DOMSTOLENS DOM
14. juli 1988 *

I sag 90/86,

angående en anmodning, som pretura di Milano (Italien) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Zoni,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30 og 36 for at kunne tage stilling til, om visse bestemmelser i den italienske lov nr. 580 af 4. juli 1967 (GURI nr. 189 af 29.7.1967) om fremstilling af og handel med pastaprodukter er forenelige med nævnte artikler,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformand G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformændene O. Due, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

efter at der er afgivet indlæg af:

— G. Zoni ved advokat A. Berini, Milano,

— Unipi m. fl. ved advokat F. Capelli, Milano,

— Agnesi m. fl. ved advokat G. Cimolino, Milano,

— CNCD m. fl. ved advokat E. Romagnoli, Rom,

* Processprog: Italiensk.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. De March og E. White, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

— den italienske regering ved lederen af Servizio del contenzioso diplomatico Luigi Ferrari Bravo, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I. Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Italienske Ambassade,

— den franske regering ved G. Guillaume, som befuldmægtiget, bistået af B. Botte,

— den nederlandske regering ved A. Fierstra, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter den mundtlige forhandling den 12. november 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. april 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 19. marts 1986, indgået til Domstolens Justitskontor den 26. marts s.å., har pretura di Milano i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Traktatens artikler 30 og 36 for at kunne tage stilling til, om italienske bestemmelser, hvorefter det er forbudt at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, er forenelige med fællesskabsretten.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag mod en italiensk grossist, Zoni, der fra Tyskland har indført pastaprodukter, som var fremstillet af en blanding af blød og hård hvede. Zoni står ved pretura di Milano tiltalt for overtrædelse af artikel 29 i lov nr. 580 af 4. juli 1967 (GURI nr. 189 af 29.7.1967) om fremstilling af og handel med pastaprodukter (herefter benævnt »lov om pastaprodukter«).

3 I henhold til artikel 29 i loven om pastaprodukter må der udelukkende anvendes hård hvede ved industriel fremstilling af tørrede pastaprodukter, som kan opbevares en vis tid inden de forbruges. Ifølge samme lovs artikel 33 og artikel 50, stk. 1, er det dog tilladt at anvende blød hvede, såvel ved håndværksmæssig fremstilling af friske pastaprodukter bestemt til umiddelbart forbrug, som ved fremstilling af pastaprodukter bestemt til eksport.

4 I henhold til lovens artikel 36, stk. 1, er det forbudt at sælge pastaprodukter i Italien, som ikke har de i loven definerede karakteristika, det vil blandt andet sige tørrede pastaprodukter fremstillet på grundlag af blød hvede eller en blanding af blød og hård hvede. I lovens artikel 50, stk. 2, understreges det, at forbudet også omfatter indførte pastaprodukter.

5 Den italienske regering har anført, at to hensyn har ført lovgiver til at forpligte producenter af pastaprodukter til udelukkende at anvende hård hvede. For det første har lovgiver ønsket at sikre pastaprodukternes kvalitet, idet de tåler kogning langt bedre, såfremt de udelukkende er fremstillet af hård hvede. For det andet har lovgiver ønsket at fremme dyrkningen af hård hvede, idet producenter af hård hvede ikke inden for Fællesskabet har store muligheder for at afsætte deres produktion til andre formål end fremstilling af pastaprodukter og ikke i de dele af Syditalien, hvor de har hjemsted, reelt kan skifte til andre afgrøder.

6 Zoni har til sit forsvar anført, at anvendelsen af artikel 29 i loven om pastaprodukter på indførte pastaprodukter er uforenelig med EØF-Traktatens artikel 30. På baggrund heraf har den nationale ret ved kendelse af 19. marts 1986 anmodet Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EØF-Traktatens artikler 30 og 36 fortolkes således, at en medlemsstat lovligt kan bestemme, at der til fremstilling af tørrede pastaprodukter, som er bestemt til afsætning inden for medlemsstatens eget område, udelukkende må anvendes hård hvede, såfremt det fastslås og godtgøres, at forpligtelsen hertil:

1) udelukkende er indført for at sikre en højere kvalitet af pastaprodukter, der alene fremstilles af hård hvede;

2) ikke indebærer forskelsbehandling af ensartede produkter, der hidrører fra andre medlemsstater, samt af fabrikanter inden for Fællesskabet, der fremstiller de samme produkter, når der gælder de samme begrænsninger som for medlemsstatens egne virksomheder;

3) ikke er indført for at beskytte indenlandske varer til skade for varer med de samme egenskaber fra andre medlemsstater?«.

7 Vedførende hovedsagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, som er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Med spørgsmålet ønsker den nationale retsinstans i det væsentlige oplyst, om det er foreneligt med Traktatens artikler 30 og 36, at det i den italienske lov om pastaprodukter indeholdte forbud mod salg af pastaprodukter, fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, også omfatter indførte varer.

a) Foreligger der en hindring for de frie varebevægelser?

9 Det bemærkes, at i henhold til Domstolens første praksis (navnlig dommen af 11. juli 1974, Procureur du Roi mod Dassonville, 8/74, Sml. s. 837), omfatter det i Traktatens artikel 30 fastsatte forbud mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet«.

10 Det fremgår desuden af Domstolens første praksis (navnlig dom af 20. februar 1979, Rewe-Zentral AG, 120/78, Sml. s. 649), at såfremt der ikke findes fælles regler, må hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale bestemmelser vedrørende sammensætningen af de pågældende produkter, accepteres i det omfang, hvori de nævnte nationale bestemmelser, der skal gælde uden forskel for indenlandske og indførte produkter, er uomgængeligt

nødvendige ud fra f. eks. forbrugerbeskyttelseshensyn eller hensynet til god handelsskik. Domstolen har imidlertid understreget, at sådanne bestemmelser skal stå i et rimeligt forhold til de tilstræbte mål, og at en medlemsstat har pligt til at anvende mindre indgribende midler, såfremt der herved kan nås de samme mål.

11 Det må herefter fastslås, at et forbud mod at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede er en hindring for indførsel af pastaprodukter, der i andre medlemsstater lovligt er fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede. Det må derfor undersøges, om en sådan hindring kan være begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, jfr. Traktatens artikel 36, eller i andre tvingende hensyn som de ovenfor nævnte.

b) Kan hindringen begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed?

12 Den italienske regering har henledt Domstolens opmærksomhed på problemet vedrørende kemiske tilsætningsstoffer og farvestoffer, som ofte anvendes for at give pastaprodukter, som er fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, de organoleptiske kendetegn, bl. a. den ravgule farve, som af naturen kun findes hos pastaprodukter, der udelukkende fremstilles af hård hvede. Efter regeringens opfattelse kan indtagelse i større mængder af sådanne kemiske tilsætningsstoffer og farvestoffer have skadelige virkninger for menneskers sundhed.

13 Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har den italienske regering imidlertid indrømmet, at den ikke råder over oplysninger, hvorefter det må antages, at pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede nødvendigvis indeholder kemiske tilsætningsstoffer eller farvestoffer.

14 Et generelt forbud mod salg af indførte pastaprodukter, som er fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, findes herefter under alle omstændigheder at være i strid med proportionalitetsprincippet og ikke begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed som omhandlet i Traktatens artikel 36.

c) Kan den pågældende hindring begrundes i bestemte tvingende hensyn?

15 Det er under sagen gjort gældende, at et forbud mod at sælge pastaprodukter, som er fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, er nødvendigt ud fra forbrugerbeskyttelseshensyn, ud fra hensynet til god handelsskik og endelig for at sikre den fulde virkning af den fælles markedsordning for korn.

16 Det første argument, hvorefter formålet med loven om pastaprodukter er at beskytte forbrugerne, idet den skal garantere, at pastaprodukter, et italiensk produkt med en årelang tradition, er af høj kvalitet, kan ikke lægges til grund. Vel er det lovligt at give de forbrugere, for hvem pastaprodukter fremstillet udelukkende af hård hvede, besidder særlige egenskaber, mulighed for at træffe deres valg under hensyn hertil. Som Domstolen allerede har understreget (domme af 9. december 1981, Kommissionen mod Italien, 193/80, Sml. s. 3019, og af 12. marts 1987, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, sag 178/84, Sml. s. 1227), kan en sådan valgmulighed sikres ved hjælp af andre midler, som ikke hindrer importen af produkter, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, f. eks. »ved krav om en passende etikettering, der angiver arten af det solgte produkt«.

17 Det bemærkes endvidere, at den italienske lovgiver ikke alene kan fastsætte, at produktets ingredienser skal angives, jfr. Rådets direktiv om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler (EFT L 33 af 8.2.1979, s. 1), men at intet desuden er til hinder for, at betegnelsen »pastaprodukter fremstillet af gryn af hård hvede« udelukkende må anvendes med hensyn til pastaprodukter, der er fremstillet af hård hvede.

18 Da pastaprodukter er produkter, der også serveres på restauranter, bemærkes, at der kan fastsættes en ordning om vejledning af forbrugeren med hensyn til, hvilke former for pastaprodukter der tilbydes.

19 Det er gjort gældende, at en passende etikettering med hensyn til arten af det solgte produkt ikke vil være tilstrækkelig til, at de italienske forbrugere er opmærksomme nok med hensyn til, hvilke pastaprodukter de køber, idet »pasta« for en italiener er et produkt, der udelukkende er fremstillet af hård hvede.

20 Dette argument kan ikke lægges til grund. For det første anvendes der i italiensk lov, således som det fremgår af artiklerne 33 og 50 i loven om pastaprodukter, netop betegnelsen »pastaprodukter« som betegnelse for produkter, der fremstilles af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, dvs. friske pastaprodukter og pastaprodukter bestemt til eksport. For det andet er det i artikel 29 fastsat, hvad der skal forstås ved »pastaprodukter af gryn af hård hvede«. I italiensk lov er der således anvendt ordene »gryn af hård hvede« for at angive en type pastaprodukter, hvilket beviser, at ordet »pastaprodukter« i sig selv er en artsbetegnelse, og på ingen måde forudsætter, at der kun er anvendt hård hvede ved fremstillingen af sådanne pastaprodukter.

21 Det er dernæst gjort gældende, at for pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede vil en liste over bestanddelene ikke tilgodese hensynet til god handelsskik. Med den nuværende analyseteknik kan det ikke kontrolleres, om sådanne angivelser er korrekte, og producenterne af pastaprodukter vil derfor kunne angive, at pastaprodukterne har et højere indhold af hård hvede, end hvad der faktisk er tilfældet. Da prisen for hård hvede er højere end for blød hvede, ville producenterne derved lade forbrugerne betale en højere pris end den, der vil være rimelig, når henses til det konkrete indhold af hård hvede. Herefter vil kun et forbud mod at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede kunne forebygge en sådan svigagtig adfærd.

22 Heller ikke dette argument kan lægges til grund, allerede fordi den italienske regering under alle omstændigheder råder over et mindre indgribende middel til at sikre hensynet til god handelsskik. Hvis den således forbeholder betegnelsen »pastaprodukter fremstillet af gryn af hård hvede« for pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af hård hvede, giver den de italienske forbrugere mulighed for at vælge det produkt, de er vant til, samt en garanti for, at prisforskellen også svarer til en kvalitetsforskel.

23 For det tredje er det gjort gældende, at loven om pastaprodukter sikrer landbrugerne afsætning af deres produktion og således supplerer den fælles landbrugspolitik inden for kornsektoren, som har til formål dels at sikre de landbrugere, der dyrker hård hvede, en vis indkomst, fordi den interventionspris, der er fastsat for hård hvede, er langt højere end interventionsprisen for blød hvede, dels at de direkte får udbetalt produktionsstøtte og derved tilskyndes til at dyrke hård hvede. En ændring af loven om pastaprodukter ville bevirke, at italienske producenter af

pastaprodukter anvendte blød hvede ved fremstillingen af pastaprodukter bestemt til det italienske marked. Hård hvede ville derved gradvis miste afsætningsmuligheder; herved ville der opstå produktionsoverskud, som indebærer yderligere interventionsopkøb, hvilket belaster Fællesskabets budget.

24 Den italienske regering har desuden gjort gældende, at uden en sådan sikker afsætningsmulighed vil der ikke længere blive dyrket hård hvede i de områder af Syditalien, hvor den pågældende afgrøde nu dyrkes. Landbrugerne ville derved opgive at dyrke jorden, idet mulighederne for omstilling er minimale, hvilket vil medføre en afvandring fra områderne med de dermed forbundne alvorlige sociale og miljømæssige følger.

25 Hertil bemærkes først, at det spørgsmål, der er omtvistet, er den omstændighed, at loven om pastaprodukter også omfatter indførte produkter, og at det ikke ifølge fællesskabsretten kan kræves, at lovgiver ændrer loven, for så vidt angår italienske producenter af pastaprodukter.

26 Endvidere bemærkes, således som det følger af Domstolens dom af 23. februar 1988 (Kommissionen mod Den Franske Republik, 216/84, Sml. s. 793), at når Fællesskabet har indført en fælles markedsordning i en bestemt sektor, er medlemsstaterne forpligtet til at afholde sig fra enhver ensidig foranstaltning, uanset om den måtte fremme Fællesskabets politik. Det tilkommer altså Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på problemet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

27 Endelig bemærkes, at udviklingen på eksportmarkederne viser, at konkurrencen på kvalitet er i hård hvedes favør. Således fremgår det af de statistiske oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at markedsandelen for pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af hård hvede, er stadigt stigende i andre medlemsstater, hvor de allerede er udsat for konkurrence fra pastaprodukter, der er fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede. Den frygt, den italienske regering nærer for, at dyrkningen af hård hvede vil ophøre, findes derfor at være ubegrundet.

28 Det af den nationale retsinstans forlagte spørgsmål vil herefter være at besvare med, at det er uforeneligt med Traktatens artikler 30 og 36, at det i den italienske lov om pastaprodukter indeholdte forbud mod at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede også omfatter indførte produkter.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den franske og den nederlandske regering, samt af Kommissionen, der alle har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af pretura di Milano ved dom af 19. marts 1986, for ret:

Det er uforeneligt med Traktatens artikler 30 og 36, at det i den italienske lov om pastaprodukter indeholdte forbud mod at sælge pastaprodukter fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede også omfatter indførte produkter.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident