YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)
13 päivänä maaliskuuta 1997 *

Asiassa C-358/95,

jonka Pretura di Pordenone (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Tommaso Morellato

vastaan

Unità sanitaria locale (USL) n° 11 di Pordenone

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Sevón sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) ja P. Jann,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Regierungsrätin Sabine Maass,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston tehtävään määrättynä Régine Loosli-Surrans,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Antonio Aresu ja Paolo Stancanelli sekä oikeudellinen neuvonantaja Richard B. Wainwright,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.12.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretore di Pordenone on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.10.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.11.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty kolmessa asiassa, joissa Morellato, Soveda Srl:n (jäljempänä Soveda) lakimääräinen edustaja, on hakenut muutosta kolmeen päätökseen, jotka Unità sanitaria locale (USL) n° 11 di Pordenone (jäljempänä USL) oli tehnyt ja joissa Morellato velvoitettiin maksamaan tiettyjä rahasummia hallinnollisena rangaistusmaksuna viljan, jauhojen, leivän ja makaronivalmisteiden jalostamisesta ja kaupan pitämisestä 4.7.1967 annetun Italian lain nro 580/67 (Gazzella Ufficiale de Repubblica Italiana nro 189, 29.7.1967) rikkomisesta.

3 Soveda on BCS-nimisen yrityksen (kotipaikka Tarascon, Ranska) Ranskassa laillisesti valmistaman ja kaupan pitämän pakastetun leivän yksinmyyjä Italiassa. Laboratoire interrégional de Marseille antoi tästä leivästä 7.2.1992 todistuksen, jossa todettiin, että "kysymyksessä on hyvälaatuinen tuote, joka on terveellinen ja soveltuu ihmisravinnoksi".

4 Vuoden 1993 aikana Soveda toimitti useita eriä BCS:n valmistamaa pakastettua leipää Porciassa (Italia) toimivalle Iperstanda-supermarketille.

5 USL totesi 26.7.1993, että Soveda oli tällä toiminnallaan rikkonut edellä mainittua lakia nro 580/67 kolmelta osin. Ensinnäkin Sovedan myymän leivän kosteuspitoisuus oli 38,40 prosenttia (toisessa tutkimuksessa 37,50 prosenttia), kun lain nro 580/67 16 §:ssä säädetty enimmäispitoisuus oli 34 prosenttia; toiseksi kyseisen leivän tuhkapitoisuus oli 1,05 prosenttia kuiva-aineesta (1,13 prosenttia toisessa tutkimuksessa), kun lain nro 580/67 7 §:ssä säädetty vähimmäispitoisuus oli 1,40 prosenttia; ja kolmanneksi leipä sisälsi lesettä, vaikka lain nro 580/67 18 §:ssä oli kielletty tämän valmistusaineen käyttäminen.

6 Tämän vuoksi USL teki 13.1. ja 18.1.1994 kolme päätöstä, joilla Morellato velvoitettiin maksamaan tiettyjä rahasummia hallinnollisena rangaistusmaksuna.

7 Morellato haki muutosta näihin päätöksiin Pretore di Pordenonessa, joka katsoi, että perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkinta oli tarpeen sen käsiteltävinä olevien asioiden ratkaisemiseksi, ja lykkäsi siksi asian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklaa tulkittava niin, että viljan, jauhojen, leivän ja makaronivalmisteiden 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 erikoiskokojyväleivän myynti,

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

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

— 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?

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

3) Onko italialaisen tuomioistuimen jätettävä soveltamatta kyseistä lakia?

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

Ensimmäinen ja toinen kysymys

8 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko sitä, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuihin ja kaupan pidettyihin tuotteisiin sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla kielletään sellaisen leivän kaupanpito, jonka kosteuspitoisuus on yli 34 prosenttia, tuhkapitoisuus on alle 1,40 prosenttia ja joka sisältää lesettä, pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä ja onko tällainen toimenpide perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella perusteltu kansanterveyden suojelemiseksi.

9 Aluksi on todettava, että voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä leivän valmistusta ja kaupanpitoa ei ole säännelty yhteisillä tai yhdenmukaistetuilla säännöksillä. Siksi jokainen jäsenvaltio voi antaa tätä koskevaa lainsäädäntöä noudattaen perustamissopimuksen 30 artiklassa asetettuja rajoja.

10 On kuitenkin syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut tätä perustamissopimuksen määräystä sellaisten kansallisten säännösten osalta, joissa säännellään leivän koostumusta.

11 Asiassa 130/80, Kelderman, 19.2.1981 antamassaan tuomiossa (Kok. 1981, s. 527, 7 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jos sellaisen edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan tuotteen on sisällettävä tietty määrä kuiva-ainetta, ulotetaan myös ulkomaisiin tuotteisiin, tämä voi estää toisista jäsenvaltioista tuotavan leivän kaupanpidon kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämän edellytyksen soveltamisen vuoksi valmistaja saattaa nimittäin joutua valmistamaan erilaista leipää sen kulloisenkin määränpäämaan mukaan, ja tämä edellytys voi siksi rajoittaa alkuperämaassa laillisesti valmistetun leivän liikkuvuutta, jos alkuperämaassa ei ole säädetty samanlaisista edellytyksistä kuin määränpäämaassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siksi, että jäsenvaltion sääntely, jossa asetettiin tällaisia koostumusta koskevia edellytyksiä, saattoi rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa ja kuului perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitetun kiellon soveltamisalaan.

12 Vastaavasti asiassa C-17/93, Van der Veldt, 14.7.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-3537, 11 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jos sellaisen edellytyksen soveltaminen, jonka mukaan tiettyä kuiva-aineesta laskettua enimmäissuolapitoisuutta on noudatettava, ulotetaan myös maahantuotuihin tuotteisiin, tästä voi olla seurauksena se, että kyseisessä jäsenvaltiossa ei voida pitää kaupan muista jäsenvaltioista tuotua leipää tai muita leipomatuotteita. Jos nimittäin näissä valtioissa säädetyt valmistusedellytykset eivät ole samanlaisia, tämän edellytyksen soveltamisen vuoksi valmistaja joutuu valmistamaan erilaista leipää tai erilaisia leipomatuotteita niiden kulloisenkin määränpäämaan mukaan, ja tällä edellytyksellä rajoitetaan siten jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun ja kaupan pidetyn tuotteen vapaata liikkuvuutta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi siten päätelmänään, että sitä, että toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettuihin ja kaupan pidettyihin tuotteisiin sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla kielletään pitämästä kaupan sellaista leipää tai sellaisia leipomatuotteita, joiden suolapitoisuus ylittää laissa säädetyn kahden prosentin enimmäismäärän kuiva-aineesta laskettuna, on pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

13 Samoja perusteluita voidaan soveltaa silloin, kun kotimaisten tuotteiden lisäksi myös maahantuotuihin tuotteisiin sovelletaan kansallisia säännöksiä, joilla kielletään sellaisen leivän kaupanpito, jonka kosteuspitoisuus ylittää tai tuhkapitoisuus alittaa näissä säännöksissä määritellyn määrän tai joka sisältää tiettyjä valmistusaineita, kuten lesettä. Myös tällöin on niin, että tämän edellytyksen soveltamisen vuoksi valmistajan on valmistettava erilaista leipää sen kulloisenkin määränpäämaan mukaan, ja tällä edellytyksellä rajoitetaan siten muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuvuutta, minkä vuoksi sitä on pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

14 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeus tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta voi olla perusteltu 36 artiklan perusteella ainoastaan, jos kansalliset viranomaiset näyttävät, että kyseinen poikkeus on välttämätön yhden tai useamman tässä artiklassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi — eli tässä asiassa kansanterveyden suojelemiseksi — ja että poikkeus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

15 Käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimessa ei kuitenkaan ole esitetty mitään sellaista seikkaa, jolla pyrittäisiin perustelemaan tällainen rajoitus. Päin vastoin 2.11.1992 annetusta Italian teollisuus-, kauppa- ja käsityöministeriön soveltamisohjeesta nro 131150/R, jonka komissio on toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle, ilmenee, että Italian viranomaiset ovat itse hyväksyneet sellaisen leivän ja muun vastaavan tuotteen tuonnin, joka täyttää edellytykset, jotka poikkeavat kyseisessä Italian laissa säädetyistä edellytyksistä. Tässä soveltamisohjeessa todetaan seuraavaa:

"Toisista jäsenvaltioista saa tuoda sellaista leipää ja muuta vastaavaa tuotetta, joka täyttää edellytykset, jotka poikkeavat voimassa olevassa Italian lainsäädännössä säädetyistä edellytyksistä, jos näitä tuotteita valmistetaan ja pidetään kaupan laillisesti näissä toisissa jäsenvaltioissa ja jos näiden tuotteiden osalta noudatetaan niitä pakkausmerkintöjä koskevia edellytyksiä, joista säädetään 27.1.1992 annetussa tasavallan presidentin asetuksessa nro 109, jolla pannaan kansallisessa oikeudessa täytäntöön direktiivi 79/112/ETY ja sen myöhemmät muutokset."

16 Ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että sitä, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuihin ja kaupan pidettyihin tuotteisiin sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa kielletään sellaisen leivän kaupanpito, jonka kosteuspitoisuus ylittää 34 prosenttia ja tuhkapitoisuus alittaa 1,40 prosenttia ja joka sisältää lesettä, on pidettävä perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, jota ei voida perustella perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti kansanterveyden suojelemisella.

Kolmas ja neljäs kysymys

17 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko kansallisella tuomioistuimella velvollisuutta taata perustamissopimuksen 30 artiklan täysi vaikutus jättämällä omasta aloitteestaan soveltamatta kansallista lakia, joka on tämän artiklan vastainen.

18 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siinä tapauksessa, että kansallisen oikeuden säännökset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus taata yhteisön oikeuden täysi vaikutus jättämällä omasta aloitteestaan soveltamatta näitä yhteisön oikeuden vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä (asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 629).

19 Tästä seuraa, että edellä kuvailluissa olosuhteissa sellaista yhdessä jäsenvaltiossa laillisesti valmistettua ja kaupan pidettyä leipää, jonka kosteuspitoisuus ylittää 34 prosenttia ja tuhkapitoisuus alittaa 1,40 prosenttia ja joka sisältää lesettä, on saatava pitää kaupan myös toisen jäsenvaltion alueella.

20 Kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus taata perustamissopimuksen 30 artiklan täysi vaikutus jättämällä omasta aloitteestaan soveltamatta tämän määräyksen vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä.

Oikeudenkäyntikulut

21 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan ja Ranskan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut Pretura di Pordenonen 18.10.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Sitä, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuihin ja kaupan pidettyihin tuotteisiin sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa kielletään sellaisen leivän kaupanpito, jonka kosteuspitoisuus ylittää 34 prosenttia ja tuhkapitoisuus alittaa 1,40 prosenttia ja joka sisältää lesettä, on pidettävä EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, jota ei voida perustella EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti kansanterveyden suojelemisella.

2) Kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus taata perustamissopimuksen 30 artiklan täysi vaikutus jättämällä omasta aloitteestaan soveltamatta tämän määräyksen vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä.

Sevón Edward Jann

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä maaliskuuta 1997.

R. Grass L. Sevón

kirjaaja ensimmäisen jaoston puheenjohtaja