NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
M. POIARES MADURO
prednesené 30. marca 2006 [1]

1. Je vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje predaj zmrazeného chleba typu „bake-off" získaním predchádzajúceho povolenia upraveného právnymi predpismi týkajúcimi sa prevádzkovania pekární, zlučiteľná s článkom 28 ES? Tak v podstate znie otázka, ktorú Dioikitiko Protodikeio Ioanninon (prvostupňový správny súd v Ioannina) (Grécko) kladie Súdnemu dvoru v týchto spojených veciach.

I — Právny a skutkový kontext

2. Na základe týchto návrhov na začatie prejudiciálneho konania má Súdny dvor opäť upriamiť svoju pozornosť na vývoj judikatúry vychádzajúcej z rozsudku Keck a Mithouard [2] v oblasti voľného pohybu tovaru. Tento vývoj teoreticky spočíva na solídnych základoch. [3] Ukázalo sa však, že v praxi vyvoláva značné ťažkosti pri uplatňovaní. Tieto veci sú toho dôkazom.

3. Súčasná grécka právna úprava podmienok zriadenia a prevádzky výrobní pre výrobu chleba a všeobecnejšie pekární má pôvod v prezidentskom dekréte č. 25.8 z 13. septembra 1934 (FEK A' 309). Tento dekrét upravuje postup predchádzajúci udeleniu povolenia na zriadenie a prevádzkovanie pekární a definuje stavebné podmienky a podmienky vybavenia, ktoré musia byť splnené, aby bolo možné toto povolenie získať. Tieto podmienky sú konkrétnejšie upravené zákonom č. 726/1977 (FEK A' 316), ktorý mení a dopĺňa platné právne predpisy týkajúce sa pekární a miest predaja chleba. Vo svojom článku 16 stanovuje, že „zriadenie pekárne alebo miesta predaja chleba predpokladá predchádzajúce povolenie vydané príslušným prefektom po overení, či boli splnené všetky požiadavky, ktoré tento zákon ukladá". Pod pojmom „pekáreň" je podľa článku 65 zákona č. 2065/1992 (FEK A' 113) potrebné chápať akúkoľvek „pevnú konštrukciu, špeciálne usporiadanú a vybavenú na výrobu chleba, pekárenských výrobkov vo všeobecnosti a ostatných potravinových prípravkov na základe múky (s výnimkou cesta), ako aj na

1 — Jazyk prednesu: portugalčina.

2 — Rozsudok z 24. novembra 1993, C-267/91 a C-268/91, Zb. s. I-6097.

3 — Pozri v tomto ohľade JOLIET, R.: La libre circulation des marchandises: l'arrêt *Keck et Mithouard* et les nouvelles orientations de la jurisprudence. In: *Journal des tribunaux — Droit européen*, 1994, s. 145.

pečenie jedál a iných kulinárskych výrobkov pre verejnosť". Prezidentský dekrét č. 369/1992 (FEK A' 186), ktorý bol prijatý na základe tohto ustanovenia, stanovuje postup a doklady potrebné na udelenie povolenia na zriadenie a prevádzkovanie pekární a miest predaja chleba a podrobne uvádza podmienky, ktorým podlieha balenie pekárenských výrobkov.

4. Oznámenie gréckeho ministerstva rozvoja, ktoré bolo prijaté v roku 2001 a oznámené príslušným orgánom, upresňuje, že fungovanie pecí určených na pečenie zmrazeného chleba alebo cesta v prevádzkach predaja chleba je súčasťou postupu výroby chleba. Z toho vyplýva, že na používanie takýchto pecí musia mať dotknuté osoby povolenie na prevádzkovanie pekárne. V nadväznosti na toto oznámenie sa Nomarchiaki Aftodioikisi Ioanninon (Okresný úrad Ioannina, ďalej len „okresný úrad") rozhodol vykonať kontroly v potravinárskych supermarketoch Trofo Super-Markets AE a Carrefour-Marinopoulos AE. Keďže tento okresný úrad konštatoval existenciu miest predaja chleba a zariadení na pečenie zmrazeného chleba bez povolenia na prevádzkovanie stanoveného právnymi predpismi o pekárňach, nariadil dvoma rozhodnutiami prijatými 27. novembra 2001 zastavenie prevádzky pecí na pečenie chleba umiestnených v týchto dvoch supermarketoch.

5. Oba uvedené podniky podali na vnútroštátny súd žaloby o neplatnosť proti týmto rozhodnutiam. Tieto podniky tvrdia najmä to, že vnútroštátna právna úprava, ako ju uplatňuje grécka štátna správa, predstavuje množstevné obmedzenie dovozu, ktoré je v rozpore so zákazom uvedeným v článku 28 ES. Okrem toho upozorňujú vnútroštátny súd na skutočnosť, že Panhelénska únia výrobcov chleba podala Komisii Európskych spoločenstiev sťažnosť, v ktorej sa domáhala, aby sa určilo, že grécke právne predpisy vytvárajú v Grécku neodôvodnené prekážky dovozu a predaja tohto výrobku tým, že vyhradzujú predaj chleba typu „bake-off" pekárňam. Je potrebné poznamenať, že Komisia v nadväznosti na túto sťažnosť zahájila konanie o nesplnenie povinnosti na základe článku 226 ES a po jeho skončení zaslala 7. júla 2004 Helénskej republike odôvodnené stanovisko a vyzvala ju, aby už nepodriaďovala postup „bake-off" podmienkam stanoveným vnútroštátnou právnou úpravou o pekárňach. V rámci tohto konania došlo k predloženiu veci Súdnemu dvoru. [4]

6. Za tohto stavu sa Dioikitiko Protodikeio Ioanninon rozhodol prerušiť konanie a Súdnemu dvoru položiť tieto prejudiciálne otázky:

„1. Predstavuje predchádzajúce povolenie — spomínané v odôvodnení [rozhodnu-

4 — Vec Komisia/Grécko (C-82/05), prejednávaná pred Súdnym dvorom, v ktorej sa konalo spoločné pojednávanie s týmito vecami.

tia] o položení prejudiciálnej otázky — požadované pre predaj výrobkov ‚bake-off' opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie v zmysle článku 28 ES?

II — Analýza

A — *Existencia obmedzenia dovozu*

2. V prípade kladnej odpovede sleduje požiadavka predchádzajúceho povolenia, ktorej je podriadený výkon činnosti pekárne, čisto kvalitatívny cieľ v tom zmysle, že stanovuje jednoduché kvalitatívne odlíšenie týkajúce sa charakteristík predávaného chleba (jeho vône, chuti, farby a vzhľadu jeho kôrky) a jeho nutričnej hodnoty [rozsudok z 5. novembra 2002, Komisia/Nemecko, C-325/00, Zb. s. I-9977], alebo má za cieľ chrániť spotrebiteľa a verejné zdravie proti akémukoľvek prípadnému kvalitatívnemu zhoršeniu (rozsudok 3852/2002 Gréckej štátnej rady)?

7. Svojou prvou a treťou prejudiciálnou otázkou, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či požiadavka získania predchádzajúceho povolenia, stanovená na prevádzkovanie pekárne, ktorou členský štát podmieňuje predaj zmrazeného chleba typu „bake-off", predstavuje množstevné obmedzenie alebo opatrenie s rovnakým účinkom v zmysle článku 28 ES.

8. V judikatúre Súdneho dvora možno určite nájsť dostatočné podklady na zodpovedanie tejto otázky. Je však ťažké popierať, že v praxi je uplatňovanie tejto judikatúry zdrojom neistoty. Tieto veci poskytujú vhodnú príležitosť na vyjasnenie existujúceho rámca judikatúry.

3. So zreteľom na skutočnosť, že vyššie uvedené obmedzenie sa uplatňuje bez rozlíšenia na všetky výrobky ‚bake-off' tak domáce, ako aj výrobky Spoločenstva, má táto otázka spojitosť s právom Spoločenstva a môže toto obmedzenie priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne ovplyvniť obchod s týmito výrobkami medzi členskými štátmi?"

1. Klasický prístup

9. Keďže neexistujú spoločné alebo harmonizované pravidlá týkajúce sa výroby a predaja chleba a iných pekárenských výrobkov, je nesporné, že „členským štátom

prináleží, aby každý z nich na svojom území prijal všetky pravidlá týkajúce sa charakteristík zloženia, výroby a predaja týchto potravín za predpokladu, že nepovedú k diskriminácií na úkor dovážaných výrobkov, ani nebudú brániť dovozu výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov". [5] Týmto sa uznáva voľnosť členských štátov v tejto oblasti. Môžu teda stanoviť, že predaj chleba a ďalších pekárenských výrobkov podlieha predchádzajúcemu povoleniu, aby tak mohli overiť dodržiavanie výrobných noriem a noriem ochrany spotrebiteľov. Túto právomoc však nemožno vykonávať bez obmedzení. Takéto obmedzenia vyplývajú najmä z povinnosti dodržiavať základné slobody, ktoré sú zakotvené v Zmluve ES a medzi ktoré patrí sloboda voľného pohybu tovaru. Táto sloboda podľa článku 28 ES najmä zabezpečuje, že „množstevné obmedzenia dovozu a všetky opatrenia s rovnakým účinkom sú medzi členskými štátmi zakázané".

10. Tradične sa však stanovuje, že opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie, predstavujú všetky štátne opatrenia, ktoré môžu priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne, narušiť obchod v rámci Spoločenstva. [6]

11. Z judikatúry „Cassis de Dijon" okrem toho vyplýva, že v prípade neexistencie harmonizácie môžu opatrenia, ktoré sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátne výrobky a výrobky dovezené z iných členských štátov, predstavovať obmedzenia voľného pohybu tovaru. [7] Zo spisu jasne vyplýva, že požiadavka predchádzajúceho povolenia, ktorá je spochybnená v sporoch vo veci samej, má povahu opatrenia, ktoré sa uplatňuje bez rozdielu.

12. Je však potrebné si ešte položiť otázku, či takéto opatrenie spadá do kategórie vnútroštátnych opatrení týkajúcich sa charakteristík výrobkov alebo do kategórie spôsobov predaja. Od rozsudku Keck a Mithouard totiž nespadá uplatňovanie vnútroštátnych opatrení, ktoré obmedzujú alebo zakazujú „určité spôsoby predaja" na výrobky pochádzajúce z iných členských štátov, pod zákaz uvedený v článku 28 ES pod podmienkou, že sa tieto ustanovenia „uplatňujú na všetky dotknuté podnikateľské subjekty vykonávajúce svoju činnosť na štátnom území a že ovplyvňujú rovnakým spôsobom tak z právneho, ako aj skutkového hľadiska predaj vnútroštátnych výrobkov a výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov". [8]

13. Ani v tomto rozsudku, ani v nadväzujúcej judikatúre neposkytol Súdny

5 — Rozsudok zo 14. júla 1994, Van der Veldt, C-17/93, Zb. s. I-3537, bod 10.

6 — Bod 11 rozsudku Keck a Mithouard, už citovaného v poznámke pod čiarou 2, ktorého pôvod sa nachádza v rozsudku z 11. júla 1974, Dassonville, 8/74, Zb. s. 837, bod 5.

7 — Rozsudok z 20. februára 1979, Rewe-Zentral, nazývaný „Cassis de Dijon", 120/78, Zb. s. 649.

8 — Bod 16 rozsudku Keck a Mithouard, už citovaného v poznámke pod čiarou 2.

dvor presnú definíciu pojmu „spôsoby predaja". Vo svojich rozhodnutiach však postupne vypracoval demonštratívny výpočet opatrení spadajúcich do tejto kategórie. [9] Túto kvalifikáciu tak vyhradzuje právnym úpravám, ktoré sa týkajú najmä podmienok a spôsobov predaja [10], ako aj okolností času a miesta predaja tovaru. [11] Naopak, táto kvalifikácia neplatí pre právne úpravy, ktoré sa síce zdanlivo týkajú spôsobov predaja, no v skutočnosti sa týkajú charakteristík výrobkov. [12] Rovnako článku 28 ES odporujú právne úpravy, ktoré ukladajú predchádzajúce povolenie na uvádzanie výrobkov na trh alebo vykonávanie hospodárskej činnosti, pričom udelenie tohto povolenia podmieňujú dodržiavaním určitých noriem týkajúcich sa charakteristík výrobkov. [13]

14. Okresný úrad, ktorý je žalovaný v konaní vo veci samej, ako aj grécka vláda tvrdia, že právna úprava, ktorá podriaďuje predaj chleba a pekárenských výrobkov predchádzajúcemu povoleniu požadovanému na prevádzkovanie pekární predstavuje „spôsob predaja".

15. Podľa môjho názoru je táto kvalifikácia nesprávna. Vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, sa určite vzťahuje na pekárne a ďalšie miesta predaja chleba. Z posúdenia jej ustanovení však vyplýva, že jej účelom je stanoviť podmienky prípravy a výroby, ktorým musia tieto výrobky zodpovedať. Získanie povolenia na prevádzkovanie podlieha podmienkam, že sa budú dodržiavať určité výrobné postupy a že sa umiestni náležité vybavenie. V konaní vo veci samej tak grécke orgány poukazujú práve na nedodržiavanie určitých podmienok prípravy výrobkov uvádzaných na trh, ako napríklad, že sa v dotknutých priestoroch má nachádzať miestnosť na miesenie, sklad na múku alebo zariadenie na preosievanie múky. Je však nesporné, že tieto podmienky sú súčasťou výrobného postupu, a týkajú sa teda vlastných charakteristík výrobkov typu „bake-off" určených na predaj. [14] Uplatnenie predmetných pravidiel má za následok zabránenie predaju chleba typu „bake-off" v iných priestoroch, ako sú pekárne, a to z dôvodu, že *charakteristikou* tohto chleba je, že sa najskôr pečie v mieste predaja. Z toho vyplýva, že pokiaľ ide o podmienky uplatnenia spornej právnej úpravy na oba prejednávané prípady, nemožno túto spornú právnu

9 — Pozri ako príklad zrhnutie obsiahnuté v bode 18 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Morellato, C-416/00 (rozsudok z 18. septembra 2003, Zb. s. I-9343) alebo zhrnutie obsiahnuté v bode 61 a nasl. návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Deutscher Apothekerverband, C-322/01 (rozsudok z 11. decembra 2003, Zb. s. I-14887).

10 — Pozri tiež rozsudky z 9. februára 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Zb. s. I-179, bod 22, a z 28. októbra 1999, ARD, C-6/98, Zb. s. I-7599, bod 46.

11 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. júna 1994, Tankstation 't Heukske a Boermans, C-401/92 a C-402/92, Zb. s. I-2199, bod 14, a z 29. júna 1995, Komisia/Grécko, C-391/92, Zb. s. I-1621, bod 15.

12 — Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. júla 1995, Mars, C-70/93, Zb. s. I-1923, bod 13, a z 26. júna 1997, Familiapress, C-368/95, Zb. s. I-3689, bod 11.

13 — Pozri tiež rozsudky zo 14. júla 1998, Aher-Waggon, C-389/96, Zb. s. I-4473, bod 18, a z 22. januára 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Zb. s. I-607, bod 29.

14 — Súdny dvor vo svojom rozsudku Morellato, už citovanom v poznámke pod čiarou 9 (bod 32), v tomto zmysle pripúšťa, že výrobky tohto druhu sa mohli dovieźť, zatiaľ čo „proces ich výroby nebol ešte ukončený".

úpravu považovať za „spôsob predaja" v zmysle judikatúry Súdneho dvora.

16. Tento záver nemožno spochybniť porovnaním vykonaným okresným úradom a gréckou vládou. Rozsudok Gauchard [15], ktorého sa títo účastníci dovolávajú, sa týkal povolenia na otvorenie a rozšírenie obchodných priestorov nad určitý rozsah. V tejto veci išlo len o usporiadanie obchodných priestorov. Takáto vnútroštátna právna úprava zjavne nemohla viesť k úprave predávaných výrobkov alebo bezprostredne ovplyvniť prístup dovážaných výrobkov na trh. Okrem toho Súdny dvor vo svojom rozsudku rozhodol, že takáto právna úprava sa má v zásade skúmať s ohľadom na samotnú zásadu slobody usadiť sa. [16] V prejednávaných veciach sa predmetné povolenie naopak priamo týka podmienok výroby výrobkov určených na uvedenie na trh. Prístup zahraničných výrobkov tohto typu na vnútroštátny trh je teda priamo dotknutý. Takéto porovnanie sa javí ako irelevantné.

17. Tí istí účastníci konania sa odvolávajú na už citovaný rozsudok Súdneho dvora z 29. júna 1995, Komisia/Grécko. Tento rozsudok sa týkal právnej úpravy, ktorá vyhradzovala predaj mlieka na dojčenskú výživu len lekárňam. Z pohľadu Súdneho dvora, právna úprava, *„ktorá upravuje uvádzanie dotknutých výrobkov na trh, len obmedzuje miesta ich distribúcie"*. [17] Vzhľadom na to, že táto právna úprava neukladá žiadne osobitné podmienky pre samotné výrobky, Súdny dvor ju považuje za „vnútroštátne opatrenie všeobecnej regulácie obchodu". [18] V prejednávaných veciach sa predmetná grécka právna úprava priamo dotýka podmienok prípravy a postupov výroby výrobkov „bake-off" určených na uvedenie na trh. Nemožno ju teda obmedziť na právnu úpravu týkajúcu sa miest predaja.

18. Pokiaľ ide o rozsudok CIA Security International [19], na ktorý sa rovnako odkazuje, v ňom sa iba stanovuje, že pravidlo, podľa ktorého nikto nemôže prevádzkovať podnik poskytujúci bezpečnostné služby bez povolenia ministerstva vnútra, sa priamo netýka voľného pohybu *tovaru*, „pretože ukladá podmienku, aby sa podnik mohol usadiť a vykonávať svoju činnosť ako podnik poskytujúci bezpečnostné služby". [20] Tento rozsudok nemôže slúžiť ako východiskový bod pre tieto veci.

19. Na záver účastníci konania navrhujú urobiť paralelu medzi prejednávanými vecami a už citovaným rozsudkom Morellato, a to z dôvodu, že sa tento rozsudok týka výrobku toho istého druhu. Je pravda, že Súdny dvor týmto rozsudkom rozhodol, že požiadavka predchádzajúceho balenia, kto-

15 — Rozsudok z 8. decembra 1987, 20/87, Zb. s. 4879.

16 — Za okolností prejednávaného prípadu však bola táto zásada neuplatniteľná s ohľadom na neexistenciu akejkoľvek skutočnosti, ktorá by prekračovala čisto vnútroštátny rámec.

17 — Bod 20 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

18 — Bod 17.

19 — Rozsudok z 30. apríla 1996, C-194/94, Zb. s. I-2201.

20 — Bod 58.

rou členský štát podmieňuje predaj chleba, keď je čiastočne pečený chlieb dopečený v tomto členskom štáte, môže byť v zásade vyňatá z rozsahu pôsobnosti článku 28 ES. Toto rozhodnutie však v plnom rozsahu spočívalo na konkrétnej úvahe, ktorá úzko súvisela s touto vecou. [21] Rozhodujúcim východiskom pre riešenie, ktoré bolo prijaté vo veci Morellato, je totiž skutočnosť, že dodržiavanie požiadaviek balenia, uložených predmetnou talianskou právnou úpravou, neviedlo k zmene a úprave výrobku pred jeho uvedením na trh v štáte dovozu. [22] Tieto požiadavky sa týkajú len predaja chleba, ktorý vzniká dopečením predpečeného chleba. [23] Naopak požiadavky uložené predmetnou gréckou právnou úpravou sa priamo týkajú postupu konečnej výroby a pečenia chleba. Tieto požiadavky sa týkajú povahy výrobku, ktorý sa uvádza na predaj. Za týchto okolností bolo ťažké nájsť spôsob, ako by právna úprava obsahujúca takéto požiadavky mohla byť vyňatá z rozsahu pôsobnosti článku 28 ES. Riešenie prijaté v rozsudku Morellato teda nemožno na prejednávané veci použiť. Ak tento rozsudok môže byť v takomto kontexte užitočný, potom len preto, že svedčí o ťažkostiach, ktoré so sebou v niektorých prípadoch prináša vykonávanie rozlíšenia, ktoré bolo stanovené v judikatúre Keck a Mithouard. [24]

20. Z tejto analýzy vyplýva, že všetky uvedené porovnania sa musia považovať za irelevantné. Za okolností v sporoch vo veci samej spadá sporná právna úprava do kategórie vnútroštátnych opatrení týkajúcich sa charakteristík výrobkov. V každom prípade, aj keby sa dotknuté opatrenie kvalifikovalo ako „spôsob predaja", nespĺňa podmienky stanovené judikatúrou na to, aby sa mohlo vyňať z pôsobnosti článku 28 ES. Je totiž zjavné, že neovplyvňuje rovnakým spôsobom tak z právneho, ako aj skutkového hľadiska uvádzanie na trh vnútroštátnych výrobkov a výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov.

21. Charakteristikou chleba typu „bake-off" je, že prešiel určitými etapami výroby chleba, akými sú miesenie a prvé pečenie. Podriadiť ho za týchto podmienok rovnakým výrobným požiadavkám, aké sú stanovené pre čerstvý chlieb, má zjavne za následok zbytočné náklady, ktoré zdražujú, a teda sťažujú uvádzanie na trh. Okrem toho sa tieto náklady týkajú osobitne zmrazených výrobkov, ktoré sa môžu vďaka svojej povahe uchovávať a prepravovať najmä z iných členských štátov. [25] V dôsledku toho mi pripadá zrejmé, že predmetná právna úprava je v skutočnosti diskriminačná vo vzťahu k dovážaným výrobkom, a preto predstavuje prekážku obchodu v rámci Spoločenstva.

21 — Pozri poznámku pod čiarou 11 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Schwarz. C-366/04 (rozsudok z 24. novembra 2005, Zb. s. I-10139), kde sa použil podobný výklad.

22 — Body 34 a 35.

23 — Tamže, bod 36.

24 — Pozri bod 24 a nasl. týchto návrhov.

25 — Pozri analogicky bod 20 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Morellato, už citovaných v poznámke pod čiarou 9.

22. Na zmiernenie prísnosti takéhoto záveru grécka vláda v konečnom dôsledku naznačuje, že povolenie sa v skutočnosti neudeľuje za tých istých podmienok, a to v závislosti od povahy dotknutých miest predaja. Takáto obhajoba nie je prijateľná. Aj za predpokladu, že by sa takáto prax uplatňovala, čomu nič nenasvedčuje, je potrebné poznamenať, že nespočíva na jasnom základe. Požiadavka právnej istoty, ktorú chráni právny poriadok Spoločenstva, však predpokladá, že právne postavenie vyplývajúce z vnútroštátnej právnej úpravy je dostatočne jasné a presné, aby dotknutým subjektom umožnilo poznať rozsah ich práv a povinností. [26] Ak nie je táto požiadavka splnená, nemožno uvedenú prax považovať za odôvodnenie spornej právnej úpravy.

23. Za týchto podmienok je potrebné na prvú a tretiu otázku odpovedať spoločne tak, že vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporov vo veci samej a ktorá podmieňuje predaj výrobkov typu „bake-off" získaním predchádzajúceho povolenia udeleného po overení požiadaviek uložených na prevádzkovanie pekárne, predstavuje opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie v zmysle článku 28 ES.

26 — Rozsudok z 2. júna 2005, Dörr a Ünal, C-136/03, Zb. s. I-4759, bod 52.

2. Ťažkosti spojené s uplatnením rozsudku Keck a Mithouard

24. Doterajšia analýza sa riadila prístupom, ktorý Súdny dvor definoval v uvedenom rozsudku Keck a Mithouard. Uplatňovanie tohto prístupu však takmer nevyhnutne vzbudzuje pochybnosti, pokiaľ ide o kvalifikáciu predmetného vnútroštátneho opatrenia. To viedlo v tejto oblasti k rozvoju zložitej a pružnej judikatúry. Domnievam sa, že by bolo teraz užitočné posúdiť tento prístup z hľadiska neskoršej judikatúry. Táto analýza by okrem toho mohla pomôcť definovať harmonizovaný prístup k obmedzeniam slobôd pohybu.

25. Chcel by som však upresniť, že vôbec nejde o spochybnenie vývoja judikatúry stanovenej v rozsudku Keck a Mithouard. Mojím zámerom je len objasniť rôzne kritériá obmedzovania slobody pohybu a vytýčiť všeobecný spoločný smer tak, aby sa podporil jednoduchší a istejší prístup k týmto otázkam.

26. Najskôr pripomínam, že v nadväznosti na uvedený rozsudok Keck a Mithouard musel Súdny dvor odstupňovať jednoduché rozlíšenie, ktoré v tomto rozsudku stanovil.

27. Dochádza tak k tomu, že niektoré pravidlá, ktoré zdanlivo vyplývajú zo spôsobov predaja, sa považujú za pravidlá týkajúce sa výrobkov. Tak je to najmä v prípade pravidiel týkajúcich sa reklamy v prípade, ak sa ukáže, že majú vplyv na podmienky, ktoré musí tovar spĺňať. V už citovanej veci Mars tak Súdny dvor rozhodol, že „aj keď sa taký zákaz, aký je predmetom konania vo veci samej, týkajúci sa uvádzania výrobkov do obehu v členskom štáte majúcich rovnaké reklamné údaje, aké sa legálne používajú v iných členských štátoch, uplatní bez rozdielu na všetky výrobky, môže narušiť obchod v rámci Spoločenstva". [27] Dôvodom je, že takéto opatrenie môže „nútiť dovozcu, aby odlišne upravoval prezentáciu svojich výrobkov v závislosti od miesta, kde sa uvádzajú na trh, a aby v dôsledku toho znášal dodatočné náklady na balenie a reklamu". [28]

28. Nastala naopak situácia, že pravidlá týkajúce sa balenia výrobkov, zaradené *a priori* rozsudkom Keck a Mithouard medzi pravidlá týkajúce sa výrobkov, boli na základe analýzy prejednávanej veci kvalifikované ako „spôsoby predaja". O tom svedčí už citovaný rozsudok Morellato, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že „za týchto okolností, stanovená požiadavka predchádzajúceho balenia, ktorá sa týka len predaja chleba, ktorý vzniká dopečením predpečeného chleba, sa v zásade môže vyňať z rozsahu pôsobnosti článku 30 Zmluvy pod podmienkou, že v skutočnosti nepredstavuje diskrimináciu vo vzťahu k dovážaným výrobkom". [29] Zdá sa, že Súdny dvor vychádzal zo skutočnosti, že požiadavka balenia, a teda úpravy výrobku bola uložená až v konečnej fáze uvádzania výrobku na trh, takže samotný prístup dovezeného výrobku na vnútroštátny trh nebol dotknutý. [30]

29. Nakoniec môže dôjsť k tomu, že sa Súdny dvor odchýli od alternatívy stanovenej judikatúrou Keck a Mithouard a vykoná analýzu založenú výhradne na obmedzujúcich účinkoch napadnutej právnej úpravy. Takto bolo rozhodnuté v súvislosti s francúzskou právnou úpravou, ktorá hospodárskym subjektom dovážajúcim osivo z iného členského štátu ukladala, aby ho dodávali centru, ktoré vlastní výlučnú licenciu. [31] Ďalším príkladom je rozsudok týkajúci sa švédskeho režimu povolení na dovoz alkoholických nápojov a na ich uvádzanie na trh. [32]

30. Tieto riešenia svedčia o pragmatizme Súdneho dvora v tejto oblasti. Judikatúra sa dokázala prispôsobiť okolnostiam každého

27 — Bod 13 rozsudku Mars, už citovaného v poznámke pod čiarou 12.

28 — Tamže, bod 13.

29 — Bod 36.

30 — V tomto zmysle tiež bod 77 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Deutscher Apothekerverband, už citovaných v poznámke pod čiarou 9.

31 — Rozsudok z 5. októbra 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, Zb. s. I-5077, bod 29.

32 — Rozsudok z 23. októbra 1997, Franzén, C-189/95, Zb. s. I-5909, bod 71.

prípadu a danej hospodárskej skutočnosti. Tieto riešenia však vykazujú aj tri hlavné nevýhody, na ktoré naráža prístup, ktorý bol zavedený v rozsudku Keck a Mithouard.

31. Po prvé, zatiaľ čo rozlíšenie, ktoré je stanovené v rozsudku Keck a Mithouard, bolo prijaté s cieľom objasniť povahu zákazu vyplývajúceho zo zásady voľného pohybu tovaru, ukázalo sa, že je v skutočnosti zdrojom neistoty tak pre hospodárske subjekty, ako aj pre inštitúcie Európskeho spoločenstva a členské štáty. V určitých prípadoch je zložité odlíšiť, čo spadá do spôsobov predaja a čo spadá do právnych úprav týkajúcich sa charakteristík výrobkov, pretože existencia obmedzenia obchodu závisí od spôsobu uplatňovania danej právnej úpravy a od jej konkrétnych účinkov. [33] V iných prípadoch sa javí nemožné zaradiť určité opatrenie do niektorej z týchto kategórií, pretože rôznorodosť právnych úprav, ktoré môžu byť spochybnené, môže sotva zapadať do tak obmedzeného rámca. [34]

32. Po druhé, zatiaľ čo cieľom tejto judikatúry je uľahčiť uplatňovanie zásady voľného pohybu tovaru, uplatňovanie tejto judikatúry sa javí veľmi zložité. Táto zložitosť sa prejavuje najmä sklonom Súdneho dvora uvaliť na vnútroštátny súd bremeno určenia povahy a dosahu predmetnej právnej úpravy. [35] Súdu, ktorý žiadal Súdny dvor o pomoc pri riešení určitej veci, môže toto bremeno pripadať dosť ťažké.

33. Po tretie sa ukázalo, že judikatúra Keck a Mithouard nie je ľahko uplatniteľná na oblasti ďalších slobôd pohybu. Z tohto dôvodu Súdny dvor vo svojej judikatúre týkajúcej sa ďalších slobôd nikdy nepoužil kvalifikáciu „spôsobu predaja". Súdny dvor sa v tomto prípade uspokojuje s tým, že vo všeobecnosti považuje za obmedzenia slobody pohybu „všetky opatrenia, ktoré výkon tejto slobody zakazujú, prekážajú mu alebo ho robia menej príťažlivým". [36] Tento rozdiel v prístupe nastoľuje problém koherencie judikatúry. Tento problém sa javí o to významnejší, že množstvo vnútroštátnych opatrení predložených Súdnemu dvoru na preskúmanie z hľadiska voľného pohybu tovaru je možné tiež kvalifikovať ako obmedzenia ďalších slobôd pohybu. [37]

33 — Pozri v tomto zmysle bod 38 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Leclerc-Siplec, už citovaných v poznámke pod čiarou 10. Pozri tiež WAETHERILL, S.: After *Keck*: Some Thoughts on How to Clarify the Clarification. In: *Common Market Law Review*, 1996, s. 885.

34 — Pozri v tomto zmysle PICOD, F.: La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges. In: *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, s. 169.

35 — V tejto súvislosti sú významné napríklad rozsudky z 9. júla 1997, De Agostini a TV-Shop, C-34/95 až C-36/95, Zb. s. I-3843; z 18. septembra 2003, Morellato, už citovaný v poznámke pod čiarou 9, a z 26. mája 2005, Burmanjer a i., C-20/03, Zb. s. I-4133.

36 — Pozri nakoniec rozsudok z 5. októbra 2004, CaixaBank France, C-442/02, Zb. s. I-8961, bod 11, ktorého formulácia vychádza z rozsudku z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37.

37 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. júna 1996, Semeraro Casa Uno a i., 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, Zb. s. I-2975, ako aj rozsudky z 20. apríla 1998, Decker, C-120/95, Zb. s. I-1831, a Kohll, C-158/96, Zb. s. I-1931, so spoločnými návrhmi, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro.

34. Z vyššie uvedeného vyplýva, že judikatúra Keck a Mithouard, ktorá bola vytvorená, aby sa obmedzil počet žalôb a zamedzilo sa excesom vyplývajúcim z uplatnenia zásady voľného pohybu tovaru, nakoniec viedla k mnohonásobnému nárastu počtu otázok o presných obrysoch uvedenej zásady.

35. Je však preto potrebné túto judikatúru opúšťať? Nezastávam tento názor. Je však nutné ju upresniť najmä z hľadiska judikatúry, ktorá sa vyvinula v ďalších oblastiach slobôd pohybu.

36. Pokiaľ ide o vec samú, základnú otázku položil generálny advokát Tesauro na úvod svojich návrhov vo veci Hünermund a i. [38]:

„Je článok 30 Zmluvy EHS ustanovením o liberalizácií obchodu v rámci Spoločenstva alebo ustanovením určeným všeobecnejšie na presadzovanie slobodného výkonu obchodnej činnosti v každom členskom štáte?"

37. V tejto súvislosti Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Keck a Mithouard pripomenul, že článok 28 ES nie je vhodným základom pre žaloby hospodárskych subjektov, ktoré majú v úmysle „napadnúť akýkoľvek druh právnej úpravy, ktorá má za následok obmedzenie ich obchodnej slobody, aj keď jej predmetom nie sú výrobky pochádzajúce z iných členských štátov". [39] Štátni príslušníci Spoločenstva nemôžu z tohto ustanovenia vyvodzovať absolútne právo na hospodársku alebo obchodnú slobodu. Ustanovenia zmluvy o voľnom pohybe tovaru majú totiž za cieľ zabezpečiť, že sa odstráni rozdelenie vnútroštátnych trhov tým, že výrobcom a spotrebiteľom poskytujú možnosť v plnom rozsahu využívať výhod vnútorného trhu Spoločenstva, a nie podporovať všeobecnú dereguláciu vnútroštátnych ekonomík.

38. Je určite pravda, že otvorenie vnútroštátnych trhov, ako to ukladajú ustanovenia Spoločenstva týkajúce sa slobody pohybu, môže tiež v určitých prípadoch viesť k liberalizácií vnútroštátnych ekonomík. Dôvodom je to, že je často zložité rozlíšiť medzi opatrením, ktoré smeruje k ochrane vnútroštátnych subjektov pred vonkajšou konkurenciou, a opatrením, ktoré chráni niektoré subjekty pôsobiace na vnútroštátnom trhu pred akoukoľvek potenciálnou konkurenciou na tomto trhu. Štátne opatrenie, ktoré chráni niektoré vnútroštátne subjekty pred vnútornou konkurenciou, ich tak často chráni aj pred vonkajšou konkurenciou. Tým sa vysvetľuje, že niektoré opatrenia, pri ktorých sa konštatovalo, že porušujú slobodu hospodárskej činnosti na vnútroštátnom trhu, sa môžu tiež považovať za opatrenia obmedzujúce vonkajším sub-

38 — Rozsudok z 15. decembra 1993, C-292/92, Zb. s. I-6787.

39 — Bod 14. V tom istom zmysle pozri body 31 a 32 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Graf, C-190/98 (rozsudok z 27. januára 2000, Zb. s. I-493).

jektom prístup na tento trh. Tak je to v prípade opatrení, ktoré bez toho, aby zavádzali diskrimináciu vo vzťahu k výrobkom, službám, podnikom alebo pracovníkom z iných členských štátov, chránia *status quo* na vnútroštátnom trhu a v dôsledku toho sťažujú prístup nových hospodárskych subjektov na tento trh. Keďže ciele vnútroštátneho trhu nevyžadujú iba boj proti diskriminácií na základe štátnej príslušnosti, ale tiež otvorenie vnútroštátnych trhov novým výrobkom, službám alebo hospodárskym subjektom, je zjavné, že ich uplatnenie môže mať určitý liberalizačný účinok na vnútroštátne ekonomiky.

39. V rámci vytvárania vnútorného trhu zostáva základným cieľom zásady voľného pohybu tovaru zabezpečiť, aby výrobcovia mohli skutočne využívať právo na výkon svojej činnosti na nadnárodnej úrovni, zatiaľ čo spotrebiteľom sa má v praxi umožniť prístup k výrobkom pochádzajúcim z iných členských štátov za rovnakých podmienok ako k vnútroštátnym výrobkom. Takýto bol zámer autorov Zmluvy a takáto bola doktrína Súdneho dvora, ktorá tento zámer uskutočňovala.

40. Domnievam sa však, že by nebolo uspokojivé, ani v súlade s vývojom judikatúry, ak by sa voľný pohyb zúžil len na normu na presadenie obchodu medzi členskými štátmi. Je potrebné zasadiť slobody pohybu do širšieho rámca cieľov vnútorného trhu a európskeho občianstva. V súčasnosti sa musia slobody pohybu chápať ako jedna z hlavných súčastí „základného štatútu štátnych príslušníkov členských štátov".[40] Slobody pohybu predstavujú nadnárodný rozmer hospodárskeho a sociálneho štatútu udeleného európskym občanom. Ochrana takéhoto štatútu však vyžaduje, aby sa šlo nad rámec záruky, že nebude dochádzať k diskriminácii na základe štátnej príslušnosti. Táto ochrana znamená, že členské štáty zohľadnia účinok opatrení, ktoré prijmú, na situáciu všetkých občanov Európskej únie, ktorí chcú uplatniť svoje práva na voľný pohyb. To vyžaduje, ako to Súdny dvor pripomína vo svojom už citovanom rozsudku Deutscher Apothekerverband, aby sa vychádzalo zo širších súvislostí než len zo striktne vnútroštátneho rámca.[41]

41. Za týchto okolností je zrejmé, že úlohou Súdneho dvora nie je systematicky spochybňovať smerovanie hospodárskych politík členských štátov. Prislúcha mu skôr overovať, či tieto štáty neprijímajú opatrenia, ktoré v skutočnosti vedú k *menej priaznivému zaobchádzaniu s nadnárodnými situáciami ako s čisto národnými situáciami.*[42]

40 — Rozsudok z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31.

41 — Body 73 a 74.

42 — Pozri v tomto zmysle body 37 až 40 mojich návrhov vo veci Marks & Spencer, C-446/03 (rozsudok z 13. decembra 2005, Zb. s. I-10837), ako aj body 55 a 56 mojich návrhov z 1. februára 2006 vo veciach Cipolla, ako aj Macrino a Capodarte, C-94/04 a C-202/04 (veci v konaní pred Súdnym dvorom).

42. Aby sa takáto kontrola vykonala, je potrebné sa oprieť o konkrétne kritériá. Z judikatúry v tejto oblasti je možné vyvodiť tri hlavné kritériá.

43. Po prvé Súdny dvor z tohto dôvodu uvádza, že je zakázaná akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti bez ohľadu na to, či je priama alebo nepriama. Je napríklad zjavné, že program reklamnej kampane na podporu nákupu vnútroštátnych výrobkov v neprospech obchodu v rámci Spoločenstva predstavuje porušenie pravidiel Zmluvy. [43]

44. Po druhé je nesporné, že uloženie dodatočných nákladov na tovar v obehu v Spoločenstve alebo hospodárskym subjektom vykonávajúcim činnosť na nadnárodnej úrovni vytvára prekážku obchodu, ktorá musí byť náležite odôvodnená. V tejto súvislosti však upresňujem, že uloženie dodatočných nákladov nie je vždy odsúdeniahodné. Niektoré náklady môžu vyplývať zo samotného rozdielu medzi právnymi predpismi členského štátu, v ktorom sa tovar vyrába, a právnymi predpismi členského štátu, v ktorom sa uvádza na trh. Takéto náklady, ktoré majú svoj pôvod v rozdielnych právnych predpisoch členských štátov, nemožno kvalifikovať ako obmedzenia slobody pohybu. Aby sa dodatočný náklad mohol kvalifikovať ako obmedzenie obchodu, je potrebné, aby vyplýval z toho, že vnútroštátne pravidlá nezohľadnili osobitnú situáciu dovážaných výrobkov a najmä skutočnosť, že tieto výrobky už museli spĺňať pravidlá štátu ich pôvodu. Pravidlá týkajúce sa charakteristík výrobkov spadajú do tejto kategórie pomerne ľahko. Preto podľa môjho názoru, ak Súdny dvor vylúčil z rozsahu pôsobnosti článku 28 ES pravidlá týkajúce sa spôsobov predaja, je to tak preto, že vo všeobecnosti tieto pravidlá takéto náklady neukladajú. Tak to bolo v prípade pravidiel týkajúcich sa ďalšieho predaja so stratou, posudzovaných v rozsudku Keck a Mithouard, alebo v prípade pravidiel týkajúcich sa zákazu nedeľného predaja. Napriek tomu nie je vylúčené, že pravidlá týkajúce sa spôsobov predaja budú prijaté bez ohľadu na osobitnú situáciu dovážaných výrobkov. V tomto prípade je legitímne ich podriadiť pod článok 28 ES. Takto bolo rozhodnuté, že režim vyhradzujúci dovoz alkoholických nápojov subjektom, ktoré získali zvláštne povolenie, je v rozpore s týmto článkom, pretože mal za následok to, že nápoje dovážané z iných členských štátov boli vystavené dodatočným nákladom. [44]

45. Po tretie každé opatrenie, ktoré môže sťažiť prístup na trh a uvádzanie výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov do

43 — Rozsudok z 24. novembra 1982, Komisia/Írsko, C-249/81, Zb. s. 4005.

44 — Rozsudok Franzén, už citovaný v poznámke pod čiarou 32, bod 71. Pozri nakoniec tiež rozsudok Schwarz, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 29.

obehu, sa považuje za opatrenie s rovnakým účinkom v zmysle článku 28 ES. Toto opatrenie však obmedzuje prístup na vnútroštátny trh v prípade, ak chráni postavenia, ktoré určité hospodárske subjekty dosiahli na vnútroštátnom trhu, [45] alebo ak robí obchod v rámci Spoločenstva ťažším než obchod v rámci vnútroštátneho trhu. [46] Napríklad v už citovanej veci Deutscher Apothekerverband Súdny dvor kvalifikoval ako opatrenie s rovnakým účinkom zákaz predaja liečiv na dobierku z toho dôvodu, že by pre výrobky pochádzajúce z iných členských štátov mohol predstavovať väčšiu prekážku prístupu na trh než pre vnútroštátne výrobky. [47]

46. Z tejto judikatúry podľa môjho názoru vyplýva súvislá línia. Tieto tri kritériá, ako ich uplatňoval Súdny dvor, vo svojej podstate znamenajú hľadanie *diskriminácie voči výkonu slobody pohybu.*

47. Je pravda, že právne úpravy týkajúce sa spôsobov predaja sa radia *a priori* medzi opatrenia, ktoré osobitne neznevýhodňujú prístup a obeh výrobkov pochádzajúcich z iných členských štátov. Ako však ukazuje judikatúra Súdneho dvora nadväzujúca na rozsudok Keck a Mithouard, nemožno sa v tejto súvislosti uspokojiť s domnienkami založenými na povahe týchto právnych úprav. Aby sa zistilo, či sa má článok 28 ES uplatniť na opatrenia tohto typu, je potrebné ich podrobiť testu z hľadiska uvedených kritérií. Pokiaľ sa tieto kritériá budú uplatňovať s ohľadom na cieľ spočívajúci v boji proti diskriminácii, ktorá ovplyvňuje nadnárodné situácie, pripadajú mi nevyhnutné a zároveň dostatočné na to, aby sa rozhodlo o existencii prekážky obchodu pre každý prípad a pre každý typ právnej úpravy.

48. Na legitímnu otázku o zmysle a dosahu pravidiel týkajúcich sa voľného pohybu tovaru, sa Súdny dvor v rozsudku Keck a Mithouard rozhodol podať zjavne formálnu odpoveď, keď obmedzil rozsah pôsobnosti uvedených pravidiel na určité typy právnych úprav podľa ich predmetu. Navrhuje sa, aby sa tento rozsudok chápal z hľadiska neskoršej judikatúry založenej na uplatnení niektorých materiálnych kritérií. Táto odpoveď určite nemôže odstrániť všetky ťažkosti spojené s posúdením, s ktorými sa Súdny dvor môže stretnúť v každom konkrétnom prípade. Prinajmenšom má však výhodu, že objasňuje metódu, ktorá sa má použiť.

45 — Pozri napríklad rozsudok CaixaBank France, už citovaný v poznámke pod čiarou 36, bod 13.

46 — Pozri napríklad v oblasti slobodného poskytovania služieb rozsudky z 26. júna 2001, Komisia/Portugalsko, C-70/99, Zb. s. I-4845, body 25 až 27, a zo 6. februára 2003, Stylianakis, C-92/01, Zb. s. I-1291, bod 26.

47 — Bod 74 rozsudku Deutscher Apothekerverband, už citovaného v poznámke pod čiarou 9.

49. Ak sa bude postupovať týmto spôsobom, bude možné zjednotiť postup Súdneho dvora vo všetkých veciach týkajúcich sa uplatnenia článku 28 ES.

50. Okrem toho by tento postup umožnil harmonizovať judikatúru týkajúcu sa slobôd pohybu. Ako už bolo pripomenuté, rozlíšenie stanovené v rozsudku Keck a Mithouard je nepochybne ťažko uplatniteľné nad rámec ďalších slobôd pohybu. [48] Je tu však opäť možné nájsť úvahy, ktoré viedli k prijatiu tejto judikatúry. Vo všetkých týchto oblastiach sa zdá byť potrebné definovať medze uplatnenia zásad voľného pohybu a lepšie ohraničiť preskúmanie Súdneho dvora. [49]

občianstva Únie. [50] Bolo by žiaduce, aby sa ten istý režim uplatnil na všetkých občanov Únie, ktorí chcú využiť svoju slobodu pohybu alebo slobodu voľného pohybu služieb, výrobkov alebo kapitálu, ako aj svoju slobodu pobytu alebo umiestnenia sídla svojej činnosti na území Spoločenstva. Každé opatrenie, ktoré je spôsobilé brániť výkonu týchto základných slobôd, alebo urobiť tento výkon menej atraktívnym, by sa tak malo posúdiť ako odporujúce Zmluve. [51] Nejde o to zabezpečiť, aby bol výkon týchto slobôd úplne neutrálny; tento výkon môže byť pre európskych občanov viac alebo menej výhodný. Ide ale o to ubezpečiť sa, či členské štáty zohľadňujú mieru, v akej môžu pravidlá, ktoré prijímajú, ovplyvniť postavenie štátnych príslušníkov iných členských štátov a sťažovať im plné užívanie slobôd pohybu.

51. Dodávam, že mi pripadá vhodné uplatniť takúto harmonizáciu režimov voľného pohybu vzhľadom na požiadavky skutočného

52. Ak teraz uplatním nový postup na prejednávané prípady, zdá sa, že sa tým analýza zjednoduší. Grécka právna úprava ako opatrenie, ktoré sa uplatní bez rozdielu, na prvý pohľad vyhovuje testu zákazu

48 — Pozri v tomto zmysle bod 18 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Fennelly vo veci Graf týkajúcej sa voľného pohybu pracovníkov (už citovanej v poznámke pod čiarou 39), kde sa uplatňuje tvrdenie podľa ktorého: „Osoby nie sú výrobky a proces migrácie na účely výkonu zamestnania alebo usadenia sa v zahraničí, vrátane súvisiacich príprav, sa nemôže tak ľahko rozdeliť na etapu (masovej) výroby a etapu uvádzania na trh". Pozri tiež v oblasti voľného poskytovania služieb rozsudok z 10. mája 1995, Alpine Investments, C-384/93, Zb. s. I-1141, ako aj De Agostini a TV-Shop, už citovaný v poznámke pod čiarou 35.

49 — V oblasti voľného poskytovania služieb o tom nakoniec svedčí rozsudok z 8. septembra 2005, Mobistar a Belgacom Mobile, C-544/03 a C-545/03, Zb. s. I-7723, bod 31.

50 — Pozri rozsudok zo 17. septembra 2002, Baumbast a R, C-413/99, Zb. s. I-7091.

51 — V oblasti voľného pohybu osôb už mal Súdny dvor príležitosť porovnávať zásadu voľného pohybu pracovníkov so zásadou slobody pohybu, ktorá je priznaná každému občanovi Únie. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. novembra 2000, Elsen, C-135/99, Zb. s. I-10409, bod 33. Pre podobnú formuláciu spoločnú všetkým slobodám pohybu pozri rozsudok Gebhard, už citovaný v poznámke pod čiarou 36.

diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Ako sa už v bode 21 týchto návrhov preukázalo, toto opatrenie má jasne za následok zbytočné dodatočné náklady pri predaji zmrazeného chleba pochádzajúceho z iných členských štátov. Nevyhovuje teda testu podľa druhého kritéria. Dotknutému štátu preto prináleží, aby prijaté opatrenie odôvodnil.

B — *Hľadanie odôvodnenia*

53. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či by v prípade, že by predmetné opatrenie predstavovalo obmedzenie, ktoré je v zásade zakázané Zmluvou, napriek tomu mohlo byť toto obmedzenie odôvodnené legitímnymi dôvodmi. Podľa ustálenej judikatúry totiž prekážka vyplývajúca z právnej úpravy, ktorá je uplatniteľná bez rozdielu, nie je v rozpore s právom Spoločenstva v prípade, ak ju možno odôvodniť jedným z dôvodov všeobecného záujmu vymenovaných v článku 30 ES alebo jednou z imperatívnych požiadaviek zakotvených v judikatúre Súdneho dvora.[52] V týchto veciach sa uvádzajú tri typy odôvodnení, ktoré súvisia s kvalitou výrobkov, ochranou verejného zdravia a ochranou spotrebiteľov.

1. O odôvodnení súvisiacom s kvalitou výrobkov

54. Je určite nesporné, že ochrana výživových a organoleptických vlastností potravín predstavuje cieľ, ktorý právo Spoločenstva uznáva a sleduje.[53] Tento cieľ však nemôže odôvodniť vyňatie z rozsahu pôsobnosti článku 28 ES, ani odchýlku od zákazu uvedeného v tomto ustanovení.

55. Na jednej strane už totiž Súdny dvor v rozsudku citovanom vnútroštátnym súdom rozhodol, že ak sporný vnútroštátny režim sleduje politiku kvality, nemôže ho táto skutočnosť vyňať z rozsahu pôsobnosti článku 28 ES.[54] Na druhej strane zo skúmania judikatúry Súdneho dvora nevyplýva, že ochrana kvality výrobkov mohla ako taká platiť za imperatívnu požiadavku alebo

52 — Pozri nakoniec rozsudok Schwarz, už citovaný v poznámke pod čiarou 21, bod 30.

53 — Pozri nariadenie Rady (EHS) č. 2081/92 zo 14. júla 1992 o ochrane zemepisných označení a označení pôvodu poľnohospodárskych výrobkov a potravín (Ú. v. ES L 208, s. 1; Mim. vyd. 03/013, s. 4), ako aj nariadenie Rady (EHS) č. 2082/92 zo 14. júla 1992 o osvedčeniach špecifického charakteru na poľnohospodárske výrobky a potraviny (Ú. v. ES L 208, s. 9; Mim. vyd. 03/013, s. 12).

54 — Rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný v bode 6 tohto rozsudku, bod 25.

za cieľ všeobecného záujmu odôvodňujúci prekážku obchodu v rámci Spoločenstva. Takéto úvahy preto možno zohľadniť iba vo vzťahu k iným požiadavkám, ktorých imperatívna povaha bola výslovne uznaná, ako je napríklad ochrana zdravia a ochrana spotrebiteľov.

2. O odôvodnení založenom na verejnom zdraví

56. Medzi dôvody uvedené v článku 30 ES patrí ochrana zdravia ľudí. [55]

57. Je však potrebné pripomenúť, že akákoľvek odchýlka od základnej zásady voľného pohybu tovaru sa musí vykladať striktne. [56] Za týchto podmienok vnútroštátnym orgánom prináleží, aby na jednej strane preukázali, že ich právna úprava je nevyhnutná na dosiahnutie cieľa verejného zdravia, a na druhej strane, že uvedená právna úprava je vo vzťahu k tomuto cieľu primeraná. [57]

58. Je však nutné konštatovať, že grécke orgány neuviedli žiadnu konkrétnu skutočnosť, ktorá by mohla preukázať, že uložené požiadavky sú nevyhnutné na účely účinnej ochrany verejného zdravia. V tejto súvislosti sa ich písomné pripomienky obmedzujú na úplne všeobecné tvrdenie, že „skutočnosť, že sa dodržali hygienické pravidlá počas prvej fázy výroby poloupečeného chleba, nezbavuje podnik poverený vykonaním poslednej etapy výroby dodržiavať podobné pravidlá", pretože „chlieb a podobné výrobky sú citlivé na znehodnocovanie a môžu byť kontaminované najmä hmyzom, vlhkom, kvasinkami, baktériami a vírusmi".

59. V každom prípade, aj keby sa pripustilo, že uloženie požiadaviek tohto typu je nevyhnutné, uplatnenie rovnakého postupu schvaľovania na tieto výrobky, a teda aj rovnakých výrobných požiadaviek ako v prípade výrobkov z čerstvého chleba, sa javí zjavne neprimerané. Samotné grécke orgány totiž vo svojich pripomienkach uznali, že vo vzťahu k týmto výrobkom boli niektoré uložené požiadavky nadbytočné a neprimerané. To platí najmä „pre povinnosť mať miestnosť vyhradenú na miesenie,

55 — Rozsudok z 25. júla 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivía, C-1/90 a C-176/90, Zb. s. I-4151, bod 11.

56 — Rozsudok z 19. marca 1991, Komisia/Grécko, C-205/89, Zb. s. I-1361, bod 9.

57 — Rozsudok z 5. februára 2004, Komisia/Taliansko, C-270/02, Zb. s. I-1559, bod 22.

sklad na múku a toalety", pokiaľ „sa tieto priestory [netýkajú] výrobkov typu ‚bake--off'".

60. Navyše zahraničné právne predpisy, ktoré uvedené orgány uvádzajú, majú ďaleko od toho, aby odôvodňovali existenciu gréckej právnej úpravy a potvrdzujú len existenciu osobitných postupov prispôsobených mrazeným výrobkom. Ak je v dôsledku toho možné prijať právnu úpravu vyžadujúcu povolenie na predaj výrobkov z chleba typu „bake-off", je potrebné stanoviť postup a podmienky *prispôsobené* osobitostiam týchto výrobkov, ktorých obmedzujúce účinky nepresiahnu rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. [58]

3. O odôvodnení založenom na ochrane spotrebiteľov

61. Je nesporné, že ochrana spotrebiteľov predstavuje imperatívnu požiadavku, ktorá za určitých okolností môže odôvodňovať prekážku obchodu s tovarom v Spoločenstve. [59]

62. V týchto veciach však grécke orgány neprinášajú žiadne upresnenie, ktoré by mohlo potvrdiť takéto odôvodnenie, odlišujúce sa od dôvodov verejného zdravia. Ak ide o to umožniť spotrebiteľovi, aby správne identifikoval povahu výrobku a aby sa vyhol zámene, je zjavné, že tento cieľ by sa mohol dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami, než sú uložené požiadavky, napríklad vhodnými informačnými prostriedkami alebo označovaním. [60]

63. Z celej tejto analýzy vyplýva, že grécke orgány nepreukázali, že predmetná právna úprava je s ohľadom na právo Spoločenstva odôvodnená. Za týchto okolností je potrebné na druhú otázku odpovedať tak, že požiadavka predchádzajúceho povolenia, ktorá je uložená na predaj výrobkov typu „bake-off" a ktorá je totožná s požiadavkou uloženou na prevádzkovanie pekárne, sa nemôže považovať za odôvodnenú z hľadiska čisto kvalitatívneho cieľa alebo z dôvodov ochrany spotrebiteľov a verejného zdravia. Grécka vláda navyše na spoločnom pojednávaní, ktoré sa konalo v týchto veciach a vo veci Komisia/Grécko [61], uznala, že Helénska republika v prejednávanom prípade nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva.

58 — Pozri analogicky rozsudok z 26. mája 2005, Komisia/Francúzsko, C-212/03, Zb. s. I-4213, bod 45.

59 — Rozsudok „Cassis de Dijon", už citovaný v poznámke pod čiarou 7, bod 8.

60 — Pozri napríklad rozsudok z 10. novembra 1982, Rau, 261/81, Zb. s. 3961, bod 17.

61 — C-82/05.

III — Návrh

64. S ohľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré v týchto veciach položil Dioikitiko Protodikeio Ioanninon, odpovedal takto:

1. Právne predpisy členského štátu, ktoré podriaďujú predaj výrobkov typu „bake-off" získaním predchádzajúceho povolenia, ktoré sa bežne vyžaduje na výkon činnosti pekárne, predstavuje opatrenie s účinkom rovnakým, ako je množstevné obmedzenie v zmysle článku 28 ES.

2. Takéto právne predpisy nemožno podľa článku 30 ES alebo podľa niektorej z imperatívnych požiadaviek zakotvených v judikatúre Súdneho dvora považovať za odôvodnené z hľadiska cieľov kvality výrokov, ochrany verejného zdravia alebo ochrany spotrebiteľov.