DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
13. marts 1997 *

I sag C-358/95,

angående en anmodning, som Pretura di Pordenone (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Tommaso Morellato

mod

Unità sanitaria locale (USL) n° 11 di Pordenone,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 36,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Sevón, og dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer) og P. Jann,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder og fuldmægtig Sabine Maass, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Régine Loosli-Surrans, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Antonio Aresu og Paolo Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, samt juridisk konsulent Richard B. Wainwright, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. december 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 18. oktober 1995, indgået til Domstolen den 21. november 1995, har Pretura di Pordenone i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30 og 36.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under tre sager, som Tommaso Morellato, der er direktør for selskabet Soveda Srl (herefter »Soveda«), har anlagt til anfægtelse af tre af Unità sanitaria locale (USL) n° 11, Pordenone (herefter »USL«) udstedte pålæg om betaling af visse beløb i administrativt pålagte bøder som følge af overtrædelse af den italienske lov nr. 580 af 4. juli 1967 om forarbejdning af og handel med gryn og mel af korn, brød og dejvarer (GURI nr. 189 af 29.7.1967).

3 Soveda forhandler med eneret for Italien dybfrossent brød, der er lovligt fremstillet og bragt i handelen i Frankrig af firmaet BCS, Tarascon (Frankrig). For dette brød er der blevet udstedt attest af Laboratoire interrégional de Marseille den 7. februar 1992, hvoraf det fremgår, at det omhandlede brød »er et kvalitetsprodukt og et sundt og godt levnedsmiddel«.

4 Soveda leverede i 1993 flere partier dybfrossent brød, der var fremstillet af BCS, til supermarkedet Iperstanda di Porcia (Pordenone).

5 Den 26. juli 1993 fastslog USL, at Soveda dermed havde overtrådt nævnte lov nr. 580/67 på tre punkter. For det første havde det af Soveda forhandlede brød et vandindhold på 38,40% (37,50% ved en efterfølgende analyse), mens det højest tilladte indhold efter artikel 16 i lov nr. 580/67 var på 34%; for det andet havde brødet et askeindhold på 1,05% beregnet på grundlag af tørstofindholdet (1,13% ved en efterfølgende analyse), mens mindsteindholdet efter artikel 7 i lov nr. 580/67 var fastsat til 1,40%, og endelig indeholdt brødet klid, selv om det efter artikel 18 i lov nr. 580/67 ikke var tilladt at anvende denne ingrediens.

6 USL traf følgelig den 13. og den 18. januar 1994 tre afgørelser vedrørende Morellato, hvorved det blev pålagt ham at betale visse beløb i administrativt pålagte bøder.

7 Den 16. februar 1994 anfægtede Morellato disse tre afgørelser ved Pretura di Pordenone, der ud fra den opfattelse, at en fortolkning af traktatens artikel 30 og 36 var nødvendig for at afgøre tvisten, udsatte sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 30 og 36 i traktaten om oprettelse af EØF fortolkes således, at ordningen ifølge den italienske lovgivning om forarbejdning af og handel med gryn og mel af korn, brød og dejvarer (lov nr. 580 af 4.7.1967) er i strid med disse traktatbestemmelser, for så vidt som denne ordning indeholder et forbud mod dybfrossent specialfuldkornsbrød

— med et vandindhold, der overstiger det i lovens artikel 16 fastsatte vandindhold

— med et indhold af aske, der er mindre end det i lovens artikel 16 og artikel 7, stk. 3, fastsatte mindsteindhold af aske

— og som indeholder klid, der er en ingrediens, der ikke er tilladt,

og skal bestemmelserne i nævnte lov derfor antages at udgøre en kvantitativ restriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning i nævnte artikel 30's forstand?

2) Kan i bekræftende fald den italienske stat lovligt under omstændigheder som de beskrevne påberåbe sig undtagelsesbestemmelsen i EØF-traktatens artikel 36 om restriktioner, som er begrundet i hensynet til sundheden?

3) Skal den italienske ret undlade at anvende bestemmelserne i den italienske lov?

4) Skal fri bevægelighed på den italienske stats område tillades for det således beskrevne brød, der er fremstillet i Frankrig?«

Det første og det andet spørgsmål

8 Den forelæggende ret ønsker med det første og det andet spørgsmål i det væsentlige en afgørelse af, om anvendelsen på varer, der er lovligt fremstillet og bragt i handelen i andre medlemsstater, af nationale lovbestemmelser, der forbyder handel med brød med et vandindhold på over 34% og et askeindhold på under 1,40% eller med indhold af klid, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, og om et sådant forbud efter traktatens artikel 36 kan begrundes i hensynet til beskyttelse af sundheden.

9 Indledningsvis bemærkes, at fremstilling og markedsføring af brød på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke er omfattet af fælles eller harmoniserede bestemmelser. Det tilkommer derfor den enkelte medlemsstat med de af traktatens artikel 30 følgende begrænsninger at udstede bestemmelser herom.

10 Det bemærkes dog, at Domstolen tidligere har haft lejlighed til at fortolke denne bestemmelse på baggrund af nationale regler om ingredienser i brød.

11 Domstolen har således i dom af 19. februar 1981 (sag 130/80, Kelderman, Sml. s. 527, præmis 7) anført, at såfremt et krav om et bestemt tørstofindhold udvides, således at det også kommer til at omfatte importerede produkter, kan dette medføre, at salget i den pågældende stat af brød fra andre medlemsstater udelukkes. Kravet kan således medføre, at fremstillingen må ændres alt efter brødets bestemmelsessted, og at der således lægges hindringer i vejen for salget af brød, der lovligt fremstilles i eksportmedlemsstaten, såfremt der ikke stilles samme krav til fremstillingen i denne stat. Domstolen har hermed anerkendt, at regler i en medlemsstat, der indfører sådanne betingelser vedrørende ingredienser, kan udgøre en hindring for handelen inden for Fællesskabet og er omfattet af forbuddet i traktatens artikel 30.

12 Domstolen har desuden i dom af 14. juli 1994 (sag C-17/93, Van der Veldt, Sml. I, s. 3537, præmis 11) fastslået, at en udvidelse af forpligtelsen til at overholde et maksimumsindhold af salt i tørstoffet til at omfatte indførte varer kan have til følge, at det i den pågældende stat bliver umuligt at sælge brød og andre bagerivarer med oprindelse i andre medlemsstater. Hvis der ikke i disse medlemsstater stilles samme krav til fremstillingen, indebærer denne udvidelse nødvendigvis, at brød og andre bagerivarer må fremstilles forskelligt alt efter bestemmelsessted, og herved begrænses omsætningen af varer, som lovligt fremstilles og forhandles i disse stater. Domstolen kendte derfor for ret, at anvendelsen af en medlemsstats lovgivning, hvorefter det er forbudt at sælge brød og andre bagerivarer med et indhold af salt på mere end 2%, på varer, der lovligt fremstilles og bringes i omsætning i en anden medlemsstat, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter traktatens artikel 30.

13 Disse konstateringer har også gyldighed for en udvidelse af anvendelsesområdet for nationale bestemmelser — hvorefter det er forbudt at sælge brød med et højere vandindhold eller et lavere askeindhold end angivet i de nævnte bestemmelser eller med et indhold af visse ingredienser som f.eks. klid — til at omfatte indførte varer. Thi en sådan udvidelse indebærer også nødvendigvis, at fremstillingen må være forskellig alt efter bestemmelsessted, og herved begrænses omsætningen af varer, der lovligt fremstilles og bringes i omsætning i andre medlemsstater, og udgør således en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner efter traktatens artikel 30.

14 Ifølge Domstolens faste praksis kan en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser kun være begrundet ifølge artikel 36, såfremt de nationale myndigheder godtgør, at denne undtagelse er nødvendig for at tilgodese et eller flere af de i nævnte artikel anførte hensyn, det vil her sige beskyttelse af sundheden, og den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

15 I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ikke under sagen fremkommet oplysninger, som kan begrunde en sådan begrænsning. Tværtimod fremgår det af det italienske Industri-, Handels- og Håndværksministeriums cirkulære nr. 131150/R af 2. november 1992, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen, at de italienske myndigheder selv har tilladt indførsel af brød og lignende varer, der opfyldte kriterier, der ikke svarede til de i italiensk lovgivning fastsatte kriterier. Cirkulæret har følgende ordlyd:

»Indførsel fra EF's andre medlemsstater samt salg af brød og lignende varer, der opfylder kriterier, der adskiller sig fra de i den gældende italienske lovgivning fastsatte kriterier, er tilladt, såfremt de nævnte varer lovligt er fremstillet og bragt i handelen i disse andre stater og for så vidt angår etikettering opfylder bestemmelserne i dekret nr. 109 fra republikkens præsident af 27. januar 1992 om gennemførelse på nationalt plan af direktiv 79/112/EØF med senere ændringer.«

16 Det første og det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at anvendelsen på varer, der er lovligt fremstillet og bragt i handelen i andre medlemsstater, af nationale lovbestemmelser, der forbyder handel med brød med et vandindhold på over 34%, et askeindhold på under 1,40% eller med indhold af klid, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i traktatens artikel 30's forstand, der ikke efter traktatens artikel 36 kan begrundes i hensynet til beskyttelse af sundheden.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

17 Den nationale ret ønsker med det tredje og det fjerde spørgsmål i det væsentlige en afgørelse af, om en national ret har pligt til at sikre den fulde virkning af traktatens artikel 30 og til herved af egen drift at undlade at anvende national lovgivning, der er i strid med denne bestemmelse.

18 Når der foreligger nationale bestemmelser, som er uforenelige med fællesskabsretten, har de nationale retter ifølge Domstolens faste praksis pligt til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning, idet de af egen drift skal undlade at anvende modstridende bestemmelser i national lov (dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629).

19 Heraf følger, at brød, der lovligt er fremstillet og bragt i handelen i en medlemsstat, og som har et vandindhold på over 34% og et askeindhold på under 1,40%, eller som indeholder klid, under de ovenfor beskrevne omstændigheder også skal kunne bringes i handelen på en anden medlemsstats område.

20 Det tredje og det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at den nationale ret har pligt til at sikre den fulde virkning af traktatens artikel 30 og til herved af egen drift at undlade at anvende national lovgivning, der er i strid med denne bestemmelse.

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Pordenone ved kendelse af 18. oktober 1995, for ret:

1) **Anvendelsen på varer, der er lovligt fremstillet og bragt i handelen i andre medlemsstater, af nationale lovbestemmelser, der forbyder handel med brød med et vandindhold på over 34%, et askeindhold på under 1,40% eller med indhold af klid, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i EF-traktatens artikel 30's forstand, der ikke efter traktatens artikel 36 kan begrundes i hensynet til beskyttelse af sundheden.**

2) **Den nationale ret har pligt til at sikre den fulde virkning af traktatens artikel 30 og til herved af egen drift at undlade at anvende national lovgivning, der er i strid med denne bestemmelse.**

Sevón Edward Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. marts 1997.

R. Grass L. Sevón

Justitssekretær Formand for Første Afdeling