CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 6 juni 2002 [1]

1. Het Tribunale civile di Padova (Italië) heeft het Hof krachtens artikel 234 EG diverse prejudiciële vragen gesteld. Het wenst te vernemen of artikel 28 EG zich verzet tegen de toepassing van een voorschrift door de burgemeester van Padua, dat de verkoper of de distributeur ertoe verplicht al dan niet diepgevroren voorgebakken brood na het afbakken te verpakken alvorens het te koop aan te bieden. Indien dit het geval is, vraagt de Italiaanse rechter of de in artikel 30 EG geformuleerde uitzondering uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen kan worden toegepast.

I — De feiten van het hoofdgeding

2. Volgens de verwijzingsbeschikking staat vast dat Tommaso Morellato eigenaar is van een bedrijf voor het afbakken van diepgevroren brood en diepgevroren gebak, en van een daarbij behorende winkel. Het in de winkel verkochte brood was door de onderneming BSC in Frankrijk vervaardigd, voorgebakken en diepgevroren, en aldaar rechtmatig in de handel gebracht.

3. Op 26 april 1994 werd het bedrijf van Morellato door de Settore igiene pubblica de la Unità sanitaria locale nr. 21 (plaatselijke hygiënische dienst) geïnspecteerd en werd vastgesteld dat zich aldaar diverse onverpakte broden bevonden, naar soort uitgestald op schappen voorzien van de verkoopbenaming, de aanduiding dat het ging om voorgebakken en diepgevroren brood, de ingrediënten, en de naam van de fabrikant en de distributeur. Het brood werd in papieren zakken gedaan op het moment van overhandiging aan de koper.

II — De Italiaanse wettelijke regeling

4. Volgens artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 van 4 juli 1967, die de verwerking en het in de handel brengen van granen, meel, brood en deegwaren regelt [2], zoals gewijzigd bij artikel 44, vierde alinea, van wet nr. 146, van 22 februari 1994 [3] (hierna: „wet nr. 580") mag al dan niet diepgevroren brood dat na

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — *GURI* nr 189, van 29 juli 1967.

3 — Bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Italiaanse lidmaatschap van de Europese Gemeenschap — Communautaire wet 1993 — Milieu (uitvoering van richtlijn).

afbakken openbaar ten verkoop wordt aangeboden, alleen verpakt en voorzien van etiketten met de in de geldende regeling betreffende levensmiddelen voorgeschreven vermeldingen te koop worden aangeboden in van het verse brood gescheiden vakken waarop de relevante gegevens over de aard van het product zijn vermeld.

5. De Commissie heeft het Hof meegedeeld, dat deze bepaling is vastgesteld bij een rondzendbrief van 30 mei 1995 van het ministerie van Industrie aan alle provinciale diensten. Deze rondzendbrief was het resultaat van besprekingen tussen de Commissie en de Italiaanse autoriteiten in de periode 1992-1995 over de in Italië bestaande belemmeringen voor het in de handel brengen van diepgevroren voorgebakken brood. De om deze reden tegen Italië ingestelde inbreukprocedure werd in maart 1995 beëindigd, omdat de rondzendbrief toen vrijwel gereed was.

Volgens deze rondzendbrief dient voor het verpakken van brood gebruik te worden gemaakt van zakken die zijn vervaardigd van materiaal waardoor het product lucht krijgt, en waarop de ingrediënten, de fabrikant, zijn vestigingsplaats, de herkomst van het voorgebakken en diepgevroren brood en de uiterste gebruiksdatum zijn vermeld, en mag het brood op het tijdstip van verkoop in de zak worden gedaan.

III — De prejudiciële vragen

6. Van oordeel dat Morellato inbreuk had gemaakt op artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 heeft de burgemeester van Padua hem bij beschikking van 17 maart 1998 een geldboete van 1 200 000 LIT opgelegd. Morellato heeft tegen deze beschikking beroep ingesteld en aangevoerd dat de nationale regeling in strijd is met artikel 28 EG.

7. De nationale rechter heeft het noodzakelijk geacht het Hof de volgende vragen te stellen:

„1) Moeten de artikelen 30 en 36 EG-Verdrag [thans, na wijziging, de artikelen 28 EG en 30 EG] aldus worden uitgelegd dat daarmee onverenigbaar is artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 van 4 juli 1967 (gewijzigd bij artikel 44, vierde alinea, van wet nr. 146 van 22 februari 1994), zoals uitgelegd door de burgemeester van de gemeente Padua in de bestreden beschikking, voorzover daarbij de verkoop wordt verboden van brood dat wordt verkregen door afbakken van al dan niet diepgevroren, voorgebakken brood (dat rechtmatig is vervaardigd in en ingevoerd uit Frankrijk) indien dit door de wederverkoper niet is voorverpakt?

2) Moeten artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 [...] en de uitlegging die de

burgemeester van de gemeente Padua daarvan heeft gegeven, worden aangemerkt als een kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 30 EG-Verdrag?

3) Zo ja, kan de Italiaanse staat zich dan op de in artikel 36 EG-Verdrag geformuleerde uitzondering uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen beroepen?

4) Moet artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 [...] door de Italiaanse rechter buiten toepassing worden gelaten?"

5) Moet derhalve het vrije verkeer van brood dat wordt verkregen door afbakken van al dan niet diepgevroren, voorgebakken brood (dat rechtmatig is vervaardigd in en ingevoerd uit Frankrijk), worden toegestaan zonder enige beperking, zoals het ‚voorverpakt zijn' dat wordt voorgeschreven door artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580 [...]?"

IV — Het gemeenschapsrecht

8. De artikelen 28 EG en 30 EG bepalen respectievelijk:

„Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden."

en

„De bepalingen van de artikelen 28 en 29 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen."

V — De procedure voor het Hof

9. Alleen de Commissie heeft schriftelijke opmerkingen ingediend binnen de termijn van artikel 20 van 's Hofs Statuut-EG.

Aangezien geen der partijen een verzoek heeft ingediend waarin wordt aangegeven om welke reden hij wenst te worden gehoord, heeft het Hof krachtens artikel 104, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering beslist, uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling.

VI — Voorafgaande opmerkingen

10. De toepassing van de Italiaanse wet nr. 580 is reeds eerder aanleiding geweest tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof over de uitlegging van het beginsel van het vrij verkeer van goederen.

Bij wijze van voorbeeld noem ik de zaken 3 Glocken e.a. en Zoni [4], waarin het ging om het verbod op de verkoop in Italië van ingevoerde, geheel of gedeeltelijk uit zachte tarwe verkregen deegwaren, en de zaak Morellato [5], waarin een handelaar met dezelfde naam als de wederverkoper van brood in het onderhavige geding, die zeer waarschijnlijk dezelfde persoon is, een geldboete kreeg opgelegd wegens het in de handel brengen van rechtmatig in Frankrijk vervaardigd en verkocht diepgevroren volkorenbrood, omdat het niet voldeed aan de vereisten van de Italiaanse wettelijke regeling met betrekking tot het vochtgehalte, het gehalte aan korrels en het gebruik van zemelen.

In deze drie zaken was het Hof van oordeel, dat de toepassing van de omstreden Italiaanse bepalingen onverenigbaar was met de artikelen 28 EG en 30 EG.

11. De belemmeringen van de intracommunautaire handel met brood hebben ook tot diverse prejudiciële procedures voor het Hof geleid. Behalve de reeds genoemde zaak Morellato kunnen worden genoemd de zaken Kelderman [6] betreffende de hoeveelheid droge stof, Nederlandse Bakkerij Stichting [7] betreffende de minimumverkoopprijs van brood Van der Velt [8] en Bellamy e.a. [9], beide betreffende het zoutgehalte.

12. De vijf prejudiciële vragen in deze zaak zijn niet nieuw. Zij zijn vrijwel identiek met die van de Pretura di Pordenone in de eerdere zaak Morellato, hoewel de concreet gepleegde inbreuk in elke zaak een andere is.

13. Deze zaak leende zich dan ook voor beslissing via de verkorte procedure van artikel 104, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, dat van toepassing is wanneer de prejudiciële vraag identiek is met een vraag waarover het Hof zich reeds heeft uitgesproken, wanneer het antwoord

4 — Arresten van 14 juli 1988 (407/85, Jurispr. blz. 4233, en 90/86, Jurispr. blz. 4285).

5 — Arrest van 13 maart 1997 (C-358/95, Jurispr. blz. I-1431).

6 — Arrest van 19 februari 1981 (130/80 Jurispr. blz. 527).

7 — Arrest van 13 november 1986 (80/85 en 159/85, Jurispr. blz. 3359).

8 — Arrest van 14 juli 1994 (C-17/93, Jurispr. blz. I-3537).

9 — Arrest van 5 april 2001 (C-123/00, Jurispr. blz. I-2795).

op de vraag duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid, of wanneer over het antwoord op de vraag redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan. In die gevallen beslist het Hof bij beschikking.

In dit geval heeft het Hof echter geen gebruik van deze mogelijkheid gemaakt en krachtens artikel 21 van zijn Statuut-EG maatregelen tot organisatie van de procesgang genomen, door de Italiaanse regering schriftelijke vragen te stellen en de Commissie te verzoeken om aanvulling van enkele verstrekte inlichtingen.

VII — Onderzoek van de prejudiciële vragen

A — *De eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag*

14. Met deze drie vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het door de burgemeester van Padua toegepaste artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat de verkoop of de distributeur ertoe verplicht om al dan niet diepgevroren voorgebakken brood na afbakken te verpakken alvorens het te koop aan te bieden, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking als bedoeld in artikel 28 EG vormt. In het bevestigende geval wenst hij te vernemen, of de in artikel 30 EG geformuleerde uitzondering uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen kan worden toegepast.

15. De Commissie is van mening, mijns inziens terecht, dat de genoemde verplichting voor de marktdeelnemers extra kosten meebrengt, wat de invoer van dit soort brood in Italië ontmoedigt. Bovendien ontstaat een ongerechtvaardigde discriminatie ten voordele van vers brood, omdat dit niet behoeft te worden voorverpakt en per definitie een nationaal, op dezelfde dag vervaardigd en verkocht product is, ongeacht of het ambachtelijk dan wel industrieel wordt geproduceerd. De belemmering van het vrij verkeer van goederen waartoe de Italiaanse regeling leidt, kan niet worden gerechtvaardigd op grond van de noodzaak de gezondheid en het leven van personen te beschermen.

16. Ik wijs erop dat de omstreden wettelijke regeling zonder onderscheid van toepassing is op zowel in Italië geproduceerd als uit andere lidstaten ingevoerd voorgebakken brood. In het arrest Keck en Mithouard [10] heeft het Hof onderscheid gemaakt tussen regels met betrekking tot de kenmerken van producten en regels betreffende verkoopmodaliteiten, teneinde vast te stellen welke zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde producten toepasselijke maatregelen een beperkende werking hebben waardoor zij maatregelen van gelijke werking kunnen worden.

10 — Arrest van 24 november 1993 (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6079).

17. In dat arrest bevestigde het Hof dat „als door artikel 28 EG verboden maatregelen van gelijke werking zijn aan te merken belemmeringen van het vrije goederenverkeer die, bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, 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." [11]

Vervolgens verklaarde het Hof, in afwijking van zijn eerdere rechtspraak, dat de toepassing op producten uit andere lidstaten van nationale bepalingen die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden, de handel tussen de lidstaten niet direct of indirect, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren in de zin van de Dassonville-rechtspraak [12], mits die bepalingen van toepassing zijn op alle marktdeelnemers die op het nationale grondgebied activiteiten ontplooien, en mits zij zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van producten uit andere lidstaten.

Het Hof voegde daaraan toe dat, wanneer aan die voorwaarden is voldaan, de toepassing van dergelijke regelingen op de verkoop van producten uit een andere lidstaat die aan de door die staat vastgestelde voorschriften voldoen, niet tot gevolg heeft dat voor die producten de toegang tot de markt wordt verhinderd of meer wordt bemoeilijkt dan voor nationale producten het geval is. Die regelingen vallen derhalve niet binnen de werkingssfeer van artikel 28 EG.

18. Uitgaande van dit arrest moet, om te kunnen beslissen of artikel 28 EG van toepassing is op een regeling die zonder onderscheid geldt voor nationale en ingevoerde producten, onderscheid worden gemaakt tussen de voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan goederen moeten voldoen, zoals die met betrekking tot hun benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, aanbiedingsvorm, etikettering of verpakking, en de voorschriften die bestemd zijn om de verkoopmodaliteiten te regelen.

Na het arrest in de zaak Keck en Mithouard in 1993, waarin het ging om het Franse verbod op wederverkoop met verlies, heeft het Hof ook andere verkoopmodaliteiten onderzocht, bijvoorbeeld een door een beroepsvereniging vastgesteld beroepsvoorschrift dat apothekers verbiedt om buiten de apotheek reclame te maken voor niet-farmaceutische producten die zij mogen verkopen [13]; de regeling van de openings- en sluitingstijden van winkels in benzinestations [14]; de verplichte sluiting

11 — Arrest van 20 februari 1979, Rewe-Zentral (120/78, Jurispr. blz. 649), ook wel genoemd „Cassis de Dijon"; arrest Keck en Mithouard, reeds aangehaald, punt 15.

12 — Arrest van 11 juli 1974 (8/74, Jurispr. blz. 837).

13 — Arrest van 15 december 1993 (Hünermund e.a. (C-292/92, Jurispr. blz. I-6787).

14 — Arrest van 2 juni 1994, Tankstation 't Heukske en Boermans (C-401/92 en C-402/92, Jurispr. blz. I-2199).

van detailhandelszaken op zondag [15]; de bepaling dat volledige zuigelingenvoeding uitsluitend in apotheken mag worden verkocht [16]; een distributiestelsel waarin de detailverkoop van tabak aan door de overheid gemachtigde wederverkopers wordt voorbehouden [17]; het verbod van televisiereclame voor de distributiesector [18]; het verbod van de verkoop met een uiterst beperkte winstmarge [19]; het totale verbod van voor kinderen onder de twaalf jaar bestemde reclame en van misleidende reclame [20]; het verbod aan producenten en importeurs om in een lidstaat op consumenten gerichte reclame voor alcoholhoudende dranken te maken [21]; de beperking van de ambulante verkoop in een bepaald administratief district tot handelaren die aldaar hun handelsactiviteit ook in een vaste inrichting uitoefenen en tot de waren die zij daarin verkopen. [22]

19. In het licht van deze voorbeelden ben ik van mening, dat de Italiaanse regel die de verkoper of de distributeur ertoe verplicht al dan niet diepgevroren brood na afbakken te verpakken, niet kan worden aangemerkt als een verkoopmodaliteit, maar als een voorschrift waaraan het product moet voldoen om in de handel te kunnen worden gebracht, dat dus deel uitmaakt van de regels betreffende de kenmerken van producten.

20. Hoewel op dezelfde wijze van toepassing op in Italië vervaardigd en op uit andere lidstaten ingevoerd voorgebakken brood, ontmoedigt deze bepaling de invoer van dit product in Italië, door de marktdeelnemers die het brood afbakken en in de handel brengen op te zadelen met extra verpakkingskosten die niet op vers brood drukken. Zowel wanneer de koper de kosten draagt, waardoor de prijs stijgt en aankoop minder aantrekkelijk wordt, als wanneer de verwerker of de verkoper de kosten voor zijn rekening neemt, wordt de verkoop van voorgebakken brood nadelig beïnvloed.

Aangezien vers brood niet lang houdbaar is, want bestemd om onmiddellijk te worden gegeten, en in de praktijk enkel voorgebakken brood intracommunautair verhandelbaar is, is het duidelijk dat de verplichting tot voorverpakking, die alleen rust op de marktdeelnemer die het laatstgenoemde brood verhandelt, zijn verkoop belemmert ten voordele van vers brood, en voornamelijk ingevoerde producten treft. Deze beperking van het intracommunau-

15 — Arrest van 2 juni 1994, Punto Casa en PPV (C-69/93 en C-258/93, Jurispr. blz. I-2355).

16 — Arrest van 29 juni 1995, Commissie/Griekenland (C-391/92, Jurispr. blz. I-1621).

17 — Arrest van 14 december 1995, Banchero (C-387/93, Jurispr. blz. I-4663).

18 — Arrest van 9 februari 1995, Leclerc-siplec (C-412/93, Jurispr. blz. I-179).

19 — Arrest van 11 augustus 1995, Belgapom (C-63/94, Jurispr. blz. I-2467).

20 — Arrest van 9 juli 1997, De Agostini en TV-shop (C-34/95, C-35/95 en C-36/95, Jurispr. blz. I-3843).

21 — Arrest van 8 maart 2001, Gourmet (C-405/98, Jurispr. blz. I-1795).

22 — Arrest van 13 januari 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Jurispr. blz. I-151).

taire handelsverkeer maakt van deze verplichting een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.

21. Het Hof heeft er onlangs aan herinnerd, dat een maatregel, om als discriminerend of beschermend in de zin van de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen te kunnen worden aangemerkt, niet noodzakelijkerwijs tot gevolg behoeft te hebben dat alle nationale producten gunstiger worden behandeld of dat uitsluitend ingevoerde producten worden benadeeld. [23]

22. Blijft nog de vraag of de uitzondering van artikel 30 EG toepassing kan vinden. Bij gebreke van communautaire harmonisatie behouden de lidstaten op grond van deze bepaling een restbevoegdheid om met artikel 28 EG strijdige regelingen vast te stellen en te handhaven ter bescherming van fundamentele maatschappelijke belangen, waaronder de gezondheid en het leven van personen.

23. Volgens de rechtspraak van het Hof moeten de nationale autoriteiten het bewijs leveren, dat de betrokken regeling noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid van de verbruikers en dat de vastgestelde maatregelen voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. [24]

In deze zaak heeft de nationale rechter het Hof geen enkele aanwijzing gegeven waaruit blijkt dat het feit dat het door Morellato verkochte brood niet was verpakt alvorens het te koop aan te bieden, een risico voor de gezondheid van de verbruikers vormt. Verder heeft de Italiaanse regering in antwoord op vragen van het Hof uitdrukkelijk erkend, dat de wijzigingen in deze bepaling niet waren aangebracht om redenen van voedselveiligheid of ter bescherming van de verbruiker, maar enkel omdat — al dan niet diepgevroren — voorgebakken brood dat na afbakken in de handel wordt gebracht, te veel concurrentie opleverde voor op ambachtelijke wijze vervaardigd brood.

24. Derhalve ben ik van mening dat artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat de verkoop of de distributeur ertoe verplicht al dan niet diepgevroren voorgebakken brood na afbakken te verpakken alvorens het te koop aan te bieden, zoals toegepast door de burgemeester van Padua, een door artikel 28 EG verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, die niet is gerechtvaardigd door de in artikel 30 EG geformu-

23 — Arresten van 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía (C-1/90 en C-176/90, Jurispr. blz. I-4151, punt 24), en 13 januari 2000, TK-Heimdienst, reeds aangehaald, punt 27.

24 — Arrest Van der Veldt, reeds aangehaald, punt 20.

leerde uitzondering uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid.

B — *De vierde prejudiciële vraag*

25. Verder wenst het Tribunale civile di Padova te vernemen, of het als nationale rechter verplicht is om nationale regels die, zoals wet nr. 580, in strijd met het gemeenschapsrecht kunnen zijn, niet toe te passen.

26. Zoals ik reeds heb gezegd in mijn conclusie in de eerste zaak Morellato [25], heeft het Hof sinds het arrest Ianelli [26] de rechtstreekse werking van artikel 28 EG 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 lidstaten of de gemeenschapsinstellingen behoeft, zodat het voor de particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven.

27. Ook moet ik wijzen op de duidelijke rechtspraak van het Hof ter oplossing van het conflict tussen nationale en gemeenschapsregels. Het belangrijkste voorbeeld van die rechtspraak is nog steeds het arrest Simmenthal [27], waarin het Hof verklaarde dat krachtens het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht de verdragsbepalingen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten 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.

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 ontzegd daarbij terstond al het nodige te doen voor de terzijdestelling van de nationale wettelijke bepalingen die een, zelfs tijdelijke, belemmering kunnen vormen voor de volle werking van de gemeenschapsregels. [28] Tenslotte verklaarde het Hof, dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de

25 — Jurispr. blz. I-1433 e.v., punt 32.

26 — Arrest van 22 maart 1977, Ianelli en Volpi (74/76, Jurispr. blz. 557, punt 13).

27 — Arrest van 9 maart 1978 (106/77, Jurispr. blz. 629, punt 17).

28 — *Ibidem*, punten 22 en 23. Deze rechtspraak is bevestigd in de arresten van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punten 18 en 20); 22 oktober 1998 In.Co.Ge.'90 e.a. (C-10/97, C-11/97, C-12/97, C-13/97, C-14/97, C-15/97, C-16/97, C-17/97, C-18/97, C-19/97, C-20/97, C-21/97 en C-22/97, Jurispr. blz. I-6307, punt 21); en 28 juni 2001, Larsy (C-118/00, Jurispr. blz. I-5063, punt 51).

toepassing van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, verplicht is de volle werking van deze normen te verzekeren, en daarbij zonodig 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. [29]

28. Op grond van deze rechtspraak zijn de nationale rechterlijke instanties dus verplicht om nationale regels buiten toepassing te laten wanneer zij in strijd zijn met artikel 28 EG. De nationale rechter moet het bij hem aanhangig geschil beslechten overeenkomstig deze gemeenschapsregel, die maatregelen van gelijke werking verbiedt, zonder rekening te houden met de strijdige nationale regel, ook wanneer deze van latere datum is, en zonder dat hij om opheffing van die nationale regeling dient te vragen.

29. Verder 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 in het arrest Granital [30], en sindsdien vanaf het arrest van 11 juli 1989 [31] telkens bevestigd.

C — *De vijfde prejudiciële vraag*

30. Ten slotte vraagt het Tribunale civile di Padova of het vrij verkeer van al dan niet diepgevroren voorgebakken brood dat rechtmatig in Frankrijk is vervaardigd en in Italië wordt afgebakken, moet worden toegestaan zonder enige beperking, zoals het voorschrift van artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat het brood moet worden verpakt alvorens het te koop aan te bieden.

31. Het antwoord op deze vraag is rechtstreeks af te leiden uit mijn antwoorden op de vorige vragen. Aangezien de Italiaanse bepaling een door artikel 28 EG verboden en niet krachtens artikel 30 EG gerechtvaardigde maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking vormt, moet het beginsel van het vrij verkeer van goederen gelden voor het betrokken brood, zonder dat het in de handel brengen ervan kan worden onderworpen aan beperkingen zoals het voorschrift van artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat het brood moet worden verpakt alvorens het te koop aan te bieden.

29 — Zie bovendien het arrest Simmenthal, reeds aangehaald, punt 24; de arresten van 11 juli 1989, Ford España (170/88, Jurispr. blz. 2305 e.v., in het bijzonder blz. 2308); 4 juni 1992, Debus (C-13/91 en C-113/91, Jurispr. blz. I-3617, punt 32); 9 juni 1992, Simba e.a. (C-228/90 tot en met C-234/90, C-339/90 en C-353/90, Jurispr. blz. I-3713, punt 27); arrest Morellato, reeds aangehaald, punt 20; arresten van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punten 29-33), en 8 juni 2000, Carra e.a. (C-258/98, Jurispr. blz. I-4217, punt 16).

30 — Arrest nr. 170, van 8 juni 1984, *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, blz. 1098.

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

VIII — Conclusie

32. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de vragen van het Tribunale civile di Padua te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat de verkoper of de distributeur ertoe verplicht al dan niet diepgevroren voorgebakken brood na afbakken te verpakken alvorens het te koop aan te bieden, zoals toegepast door de burgemeester van Padua, vormt een door artikel 28 EG verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking, die niet is gerechtvaardigd door de in artikel 30 EG geformuleerde uitzondering uit hoofde van bescherming van de volksgezondheid.

2) De nationale rechterlijke instanties zijn verplicht om de met het gemeenschapsrecht strijdige nationale regels, in concreto artikel 28 EG, buiten toepassing te laten.

3) Het al dan niet diepgevroren voorgebakken brood dat rechtmatig in Frankrijk is vervaardigd en in Italië wordt afgebakken, valt onder het beginsel van het vrij verkeer van goederen, zonder dat het in de handel brengen ervan kan worden onderworpen aan beperkingen zoals het voorschrift van artikel 14, vierde alinea, van wet nr. 580, dat het brood moet worden verpakt alvorens het te koop aan te bieden."