JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
6 päivänä kesäkuuta 2002 [1]

1. Tribunale civile di Padova on esittänyt EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle. Se haluaa tietää, estääkö EY 28 artikla sen, että Padovan kaupunki soveltaa säännöstä, jossa edellytetään, että kauppias tai vähittäismyyjä pakkaa ennen myytäväksi tarjoamista, esikypsennetyn, mahdollisesti pakastetun leivän sen jälkeen kun se on lopullisesti kypsennetty. Jos vastaus on myöntävä, kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, voidaanko asiassa soveltaa EY 30 artiklan mukaista poikkeusta ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

I Pääasian tosiseikat

2. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Tommaso Morellatolla on leipomo ja sen yhteydessä pakastetun leivän ja leivonnaisten paisto- ja myyntipiste. Leipomoliikkeessä myytävä leipä oli BCS-nimisen, Ranskassa leipää esikypsentävän ja pakastavan ja laillisesti myyvän yrityksen valmistamaa.

3. Settore igiene pubblica nro 21, della Unitá sanitaria locale (paikallinen terveysviranomainen) suoritti 26.4.1994 leipomon tiloissa tarkastuksen, jossa todettiin, että Morellaton liikkeessä on esillä useita eri leipätyyppejä pakkaamattomina erilaisilla myyntipöydillä ja myyntipöydille asetettujen leipien kohdalle oli sijoitettu laput, joissa on tuotteiden myyntinimike ja selvitys siitä, että kyseessä on pakastetusta, esikypsennetystä leivästä valmistettu leipä, valmistusaineet ja pakastetun, esikypsennetyn leivän valmistaneen ja myyneen yhtiön nimi. Leivät myytiin asiakkaille paperipusseissa, jotka suljettiin nitomalla asiakkaalle luovutettaessa.

II Italian lainsäädäntö

4. Viljan, jauhojen, leivän ja makaronivalmisteiden jalostamisesta ja myynnistä 4.7.1967 Italiassa annetun lain nro 580/67, [2] sellaisena kuin se on 22.2.1994 annetun lain nro 146 44 §:n 4 momentilla muutettuna [3] (jäljempänä laki nro 580), 14 §:n 4 momentin mukaan esi-

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — GURI nro 189, 29.7.1967.

3 — Euroopan yhteisöjen jäsenyyteen perustuvien velvollisuuksien noudattamista koskevista säännöksistä — yhteisön oikeuden perusteella annettu laki 1993/ekologia — (direktiivin täytäntöönpanosäännös) 22.2.1994 annettu laki.

kypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä, jota myydään yleisölle lopullisesti kypsennettynä, on tarjottava myytäväksi ja myytävä pakattuna ja elintarvikkeista annettujen säännösten mukaisilla tiedoilla varustettuna erillään tuoreista leipätuotteista asianmukaisin merkinnöin tuotteen alkuperästä.

5. Komissio on ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle, että tätä säännöstä täsmennettiin teollisuusministeriön 30.5.1995 antamalla soveltamisohjeella, joka oli toimitettu kaikille paikallisille viranomaisille. Täsmennys perustui komission ja Italian viranomaisten vuosina 1992—1995 käymiin neuvotteluihin, jotka koskivat Italiassa vallitsevia, esikypsennetyn, pakastetun leivän myynnin esteitä. Italiaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamista jättämistä koskeva menettely lopetettiin maaliskuussa 1995 sillä perusteella, että soveltamisohje oli juuri tuolloin päätetty antaa.

Tämän soveltamisohjeen mukaan leivän pakkaamisessa on käytettävä pusseja, jotka on valmistettava sellaisesta materiaalista, että tuote hengittää, joissa ilmoitetaan valmistusaineet, tuotteen valmistanut yritys, tämän yrityksen kotipaikka, esikypsennetyn ja pakastetun leivän alkuperä ja viimeinen käyttöpäivä. Sen mukaan leivät voidaan pakata pusseihin silloin kun ne myydään.

III Ennakkoratkaisukysymys

6. Koska Morellaton oli katsottu syyllistyneen lain nro 580 14 §:n 4 momentin rikkomiseen, Sindaco del Comune di Padova (Padovan pormestari) määräsi hänelle 17.3.1998 tekemällään päätöksellä 1.200.000 ITL suuruisen sakon. Morellato kieltäytyi maksamasta sakkoa vedoten siihen, että kansallinen lainsäädäntö ei ole EY 28 artiklan säännösten mukainen.

7. Kansallinen tuomioistuin katsoi tarpeelliseksi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1. Onko EY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklaa (joista on muutettuna tullut EY 28 ja EY 30 artikla) tulkittava siten, että niiden vastaisena on pidettävä 4.7.1967 annetun lain nro 580/67 14 §:n 4 momenttia (sellaisena kuin se on 22.2.1994 annetun lain nro 146/94 44 §:llä muutettuna) ja sen tulkintaa, jonka Sindaco del Comune di Padova on riidanalaisessa määräyksessään omaksunut, siltä osin kuin siinä kielletään myymästä esikypsennetystä, mahdollisesti pakastetusta leivästä (jota valmistetaan laillisesti Ranskassa ja tuodaan sieltä) valmistettua leipää, ellei jälleenmyyjä ole edeltäkäsin pakannut sitä?

2. Onko lain nro 580/67 14 §:n 4 momenttia (sellaisena kuin se on lain

nro 146/94 44 §:llä muutettuna) ja Sindaco del Comune di Padovan sitä koskevaa tulkintaa pidettävä EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuna määrällisenä rajoituksena tai vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä?

3. Jos vastaus on myöntävä, voiko Italian valtio vedota EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan mukaiseen, ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyviin perusteisiin?

4. Onko kansallisen tuomioistuimen jätettävä soveltamatta lain nro 580/67 14 §:n 4 momenttia — —?

5. Onko esikypsennetystä, mahdollisesti pakastetusta leivästä (jota valmistetaan laillisesti Ranskassa ja tuodaan sieltä) valmistetun leivän, vapaa liikkuvuus turvattava ilman rajoituksia, kuten lain nro 580/67 14 §:n 4 momentissa — — säädetty, leivän edeltäkäsin suoritettavaa pakkaamista koskeva rajoitus?"

IV Yhteisön oikeussäännöt

8. EY 28 artiklassa ja EY 30 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä."

"Mitä 28 ja 29 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen."

V Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

9. Ainoastaan komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa vahvistetussa määräajassa kirjalliset huomautuksensa.

Koska yksikään asianosaisista ei ole vaatinut saavansa esittää suullisia huomautuksia, yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt työjärjestyksen 104 artiklan 4 kohdan mukaisesti ratkaista asian suullista käsittelyä toimittamatta.

VI Alustavia huomautuksia

10. Italiassa voimassa oleva laki nro 580 on jo aikaisemmin ollut yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten kohteena tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen tulkitsemiseksi.

Esimerkkinä mainittakoon yhdistetyt asiat 3 Glocken ym. ja Zoni,[4] joissa oli kysymys maahantuoduista täysin tai osittain vehnästä valmistetuista makaronituotteista, ja asia Morellato,[5] jossa saman nimiselle henkilölle kuin nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva leivän myyjä (kyseessä on mitä todennäköisimmin sama henkilö) oli määrätty sakko pakastetun, laillisesti Ranskassa valmistetun ja myydyn täysjyväleivän myynnistä, koska se ei täyttänyt Italian lainsäädännössä asetettuja tuotteen enimmäiskosteutta, vähimmäistuhkapitoisuutta ja leseiden käyttöä koskevia edellytyksiä.

Näissä kolmessa tapauksessa todettiin, että kyseessä olevien Italian säännösten soveltaminen oli ristiriidassa EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa.

11. Jäsenvaltioiden välillä tapahtuvan leivän myynnin esteet ovat olleet useiden ennakkoratkaisupyyntömenettelyjen kohteena yhteisöjen tuomioistuimessa. Edellä mainitun asian Morellato lisäksi voidaan mainita asiassa Kelderman[6] annettu tuomio, joka liittyi kuiva-ainepitoisuuteen, asiassa Nederlandse Bakkerij Stichting[7] annettu tuomio, joka koski leivän myynnin vähimmäishintoja, ja asiassa Van der Velt[8] ja asiassa Bellamy ym.[9] annetut tuomiot, jotka koskivat leivän suolapitoisuutta.

12. Esillä olevassa asiassa esitetyt viisi ennakkoratkaisukysymystä eivät ole uusia. Ne ovat lähes täysin samat kuin aikaisemmassa asiassa Morellato esitetyt kysymykset, vaikka kyseessä oleva rikkomus on kummassakin asiassa erilainen.

13. Tämän vuoksi esillä oleva asia voitaisiin ratkaista nopeutetussa menettelyssä, josta määrätään työjärjestyksen 104 artiklan 3 kohdassa ja jota sovelletaan silloin kun ennakkoratkaisukysymykset ovat samanlaiset kuin kysymykset, jotka on jo ratkaistu, jos kysymykseen annettava

4 — Asia 407/85, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4233, Kok. Ep. IX, s. 577) ja asia 90/86, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4285).

5 — Asia C-358/95, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1431).

6 — Asia 130/80, tuomio 19.2.1981 (Kok. 1981, s. 527).

7 — Yhdistetyt asiat 80/85 ja 159/85, tuomio 13.11.1986 (Kok. 1986, s. 3359).

8 — Asia C-17/93, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3537).

9 — Asia C-123/00, tuomio 5.4.2001 (Kok. 2001, s. I-2795).

vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos ei ole vähäisintäkään perusteltua epäilystä siitä, miten kysymykseen on vastattava. Tällaisissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin tekee ratkaisun perustellulla määräyksellä.

Tällaisessa tapauksessa edellä mainittuun mahdollisuuteen kuitenkaan turvautumatta ja Euroopan yhteisön perussäännön 21 artiklaa soveltaen, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä prosessinjohtotoimista ja esittää kirjallisen kysymyksen Italian hallitukselle ja pyytää komissiota täydentämään joitakin esittämistään huomioista.

VII Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

A *Ensimmäinen, toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

14. Näillä kolmella kysymyksellä, jotka voidaan käsitellä yhdessä, kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko lain nro 580 14 §:n 4 momentissa myyjälle tai jälleenmyyjälle asetettu velvollisuus pakata ennen myyntiä esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä sen jälkeen kun se on lopullisesti kypsennetty, sellaisena kuin Sindaco del Comune di Padova on sitä soveltanut, EY 28 artiklassa tarkoitettua määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimi. Jos on, kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko kyseistä velvollisuutta kuitenkin soveltaa EY 30 artiklassa määrätyn ihmisten terveyden ja elämän suojeluun perustuvan poikkeusmahdollisuuden perusteella.

15. Komissio katsoo perustellusti, että tämä velvollisuus on elinkeinonharjoittajiin kohdistuva lisärasite, joka on omiaan ehkäisemään tämän tyyppisen leivän tuontia Italiaan. Lisäksi kun otetaan huomioon, että tuoretta leipää ei tarvitse pakata etukäteen, kyseessä on komission mukaan perusteeton syrjintä, joka suosii viimeksi mainittua tuotetta, joka on tietenkin kansallinen, yhden päivän aikana valmistettu ja myyty tuote, valmistettiin se sitten käsiteollisesti tai teollisesti. Komissio katsoo, että tavaroiden liikkuvuudelle kyseisellä Italian lainsäädännöllä asetettua rajoitusta ei voida perustella tarpeella suojata ihmisten terveyttä ja elämää.

16. On muistettava, että asiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta Italiassa valmistettuun ja muista jäsenvaltioista maahan tuotuun esikypsennettyyn leipään. Määritelläkseen sellaiset kansallisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin erotuksetta sovellettavat ja tuontia rajoittavat toimenpiteet, jotka tuottavat sellaisen rajoittavan vaikutuksen, että niitä voidaan pitää vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, yhteisöjen tuomioistuin erotti yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard [10] antamassaan tuomiossa toisistaan tuotteiden ominaisuuksia koskevat säännökset ja myyntijärjestelyjä koskevat säännökset.

10 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477).

17. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, EY 28 artiklan mukaan kiellettyinä vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, jotka aiheutuvat siitä, että muista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettavien ja myytävien tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset, 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". [11]

Tämän jälkeen tuomioistuin totesi, että "tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen on katsottava, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville [12] annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla suoraan tai välillisesti, jos tällaisia sääntöjä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden myyntiin".

Tuomioistuin lisäsi vielä, että "jos nämä edellytykset täyttyvät, tällaisten säädösten soveltaminen sellaisten toisesta jäsenvaltiosta tuotujen tuotteiden myyntiin, ei ole omiaan estämään näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä. Tällaiset oikeussäännökset eivät näin ollen kuulu perustamissopimuksen EY 28 artiklan soveltamisalaan".

18. Tästä tuomiosta alkaen sen ratkaisemiseksi, estääkö EY 28 artikla kansallisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin erotuksetta sovellettavan säännöksen soveltamisen, toisistaan on erotettava säännökset, jotka koskevat tavaroille asetettuja vaatimuksia, kuten tavaroiden nimitykseen, muotoon, kokoon, painoon, koostumukseen, ulkoasuun, merkintöihin tai pakkaukseen liittyvät vaatimukset, ja säännökset, joilla säännellään myyntijärjestelyjä.

Asioissa Keck ja Mithouard vuonna 1993 antamistaan tuomioista, joissa käsiteltiin tappiollisen jälleenmyynnin kieltoa Ranskassa, alkaen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että myyntijärjestelyinä on pidettävä esimerkiksi eettisiä sääntöjä, jotka ammattikunta on vahvistanut ja joissa edellytetään, etteivät apteekkarit mainosta lääkkeitä, joiden myymiseen niillä on lupa, apteekkiliikkeiden ulkopuolella, [13] liikkeiden aukiolo- ja sulkemisaikojen enimmäistuntimääriä koskevat säännökset, [14] velvoite pitää vähittäismyynti-

11 — Asia 120/78, Rewe Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, nk. Cassis de Dijon -tapaus) ja edellä mainittu asia Keck ja Mithouard, tuomion 15 kohta.

12 — Asia 8/74, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349).

13 — Asia C-292/92, Hünermund ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6787, Kok. Ep. XIV, s. I-515).

14 — Yhdistetyt asiat C-401/92 ja C-402/92, Tankstation 't Heukske vof ym., tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2199).

liikkeet suljettuina sunnuntaisin,[15] säännökset, joissa äidinmaidonvastikkeen myynti sallittiin ainoastaan apteekeille,[16] jakelujärjestelmä, jossa tupakkavalmisteiden vähittäismyynti oli sallittu ainoastaan julkisen vallan myöntämän luvan saaneissa erikoisliikkeissä,[17] säännös, jolla kiellettiin jakeluporrasta mainostamasta televisiossa,[18] kielto myydä äärimmäisen vähäisellä katetuotolla,[19] alle 12 vuoden ikäisille henkilöille suunnatun ja harhaanjohtavan mainonnan kielto,[20] alkoholijuomien valmistajille ja maahantuojille jäsenvaltiossa asetettu, kuluttajille suunnatun mainonnan kielto[21] ja tietyllä hallintoalueella elinkeinonharjoittajille, jotka harjoittavat toimintaansa kiinteästä myyntipisteestä asetettu kielto harjoittaa liikkuvaa kauppaa tiettyjen näiden myymien tavaroiden osalta.[22]

19. Näiden esimerkkien valossa voidaan todeta, että Italiassa myyjälle tai jälleenmyyjälle asetettua velvollisuutta pakata ennen myyntiä esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä, sen jälkeen kun se on lopullisesti kypsennetty, ei voida pitää myyntijärjestelynä, vaan myytävälle tavaralle asetettuna edellytyksenä, eli tuotteen ominaisuuksiin liittyvänä säännöksenä.

20. Siitä huolimatta, että tätä lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta sekä Italiassa valmistettuun leipään että muista jäsenvaltioista tuotuun leipään, sillä ehkäistään tämän tuotteen tuontia Italiaan velvoittamalla leivän lopullisen kypsennyksen suorittavat ja leipää myyvät elinkeinonharjoittajat pakkaamisesta johtuviin lisäkustannuksiin, jotka eivät kohdistu tuoreeseen leipään. Kustannukset siirtyvät tällä tavoin ostajalle, koska ne nostavat tuotteen hintaa ja tekevät ostamisesta vähemmän houkuttelevaa, ja ellei jalostaja tai jälleenmyyjä ota vastattavakseen kustannusta, aiheutuu tästä haittaa esikypsennetyn leivän myynnille.

Koska tuore leipä ei säily, vaan se on tarkoitettu välittömään käyttöön, ja koska esikypsennetty leipä on käytännössä ainoa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan soveltuva leipätuote, on selvää, että edeltä käsin tapahtuvaa pakkaamista koskeva velvollisuus, joka koskee ainoastaan esikypsennettyä leipää myyviä elinkeinonharjoittajia, rasittaa näiden toimintaa suhteessa tuoreen leivän myyntiin ja kohdistuu pääasiallisesti maahan tuotuihin tuotteisiin. Tällainen

15 — Yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1993, s. I-2355).

16 — Asia C-391/92, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1621).

17 — Asia C-387/93, Banchero, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663).

18 — Asia C-412/93, Leclerc-siplec, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179).

19 — Asia C-63/94, Belgapom, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2467).

20 — Yhdistetyt asiat C-34/95, C-35/95 ja C-36/95, De Agostini ja Tv-shop, tuomio 9.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3843).

21 — Asia C-405/98, Gourmet, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1795).

22 — Asia C-254/98, TK-Heimdienst, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-151).

jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittaminen tekee velvoitteesta määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimen.

21. Yhteisöjen tuomioistuin totesi hiljattain antamassaan tuomiossa, että jotta valtiollista toimenpidettä voitaisiin pitää tuotteiden vapaata liikkuvuutta koskevissa säännöissä tarkoitettuna syrjivänä tai protektionistisena toimenpiteenä, ei ole tarpeen, että tämä toimenpide johtaa kaikkien kotimaisten tuotteiden suosimiseen tai että se asettaa ainoastaan maahantuodut tuotteet mutta ei kotimaisia tuotteita epäedulliseen asemaan. [23]

22. Tämän jälkeen on tarkasteltava, voidaanko EY 30 artiklassa, jonka perusteella jäsenvaltioilla on siinä tapauksessa, että yhdenmukaistavia yhteisön oikeussääntöjä ei ole annettu, edelleen tiettyä toimivaltaa, jonka perusteella niillä on mahdollisuus antaa ja pitää voimassa EY 28 artiklan vastaisia säännöksiä ihmisten terveyden ja elämän tai tiettyjen muita perustavanlaatuisten yhteiskunnallisten intressien suojaamiseksi.

23. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten on osoitettava, että kyseessä oleva sääntely on tarpeen kuluttajien terveyden suojelemiseksi ja että toteutetut toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. [24]

Esillä olevassa asiassa kansallinen tuomioistuin ei ole kuitenkaan tehnyt selkoa yhdestäkään seikasta, jonka vuoksi se, että Morellaton myymää leipää ei ollut pakattu ennen sen tarjoamista myytäväksi, olisi vaaraksi kuluttajien terveydelle. Lisäksi Italian hallitus on nimenomaisesti tunnustanut vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen kirjallisesti esittämiin kysymyksiin, että kyseiseen sääntelyyn tehtyjen muutosten perusteena ei olleet elintarviketurvallisuuden asettamat vaatimukset eikä kuluttajan suojaaminen, vaan ainoastaan se, että mahdollisesti pakastettu esikypsennetty leipä, joka myydään lopullisen kypsennyksen jälkeen on liian kilpailukykyinen käsiteollisesti valmistettuun leipään nähden.

24. Tämän perusteella voidaan katsoa, että lain nro 580 14 §:n 4 momentissa myyjälle tai jälleenmyyjälle asetettu velvollisuus ennen myyntiä pakata esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä sen jälkeen kun se on lopullisesti kypsennetty, sellaisena kuin Sindaco del Comune di Padova on sitä soveltanut, on EY 28 artiklassa kielletty määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimi, jota ei voida pitää perusteltuna EY 30 artiklassa määrätyn

23 — Yhdistetyt asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivía, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4151, 24 kohta, Kok. Ep. XI, s. I-387) ja asia C-254/98, TK-Heimdienst, 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-151, 27 kohta).

24 — Edellä mainittu asia Van der Veldt, tuomion 20 kohta.

ihmisten terveyden suojeluun perustuvan poikkeusmahdollisuuden perusteella.

B *Neljäs ennakkoratkaisukysymys*

25. Tällä kysymyksellään Tribunale Civile di Padova haluaa täsmennystä siihen, onko italialaisella tuomioistuimella velvollisuus olla soveltamatta lain nro 580 kaltaisia kansallisia sääntelyjä, jotka voivat olla yhteisön oikeuden vastaisia.

26. Kuten ensimmäisessä asiassa Morellato esitetyssä ratkaisuehdotuksessa [25] jo todettiin, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut EY 28 artiklalla olevan välittömiä oikeusvaikutuksia asiassa Iannelli [26] antamastaan tuomiosta alkaen, jossa se totesi, että vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto on pakottava ja nimenomainen, eikä sen soveltaminen edellytä mitään myöhempää jäsenvaltioiden tai yhteisön toimielinten toimintaa, minkä vuoksi tällä kiellolla on välittömiä oikeusvaikutuksia ja yksityisillä on tämän kiellon perusteella oikeuksia, jotka kansallisten tuomioistuinten on turvattava.

27. Mieliin on lisäksi palautettava selvä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön oikeusnormien ja kansallisten oikeusnormien välillä olevien ristiriitaisuuksien ratkaisemista. Tämän oikeuskäytännön keskeisin tuomio on edelleen asiassa Simmenthal [27] annettu tuomio, 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.

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 tarvittavalla tavalla sellaisia kansallisen lain säännöksiä, jotka mahdollisesti estävät — vaikkakin vain tilapäisesti — yhteisön normien täyden tehokkuuden. [28] Lopuksi se totesi, että kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa

25 — Kok. 1994, s. I-1433, ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

26 — Asia 74/76, Iannelli, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 557, 13 kohta, Kok. Ep. III, s. 327).

27 — Asia 106/77, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629, 17 kohta, Kok. Ep. IV, s. 73).

28 — Ibidem, tuomion 22 ja 23 kohta. Tämä oikeuskäytäntö on vakiinnutettu asiassa C-213/89, Factortame ym., 19.6.1990 annetulla tuomiolla (Kok. 1990, s. I-2433, 18 ja 20 kohta, Kok. Ep. X, s. 453); yhdistetyissä asioissa C-10/97—C-22/97, In.Co.Ge.'90 ym., 22.10.1998 annetulla tuomiolla (Kok. 1998, s. I-6307, 21 kohta) ja asiassa C-118/00, Larsy, 28.6.2001 annetulla tuomiolla (Kok. 2000, s. I-5063, 51 kohta).

soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, on velvollinen varmistamaan näiden normien täyden vaikutuksen ja jättämään viran puolesta 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. [29]

28. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti kansallisilla tuomioistuimilla on siten velvollisuus olla soveltamatta kansallisia oikeusnormeja, jotka ovat ristiriidassa EY 28 artiklan kanssa. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava käsiteltävänään oleva asia kyseisen, vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet kieltävän yhteisön oikeusnormin mukaisesti, eikä se saa ottaa huomioon kyseisen artiklan vastaista kansallista lainsäädäntöä, vaikka kysymys olisi myöhemmästäkin kansallisesta lainsäädännöstä ilman että sen tarvitsisi erikseen esittää poikkeamista kyseisestä kansallisesta lainsäädännöstä.

29. Lisäksi Italian perustuslakituomioistuin on asiassa Granital [30] antamassaan tuomiossa selvästi tunnustanut kansallisten tuomioistuimien velvollisuuden olla soveltamatta yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä, ja se on myöhemmin toistanut tämän kantansa 11.7.1989 antamassaan tuomiossa. [31]

C *Viides ennakkoratkaisukysymys*

30. Lopuksi Tribunal Civile di Padova kysyy sitä, onko esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä, joka on laillisesti valmistettu Ranskassa ja jonka kypsentäminen on suoritettu Italiassa, lain nro 580 14 §:n 4 momentissa tarkoitetun rajoituksen kaltaisitta rajoituksitta vapaan liikkuvuuden alainen.

31. Vastaus tähän kysymykseen on johdettavissa suoraan edellisiin kysymyksiin ehdotetuista vastauksista. Koska kyseistä Italian sääntelyä on pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, joka on kielletty EY 28 artiklassa ja jota ei voida perustella EY 30 artiklalla, tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta on sovellettava asiassa kyseessä olevaan leipätuotteeseen, ilman että sen myyntiä voitaisiin rajoittaa lain nro 580 14 §:n 4 momentissa asetetun kaltaisella rajoituksella, jonka mukaan leipä on pakattava ennen sen tarjoamista myytäväksi.

29 — Ks. edellä mainittu asia Simmenthal, tuomion 24 kohta, ja tämän lisäksi asia 170/88, Ford España, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2305 ja seuraavat sivut, erityisesti s. 2308); yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, tuomio 4.6.1994 (Kok. 1992, s. I-3617, 32 kohta); 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); edellä mainittu asia Morellato, tuomion 20 kohta; asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.19999 (Kok. 1999, s. I-2517, 29—33 kohta) ja asia C-258/98, Carra ym., tuomio 8.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4217, 16 kohta).

30 — Asia nro 170, 8.6.1984, Giurisprudenza costituzionale, 1984, I, s. 1098.

31 — Asia nro 389, 11.7.1989, Giurisprudenza costituzionale, 1989, I, s. 1757. Ks. myös asia nro 1698, 18.4.1991, Giurisprudenza costituzionale, 1991, I, s. 1409, ja asia nro 285, 16.6.1993, Giurisprudenza costituzionale, 1993, I, s. 2026.

VIII Ratkaisuehdotus

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale Civile di Padovan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Lain nro 580 14 §:n 4 momentissa myyjälle tai jälleenmyyjälle asetettu velvollisuus ennen myyntiä pakata esikypsennetty, mahdollisesti pakastettu leipä, sen jälkeen kun se on lopullisesti kypsennetty, sellaisena kuin Sindaco del Comune di Padova on sitä soveltanut, on EY 28 artiklassa kielletty määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimi, jota ei voida pitää perusteltuna EY 30 artiklassa määrätyn ihmisten terveyden suojeluun perustuvan poikkeusmahdollisuuden perusteella.

2) Kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus olla soveltamatta kansallisia oikeusnormeja, jotka ovat ristiriidassa yhteisön oikeussääntöjen, kuten tässä EY 28 artiklan kanssa.

3) Esikypsennettyyn, mahdollisesti pakastettuun leipään, joka on laillisesti valmistettu Ranskassa ja jonka kypsentäminen on suoritettu Italiassa, on sovellettava tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta ilman, että leivän myyntiä voitaisiin rajoittaa lain nro 580 14 §:n 4 momentissa tarkoitetun rajoituksen kaltaisella rajoituksella, jonka mukaan leipä on pakattava ennen sen tarjoamista myytäväksi.