sz. Rau-ügyben 1982. november 10-én hozott ítélet (EBHT 1982., 3691. o.) 17. pontját.

61 – C-82/05. sz.

## III – Végkövetkeztetések

64. A fenti megállapítások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a jelen ügyekben a Dioikitiko Protodikeio Ioanninon által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

„1) Az EK 28. cikk szerinti mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül egy tagállam azon jogszabálya, amely a „bake-off" jellegű termékek forgalomba hozatalát olyan előzetes engedély megszerzéséhez köti, amelyet rendszerint pékség üzemeltetéséhez írnak elő.

2) Az ilyen jogszabály nem tekinthető olyannak, mint amelyet az EK 30. cikk vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott valamelyik kötelező követelmény értelmében a termékek minőségére, a közegészség védelmére vagy a fogyasztóvédelemre irányuló cél igazol".