

**DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)**  
den 13 mars 1997 \*

I mål C-358/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Pretura di Pordenone, Italien, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**Tommaso Morellato**

och

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

angående tolkningen av artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget,

meddelar

**DOMSTOLEN (första avdelningen)**

sammansatt av avdelningsordföranden L. Sevón samt domarna D.A.O. Edward (referent) och P. Jann,

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

\* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och Sabine Maass, Regierungsrat, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Régine Loosli-Surrans, chargé de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Antonio Aresu och Paolo Stancanelli, rättstjänsten, samt juridiske rådgivaren Richard B. Wainwright, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 12 december 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

1 Pretore di Pordenone har genom beslut av den 18 oktober 1995, som inkom till domstolen den 21 november samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget skall meddela ett förhandsavgörande avseende fyra frågor om tolkningen av artiklarna 30 och 36 i samma fördrag.

- 2 Dessa frågor har uppkommit i tre mål i vilka Tommaso Morellato, företrädare för bolaget Soveda Srl (nedan kallat Soveda), har bestritt tre straffavgifter mot honom som har fattats av Unità sanitaria locale (USL) n° 11 di Pordenone (nedan kallat USL) för att han hade åsidosatt den italienska lagen nr 580/67 av den 4 juli 1967 om bearbetning och saluföring av spannmål, mjöl, bröd och pasta (GURI nr 189 av den 29 juli 1967).
- 3 Soveda har ensamrätt att i Italien distribuera djupfryst bröd som lagligen tillverkas och saluförs i Frankrike av bolaget BCS med säte i Tarascon (Frankrike). Laboratoire interrégionale de Marseille har i ett intyg av den 7 februari 1992 fastslagit att det är fråga om "en vara av god kvalitet som är nyttig och lämplig som mänsklig föda".
- 4 Under år 1993 levererade Soveda flera partier djupfryst bröd tillverkat av BCS till stormarknaden Iperstanda de Porcia (Italien).
- 5 Den 26 juli 1993 konstaterade USL att Soveda i och med detta i tre hänseenden hade åsidosatt den ovannämnda italienska lagen nr 580/67. För det första hade det bröd som Soveda saluförde en fuktighetshalt som uppgick till 38,40 procent (37,50 procent vid den andra provtagningen), medan den lagstadgade gränsen i artikel 16 i lag nr 580/67 var fastställd till 34 procent. För det andra innehöll det aktuella brödet en andel aska, beräknad i förhållande till torrvaran, som uppgick till 1,05 procent (1,13 procent vid den andra provtagningen), medan den lägsta tillåtna andel som föreskrivs i artikel 7 i lag nr 580/67 var fastställd till 1,40 procent. För det tredje innehöll brödet kli, trots att det enligt artikel 18 i lag nr 580/67 inte var tillåtet att använda denna ingrediens.
- 6 Följaktligen fattade USL den 13 och 18 januari 1994 tre beslut om att Tommaso Morellato skulle åläggas straffavgifter.

7 Den 16 februari 1994 väckte Tommaso Morellato talan mot de tre besluten vid Pretore di Pordenone som ansåg att tvistens lösning var beroende av hur artiklarna 30 och 36 i fördraget skall tolkas. Pretore di Pordenone vilandeförklarade därför målet och ställde följande frågor till domstolen:

”1) Skall artiklarna 30 och 36 i fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen tolkas på så sätt att den italienska lagstiftningen om bearbetning och saluföring av spannmål, mjöl, bröd och pasta (lag nr 580 av den 4 juli 1967) skall anses oförenlig med nämnda artiklar, i den mån som denna lagstiftning innehåller förbud mot att sälja djupfrost specialfullkornsbröd med

— en fuktighetshalt som överstiger de procentsatser som anges i artikel 16,

— en lägre andel aska än den som föreskrivs i artikel 16 jämförd med artikel 7 tredje stycket,

— en tillsats av kli, som är en otillåten ingrediens,

och skall dessa lagbestämmelser följaktligen anses utgöra en sådan kvantitativ restriktion eller åtgärd med motsvarande verkan som avses i artikel 30?

2) Om svaret på denna fråga är jakande, kan den italienska staten, under sådana omständigheter som i det aktuella fallet, åberopa det undantag som föreskrivs i artikel 36 i EEG-fördraget till skydd för folkhälsan?

- 3) Skall de italienska domstolarna inte tillämpa den italienska lagstiftningen i fråga?
  
- 4) Skall det inom det italienska territoriet råda fri rörlighet för sådant bröd som tillverkas i Frankrike och som har beskrivits ovan?"

### Den första och den andra frågan

- 8 Genom den första och den andra frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om ett förbud i nationell lagstiftning mot att saluföra bröd med en fuktighetshalt som överstiger 34 procent, med en andel aska som är lägre än 1,40 procent eller som innehåller kli och som tillämpas på produkter som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i fördraget och om en sådan åtgärd kan vara berättigad med hänsyn till skyddet för folkhälsan i enlighet med artikel 36 i fördraget.
  
- 9 Inledningsvis skall påpekas att det på gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsstadium saknas gemensamma och harmoniserade bestämmelser om tillverkning och saluföring av bröd. Det är således medlemsstaternas sak att inom de gränser som föreskrivs i artikel 30 i fördraget fastställa de regler som skall gälla på detta område.
  
- 10 Det skall emellertid påpekas att domstolen redan har tolkat artikel 30 med avseende på nationella regler om sammansättningen av bröd.

- 11 Således har domstolen i dom av den 19 februari 1981 i mål 130/80, Kelderman (Rec. 1981 s. 527, punkt 7) fastslagit att om kravet på att en produkt måste innehålla en viss kvantitet torrvaror utvidgas till att även gälla importerade varor, kan detta krav medföra att det blir omöjligt att saluföra bröd med ursprung i andra medlemsstater i den berörda medlemsstaten. Om inte samma krav ställs på tillverkningen i de andra medlemsstaterna kan kravet nämligen medföra att tillverkningen måste anpassas beroende på brödets destination, vilket medför att rörligheten för bröd som lagligen produceras i den ursprungliga medlemsstaten hindras.
  
- 12 Domstolen har dessutom i dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93, Van der Veldt (Rec. 1994 s. I-3537, punkt 11) fastställt att om kravet att en produkt maximalt får ha en viss salthalt i torrvaran utvidgas till att även gälla importerade varor kan detta få till effekt att det blir omöjligt att saluföra bröd och andra bageriprodukter med ursprung i andra medlemsstater än i den berörda medlemsstaten. Om inte samma krav ställs på tillverkningen i de andra medlemsstaterna, innebär nämligen kravet på en viss maximal salthalt att tillverkningen måste anpassas beroende på det berörda brödets och den berörda bageriproduktens destination, vilket medför att rörligheten för varor som lagligen tillverkas och saluförs i dessa medlemsstater hindras. Domstolen slog således fast att ett förbud i en medlemsstats lagstiftning mot att saluföra bröd och andra bageriprodukter med en salthalt som överstiger 2 procent av torrvaran och som tillämpas på produkter som lagligen har tillverkats och saluförts i en annan medlemsstat utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i fördraget.
  
- 13 Samma överväganden gäller om ett förbud i nationell lagstiftning mot att saluföra bröd som har en högre fuktighetshalt eller en lägre andel aska än de gränsvärden som föreskrivs i denna lagstiftning eller som innehåller vissa ingredienser såsom kli utvidgas till att även gälla importerade produkter. Ett sådant förbud innebär nämligen även att tillverkningen måste anpassas beroende på brödets destination, vilket medför att rörligheten för varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater hindras. Förbudet utgör därför en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i fördraget.

- 14 Enligt fast rättspraxis kan ett undantag från principen om fri rörlighet för varor grundat på artikel 36 medges endast om de nationella myndigheterna visar att nämnda undantag är nödvändigt för att förverkliga en eller flera av de målsättningar som anges i denna artikel, i förevarande fall skyddet för folkhälsan, och att undantagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.
- 15 I förevarande fall har inga uppgifter som motiverar en sådan begränsning åberopats under förfarandet vid domstolen. Tvärtom anges i cirkulär nr 131150/R från det italienska ministeriet för industri, handel och hantverk av den 2 november 1992, som kommissionen har ingivit till domstolen, att de italienska myndigheterna själva har tillåtit import av bröd och liknande produkter som uppfyller andra krav än de som föreskrivs i den italienska lagstiftningen. Detta cirkulär har följande lydelse:

”Det är tillåtet att importera och på marknaden släppa ut bröd och liknande produkter, från andra medlemsstater i Europeiska gemenskapen, som uppfyller andra krav än de som föreskrivs i den gällande italienska lagstiftningen om dessa produkter lagligen tillverkas och saluförs i nämnda stater och om de i fråga om märkning uppfyller de krav som föreskrivs i dekret nr 109 utfärdat av republikens president om genomförande av direktiv 79/112/EEG och efterföljande ändringar av det.”

- 16 Följaktligen skall den första och den andra frågan besvaras så, att ett förbud i nationell lagstiftning mot att saluföra bröd med en fuktighetshalt som överstiger 34 procent, med en andel aska som är lägre än 1,40 procent eller som innehåller kli och som tillämpas på produkter som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i fördraget som inte kan vara berättigad med hänsyn till skyddet för folkhälsan i enlighet med artikel 36 i fördraget.

## Den tredje och den fjärde frågan

- 17 Genom den tredje och fjärde frågan vill den nationella domstolen i huvudsak veta om den har skyldighet att säkerställa att artikel 30 i fördraget får full verkan genom att ex officio underlåta att tillämpa den nationella lag som står i strid med denna bestämmelse.
- 18 När bestämmelser i nationell lagstiftning strider mot gemenskapsrätten har de nationella domstolarna enligt fast rättspraxis skyldighet att säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan genom att ex officio underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser (dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal, Rec. 1978 s. 629).
- 19 Härav följer att under de omständigheter som anges ovan skall bröd som lagligen tillverkas och saluförs i en medlemsstat, med en fuktighetshalt som överstiger 34 procent, med en andel aska som är lägre än 1,40 procent eller som innehåller kli, även kunna saluföras inom en annan medlemsstats territorium.
- 20 Följaktligen skall den tredje och fjärde frågan besvaras så, att den nationella domstolen har skyldighet att säkerställa att artikel 30 i fördraget får full verkan genom att ex officio underlåta att tillämpa den nationella lag som står i strid med denna bestämmelse.

## Rättegångskostnader

- 21 De kostnader som har förorsakats av den tyska och den franska regeringen, liksom Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.



På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 18 oktober 1995 förts vidare av Pretura di Pordenone — följande dom:

- 1) Ett förbud i nationell lagstiftning mot att saluföra bröd med en fuktighetshalt som överstiger 34 procent, med en andel aska som är lägre än 1,40 procent eller som innehåller kli och som tillämpas på produkter som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i EG-fördraget som inte kan vara berättigad med hänsyn till skyddet för folkhälsan i enlighet med artikel 36 i samma fördrag.
  
- 2) Den nationella domstolen har skyldighet att säkerställa att artikel 30 i fördraget får full verkan genom att ex officio underlåta att tillämpa den nationella lag som står i strid med denna bestämmelse.

Sevón

Edward

Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 mars 1997.

R. Grass

L. Sevón

Justitiesekreterare

Ordförande på första avdelningen