

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 12 december 1996 *

1. Bij beschikking van 18 oktober 1995 heeft de Pretore di Pordenone krachtens artikel 177 van het Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de verenigbaarheid van een Italiaanse regeling betreffende de bereiding en de verkoop van brood met de artikelen 30 en 36 van het Verdrag.

de verkoopbenaming voor de Italiaanse markt en de verpakking van het brood in overeenstemming met richtlijn 79/112/EEG¹ en vormden zij een juiste vertaling uit het Frans.

2. Die vragen zijn gerezen in een geding tussen T. Morellato, wettelijk vertegenwoordiger van de vennootschap Soveda Srl (hierna: „Soveda”), gevestigd in Sarmeola di Rubano, en de Unità sanitaria locale nr. 11 te Pordenone (hierna: „USL nr. 11”).

4. Desondanks constateerde de gezondheidsinspectie van de USL nr. 11 op 26 juli 1993, dat Soveda bij de invoer van speciaal volkorenbrood verschillende bepalingen van wet nr. 580 van 4 juli 1967 inzake de verwerking en het in de handel brengen van granen, meel, brood en deegwaren (hierna: „wet nr. 580”) had geschonden.² In concreto ging het volgens USL nr. 11 om:

3. Soveda is een onderneming die in Italië diverse soorten volkorenbrood verkoopt. Deze onderneming is in Italië alleen-vertegenwoordiger voor diepgevroren brood dat wordt bereid door BCS, een Franse onderneming gevestigd te Tarascon. In 1993 leverde Soveda aan een supermarkt te Porcia (Pordenone) diverse hoeveelheden door BCS bereid volkorenbrood met dextrose. Dat brood was in Frankrijk rechtmatig bereid en in de handel gebracht, en blijktens een attest van 7 juli 1992 van het Laboratoire interregional te Marseille ging het om „waar van goede kwaliteit, gezond en geschikt voor menselijke consumptie”. Bovendien waren

— schending van artikel 16 van wet nr. 580, wegens het in de handel brengen van diepgevroren volkorenbrood van 300 gram met dextrose, met een hoger vochtgehalte dan het wettelijk maximum van 34 %. Bij het eerste onderzoek bleek, dat dit brood in verhouding tot zijn werkelijk gewicht een vochtgehalte had van

1 — Richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1).

2 — Legge 4 luglio 1967, nr. 580, „Disciplina per la lavorazione e commercializzazione dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari” (GURI nr. 189, blz. 4182).

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

38,40 %, en bij het tweede onderzoek van 37,50 %;

het Hof van Justitie de volgende vragen te stellen:

— schending van artikel 16, en van artikel 7, lid 4, van wet nr. 580, omdat het gehalte aan korrels van het uit Frankrijk ingevoerde brood lager was dan het wettelijk minimum voor het bij de bereiding van volkorenbrood gebruikte graan. Het brood had een gehalte aan korrels ten opzichte van droge stof van 1,05 % bij een eerste onderzoek, en van 1,13 % bij een tweede onderzoek, terwijl de Italiaanse regeling voorschrijft, dat het graan en het daaruit bereide volkorenbrood minimaal 1,40 % en maximaal 1,60 % aan korrels moet bevatten;

— schending van artikel 18 van wet nr. 580, omdat bij de bereiding van het ingevoerde brood zemelen waren gebruikt, een in Italië niet toegelaten ingrediënt.

„1) Moeten de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat daarmee onverenigbaar is de Italiaanse wettelijke regeling inzake de verwerking van en de handel in granen, meel, brood en deegwaren (wet nr. 580 van 4 juli 1967), voor zover deze regeling de handel in diepgevroren volkorenbrood verbiedt wanneer:

— het vochtgehalte hoger is dan ingevolge artikel 16 is toegelaten,

— het gehalte aan korrels lager is dan ingevolge de bepalingen van artikel 16 in samenhang met artikel 7, derde alinea, is bepaald,

5. Op 13 en 18 januari 1994 verzond USL nr. 11 aan Morellato, wettelijk vertegenwoordiger van Soveda, drie bevelschriften tot betaling van administratieve geldboetes. Op 16 februari 1994 stelde Morellato tegen elk van deze bevelschriften afzonderlijk beroep in. De Pretore di Pordenone achtte het ter beslechting van dit geschil noodzakelijk om

— een niet-toegelaten ingrediënt, namelijk zemelen, is toegevoegd?

Moeten deze wettelijke bepalingen dus worden beschouwd als kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30?

Frankrijk bereid brood en sluit aan bij de eerste twee vragen.

- 2) Zo ja, kan de Italiaanse Staat zich ter bescherming van de volksgezondheid in casu op goede gronden beroepen op de uitzonderingen waarin artikel 36 EEG-Verdrag voorziet?

Met zijn derde vraag ten slotte wenst de verwijzende rechter te vernemen hoe de Italiaanse rechter moet handelen wanneer de betrokken Italiaanse regeling in strijd is met het gemeenschapsrecht en, in concreto, of hij haar buiten toepassing moet laten.

De eerste vraag

- 3) Dient de Italiaanse rechter de Italiaanse wettelijke regeling buiten toepassing te laten?

- 4) Dient het in de Franse Republiek bereide brood zoals hiervoor beschreven, in Italië tot het vrije verkeer te worden toegelaten?"

7. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de nationale wetgeving van een Lid-Staat waarbij de verkoop wordt verboden van diepgevroren volkorenbrood waarvan het vochtgehalte hoger is dan het wettelijk maximum en het percentage aan korrels lager dan het wettelijk minimum, en dat zemelen bevat, een maatregel van gelijke werking is als een kwantitatieve beperking in de zin van artikel 30. Er zij op gewezen, dat deze regeling zonder onderscheid van toepassing is op in Italië en in andere Lid-Staten bereid brood.

6. De eerste twee vragen van de verwijzende rechter betreffen het probleem van de verenigbaarheid met de artikelen 30 en 36 van een nationale regeling als de Italiaanse, waarbij aan de verkoop van brood bepaalde eisen worden gesteld en de invoer wordt verboden van in andere Lid-Staten rechtmatig, zij het op basis van andere criteria, bereid en in de handel gebracht brood. De vierde vraag betreft het vrije verkeer in Italië van in

8. Alle partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend — de Commissie, de Franse Republiek en de Bondsrepubliek Duitsland —, zijn van mening, dat de Italiaanse regeling een bij artikel 30 van het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking

als een kwantitatieve beperking is. Ik sluit mij bij deze zienswijze aan, om de volgende redenen.

9. In beginsel blijven de Lid-Staten bevoegd om de voorwaarden inzake de bereiding en de verkoop van brood en bakkerijproducten zelf te regelen, aangezien daarvoor geen gemeenschappelijke of geharmoniseerde regels bestaan. De Lid-Staten kunnen deze bevoegdheid echter niet gebruiken om de concurrentiepositie van nationale producten te begunstigen en de toegang tot hun nationale markt van in andere Lid-Staten bereid brood te belemmeren. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt, dat bij ontbreken van gemeenschappelijke of geharmoniseerde regels inzake de bereiding en het in de handel brengen van brood en andere bakkerijproducten, het aan de Lid-Staten staat om, elk voor zijn eigen grondgebied, te bepalen aan welke eisen inzake samenstelling, bereiding en het in de handel brengen deze producten moeten voldoen, voor zover ingevoerde producten hierdoor niet worden gediscrimineerd of de invoer van producten uit andere Lid-Staten hierdoor niet wordt belemmerd.³

10. De gemeenschapsregel die het gebruik van die staatsbevoegdheid met protectistische bedoelingen moet tegengaan, is artikel 30

EG-Verdrag, dat maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen verbodt. Volgens de bekende formule in het arrest Dassonville, die in de latere rechtspraak telkens weer is herhaald, is als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking te beschouwen, iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren.⁴ Volgens die definitie is sprake van een maatregel van gelijke werking, wanneer twee elementen aanwezig zijn, namelijk een maatregel afkomstig van een Lid-Staat, en de belemmering door die maatregel van het intracommunautaire handelsverkeer.

11. In deze zaak vormt het eerste element geen probleem, omdat duidelijk blijkt dat wet nr. 580 een maatregel van de Italiaanse Staat is.

12. Om vast te stellen dat de Italiaanse regeling voldoet aan het tweede vereiste om te worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking, moet worden bewezen, dat zij beperkingen van het intracommunautaire handelsverkeer van volkorenbrood teweegbrengt.

13. De rechtspraak van het Hof over dit tweede element van het begrip maatregel van

3 — Zie arresten van 19 februari 1981, zaak 130/80, Kelderman, Jurispr. 1981, blz. 527, en 14 juli 1994, zaak C-17/93, Van der Veldt, Jurispr. 1994, blz. I-3537, r. o. 10.

4 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5.

gelijke werking is overvloedig, hoewel niet altijd coherent. Centraal in deze rechtspraak staat thans het arrest Keck en Mithouard⁵, vooral wanneer het gaat om maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde producten, zoals in casu de Italiaanse regeling.

14. In het arrest Keck en Mithouard is een onderscheid gemaakt tussen regels met betrekking tot de kenmerken van de producten en regels betreffende de verkoopvoorwaarden, teneinde vast te stellen welke zonder onderscheid toepasselijke maatregelen een restrictieve werking hebben, en dus als maatregelen van gelijke werking in de zin van het arrest Dassonville zijn aan te merken.

15. Anders dan in zijn eerdere rechtspraak verklaarde het Hof, dat „in afwijking van de eerdere rechtspraak moet worden aangenomen, dat als een maatregel die de handel tussen de Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren in de zin van de Dassonville-rechtspraak (...), niet kan worden beschouwd de toepassing op producten uit andere Lid-Staten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmethoden aan banden leggen of verbieden, mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooiën, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van produk-

ten uit andere Lid-Staten”.⁶ In talrijke latere arresten is bevestigd, dat maatregelen betreffende verkoopmethoden van de werkingsfeer van artikel 30 zijn uitgesloten.⁷

16. Wel handhaafde het Hof in het arrest Keck en Mithouard de sedert het arrest Cassis de Dijon⁸ geldende rechtspraak in verband met maatregelen betreffende de kenmerken van producten. Zo verklaarde het Hof, dat als maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken „belemmeringen van het vrije goederenverkeer, die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeiën uit de toepassing op goederen uit andere Lid-Staten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen (zoals voorschriften met betrekking tot hun benaming, hun vorm, hun afmetingen, hun gewicht, hun samenstelling, hun aanbiedingsvorm, hun etikettering of hun verpakking), ook indien die voorschriften zonder onderscheid op alle producten van toepassing zijn, wanneer die toepassing niet kan worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang, dat zou moeten voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer”.⁹

6 — Arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, r. o. 16.

7 — Zie onder meer arresten van 15 december 1993, zaak C-292/92, Hünermund e. a., Jurispr. 1993, blz. I-6787; 2 juni 1994, gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92, Tankstation 't Heukske, Jurispr. 1994, blz. I-2199, en gevoegde zaken C-69/93 en C-258/93, Punto Casa en PPV, Jurispr. 1994, blz. I-2355; 9 februari 1995, zaak C-412/93, Leclerc-Siplec, Jurispr. 1995, blz. I-179; 29 juni 1995, zaak C-391/92, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1995, blz. I-1621; 11 augustus 1995, zaak C-63/94, Belgapom, Jurispr. 1995, blz. I-2467; 14 december 1995, zaak C-387/93, Banchero, Jurispr. 1995, blz. I-4663, en 20 juni 1996, gevoegde zaken C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, 461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 en C-332/94, Semcraro Casu Uno e. a., Jurispr. 1996, blz. I-2975.

8 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, „Cassis de Dijon”, Jurispr. 1979, blz. 649.

9 — Arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, r. o. 15.

5 — Arrest van 24 november 1993, gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Jurispr. 1993, blz. I-6097.

Uiteindelijk was het Hof dus van oordeel, dat zonder onderscheid toepasselijke maatregelen betreffende de kenmerken van producten steeds onder de definitie van maatregel van gelijke werking in de zin van het arrest Dassonville vallen en in strijd met artikel 30 zijn, wanneer zij niet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van een algemeen belang als bedoeld in artikel 36 van het Verdrag of door de gemeenschapsrechter als een dwingende eis worden beschouwd. Deze uitlegging is na het arrest Keck en Mithouard bevestigd in andere arresten van het Hof met betrekking tot maatregelen betreffende de kenmerken van producten.¹⁰

17. De voorschriften van de hier in het geding zijnde Italiaanse regeling hebben betrekking op voorwaarden die worden gesteld inzake de bereiding en de samenstelling van volkorenbrood, zoals het vochtgehalte, het gehalte aan korrels en het gebruik van zemelen. Het gaat hier dus ongetwijfeld om een regeling betreffende de kenmerken van producten. Hoewel de regeling zonder onderscheid van toepassing is op brood dat in Italië is bereid dan wel uit andere Lid-Staten is ingevoerd, belemmert zij de invoer van dit product in Italië door de verkoop aldaar te verbieden van brood uit andere Lid-Staten dat niet aan de Italiaanse voorwaarden voldoet. Door haar restrictieve werking op het intracommunautaire handelsverkeer, is die regeling een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, aangezien is voldaan aan het tweede vereiste van de definitie die in het arrest Dassonville is gegeven en in het arrest Keck en Mithouard is gepreciseerd.

18. Deze conclusie lijkt mij logisch en in overeenstemming met het doel van artikel 30, dat in het Verdrag is opgenomen om te verhinderen, dat Lid-Staten de hun op het gebied van productie en verhandeling van goederen toekomende restbevoegdheid gebruiken voor protectionistische doeleinden, dat wil zeggen om de concurrentiepositie van hun nationale producten ten opzichte van uit andere Lid-Staten ingevoerde producten te verbeteren. De betrokken Italiaanse regeling heeft enkele duidelijk protectionistische gevolgen, aangezien broodproducenten uit andere Lid-Staten, waar andere bereidingscriteria gelden, worden verplicht hun bereidingswijze naar gelang van de bestemming van het brood te wijzigen. Hierdoor hebben producenten uit andere Lid-Staten hogere productiekosten en worden Italiaanse producenten ten onrechte bevoordeeld, zodat de protectionistische werking van de Italiaanse regeling vaststaat.¹¹

19. Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de toepassing van een wettelijke regeling van een Lid-Staat waarbij de verkoop wordt verboden van diepgevroren speciaal volkorenbrood waarvan het vochtgehalte hoger is dan het wettelijk maximum en het gehalte aan korrels lager dan het wettelijk minimum, en dat zemelen bevat, een met artikel 30 van het Verdrag strijdige maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt.

10 — Zie onder meer arresten van 2 februari 1994, zaak C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, Jurispr. 1994, blz. I-317; 1 juni 1994, zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039; 14 juli 1994, Van der Veldt, reeds aangehaald, en 6 juli 1995, zaak C-470/93, Mars, Jurispr. 1995, blz. I-1923.

11 — Deze redenering werd door het Hof ook in het arrest Kelderman (reeds aangehaald, r. o. 7) toegepast in verband met een Nederlandse regeling betreffende de broodbereiding, en werd in het arrest Van der Veldt (reeds aangehaald, r. o. 11) herhaald in verband met een Belgische regeling betreffende de verkoop van brood.

De tweede vraag

20. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Italiaanse Staat de toepassing van een regeling als thans in geding, onder verwijzing naar artikel 36 van het Verdrag kan rechtvaardigen met een beroep op de bescherming van de volksgezondheid.

21. Op grond van artikel 36 behouden de Lid-Staten, bij gebreke van communautaire harmonisatie, een restbevoegdheid om met artikel 30 strijdige regelingen vast te stellen en te handhaven uit hoofde van bescherming van fundamentele maatschappelijke belangen, waaronder de gezondheid en het leven van personen. Het Hof heeft in zijn rechtspraak gepreciseerd onder welke voorwaarden een beroep op de in artikel 36 bedoelde uitzondering kan worden gedaan.

22. In de eerste plaats heeft het Hof meermaals verklaard, dat artikel 36 restrictief moet worden uitgelegd, omdat het een uitzondering vormt op de regel van het vrije verkeer van goederen, een van de fundamentele beginselen van de gemeenschappelijke markt.¹²

12 — Arrest van 19 maart 1991, zaak C-205/89, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1991, blz. I-1361, r. o. 9.

23. In de tweede plaats moeten de Lid-Staten die zich op artikel 36 beroepen, bewijzen dat de met artikel 30 strijdige nationale regeling noodzakelijk is uit hoofde van bescherming van een van de in artikel 36 genoemde maatschappelijke belangen.¹³

24. In de derde plaats moet de nationale regeling de evenredigheidstoets kunnen doorstaan, die volgens het Hof in zijn rechtspraak is af te leiden uit de laatste zin van artikel 36, volgens welke de verboden of beperkingen „geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten [mogen] vormen”. Het evenredigheidsvereiste houdt in, dat moet worden aangetoond, dat het door de nationale regeling nagestreefde doel niet kan worden bereikt met een voor het intracommunautaire handelsverkeer minder restrictieve maatregel, zodat de regeling beperkt moet blijven tot datgene wat ter waarborging van het beschermde belang strikt noodzakelijk is.¹⁴

25. In deze zaak lijkt mij duidelijk, dat de Italiaanse regeling betreffende de bereiding en de verkoop van volkorenbrood niet noodzakelijk is uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid. In de beschikking van de verwijzende rechter wordt geen enkele

13 — Arresten van 30 november 1983, zaak 227/82, Van Bennekorn, Jurispr. 1983, blz. 3883; 6 mei 1986, zaak 304/84, Muller, Jurispr. 1986, blz. 1511; 13 december 1990, zaak C-42/90, Bellon, Jurispr. 1990, blz. I-4863, en 4 juni 1992, gevoegde zaken C-13/91 en C-113/91, Debus, Jurispr. 1992, blz. I-3617.

14 — Zie onder meer arresten van 14 juli 1983, zaak 174/92, Sandoz, Jurispr. 1983, blz. 2445; 10 december 1985, zaak 247/84, Motte, Jurispr. 1985, blz. 3887; 21 maart 1991, zaak C-369/88, Delattre, Jurispr. 1991, blz. I-1487, en 8 juni 1993, zaak C-373/92, Commissie/België, Jurispr. 1993, blz. I-3107.

reden genoemd waarom het uit Frankrijk ingevoerde brood gevaar voor de gezondheid zou kunnen opleveren. Bovendien blijkt, dat de Italiaanse Staat, die in deze zaak geen opmerkingen heeft gemaakt, zich nooit heeft beroepen op bescherming van de gezondheid ter rechtvaardiging van de toepassing van de betwiste voorschriften van wet nr. 580.

missie, dat zij op 18 maart 1991 de Italiaanse autoriteiten in een met redenen omkleed advies heeft verzocht de niet-nakoming te beëindigen en na de vaststelling van de genoemde ministeriële circulaire heeft besloten de contentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure niet in te leiden en Italië de tijd te laten die nodig is om de betrokken wetwijziging tot stand te brengen.

26. De Italiaanse Staat heeft stilzwijgend erkend, dat de toepassing van wet nr. 580 niet noodzakelijk is ter bescherming van de volksgezondheid. Ingevolge de ministeriële circulaire van 2 november 1992¹⁵ is de invoer toegelaten van brood en soortgelijke producten die zijn bereid volgens andere criteria dan die van wet nr. 580, mits zij in andere Lid-Staten rechtmatig zijn bereid en in de handel gebracht, en zij, wat de etikettering betreft, voldoen aan de bepalingen van de Italiaanse wetgeving tot omzetting van richtlijn 79/112 in nationaal recht.

27. Nog afgezien van de Italiaanse handelwijze, lijken er evenmin goede wetenschappelijke redenen te zijn¹⁶ om de bij wet nr. 580 gestelde voorwaarden met betrekking tot het vochtgehalte, het gehalte aan korrels en het verbod op het gebruik van zemelen bij de bereiding van volkorenbrood te rechtvaardigen. In haar schriftelijke opmerkingen maakt de Duitse regering melding van de resultaten van een wetenschappelijk onderzoek die deze conclusie bevestigen.

Deze circulaire, waarin terecht rekening is gehouden met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de artikelen 30 en 36, is door de Italiaanse Staat vastgesteld om de facto een einde te maken aan de uit de toepassing van wet nr. 580 voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van goederen, naar aanleiding waarvan de Commissie destijds tegen Italië een niet-nakomingsprocedure heeft ingeleid. In haar schriftelijke opmerkingen verklaart de Com-

28. Tot slot wil ik er op wijzen, dat de Italiaanse regeling, gesteld dat zij noodzakelijk zou zijn ter bescherming van de volksgezondheid, de toets der evenredigheid niet kan doorstaan. In plaats van het in de handel brengen van brood te verbieden en daarop sancties te stellen, had de Italiaanse wetgever namelijk een aangepaste etikettering kunnen voorschrijven, die de verbruikers informeert over de samenstelling van het product. Deze oplossing zou hebben voldaan aan het vereiste van bescherming van de volksgezond-

15 — Circulaire nr. 131150/R van het Ministerie van Industrie, Handel en Nijverheid, van 2 november 1992, „Panificazione. E consentito importare pane e prodotti similari difformi dalla L. 580/67 dagli Stati membri CEE purché etichettati ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109.”

16 — Zie dienaangaande arrest van 12 maart 1987, zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227, r. o. 44, en arrest Debus, reeds aangehaald, r. o. 17.

heid, doch minder beperkend zijn geweest voor het vrije verkeer van goederen.¹⁷

De vierde vraag

29. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de verkoop in Italië van uit Frankrijk ingevoerd volkorenbrood moet worden toegelaten.

30. Het antwoord op die vraag staat rechtstreeks in verband met het antwoord op de vorige twee vragen. Aangezien de Italiaanse regeling een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, die door artikel 30 is verboden en niet uit hoofde van artikel 36 kan worden gerechtvaardigd, moet het rechtmatig in Frankrijk bereide en verkochte volkorenbrood profiteren van het vrije verkeer van goederen en kan het dus in Italië in de handel worden gebracht.

De derde vraag

31. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Italiaanse rechter verplicht is om nationale regels die, zoals wet nr. 580, mogelijkwerijs in strijd met het gemeenschapsrecht zijn, buiten toepassing te laten.

32. In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd, dat het Hof sinds het arrest Iannelli¹⁸ de rechtstreekse werking van artikel 30 heeft erkend. In dat arrest verklaarde het Hof, dat het verbod op maatregelen van gelijke werking dwingend en uitdrukkelijk is en voor zijn toepassing geen enkele nadere tussenkomst van de Lid-Staten of de gemeenschapsinstellingen behoeft, zodat het rechtstreekse werking heeft en voor de particulariseren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven.

33. In de tweede plaats wijs ik op de rechtspraak van het Hof, waarmee duidelijkheid is gebracht in het conflict tussen nationale en gemeenschapsregels. Het belangrijkste voorbeeld van die rechtspraak is nog steeds het arrest Simmenthal¹⁹, waarin het Hof verklaarde, dat krachtens het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht, de verdragsbepalingen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen der instellingen in hun verhouding tot het nationale recht der Lid-Staten tot gevolg hebben, dat zij door het enkele feit van hun inwerkingtreding elke daarmee strijdige bepaling van de bestaande nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden.²⁰ Bovendien overwoog het Hof, dat met de vereisten welke in de eigen aard van het gemeenschapsrecht besloten liggen onverenigbaar is elke bepaling van een nationale rechtsorde of enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden, dat aan de werking van het gemeenschapsrecht zou worden afgedaan, doordat aan de inzake de toepassing van dit recht bevoegde rechter de macht zou worden onteigend daarbij terstond al het nodige te doen voor de terzijdestelling van

18 — Arrest van 22 maart 1977, zaak 74/76, Jurispr. 1977, blz. 557, r. o. 13.

19 — Arrest van 9 maart 1978, zaak 106/77, Jurispr. 1978, blz. 629.

20 — Arrest Simmenthal, reeds aangehaald, r. o. 17.

17 — Zie arrest Van der Veldt, reeds aangehaald, r. o. 19.

de nationale wettelijke bepalingen die een, zelfs tijdelijke, belemmering kunnen vormen voor de volle werking van de gemeenschapsregels.²¹ Ten slotte verklaarde het Hof nog, dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, verplicht is de volle werking van deze normen te verzekeren, en daarbij zo nodig op eigen gezag elke strijdige bepaling van de, zelfs latere, nationale wetgeving buiten toepassing dient te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure behoeft te vragen of af te wachten.²²

34. Volgens het arrest Simmenthal zijn de nationale rechterlijke instanties dus verplicht om nationale regels buiten toepassing te laten wanneer zij in strijd zijn met artikel 30 van het Verdrag, een bepaling met rechtstreekse werking. De nationale rechter moet het bij hem aanhangig geschil beslechten overeenkomstig die gemeenschapsregel, die maatregelen van gelijke werking verbiedt, zonder rekening te houden met de strijdige nationale regel, ook wanneer hij van latere datum is, en zonder dat hij om opheffing van die nationale regeling dient te vragen.

35. De verplichting om met bepalingen van het gemeenschapsrecht strijdige nationale regels buiten toepassing te laten, geldt uiteraard voor alle autoriteiten van de Lid-Staten en niet alleen voor de rechterlijke instanties.²³ Bijgevolg was ook de USL nr. 11 te

Pordenone verplicht om wet nr. 580 niet toe te passen op uit Frankrijk ingevoerd speciaal volkorenbrood, omdat het ging om een nationale regeling die in strijd is met artikel 30, zoals uitgelegd in 's Hof's rechtspraak. Bovendien is het optreden van de USL nr. 11 des te moeilijker te begrijpen, omdat de in 1992 door de Italiaanse Staat vastgestelde ministeriële circulaire uitdrukkelijk bepaalt, dat de bepalingen van wet nr. 580 niet van toepassing zijn op brood dat in Italië is ingevoerd uit andere Lid-Staten waar het rechtmatig en in overeenstemming met andere nationale normen dan de Italiaanse is bereid en in de handel gebracht.

Deze abnormale situatie zou ongetwijfeld zijn vermeden, wanneer de Italiaanse Staat de onverenigbaarheid van zijn wetgeving met het gemeenschapsrecht door duidelijke wijzigingen had opgeheven. Wat dit betreft, is het vaste rechtspraak, dat de onverenigbaarheid van nationale voorschriften met verdragsbepalingen, ook al hebben deze rechtstreekse werking, slechts definitief wordt opgeheven door middel van bindende nationale bepalingen met dezelfde rechtskracht als de te wijzigen bepalingen. Louter administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddenken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, kunnen niet worden beschouwd als een passende uitvoering van de verdragsverplichtingen, aangezien zij de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid laten omtrent de omvang van hun rechten zoals die door het Verdrag worden gewaarborgd.²⁴

21 — Ibidem, r. o. 22 en 23. Deze rechtspraak is bevestigd in het arrest van 19 juni 1990, zaak C-213/89, *Factortame e. a.*, Jurispr. 1990, blz. I-2433, r. o. 18 en 20.

22 — Ibidem, r. o. 24. Zie ook arresten van 11 juli 1989, zaak 170/88, *Ford España*, Jurispr. 1989, blz. 2305 e. v., in het bijzonder blz. 2308; 4 juni 1993, *Debus*, reeds aangehaald, r. o. 32, en 9 juni 1992, gevoegde zaken C-228/90 tot en met C-234/90, C-339/90 en C-353/90, *Simba e. a.*, Jurispr. 1992, blz. I-3713, r. o. 27.

23 — Arrest van 22 juni 1989, zaak 103/88, *Fratelli Costanzo*, Jurispr. 1989, blz. 1839, r. o. 30.

24 — Arresten van 26 oktober 1995, zaak C-151/94, *Commissie/Luxemburg*, Jurispr. 1995, blz. I-3685, r. o. 18, en 24 maart 1994, zaak C-80/92, *Commissie/België*, Jurispr. 1994, blz. I-1019, r. o. 20.

36. Bovendien is de verplichting van de nationale rechterlijke instanties om met het gemeenschapsrecht strijdige nationale regels buiten toepassing te laten ook zeer duidelijk erkend door de Italiaanse Corte Costituzionale, voor het eerst in het arrest Granital²⁵, en in een vaste rechtspraak sedert het arrest van 11 juli 1989.²⁶

Conclusie

37. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de vragen van de Pretura di Pordenone te beantwoorden als volgt:

- „1) De toepassing van een wettelijke regeling van een Lid-Staat waarbij de verkoop wordt verboden van diepgevroren speciaal volkorenbrood waarvan het vochtgehalte hoger is dan het wettelijk maximum en het gehalte aan korrels lager dan het wettelijk minimum, en dat zemelen bevat, vormt een door artikel 30 EG-Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.
- 2) Een Lid-Staat kan zich niet onder verwijzing naar artikel 36 van het Verdrag op bescherming van de volksgezondheid beroepen ter rechtvaardiging van de toepassing van een regeling als die welke in de onderhavige zaak aan de orde is.
- 3) De rechterlijke instanties van de Lid-Statens zijn verplicht om met het gemeenschapsrecht, in casu artikel 30 van het Verdrag, strijdige nationale bepalingen buiten toepassing te laten.
- 4) Ingevolge de artikelen 30 en 36 van het Verdrag, kan speciaal volkorenbrood dat in de Franse Republiek rechtmatig is bereid en in de handel gebracht, op Italiaans grondgebied vrij worden verkocht en in het verkeer gebracht.”

25 — Arrest nr. 170 van 8 juni 1994, *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, I, blz. 1098.

26 — Arrest nr. 389 van 11 juli 1989, *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, blz. 1757. Zie ook arresten nrs. 1698 van 18 april 1991, *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, blz. 1409, en 285 van 16 juni 1993, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, blz. 2026.