ARREST VAN HET HOF
14 juli 1988 *

In zaak 90/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de pretore te Milaan (Italië) in de aldaar dienende strafzaak tegen

Zoni,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, ten einde uitspraak te kunnen doen over de verenigbaarheid met deze artikelen van sommige bepalingen van Italiaanse wet nr. 580 van 4 juli 1967 (GURI nr. 189 van 29.7.1967) inzake de vervaardiging van en de handel in deegwaren,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, kamerpresident waarnemend voor de president, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: B. Pastor, administrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— G. Zoni, vertegenwoordigd door A. Berini, advocaat te Milaan,

— Unipi en anderen, vertegenwoordigd door F. Capelli, advocaat te Milaan,

— Agnesi en anderen, vertegenwoordigd door G. Cimolino, advocaat te Milaan,

— CNCD en anderen, vertegenwoordigd door E. Romagnoli, advocaat te Rome,

* Procestaal: Italiaans.

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. De March en E. White, leden van haar juridische dienst,

— Italiaanse regering, vertegenwoordigd door haar gemachtigde L. Ferrari Bravo, hoofd van de Dienst diplomatieke geschillen, bijgestaan door I. Braguglia, avvocato dello stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

— Franse regering, vertegenwoordigd door haar gemachtigde G. Guillaume, bijgestaan door B. Botte,

— Nederlandse regering, vertegenwoordigd door haar gemachtigde M. Fierstra,

gezien het rapport ter terechtzitting, zoals aangevuld ten vervolge op de mondelinge behandeling op 12 november 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 april 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 19 maart 1986, ingekomen ter griffie van het Hof op 26 maart daaraanvolgend, heeft de pretore te Milaan krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag, ten einde uitspraak te kunnen doen over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een nationale regeling waarbij de verkoop wordt verboden van deegwaren die zijn vervaardigd op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte tarwe en harde tarwe.

2 Deze vraag is gerezen in het kader van een strafzaak tegen een Italiaanse groothandelaar, Zoni, die uit Duitsland deegwaren heeft ingevoerd die waren vervaardigd op basis van een mengsel van harde en zachte tarwe. In deze voor de pretore te Milaan dienende strafzaak wordt Zoni overtreding van artikel 29 van wet nr. 580 van 4 juli 1967 (GURI nr. 189 van 29.7.1967) inzake de vervaardiging van en de handel in deegwaren (hierna: Deegwarenwet) ten laste gelegd.

3 Blijkens artikel 29 van de Deegwarenwet mag voor de industriële produktie van droge deegwaren die, voordat zij worden geconsumeerd, nog een bepaalde tijd kunnen worden bewaard, uitsluitend harde tarwe worden gebruikt. Ingevolge de artikelen 33 en 50, eerste alinea, van die wet is evenwel het gebruik van zachte tarwe toegestaan voor de ambachtelijke vervaardiging van verse deegwaren die voor onmiddellijke consumptie zijn bestemd, alsmede voor de produktie van deegwaren die voor de uitvoer zijn bestemd.

4 Artikel 36, eerste alinea, van de Deegwarenwet verbiedt de verkoop in Italië van deegwaren met andere kenmerken dan die welke in die wet zijn omschreven; aldus wordt met name de verkoop verboden van droge deegwaren die uit zachte tarwe of een mengsel van zachte en harde tarwe zijn vervaardigd. In artikel 50, tweede alinea, wordt gepreciseerd dat dit verkoopverbod ook geldt voor ingevoerde deegwaren.

5 Zoals de Italiaanse regering heeft verklaard, heeft de wetgever zich door twee soorten overwegingen laten leiden, toen hij de producenten van deegwaren verplichtte uitsluitend harde tarwe te gebruiken. In de eerste plaats wilde hij de kwaliteit van de deegwaren waarborgen, omdat de uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren veel kookbestendiger zijn. In de tweede plaats wilde hij de ontwikkeling van de teelt van harde tarwe bevorderen, aangezien de telers ervan in de Gemeenschap nagenoeg geen andere afzetmarkt hebben dan de deegwarenmarkt, en zij in de regio's van de Mezzogiorno, waar zij zijn gevestigd, geen reële mogelijkheid hebben om op een andere teelt om te schakelen.

6 Zoni voerde te zijner verdediging aan, dat de toepassing van artikel 29 van de Deegwarenwet op ingevoerde deegwaren in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag. Bijgevolg heeft de nationale rechter de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een bij de wet van een Lid-Staat opgelegde verplichting om bij de vervaardiging van droge deegwaren die op het grondgebied van deze Lid-Staat in de handel zullen worden gebracht, uitsluitend harde tarwe te gebruiken, wettig is wanneer vaststaat dat deze verplichting:

1) enkel is opgelegd ter bescherming van de betere kwaliteit van uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren;

2) niet leidt tot discriminatie ten nadele van uit andere Lid-Staten afkomstige produkten met dezelfde kenmerken en evenmin ten opzichte van fabrikanten van deze produkten in de Gemeenschap, aangezien dezelfde beperkingen ook gelden voor nationale ondernemingen;

3) niet is ingevoerd om de nationale produktie te beschermen ten nadele van communautaire produkten met dezelfde kenmerken?"

7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten in het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hieronder slechts weergegeven, voor zover dit noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

8 In wezen wordt door de nationale rechter gevraagd of de uitbreiding van een verbod tot verkoop van op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren tot ingevoerde produkten, zoals voorzien in de Deegwarenwet, verenigbaar is met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

a) Het bestaan van een belemmering voor het vrije verkeer van goederen

9 Het is vaste rechtspraak van het Hof (in de eerste plaats het arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837), dat het in artikel 30 EEG-Verdrag neergelegde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen „iedere handelsregeling der Lid-staten (omvat), die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren".

10 Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof (zie in de eerste plaats het arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649), dat bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling belemmeringen van het vrije goederenverkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen inzake de samenstelling van produkten moeten worden aanvaard, voor zover deze nationale wettelijke regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en op ingevoerde produkten en zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende

vereisten, zoals de bescherming van de consumenten en de eerlijkheid der handelstransacties. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd, dat die wettelijke regelingen evenredig moeten zijn aan het beoogde doel, en dat wanneer een Lid-Staat over minder restrictieve middelen beschikt om hetzelfde doel te bereiken, hij verplicht is die te gebruiken.

11 Een verkoopverbod voor op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren vormt een belemmering voor de invoer van deegwaren die in andere Lid-Staten rechtmatig zijn vervaardigd op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe. Derhalve moet nog worden nagegaan of die belemmering kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag of door dwingende vereisten als hiervoor zijn genoemd.

b) De mogelijkheid om de hierbedoelde belemmering te rechtvaardigen uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid

12 De Italiaanse regering heeft de aandacht van het Hof gevestigd op het probleem van het gebruik van chemische additieven en kleurstoffen. Deze zouden vaak worden gebruikt om aan deegwaren die op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe zijn vervaardigd, de organoleptische kenmerken en meer bepaald de amberkleur te geven, die de uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren reeds van nature hebben. Een grote opname van deze chemische additieven en kleurstoffen zou schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de menselijke gezondheid.

13 In antwoord op een vraag van het Hof heeft de Italiaanse regering echter toegegeven dat zij niet over gegevens beschikt op grond waarvan zij kan stellen dat deegwaren die met zachte tarwe of met een mengsel van zachte en harde tarwe worden bereid, noodzakelijkerwijs chemische additieven of kleurstoffen bevatten.

14 Een algemeen verbod op het in de handel brengen van ingevoerde deegwaren die zijn vervaardigd op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe, schendt dus in elk geval het evenredigheidsbeginsel en is niet gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag.

c) De mogelijkheid om de hierbedoelde belemmering door bepaalde dwingende vereisten te rechtvaardigen

15 Er is gesteld dat een verbod op de verkoop van op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren noodzakelijk is om de consumenten te beschermen, de eerlijkheid der handelstransacties te waarborgen en ten slotte om de volle werking van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen te verzekeren.

16 Het eerste argument, dat de Deegwarenwet de consumenten beoogt te beschermen, omdat zij ten doel heeft de superieure kwaliteit van de deegwaren, een Italiaans produkt met een oude traditie, te waarborgen, kan niet worden aanvaard. Stellig is het geoorloofd om de consumenten die bijzondere eigenschappen toeschrijven aan de uitsluitend met harde tarwe vervaardigde deegwaren, in staat te stellen op basis hiervan hun keuze te maken. Zoals het Hof reeds met nadruk heeft gesteld (arresten van 9 december 1981, zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019, en van 12 maart 1987, zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227), kan die mogelijkheid evenwel worden verzekerd door middelen die niet de invoer belemmeren van in andere Lid-Staten rechtmatig vervaardigde en in het verkeer gebrachte produkten, en met name door „de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld".

17 Niet alleen kan de Italiaanse wetgever voorschrijven, dat de ingrediënten moeten worden opgesomd overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn van de Raad inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen (PB 1979, L 33, blz. 1), maar daarenboven staat niets eraan in de weg, dat hij de benaming „deegwaren van griesmeel van harde tarwe" voorbehoudt aan deegwaren die uitsluitend op basis van harde tarwe zijn vervaardigd.

18 Aangezien deegwaren produkten zijn die in restaurants kunnen worden geserveerd, dient hieraan te worden toegevoegd, dat een stelsel kan worden voorzien waarbij de consument wordt ingelicht over de eigenschappen van de hem aangeboden deegwaren.

19 Er is verklaard, dat een behoorlijke etikettering betreffende de aard van het verkochte produkt niet volstaat om de aard van de door de Italiaanse consumenten gekochte deegwaren voldoende onder hun aandacht te brengen, aangezien „deegwaren" voor hen staat voor produkten die uitsluitend met harde tarwe zijn bereid.

20 Dit bezwaar moet worden verworpen. Zoals blijkt uit de artikelen 33 en 50 van de Deegwarenwet, wordt de term „deegwaren" door de Italiaanse wetgever zelf gebruikt ter aanduiding van produkten die worden vervaardigd op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe, namelijk verse deegwaren en voor uitvoer bestemde deegwaren. Bovendien wordt in artikel 29 bepaald, wat onder „deegwaren van griesmeel van harde tarwe" moet worden verstaan. De Italiaanse wetgever gebruikt dus zelf de woorden „griesmeel van harde tarwe" om een bepaalde soort deegwaren te omschrijven, hetgeen aantoont dat het woord „deegwaren" als zodanig een generiek karakter heeft en niet inhoudt dat bij de bereiding van die deegwaren uitsluitend harde tarwe is gebruikt.

21 In de tweede plaats is verklaard, dat met betrekking tot deegwaren die met zachte tarwe of met een mengsel van zachte en harde tarwe zijn bereid, de eerlijkheid der handelstransacties niet kan worden verzekerd door een lijst van ingrediënten. Bij de huidige stand van de analysetechniek zou de juistheid van de aangegeven vermeldingen niet kunnen worden gecontroleerd, zodat de producenten van deegwaren een hoger aandeel harde tarwe zouden kunnen vermelden dan werkelijk in de deegwaren voorkomt. Gelet op het verschil in prijs tussen harde en zachte tarwe, zouden de producenten op die manier de consumenten een hogere prijs kunnen laten betalen dan het feitelijke percentage gebruikte harde tarwe zou rechtvaardigen. Zo gezien zou een dergelijk bedrog enkel kunnen worden voorkomen door een verbod op de verkoop van deegwaren die zijn vervaardigd op basis van zachte tarwe.

22 Ook dit argument moet worden verworpen. Het volstaat op te merken, dat de Italiaanse regering in elk geval over een minder restrictief middel beschikt om de eerlijkheid der handelstransacties te garanderen. Immers, wanneer zij de benaming „deegwaren van griesmeel van harde tarwe" voorbehoudt aan deegwaren die uitsluitend met harde tarwe zijn bereid, geeft zij de Italiaanse consumenten de mogelijkheid om hun voorkeur te laten blijken voor het produkt waaraan zij gewend zijn. Ook geeft zij hen aldus de zekerheid, dat het prijsverschil inderdaad wordt gerechtvaardigd door een verschil in kwaliteit.

23 In de derde plaats is verklaard, dat de Deegwarenwet, omdat zij voor de telers een afzetmarkt waarborgt, het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de sector granen aanvult. Dit beleid is erop gericht, de telers van harde tarwe een inkomen te verzekeren, door voor harde tarwe een duidelijk hogere interventieprijs vast te stellen dan voor zachte tarwe, alsook hen door toekenning van rechtstreekse produktiesteun te stimuleren om harde tarwe te telen. Zou de Deegwarenwet worden ingetrokken, dan zouden de Italiaanse producenten zachte tarwe gaan gebruiken voor

de deegwaren die voor de Italiaanse markt bestemd zijn. Zo zouden geleidelijk de afzetmarkten voor harde tarwe verdwijnen, waardoor overschotten zouden ontstaan, zodat meer interventie-aankopen ten laste van de communautaire begroting zouden moeten plaatsvinden.

24 Verder betoogt de Italiaanse regering, dat zonder gewaarborgde afzetmarkt de teelt van harde tarwe zou verdwijnen in de streken van de Mezzogiorno waar zij thans plaatsvindt. Aangezien aldaar vrijwel geen mogelijkheden tot omschakeling bestaan, zou het land braak komen te liggen en zou een emigratiebeweging ontstaan met ernstige schade op sociaal vlak en voor het milieu.

25 In de eerste plaats zij opgemerkt dat hier de uitbreiding van de Deegwarenwet tot ingevoerde produkten in geding is, en dat het gemeenschapsrecht niet vereist dat de wetgever de wet intrekt ten aanzien van de op Italiaans grondgebied gevestigde deegwarenproducenten.

26 Blijkens het arrest van het Hof van 23 februari 1988 (zaak 216/84, Commissie/ Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 793) moeten de Lid-Staten, zodra de Gemeenschap voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft tot stand gebracht, zich van elke eenzijdige maatregel onthouden, zelfs indien deze de communautaire politiek van de Gemeenschap kan ondersteunen. Het staat aan de Gemeenschap en niet aan een Lid-Staat, om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing te zoeken voor het probleem dat hier aan de orde is.

27 Ten slotte zij opgemerkt, dat de evolutie van de exportmarkten aantoont dat de kwaliteitsconcurrentie in het voordeel van de harde tarwe uitvalt. Uit de aan het Hof verstrekte statistische gegevens blijkt namelijk dat het marktaandeel van deegwaren die uitsluitend met harde tarwe zijn bereid, in andere Lid-Staten waar zij nu reeds concurreren met deegwaren die op basis van zachte en harde tarwe zijn vervaardigd, gestaag groeit. Onder die omstandigheden lijkt de vrees van de Italiaanse regering betreffende het verdwijnen van de teelt van harde tarwe ongegrond.

28 Mitsdien moet op de door de nationale rechter gestelde vragen worden geantwoord, dat de uitbreiding van een verbod tot verkoop van op basis van zachte tarwe of een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren tot ingevoerde produkten, zoals voorzien in de Deegwarenwet, onverenigbaar is met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

Kosten

29 De kosten door de regeringen van Italië, Frankrijk en Nederland en door de Commissie wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de pretore te Milaan bij vonnis van 19 maart 1986 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De uitbreiding van een verbod tot verkoop van op basis van zachte tarwe of een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren tot ingevoerde produkten, zoals voorzien in de Italiaanse Deegwarenwet, is onverenigbaar met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

A. J. Mackenzie Stuart