

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 28 de junio de 2005¹

I. Introducción

1. En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una cuestión prejudicial planteada por el Unabhängige Verwaltungssenat Salzburg, referente a la interpretación de los artículos 28 CE y 30 CE y de la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la higiene de los productos alimenticios (en lo sucesivo, «Directiva»).² El litigio principal pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la comercialización en Austria de distintos tipos de chicle sin envoltorio, que en Alemania y en Italia se comercializan libremente sin estar envasados.

2. El órgano jurisdiccional remitente ha planteado al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los artículos 28 CE a 30 CE, en relación con el artículo 7 de la Directiva 93/43/CE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la higiene de los productos alimenticios, a una disposición nacional,

adoptada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Directiva, por la que se prohíbe vender en máquinas expendedoras artículos de confitería, elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo, sin estar envasados?»

II. Marco jurídico

A. Normativa comunitaria

3. Con arreglo al artículo 28 CE, quedan prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente.

4. Sin embargo, el artículo 30 CE establece que se admitirán las restricciones a la importación justificadas, entre otras, por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales o preservación de los vegetales, siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 175, p. 1.

5. El primer considerando de la Directiva dispone:

transporte, la distribución, la manipulación y la venta o el suministro de productos alimenticios se llevarán a cabo de manera higiénica.»

«Considerando que la libre circulación de productos alimenticios es una condición previa fundamental para la realización del mercado interior; que dicho principio presupone la confianza en el nivel de seguridad de los productos alimenticios destinados al consumo humano de libre circulación y, en particular, su nivel de higiene en todas las fases de preparación, transformación, fabricación, envasado, almacenamiento, transporte, distribución, manipulación y venta o suministro al consumidor.»

6. De conformidad con el cuarto considerando de la Directiva, procede armonizar las normas generales de higiene de los productos alimenticios que deben respetarse en sus fases de preparación, transformación, fabricación, envasado, almacenamiento, transporte, distribución, manipulación y venta o suministro al consumidor a fin de proteger la salud humana.

7. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva tiene el siguiente tenor:

«La preparación, la transformación, la fabricación, el envasado, el almacenamiento, el

8. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Directiva, las empresas del sector alimenticio indicarán cualquier fase de su actividad que sea determinante para garantizar la seguridad de los alimentos y velarán por que se definan, se pongan en práctica, se cumplan y se actualicen procedimientos de seguridad adecuados, de acuerdo con los siguientes principios, en los que se basa el sistema HACCP (análisis de riesgos y puntos críticos de control).

9. A continuación, el artículo 7, apartado 1, de esta Directiva establece:

«En la observancia del Tratado, los Estados miembros podrán mantener, modificar o introducir, en materia de higiene de los productos alimenticios, normas nacionales más específicas que las estipuladas por la presente Directiva, con tal de que:

— no sean menos estrictas que las que figuran en el Anexo;

- no constituyan restricción, obstáculo o barrera para los intercambios de productos alimenticios producidos con arreglo a la presente Directiva.»
[léase: en] buen estado y ser fáciles de lavar y, cuando sea necesario, de desinfectar. Ello requerirá el uso de materiales lisos, lavables, no tóxicos a menos que las empresas del sector alimenticio puedan convencer a las autoridades competentes de que son adecuados otros materiales;

10. El capítulo III del anexo de la Directiva establece requisitos para locales ambulantes o provisionales (como carpas, tenderetes y vehículos de venta ambulante), locales utilizados principalmente como vivienda privada, locales utilizados ocasionalmente para servir comidas y máquinas expendedoras.

[...]

- d) deberá contarse con material adecuado para la limpieza de los alimentos;

«1. Los locales ambulantes y las máquinas expendedoras deberán estar situados, diseñados, construidos y mantenidos de forma que impidan en lo posible el riesgo de contaminación de los alimentos y la presencia de insectos u otros animales dañinos.

[...]

2. En particular y, cuando sea necesario:

- h) los productos alimenticios deberán colocarse de forma que se evite, en lo posible, el riesgo de contaminación.»

[...]

11. El punto 3 del capítulo IX prevé:

- b) las superficies que estén en contacto con los alimentos deberán estar un

«Todos los productos alimenticios que se manipulen, almacenen, envasen, expongan y

transporten estarán protegidos contra cualquier foco de contaminación que pueda hacerlos no aptos para el consumo humano, nocivos para la salud o puedan contaminarlos de manera que sea desaconsejable y su consumo [léase: desaconsejable su consumo] en ese estado. En particular, los productos alimenticios deberán colocarse y protegerse de forma que se reduzca al mínimo todo el riesgo [léase: todo riesgo] de contaminación. Deberán aplicarse adecuados procedimientos de lucha contra los insectos u otros animales nocivos.»

lo sucesivo, «Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería» dispone:

«1. A los efectos del presente Reglamento, se considerarán máquinas expendedoras de artículos de confitería todo distribuidor automático que a cambio de la introducción de una determinada cantidad de dinero expenda desde un depósito cerrado y a través de un conducto de salida y una bandeja de recogida artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo.

B. Normativa nacional

12. El Derecho austriaco se adaptó a la Directiva 93/43 mediante el Reglamento relativo a la higiene de los productos alimenticios,³ que en grandes líneas reproduce íntegramente las disposiciones de la Directiva.

2. Las máquinas expendedoras de artículos de confitería se instalarán o se colocarán de modo que no estén expuestas directamente a la luz solar. Se protegerá la bandeja de recogida de las inclemencias del tiempo para evitar que se ensucie.»

13. El artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería vendidas en máquinas expendedoras, de 10 de febrero de 1988 (en

14. A tenor del artículo 2 del Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería:

«Quedará prohibida la venta en máquinas expendedoras de artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que no estén envasados.»

3 — BGBl II nº 31/1998, en su versión modificada por el BGBl II nº 33/1999.

III. Hechos y procedimiento

15. El alcalde de la capital del Land Salzburg adoptó una resolución sancionadora contra G. Schwarz (en lo sucesivo, «demandante») por haber infringido en reiteradas ocasiones el artículo 2 del Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería, al haber vendido, y por lo tanto comercializado, distintos tipos de chicle sin envoltorio a través de máquinas expendededoras con bandeja de recogida. El demandante recurrió ante el Unabhängige Verwaltungssenat Salzburg contra esta resolución. En su recurso alegó que el Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería, en particular su artículo 2, era contrario a las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías y a la Directiva 93/43.

16. La mercancía controvertida procede de Canadá; el demandante la importa a Austria vía Alemania. Son productos fabricados especialmente para venderse en máquinas expendededoras. Según el demandante, que también opera en Alemania y en Italia, el requisito de que los artículos de confitería sólo pueden ponerse a la venta a través de expendededoras si llevan un envoltorio existe exclusivamente en Austria. A su juicio, de ello se desprende que los productos elaborados en el extranjero que sin problemas pueden venderse sin envoltorio adicional, al menos, en máquinas expendededoras instaladas en la República Federal de Alemania y en la República Italiana, en el presente caso tendrían que ser envasados especialmente para su venta en Austria. Asimismo, el

demandante señala que se controlaron los productos y su presentación con arreglo a las normas HACCP y que se les declaró seguros.

17. El juez remitente opina que, en principio, tal restricción a la importación de las mercancías queda efectivamente prohibida. Sin embargo, en la resolución de remisión deja entrever que, si bien estima necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la cuestión prejudicial, se inclina por considerar la norma nacional en cuestión compatible con el Derecho comunitario. Cree que la disposición nacional está justificada con arreglo al artículo 30 CE por motivos de la protección de la salud pública puesto que incrementa la seguridad alimentaria. Entiende que medidas menos drásticas no habrían permitido alcanzar el nivel de protección perseguido. El artículo 2 del Reglamento relativo a la higiene de los artículos de confitería es idóneo para conseguir el objetivo nacional legítimo de alcanzar un elevado nivel de higiene alimentaria, no sólo hasta la venta, sino también hasta el momento del consumo, al exigir que se envasen los artículos de confitería vendidos en expendededoras. En opinión del juez remitente, no existe alternativa para conseguir este nivel de protección por otra vía.

IV. Apreciación

18. Mediante la cuestión prejudicial, se desea averiguar si una disposición nacional

por la que se prohíbe vender en máquinas expendedoras artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que no estén envasados resulta compatible con el artículo 7 de la Directiva 93/43 y los artículos 28 CE y 30 CE. El órgano jurisdiccional remitente adopta la postura de que la Directiva se aplica sólo parcialmente a una disposición nacional relativa a un requisito de envasado y que dicha disposición debe interpretarse a la luz del Derecho comunitario primario establecido en los artículos 28 CE y 30 CE.

20. Asimismo, como se desprende claramente de su exposición de motivos, la Directiva pretende garantizar la libre circulación de los productos alimenticios y la protección de la salud humana. Para alcanzar este objetivo, la Directiva establece normas armonizadoras en materia de higiene alimentaria que deben respetarse en todas las fases de preparación, transformación, fabricación, envasado, almacenamiento, transporte, distribución, manipulación y venta o suministro al consumidor. Para ser puestos en libre circulación en la Comunidad, los bienes en cuestión deben cumplir los requisitos en materia de higiene de los productos alimenticios, inspirados en la protección de la salud pública. Con tales reglas, la Directiva pretende conseguir que los productos elaborados de conformidad con la normativa comunitaria y las prescripciones esenciales de la Directiva puedan circular libremente en el interior del mercado común.

19. En caso de que esta afirmación del juez remitente sea correcta, todavía cabe la posibilidad de invocar el artículo 30 CE o una de las exigencias imperativas. Sin embargo, una justificación con arreglo al artículo 30 CE o en virtud de una de las exigencias imperativas deja de ser posible cuando determinadas Directivas comunitarias establecen la armonización de medidas necesarias para la consecución del objetivo específico perseguido.⁴ En tal caso, procede adoptar medidas de protección en el marco señalado por la Directiva de armonización. Por consiguiente, en el presente asunto es preciso examinar si las disposiciones invocadas del Derecho derivado son de aplicación y prevén la armonización de las medidas relativas a la presentación de los productos.

21. Con arreglo a la Directiva, las empresas del sector alimenticio serán responsables de la higiene de las mismas y garantizarán que solamente se comercialicen productos no peligrosos para la salud pública. A tal efecto, cumplirán las normas de higiene para productos alimenticios establecidas en el anexo de la Directiva. Asimismo, introducirán procedimientos de seguridad de acuerdo con los principios en los que se basa el sistema HACCP. Por último, pueden emplear códigos de prácticas correctas de higiene para cumplir los requisitos en materia de higiene impuestos por la Directiva. Incumbe a las autoridades nacionales

4 — Sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 18. Véase también la sentencia de 19 de marzo de 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251), apartado 47.

competentes controlar el cumplimiento de tales normas.

22. El anexo de la Directiva enuncia las normas generales de higiene de los productos alimenticios. En su capítulo III establece requisitos, entre otras, para máquinas expendedoras. Éstas deberán estar situadas, diseñadas, construidas y mantenidas de forma que impidan en lo posible el riesgo de contaminación de los alimentos y la presencia de insectos u otros animales dañinos. Asimismo, el capítulo IX, punto 3, regula que los productos alimenticios estarán protegidos contra cualquier foco de contaminación que pueda hacerlos no aptos para el consumo humano o nocivos para la salud. Estas prescripciones globales podrán completarse y corroborarse con normas comunitarias más específicas en materia de higiene de productos alimenticios.⁵ Además, podrán ser precisadas por los distintos sectores del sector alimenticio y los representantes de otras partes interesadas.⁶

23. El artículo 7, apartado 1, de la Directiva ofrece a los Estados miembros la posibilidad de mantener, modificar o introducir normas más específicas en materia de higiene, siempre que observen los límites expresamente previstos en la Directiva. Éstos vienen determinados por dos requisitos que deben cumplirse de forma acumulativa: las disposiciones nacionales más específicas en mate-

ria de higiene no pueden ser menos estrictas que las que figuran en el anexo, ni constituir una restricción, obstáculo o barrera para los intercambios de productos alimenticios producidos con arreglo a esta Directiva. ¿Cuál es entonces el alcance de la competencia que el legislador comunitario concede a las autoridades nacionales?

24. Del tenor del segundo requisito pueden desprenderse dos posibilidades. O bien los Estados miembros mantienen disposiciones más específicas relativas a la fabricación de un producto alimenticio, o bien mantienen disposiciones más específicas en cuanto a las demás fases de preparación, transformación, envasado, almacenamiento, transporte, distribución, manipulación y venta o suministro al consumidor de los productos alimenticios. En el primer supuesto, un Estado miembro sólo puede aplicar y mantener tal tipo de disposición si ésta no constituye una restricción, obstáculo o barrera para los intercambios de alimentos fabricados con arreglo a la Directiva. Dado que ésta regula expresamente los límites de tal disposición, los artículos 28 CE y 30 CE dejan de cumplir toda función dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, de modo que los Estados miembros ya no están legitimados para invocar el artículo 30 CE.

5 — Artículo 1, apartado 2, de la Directiva.

6 — Artículo 5, apartado 2, de la Directiva.

25. En el segundo supuesto, un Estado miembro puede mantener una disposición más específica siempre que ésta no sea menos estricta que las que figuran en el anexo y no sea contraria al Tratado. En tales circunstancias, la Directiva permite que la disposición se justifique con arreglo al artículo 30 CE o en virtud de alguna exigencia imperativa de interés público reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

27. La disposición nacional por la que se prohíbe vender en máquinas expendedoras artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que no estén envasados constituye una norma más específica y estricta que la establecida en el anexo de la Directiva. Además, no se refiere a la fabricación de un producto alimenticio, sino a su envasado. Por consiguiente, debe ser analizado a la luz de los artículos 28 CE y 30 CE.

26. El órgano jurisdiccional remitente adopta la postura de que el producto controvertido, en concreto, chicles de bola, y en particular su comercialización en máquinas expendedoras, está comprendido dentro del ámbito de aplicación material de la Directiva. La resolución de remisión del juez nacional no se pronuncia en mayor detalle sobre este punto, sino que se centra principalmente en la justificación del artículo 30 CE desde la perspectiva del Tratado. En mi opinión, la disposición nacional está comprendida, efectivamente, dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, y especialmente dentro del capítulo IX, punto 3. Sin embargo, creo que regula aspectos que la Directiva todavía no ha armonizado de manera exhaustiva, entre ellos los requisitos en materia de envasado para la venta de artículos de confitería en máquinas expendedoras. En la disposición antes mencionada, la Directiva se limita a la regla general de que los productos alimenticios que se expongan estarán protegidos contra cualquier foco de contaminación. Sin embargo, no establece unos requisitos específicos, como por ejemplo en materia de envasado, para evitar tal contaminación.

28. Tal análisis requiere en primer lugar que se averigüe si en el presente asunto se trata de una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard.⁷ La normativa nacional objeto de litigio prevé la obligación de envasar los artículos de confitería que se distribuyen al consumidor final a través de máquinas expendedoras. Ello implica que, antes de vender en Austria al consumidor final unos artículos de confitería comercializados en otro país, éstos deben ser envasados, esto es, sufrir una transformación.

29. Es jurisprudencia reiterada que la necesidad de modificar el embalaje o la etiqueta de los productos importados excluye que se trate de modalidades de venta.⁸ La calificación de modalidad de venta debe reservarse a las disposiciones que se refieren a las

7 — Sentencia de 24 de noviembre de 1993 (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097).

8 — Véanse las sentencias de 3 de junio de 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175), apartado 37, y de 16 de enero de 2003, Comisión/España (C-12/00, Rec. p. I-459), apartado 76.

circunstancias generales con arreglo a las cuales se comercializan los productos y que limitan la libertad comercial de los operadores económicos.⁹ No es aplicable a las disposiciones que se refieren a las características de los productos o que supeditan la comercialización de productos con determinadas características.¹⁰

cuencia de la aplicación de disposiciones relativas a los requisitos que deben cumplir las mercancías (como reglas en cuanto a su denominación, forma, medidas, peso, composición, presentación, etiquetaje o envasado), aunque estas disposiciones sean indistintamente aplicables a todos los productos, cuando tal aplicación no pueda justificarse por un objetivo de interés general que deba prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías.¹²

30. Ello me lleva a la conclusión de que una prohibición de vender en máquinas expendedoras artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que no estén envasados no puede ser considerada una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, por lo que debe analizarse íntegramente a la luz de los artículos 28 CE y 30 CE.¹¹

32. El requisito de envasar especialmente crea un obstáculo al comercio, dado que artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que se hayan comercializado en otro Estado miembro pero que no estén envasados no pueden ser vendidos legalmente en Austria al consumidor final a través de máquinas expendedoras. Este requisito implica gastos adicionales para el importador, lo que dificulta y encarece la importación. Por consiguiente, tal disposición es contraria al artículo 28 CE.

31. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deberán calificarse de medidas prohibidas de efecto equivalente, con arreglo al artículo 28 CE, los obstáculos a la libre circulación de mercancías que sean conse-

9 — Sentencia de 29 de junio de 1995, Comisión/Grecia (C-391/92, Rec. p. I-1621), apartado 15.

10 — Véanse también mis conclusiones pronunciadas el 11 de diciembre de 2003 en el asunto en el que recayó la sentencia de 15 de julio de 2004, Douwe Egberts (C-239/02, Rec. p. I-7007), apartado 72.

11 — En la sentencia de 18 de septiembre de 2003, Morellato (C-416/00, Rec. p. I-9313), el Tribunal de Justicia admitió la posibilidad de que una exigencia de envasado previo de pan se calificara en determinadas circunstancias de modalidad de venta. Sin embargo, las circunstancias particulares de este asunto y los requisitos muy estrictos impuestos por el Tribunal de Justicia hacen poco probable que la resolución de dicho asunto pueda aplicarse en el presente contexto.

33. Tal obstáculo sólo puede estar justificado por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE, como la protección de la salud y la vida de las

12 — Sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe (120/78, Rec. p. 649).

personas, o por una de las exigencias imperativas relativas a la defensa del consumidor. Asimismo, debe ser adecuado para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para su consecución.¹³

34. La normativa nacional controvertida se aplica a artículos de confitería que, con independencia de su procedencia, se venden en máquinas expendedoras. Esto implica que además del interés de la salud pública, antes mencionado, cabe alegar como justificación el interés de la defensa del consumidor. Sin embargo, de los autos se desprende que la prohibición de vender artículos de confitería que no estén envasados obedece expresamente al interés de proteger la salud pública.¹⁴ Por consiguiente, el análisis sólo debe efectuarse a la luz del artículo 30 CE. Tal análisis implica que debe averiguarse si la disposición nacional respeta el principio de proporcionalidad.

35. En cuanto a la justificación de la disposición litigiosa, el juez remitente se refirió a la declaración emitida por la agencia austriaca para la salud y seguridad alimentaria, competente en Austria para la inspección de los productos alimenticios, de que en determinados casos se había comprobado que los productos no envasados se deterioraron ya dentro de las expendedoras por la

humedad o por insectos (hormigas) y que la cobertura azucarada se había deshecho totalmente y estaba pegajosa. El envasado de estos productos permitiría prevenir tal deterioro. Asimismo, el juez remitente señaló la posibilidad de que los productos se deterioraran por constituir la bandeja de recogida un foco de infección, lleno de gérmenes patógenos que podrían transmitirse a los productos que comprara el siguiente cliente. En su opinión, también existe el riesgo de que una eventual infección bacteriana en las manos del consumidor se transmita a los productos, riesgo que podría reducirse mediante el envasado de modo que los consumidores ya no tendrían que tocar los productos directamente con sus manos.

36. No debe excluirse la posibilidad de que determinados requisitos de envasado para artículos de confitería vendidos en máquinas expendedoras resulten útiles para la salud pública, en la medida en que pretenden luchar contra el deterioro y la contaminación. Sin embargo, se trata de averiguar si tal requisito, que debe añadirse a las disposiciones de la Directiva 93/43, resulta eficaz.

13 — Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 1997, De Agostini y TV-Shop (asuntos acumulados C-34/95 a C-36/95, Rec. p. I-3843), apartado 45.

14 — Al menos, es lo que deduzco de la resolución de remisión. En efecto, el Gobierno austriaco no ha presentado observaciones en el presente asunto, por lo que no comunicó los motivos que dieron lugar a la normativa controvertida.

37. La Directiva contiene una serie de normas relativas a toda la cadena de producción y distribución y establece igual-

mente una metodología para controlar el cumplimiento de sus obligaciones e identificar las distintas actividades. Con arreglo a su artículo 3, apartado 2, las empresas del sector alimenticio indicarán cualquier fase de su actividad que sea determinante para garantizar la seguridad de los alimentos y velarán por que se definan, se pongan en práctica, se cumplan y se actualicen procedimientos de seguridad adecuados, de acuerdo con los siguientes principios, en los que se basa el sistema HACCP. En este sentido, la Directiva pretende ofrecer una protección íntegra de la salud pública.

Directiva permite suponer que los alimentos en cuestión se comercializan y venden de forma responsable.

38. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros tienen la competencia de imponer, por razones de la salud e higiene, unos requisitos de envasado más específicos, no lo es menos que esta competencia resulta muy limitada al perseguir la Directiva una protección íntegra de la salud. Por esta razón, sólo un motivo de peso puede justificar tal disposición nacional específica. En este supuesto, incumbe al Estado miembro demostrar que dicha normativa resulta efectivamente necesaria.

39. Cabría preguntarse si la distribución en expendedoras de artículos de confitería que no estén envasados constituye un verdadero peligro para la salud. Me parece obvio que tal afirmación es inaceptable, ya que un cumplimiento adecuado de las disposiciones de la

40. Parece que los riesgos de infección son una mera hipótesis, dado que el juez remitente no ha aportado datos que revelen que los artículos de confitería vendidos en expendedoras sin estar envasados constituyan un peligro para la salud pública.

41. Un razonamiento similar debe seguirse con respecto al deterioro de los productos. Sobre este particular, el demandante insistió en que sólo hubo quejas cuando las expendedoras habían sido destrozadas por actos de vandalismo. Si éstos son la causa de tal deterioro, me parece más sensato luchar directamente contra este fenómeno. Rechazar productos que en otros Estados miembros se comercializan legítimamente sin envoltorio y que se venden a través de máquinas expendedoras no es un método adecuado para combatir tal fenómeno y restringe además la comercialización de estos productos más de lo que resulte necesario a tal fin. En caso de que la humedad y las hormigas logren introducirse en expendedoras que no hayan sido dañadas por circunstancias excepcionales como el vandalismo, parece más obvio que se adapte la normativa en materia de la construcción técnica de estas expendedoras, en vez de establecer unos requisitos específicos de envasado para los productos.

42. Por consiguiente, llego a la conclusión de que una disposición nacional por la que se prohíbe vender en máquinas expendededoras artículos de confitería elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo que no estén envasados resulta contraria a los artículos 28 CE y 30 CE.

V. Conclusión

43. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la cuestión planteada por el Unabhängige Verwaltungssenat Salzburg:

«Una norma nacional que va más allá de las disposiciones de la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la higiene de los productos alimenticios, y por la que se prohíbe vender en máquinas expendededoras artículos de confitería, elaborados con azúcar o edulcorante sustitutivo, que no estén envasados constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 28 CE y no puede justificarse por razón del interés de proteger la salud pública, mencionada en el artículo 30 CE.»