

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

12 päivänä joulukuuta 1996 *

1. Pretore di Pordenone on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.10.1995 tekemälään päätöksellä EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä siitä, onko leivän valmistamista ja kaupan pitämistä koskeva Italian lainsäädäntö perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan mukainen.

2. Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Tommaso Morellato, Soveda Srl -yhtiön (kotipaikka Sarreola di Rubano; jäljempänä Soveda) lakimääräinen edustaja, ja Unità sanitaria locale n° 11 di Pordenone (jäljempänä USL).

3. Soveda on yhtiö, joka pitää kaupan erilaisia kokojyväleipiä Italiassa. Tämä yhtiö on ranskalaisen yrityksen BCS:n (kotipaikka Tarascon) valmistaman pakastetun leivän yksinmyyjä Italiassa. Soveda toimitti Porciassa (Pordenone) toimivalle supermarketille vuoden 1993 aikana eri määriä BCS:n valmistamaa, rypälesokeria sisältävää erikoiskokojyväleipää. Tätä leipää valmistettiin ja pidettiin kaupan laillisesti Ranskassa, ja 7.7.1992 antamassaan todistuksessa Marseillen aluelaboratorio totesi, että ”kysymyksessä on hyvälaatuinen tuote, joka on terveellinen ja

soveltuu ihmisravinnoksi”. Lisäksi Italian markkinoille tarkoitettu elintarvikkeen nimi ja pakkausmerkinnät täyttivät kyseisen leivän osalta direktiivin 79/112/ETY¹ vaatimukset, ja ne oli käännetty oikein ranskan kielestä.

4. Tästä huolimatta USL:n valvontayksikkö totesi 26.7.1993, että Soveda oli rikkonut tuomansa erikoiskokojyväleivän osalta useita viljan, jauhojen, leivän ja makaronivalmistajien jalostamisesta ja kaupan pitämisestä 4.7.1967 annetun lain nro 580² (jäljempänä laki nro 580) säännöksiä. Tarkemmin ottaen USL väitti seuraavaa:

— Soveda oli rikkonut lain nro 580 16 §:ää, koska se oli pitänyt kaupan rypälesokeria sisältävää pakastettua erikoiskokojyväleipää, joka oli pakattu 300 gramman pakkauksiin ja jonka kosteusprosentti ylitti laissa säädetyn 34 prosentin enimmäismäärän. Suoritetuissa tutkimuksissa ilmeni, että kyseisen leivän kosteusprosentti oli ensimmäisessä tutkimuksessa

1 — Kuluttajille myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 79/112/ETY (EYVL 1979 L 33, s. 1).

2 — Legge n° 580, 4 luglio 1967, "Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari" (GURI n° 189, s. 4182).

* Alkuperäinen kieli: espanja.

38,40 todellisesta painosta ja toisessa 37,50.

esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

— Soveda oli rikkonut lain nro 580 16 §:ää ja 7 §:n neljättä momenttia, koska Ranskasta tuodun leivän tuhkapitoisuus alitti sen vähimmäismäärän, joka koski kokojyväleivässä käytettävää kokojyväjauhoa. Kyseisen leivän tuhkapitoisuus oli ensimmäisessä tutkimuksessa 1,05 prosenttia kuiva-aineesta ja toisessa 1,13 prosenttia, kun taas Italian lainsäädännössä edellytettiin, että kokojyväjauhon ja siitä valmistetun kokojyväleivän tuhkapitoisuuden on oltava vähintään 1,40 prosenttia ja enintään 1,60 prosenttia.

”1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklaa tulkittava niin, että viljan, jauhojen, leivän ja makaronivalmisteen jalostamisesta ja kaupan pitämisestä annettu Italian laki (4.7.1967 annettu laki nro 580) on ristiriidassa näiden artiklojen kanssa, koska kyseisessä laissa kielletään sellaisen pakastetun erikoiskojyväleivän myynti,

— jonka kosteuspitoisuus ylittää kyseisen lain 16 §:ssä sallitun prosentin,

— Soveda oli rikkonut lain nro 580 18 §:ää, koska se oli käyttänyt maahantuodun leivän valmistukseen lesettä, joka ei ole sallittu valmistusaine Italiassa.

— jossa on vähemmän tuhkaa kuin lain 16 §:ssä ja 7 §:n kolmannessa momentissa on säädetty ja

5. USL teki 13.1. ja 18.1.1994 Sovedan lakimääräistä edustajaa Tommaso Morellatoa vastaan kolme päätöstä, joilla hänet veloitettiin maksamaan tiettyjä rahasummia hallinnollisena rangaistusmaksuna. Morellato haki 16.2.1994 muutosta kaikkiin näihin päätöksiin. Pretore di Pordenone katsoi näiden asioiden ratkaisemisen kannalta tarpeelliseksi

— jonka valmistamiseen on käytetty lesettä, vaikka tämä valmistusaine on nimenomaisesti kielletty,

ja onko näitä säännöksiä siten pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällisenä rajoituksena tai tällaista rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä?

Italiassa, liittyy läheisesti näihin kahteen kysymykseen.

Lopuksi kansallinen tuomioistuin tiedustele kolmannella kysymyksellään, miten sen on toimittava, jos kyseinen Italian sääntely on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja erityisesti onko sen jätettävä soveltamatta tätä lainsäädäntöä.

- 2) Jos vastaus edeltävään kysymykseen on myöntävä, voiko Italian valtio vedota kyseessä olevissa olosuhteissa perustelusti ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa määrättyyn poikkeukseen, joka koskee kansanterveyden suojelemista?

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 3) Onko italialaisen tuomioistuimen jätettävä soveltamatta kyseistä lakia?

- 4) Onko Ranskan tasavallassa valmistetulle, edellä kuvaillulle leivälle taattava vapaa liikkuvuus Italian valtion alueella?"

7. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallisen tuomioistuin haluaa selvennystä siihen, onko perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällisenä rajoituksena tai sitä vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä pidettävä sellaista jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla kielletään sellaisen pakastetun erikoiskokojyväleivän kaupan pitäminen, jonka kosteuspitoisuus ylittää laissa säädetyn enimmäismäärän ja joka sisältää tuhkaa laissa säädettyä vähemmän ja jossa on käytetty valmistusaineena lesettä. On syytä mainita, että kyseistä sääntelyä sovelletaan erotuksetta Italiassa valmistettuun leipään ja muista jäsenvaltioista tuotuun leipään.

6. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäiset kaksi kysymystä koskevat sitä, onko perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan vastaisina pidettävä sellaisia kyseisen Italian lainsäädännön kaltaisia kansallisia sääntelyjä, joissa asetetaan tiettyjä edellytyksiä sille, että leipää saa pitää kaupan, ja joilla siten estetään toisissa jäsenvaltioissa erilaisin edellytyksin laillisesti valmistetun ja kaupan pidetyn leivän tuonti. Neljäs kysymys, joka koskee Ranskassa valmistetun leivän vapaata liikkuvuutta

8. Kaikki ne osapuolet, jotka ovat esittäneet huomautuksia asiassa, eli Euroopan komissio, Ranskan tasavalta ja Saksan liittotasavalta, katsovat, että Italian sääntelyä on pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutuksel-

taan vastaavana toimenpiteenä, joka on kielletty perustamissopimuksen 30 artiklassa. Jaan täysin tämän näkemyksen jäljempänä esittämistäni syistä.

9. Periaatteessa jäsenvaltioilla on edelleen toimivalta säännellä leivän ja muiden leipomatuotteiden valmistusta ja kaupan pitämistä koskevia edellytyksiä, koska tätä koskevia yhteisön yhdenmukaistamissäännöksiä ei ole annettu. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä toimivaltaansa siten, että ne suosivat kotimaisen valmistuksen kilpailuasemaa ja estävät toisissa jäsenvaltioissa valmistetun leivän pääsyn kansallisille markkinoille. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin vakiintuneessa oikeuskäytännössään, jonka mukaan leivän ja muiden leipomatuotteiden valmistusta ja kaupan pitämistä koskevien yhteisten tai yhdenmukaistettujen säännösten puuttuessa jokainen jäsenvaltio saa antaa oman alueensa osalta kaikki näiden tuotteiden koostumusta, valmistusta ja kaupan pitämistä koskevat säännökset, jos jäsenvaltiot noudattavat tällöin sitä edellytystä, että näillä säännöksillä ei saa syrjiä maahantuotuja tuotteita eikä estää näiden tuotteiden tuontia muista jäsenvaltioista.³

10. Se yhteisön oikeuden oikeusnormi, jolla on tarkoitus rajoittaa tämän kansallisen toimivallan käyttöä protektionistisiin tarkoituk-

siin, on perustamissopimuksen 30 artikla, jolla kielletään määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Asiassa Dassonville annetussa tuomiossa esitetyn ja myöhemmin lukuisia kertoja toistetun kuuluisan määritelmän mukaan määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on pidettävä kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden oikeussääntöjä, jotka voivat rajoittaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä kauppaa.⁴ Tämän määritelmän mukaan kysymys on vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä, jos kaksi edellytystä täyttyy eli jos kysymys on jäsenvaltion toimenpiteestä ja jos kyseinen toimenpide rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa.

11. Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäinen edellytys ei ole ongelmallinen, koska on selvää, että lakia nro 580 on pidettävä Italian valtion toimenpiteenä.

12. Sen toteamiseksi, täyttääkö kyseinen Italian lainsäädäntö vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen käsitettä koskevan toisen edellytyksen, on tutkittava, rajoitetaanko kyseisellä lainsäädännöllä kokojyväleivän kauppaa Euroopan yhteisössä.

13. Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt tätä vaikutukseltaan vastaavien toimenpitei-

3 — Ks. asia 130/80, Kelderman, tuomio 19.2.1981 (Kok. 1981, s. 527) ja asia C-17/93, Van der Veldt, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3537, 10 kohta).

4 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, 5 kohta).

den määritelmään liittyvää toista edellytystä lukuisissa tuomioissaan, vaikkakaan ei aina johdonmukaisesti. Yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa⁵ tätä oikeuskäytäntöä on asiallisesti rajoitettu erityisesti siltä osin kuin kysymys on erotuksesta kotimaisiin ja maahantuotuihin tuotteisiin sovellettavista toimenpiteistä, jotka ovat merkityksellisiä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta, koska kyseistä Italian sääntelyä sovelletaan juuri tällä tavalla.

14. Määritelläkseen sellaiset erotuksetta sovellettavat ja tuontia rajoittavat toimenpiteet, joita pidetään Dassonville-määritelmän mukaisena vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, yhteisöjen tuomioistuin teki Keck ja Mithouard -tapauksessa eron tuotteiden ominaispiirteitä koskevien säännösten ja myyntijärjestelyjä koskevien säännösten välillä.

15. Muuttaen aikaisempaa oikeuskäytäntöään yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen on katsottava, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville — — tarkoitetulla tavalla suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen

tuotteiden markkinointiin”.⁶ Myyntijärjestelyjä koskevien toimenpiteiden jättäminen 30 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle on vahvistettu lukuisissa tämän jälkeisissä tuomioissa.⁷

16. Yhteisöjen tuomioistuin säilytti Keck ja Mithouard -tapauksessa sitä vastoin ennallaan niin sanotusta Cassis de Dijon -tapauksesta⁸ alkaneen oikeuskäytännön siltä osin kuin kysymys on tuotteiden ominaispiirteistä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi nimittäin, että vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä ”tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettavien ja markkinointavien tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta), ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden”.⁹

6 — Em. yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 16 kohta.

7 — Ks. mm. asia C-292/92, Hünermund ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6787); yhdistetyt asiat C-401/92 ja C-402/92, Tankstation 't Heukske ja Boermans, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2199); yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93, Punto Casa ja PPV, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2355); asia C-412/93, Leclerc-Siplec, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179); asia C-391/92, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1621); asia C-63/94, Belgacom, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2467); asia C-387/93, Banchero, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663) ja yhdistetyt asiat C-418/93—C-421/93, C-460/93—C-462/93, C-464/93, C-9/94—C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 ja C-332/94, Semeraro Casa Uno ym., tuomio 20.6.1996 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

8 — Asia 120/78, Rewe, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649; ns. Cassis de Dijon -tapaus).

9 — Em. yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 15 kohta.

5 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097).

Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, että erotuksetta sovellettavat toimenpiteet, jotka koskevat tuotteiden ominaispiirteitä, kuuluvat aina Dassonville-tapauksessa esitettyyn vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden määritelmään ja ovat näin 30 artiklan vastaisia, jos niitä ei voida perustella sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen suojelemisella, joka on mainittu perustamissopimuksen 36 artiklassa tai joka on katsottu oikeuskäytännössä luonteeltaan pakottavaksi vaatimukseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän tulkinnan Keck ja Mithouard -tapauksista seuranneissa tuomioissa, joissa on ollut kysymys tuotteiden ominaispiirteitä koskevista toimenpiteistä.¹⁰

17. Käsiteltävänä olevassa asiassa kysymyksessä olevilla Italian lainsäädännön säännöksillä asetetaan tiettyjä kokojyväleivän valmistusta koskevia edellytyksiä, ja niillä säännellään tällaisen leivän koostumusta eli esimerkiksi kosteus- ja tuhkapitoisuutta ja leseiden käyttöä valmistusaineena. Näin ollen on selvää, että kysymys on lainsäädännöstä, joka koskee tuotteiden ominaispiirteitä. Vaikka tätä lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta sekä Italiassa valmistettuun leipään että toisista jäsenvaltioista tuotuun leipään, sillä estetään tämän tuotteen tuonti Italiaan sen vuoksi, että sellaista toisessa jäsenvaltiossa valmistettua leipää, joka ei vastaa Italiassa asetettuja edellytyksiä, ei saa pitää kaupan. Tämän yhteisön sisäistä kauppaa rajoittavan vaikutuksen vuoksi Italian lainsäädäntöä on pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, koska tällöin kyseinen lainsäädäntö täyttää Dassonville-tapauksessa esitettyyn ja Keck ja Mithouard-tapauksessa täsmennettyyn määritelmään sisältyvän toisen edellytyksen.

18. Tämä päätelmä vaikuttaa mielestäni johdonmukaiselta, ja se on sen tavoitteen mukainen, joka 30 artiklalla on määrätty, että sisällytettiin perustamissopimukseen sen estämiseksi, että jäsenvaltiot käyttävät niille jäänyttä toimivaltaa, joka koskee tavaroiden valmistusta ja kaupan pitämistä, protektionistisiin tarkoituksiin eli siihen, että ne parantavat kotimaisen valmistuksen kilpailuasemaa muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin nähden. Kyseisestä Italian sääntelystä aiheutuu selviä protektionistisia seurauksia, koska muiden jäsenvaltioiden leivän valmistajien on tuotteiden valmistusta koskevien erilaisten edellytysten vuoksi muutettava valmistusjärjestelmäänsä leivän kulloisenkin myyntipaikan mukaan. Tämän seurauksena muiden jäsenvaltioiden valmistajien valmistuskustannukset nousevat, ja italialaisia valmistajia suositaan näin perusteettomasti, minkä vuoksi on selvää, että Italian lainsäädännöllä on protektionistisia vaikutuksia.¹¹

19. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin, että perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on pidettävä jäsenvaltion sellaisen lainsäädännön soveltamista, jolla kielletään sellaisen pakastetun erikoiskokojyväleivän kaupan pitäminen, jonka kosteuspiitoisuus ylittää laissa säädetyn enimmäismäärän ja tuhkapitoisuus alittaa laissa säädetyn vähimmäismäärän ja jossa on käytetty valmistusaineena leseitä.

10 — Ks. mm. asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, tuomio 2.2.1994 (Kok. 1994, s. I-317); asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039); em. asiassa Van der Veldt annettu tuomio ja asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923).

11 — Yhteisöjen tuomioistuin esitti vastaavanlaiset perustelut em. asiassa Kelderman antamassaan tuomiossa, joka koski leivän valmistusta sääntelevää Alankomaiden lainsäädäntöä (ks. tuomion 7 kohta), ja toisti samat perustelut em. asiassa Van der Veldt antamassaan tuomiossa tutkiessaan leivän kaupan pitämistä koskevaa Belgian lainsäädäntöä (ks. tuomion 11 kohta).

Toinen ennakkoratkaisukysymys

20. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuimien haluaa täsmennystä siihen, voiko Italian valtio vedota perustamissopimuksen 36 artiklassa mainittuun ihmisten terveyden suojeluun perustellakseen sen, että se soveltaa kysymyksessä olevan kaltaista lainsäädäntöä.

21. Perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella jäsenvaltioilla on siinä tapauksessa, että yhteisön yhdenmukaistamislainsäädäntöä ei ole annettu, edelleen tiettyä toimivaltaa, jonka perusteella niillä on mahdollisuus antaa ja pitää voimassa 30 artiklan vastaisia säännöksiä, joilla on tarkoitus suojella ihmisten terveyttä ja elämää tai tiettyjä muita perustavanlaatuisia yhteiskunnallisia intressejä. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmennänyt niitä edellytyksiä, joilla 36 artiklassa annettua poikkeamismahdollisuutta voidaan soveltaa.

22. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin on todennut useasti, että 36 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska se sisältää poikkeuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevasta pääsäännöstä, joka on yksi yhteismarkkinoiden peruseriaatteista.¹²

23. Toiseksi 36 artiklaan vetoavien jäsenvaltioiden on osoitettava, että 30 artiklan vastainen kansallinen sääntely on välttämätön jonkin sellaisen yhteiskunnallisen intressin suojaamiseksi, joka on mainittu 36 artiklassa.¹³

24. Kolmanneksi kansallisen sääntelyn on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen; tämä periaate on johdettu oikeuskäytännössä 36 artiklan viimeisestä virkkeestä, jonka mukaan kansallisista toimenpiteistä aiheutuvat rajoitukset ja kiellot "eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen". Suhteellisuusperiaate edellyttää sen toteen näyttämistä, että kansallisella sääntelyllä tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa toimenpiteellä, joka rajoittaa vähemmän yhteisön sisäistä kauppaa kuin kyseinen sääntely ja joka ei siten saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä suojellun intressin turvaamiseksi.¹⁴

25. Käsiteltävänä olevan asian osalta on mielestäni selvää, että kokojyväleivän valmistusta ja kaupan pitämistä koskeva Italian lainsäädäntö ei ole välttämätön kansanterveyden suojelemiseksi. Ennakkoratkaisupyyntönsä ei ole mainittu mitään syytä, jonka perus-

12 — Asia C-205/89, komissio v. Kreikka, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1361, 9 kohta).

13 — Asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883); asia 304/84, Muller ym., tuomio 6.5.1986 (Kok. 1986, s. 1511); asia C-42/90, Bellon, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4863) ja yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3617).

14 — Ks. mm. asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445); asia 247/84, Motte, tuomio 10.12.1985 (Kok. 1985, s. 3887); asia C-369/88, Delattre, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1487) ja asia C-373/92, komissio v. Belgia, tuomio 8.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3107).

teella voitaisiin katsoa, että Ranskasta tuotu leipä olisi terveydelle vaarallista. Lisäksi on huomattava, että Italian valtio, joka ei ole esittänyt tässä asiassa huomautuksia, ei ole ylipäättään vedonnut tämän intressin suojelemiseen perustellakseen sen, miksi se soveltaa kyseisiä lain nro 580 säännöksiä.

26. Italian valtio on myöntänyt epäsuorasti, että lain nro 580 soveltaminen ei ole välttämätöntä kansanterveyden suojelemiseksi. Italiassa annetussa, 2.11.1992 päivätyssä ministeriön soveltamisohjeessa¹⁵ on nimittäin todettu, että laissa nro 580 säädettyjen edellytysten vastaisesti valmistetun leivän ja vastaavien tuotteiden tuonti on sallittua, jos nämä tuotteet on laillisesti valmistettu ja jos niitä saa laillisesti pitää kaupan toisissa jäsenvaltioissa ja jos näiden tuotteiden osalta noudatetaan niitä pakkausmerkintöjä koskevia edellytyksiä, joista säädetään direktiivin 79/112/ETY täytäntöönpanemiseksi annetussa Italian lainsäädännössä.

Italian valtio antoi kyseisen soveltamisohjeen, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon yhteisöjen tuomioistuimen 30 ja 36 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö, poistaakseen de facto ne rajoitukset, joita tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuu laista nro 580, jota koskevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn komissio oli jo aloittanut. Kuten komissio toteaa huomautuksissaan, komissio lähetti Italian viranomaisille 18.3.1991 päivätyn perustellun

lausunnon, jotta Italia täyttäisi tämän jäsenyysvelvoitteensa; kyseisen soveltamisohjeen antamisen jälkeen komissio päätti olla pane-matta vireille oikeudenkäyntiä ja samalla antaa Italialle tarvittavan määrän aikaa, jotta se voisi muuttaa lainsäädäntöään.

27. Riippumatta Italian näkemyksestä ei myöskään vaikuta siltä, että olisi olemassa tieteellisiin tosiseikkoihin perustuvia syitä¹⁶, joilla voitaisiin perustella laissa nro 580 säädetty edellytykset, jotka koskevat kosteus- ja tuhkapitoisuutta ja joilla kielletään leseiden käyttö kokojyväleivän valmistusaineena. Saksan hallitus esittää huomautuksissaan tiettyjä tieteellisiä tutkimustuloksia, jotka tukevat tätä tekemääni päätelmää.

28. Lopuksi on todettava, että vaikka Italian lainsäädäntö olisikin välttämätön kansanterveyden suojelemiseksi, se ei kuitenkaan ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Sen sijaan että Italian lainsäätäjä kielsi pitämästä kaupan sellaista kokojyväleipää, jonka koostumus poikkesi laissa nro 580 säädetystä, ja määräsi tätä koskevista seuraamuksista, se olisi voinut säätää vain velvollisuudesta tehdä asianmukaiset pakkausmerkinnät sen turvaamiseksi, että kuluttajat saavat haluamaansa tietoa tuotteen koostumuksesta. Tällainen ratkaisu, jolla saavutettaisiin tavoite suojella

15 — Circolare n° 131150/R, del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, 2 novembre 1992, "Panificazione. E consentito importare pane e prodotti similari dif-formi dalla L. 580/67 dagli stati membri CEE purché etichettati ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n° 109".

16 — Ks. tältä osin asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227, 44 kohta) ja em. asia Debus, tuomion 17 kohta.

kansanterveyttä, olisi rajoittanut vähemmän tavaroiden vapaata liikkuvuutta.¹⁷

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

29. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sen sallittava se, että tällaista Ranskasta tuotua kokojyväleipää pidetään kaupan Italian alueella.

30. Vastaus tähän kysymykseen on johdettavissa suoraan edellisiin kysymyksiin annetuista vastauksista. Koska kyseistä Italian sääntelyä on pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on kielletty 30 artiklassa ja jota ei ole kyetty perustelemaan 36 artiklan perusteella, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta on sovellettava Ranskassa laillisesti valmistettavaan ja kaupan pidettävään kokojyväleipään, ja tätä leipää saa siten pitää kaupan Italiassa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

31. Tällä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa täsmennystä siihen, onko italialaisella tuomioistuimella velvollisuus olla soveltamatta lain nro 580 kaltaisia kansallisia sääntelyjä, jotka voivat olla yhteisön oikeuden vastaisia.

32. Ensimmäiseksi on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo asiassa Iannelli ja Volpi antamassaan tuomiossa¹⁸ 30 artiklalla olevan välittömiä oikeusvaihteluksia; kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltäminen on pakottava ja nimenomainen, eikä sen soveltaminen edellytä mitään myöhempää jäsenvaltioiden tai yhteisön toimielinten toimintaa, minkä vuoksi tällä kiellolla on välittömiä oikeusvaihteluksia ja yksityisillä on tämän kiellon perusteella oikeuksia, jotka kansallisten tuomioistuinten on turvattava.

33. Toiseksi on mainittava se selvä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön oikeusnormien ja kansallisten oikeusnormien välillä olevien ristiriitaisuksien ratkaisemista. Tämän oikeuskäytännön keskeisin tuomio on edelleen asiassa Simmenthal annettu tuomio¹⁹, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti perustamissopimuksen määräykset ja toimielinten antamat välittömästi sovellettavat säädökset, päätökset ja muut toimet aiheuttavat suhteessaan jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen sen, että nämä toimet jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen.²⁰ Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeuden luonteesta johtuvien olennaisten vaatimusten kanssa eivät ole yhteensoveltuvia mitkään sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen säännökset tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinkäytännöt, jotka saattaisivat heikentää yhteisön oikeuden tehokkuutta siten, että niiden perusteella niiden soveltamisajankohtana yhteisön oikeuden soveltamiseen toimivaltaisilla tuomioistuimilla ei olisi toimivaltaa syrjäyttää tarvitta-

18 — Asia 74/76, Iannelli ja Volpi, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 557, 13 kohta).

19 — Asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629).

20 — Em. asia Simmenthal, tuomion 17 kohta.

17 — Ks. em. asia Van der Veldt, tuomion 19 kohta.

valla tavalla sellaisia kansallisen lain säännöksiä, jotka mahdollisesti estävät — vaikkakin vain tilapäisesti — yhteisön normien täyden tehokkuuden.²¹ Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, on velvollinen varmistamaan näiden normien täyden vaikutuksen ja jättämään tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia, myös myöhemmin annettuja kansallisia säännöksiä ilman, että sen olisi vaadittava tai odotettava niiden kumoamista lainsäädännöllä tai jollakin muulla perustuslain mukaisella keinolla.²²

34. Simmenthal-oikeuskäytännön mukaisesti kansallisilla tuomioistuimilla on siten velvollisuus olla soveltamatta kansallisia oikeusnormeja, jotka ovat ristiriidassa 30 artiklan kanssa, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava käsiteltävänä oleva oikeudenkäyntiasia kyseisen, vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet kieltävän yhteisön oikeusnormin mukaisesti, eikä se saa ottaa huomioon kyseisen artiklan vastaista kansallista lainsäädäntöä, vaikka kysymys olisi myöhemmästään kansallisesta lainsäädännöstä, eikä sen ole pyydyttävä erityistä mahdollisuutta poiketa kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä.

35. Velvollisuus olla soveltamatta yhteisön oikeusnormien vastaisia kansallisia säännöksiä ulottuu selvästikin kaikkiin jäsenvaltioiden viranomaisiin, eikä ainoastaan tuomioistuimiin.²³ Siten USL n° 11 di Pordenonella

oli myös velvollisuus olla soveltamatta lakia nro 580 Ranskasta tuotuun erikoiskokojyväleipään, koska kysymys oli kansallisesta sääntelystä, joka oli ristiriidassa 30 artiklan kanssa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut. Lisäksi USL:n toiminta on vielä vähemmän ymmärrettävissä, jos otetaan huomioon Italiassa vuonna 1992 hyväksytty ministeriön soveltamisohje, jossa todetaan nimenomaisesti, että lain nro 580 säännöksiä ei saa soveltaa sellaiseen leipään, joka on tuotu Italiaan muista yhteisön jäsenvaltioista, joissa leipää valmistetaan ja pidetään kaupan laillisesti noudattaen kansallisia säännöksiä, jotka poikkeavat Italian säännöksistä.

Tämä poikkeuksellinen tilanne olisi epäilyksettä vältetty, jos Italian valtio olisi muuttanut selvästi kansallista lainsäädäntöään korjatakseen sen, että kyseinen lainsäädäntö on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tältä osin vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että se, että kansalliset säännökset ovat perustamissopimuksen vastaisia, voidaan — vaikka kysymys olisi välittömästi sovellettavista yhteisön oikeusnormeista — korjata lopullisesti ainoastaan sellaisilla kansallisilla säännöksillä, jotka ovat velvoittavia ja säädöshierarkiassa samalla tasolla kuin muutettava olevat säännökset. Perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteita ei voida pätevästi täyttää pelkällä hallintokäytännöllä, joka on luonteeltaan sellainen, että hallintoviranomaiset voivat muuttaa sitä halutessaan, ja jota ei julkisteta asianmukaisesti, koska tällöin niille, joita asia koskee, jää epäselväksi se, mitä mahdollisuuksia niillä on vedota perustamissopimuksessa taattuihin oikeuksiinsa.²⁴

21 — Saman tuomion 22 ja 23 kohta. Tämä tulkintakäytäntö on vahvistettu asiassa C-213/89, *Factortame ym.*, 19.6.1990 annettussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-2433, 18 ja 20 kohta).

22 — Saman tuomion 24 kohta. Ks. myös asia 170/88, *Ford España*, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2305 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 2308); em. asia *Debus*, tuomion 32 kohta ja yhdistetyt asiat C-228/90 — C-234/90, C-339/90 ja C-353/90, *Simba ym.*, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3713, 27 kohta).

23 — Asia 103/88, *Fratelli Costanzo*, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839, 30 kohta).

24 — Asia C-151/94, *komissio v. Luxemburg*, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3685, 18 kohta) ja asia C-80/92, *komissio v. Belgia*, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1019, 20 kohta).

36. Lisäksi Italian perustuslakituomioistuin on asiassa *Granital* antamassaan tuomiossa ²⁵ selvästi tunnustanut kansallisten tuomioistuimien velvollisuuden olla soveltamatta

yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä, ja se on myöhemmin toistanut tämän kantansa 11.7.1989 antamassaan tuomiossa ²⁶.

Ratkaisuehdotus

37. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Pretura di Pordenonen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä on pidettävä jäsenvaltion sellaisen lainsäädännön soveltamista, jolla kielletään sellaisen pakastetun erikoiskokojyväläivän kaupan pitäminen, jonka kosteuspitoisuus ylittää laissa säädetyn enimmäismäärän ja tuhkapitoisuus alittaa laissa säädetyn vähimmäismäärän ja jossa on käytetty valmistusaineena lesettä.
- 2) Jäsenvaltio ei voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklassa mainittuun ihmisten terveyden suojeluun perustellakseen sen, että se soveltaa tässä asiassa kysymyksessä olevan kaltaista lainsäädäntöä.
- 3) Jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on velvollisuus olla soveltamatta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden ja tässä tapauksessa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa.
- 4) Perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan perusteella sellaista erikoiskokojyväläipää, jota valmistetaan ja pidetään kaupan laillisesti Ranskan tasavallassa, saa pitää kaupan Italian valtion alueella, ja siihen sovelletaan vapaan liikkuvuuden periaatetta.

25 — Ks. 8.6.1984 annettu tuomio nro 170, *Giurisprudenza costituzionale*, 1984 I, s. 1098.

26 — Ks. 11.7.1989 annettu tuomio nro 389, *Giurisprudenza costituzionale*, 1989 I, s. 1757. Ks. myös 18.4.1991 annettu tuomio nro 1698, *Giurisprudenza costituzionale*, 1991 I, s. 1409 ja 16.6.1993 annettu tuomio nro 285, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993 I, s. 2026.