zondere benaming die wordt voorbehouden aan uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren. Dezelfde overwegingen gelden voor de noodzaak om de eerlijkheid der handelstransacties te garanderen.

De betrokken belemmering kan evenmin worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid, wanneer gegevens ontbreken, op grond waarvan kan worden gesteld dat uit zachte tarwe verkregen deegwaren chemische additieven of kleurstoffen bevatten. Een dergelijk algemeen verbod op het in de handel brengen is in elk geval in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

2. Zodra de Gemeenschap voor een bepaalde sector een gemeenschappelijke marktordening heeft tot stand gebracht, moeten de Lid-Staten zich van elke eenzijdige maatregel onthouden, zelfs indien deze de communautaire politiek van de Gemeenschap kan ondersteunen. Wanneer dus voor een produkt waarvoor een dergelijke ordening geldt, afzetproblemen rijzen, hetgeen niet kan worden beweerd wanneer uit de statistische gegevens blijkt dat de kwaliteitsconcurrentie in het voordeel van het betrokken produkt uitvalt, staat het aan de Gemeenschap, en niet aan een Lid-Staat, om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing te zoeken voor het probleem.

# RAPPORT TER TERECHTZITTING
## in zaak 90/86 *

### I — De feiten en het procesverloop

A — *De procedure voor de verwijzende rechter*

*Zoni*, een Italiaanse groothandelaar, voerde uit de Bondsrepubliek Duitsland deegwaren in, die waren vervaardigd uit een mengsel van harde en zachte tarwe. Een van de kleinhandelaren aan wie die deegwaren waren geleverd, verzocht de bevoegde instanties te controleren of het produkt beantwoordde aan de vigerende Italiaanse voorschriften.

Daarop werd tegen Zoni bij de pretore te Milaan een strafzaak aanhangig gemaakt wegens overtreding van artikel 29 van wet nr. 580 van 4 juli 1967 (GURI nr. 189 van 29.7.1967) tot regeling van de vervaardiging van en de handel in deegwaren (hierna: de Deegwarenwet) en van artikel 5, sub a, van wet nr. 283 van 30 april 1962 (GURI nr. 139 van 4.6.1962) tot wijziging van de hygiënische voorschriften voor de produktie en de verhandeling van levensmiddelen en

* Procestaal: Italiaans.

dranken (hierna: Algemene levensmiddelenwet).

Volgens artikel 29 van de Deegwarenwet mag bij de vervaardiging van deegwaren uitsluitend harde tarwe worden gebruikt.

Artikel 5, sub a, van de Algemene levensmiddelenwet verbiedt het gebruik van mengsels waarvan de bestanddelen van lagere kwaliteit zijn dan door de wet wordt vereist.

Een aantal Italiaanse producenten van deegwaren (negen in totaal — hierna: „Agnesi en anderen"), hun verenigingen (met inbegrip van een internationale vereniging — hierna: „Unipi en anderen") en de landbouwersverenigingen (namens de telers van harde tarwe — hierna: „CNCD en anderen") hebben zich burgerlijke partij gesteld.

Zoni voerde tot zijn verdediging aan, dat de Italiaanse regeling in strijd was met artikel 30 EEG-Verdrag en dus in het onderhavige geval niet van toepassing was. Daarom heeft de verwijzende rechter bij beschikking van 19 maart 1986 de navolgende 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?"

B — *Wettelijk kader: Italiaanse wetgeving en communautaire regeling*

1. *De Deegwarenwet: inhoud en doelstellingen*

a) Inhoud

Tot 4 juli 1967 was in Italië wet nr. 874 van 22 juni 1933 van kracht. Die wet bevatte slechts een voorschrift inzake de benaming. Ingevolge de wet mocht voor de vervaardiging van deegwaren zowel harde als zachte tarwe worden gebruikt.

Die wet werd vervangen door wet nr. 580 inzake deegwaren, die is vastgesteld op basis van een parlementair initiatief dat bekend is als het „wetsvoorstel Bartole".

Deze wet bevat voorschriften betreffende zowel de vervaardiging van als de handel in deegwaren. Een aantal bepalingen betreffende de handelsnormen hebben betrekking op de benaming van de deegwaren terwijl andere de etikettering op de verpakking van de deegwaren regelen.

Daarnaast wordt in artikel 36, eerste alinea, van de Deegwarenwet bepaald dat het „verboden is, deegwaren met andere kenmerken dan die welke in de onderhavige wet zijn vastgesteld, te verkopen of ten verkoop in bezit te hebben". Volgens artikel 50, tweede alinea, van dezelfde wet is het „verboden... deegwaren van andere kwaliteit dan die welke in de onderhavige wet is vastgesteld, in te voeren".

— Voorschriften betreffende de vervaardiging van deegwaren

In de Deegwarenwet wordt een onderscheid gemaakt tussen de industriële vervaardiging van droge deegwaren, die bestemd zijn voor conservering, en de ambachtelijke vervaardiging van verse (natte) deegwaren die voor onmiddellijke consumptie zijn bestemd.

Bij de vervaardiging van droge deegwaren mag uitsluitend griesmeel van harde tarwe worden gebruikt, zoals blijkt uit artikel 29 juncto artikel 28.

Volgens artikel 28 wordt „onder ‚pasta di semola di grano duro' (deegwaren van griesmeel van harde tarwe) en ‚pasta di semolato di grano duro' (deegwaren van fijn griesmeel van harde tarwe) verstaan: produkten die worden verkregen door extrusie, walsen en vervolgens drogen van deeg dat uitsluitend wordt vervaardigd uit respectievelijk: a) griesmeel van harde tarwe en water; b) fijn griesmeel van harde tarwe en water".

Krachtens artikel 29 mogen voor de handel enkel de navolgende soorten deegwaren worden geproduceerd die de navolgende kenmerken bezitten:

| Soort en benaming | Maximum vochtgehalte | Percentage droge stoffen | | | | | Zuurheidsgraad uitgedrukt als maximumpercentage (1) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | As | | Cellulose | | Stikstofhoudende stoffen (stikstof × 5,7 min.) | |
| | | Min. | Max. | Min. | Max. | | |
| Deegwaren van griesmeel van harde tarwe | 12,50 | 0,70 | 0,85 | 0,20 | 0,45 | 10,50 | 4 |
| Deegwaren van fijn griesmeel van harde tarwe | 12,50 | 0,90 | 1,20 | — | 0,85 | 11,50 | 5 |

(1) Het zuurheidspercentage wordt uitgedrukt als het aantal kubieke centimeters normale alkalische oplossing dat nodig is om 100 gram droge stof te neutralisieren.

Deegwaren zullen het voorgeschreven minimumpercentage as slechts bereiken, indien zij uitsluitend met harde tarwe zijn vervaardigd, aangezien die meer as bevat dan zachte tarwe.

Er zijn twee uitzonderingen op de regel dat bij de vervaardiging uitsluitend harde tarwe mag worden gebruikt.

Ingevolge artikel 33 „is de vervaardiging van verse deegwaren toegestaan" en is hiervoor „het gebruik van meel van zachte tarwe toegestaan".

Krachtens artikel 50, eerste alinea, „is het toegestaan deegwaren van andere kwaliteit dan die welke in de onderhavige wet is vastgesteld, ... te vervaardigen mits deze produkten voor de uitvoer zijn bestemd en niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid, na voorafgaande machtiging die moet worden verleend overeenkomstig de door de regeling vastgestelde voorwaarden".

— Voorschriften betreffende de benaming van de deegwaren

Ingevolge artikel 28 van de Deegwarenwet is de benaming „deegwaren op basis van griesmeel van harde tarwe" voorbehouden aan deegwaren die uitsluitend met griesmeel van harde tarwe en water worden vervaardigd. Artikel 29 bepaalt dat deze benaming op die deegwaren moet worden vermeld.

— Voorschriften betreffende de etikettering van de deegwaren

Ingevolge artikel 35 van de Deegwarenwet moeten op de verpakking in het Italiaans de naam of de firmanaam van de fabrikant worden vermeld, alsook de plaats van vestiging van de fabriek, de benaming en de soort van de deegwaren en het nettogewicht.

b) Doelstellingen

Uit het verslag van het parlementair debat blijkt dat de Italiaanse wetgever zich bij de vaststelling van de Deegwarenwet door twee soorten overwegingen heeft laten leiden.

In de eerste plaats heeft de wetgever de kwaliteit van de deegwaren willen waarborgen. Deegwaren die uitsluitend harde tarwe bevatten zijn met name veel kookbestendiger.

In de tweede plaats heeft hij de teelt van harde tarwe willen bevorderen. De deegwarenmarkt vormt binnen de Gemeenschap de enige afzetmogelijkheid voor de telers van harde tarwe, die in de mediterrane regio's van de Gemeenschap, waar zij gevestigd zijn, geen reële mogelijkheid hebben om op andere teelten over te schakelen. Bijgevolg heeft de wetgever voor hen die enige afzetmarkt willen zeker stellen door de deegwarenfabrikanten te verplichten om uitsluitend harde tarwe te gebruiken.

2. *De Algemene levensmiddelenwet*

Krachtens artikel 5, sub a, van de Algemene levensmiddelenwet „is het verboden

om bij de bereiding van voedingsmiddelen... levensmiddelen... te gebruiken die zijn vermengd met bestanddelen van lagere kwaliteit of die op welke wijze dan ook zijn behandeld om de natuurlijke samenstelling ervan te wijzigen...".

De Deegwarenwet en de Algemene levensmiddelenwet verhouden zich tot elkaar als volgt.

Hoewel artikel 34 van de Deegwarenwet de behandeling van deegwaren met chemische stoffen of andere toevoegingsmiddelen verbiedt, raakt het niet aan de bevoegdheden van de minister van Volksgezondheid krachtens de Algemene levensmiddelenwet, dat wil zeggen de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden het gebruik van kleurstoffen of chemische toevoegingsmidddelen toe te laten (artikel 5, sub f en g, van die wet).

In artikel 8, eerste alinea, van het ministerieel besluit ter uitvoering van de Deegwarenwet wordt tevens bepaald, dat de ingrediënten die bij de bereiding van de speciale droge deegwaren en de verse deegwaren worden gebruikt, moeten beantwoorden aan de vereisten inzake gezondheid en oorsprong, zoals vastgesteld in de vigerende bepalingen en inzonderheid in artikel 5 van de Algemene levensmiddelenwet.

3. *Richtlijn 79/112*

Op 18 december 1978 heeft de Raad een richtlijn vastgesteld betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen (PB 1979, L 33, blz. 1). Volgens artikel 6, lid 5, sub a, van die richtlijn „bestaat de lijst van ingrediënten uit de opsomming van alle ingrediënten van de levensmiddelen in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel worden gebruikt".

Bij toepassing van dit artikel op gemengde deegwaren die bij voorbeeld (zoals in casu) 60% zachte tarwe en 40% harde tarwe bevatten, moet eerst de zachte tarwe worden vermeld en vervolgens de harde tarwe, zonder dat de verhouding tussen de twee soorten behoeft te worden gepreciseerd.

Richtlijn 79/112 is in Italië in nationaal recht omgezet bij Presidentieel besluit nr. 322 van 18 mei 1982.

4. *Gemeenschappelijke marktordening in de sector granen*

Voor zover de Deegwarenwet is bedoeld om de teelt van harde tarwe te bevorderen, heeft zij een doelstelling die de Gemeenschap zelf sinds 1967 nastreeft in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen.

Het communautaire optreden vertoont twee aspecten: in de eerste plaats is een interventieprijs ingevoerd die voor harde tarwe aanmerkelijk hoger is dan die voor zachte tarwe, en in de tweede plaats wordt rechtstreeks steun verleend voor de produktie van harde tarwe (zie artikel 10 van verordening nr. 120/67 van de Raad van 13.6.1967, PB 1967, L 117, blz. 2269, en artikel 10 van verordening nr. 2727/75 van de Raad van 29.10.1975, PB 1975, L 281, blz. 1).

Sinds 1967 is de produktie van harde tarwe in Italië voortdurend gestegen, evenals in Frankrijk en Griekenland, en heeft zij zich ook naar het noorden, met name naar

Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk uitgebreid. Italië neemt ongeveer driekwart van de communautaire produktie voor zijn rekening.

Gelet op die evolutie heeft de Commissie vanaf 1976 strengere voorwaarden vastgesteld voor de steunverlening. De omvang van de steun wordt berekend op basis van de bebouwde oppervlakten en niet meer op basis van de geproduceerde hoeveelheid. Daarnaast werd de mogelijkheid voorzien om de steun tot bepaalde regio's te beperken. Ten slotte werd de steun enkel toegekend voor harde tarwe met nog nader te omschrijven kwalitatieve en technologische eigenschappen (zie artikel 5 van verordening nr. 1143/76 van de Raad van 17.5.1976; PB 1976, L 130, blz. 1).

Die kwalitatieve en technische eigenschappen moeten met name verzekeren dat de harde tarwe geschikt is voor gebruik in de griesmeelindustrie en voor de bereiding van deegwaren (zie artikel 3 van verordening nr. 3103/76 van de Raad van 16.12.1976; PB 1976, L 351, blz. 1). In de uitvoeringsverordening heeft de Commissie gepreciseerd, dat de harde tarwe kenmerken moet bezitten „ten bewijze van het niet klevende karakter bij het koken van het deeg na zijn verwerking" (zie artikel 2 van verordening nr. 2835/77 van de Raad van 19.12.1977; PB 1977, L 327, blz. 9).

Met betrekking tot de gebieden die voor steunverlening in aanmerking komen, wordt momenteel in de basisverordening bepaald dat de steun enkel wordt verleend in de gebieden van de Gemeenschap waar de produktie van harde tarwe een traditioneel en belangrijk deel van de landbouwproduktie vormt (zie artikel 1 van verordening nr. 1451/82 van de Commissie van 18.5.1982; PB 1982, L 164, blz. 1).

Niettemin is de communautaire produktie van harde tarwe blijven toenemen. Een gedeelte van deze produktie kan vandaag zelfs niet meer op de communautaire markt worden afgezet. Gezien die situatie wil de Gemeenschap haar beleid in deze sector nog verder aanpassen en zij is meer bepaald voornemens om de interventieprijs voor harde tarwe te verlagen en haar dichter bij die voor zachte tarwe te brengen.

Het feit, dat de communautaire interventiebureaus momenteel aanzienlijke hoeveelheden harde tarwe aankopen, wordt evenwel niet alleen verklaard door de toename van de communautaire produktie maar ook door de invoer van harde tarwe uit Noord-Amerika.

## II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Zoni, door Agnesi en anderen, Unipi en anderen, CNCD en anderen, burgerlijke partijen in het hoofdgeding, door de *regeringen* van *Italië, Frankrijk* en *Nederland* en door de *Commissie*. CNCD en anderen verwijzen in hoofdzaak naar de opmerkingen van Unipi en anderen en zij beperken hun argumenten tot de „landbouw"-aspecten van het probleem.

### A — *Het bestaan van een invoerbeperking in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag*

*Zoni* stelt dat de Italiaanse wet een discriminatie inhoudt inzoverre zij de invoer verbiedt van deegwaren van zachte tarwe, terwijl ingevolge deze wet de Italiaanse exporteurs zachte tarwe mogen gebruiken voor de vervaardiging van deegwaren die bestemd zijn voor de uitvoer.

Bovendien beoogt die wet de produktie van Italiaanse harde tarwe te beschermen.

*Agnesi en anderen* merken op, dat de bepalingen van artikel 30 EEG-Verdrag moeten worden gelezen in samenhang met die van artikel 36 EEG-Verdrag. De beperkingen die door een van de in dat artikel genoemde redenen worden gerechtvaardigd, zijn slechts onrechtmatig, indien daardoor belangen worden verhuld die in strijd zijn met de door het Verdrag vastgestelde vrijheidsbeginselen (zie de tweede zin van artikel 36).

In casu is dit niet het geval. De Italiaanse wet discrimineert de buitenlandse produkten niet ten opzichte van de Italiaanse. Evenmin streeft zij, in strijd met de fundamentele beginselen van het EEG-Verdrag, protectionistische doelstellingen na.

Volgens *Unipi en anderen* moet het „Cassis de Dijon"-arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649) aldus worden uitgelegd, dat een maatregel die zonder onderscheid van toepassing is, niet enkel moet worden beoordeeld op basis van de eng geïnterpreteerde criteria van artikel 36 EEG-Verdrag, maar eveneens op basis van ruimere criteria zoals „dwingende vereisten" en „redenen van algemeen belang".

In het onderhavige geval is de Italiaanse wet zonder onderscheid van toepassing op de nationale en de ingevoerde produkten. Indien de verplichting om in Italië uitsluitend deegwaren van harde tarwe te vervaardigen en te verkopen, door de wet alleen aan de Italiaanse handelaars was opgelegd, dan zouden zij onmiddellijk een exceptie van ongrondwettigheid hebben opgeworpen wegens schending van het in artikel 3 van de Italiaanse Grondwet neergelegde nondiscriminatiebeginsel. Het feit dat de wet het gebruik van zachte tarwe toestaat voor de vervaardiging van deegwaren die voor de uitvoer zijn bestemd, maakt haar niet discriminerend. Een eventuele discriminatie zou voortvloeien uit een verschil tussen de wetgevingen van de onderscheiden Lid-Staten, maar de Italiaanse wet zelf heeft geen discriminatoir karakter. Zoals het Hof uitdrukkelijk heeft erkend in zijn arrest van 20 april 1983 (zaak 59/82, Schutzverband, Jurispr. 1983, blz. 1217) kan, met het oog op de toepassing van artikel 30, een discriminerende behandeling slechts worden vastgesteld met inachtneming van de wetgeving van de staat waar het produkt wordt verhandeld.

De wetgever heeft niet geprobeerd de Italiaanse deegwarenfabrikanten te beschermen tegen hun buitenlandse concurrenten, aangezien deze laatsten in 1967 geen deegwaren naar Italië uitvoerden. In feite trof de wet hoofdzakelijk die Italiaanse producenten van deegwaren, die toentertijd zachte tarwe gebruikten.

Evenmin heeft de wetgever gepoogd de Italiaanse telers van harde tarwe tegen de buitenlandse telers van zachte tarwe te beschermen. Voor zover de eersten werden bevoordeeld, gebeurde dit bovenal ten nadele van hun landgenoten die door de teelt van zachte tarwe met hen concurreerden. Laatstgenoemden waren toentertijd trouwens in de meerderheid.

Om dezelfde redenen stelt de *Italiaanse regering* dat de Deegwarenwet noch de Italiaanse deegwarenfabrikanten noch de Italiaanse telers van harde tarwe heeft willen beschermen.

Bovendien heeft de wet geen discriminerende werking. De toestemming om zachte tarwe te gebruiken voor de bereiding van voor de uitvoer bestemde deegwaren, is enkel bedoeld om de Italiaanse producenten ook de mogelijkheid te bieden die alle producenten hebben, die gevestigd zijn in landen waar het exclusieve gebruik van harde tarwe niet wordt vereist. Op die manier be-

oogt de wet iedere discriminatie van Italiaanse fabrikanten ten opzichte van die buitenlandse producenten te vermijden.

Volgens de *Franse regering* geldt de Italiaanse wet zonder onderscheid voor nationale en voor ingevoerde produkten, zodat in casu het „Cassis de Dijon"-arrest, dat werd bevestigd door het arrest „Souveniers uit Ierland" van 17 juni 1981 (zaak 113/80, Commissie/Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625, 1637), van toepassing is.

De *Nederlandse regering* is van oordeel, dat het zonder onderscheid van toepassing zijn van de betrokken wet geen afdoend argument is om deze met het gemeenschapsrecht verenigbaar te achten. Uit het „Cassis de Dijon"-arrest blijkt, dat een afwijking van het in artikel 30 EEG-Verdrag neergelegde verbod slechts kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

Met betrekking tot de door de pretore te Milaan genoemde afwezigheid van een protectionistisch oogmerk, is de Nederlandse regering van mening dat niet de bedoelingen die de wetgever bij de invoering had, doorslaggevend zijn, maar vooral het effect van de regeling, met name de zich bij de toepassing in de praktijk voordoende belemmeringen in het intracommunautaire handelsverkeer.

Op haar beurt merkt de *Commissie* op, dat de vraag inzake de verenigbaarheid van de Italiaanse wet met het gemeenschapsrecht dezelfde is als die in het „Cassis de Dijon"-arrest. Uit dit arrest volgt, dat zelfs een maatregel die niet discriminerend is, onverenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag kan zijn, voor zover de handel tussen Lid-Staten er meer door wordt belemmerd dan nodig is om aan een dwingend vereiste te voldoen.

Wat betreft de door de pretore te Milaan genoemde afwezigheid van een protectionistisch oogmerk, is het niet relevant dat de wetgever het nationale produkt niet heeft willen beschermen tegen de produkten uit andere Lid-Staten, die dezelfde eigenschappen hebben. Wel van belang is de vraag, of de wet een protectionistische werking heeft, in die zin dat zij „het typische nationale produkt" in de zin van het arrest van 13 maart 1984 (zaak 16/83, Prantl, Jurispr. 1984, blz. 1299) bevoordeelt tegenover de concurrerende produkten uit de andere Lid-Staten. In het onderhavige geval heeft de wet een protectionistische werking omdat zij enerzijds het in de handel brengen van deegwaren van typisch Italiaanse makelij (die met andere woorden uitsluitend harde tarwe bevatten) en anderzijds het gebruik van harde tarwe, een typisch Italiaans produkt, begunstigt. Op die manier benadeelt zij respectievelijk de deegwaren van buitenlandse makelij die normaliter zachte tarwe bevatten en de zachte tarwe die in het buitenland wordt voortgebracht.

B — *Het bestaan van dwingende vereisten in de zin van het „Cassis de Dijon"-arrest*

1. *De bescherming van de consumenten*

*Zoni* wijst erop, dat het vertrouwen van de Italiaanse consumenten afdoende kan worden beschermd door een adequaat systeem van etikettage, volgens hetwelk nauwkeurig de aard wordt vermeld van de grondstof die voor de vervaardiging van de deegwaren is gebruikt.

*Unipi en anderen* erkennen dat het argument, dat een passend etiket ieder risico van verwarring bij de consument uitsluit, op het eerste gezicht vrij overtuigend lijkt doch niet bestand is tegen een grondig onderzoek. Op grond van verschillende door hen aangevoerde bezwaren concluderen zij uiteindelijk dat de belangen van de consument enkel kunnen worden beschermd door het opleggen van de verplichting, bij de vervaar-

diging van deegwaren uitsluitend harde tarwe te gebruiken.

In de eerste plaats zou de intrekking van de Deegwarenwet de restaurants in de verleiding brengen om deegwaren met zachte tarwe te bereiden, aangezien die soort goedkoper is, en ze hun klanten aan te bieden tegen dezelfde prijs als deegwaren van harde tarwe die van betere kwaliteit zijn. Daardoor zou bij de klanten verwarring ontstaan en zou het imago van de Italiaanse deegwaren, die van oudsher enkel harde tarwe bevatten, kunnen worden geschonden. Een passende etikettering volstaat niet om de verwarring weg te nemen bij degenen die deegwaren eten in de Italiaanse restaurants, waar de menukaart ten hoogste vermeldt dat het om „eigengemaakte" deegwaren gaat om deze te onderscheiden van de industriële droge deegwaren.

In de tweede plaats hebben de Italiaanse consumenten nooit etiketten gezien, waarbij de twee grondstoffen die voor de vervaardiging van deegwaren kunnen worden gebruikt, de zachte en de harde tarwe, uitdrukkelijk tegenover elkaar worden geplaatst. Bijgevolg zou een etiket waarop de deegwaren worden vermeld met aanduiding van de gebruikte grondstof in feite geen resultaat hebben. In elk geval zijn de Italiaanse consumenten zodanig eraan gewend dat deegwaren uitsluitend harde tarwe bevatten, dat zij de benamingen „deegwaren" of „spaghetti" automatisch verbinden met de exclusieve aanwezigheid van harde tarwe, zonder ooit naar het etiket te kijken.

Ten slotte kunnen de consumenten, zelfs indien zij kennis zouden nemen van een passend etiket, nog worden misleid met betrekking tot de „correcte" prijs. Enerzijds kan bij de huidige stand van de analysetechnieken niet de preciese hoeveelheid zachte tarwe in de gemengde deegwaren worden vastgesteld. Anderzijds is zachte tarwe aanzienlijk goedkoper dan harde tarwe. Bijgevolg kan de consument gemakkelijk worden bedrogen door hem een hogere prijs te laten betalen dan gerechtvaardigd zou zijn in verband met het werkelijke aandeel harde tarwe in de deegwaren. De Deegwarenwet is het enige middel waarmee kan worden verzekerd dat de consument de juiste prijs betaalt.

Volgens Unipi en anderen vormt dit laatste bezwaar het doorslaggevende bewijs, dat het onmogelijk is om de oorzaken van de verwarring op de markt van deegwaren door een systeem van passende etikettering weg te nemen.

Na aldus het argument van de etikettering te hebben weerlegd, voeren zij aan, dat hoewel de nieuwe droogtechnieken binnenkort tot resultaat zullen hebben, dat de deegwaren met zachte tarwe eenzelfde kookbestendigheid zullen hebben, zij terzelfder tijd een vernietigend effekt zullen hebben voor de smaak van de deegwaren. Al die deegwaren zullen een inferieure „geprefabriceerde" smaak hebben. Slechts wanneer uitsluitend harde tarwe wordt gebruikt, kunnen deegwaren worden vervaardigd met een natuurlijke kookbestendigheid, zonder dat de toevlucht behoeft te worden genomen tot warmtebehandelingen die de aard ervan definitief wijzigen.

Gelet op het feit dat die droogtechnieken pas onlangs zijn ontwikkeld, kunnen de ingevoerde deegwaren die zachte tarwe bevatten en volgens die methodes zijn behandeld, bovendien niet meer worden beschouwd als zijnde „vanouds" in hun Lid-Staat van oorsprong vervaardigd in de zin van het „jenever"-arrest van 26 november 1985 (zaak 182/84, Miro, Jurispr. 1985, blz. 3731).

*Agnesi en anderen* delen het standpunt van Unipi en anderen, dat een passend etiket

niet elk risico voor verwarring bij de consument kan wegnemen. In dit verband verwijzen ook zij naar het gedrag van de Italiaanse consument en naar de misleiding van de consument met betrekking tot de correcte prijs van de deegwaren.

Daarnaast voeren zij aan, dat in het geval waarin de deegwaren worden vervaardigd op basis van een mengsel van harde tarwe en zachte tarwe, met de huidige analysemethodes niet kan worden gecontroleerd of de ingrediënten op het etiket in dalende volgorde van gewicht zijn vermeld, zoals voorgeschreven in artikel 6 van richtlijn 79/112.

Wanneer de verhandeling wordt toegelaten van ingevoerde deegwaren die zachte tarwe bevatten, kan dit bepaalde Italiaanse producenten tevens ertoe aanzetten, die deegwaren in het buitenland te vervaardigen om ze nadien in Italië in te voeren, waardoor het imago van de Italiaanse deegwaren schade zou lijden.

De *Italiaanse regering* beroept zich enkel op het argument betreffende het bedrog van de consument omtrent de „correcte" prijs van de deegwaren. De Deegwarenwet is het enige middel waarmee kan worden verzekerd dat de consument de juiste prijs betaalt voor wat hij koopt.

De *Franse regering* gebruikt ook dit argument, alsmede het argument betreffende het gedrag van de Italiaanse consument. Het aanbieden van deegwaren van zachte tarwe onder de benaming „deegwaren" kan niet anders dan verwarring stichten bij de consument, voor wie die benaming verbonden is met de exclusieve aanwezigheid van harde tarwe.

Zij stelt eveneens, dat in het geval waarin de deegwaren worden vervaardigd op basis van een mengsel van harde tarwe en zachte tarwe, met de huidige analysemethodes niet kan worden gecontroleerd of de ingrediënten op het etiket in dalende volgorde van gewicht zijn vermeld, zoals voorgeschreven door artikel 6 van richtlijn 79/112.

Onder verwijzing naar de arresten van 7 februari 1984 (zaak 237/82, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483, r. o. 20) en 17 maart 1983 (zaak 94/82, De Kikvorsch, Jurispr. 1983, blz. 947, r. o. 8) stelt de *Nederlandse regering*, dat artikel 30 niet in de weg staat aan nationale voorschriften die tot doel hebben de kwaliteit van de nationale produkten te verbeteren, mits zij het vrije verkeer van goederen niet belemmeren en zij het de consumenten mogelijk maken, produkten te kopen die volgens een andere traditie zijn vervaardigd.

Met betrekking tot het argument inzake het gedrag van de Italiaanse consument merkt zij op, dat de benamingen „deegwaren" of „spaghetti" in de loop der jaren generieke termen zijn geworden, en dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof onverenigbaar is met artikel 30 EEG-Verdrag, om een generieke term aan één nationale soort voor te behouden en die dus te ontzeggen aan de andere soorten die in andere Lid-Staten worden geproduceerd.

Zij maakt echter een voorbehoud voor mogelijke situaties waarin de betreffende produkten niet langer als deegwaren zijn te bestempelen, omdat bij voorbeeld het gehalte aan granen te laag is. Ergens zou er een grens moeten zijn waaronder een produkt niet langer geacht kan worden, aan een bepaalde benaming te voldoen.

Eveneens onder verwijzing naar het arrest „Jongeneel Kaas" merkt de *Commissie* op dat de Lid-Staten bij ontstentenis van communautaire voorschriften een kwaliteitsbeleid voor hun nationale produktie kunnen voeren, mits daardoor het vrije verkeer van de ingevoerde produkten niet wordt belemmerd.

Wat het argument inzake het Italiaanse consumentengedrag betreft, wijst zij op het „wijnazijn"-arrest van 9 december 1981 (zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019, r. o. 23), volgens hetwelk de bescherming van de consument die, omdat hij gewend is aan het commercieel gebruik van een bepaalde term, die term ten onrechte met een bepaald produkt associeert, kan worden verzekerd door de verplichting, een passend etiket aan te brengen betreffende de aard van het verkochte produkt. De Italiaanse consument wordt reeds door de benaming opmerkzaam gemaakt op de samenstelling van de te koop aangeboden deegwaren, zonder dat hij de lijst van ingrediënten behoeft te onderzoeken.

2. *De eerlijkheid van de handelstransacties*

Zoals hierboven is uiteengezet wordt door alle voorstanders van de Deegwarenwet aangevoerd, dat de verplichting om uitsluitend harde tarwe te gebruiken, het enige middel is waardoor de consumenten kan worden verzekerd dat zij precies de prijs betalen die in overeenstemming is met de kwaliteit van het produkt.

De *Commissie*, die zich over dit punt niet uitspreekt, ontleent een argument aan het bovenvermelde „jenever"-arrest voor de tegengestelde conclusie, dat de verplichting om uitsluitend harde tarwe te gebruiken niet kan worden gerechtvaardigd door een dwingend vereiste als de eerlijkheid van de handelstransacties.

Voor de deegwaren van harde tarwe is een specifieke benaming verplicht, waardoor zij zich reeds onderscheiden van de deegwaren die zachte tarwe bevatten. Gelet hierop is het „jenever"-arrest, dat is gewezen in een zaak waarin de Nederlandse en de Belgische jenever zich qua benaming niet onderscheidden, a fortiori van toepassing.

3. *De volksgezondheid*

Volgens *Zoni* is het algemeen bekend, dat zachte tarwe een even natuurlijke grondstof is als harde tarwe en dat niemand tot dusver heeft beweerd dat de zachte tarwe schadelijk is voor de gezondheid.

*Unipi en anderen* voeren aan dat door de verplichting om uitsluitend harde tarwe te gebruiken, kan vermeden worden dat bij de vervaardiging van deegwaren additieven en kleurstoffen worden aangewend. Die zijn onontbeerlijk om deegwaren die zachte tarwe bevatten, de amberkleur te geven die kenmerkend is voor de uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren. Een van die kleurstoffen is tetrasine, dat gevaarlijk zou kunnen zijn voor de gezondheid wanneer het in regelmatige doses wordt opgenomen, vooral bij het Italiaanse niveau van hoofdelijke consumptie van deegwaren.

De *Italiaanse regering* sluit zich bij die argumentatie aan en concludeert eveneens, dat een aanzienlijke opname van additieven en kleurstoffen schadelijke gevolgen kan hebben voor de mens.

Bovendien is het niet mogelijk om aan de consument een behoorlijke informatie te verzekeren, aangezien de hierbedoelde additieven geen ingrediënten zijn die ingevolge richtlijn 79/112 op de verpakking moeten worden vermeld.

De *Franse regering* stelt dat de specialisten het erover eens zijn, dat harde tarwe de enige grondstof is op basis waarvan deegwaren van hoge kwaliteit kunnen worden vervaardigd, zowel qua smaak als qua kleur en kookbestendigheid. In tegenstelling tot deegwaren van zachte tarwe, behoeft aan deegwaren van harde tarwe ook geen enkel voedingsadditief te worden toegevoegd zoals kleurstoffen, geleermiddelen, stabilisatoren of emulgatoren.

De *Commissie* wijst erop, dat de pretore heeft vastgesteld dat de ingevoerde deegwaren in het onderhavige geval in geen enkel opzicht schadelijk voor de gezondheid waren.

4. *De bescherming van een landbouwsector in overeenstemming met de desbetreffende gemeenschappelijke marktordening*

*CNCD en anderen* stellen, dat de Gemeenschap zelf van meet af aan in de sector granen een beleid heeft gevoerd gericht op de „zuiverheid" van de deegwaren van harde tarwe, hetwelk ook het uitgangspunt van de Italiaanse wetgeving is. Bijgevolg worden door die wetgeving de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag niet geschonden. Een veroordeling van die wetgeving zal onvermijdelijk in strijd zijn met artikel 39, lid 2, sub a, EEG-Verdrag en met ieder communautair optreden dat overeenkomstig de bepalingen van dat artikel rekening houdt met „de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden".

Volgens de *Italiaanse regering* wordt met de Deegwarenwet beoogd, de ontwikkeling van de produktie van harde tarwe te bevorderen en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van een fundamentele doelstelling die de Gemeenschap zelf heeft vastgesteld in het kader van de marktordening voor granen. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 39, lid 2, sub a, EEG-Verdrag houdt dit beleid rekening met de structurele en natuurlijke verschillen tussen de diverse landbouwgebieden van de Gemeenschap, zodat het beantwoordt aan een dwingend vereiste.

Bovendien vormt de Deegwarenwet een middel dat evenredig is aan het daarmee beoogde doel. Dit blijkt reeds uit het feit, dat zij beantwoordt aan een algemeen en dwingend vereiste dat in de communautaire rechtsorde is erkend en geïntegreerd. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat om klimatologische redenen en wegens de bodemgesteldheid de teelt van harde tarwe in de traditionele produktiegebieden niet door andere teelten kan worden vervangen. Ten slotte dient rekening te worden gehouden met het feit, dat de deegwarenproducenten in de andere Lid-Staten geen concrete schade lijden door deze wet, daar voor en na de aanvaarding ervan vrijwel geen deegwaren in Italië werden ingevoerd.

Volgens de *Franse regering* zou de intrekking van de Deegwarenwet erop neerkomen dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor harde tarwe in het gedrang zou komen. De Gemeenschap heeft de produktie van harde tarwe gestimuleerd om de producenten van harde tarwe een redelijke levensstandaard te verzekeren (zie artikel 39, lid 1, sub b) en om de voorziening van de deegwarenindustrie veilig te stellen (zie artikel 39, lid 1, sub d)). De concurrentie van de zachte tarwe zal echter de enige afzetmarkt voor de harde tarwe in gevaar brengen, en bijgevolg de ontwikkeling van de produktie van harde tarwe, die door de Gemeenschap is gestimuleerd.

Volgens de *Nederlandse regering* is het uitgesloten dat een nationale vrijwaringsmaatregel een maatregel kan aanvullen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is vastgesteld. In het onderhavige geval is de communautaire steun voor harde tarwe met name ingegeven door de lagere opbrengst per hectare van harde tarwe in vergelijking met de zachte tarwesoorten. Zodra dit nadeel door die communautaire steun in het produktiestadium is gecompenseerd, is er geen plaats meer voor een nationale maatregel waardoor het gebruik van harde tarwe dient te worden bevoordeeld in het stadium van de verkoop.

In elk geval valt het Italiaanse voorschrift onder artikel 18, lid 2, van verordening nr. 2727/75, dat de toepassing verbiedt van enige kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking.

Volgens de *Commissie* kan de bescherming van een bepaalde economische sector, zelfs die van de landbouw, geen dwingend vereiste vormen dat een uitzondering kan rechtvaardigen op het fundamenteel beginsel van het vrije verkeer van goederen, aangezien dit zou betekenen dat protectionisme als beginsel werd erkend. In ieder geval is er geen plaats meer voor nationale vrijwaringsmaatregelen, wanneer de bescherming van een bepaalde sector reeds wordt verzekerd door het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Ten slotte is uitsluitend de Gemeenschap bevoegd om passende maatregelen te nemen, indien door de intrekking van de Deegwarenwet de enige afzetmarkt voor harde tarwe in gevaar zou komen en meer overschotten van harde tarwe zouden moeten worden aangekocht op grond van het interventiemechanisme.

## III — Antwoorden op de vragen van het Hof

In antwoord op een vraag van het Hof verklaart de *Italiaanse regering*, dat het voorschrift dat uitsluitend harde tarwe mag worden gebruikt, voornamelijk om drie redenen niet geldt voor de vervaardiging van (natte) verse deegwaren:

— het zeer marginale belang van die produktie;

— lokale gebruiken en tradities, waarbij speciale deegwaren worden bereid door aan de verse deegwaren andere ingrediënten toe te voegen, zoals vlees of groenten;

— het grote aantal plaatsen waar verse deegwaren op ambachtelijke wijze worden bereid, waardoor niet rechtstreeks de sanitaire controles kunnen worden uitgevoerd op de aanwezigheid van zachte tarwe in de deegwaren.

In antwoord op de vraag, of deegwaren met zachte tarwe toevoegingsmiddelen bevatten waarvan het gebruik verboden is door artikel 5, sub a, van de Algemene levensmiddelenwet, verklaart de Italiaanse regering dat zij in haar schriftelijke opmerkingen weliswaar het probleem heeft aangesneden van het gebruik van toevoegingsmiddelen bij de bereiding van deegwaren met zachte tarwe om daaraan de organoleptische eigenschappen van deegwaren van harde tarwe te geven, doch dat zij hiermee niet heeft willen stellen dat al die deegwaren dergelijke toevoegingsmiddelen of kleurstoffen bevatten. Zij geeft toe dat zij niet over de bewijzen beschikt om dit te kunnen verklaren.

Met betrekking tot de doelstellingen van de Deegwarenwet, en in het bijzonder tot de

stimulering van de teelt van harde tarwe, verklaart de Italiaanse regering, dat de Italiaanse produktie van harde tarwe het gevaar liep in te storten, indien de deegwarenfabrikanten door die wet niet waren verplicht om harde tarwe te gebruiken. In dit verband wijst zij erop, dat het niet moeilijk was een ware „invasie" van zachte tarwe voor de vervaardiging van deegwaren te voorzien, aangezien de prijs daarvan veel lager is dan die van harde tarwe.

Gevraagd naar de redenen waarom de Italiaanse deegwarenproducenten, ondanks het overschot van harde tarwe op de communautaire markt, dit produkt uit Noord-Amerika invoeren, heeft de *Commissie* de strekking toegelicht van de verklaring in haar opmerkingen, dat die invoer in hoofdzaak wordt verklaard door de betere kwaliteit van de Amerikaanse harde tarwe. Die betere kwaliteit houdt geen verband met de kookbestendigheid van de daaruit vervaardigde deegwaren, maar met de kleur van die deegwaren. De binnenlandse harde tarwe wordt door de Italiaanse deegwarenproducenten enkel met uit Noord-Amerika ingevoerde harde tarwe vermengd om deegwaren met bepaalde, door de Italiaanse consumenten verlangde kenmerken te verkrijgen (met name wat de kleur betreft), die slechts kunnen worden verkregen door toevoeging van door de wet verboden additieven en kleurstoffen.

R. Joliet
rechter-rapporteur

# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI

(zie zaak 407/85, blz. 4246)