

SCHWARZ

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

24. november 2005 *

I sag C-366/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg (Østrig) ved afgørelse af 16. august 2004, indgået til Domstolen den 23. august 2004, i sagen

Georg Schwarz

mod

Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, E. Juhász (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Georg Schwarz ved Rechtsanwälte J. Dengg, M. Vavrousek og T. Hölber
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J.-P. Keppenne og B. Schima, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. juni 2005,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28 EF — 30 EF samt af artikel 7 i Rådets direktiv 93/43/EØF af 14. juni 1993 om levnedsmiddelhygiejne (EFT L 175, s. 1, herefter »direktivet«).

- 2 Denne anmodning er blevet forelagt i en sag mellem Georg Schwarz og Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg, idet denne har indledt en administrativ straffesag mod Georg Schwarz for at have solgt uindpakkede sukkervarer fra automater.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Artikel 28 EF forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.
- 4 I henhold til artikel 30 EF er artikel 28 EF ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, der er begrundet i bl.a. hensynet til menneskers og dyrs liv og sundhed, på betingelse af, at disse forbud eller restriktioner ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 5 Af direktivets første betragtning fremgår, at fri bevægelighed for levnedsmidler er en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af det indre marked.
- 6 I henhold til direktivets anden betragtning er det af afgørende betydning, at menneskets sundhed beskyttes.

7 Ifølge direktivets fjerde betragtning er det med henblik på at beskytte menneskets sundhed nødvendigt at harmonisere de generelle regler for levnedsmiddelhygiejne.

8 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»1. Dette direktiv indeholder generelle regler for levnedsmiddelhygiejne og for kontrol med disse reglers overholdelse.

2. Dette direktiv berører ikke de bestemmelser, der er fastlagt i mere specifikke fællesskabsregler for levnedsmiddelhygiejne. [...]«

9 Direktivets artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»Tilberedning, forarbejdning, færdigbehandling, emballering, opbevaring, transport, distribution, håndtering og udbud til salg eller levering af levnedsmidler skal udføres under hygiejniske forhold.«

10 I henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, skal levnedsmiddelvirksomhederne identificere de trin i deres aktiviteter, som er kritiske for levnedsmiddelsikkerheden, og drage omsorg for, at passende sikkerhedsprocedurer fastlægges, gennemføres, opretholdes og revideres med udgangspunkt i de principper, der er anvendt ved udarbejdelsen af HACCP-systemet (Hazard Analysis and Critical Control Points), og som opregnes i det samme stykke.

11 Direktivets artikel 3, stk. 3, bestemmer:

»Levnedsmiddelvirksomhederne skal overholde hygiejnereglerne i bilaget. [...]«

12 Direktivets artikel 7, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne kan under overholdelse af traktaten bevare, ændre eller indføre mere specifikke nationale hygiejneforskrifter end de, der er fastsat i dette direktiv, på den betingelse at de pågældende forskrifter

— ikke er mere lempelige end de, der findes i bilaget

— ikke udgør en begrænsning eller hindring af eller barriere for samhandelen med levnedsmidler, der er fremstillet i overensstemmelse med dette direktiv.«

13 I direktivets bilag opregnes i kapitel III følgende forskrifter, der navnlig finder anvendelse på mobile og/eller midlertidige lokaler såvel som for salgsautomater:

»1. Lokaler og salgsautomater skal etableres, udformes, opbygges, renholdes og vedligeholdes således, at forurening af levnedsmidler og forekomst af insekter og andre skadedyr, så vidt det er praktisk muligt, undgås.

2. Specielt skal følgende om fornødent iagttages:

[...]

- b) overflader, der kommer i kontakt med levnedsmidler, skal være i god stand og være lette at rengøre og om fornødent at desinficere. Dette kræver, at der anvendes glatte, afvaskelige, ugiftige materialer, medmindre levnedsmiddelvirksomheden over for de kompetente myndigheder kan godtgøre, at andre anvendte materialer er egnede

[...]

- d) der skal være passende mulighed for rengøring af levnedsmidlerne

[...]

- h) levnedsmidlerne skal anbringes således, at forureningsrisiko undgås, så vidt det er praktisk muligt.«

- 14 Bilagets kapitel IX, som bærer overskriften »Levnedsmiddelbestemmelser«, fastsætter i punkt 3:

»Alle levnedsmidler, der håndteres, opbevares, emballeres, udstilles og transporteres, skal beskyttes mod forurening, som kan gøre dem uegnede til menneske-

føde eller sundhedsfarlige eller forurenede på en sådan måde, at de ikke med rimelighed kan betragtes som egnede til at fortæres i denne tilstand. Navnlig skal levnedsmidler anbringes og/eller beskyttes således, at risikoen for forurening reduceres mest muligt. Der skal træffes passende foranstaltninger til bekæmpelse af insekter og andre skadedyr.«

Nationale bestemmelser

- 15 Direktivets bestemmelser er gennemført i østrigsk ret ved Lebensmittelhygieneverordnung af 3. februar 1998 (BGBl. II, 31/1998, som bekendtgjort ved BGBl. II, 33/1999). Lebensmittelhygieneverordnung gengiver med en stort set enslydende formulering direktivets bestemmelser.

- 16 § 1, stk. 1 og 2, i Verordnung über die Hygiene bei Zuckerwaren aus Automaten af 10. februar 1988 (BGBl. nr. 127/1988, herefter »bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer«) er affattet således:

»1. I denne bekendtgørelse forstås ved sukkervareautomater salgsautomater med lukket beholder, som ved indkast af penge afleverer sukkervarer eller lignende varer, der indeholder sødemidler, gennem en afleveringssliske og opfangningsanordning (modtagelsesbakke).

2. Sukkervareautomater skal opstilles eller anbringes således, at de ikke udsættes for direkte sollys. For at undgå snavs skal opfangningsanordningen (modtagelsesbakken) være beskyttet mod vejrlig.«

17 § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer lyder:

»Det er forbudt at udbyde sukkervarer eller lignende varer, der indeholder sødemidler, til salg fra automater i uindpakket stand.«

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Georg Schwarz blev pålagt straf ved administrative afgørelser truffet af byen Salzburgs borgmester for i strid med § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer at have sat forskellige slags tyggegummi til salg i automater i uindpakket stand.

19 Georg Schwarz anlagde sag til efterprøvelse af de nævnte afgørelser ved Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg under henvisning til, at bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer, navnlig § 2, er uforenelig med fællesskabsretten, herunder direktivets bestemmelser.

- 20 Da Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg fandt, at en fortolkning af fællesskabsretten er nødvendig for sagens afgørelse, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 28 EF — 30 EF, sammenholdt med artikel 7 i Rådets direktiv 93/43 [...] om levnedsmiddelhygiejne til hinder for en national forskrift udstedt før direktivets ikrafttræden, hvorefter det er forbudt at udbyde sukkervarer eller varer, der indeholder sødemidler, til salg fra automater i uindpakket stand?«

Det præjudicielle spørgsmål

Indlæg til domstolen

- 21 Georg Schwartz har gjort gældende, at kravet om en særskilt indpakning af tyggegummi i medfør af § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer fører til en hindring for den frie bevægelighed af levnedsmidler og er i strid med direktivets artikel 7. Denne nationale bestemmelse indebærer, at de omhandlede varer, som var bestemt for det østrigske marked, må indpakkes særskilt og således ikke længere kan markedsføres fra de automater, der på nuværende tidspunkt er i drift i Østrig. Dette vil i praksis medføre et forbud mod salg af produkter, der ikke har oprindelse i Østrig, idet de udenlandske producenter næppe vil være indstillet på at fremstille produkter, der udelukkende er emballeret med henblik på dette marked.
- 22 Ifølge Georg Schwarz kan denne hindring for indførslen ikke begrundes i de hensyn, der er nævnt i artikel 30, navnlig ikke i hensynet til beskyttelse af menneskets sundhed. Han har anført, at hvis denne beskyttelse kunne begrunde foranstaltninger

som omhandlet i § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer, ville uindpakket tyggegummi ikke kunne sælges fra automater i Tyskland eller Italien, hvor forholdene udendørs — særligt de klimatiske — er sammenlignelige med forholdene i Østrig. Herudover har han gjort gældende, at selv hvis varerne var indpakke, ville forbrugeren skulle fjerne denne indpakning — som regel med bare hænder — med den følge, at den potentielle risiko for forurening hidrørende fra modtagelsesbakken alligevel ville være til stede.

- 23 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har anført, at en bestemmelse som § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion i artikel 28 EF's forstand. Denne § 2 vil fordyre indførsel til Østrig af produkter, der lovligt er bragt i omsætning i andre medlemsstater.
- 24 Da Kommissionen ikke kender de konkrete grunde, der har ført den østrigske lovgiver til at forbyde salg af uindpakke, sukkervarer fra automater, finder den, at den ikke er i stand til at udtale sig sikkert om en eventuel sundhedsrisiko for mennesker og som følge heraf heller ikke om berettigelsen af den nævnte nationale bestemmelse med hensyn til artikel 30 EF. Den har ikke desto mindre gjort gældende, at risikovurderingen ikke kan hvile på rent hypotetiske hensyn, og at den påståede risiko for den offentlige sundhed må fremstå som tilstrækkeligt dokumenteret på grundlag af de seneste videnskabelige resultater, som var tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den restriktive foranstaltning

Domstolens besvarelse

- 25 Det bemærkes, at artikel 29 EF, som den forelæggende ret henviser til, ikke er relevant for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål. Domstolen begrænser sig derfor til fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF og af direktivet.

- 26 Direktivet regulerer ikke indpakningskrav for levnedsmidler, der distribueres via automater. Nationale foranstaltninger vedrørende dette spørgsmål er således ikke harmoniserede på fællesskabsniveau.
- 27 Sådanne nationale foranstaltninger må derfor vurderes i lyset af EF-traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser.
- 28 Forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 28 EF omfatter enhver foranstaltning, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 12.3.1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, kaldet »Reinheitsgebot for øl«, Sml. s. 1227, præmis 27, af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I. s. 9693, præmis 39, og af 5.2.2004, sag C-270/02, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1559, præmis 18).
- 29 Det er ubestridt, at § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer kræver, at tyggegummi, der sættes til salg fra automater i Østrig, skal være pakket ind, mens det af sagens akter, der er sendt til Domstolen af den forelæggende ret, fremgår, at de samme varer kan udbydes til salg i udlandet — navnlig i Tyskland — uden indpakning. Derfor er importører, der ønsker at sætte sådanne varer til salg i Østrig, nødt til at pakke dem ind, hvilket fordyrer deres indførsel til denne medlemsstat. Det fremgår ligeledes af sagen, at automater, der er udformet til uindpakkede varer, ikke kan anvendes til indpakkede varer. Heraf følger, at den nævnte nationale bestemmelse i princippet udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, jf. artikel 28 EF.

- 30 Det fremgår dog af fast retspraksis, at nationale bestemmelser, der hindrer varernes frie bevægelighed, ikke nødvendigvis strider mod fællesskabsretten, hvis de kan begrundes med et af de almene hensyn, som er opregnet i artikel 30 EF, eller mod et af de tvingende hensyn, som er anerkendt i Domstolens praksis, når nationale bestemmelser anvendes uden forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe Zentral, kaldet »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, præmis 8, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 21).
- 31 I betragtning af, at § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer ifølge den forelæggende ret især er begrundet i hensynet til at beskytte folkesundheden, hvilket udtrykkeligt er hjemlet i artikel 30, er det i forhold til denne bestemmelse i fællesskabsretten, at det må undersøges, om den er til hinder for nationale bestemmelser som den nævnte § 2.
- 32 Hvad angår markedsføring af levnedsmidler har Domstolen antaget, at det, når der ikke er sket en harmonisering, tilkommer medlemsstaterne at afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af menneskers sundhed og liv under hensyntagen til de krav, der følger af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 16, af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivia, Sml. I, s. 4151, præmis 16, og af 25.5.1993, sag C-271/92, LPO, Sml. I, s. 2899, præmis 10, dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, præmis 42, og dom af 2.12.2004, sag C-41/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11375, præmis 42).
- 33 De trufne foranstaltninger skal dog være egnede til at opfylde et eller flere af formålene i artikel 30 EF, i det foreliggende tilfælde beskyttelsen af menneskers sundhed, og skal være proportionelle, dvs. ikke række videre end det, der er nødvendigt for at nå det formål, der forfølges (jf. især LPO-dommen, præmis 12, og dom af 8.6.1993, sag. C-373/92, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3107, præmis 8).

- 34 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at ifølge Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (østrigsk sundheds- og fødevarerikkerhedsagentur) er forbuddet i § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer begrundet i hensyn til at beskytte folkesundheden, idet uindpakkede produkter tidligere blev forringet på grund af fugt eller insekter, særligt myrer, i automaternes beholdere.
- 35 Den forelæggende ret anfører ligeledes, at det nævnte forbud væsentligt forøger sikkerheden af de omhandlede levnedsmidler. I henseende hertil konstaterer den, at de forbrugere, der køber uindpakkede sukkervarer i automater, er nødt til at røre ved både varen og modtagelsesbakken med bare hænder uden at have vasket dem. Retten mener, at en forurening af modtagelsesbakken gennem smittekim og en overførsel af de sidstnævnte til den udleverede vare på ingen måde er en rent teoretisk mulighed.
- 36 Det må derfor fastslås, at forbuddet i § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer, af de grunde, der overbevisende er anført af Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH og af den forelæggende ret, udgør en formålstjenlig og proportionel foranstaltning til beskyttelse af folkesundheden.
- 37 Endvidere bemærkes det, at der ikke i sagen er noget holdepunkt for at antage, at de hensyn til folkesundheden, der er gjort gældende for at berettige § 2 i bekendtgørelse om hygiejne for sukkervarer, har været anvendt til andre end dette formål og benyttet til forskelsbehandling af varer fra andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af indenlandske varer (jf. i denne retning dom af 14.12.1979, sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795, præmis 21, og Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivia-dommen, præmis 20).

- 38 Henset til ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares således, at artikel 28 EF, artikel 30 EF og direktivets artikel 7 ikke til hinder for en national forskrift udstedt før direktivets ikrafttræden, hvorefter det er forbudt at udbyde sukkervarer eller varer, der indeholder sødemidler, til salg fra automater i uindpakket tilstand.

Sagens omkostninger

- 39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, der er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 28 EF og 30 EF samt artikel 7 i Rådets direktiv 93/43/EØF af 14. juni 1993 om levnedsmiddelhygiejne er ikke til hinder for en national forskrift udstedt før direktivets ikrafttræden, hvorefter det er forbudt at udbyde sukkervarer eller varer, der indeholder sødemidler, til salg fra automater i uindpakket tilstand.

Underskrifter