oder der Einführung einer besonderen Bezeichnung, die ausschließlich aus Hartweizen hergestellten Teigwaren vorbehalten ist. Die gleichen Überlegungen gelten für die Notwendigkeit, die Lauterkeit des Handelsverkehrs zu gewährleisten.

Ein solches Hemmnis kann auch nicht mit Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt werden, da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß aus Weichweizen hergestellte Teigwaren chemische Zusatzstoffe oder Farbstoffe enthalten. Ein solches allgemeines Verbot des Inverkehrbringens verstößt auf jeden Fall gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2. Sobald die Gemeinschaft eine gemeinsame Marktorganisation für einen bestimmten Sektor errichtet hat, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller einseitigen Maßnahmen zu enthalten, selbst wenn diese geeignet sind, der Unterstützung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft zu dienen. Wenn sich daher für ein von einer gemeinsamen Marktorganisation erfaßtes Erzeugnis Absatzprobleme ergeben — was sich nicht behaupten läßt, wenn die statistischen Angaben zeigen, daß der Qualitätswettbewerb sich zugunsten des betreffenden Erzeugnisses auswirkt —, so ist es Sache der Gemeinschaft und nicht die eines Mitgliedstaates, im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Lösung für diese Probleme zu finden.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 90/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Der Ablauf des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht*

Der italienische Großhändler *Zoni* führte Teigwaren aus der Bundesrepublik Deutschland ein, die aus einer Mischung aus Hartweizen und Weichweizen hergestellt waren. Einer der Einzelhändler, an den diese Teigwaren geliefert wurden, forderte die zuständigen Stellen auf zu prüfen, ob diese Teigwaren im Einklang mit den geltenden italienischen Rechtsvorschriften hergestellt worden seien.

Gegen Herrn Zoni wurde daraufhin bei der Pretura Mailand ein Strafverfahren wegen Verstoßes gegen Artikel 29 des Gesetzes Nr. 580 vom 4. Juli 1967 (GURI Nr. 189 vom 29. 7. 1967) zur Regelung der Herstellung von und des Handels mit Teigwaren (im folgenden: Teigwarengesetz) und gegen Artikel 5 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 283 vom 30. April 1962 (GURI Nr. 139 vom 4. 6. 1962) zur Änderung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften über die Herstellung und den Verkauf von Lebensmitteln und

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Getränken (im folgenden: allgemeines Lebensmittelgesetz) eingeleitet.

Artikel 29 des Teigwarengesetzes schreibt für die Herstellung von Teigwaren die ausschließliche Verwendung von Hartweizen vor.

Artikel 5 Buchstabe a des allgemeinen Lebensmittelgesetzes verbietet die Verwendung von Mischungen, die aus Stoffen von geringerer Qualität als die gesetzlich vorgeschriebenen Stoffe bestehen.

Italienische Teigwarenhersteller (insgesamt neun, im folgenden: Firma Agnesi und andere), ihre Verbände (einschließlich eines internationalen Verbandes, im folgenden: die Unipi und andere) und die Bauernverbände (im Namen der Landwirte, die Hartweizen anbauen, im folgenden: die CNCD und andere) traten als Nebenkläger auf.

Herr Zoni machte zu seiner Verteidigung geltend, die italienischen Rechtsvorschriften seien unvereinbar mit Artikel 30 EWG-Vertrag und daher im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Das vorlegende Gericht hat daraufhin mit Beschluß vom 19. März 1986 folgende Frage gestellt:

„Sind die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß das Recht eines Mitgliedstaates für die Herstellung von Trokkenteigwaren, die zur Vermarktung im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates bestimmt sind, die ausschließliche Verwendung von Hartweizengrieß vorschreiben darf, wenn festgestellt und bewiesen wird, daß diese Verpflichtung

1) nur zum Schutz der höheren Qualität der ausschließlich aus Hartweizengrieß hergestellten Teigwaren eingeführt worden ist;

2) keine Diskriminierung der aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnisse mit den gleichen Merkmalen oder der die gleichen Erzeugnisse herstellenden Unternehmen der Mitgliedstaaten mit sich bringt, da auch die inländischen Unternehmen diesen Beschränkungen unterworfen sind;

3) nicht eingeführt worden ist, um zugunsten der inländischen Erzeugnisse und zu Lasten der Gemeinschaftserzeugnisse mit den gleichen Merkmalen protektionistische Ziele zu verfolgen?"

B — *Der rechtliche Rahmen: italienische Rechtsvorschriften und gemeinschaftsrechtliche Regelung*

1. *Das Teigwarengesetz: sein Inhalt und seine Ziele*

a) Der Inhalt des Gesetzes

Bis zum 4. Juli 1967 galt in Italien das Gesetz Nr. 874 vom 22. Juni 1933. Es enthielt nur eine Bezeichnungsvorschrift. Diese ließ die Verwendung von Hartweizenmehl wie auch von Weichweizenmehl für die Herstellung von Teigwaren zu.

Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz Nr. 580 über die Teigwaren ersetzt, das auf eine als „Bartole-Entwurf" bekannte Gesetzesinitiative zurückgeht.

Dieses Gesetz enthält sowohl Vorschriften über die Herstellung als auch über das Inverkehrbringen von Teigwaren. Einige dieser Vorschriften über das Inverkehrbringen betreffen die Bezeichnung von Teigwaren, während sich andere auf die Etikettierung auf der Verpackung dieser Teigwaren beziehen.

Außerdem bestimmt Artikel 36 Absatz 1 des Teigwarengesetzes: „Es ist verboten, Teigwaren, die andere als die in diesem Gesetz festgelegten Merkmale aufweisen, zu verkaufen oder zum Verkauf bereitzuhalten." Artikel 50 Absatz 2 des Gesetzes bestimmt: „Die Einfuhr von ... Teigwaren, die andere als die durch dieses Gesetz ... vorgeschriebenen Eigenschaften aufweisen, ist verboten."

— Vorschriften über die Herstellung von Teigwaren

Das Teigwarengesetz unterscheidet zwischen der industriellen Herstellung von Trockenteigwaren, die für die Lagerung bestimmt sind, und der handwerklichen Herstellung von frischen (feuchten) Teigwaren, die zum sofortigen Verzehr bestimmt sind.

Trockenteigwaren dürfen ausschließlich aus Hartweizengrieß hergestellt werden. Dies ergibt sich aus Artikel 29 in Verbindung mit Artikel 28.

Artikel 28 bestimmt: „Unter ‚pasta di semola di grano duro' (Teigwaren aus Hartweizengrieß) und ‚pasta di semolato di grano duro' (Teigwaren aus Hartweizenfeingrieß) sind die Erzeugnisse zu verstehen, die durch Walzen, Ziehen und anschließendes Trocknen von Gemischen hergestellt werden, die ausschließlich a) aus Hartweizengrieß und Wasser; b) aus Hartweizenfeingrieß und Wasser bestehen."

Artikel 29 bestimmt: „Zum Handel bestimmte Teigwaren dürfen nur in den folgenden Arten und mit den folgenden Merkmalen hergestellt werden.

Art und Bezeichnung	Maximale Feuchtigkeit in Prozent	In Prozent der Trockenmasse					Säuregehalt in Grad max. (1)
		Asche		Zellulose		Stickstoffhaltige Stoffe (Stickstoff × 5,7 min)	
		Min.	Max.	Min.	Max.		
Teigwaren aus Hartweizengrieß	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Teigwaren aus Hartweizenfeingrieß	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Der Grad des Säuregehalts wird durch die Zahl der Kubikzentimeter normaler alkalischer Lösung ausgedrückt, die erforderlich ist, um 100 Gramm Trockenmasse zu neutralisieren.

Teigwaren erreichen den durch Artikel 29 vorgeschriebenen Mindestprozentanteil an Asche nur, wenn sie ausschließlich aus Hartweizen hergestellt sind, da dieser mehr Asche enthält als Weichweizen.

Von der Regel der ausschließlichen Verwendung von Hartweizen bei der Herstellung von Teigwaren gibt es zwei Ausnahmen.

Nach Artikel 33 ist die „Herstellung von frischen Teigwaren" und „die Verwendung von Weichweizenmehl" zur Herstellung dieser Teigwaren „zulässig".

Nach Artikel 50 Absatz 1 ist „die Herstellung von ... Teigwaren, die andere Eigenschaften als die durch dieses Gesetz vorgeschriebenen aufweisen, nach vorheriger Genehmigung zulässig, sofern es sich um zur Ausfuhr bestimmte und für die menschliche Gesundheit nicht schädliche Erzeugnisse handelt; die Erteilung der Genehmigung wird im einzelnen durch Verordnung geregelt".

— Vorschriften für die Bezeichnung von Teigwaren

Durch Artikel 28 des obengenannten Teigwarengesetzes ist die Bezeichnung „Teigwaren aus Hartweizengrieß" den Erzeugnissen vorbehalten, die ausschließlich aus Hartweizengrieß und Wasser hergestellt sind. Aus Artikel 29 ergibt sich, daß für diese Teigwaren diese Bezeichnung zwingend vorgeschrieben ist.

— Vorschriften über die Etikettierung von Teigwaren

Nach Artikel 35 des Teigwarengesetzes müssen auf der Verpackung der Name oder die Firma des Herstellers, dessen Sitz, der Sitz der Fabrik, die Bezeichnung und die Art der Teigwaren sowie das Nettogewicht in italienischer Sprache angegeben werden.

b) Die Ziele des Gesetzes

Aus dem Protokoll der parlamentarischen Verhandlung geht hervor, daß zwei Arten von Überlegungen den italienischen Gesetzgeber dazu veranlaßt haben, das Teigwarengesetz zu erlassen.

Der Gesetzgeber wollte zum einen die Qualität der Teigwaren gewährleisten. Teigwaren, die nur Hartweizen enthalten, sind insbesondere sehr viel kochfester.

Der Gesetzgeber wollte zum anderen einen Anreiz für den Anbau von Hartweizen schaffen. Der Teigwarenmarkt stellt in der Gemeinschaft den einzigen Absatzmarkt für die Landwirte dar, die Hartweizen anbauen. Diese Landwirte haben keine reale Möglichkeit, sich in den südlichen Gegenden der Gemeinschaft, in denen sie ansässig sind, auf den Anbau anderer Pflanzen umzustellen. Unter diesen Voraussetzungen bestand das Ziel des Gesetzgebers darin, ihnen ihren einzigen Absatzmarkt dadurch zu garantieren, daß die Teigwarenhersteller verpflichtet wurden, ausschließlich Hartweizen zu verwenden.

2. *Das allgemeine Lebensmittelgesetz*

Nach Artikel 5 Buchstabe a des allgemeinen Lebensmittelgesetzes (Gesetz Nr. 283) „ist

es verboten, bei der Herstellung von Nahrungsmitteln ... Stoffe zu verwenden ..., die mit Stoffen geringerer Qualität vermischt oder in irgendeiner Weise so behandelt worden sind, daß ihre natürliche Zusammensetzung verändert wird ...".

Zwischen dem Teigwarengesetz und dem allgemeinen Lebensmittelgesetz bestehen folgende Zusammenhänge.

Zum einen berührt Artikel 34 des Teigwarengesetzes dadurch, daß er die Behandlung von Teigwaren mit chemischen Wirkstoffen oder anderen Zusatzstoffen verbietet, die Befugnisse nicht, über die der Gesundheitsminister aufgrund des allgemeinen Lebensmittelgesetzes verfügt, d. h. die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwendung von Farbstoffen oder von chemischen Zusatzstoffen zuzulassen (Artikel 5 Buchstaben f und g des Lebensmittelgesetzes).

Zum anderen bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der zur Durchführung des Teigwarengesetzes erlassenen Ministerialverordnung, daß die bei der Herstellung von besonderen Trockenteigwaren und von frischen Teigwaren verwendeten Zutaten den Hygiene- und Reinheitsnormen entsprechen müssen, die in den geltenden Rechtsvorschriften und insbesondere in Artikel 5 des allgemeinen Lebensmittelgesetzes vorgesehen sind.

3. *Die Richtlinie 79/112*

Der Rat erließ am 18. Dezember 1978 eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln (ABl. 1979, L 33, S. 1). Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe a dieser Richtlinie bestimmt: „Das Verzeichnis der Zutaten besteht in einer Aufzählung sämtlicher Zutaten des Lebensmittels in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils zum Zeitpunkt der Verarbeitung."

Die Anwendung dieses Artikels auf gemischte Teigwaren, die z. B. (wie im vorliegenden Fall) 60 % Weichweizen und 40 % Hartweizen enthalten, bedeutet, daß zunächst der Weichweizen und dann der Hartweizen zu nennen ist, ohne daß das Verhältnis zwischen beiden angegeben zu werden braucht.

Die Richtlinie 79/112 wurde in Italien durch das Dekret Nr. 322 des Präsidenten der Republik vom 18. Mai 1982 umgesetzt.

4. *Die gemeinsame Marktorganisation für Getreide*

Soweit das Teigwarengesetz den Anbau von Hartweizen fördern soll, verfolgt es ein Ziel, das die Gemeinschaft selbst sich seit 1967 im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide zu eigen gemacht hat.

Die Gemeinschaft ist auf zweierlei Art tätig geworden: zum einen durch die Einführung eines Interventionspreises für Hartweizen, der erheblich über dem für Weichweizen geltenden Preis liegt, und zum anderen durch die Gewährung einer unmittelbaren Beihilfe für die Erzeugung von Hartweizen (siehe Artikel 10 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967, ABl. 1967, S. 2269, und Artikel 10 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975, ABl. 1975, L 281, S. 1).

Seit 1967 hat die Erzeugung von Hartweizen in Italien ebenso wie in Frankreich und Griechenland ständig zugenommen und sich sogar nach Norden ausgebreitet, insbeson-

dere nach der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark und dem Vereinigten Königreich. Die Erzeugung in Italien macht etwa drei Viertel der Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft aus.

In Anbetracht dieser Entwicklung hat die Gemeinschaft von 1976 an die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe enger gefaßt. Zunächst wurde der Beihilfebetrag nach der Anbaufläche und nicht mehr nach den erzeugten Mengen festgesetzt. Dann wurde die Möglichkeit vorgesehen, die Beihilfe auf bestimmte Gebiete zu begrenzen. Schließlich wurde die Beihilfe nur für Hartweizen mit noch festzulegenden qualitativen und technologischen Merkmalen gewährt (siehe Artikel 5 der Verordnung Nr. 1143/76 des Rates vom 17. Mai 1976, ABl. 1976, L 130, S. 1).

Die qualitativen und technologischen Merkmale müssen insbesondere sicherstellen, daß der Hartweizen für die Verwendung zur Feingrieß- und Teigwarenherstellung geeignet ist (siehe Artikel 3 der Verordnung Nr. 3103/76 des Rates vom 16. Dezember 1976, ABl. 1976, L 351, S. 1). In einer Durchführungsverordnung bestimmte die Kommission, daß der Hartweizen Eigenschaften aufweisen muß, „die garantieren, daß aus ihm hergestellte Teigwaren beim Kochen nicht verkleben" (siehe Artikel 2 der Verordnung Nr. 2835/77 der Kommission vom 19. Dezember 1977, ABl. 1977, L 327, S. 9).

Was die Gebiete angeht, in denen die Beihilfe gewährt werden kann, sieht die Grundregelung nun vor, daß die Beihilfe nur in den Gebieten der Gemeinschaft gewährt wird, in denen die Hartweizenproduktion einen angestammten, bedeutenden Platz in der landwirtschaftlichen Erzeugung einnimmt (siehe Artikel 1 der Verordnung Nr. 1451/82 des Rates vom 18. Mai 1982, ABl. 1982, L 164, S. 1).

Die Hartweizenerzeugung in der Gemeinschaft ist dennoch weiter gestiegen. Heute bestehen für einen Teil dieser Erzeugung auf dem Markt der Gemeinschaft sogar keine Absatzmöglichkeiten mehr. In Anbetracht dessen beabsichtigt die Gemeinschaft, ihre Politik in diesem Bereich noch einmal umzugestalten. Sie beabsichtigt insbesondere, den Interventionspreis für Hartweizen zu senken und ihn damit dem für Weichweizen geltenden Preis anzunähern.

Im übrigen werden heutzutage erhebliche Mengen Hartweizen von den gemeinschaftlichen Interventionsstellen aufgekauft; dies erklärt sich aber nicht nur durch den Anstieg der Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft, sondern auch durch die Einfuhr von Hartweizen aus Nordamerika.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

G. Zoni, die *Firma Agnesi und andere*, die *Unipi und andere*, die *CNCD und andere*, die Nebenkläger des Ausgangsverfahrens, die *italienische*, die *französische* und die *niederländische Regierung* sowie die *Kommission* haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Die *CNCD und andere* verweisen im wesentlichen auf die von der *Unipi und andere* eingereichten Erklärungen und beschränken ihre Ausführungen auf die „landwirtschaftlichen" Gesichtspunkte der Frage.

A — *Zum Vorliegen einer Einfuhrbeschränkung im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag*

Herr *Zoni* trägt vor, das italienische Gesetz sei sehr wohl diskriminierend insoweit, als es Einfuhren von Teigwaren aus Weichweizen verbiete und den italienischen Exporteuren gleichzeitig erlaube, Weichweizen für die Herstellung von Teigwaren zu verwenden, die zur Ausfuhr bestimmt seien.

Dieses Gesetz solle darüber hinaus die italienische Hartweizenerzeugung schützen.

Die *Firma Agnesi und andere* machen geltend, Artikel 30 EWG-Vertrag sei in Verbindung mit Artikel 36 EWG-Vertrag zu sehen. Die durch einen der in diesem Artikel genannten Gründe gerechtfertigten Beschränkungen seien nur rechtswidrig, wenn sich hinter ihnen Interessen versteckten, die mit den im Vertrag niedergelegten Freiheitsgrundsätzen unvereinbar seien (siehe Artikel 36 Satz 2).

Dies sei in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall. Das italienische Gesetz diskriminiere die ausländischen Erzeugnisse im Verhältnis zu den italienischen Erzeugnissen nicht. Außerdem verfolge es kein im Widerspruch zu den Grundprinzipien des EWG-Vertrags stehendes protektionistisches Ziel.

Die *Unipi und andere* sind der Auffassung, das „Cassis de Dijon"-Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral-AG, Slg. 1979, 649) sei dahin auszulegen, daß eine ohne Unterschied anwendbare Maßnahme nicht nur nach den eng ausgelegten Kriterien des Artikels 36 EWG-Vertrag zu beurteilen sei, sondern auch nach weiter gefaßten Kriterien wie den „zwingenden Erfordernissen" und den „Gründen des Gemeinwohls".

Im vorliegenden Fall gelte das italienische Gesetz ganz ohne Unterschied für inländische und für eingeführte Erzeugnisse. Hätte das Gesetz nur den italienischen Wirtschaftsteilnehmern die Verpflichtung auferlegt, in Italien ausschließlich Teigwaren aus Hartweizen herzustellen und zu verkaufen, so hätten diese sofort geltend gemacht, daß das Gesetz wegen Verstoßes gegen den in Artikel 3 der italienischen Verfassung niedergelegten Gleichbehandlungsgrundsatz verfassungswidrig sei. Der Umstand, daß das Gesetz die Verwendung von Weichweizen für die Herstellung von Teigwaren zulasse, die zur Ausfuhr bestimmt seien, mache dieses Gesetz noch nicht diskriminierend. Wenn eine Diskriminierung vorliege, so ergebe sich diese aus einem Unterschied zwischen den rechtlichen Regelungen der verschiedenen Mitgliedstaaten. Das italienische Gesetz selbst habe keinen diskriminierenden Charakter. Für die Zwecke der Anwendung des Artikels 30 könne der diskriminierende Charakter einer Behandlung nur nach Maßgabe der Rechtsvorschriften des Staates festgestellt werden, in dem der Vertrieb erfolge, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. April 1983 in der Rechtssache 59/82 (Schutzverband, Slg. 1983, 1217) ausgedrücklich festgestellt habe.

Der Gesetzgeber habe nicht beabsichtigt, die italienischen Teigwarenhersteller vor ihren ausländischen Wettbewerbern zu schützen; denn diese hätten im Jahre 1967 keine Teigwaren nach Italien ausgeführt. In Wirklichkeit habe das Gesetz im wesentlichen die italienischen Teigwarenhersteller getroffen, die seinerzeit Weichweizen verwendet hätten.

Der Gesetzgeber habe auch nicht beabsichtigt, die italienischen Landwirte, die Hartweizen anbauten, vor den ausländischen Landwirten, die Weichweizen anbauten, zu schützen. Soweit er die Erstgenannten begünstigt habe, sei dies vor allem zum Nachteil ihrer einheimischen Wettbewerber geschehen, die Weichweizen anbauten. Letztgenannte seien im übrigen seinerzeit in der Mehrheit gewesen.

Aus den gleichen Gründen macht die *italienische Regierung* geltend, das Teigwarengesetz habe weder die italienischen Teigwarenhersteller noch die italienischen Landwirte, die Hartweizen anbauten, schützen sollen.

Darüber hinaus habe das Gesetz auch keine diskriminierenden Wirkungen. Die Zulassung der Verwendung von Weichweizen zur Herstellung von Teigwaren, die zur Ausfuhr bestimmt seien, solle lediglich auch den italienischen Herstellern eine Möglichkeit eröffnen, die für alle Hersteller bestehe, die in Ländern niedergelassen seien, in denen die ausschließliche Verwendung von Hartweizen nicht vorgeschrieben sei. Auf diese Weise solle das Gesetz jegliche Diskriminie-

rung der italienischen Hersteller gegenüber diesen ausländischen Herstellern ausschließen.

Die *französische Regierung* ist der Auffassung, das italienische Gesetz gelte ohne Unterschied für inländische und für eingeführte Erzeugnisse. Im vorliegenden Fall sei daher das „Cassis de Dijon"-Urteil anwendbar, das durch das Urteil „Souvenirs aus Irland" vom 17. Juni 1981 in der Rechtssache 113/80 (Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, 1637) bestätigt worden sei.

Die *niederländische Regierung* trägt vor, der Umstand, daß das Teigwarengesetz ohne Unterschied anwendbar sei, stelle kein ausschlaggebendes Argument dafür dar, es als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar anzusehen. Nach dem „Cassis de Dijon"-Urteil rechtfertigten nur zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls eine Ausnahme von dem Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag.

Was das von der Pretura Mailand angesprochene Fehlen einer protektionistischen Zielsetzung angeht, ist die niederländische Regierung der Auffassung, ausschlaggebend seien nicht die Absichten des Gesetzgebers beim Erlaß des Gesetzes, sondern vor allem die Auswirkungen der Regelung und insbesondere die Hemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handel, zu denen die Anwendung des Gesetzes führe.

Die *Kommission* trägt vor, die Frage der Vereinbarkeit des italienischen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht stelle sich wie im „Cassis de Dijon"-Urteil. Aus diesem Urteil gehe hervor, daß eine Maßnahme, selbst wenn sie keinen diskriminierenden Charakter habe, mit Artikel 30 EWG-Vertrag insoweit unvereinbar sein könne, als sie für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten einschränkende Auswirkungen nach sich ziehe, die nicht notwendig seien, um einem zwingenden Erfordernis zu genügen.

Was das von der Pretura Mailand angesprochene Fehlen einer protektionistischen Zielsetzung angehe, sei es unerheblich, daß der Gesetzgeber nicht die Absicht gehabt habe, das italienische Erzeugnis gegen Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten mit den gleichen Merkmalen zu schützen. Die ausschlaggebende Frage bestehe darin, ob das Gesetz protektionistische Auswirkungen habe und „das typische einheimische Erzeugnis" im Sinne des Urteils vom 13. März 1984 in der Rechtssache 16/83 (Prantl, Slg. 1984, 1299) gegenüber damit im Wettbewerb stehenden Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten begünstige. Im vorliegenden Fall bringe das Gesetz aber derartige protektionistische Auswirkungen mit sich. Zum einen begünstige es die Vermarktung von Teigwaren der typisch italienischen Herstellung, d. h. von Teigwaren, die nur Hartweizen enthielten, und zum anderen die Verwendung von Hartweizen aus typisch italienischer Erzeugung. Damit benachteilige das Gesetz Teigwaren ausländischer Herstellung, die normalerweise Weichweizen enthielten, und Weichweizen aus ausländischer Erzeugung.

B — *Zum Vorliegen zwingender Erfordernisse im Sinne des „Cassis de Dijon"-Urteils*

1. *Der Verbraucherschutz*

Herr *Zoni* trägt vor, das Vertrauen der Verbraucher könne mit Hilfe eines sachgerechten Etikettierungssystems geschützt werden, durch das genau angegeben werde, welcher Rohstoff für die Herstellung der Teigwaren verwendet worden sei.

Die *Unipi und andere* räumen ein, daß das Argument, wonach eine sachgerechte Etikettierung jegliche Gefahr der Irreführung des Verbrauchers ausschließe, auf den ersten Blick recht überzeugend sei; sie tragen aber vor, daß es einer gründlichen Prüfung nicht standhalte. Sie machen gegenüber diesem Argument mehrere Einwände geltend und gelangen zu dem Ergebnis, daß das einzige Mittel zum Schutz der Interessen der Verbraucher letztlich darin bestehe, bei der

Herstellung von Teigwaren die ausschließliche Verwendung von Hartweizen vorzuschreiben.

Wenn das Gebot der Verwendung von Hartweizen aufgehoben werden sollte, wären zunächst die Gaststätten versucht, Teigwaren aus Weichweizen herzustellen, da dieser Weizen billiger sei, und sie der Kundschaft zum gleichen Preis wie die aus Hartweizen anzubieten, deren Qualität höher sei. Eine solche Praxis führe bei der Kundschaft zu Verwirrung und beschwöre die Gefahr herauf, daß das Image der italienischen Teigwaren, die traditionell nur Hartweizen enthielten, zerstört werde. Eine sachgerechte Etikettierung beseitige aber die Verwirrung bei all denen nicht, die Teigwaren in italienischen Restaurants verzehrten, in denen auf der Karte allenfalls angegeben sei, daß die Teigwaren „hausgemacht" seien, um sie von den industriell hergestellten Trockenteigwaren zu unterscheiden.

Sodann hätten die italienischen Verbraucher niemals mit Etiketten zu tun gehabt, auf denen die für die Herstellung von Teigwaren verwendbaren Rohstoffe, Weichweizen und Hartweizen, ausdrücklich gegenübergestellt würden. Unter diesen Voraussetzungen sei ein Etikett, auf dem die Teigwaren nach dem verwendeten Rohstoff unterschieden würden, im wesentlichen ohne Wirkung. Auf jeden Fall seien die italienischen Verbraucher dermaßen an Teigwaren gewöhnt, die ausschließlich Hartweizen enthielten, daß sie die Bezeichnungen „Pasta" oder „Spaghetti" automatisch mit der Vorstellung verbänden, daß diese Teigwaren ausschließlich Hartweizen enthielten, ohne jemals das Etikett zu betrachten.

Schließlich könnten die Verbraucher auch bei einer angemessenen Etikettierung in bezug auf den „gerechtfertigten Preis" getäuscht werden. Zum einen sei es beim gegenwärtigen Stand der Analysetechniken unmöglich, den genauen Weichweizenanteil in gemischten Teigwaren festzustellen; zum anderen sei Weichweizen deutlich billiger als Hartweizen. Es sei daher leicht, den Käufer zu täuschen und ihn zur Zahlung eines höheren Preises zu veranlassen, als er durch den tatsächlich in den Teigwaren vorhandenen Anteil von Hartweizen gerechtfertigt wäre. Das Teigwarengesetz stelle das einzige Mittel dar, mit dem es sich gewährleisten lasse, daß der Verbraucher den gerechtfertigten Preis zahle.

Im übrigen liefere dieser letztgenannte Einwand den ausschlaggebenden Beweis dafür, daß es unmöglich sei, die Gründe für das drohende Durcheinander auf dem Teigwarenmarkt mit Hilfe eines Systems angemessener Etikettierung zu beseitigen.

Nachdem die Unipi und andere damit dem die Etikettierung betreffenden Argument widersprochen haben, machen sie darüber hinaus geltend, die neuen Trocknungsmethoden hätten, selbst wenn sie bald dazu führten, daß Teigwaren, die Weichweizen enthielten, ebenso kochfest würden, gleichzeitig verheerende Auswirkungen auf den Geschmack der Teigwaren. Alle diese Teigwaren schmeckten nach minderwertiger, „vorgefertigter" Ware. Nur durch die ausschließliche Verwendung von Hartweizen ließen sich Teigwaren herstellen, die von Natur aus kochfest seien, ohne daß man Verfahren der thermischen Behandlung anwenden müsse, die den Charakter der Teigwaren endgültig veränderten.

Da diese Trocknungsmethoden erst kürzlich eingeführt worden seien, könnten die eingeführten Teigwaren, die Weichweizen enthielten und nach diesen Methoden behandelt seien, im übrigen nicht als „herkömmlich" im Herkunftsmitgliedstaat hergestellt im Sinne des „Genever"-Urteils vom 26. November 1985 in der Rechtssache 182/84 (Miro, Slg. 1985, 3731) angesehen werden.

Die *Firma Agnesi und andere* teilen die Auffassung der Unipi und andere, daß eine an-

gemessene Etikettierung nicht geeignet sei, jede Gefahr der Verwechslung auf seiten des Verbrauchers zu beseitigen. Dabei verweisen sie auch auf das Verhalten des italienischen Verbrauchers und die Täuschung des Verbrauchers über den gerechtfertigten Preis der Teigwaren.

Falls die Teigwaren aus einer Mischung aus Hartweizen und Weichweizen hergestellt würden, lasse sich mit den gegenwärtigen Analysemethoden außerdem nicht nachprüfen, ob die Zutaten auf der Etikettierung in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils aufgezählt seien, wie es Artikel 6 der Richtlinie 79/112 vorschreibe.

Die Zulassung des Vertriebs von eingeführten Teigwaren, die Weichweizen enthielten, könne auch bestimmte italienische Hersteller dazu veranlassen, derartige Teigwaren im Ausland herzustellen, um sie dann nach Italien einzuführen, was dazu führe, daß die italienischen Teigwaren in Mißkredit gerieten.

Die *italienische Regierung* macht lediglich geltend, der Verbraucher werde über den „gerechtfertigten" Preis der Teigwaren getäuscht: Das Teigwarengesetz stelle das einzige Mittel dar, mit dem es sich gewährleisten lasse, daß der Verbraucher genau den Preis zahle, der durch die Qualität des von ihm gekauften Erzeugnisses gerechtfertigt sei.

Die *französische Regierung* beruft sich ebenfalls auf dieses Argument sowie auf das das Verhalten des italienischen Verbrauchers betreffende Vorbringen: Das Angebot von Teigwaren aus Weichweizen unter der Bezeichnung „Pasta" könne bei dem Verbraucher, der diese Bezeichnung mit der Vorstellung verbinde, daß nur Hartweizen verwendet worden sei, nur zu Verwechslungen führen.

Falls die Teigwaren aus einer Mischung aus Hartweizen und Weichweizen hergestellt würden, lasse sich mit den gegenwärtigen Analysemethoden auch nicht nachprüfen, ob die Zutaten auf der Etikettierung in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils aufgezählt seien, wie es Artikel 6 der Richtlinie 79/112 vorschreibe.

Die *niederländische Regierung* zitiert die Urteile vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82 (Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483, Randnr. 20) und vom 17. März 1983 in der Rechtssache 94/82 (De Kikvorsch, Slg. 1983, 947, Randnr. 8) und weist darauf hin, daß Artikel 30 dem Erlaß von nationalen Vorschriften nicht entgegenstehe, durch die die Qualität der einheimischen Erzeugnisse verbessert werden solle, sofern diese kein Hemmnis für den freien Warenverkehr darstellten und zuließen, daß die Verbraucher nach einer anderen Tradition hergestellte Erzeugnisse kauften.

Zu dem das Verhalten des italienischen Verbrauchers betreffenden Vorbringen führt die niederländische Regierung aus, die Bezeichnungen „Pasta" oder „Spaghetti" seien im Laufe der Jahre zu Gattungsbezeichnungen geworden und es sei nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes mit Artikel 30 EWG-Vertrag nicht vereinbar, wenn ein Gattungsbegriff einer nationalen Sorte zum Nachteil anderer in anderen Mitgliedstaaten hergestellter Sorten vorbehalten werde.

Die niederländische Regierung macht jedoch einen Vorbehalt. Ihrer Ansicht nach können sich Fälle ergeben, in denen die betreffenden Erzeugnisse nicht mehr als Teigwaren qualifiziert werden könnten, weil z. B. ihr Getreidegehalt zu niedrig sei. Es müsse ein Grenzwert existieren, unterhalb dessen ein Erzeugnis nicht mehr als einer bestimmten Bezeichnung entsprechend angesehen werden könne.

Die *Kommission* zitiert ihrerseits das Urteil in der Rechtssache Jongeneel Kaas und weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten, wenn es keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gebe, befugt seien, bezüglich ihrer nationalen Erzeugnisse eine eigene Qualitätspolitik durchzuführen, sofern diese den freien Verkehr der eingeführten Erzeugnisse nicht verhindere.

Zu dem das Verhalten des italienischen Verbrauchers betreffenden Vorbringen verweist die Kommission vor allem auf das „Weinessig"-Urteil vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80 (Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019, Randnr. 23), wonach der Schutz des Verbrauchers, der daran gewöhnt sei, daß im Handel eine bestimmte Bezeichnung verwendet werde, und diese zu Unrecht mit einem bestimmten Erzeugnis in Verbindung bringe, durch die Verpflichtung zu einer angemessenen Etikettierung in bezug auf die Art des verkauften Erzeugnisses gewährleistet werden könne. Außerdem werde der italienische Verbraucher über die Zusammensetzung der ihm angebotenen Teigwaren bereits beim Kauf durch die Bezeichnung unterrichtet, ohne überhaupt das Verzeichnis der Zutaten prüfen zu müssen.

2. *Die Lauterkeit des Handelsverkehrs*

Wie oben ausgeführt worden ist, vertreten alle Befürworter des Teigwarengesetzes die Auffassung, die Verpflichtung, nur Hartweizen zu verwenden, stelle das einzige Mittel dar, mit dem sich sicherstellen lasse, daß die Verbraucher genau den der Qualität des Erzeugnisses entsprechenden Preis zahlten.

Ohne sich zu diesem Punkt zu äußern, leitet die *Kommission* aus dem bereits zitierten „Genever"-Urteil ab, daß die Verpflichtung, nur Hartweizen zu verwenden, nicht durch ein zwingendes Erfordernis der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt werden könne.

Für Teigwaren aus Hartweizen sei eine eigene Bezeichnung zwingend vorgeschrieben, und sie unterschieden sich bereits dadurch von den Teigwaren, die Weichweizen enthielten. Unter diesem Gesichtspunkt gelte das „Genever"-Urteil, in dem es darum gegangen sei, daß sich der niederländische und der belgische Genever nach ihrer Bezeichnung nicht unterschieden, erst recht.

3. *Die öffentliche Gesundheit*

Herr *Zoni* macht geltend, bekanntlich sei Weichweizen ein ebenso natürlicher Rohstoff wie Hartweizen und bis jetzt habe niemand behauptet, daß Weichweizen gesundheitsschädlich sei.

Die *Unipi und andere* tragen vor, durch die Verpflichtung, ausschließlich Hartweizen zu verwenden, lasse sich der Einsatz von Zusatzstoffen und Farbstoffen bei der Herstellung von Teigwaren vermeiden. Diese seien unbedingt erforderlich, um den Teigwaren, die Weichweizen enthielten, die Bernsteinfarbe zu verleihen, die für ausschließlich aus Hartweizen hergestellte Teigwaren charakteristisch sei. Einer dieser Farbstoffe sei das Tetrazin, das sich, wenn es in regelmäßigen Dosen aufgenommen werde, insbesondere bei der in Italien festgestellten Höhe des Pro-Kopf-Verbrauchs an Teigwaren, als gesundheitsschädlich erweisen könne.

Die *italienische Regierung* macht sich diese Argumentation zu eigen und trägt ebenfalls vor, die Aufnahme von Zusatzstoffen und von Farbstoffen in hohen Mengen könne schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben.

Es sei im übrigen nicht möglich, eine angemessene Information des Verbrauchers zu gewährleisten, da die in Frage stehenden Zusatzstoffe keine Zutaten seien, die nach der Richtlinie 79/112 auf der Verpackung aufgeführt sein müßten.

Die *französische Regierung* trägt vor, die Fachleute seien sich darüber einig, daß Hartweizen der einzige Rohstoff sei, aus dem sich, was Geschmack, Farbe und Kochfestigkeit angehe, Qualitätsteigwaren herstellen ließen. Außerdem sei es bei Teigwaren aus Hartweizen im Gegensatz zu Teigwaren aus Weichweizen nicht erforderlich, Zusatzstoffe, wie Farbstoffe, Geliermittel, Stabilisatoren oder Emulgatoren, zu verwenden.

Die *Kommission* weist darauf hin, daß die Pretura festgestellt habe, daß die eingeführten Teigwaren im vorliegenden Fall in keiner Weise gesundheitsschädlich gewesen seien.

4. *Der Schutz eines Landwirtschaftssektors im Einklang mit der für ihn geltenden gemeinsamen Marktorganisation*

Die *CNCD und andere* tragen vor, die Gemeinschaft selbst sei von Anfang an im Getreidesektor nach dem Grundgedanken der „Reinheit" der Teigwaren aus Hartweizen vorgegangen, der der Überlegung entspreche, die den italienischen Rechtsvorschriften zugrunde liege. Diese Rechtsvorschriften verstießen infolgedessen nicht gegen die Artikel 30 und 36 EWG-Vertrag. Eine Beanstandung dieser Rechtsvorschriften stünde im übrigen in einem unauflösbaren Widerspruch zu Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag und zu jeder Maßnahme der Gemeinschaft, bei der nach der Regelung in diesem Artikel „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt", berücksichtigt werde.

Die *italienische Regierung* macht geltend, das Teigwarengesetz solle die Entwicklung der Hartweizenerzeugung fördern und trage damit zur Verwirklichung eines grundlegenden Ziels bei, das die Kommission sich im Rahmen der Marktorganisation für Getreide zu eigen gemacht habe. Diese Politik berücksichtige gemäß Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag die strukturellen und naturbedingten Unterschiede der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete der Gemeinschaft und entspreche damit einem zwingenden Erfordernis.

Das Teigwarengesetz stelle im übrigen ein Mittel dar, das gemessen an dem Ziel, das mit ihm erreicht werden solle, verhältnismäßig sei. Dies folge bereits daraus, daß es einem allgemeinen und zwingenden Erfordernis entspreche, das die Gemeinschaftsrechtsordnung übernommen und sich zu eigen gemacht habe. Außerdem dürfe man nicht außer acht lassen, daß der Anbau von Hartweizen in den traditionellen Anbaugebieten aus Gründen des Klimas und der Bodenqualität kaum durch den Anbau anderer Pflanzen ersetzt werden könne. Schließlich sei zu berücksichtigen, daß die Teigwarenerzeuger der anderen Mitgliedstaaten durch dieses Gesetz konkret keinen Schaden erlitten, da es vor und nach Erlaß des Gesetzes praktisch keine Einfuhr von Teigwaren nach Italien gegeben habe.

Die *französische Regierung* trägt vor, die Aufhebung des Teigwarengesetzes würde die Gemeinsame Agrarpolitik in bezug auf Hartweizen in Frage stellen. Die Gemeinschaft habe Anreize für die Erzeugung von Hartweizen gegeben, um den Erzeugern von Hartweizen eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten (siehe Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b) und eine zufriedenstellende Versorgung der Teigwarenindustrie sicherzustellen (siehe Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d). Die Konkurrenz durch den Weichweizen gefährde den einzigen Absatzmarkt für Hartweizen und damit die Entwicklung der Hartweizenerzeugung, die von der Gemeinschaft gefördert worden sei.

Die *niederländische Regierung* macht geltend, es sei ausgeschlossen, daß eine nationale Schutzmaßnahme die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassene Maßnahme ergänzen könne. Zum vorliegenden Fall trägt sie insbesondere vor, die Gemeinschaftsbeihilfe für Hartweizen sei durch den geringeren Hektarertrag beim Anbau von Hartweizen, verglichen mit dem beim Anbau von Weichweizensorten, gerechtfertigt. Sobald dieser Nachteil auf der Ebene der Erzeugung durch diese Gemeinschaftsbeihilfe ausgeglichen sei, sei kein Platz mehr für eine nationale Maßnahme, durch die die Verwendung von Hartweizen im Absatzstadium gefördert werden solle.

Auf jeden Fall gelte für das italienische Gesetz Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75, wonach die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung untersagt sei.

Die *Kommission* trägt vor, der Schutz eines bestimmten Wirtschaftssektors könne, selbst wenn es sich um einen landwirtschaftlichen Sektor handle, kein zwingendes Erfordernis darstellen, das eine Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs rechtfertige; denn dies liefe darauf hinaus, den Grundsatz des Protektionismus als solchen zu bejahen. Außerdem sei auf jeden Fall kein Platz mehr für nationale Schutzmaßnahmen, wenn die Gemeinsame Agrarpolitik den Schutz eines bestimmten Sektors bereits sicherstelle.

Schließlich sei es allein Sache der Gemeinschaft, dann entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Aufhebung des Teigwarengesetzes den einzigen Absatzmarkt für Hartweizen gefährde und den Ankauf von größeren Hartweizenüberschüssen im Interventionssystem erforderlich mache.

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die *italienische Regierung* erklärt, der Grundsatz der ausschließlichen Verwendung von Hartweizen gelte im wesentlichen aus drei Gründen nicht für die Herstellung von frischen (feuchten) Teigwaren, und zwar wegen

— der sehr geringen Bedeutung dieser Herstellung;

— der Berücksichtigung von örtlichen Sitten und Gebräuchen, wonach besondere Teigwaren durch Mischen von frischen Teigwaren mit anderen Zutaten wie Fleisch oder Gemüse zubereitet würden;

— der Vielzahl der Orte der handwerklichen Herstellung von frischen Teigwaren, die es nicht zulasse, gesundheitspolizeiliche Kontrollen zur Feststellung des Vorhandenseins von Weichweizen in diesen Teigwaren durchzuführen.

Auf die Frage, ob Teigwaren aus Weichweizen Zusatzstoffe enthielten, deren Verwendung nach Artikel 5 Buchstabe a des allgemeinen Lebensmittelgesetzes untersagt sei, hat die italienische Regierung angegeben, sie habe zwar in ihren schriftlichen Erklärungen auf das Problem hingewiesen, daß bei der Herstellung dieser Teigwaren Zusatzstoffe verwendet würden, um ihnen die organoleptischen Merkmale zu geben, die Teigwaren aus Hartweizen eigen seien, sie habe damit jedoch nicht behaupten wollen, daß alle diese Teigwaren derartige Zusatzstoffe oder Farbstoffe enthielten. Sie räumt ein, daß sie nicht über Beweise für eine solche Behauptung verfüge.

Was die Ziele des Teigwarengesetzes, insbesondere die Förderung des Anbaus von

Hartweizen, angeht, hat die italienische Regierung ausgeführt, es habe die Gefahr bestanden, daß die italienische Hartweizenerzeugung verschwinde, wenn dieses Gesetz die Teigwarenhersteller nicht dazu verpflichtet hätte, nur Hartweizen zu verwenden. Es sei nicht schwer gewesen, eine wahre „Invasion" von Weichweizen bei der Herstellung von Teigwaren vorauszusehen, da der Weichweizenpreis erheblich niedriger als der von Hartweizen sei.

Auf die Frage, warum die italienischen Teigwarenhersteller trotz der Überschußsituation auf dem Markt der Gemeinschaft Hartweizen aus Nordamerika einführten, hat die *Kommission* die Bedeutung ihrer Erklärungen, wonach diese Einfuhren sich im wesentlichen durch die höhere Qualität des amerikanischen Hartweizens erklärten, präzisiert. Sie hat ausgeführt, daß diese höhere Qualität sich nicht darauf beziehe, daß die aus der Verarbeitung von amerikanischem Hartweizen herrührenden Teigwaren beim Kochen nicht klebten, sondern vielmehr auf die Farbe dieser Teigwaren. Die italienischen Teigwarenhersteller mischten den inländischen Hartweizen nur deshalb mit aus Nordamerika eingeführtem Hartweizen, um Teigwaren zu erhalten, die bestimmte äußerliche (insbesondere farbliche) Merkmale aufwiesen, die von den italienischen Verbrauchern verlangt würden und die nicht durch die Hinzufügung von gesetzlich verbotenen Zusatzstoffen und Farbstoffen erzielt werden könnten.

R. Joliet
Berichterstatter

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI

(siehe Rechtssache 407/85, S. 4246)