FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 6 juni 2002 [1]

1. Tribunale Civile di Padova (Italien) har med stöd av artikel 234 EG ställt flera tolkningsfrågor till domstolen. Frågorna avser huruvida borgmästarens i Padua tillämpning av en bestämmelse med krav på att försäljaren eller leverantören förpackar förgräddat bröd oavsett om det är djupfryst eller ej som senare färdiggräddas innan det saluförs, oavsett om det är djupfryst eller ej, strider mot artikel 28 EG. För det fall svaret på denna fråga är jakande har den italienska domstolen ställt frågan om det är möjligt att tillämpa undantaget i artikel 30 EG i syfte att skydda människors hälsa och liv.

I — Bakgrunden till tvisten vid den nationella domstolen

2. Såsom det påpekas i beslutet om hänskjutande är Tommaso Morellato innehavare av ett bageri med tillhörande försäljningsställe där djupfryst bröd gräddas och där djupfrysta bakverk förbereds. Brödet som säljs i butiken har tillverkats, förgräddats och djupfrysts av företaget BCS i Frankrike där brödet lagligen saluförs.

3. Settore igiene pubblica vid Unitá sanitaria locale nr 21 (lokala hälsovårdsmyndigheten) konstaterade vid en inspektion av Tommaso Morellatos lokaler att där fanns olika brödsorter som inte var förpackade utan utbjöds till försäljning i hyllor där brödet sorterats efter typ. Hyllorna var märkta med försäljningsbeteckning med angivelse av att brödet var förgräddat och djupfrysts, samt innehållsförteckning och uppgift om vilket företag som tillverkat och levererat brödet. Brödet lades i pappers-påsar när det överlämnades till kunderna.

II — Den italienska lagstiftningen

4. Enligt artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580 av den 4 juli 1967 om förädling och saluföring av spannmål, mjöl, bröd och pasta [2] i dess lydelse enligt artikel 44 fjärde stycket i lag nr 146 av den 22 februari 1994 [3] (nedan kallad lag nr 580) skall förgräddat bröd, oavsett om det är djupfryst eller ej, som säljs till allmänheten

1 — Originalspråk: spanska.

2 — GURI nr 189 av den 29 juli 1967.

3 — Bestämmelser avseende fullgörandet av Italiens förpliktelser till följd av medlemskapet i Europeiska gemenskaperna — Gemenskapslag från 1993. Ekologi (genomförande av direktivet).

i färdiggräddat skick, levereras och saluföras i förpackningar som försetts med de uppgifter som föreskrivs i gällande lagstiftning för livsmedelsprodukter, samt vara avskilt från det färska brödet med relevanta uppgifter om varans beskaffenhet.

5. Kommissionen upplyste domstolen om att denna bestämmelse preciserades genom ett cirkulär av den 30 maj 1995 som utfärdats av Industriministeriet och som skickades till samtliga regionala avdelningar. Det förefaller som om preciseringen var resultatet av förhandlingar mellan kommissionen och de italienska myndigheterna under åren 1992—1995 avseende de hinder som fanns i Italien mot att saluföra djupfryst förgräddat bröd. Det fördragsbrottsförfarande som på grund härav inleddes mot Italien avskrevs i mars 1995 eftersom cirkuläret skulle antas inom kort.

Som det konstateras i nämnda cirkulär måste påsarna som brödet förpackas i vara gjorda av ett material som tillåter varan att andas. Påsarna skall också kunna förses med uppgifter om ingredienser, tillverkningsföretaget och dess säte, varifrån det förgräddade och djupfrysta brödet kommer och sista förbrukningsdag.

III — Tolkningsfrågan

6. Borgmästaren i Padua fann att Tommaso Morellato hade brutit mot artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580 och ålade honom därför genom beslut av den 17 mars 1998 att betala böter med ett belopp av 1 200 000 ITL. Tommaso Morellato överklagade beslutet och hävdade att den nationella bestämmelsen inte uppfyller vad som föreskrivs i artikel 28 EG.

7. Den italienska domstolen fann att det var nödvändigt att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. Skall artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG och 30 EG i ändrad lydelse) tolkas så, att artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580 av den 4 juli 1967 (i dess lydelse enligt artikel 44 fjärde stycket i lag nr 146 av den 22 februari 1994) skall anses oförenlig med dessa artiklar, om denna lag har den innebörd som borgmästaren i Paduas kommun har ansett i det ifrågasatta beslutet om administrativ påföljd, försåvitt detta beslut innebär ett förbud mot försäljning av bröd som framställts genom att förgräddat bröd färdiggräddas, oavsett om detta bröd är djupfryst eller ej (när brödet lagligen tillverkats i och importerats från Frankrike), när brödet inte på förhand har förpackats av återförsäljaren?

2. Skall den ovannämnda artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580... och den tolkning som borgmästaren i Paduas kommun

har gjort av denna anses utgöra en kvantitativ restriktion eller åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 30 i EG-fördraget?

3. Om den första frågan besvaras jakande, kan då den italienska staten åberopa det undantag som föreskrivs i artikel 36 i fördraget avseende skyddet för människors hälsa och liv?

4. Skall den italienska domstolen underlåta att tillämpa den ovannämnda artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580...?

5. Skall följaktligen sådant bröd som framställts genom att halvgräddat bröd har färdigbakats, oavsett om detta är djupfryst eller ej (när brödet lagligen tillverkats i och importerats från Frankrike), medges fri rörlighet utan någon begränsning, såsom bröd som 'på förhand har förpackats' såsom föreskrivs i ovannämnda artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580...?

IV — Gemenskapslagstiftningen

8. I artikel 28 EG respektive artikel 30 EG föreskrivs följande:

"Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna."

"Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna."

V — Förfarandet vid domstolen

9. Kommissionen är den enda som inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 20 i domstolens stadga har yttrat sig skriftligen i förfarandet.

Eftersom inte någon av parterna har inkommit med någon begäran med uppgift om skälen till att de önskar höras, har domstolen i enlighet med artikel 104 fjärde stycket i rättegångsreglerna beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

VI — Inledande anmärkningar

10. Tillämpningen av den italienska lag nr 580 har redan tidigare föranlett frågor till domstolen avseende tolkningen av principen om fri rörlighet för varor.

Som exempel kan nämnas domarna i målen 3 Glocken m.fl. och Zoni [4] i vilka det var fråga om förbud mot att saluföra importerad pasta som helt eller delvis framställts av vete, och domen i målet Morellato, [5] i vilken näringsidkare med samma namn som återförsäljaren av bröd i förevarande mål, och som med största sannolikhet utgör samma person, bötfälldes för att ha salufört djupfryst fullkornsbröd, som lagligen tillverkats och sålts i Frankrike, då kraven i den italienska lagstiftningen avseende högsta fuktighetshalt, minsta andel aska och innehåll av kli inte hade uppfyllts.

I dessa tre fall framstod det som om tillämpningen av de ifrågasatta italienska bestämmelserna inte var förenliga med artikel 28 EG och artikel 30 EG.

11. Handelshindren inom gemenskapen har också lett till att begäran om förhandsavgörande framställts i ett flertal fall vid domstolen. Förutom domen i målet Morellato som redan nämnts, kan domen i målet Kelderman [6] anföras i fråga om halten av torrsubstans, domen i målet Bakkerij Stichting [7] kan anföras i fråga om minimipris vid försäljning av bröd och domen i målet Van der Velt [8] samt domen i målet Bellamy m.fl. [9] kan anföras i fråga om salthalten.

12. De fem tolkningsfrågor som har ställts i förevarande mål är nya. De framstår som praktiskt taget identiska med de frågor som ställdes av Pretura di Pordenone i det tidigare Morellatomålet, även om den faktiska överträdelsen är specifik för varje enskilt fall.

13. På grund härav synes förevarande tvist kunna avgöras genom det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 104.3 i rättegångsreglerna. Detta förfarande är tillämpligt när frågorna i en begäran om förhandsavgörande är identiska med frågor

4 — Dom av den 14 juli 1988 i mål 407/85 (REG 1988, s. 4233; svensk specialutgåva, volym 9, s. 567), och i mål C-90/86 (REG 1988, s. 4285).

5 — Dom av den 13 mars 1997 i mål C-358/95 (REG 1997, s. I-1431).

6 — Dom av den 19 februari 1981 i mål 130/80 (REG 1981, s. 527).

7 — Dom av den 13 november 1986 i de förenade målen 80/85 och 159/85 (REG 1986, s. 3359).

8 — Dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93 (REG 1994, s. I-3537).

9 — Dom av den 5 april 2001 i mål C-123/00 (REG 2001, s. I-2795).

som domstolen redan tidigare har avgjort, om svaret på frågan klart kan utläsas av rättspraxis eller inte lämnar utrymme för rimligt tvivel. Vid sådana förhållanden avgör domstolen saken genom att meddela beslut.

Trots att förutsättningarna för ett sådant förfarande förelåg, utnyttjade inte domstolen möjligheten att begagna sig av detta förfarande, utan vidtog åtgärder för processledning i form av att ställa skriftliga frågor till den italienska regeringen och bereda kommissionen tillfälle att komplettera delar av den information som den lämnat.

VII — Behandling av tolkningsfrågorna

A — *Den första, andra och tredje tolkningsfrågan*

14. Den nationella domstolen önskar med dessa tre frågor som jag nu skall undersöka gemensamt, få svar på dels om artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580, vari försäljaren eller leverantören åläggs att förpacka förgräddat bröd som senare har färdiggräddats innan det saluförs, oavsett om det är djupfryst eller ej, såsom denna bestämmelse har tillämpats av borgmästaren i Padua, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 28 EG. Om detta är fallet önskar den nationella domstolen få veta om denna restriktion omfattas av undantaget i artikel 30 EG om skydd för människors hälsa och liv.

15. Kommissionen anser på ett enligt min mening träffande sätt att nämnda förpliktelse utgör ytterligare en kostnad för de ekonomiska aktörerna som kan hämma importen till Italien av denna typ av bröd. Med hänsyn till att färskt bröd inte behöver förpackas i förväg föreligger det dessutom en oberättigad diskriminering till förmån för sådant bröd, som per definition utgör en nationell produkt som gräddats och sålts på samma dag, oavsett om det tillverkas i bageri eller industriellt. Kommissionen har hävdat att det hinder mot varors rörlighet som den italienska lagstiftningen utgör inte kan motiveras av behovet att skydda människors liv och hälsa.

16. Jag vill poängtera att den ifrågasatta lagstiftningen är tillämplig på både färdiggräddat bröd som tillverkats i Italien och bröd som importeras från andra medlemsstater. I domen i målet Keck och Mithouard [10] använde sig domstolen av skillnaden mellan bestämmelser om produkters karaktär och bestämmelser om säljformer för att avgöra vilka åtgärder som utan åtskillnad är tillämpliga och som medför en restriktiv verkan som kan likställas med en åtgärd med motsvarande verkan.

10 — Dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91 (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431).

17. I domen slog domstolen fast att "[d]enna definition omfattar även sådana hinder för den fria rörligheten för varor som i avsaknad av en harmonisering av lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla. Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på alla varor såvitt de inte kan motiveras av ett mål av allmänt intresse som går före intresset av fri rörlighet för varor". [11]

Vidare förklarade domstolen, i motsats till vad den dittills hade fastslagit att tillämpningen på varor från andra medlemsstater av nationella bestämmelser, som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer, inte är ägnad att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i Dassonville-domen [12], förutsatt att dessa bestämmelser gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.

Domstolen tillade att när dessa villkor är uppfyllda kan tillämpningen av sådana bestämmelser på försäljningen av varor från en annan medlemsstat, vilka uppfyller kraven i denna stat, inte anses hindra varornas tillträde till marknaden eller försvåra deras tillträde jämfört med inhemska varor. Sådana bestämmelser faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 28 EG.

18. För att med utgångspunkt i denna dom avgöra om artikel 28 EG är tillämplig på bestämmelser som utan åtskillnad är tillämpliga på inhemska produkter och på importerade produkter, måste bestämmelserna angående de villkor som varorna måste uppfylla, exempelvis i fråga om benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning, skiljas från bestämmelser som är ägnade att reglera säljformerna.

Efter att domen i målet Keck och Mithouard avkunnades år 1993 — ett mål som rörde ett förbud i Frankrike mot återförsäljning av varor till underpris — har domstolens ståndpunkt varit att säljformer, till exempel en yrkesetisk regel som antagits av en yrkesorganisation med förbud för apotekare att utanför apoteket göra reklam för sedvanliga apoteksvaror som de har tillstånd att saluföra, [13] regleringen av högsta antal timmar för öppethållande i butikerna och perioder när dessa skall vara stängda, [14] förbud för detaljhandeln att

11 — Dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral (REG 1979, s. 649, även kallat Cassis de Dijon; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), och domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard, punkt 15.

12 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74 (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343).

13 — Dom av den 15 december 1993 i mål C-292/92, Hünermund m.fl. (REG 1993, s. I-6787; svensk specialutgåva, volym 14, s. 467).

14 — Dom av den 2 juni 1994 i de förenade målen C-401/92 och C-402/92, Tankstation 't Heukske vof m.fl. (REG 1994, s. I-2199).

hålla öppet på söndagar, [15] en bestämmelse enligt vilken modersmjölkersättning i princip bara får säljas på apotek, [16] ett distributionssystem, som förbehåller detaljhandeln med tobak för försäljningsställen som fått tillstånd av det allmänna, [17] en bestämmelse som förbjuder utsändning av TV-sända reklaminslag till förmån för den ekonomiska distributionssektorn, [18] förbud mot försäljning med synnerligen låg vinstmarginal, [19] totalförbud mot reklam som riktar sig till barn under tolv år och mot vilseledande reklam, [20] förbud för producenter och importörer av alkoholdrycker att i en stat sprida reklam som riktar sig till konsumenter, [21] och en begränsning av ambulerande försäljning i ett visst förvaltningsdistrikt till att endast tillåtas för försäljare som samtidigt i detta förvaltningsdistrikt bedriver sin näringsverksamhet från ett fast driftställe, där de också säljer de varor som saluförs genom ambulerande försäljning [22].

19. Mot bakgrund av dessa exempel anser jag att den italienska bestämmelsen som ålägger försäljaren eller leverantören att förpacka förgräddat bröd som senare färdiggräddas innan det saluförs, oavsett om det är djupfryst eller ej, endast kan anses vara en säljform om den utgör ett krav som varan måste uppfylla för att få saluföras och som dessutom utgör en del av de åtgärder som avser varornas egenskaper.

20. Trots att denna bestämmelse tillämpas på samma sätt för såväl förgräddat bröd som tillverkats i Italien, som på bröd som importerats från andra medlemsstater, hämmar den importen av denna vara till Italien, genom att den ålägger de ekonomiska aktörer som slutför gräddningen och säljer brödet en extra kostnad på grund av att detta, till skillnad från färskt bröd, måste förpackas. Oavsett om kostnaden övervältras på kunderna, varigenom priset höjs och varan blir mindre attraktiv att köpa, eller om det är den som förädlar varan eller den som säljer den som får bära kostnaden, missgynnas försäljningen av förgräddat bröd. Eftersom färskt bröd har dålig hållbarhet är det avsett att konsumeras omedelbart, och eftersom förgräddat bröd i praktiken är det enda bröd som kan bli föremål för handel mellan staterna inom gemenskapen, står det klart att skyldigheten att förpacka brödet i förväg, vilken enbart drabbar försäljare av den senare varan, blir betungande för dennes försäljning, till förmån för försäljningen av färskt

15 — Dom av den 2 juni 1994 i de förenade målen C-69/93 och C-258/93, Punto Casa och Ppv (REG 1994, s. 2355).

16 — Dom av den 29 juni 1995 i mål C-391/92, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1621).

17 — Dom av den 14 december 1995 i mål C-387/93, Banchero (REG 1995, s. I-4663).

18 — Dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-siplec (REG 1995, s. I-179).

19 — Dom av den 11 augusti 1995 i mål C-63/94, Belgapom (REG 1995, s. I-2467).

20 — Dom av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, De Agostini och TV-Shop (REG 1997, s. I-3843).

21 — Dom av den 8 mars 2001 i mål C-405/98, Gourmet (REG 2001, s. I-1795).

22 — Dom av den 13 januari 2000 i mål C-254/98, TK-Heimdienst (REG 2000, s. I-151).

bröd. Detta påverkar huvudsakligen importerade varor. Begränsningen av handeln inom gemenskapen medför att åtgärden i praktiken motsvarar en kvantitativ begränsning.

21. Domstolen har nyligen slagit fast att för att en statlig åtgärd skall betecknas som diskriminerande eller protektionistisk, i den mening som avses i reglerna om fri rörlighet för varor, behöver den inte ha som verkan att alla inhemska produkter gynnas eller att enbart importerade produkter men inte inhemska produkter missgynnas [23].

22. Det återstår att pröva om undantaget i artikel 30 EG kan tillämpas. I artikeln slås det fast att i avsaknad av harmonisering på gemenskapsnivå har medlemsstaterna en restkompetens som innebär att de har rätt att anta och bibehålla bestämmelser som, även om de strider mot artikel 28, är nödvändiga för att skydda grundläggande sociala intressen, såsom exempelvis människors hälsa och liv.

23. Enligt domstolens rättspraxis ankommer det på de nationella myndigheterna att visa att den ifrågavarande bestämmelsen är nödvändig för att skydda konsumenternas hälsa och att de vidtagna åtgärderna inte strider mot proportionalitetspricipen [24].

I förevarande mål har den nationella domstolen för det första inte på något sätt visat för domstolen att den omständigheten att brödet som Tommaso Morellato säljer inte har förpackats utgör en fara för konsumenternas hälsa. För det andra har den italienska regeringen i sitt svar på domstolens skriftliga frågor erkänt att de ändringar som gjorts av nämnda bestämmelse inte motiverades av krav på livsmedelssäkerhet och inte heller av hänsyn till konsumentskydd. Ändringen motiverades endast av att förgräddat bröd som senare har färdiggräddats innan det saluförs var mera konkurrenskraftigt än bröd som bakats i bageri.

24. Jag anser följaktligen att när artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580 som innehåller en bestämmelse med krav på att försäljaren eller leverantören förpackar förgräddat bröd oavsett om det är djupfryst eller ej som senare har färdiggräddats innan det saluförs, tillämpas så som borgmästaren i Padua har tillämpat den, utgör artikeln en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 28 EG,

23 — Dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (REG 1991, s. I-4151; svensk specialutgåva, volym 11, s. 373), punkt 24, och av den 13 januari 2000 i mål C-254/98, TK-Heimdienst (REG 2000, s. I-151), punkt 27.

24 — Domen i det ovannämnda målet Van der Velt, punkt 20.

och denna restriktion kan inte motiveras med undantaget i artikel 30 EG avseende folkhälsan.

B — *Den fjärde tolkningsfrågan*

25. Genom denna fråga vill den nationella domstolen ha klarhet i om den är skyldig att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som i likhet med lag nr 580 kan strida mot gemenskapsrätten.

26. Som redan har påpekats i förslaget till avgörande i det första Morellatomålet [25] har domstolen ansett artikel 28 EG ha direkt effekt sedan domen i målet Iannelli [26]. I den domen bekräftade domstolen att förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan är tvingande och uttryckligt och att dess genomförande inte kräver något ytterligare ingripande från medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna, varför förbudet ger upphov till rättigheter för de enskilda som det åligger de nationella domstolarna att skydda.

27. Nämnas skall dessutom den entydiga rättspraxis som domstolen har utvecklat för att lösa konflikten mellan nationella bestämmelser och gemenskapsrättens bestämmelser. Det bästa exemplet på denna rättspraxis är fortfarande domen i målet Simmenthal [27], i vilken domstolen fastslog att, enligt principen om gemenskapsrättens företräde, fördragsbestämmelserna och institutionernas direkt tillämpliga rättsakter skall ha den verkan i förhållande till medlemsstaternas inhemska rätt, att varje motstridande föreskrift i den nationella lagstiftningen automatiskt blir otillämplig i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft.

Vidare ansåg domstolen att varje bestämmelse i en nationell rättsordning eller varje lagstiftnings-, förvaltnings- eller domstolspraxis, som kan medföra en försvagning av gemenskapsrättens verkan på grund av att den domstol som är behörig att tillämpa denna rätt förvägras möjligheten att vid tillämpningstillfället göra allt som erfordras för att utelämna nationella lagbestämmelser som, även temporärt, hindrar gemenskapsreglernas fulla verkan, är oförenlig med de krav som följer av gemenskapsrättens karaktär [28]. Domstolen drog slutligen slutsatsen att en nationell domstol, som inom ramen för sin behörighet skall tillämpa gemenskapsrättsbestämmelserna, är skyldig att säkerställa att dessa

25 — REG 1997, s. I-1433 och följande sidor, punkt 32.

26 — Dom av den 22 mars 1977 i mål 74/76, Iannelli (REG 1977, s. 557; svensk specialutgåva, volym 3, s. 315), punkt 13.

27 — Dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77 (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75).

28 — Ibidem, punkterna 22 och 23. Denna rättspraxis har slagits fast i dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m.fl. (REG 1990, s. I-2433; svensk specialutgåva, volym 10, s. 435), punkterna 18 och 20, av den 22 oktober 1998 i de förenade målen C-10/97—C-22/97, In. Co. Ge.'90 m.fl. (REG 1998, s. I-6307), och av den 28 juni 2001 i mål C-118/00, Larsy (REG 2001, s. I-5063), punkt 51.

regler ges full verkan genom att *ex officio* underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning — även senare tillkomna — utan att domstolen behöver begära eller avvakta ett föregående avskaffande av en sådan bestämmelse genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande [29].

28. De nationella domstolarna är således i enlighet med denna rättspraxis skyldiga att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som strider mot artikel 28 EG. Den nationella domstolen skall avgöra tvister inför denna i enlighet med denna regel i gemenskapsrätten, enligt vilken åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna, utan att beakta den motstridande — även senare — bestämmelsen och utan att behöva begära att denna nationella bestämmelse avskaffas.

29. För övrigt har de nationella domstolarnas skyldighet att inte tillämpa inhemska regler som är oförenliga med gemenskapsrätten otvivelaktigt erkänts även av den italienska konstitutionsdomstolen i den rättspraxis som följer av domen i målet Granital [30] och som har bekräftats genom en dom av den 11 juli 1989 [31].

C — *Den femte tolkningsfrågan*

30. Slutligen har Tribunale Civile di Padova ställt frågan om djupfryst eller inte djupfryst förgräddat bröd som lagligen har tillverkats i Frankrike men som färdiggräddats i Italien, skall kunna cirkulera fritt utan några sådana begränsningar som föreskrivs i artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580, och som innebär att varan måste förpackas innan den saluförs.

31. Svaret på denna fråga följer direkt av svaren på de föregående frågorna. Eftersom den italienska lagstiftningen utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion som är förbjuden enligt artikel 28 EG och som inte är berättigad enligt artikel 30 EG, skall det omtvistade brödet omfattas av den fria rörligheten för varor, utan att försäljningen av detta skall vara föremål för sådana begränsningar som föreskrivs i artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580, som innebär att brödet måste förpackas innan det saluförs.

29 — Se, förutom punkt 24 i den redan anförda domen i målet Simmenthal, dom av den 11 juli 1989 i mål 170/88, Ford España (REG 1990, s. 2305 ff., särskilt s. 2308), av den 4 juni 1992 i de förenade målen C-13/91 och C-113/91, Debus (REG 1992, s. I-3617), punkt 32, och av den 9 juni 1992 i de förenade målen C-228/90—C-234/90, C-239/90 och C-353/90, Simba m.fl. (REG 1992, s. I-3713), punkt 27, domen i det ovannämnda målet Morellato, punkt 20, av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola (REG 1999, s. I-2517), punkterna 29—33, och av den 8 juni 2000 i mål C-258/98, Carra m.fl. (REG 2000, s. I-4217), punkt 16.

30 — Dom nr 170 av den 8 juni 1984, *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, s. 1098.

31 — Dom nr 389 av den 11 juli 1989, *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, s. 1757. Se även dom nr 1698 av den 18 april 1991, *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, s. 1409, och nr 285 av den 16 juni 1993, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, s. 2026.

VIII — Förslag till avgörande

32. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna som ställts av Tribunale Civile di Padova på följande sätt:

1) Artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580, vari försäljaren eller leverantören åläggs att förpacka förgräddat bröd oavsett om det är djupfryst eller ej, som senare färdiggräddas innan det saluförs, oavsett om det är djupfryst eller ej, såsom denna bestämmelse har tillämpats av borgmästaren i Padua, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 28 EG. Denna restriktion motiveras inte av undantaget i artikel 30 EG för skyddet för folkhälsan.

2) Medlemsstaternas domstolar är skyldiga att inte tillämpa de nationella bestämmelserna i strid med gemenskapsrätten, i förevarande fall artikel 28 EG.

3) Principen om fri rörlighet för varor skall tillämpas på djupfryst eller inte djupfryst förgräddat bröd som lagligen har tillverkats i Frankrike men som färdiggräddats i Italien, utan att försäljningen av brödet skall vara föremål för sådana begränsningar som föreskrivs i artikel 14 fjärde stycket i lag nr 580, som innebär att brödet måste förpackas innan det saluförs.