en særlig betegnelse, der alene kan anvendes på pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af hård hvede. De samme betragtninger gør sig gældende vedrørende hensynet til god handelsskik.

Den nævnte hindring kan heller ikke begrundes i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, når der ikke foreligger oplysninger, hvorefter det må antages, at pastaprodukter fremstillet af blød hvede indeholder kemiske tilsætningsstoffer eller farvestoffer. Et sådant generelt markedsføringsforbud er under alle omstændigheder i strid med proportionalitetsprincippet.

2. 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. Såfremt der opstår afsætningsproblemer for et produkt, der er omfattet af en sådan fælles markedsordning, hvilket ikke kan antages, når det af statistiske oplysninger fremgår, at konkurrencen på kvalitet er i det pågældende produkts favør, tilkommer det derfor Fællesskabet og ikke en medlemsstat at søge en løsning på problemet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

RETSMØDERAPPORT
i sag 90/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Sagens behandling ved den nationale retsinstans*

Zoni, en italiensk grossist, havde indført pastaprodukter med oprindelse i Forbundsrepublikken Tyskland, der var fremstillet af en blanding af hård hvede og blød hvede. En detailhandler, som disse pastaprodukter var blevet leveret til, bad myndighederne om at undersøge, om disse var fremstillet i overensstemmelse med de gældende italienske bestemmelser.

Zoni blev derefter under straffesag 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«) og af artikel 5, litra a), i lov nr. 283 af 30. april 1962 (GURI nr. 139 af 4.6.1962) om ændring af sundhedsbestemmelserne for produktion og

* Processprog: Italiensk.

salg af føde- og drikkevarer (herefter benævnt »den almindelige lov om fødevarer«).

I artikel 29 i lov om pastaprodukter bestemmes, at der udelukkende må anvendes hård hvede til fremstilling af pastaprodukter.

Ifølge artikel 5, litra a), i den almindelige lov om fødevarer er det forbudt at anvende blandinger af bestanddele af ringere kvalitet end fastsat i loven.

En række italienske virksomheder, der fremstiller pastaprodukter (ialt 9 — herefter benævnt »Agnesi m. fl.«), sammenslutninger, som disse er medlemmer af (herunder en international sammenslutning — i det følgende benævnt »Unipi m. fl.«) og landbrugssammenslutningerne (på vegne af producenterne af hård hvede — herefter benævnt »CNCD m. fl.«) er indtrådt i straffesagen som civile parter.

Zoni har til sit forsvar anført, at de italienske regler er i strid med EØF-Traktatens artikel 30, og at de derfor ikke kan anvendes i den mod ham anlagte sag. Den forelæggende ret har på baggrund heraf ved kendelse af 19. marts 1986 anmodet Domstolen om at afgøre følgende 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 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?«

B — *De i sagen omhandlede retsregler: den italienske lovgivning og fællesskabsretten*

1. *Den italienske lov om pastaprodukter: dens indhold og målsætning*

a) Lovens indhold

I Italien gjaldt indtil den 4. juli 1967 lov nr. 874 af 22. juni 1933. Denne lov indeholdt kun en bestemmelse om varebetegnelse. Ifølge den måtte der kun anvendes mel af hård eller blød hvede til fremstilling af pastaprodukter.

Denne lov er blevet afløst af lov nr. 580 om pastaprodukter, som fremkom efter initiativ i parlamentet, der er kendt under navnet »Bartole-lovforslaget«.

Sidstnævnte lov indeholder regler om både fremstilling af og handel med pastaprodukter. Visse af lovens bestemmelser om handel vedrører pastaprodukternes benævnelser, mens andre handler om etikettering på pastaprodukternes emballage.

Endvidere er det i artikel 36, stk. 1, i loven om pastaprodukter bestemt, at »salg eller besiddelse med henblik på salg af pastaprodukter med andre egenskaber end de i denne lov beskrevne er forbudt«. I artikel 50, stk. 2, i samme lov bestemmes, at »indførsel af... pastaprodukter med andre egenskaber end de i denne lovs bestemmelser foreskrevne... er forbudt«.

— Bestemmelser om fremstilling af pastaprodukter

I loven om pastaprodukter sondres der mellem industriel fremstilling af tørrede pastaprodukter, der er bestemt til at opbevares, og håndværksmæssig fremstilling af friske (fugtige) pastaprodukter, der er bestemt til forbrug straks.

Af bestemmelserne i lovens artikel 29, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 28, fremgår, at der ved fremstillingen af tørrede pastaprodukter udelukkende må anvendes gryn af hård hvede.

Ifølge lovens artikel 28 forstås ved »'pasta di semola di grano duro' (pastaprodukter fremstillet af gryn af hård hvede) og 'pasta di semolato di grano duro' (pastaprodukter fremstillet af fine gryn af hård hvede) varer fremstillet ved strækning, valsning og tørring af dej, der i hvert enkelt tilfælde udelukkende er fremstillet a) med gryn af hård hvede og vand, b) med fine gryn af hård hvede og vand«.

I lovens artikel 29 er det bestemt, at fremstilling af pastaprodukter, der er bestemt til at bringes i handelen, kun er tilladt for så vidt angår pastatyper med følgende egenskaber:

Type og betegnelse	Maksimalt vandindhold (procent)	I % af tørstof					Surhedsgrad (1)
		Uorganiske bestanddele		Cellulose		Kvælstofbestanddele (kvælstof × 5,7 min.)	
		Min.	Max.	Min.	Max.		
Pastaprod. af gryn af hård hvede	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pastaprod. af fine gryn af hård hvede	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Surhedsgrad forstået som antal kubikcentimeter af den normale alkaliopløsning, der er nødvendig til at neutralisere 100 gram tørstof.

Pastaprodukter vil kun få det i artikel 29 foreskrevne maksimale indhold af uorganiske bestanddele, såfremt de udelukkende fremstilles af hård hvede, der indeholder flere uorganiske bestanddele end blød hvede.

Fra påbudet om anvendelse udelukkende af hård hvede i pastafremstillingen gælder to undtagelser.

I artikel 33 siges det, at der er tilladt at fremstille friske pastaprodukter og til herved at anvende blød hvede.

I lovens artikel 50, stk. 1, hedder det: »Fremstilling af... pastaprodukter med andre egenskaber end de i bestemmelserne i nærværende lov foreskrevne kan ske, såfremt der er tale om varer bestemt til eksport, der ikke er sundhedsfarlige, efter meddelelse af særlig tilladelse i henhold til administrativt fastsatte bestemmelser«.

— Bestemmelser om betegnelse af pastaprodukter

Ifølge artikel 28 i loven om pastaprodukter er det kun pastaprodukter, der udelukkende er fremstillet af gryn af hård hvede og vand, der må betegnes »pastaprodukter af gryn af hård hvede«. Af den ovenfor nævnte artikel 29 fremgår, at sådanne pastaprodukter skal forsynes med denne betegnelse.

— Bestemmelser om etikettering af pastaprodukter

I artikel 35 i loven om pastaprodukter hedder det, at producentens navn eller firmanavn, hjemsted, produktionsstedet og pastaprodukternes betegnelse og type samt nettovægt skal være angivet på italiensk på indpakningen.

b) Lovens målsætning

Af referatet af forhandlingerne i kamrene fremgår, at loven om pastaprodukter blev vedtaget på grundlag af to slags overvejelser.

Formålet med den nye lovgivning var for det første at skaffe sikkerhed for pastaprodukters kvalitet. Pastaprodukter, der udelukkende indeholder hård hvede, er bl. a. langt mere kogefaste.

For det andet var det hensigten at tilskynde til dyrkning af hård hvede. Producenterne af hård hvede kan udelukkende afsætte denne på pastamarkedet i Fællesskabet, og de har reelt ingen mulighed for at omlægge produktionen til andre varer i de sydligt beliggende områder i Fællesskabet, hvor de hører hjemme. På baggrund heraf ønskede lovgiver at sikre dem det nævnte eneste marked, idet producenterne af pastaprodukter blev pålagt en pligt til udelukkende at anvende hård hvede.

2. *Den almindelige lov om fødevarer*

Artikel 5, litra a), i lov nr. 283 af 30. april 1962 (GURI nr. 139 af 4.6.1962) om æn-

dring af sundhedsbestemmelserne for produktion og salg af føde- og drikkevarer (herefter benævnt »den almindelige fødevarelov«) er det forbudt »ved fremstilling af levnedsmidler at anvende... fødevarer..., der er iblandet varer af ringere kvalitet eller varer, der på en eller anden måde er således behandlet, at deres naturlige sammensætning ændres...«.

Forholdet mellem loven om pastaprodukter og den almindelige fødevarelov er som beskrevet i det følgende.

Udover forbudet mod at behandle pastaprodukter med kemiske substanser eller andre tilsætningsstoffer, indeholder artikel 34 i loven om pastaprodukter en bestemmelse, hvorefter sundhedsministerens beføjelser i henhold til den almindelige lov om fødevarer forbeholdes, dvs. beføjelserne til på visse betingelser at tillade anvendelse af kemiske farve- eller tilsætningsstoffer [jfr. sidstnævnte lov, artikel 5, litra f) og litra g)].

Herudover er det artikel 8, stk. 1, i det i henhold til loven om pastaprodukter udstedte ministerialdekret bestemt, at næringsstoffer, der anvendes ved fremstillingen af specielle tørre pastaprodukter og friske pastaprodukter, skal opfylde de gældende renheds- og sundhedsbestemmelser, herunder navnlig artikel 5 i den almindelige fødevarelov.

3. *Direktiv 79/112*

Rådet vedtog den 18. december 1978 et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler (EFT 1979, L 33, s. 1). I direktivets artikel 6, stk. 5, litra a), hedder det: »Ingredienslisten består i en opregning af samtlige ingredienser i levnedsmidlet efter aftagende vægt henført til fremstillingstidspunktet«.

Anvendelsen af denne bestemmelse på blandede pastaprodukter med f. eks. et indhold — som det er tilfældet i nærværende sag — af 60% blød hvede og 40% hård hvede indebærer, at først den bløde hvede og dernæst den hårde hvede skal angives uden tilføjelser i øvrigt vedrørende blandingsforholdet.

Direktiv 79/112 blev gennemført i Italien ved dekret nr. 322 af 18. maj 1982 fra Republikkens præsident.

4. *Den fælles markedsordning i kornsektoren*

Loven om pastaprodukter har for så vidt som det er meningen med den at tilskynde til produktion af hård hvede, et formål, som også har været tilstræbt af Fællesskabet fra 1967 inden for rammerne af den fælles markedsordning i kornsektoren.

Fællesskabsaktionen er toleddet: Dels fastsættes der en interventionspris for hård hvede, der er klart højere end for blød hvede, og dels ydes der direkte støtte til produktionen af hård hvede (jfr. artikel 10 i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967, EFT 1967, s. 29, samt artikel 10 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975, EFT 1975, L 281, s. 1).

Produktionen af hård hvede er fra 1967 steget støt i Italien ligesom i Frankrig og Grækenland, og den har endog bredt sig nordpå, navnlig i Tyskland, Danmark og

Det Forenede Kongerige. Produktionen i Italien andrager ca. 3/4 af produktionen i Fællesskabet.

Fra 1976 har Fællesskabet på baggrund af denne udvikling begrænset betingelserne for ydelse af støtte. Dels er støtten blevet fastsat efter det opdyrkede areal i stedet for som tidligere efter den producerede mængde. Dels er der blevet skabt en mulighed for at begrænse støtten til bestemte regioner. Endelig er støtten blevet forbeholdt hård hvede med kvalitative og teknologiske kendetegn, der skal fastlægges (jfr. artikel 5 i Rådets forordning nr. 1143/76 af 17. maj 1976, EFT 1976, L 130, s. 1).

De kvalitative og teknologiske egenskaber skal navnlig sikre, at hård hvede er egnet til anvendelse i møllerier og til fremstilling af pastaprodukter (jfr. artikel 3 i Rådets forordning nr. 3103/76 af 16. december 1976, EFT 1976, L 351, s. 1). Kommissionen har i en forordning til gennemførelse heraf bestemt, at hård hvede skal have... egenskaber »der godtgør, at den dej, som fremkommer ved forarbejdningen, ikke er klæbrig på bagetidspunktet« (jfr. artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2835/77 af 19. december 1977, EFT 1977, L 327, s. 9).

Med hensyn til de områder, der kan modtage støtte, bestemmes det herefter i grundforordningen, at støtte kun kan ydes i de områder i Fællesskabet, hvor dyrkning af hård hvede spiller en betydelig og traditionel rolle i landbrugsproduktionen (jfr. artikel 1 i Rådets forordning nr. 1451/82 af 18. maj 1982, EFT 1982, L 164, s. 1).

Produktionen i Fællesskabet af hård hvede er ikke desto mindre fortsat steget. Der er i dag endog ikke længere nogen afsætningsmuligheder for hele produktionen på Fællesskabets marked. Fællesskabet påtænker på baggrund heraf at tilpasse sin politik i denne sektor. Det er navnlig hensigten at sænke interventionsprisen for hård hvede og lægge den så tæt som muligt på interventionsprisen på blød hvede.

Når der i øvrigt for tiden gennem Fællesskabets interventionsorganer opkøbes betydelige mængder hård hvede, er forklaringen herpå ikke blot den den øgede produktion i Fællesskabet men også indførslen af hård hvede hidrørende fra Nordamerika.

II — Skriflige indlæg til Domstolen

Følgende har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen: Zoni, Agnesi m. fl., Unipi m. fl., CNCD m. fl., der er indtrådt som civile parter i hovedsagen, den *italienske, franske* og *nederlandske regering* og *Kommissionen.* CNCD m. fl. har i hovedsagen henholdt sig til de af Unipi m. fl. indgivne indlæg, idet de har begrænset deres indlæg til spørgsmålets »landbrugsmæssige« aspekter.

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en indførselsrestriktion i den i EØF-Traktatens artikel 30 forudsatte betydning*

Zoni har gjort gældende, at den italienske lov er forskelsbehandlende, idet der er tale om et forbud mod indførsel af pastaprodukter med indhold af blød hvede, mens de italienske eksportører samtidig har mulighed for at anvende blød hvede til fremstilling af pastaprodukter til eksport.

Nævnte lovs formål er desuden ifølge Zoni at beskytte fremstillingen af italiensk hård hvede.

Agnesi m. fl. har anført, at bestemmelserne i EØF-artiklens 30 må ses i sammenhæng med bestemmelserne i samme Traktats artikel 36. Restriktioner, der er begrundet i et af den i sidstnævnte artikel opregnede hensyn, er kun retsstridige, såfremt de skal dække over interesser, der er uforenelige med de frihedsgrundsætninger, der er fastsat i Traktaten (jfr. artikel 36, 2. pkt.).

Om noget sådant er der ikke tale om i den foreliggende sag. Den italienske lov skaber ingen forskelsbehandling af udenlandske varer i forhold til italienske varer. Den har i øvrigt ikke noget protektionistisk formål, der er i strid med EF-Traktatens grundprincipper.

Ifølge *Unipi m. fl* må Domstolens dom af 20. februar 1979 i »Cassis de Dijon«-sagen (Rewe-Zentral AG, 120/78, Sml. s. 649) fortolkes således, at en foranstaltning, der anvendes uden forskel, må vurderes ikke blot ud fra en snæver fortolkning af de i artikel 36 i Traktaten angivne hensyn, men også på grundlag af bredere kriterier som f. eks. »tvingende hensyn« og »almennyttige grunde«.

Den her omhandlede italienske lov anvendes virkelig uden forskel på indenlandske og indførte varer. Såfremt loven havde indeholdt et påbud alene til de italienske erhvervsdrivende om udelukkende i Italien at fremstille og sælge pastaprodukter af hård hvede, ville disse erhvervsdrivende straks have gjort gældende, at loven var forfatningsstridig, idet den ville være en tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling ifølge artikel 3 i den italienske forfatning. Loven kommer ikke til at virke diskriminerende, fordi det efter den er tilladt at anvende blød hvede til fremstilling af pastaprodukter til eksport. En eventuel forskelsbehandling ville, såfremt den virkelig forelå, følge af en uoverensstemmelse mellem de forskellige medlemsstaters lovgivning. Den italienske lov er ikke i sig selv diskriminerende. Men en behandlings karakter af forskelsbehandling vil, når henses til anvendelsen af Traktatens artikel 30, kun kunne fastslås i forbindelse med lovgivningen i den stat, hvor afsætningen sker, jfr. Domstolens udtrykkelige udtalelse herom i dommen af 20. april 1983 (Schutzverband, 59/82, Sml. s. 1217).

Lovgiver har ikke haft til hensigt at beskytte de italienske producenter af pastaprodukter mod udenlandske konkurrenter, for der var i 1967 ingen eksport af pastaprodukter til Italien. Loven har faktisk først og fremmest ramt de italienske producenter af pastaprodukter, der dengang brugte blød hvede.

Lovgiver har heller ikke villet beskytte de italienske producenter af hård hvede mod udenlandske producenter af blød hvede. Hvis der er givet de førstnævnte en fordel, er det navnlig sket på bekostning af de af deres landsmænd, der producerer blød hvede. Disse sidste var i øvrigt i flertal den gang.

Den *italienske regering* har under påberåbelse af de samme grunde gjort gældende, at det ikke har været hensigten med loven om pastaprodukter at beskytte de italienske producenter af pastaprodukter eller de italienske producenter af hård hvede.

Den har her ud over gjort gældende, at loven ikke er forskelsbehandlende. Den har i så henseende peget på, at formålet med at tillade, at der anvendes blød hvede til fremstilling af pastaprodukter til eksport, alene er også at give de italienske producenter en produktionsmulighed, der står åben for alle producenter, der er hjemmehørende i lande, hvor det ikke er påbudt udelukkende at an-

vende hård hvede. Hermed tager lovgivningen sigte på at undgå enhver forskelsbehandling af de italienske producenter i forhold til disse udenlandske producenter.

Den *franske regering* har anført, at den italienske lov uden forskel finder anvendelse på indenlandske og indførte produkter, og at »Cassis de Dijon«-dommen, og i forlængelse heraf, »irske souvenirs«-dommen af 17. juni 1981 (Kommissionen mod Irland, 113/80, Sml. s. 1625, 1637) derfor finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

Den *nederlandske regering* har anført, at der ikke i den omstændighed, at den omtvistede lov gælder uden forskel for indenlandske og udenlandske varer, kan hentes et afgørende argument for at betragte loven som fællesskabsretsmæssig. I »Cassis de Dijon«-dommen er det fastslået, at undtagelser fra forbudsreglen i EF-Traktatens artikel 30 kun kan ske, hvor det er uomgængeligt nødvendigt af hensyn til almenvellet.

Den nederlandske regering har for så vidt angår den omstændighed, at der ikke — som nævnt af pretura di Milano — ved loven foreligger noget protektionistisk formål anført, at det ikke er lovgivers vilje på tidspunktet for lovens vedtagelse, der er afgørende, men derimod reglernes virkninger og navnlig eventuelle af lovens iværksættelse skabte hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet.

Kommissionen har på sin side anført, at spørgsmålet om den italienske lovs fællesskabsretsmæssighed melder sig på samme måde som i »Cassis de Dijon«-dommen. Af denne dom fremgår det, at en foranstaltning også uden at være udtryk for forskelsbehandling kan være i strid med Traktatens artikel 30 i det omfang, den hæmmer samhandelen mellem medlemsstater, uden at dette er begrundet i uomgængeligt tvingende hensyn.

Kommissionen har vedrørende den af pretura di Milano omtalte omstændighed, at loven ikke har et protektionistisk formål udtalt, at det er uden betydning, at lovgiver ikke har haft til hensigt at beskytte den indenlandske vare mod konkurrence fra varer med de samme egenskaber hidrørende fra de øvrige medlemsstater. Det afgørende er, om loven virker protektionistisk og begunstiger »det traditionelle indenlandske produkt«, jfr. Domstolens dom af 13. marts 1984 (Prantl, 16/83, Sml. s. 1299) mod konkurrence fra varer hidrørende fra de øvrige medlemsstater. I det foreliggende tilfælde har loven imidlertid beskyttelsesvirkninger som nævnt. For den begunstigede dels omsætningen af typisk italiensk producerede pastaprodukter, det vil sige pastaprodukter, der udelukkende indeholder hård hvede, dels anvendelsen af hård hvede, der typisk vil være produceret i Italien. Med loven stilles altså udenlandsk fremstillede pastaprodukter, der normalt indeholder blød hvede, og udenlandsk fremstillet blød hvede, ringere.

B — *»Tvingende hensyn«, jfr. »Cassis de Dijon«-dommen*

1. *Forbrugerbeskyttelse*

Zoni har anført, at de italienske forbrugeres interesser vil kunne tilgodeses ved en passende ordning for etikettering, hvorefter det tilstrækkeligt tydeligt skal angives, hvilke råvarer der er anvendt i pastaproduktionen.

Unipi m. fl. har erkendt, at argumentet om, at en passende etikettering udelukker enhver usikkerhed hos forbrugeren, umiddelbart virker overbevisende, men at det falder ved en nærmere efterprøvelse. De har fremført flere indvendinger og sammenfattende fastslået, at forbrugernes interesser alene kan

sikres ved at påbyde, at der i pastaproduktionen udelukkende anvendes hård hvede.

For det første vil, hvis loven om hård hvede ophæves, restauranterne være fristet til at producere pastaprodukter med blød hvede, eftersom denne er billigere, og til at udbyde dem til de samme priser, som de tager for pastaprodukter af hård hvede, der er af bedre kvalitet. Dette ville skabe forvirring hos forbrugerne og ville kunne ødelægge det image, italienske pastaprodukter, der traditionelt kun indeholder hård hvede, har. Og en passende etikettering vil ikke fjerne forvirringen hos alle de forbrugere, der køber pastaprodukter i de italienske restauranter, hvor det højest på menukortet oplyses, at de er »hjemmelavede« og ikke tørre industrielt fremstillede pastaprodukter.

De italienske forbrugere har desuden aldrig mødt etiketter, der udtrykkeligt stiller de to råvarer, blød hvede og hård hvede, der kan anvendes til fremstilling af pastaprodukter, op mod hinanden. Under disse omstændigheder vil en etiket med angivelse af pastaprodukter under henvisning til den anvendte råvare være stort set uden virkning. De italienske forbrugere er i alt fald så vant til pastaprodukter udelukkende med indhold af hård hvede, at de uden videre forbinder betegnelserne »pastaprodukter« eller »spaghetti« med et rent indhold af hård hvede uden nogensinde at se på etiketten.

Der vil endelig kunne ske det, at forbrugerne også på grundlag af en passende etikettering, vil blive vildledt med hensyn til, hvilken pris, der er »rimelig«. For det første vil det på analyseteknikkens nuværende udviklingstrin være umuligt at afgøre, hvor megen blød hvede blandede pastaprodukter nøjagtigt indeholder. For det andet er blød hvede langt billigere end hård hvede. Det vil derefter være let at føre forbrugeren bag lyset, således at han kommer til at betale en højere pris end rimeligt er når henses til, hvor meget hård hvede pastaprodukterne faktisk indeholder. Loven om pastaprodukter er det eneste middel til at sikre, at forbrugeren kommer til at betale en rimelig pris.

Unipi m. fl. har i øvrigt anført, at denne sidste indsigelse efter deres opfattelse på afgørende måde godtgør, at det er umuligt at fjerne årsagerne til uklarheden på pastamarkedet ved hjælp af en passende etiketteringsordning.

De afviser derfor anbringet vedrørende etikettering og gør her ud over gældende, at de moderne tørningsmetoder ganske vist inden længe vil kunne gøre pastaprodukter med indhold af blød hvede lige så kogefaste som andre pastaprodukter, men at de samtidig vil være med til at ødelægge pastaprodukternes smag. Alle de pastaprodukter, der herved bliver tale om, får en »færdiglavet« smag, der er tegn på dårlig kvalitet. Ved anvendelse udelukkende af hård hvede vil det være muligt at fremstille pastaprodukter, der er naturligt kogefaste, således at varmebehandlinger, der endeligt forringer pastaprodukternes beskaffenhed, undgås.

I øvrigt vil, når henses til, at disse tørringsmetoder først er blevet udviklet for nylig, indførte pastaprodukter med indhold af blød hvede, der er behandlet efter de metoder, ikke længere kunne anses for »traditionelt« fremstillet i oprindelsesmedlemsstaten, jfr. Domstolens dom af 26. november 1985 (Miro, 182/84, Sml. s. 3731).

Agnesi m. fl. har tilsluttet sig Unipi m. fl.'s synspunkt om, at en passende etikettering

ikke vil kunne fjerne enhver risiko for forveksling hos forbrugerne. De har i den forbindelse desuden henvist til den italienske forbrugers indstilling og til vildledningen af forbrugeren med hensyn til, hvilken pris der er rimelig.

De har desuden gjort gældende, at såfremt pastaprodukterne er fremstillet af en blanding og hård og blød hvede, kan det ikke med de i dag eksisterende analysemetoder fastslås, om ingredienslisten på etiketten indeholder en opregning af samtlige ingredienser efter aftagende vægt, jfr. artikel 6 i direktiv 79/112.

En tilladelse til salg af indførte pastaprodukter med indhold af blød hvede vil desuden kunne tilskynde nogle italienske producenter til at producere sådanne pastaprodukter i udlandet med henblik på en efterfølgende import til Italien, hvilket vil føre til en forringelse af italienske pastaprodukters image.

Den *italienske regering* har blot henvist til argumentationen vedrørende vildledning af forbrugerne med hensyn til, hvad der er en »rimelig« pris for pastaprodukter; loven om pastaprodukter er det eneste middel til at sikre, at den pris, forbrugeren betaler, lige netop er den rette i betragtning af produktets kvalitet.

Også den *franske regering* har henvist til dette sidste synspunkt samt til argumentationen vedrørende den italienske forbrugers holdning; markedsføring af pastaprodukter af blød hvede under betegnelsen »pastaprodukter« vil uundgåeligt virke vildledende på forbrugeren, der af denne betegnelse vil drage den slutning, at varen udelukkende indeholder hård hvede.

Den har desuden gjort gældende, at det ikke ved hjælp af de analysemetoder, man har i dag, ved en fremstilling af pastaprodukter af en blanding af hård hvede og blød hvede vil kunne fastslås, om ingredienserne på etiketteringen er opregnet efter aftagende vægt i overensstemmelse med bestemmelsen i artikel 6 i direktiv 79/112.

Den *nederlandske regering* har under henvisning til Domstolens dom af 7. februar 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Sml. s. 483, præmis 20) og Domstolens dom af 17. marts 1983 (De Kikvorsch, 94/82, Sml. s. 947, præmis 8) anført, at artikel 30 ikke er til hinder for, at der udstedes nationale regler, som har til formål at forbedre den indenlandske produktions kvalitet, dog under forudsætning af, at disse bestemmelser ikke udgør en hindring for de frie varebevægelser og gør det muligt for forbrugerne at købe varer, der er fremstillet på grundlag af en anden tradition.

Den nederlandske regering har vedrørende argumentationen om den italienske forbrugers holdning anført, at betegnelserne »pastaprodukter« eller »spaghetti« under alle omstændigheder i tidens løb er blevet generiske betegnelser, samt at det af Domstolens faste praksis fremgår, at det er i strid med EF-Traktatens artikel 30 at forbeholde en generisk betegnelse for en indenlandsk vare og dermed udelukke brugen af betegnelserne for andre varer, der er fremstillet i andre medlemsstater.

Den har dog fremført et forbehold. Det er dens opfattelse, at der vil kunne opstå situationer, hvor de omhandlede varer ikke længere kan betegnes som pastaprodukter, f. eks. fordi deres kornindhold er for lavt. Der må udfærdiges en regel om mindsteindhold, således at en vare, der ikke opfylder den, ikke kan henføres under en given betegnelse.

Også *Kommissionen* har henvist til »Jongeneel Kaas«-dommen, og bemærket, at medlemsstaterne, hvis der ikke findes fællesskabsretslige bestemmelser, kan lovgive om kvaliteten af den indenlandske produktion, såfremt der ved denne lovgivning ikke lægges hindringer i vejen for den fri bevægelighed for indførte varer.

Den har til synspunktet vedrørende den italienske forbrugers holdning i første række henvist til Domstolens dom af 9. december 1981, »eddike«, (Kommissionen mod Italien, 193/80, Sml. s. 3019, præmis 23), hvorefter man, når forbrugerne er vant til en bestemt varebetegnelse og fejlagtigt derfor antager, at der er tale om et særligt produkt, kan sikre forbrugerbeskyttelsen i så henseende ved at stille krav om en passende oplysning på emballagen om arten af det solgte produkt. Den har desuden anført, at den italienske forbruger allerede gennem betegnelsen har kendskab til sammensætningen af de pastaprodukter, der udbydes til salg, også uden at det er nødvendigt at undersøge ingrediensliste.

2. *God handelsskik*

Tilhængerne af loven om pastaprodukter gør alle som beskrevet i det foregående gældende, at forpligtelsen til kun at anvende hård hvede er det eneste middel til at sikre, at forbrugerne kommer til at betale den helt korrekte pris, når henses til varens kvalitet.

Kommissionen, der ikke har behandlet det spørgsmål, har på grundlag af Domstolens ovenfor nævnte dom (»Genever«) fastslået, at forpligtelsen til kun at anvende hård hvede tværtimod ikke kan være begrundet i et ufravigeligt krav til sikring af loyal handelsskik.

Den har anført, at pastaprodukter af hård hvede skal bære en betegnelse, der er særegen for den, og at de derfor allerede af den grund adskiller sig fra pastaprodukter med indhold af blød hvede. Domstolens praksis i »Genever«-dommen i en sag, hvor nederlandsk genever og belgisk genever ikke havde hver sin betegnelse, må derfor så meget mere finde anvendelse.

3. *Den offentlige sundhed*

Zoni har gjort gældende, at det er almindeligt kendt, at blød hvede er en lige så ren råvare som hård hvede, og at det aldrig hidtil er blevet hævdet, at blød hvede var sundhedsfarlig.

Unipi m. fl. har gjort gældende, at forpligtelsen til udelukkende at anvende hård hvede gør det muligt at undgå at anvende tilsætnings- og farvestoffer i pastaproduktionen. Dette er absolut nødvendigt for at give pastaprodukter med indhold af blød hvede den karakteristiske gyldne farve, som pastaprodukter af ren hård hvede har. Et af de farvestoffer, der i denne forbindelse bliver tale om, er tetrasin, der ved regelmæssig indtagelse og især navnlig ved et så stort pastaforbrug pr. indbygger, som man har i Italien, vil kunne være sundhedsfarligt.

Den *italienske regering* har tilsluttet sig denne argumentation og har endvidere fastslået, at indtagelse i større omfang af tilsætnings- og farvestoffer kan virke sundhedsskadeligt.

I øvrigt er det ikke muligt at give forbrugeren en passende oplysning, eftersom de omhandlede tilsætningsstoffer ikke er ingredienser af den art, der ifølge direktiv 79/112 skal angives på emballagen.

Den *franske regering* har anført, at kendere er enige om, at hård hvede er den eneste anvendelige råvare, hvis man vil producere pastaprodukter af kvalitet såvel smagsmæssigt som når det gælder farve og kogefasthed. Det er derfor heller ikke ved produktion af pastaprodukter af hård hvede som ved produktion af blød hvede nødvendigt at bruge fødevaretilsætningsstoffer som f. eks. farvestoffer, geleringsmidler, stabilisatorer eller emulgatorer.

Kommissionen har endvidere anført, at det for Pretore di Milano er godtgjort, at de i nærværende sag omhandlede indførte pastaprodukter absolut ikke er sundhedsfarlige.

4. *Beskyttelse af en landbrugssektor i overensstemmelse med den for denne sektor gældende fælles markedsordning*

Ifølge *CNCD m. fl.* har Kommissionen selv lige fra begyndelsen virket for en ordning inden for kornsektoren, hvorved »renhedsbegrebet« defineret som indholdet af hård hvede i pastaprodukter, ligesom i italiensk lovgivning har været det ledende princip. Den italienske lovgivning kan derfor ikke være en overtrædelse af EØF-Traktatens artikler 30 og 36. Et anbringende om denne lovgivnings traktatstridighed falder i øvrigt fuldstændig til jorden, når henses til bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, litra a), og udelukker enhver indgriben fra Fællesskabets side, der i overensstemmelse med nævnte artikel må tage hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«.

Den *italienske regering* har understreget, at den italienske lov om pastaprodukter har til formål at sætte gang i udviklingen af produktionen af hård hvede, og at loven således er et bidrag til gennemførelsen af en grundlæggende målsætning, som Fællesskabet selv er gået ind for med markedsordningen for korn. Med denne politik er der taget højde for de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder i Fællesskabet, jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, litra a), og den opfylder dermed en absolut nødvendig betingelse for Traktatens gennemførelse.

Loven om pastaprodukter er i øvrigt et middel, der er rimeligt i forhold til det tilsigtede mål. Det følger allerede af at loven opfylder et generelt, ufravigeligt krav, der er optaget i og blevet en uadskillig del af Fællesskabets retsorden. Man må desuden herved erindre sig, at dyrkning af hård hvede i de traditionelle produktionsområder kun i begrænset omfang som følge af klima og jordbundsforhold lader sig erstatte af andre afgrøder. Endelig må der henses til, at producenterne af pastaprodukter i de øvrige medlemsstater konkret ikke kommer ud for noget tab som følge af denne lov, eftersom der før og efter lovens vedtagelse næsten ikke har været nogen import af pastaprodukter til Italien.

Den *franske regering* har anført, at en ophævelse af loven om pastaprodukter vil rokke ved de resultater, der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik er nået vedrørende hård hvede. Fællesskabet har tilskyndet til produktion af hård hvede for at sikre producenterne en rimelig levestandard [jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra b)], og for at sikre pastaindustriens forsyninger i tilstrækkeligt omfang [jfr. EØF-Traktatens artikel 39, stk. 1, litra d)]. Den produktion, der bruger hård hvede som eneste råvare, er truet af konkurrencen fra blød hvede, og dermed er også udviklingen af produktionen af hård hvede, som Fællesskabet har tilskyndet til, bragt i fare.

Ifølge den *nederlandske regering* er det udelukket gennem en internretlig beskyttelsesforanstaltning at supplere den ordning, der er tilvejebragt gennem den fælles landbrugspolitik. Den har vedrørende den konkrete sag navnlig anført, at fællesskabsstøtten til hård hvede er begrundet i, at udbyttet pr. ha hård hvede er lavere end det udbytte, der opnås af de forskellige sorter blød hvede. Når denne svagere stilling i produktionsleddet først én gang er udlignet ved nævnte fællesskabsstøtte, kan der ikke gennemføres en national foranstaltning, der skal tilskynde til anvendelse af hård hvede på afsætningsstadiet.

De omtvistede italienske regler er i alt fald omfattet af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 2727/75, hvorefter anvendelse af kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt.

Kommissionen har understreget, at beskyttelse af en bestemt økonomisk sektor og herunder også en landbrugssektor ikke vil kunne udgøre et tvingende hensyn, der kan begrunde en fravigelse af det grundlæggende princip om frie varebevægelser, idet man herved netop principielt ville anerkende protektionisme. Den har desuden anført, at der i alt fald ikke længere kan træffes nationale beskyttelsesforanstaltninger, når der allerede gennem den fælles landbrugspolitik ydes en bestemt sektor beskyttelse.

Den har endelig anført, at det alene påhviler Fællesskabet at træffe passende foranstaltninger, såfremt en ophævelse af loven om pastaprodukter ville bringe den eneste afsætningsmulighed for hård hvede i fare og gøre det nødvendigt at foretage interventionsopkøb af øgede overskud af hård hvede.

III — Besvarelse af spørgsmål fra Domstolen

Den *italienske regering* har i en besvarelse af et spørgsmål fra Domstolen forklaret, at bestemmelsen om hård hvede som eneste råvare kun gælder for produktion af friske (fugtige) pastaprodukter, hvilket beror på tre forhold:

— denne produktions meget marginale omfang;

— hensyntagen til lokale sædvaner og traditioner, der går ud på at tilvirke specielle pastaprodukter ved at blande friske pastaprodukter med andre ingredienser som kød eller grønsager;

— det store antal forskellige produktionssteder, hvor der fremstilles friske pastaprodukter, gør det ikke muligt at gennemføre sundhedskontrol til konstatering af, om pastaprodukterne indeholder blød hvede.

Den italienske regering har i sin besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt pastaprodukter af blød hvede indeholder tilsætningsstoffer, hvis anvendelse er forbudt ifølge artikel 5, litra a), i den almindelige lov om fødevarer, oplyst, at den ganske vist i sine skriftlige indlæg har omtalt problemet vedrørende anvendelsen af tilsætningsstoffer i disse pastaprodukter med henblik på at give disse de smagsmæssige egenskaber, der er karakteristiske for pastaprodukter af hård hvede, men at den dog ikke dermed har villet hævde, at sådanne tilsætnings- eller farvestoffer forekommer i alle sådanne pastaprodukter. Den har indrømmet, at den ikke råder over beviser, der vil kunne støtte den påstand.

Den italienske regering har vedrørende formålet med loven om pastaprodukter og

navnlig det formål, der består i at tilskynde til dyrkning af hård hvede, anført, at den italienske produktion af hård hvede ville kunne være gået ned, såfremt der ikke ved denne lov var blevet pålagt producenterne af pastaprodukter en pligt til kun at anvende hård hvede. Den har i den forbindelse nævnt, at det ikke var svært at forudse en veritabel »invasion« af blød hvede til pastafremstilling, idet prisen på blød hvede er mærkbart lavere end prisen på hård hvede. *Kommissionen* har i sin besvarelse af et spørgsmål vedrørende grundene til, at de italienske producenter af pastaprodukter indfører hård hvede fra Nordamerika, selv om der er overskudsproduktion på Fællesskabets marked, uddybet oplysningerne i sine indlæg om, at disse indførsler først og fremmest skyldes den amerikanske hårde hvedes bedre kvalitet. Den har forklaret, at denne bedre kvalitet ikke så meget beror på de af denne hvede forarbejdede pastaprodukters ikke klæbende egenskaber ved kogning, men mere deres farve. De italienske producenter af pastaprodukter blander kun indenlandsk hård hvede med nordamerikansk hård hvede for at få pastaprodukter med visse ydre særegenheder (navnlig farve), som de italienske forbrugere ønsker, og som ikke kan opnås ved tilsætning af tilsætnings- og farvestoffer, hvis anvendelse ifølge loven er forbudt.

R. Joliet
Refererende dommer

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

(se sag 407/85, s. 4234, 4246)