προϊόντων ή της καθιερώσεως ειδικής ονομασίας που επιφυλάσσεται στα παρασκευαζόμενα αποκλειστικά από σκληρό σίτο ζυμαρικά. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν και για την ανάγκη διασφαλίσεως της ευθύτητας των συναλλαγών.

Η παρεμπόδιση αυτή δεν δικαιολογείται ούτε από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, όταν ελλείπουν τα στοιχεία εκείνα που επιτρέπουν να συναχθεί ότι τα ζυμαρικά από μαλακό σίτο περιέχουν χημικά πρόσθετα ή χρωστικές ουσίες. Η γενική αυτή απαγόρευση εμπορίας αντίκειται οπωσδήποτε προς την αρχή της αναλογικότητας.

2. Από τη στιγμή κατά την οποία η Κοινότητα έχει καθιερώσει κοινή οργάνωση αγοράς σε συγκεκριμένο τομέα, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μονομερούς μέτρου, έστω και αν το μέτρο αυτό είναι τέτοιας φύσεως ώστε να εξυπηρετεί την κοινή πολιτική της Κοινότητας. Εναπόκειται στην Κοινότητα, και όχι στα κράτη μέλη, να επιδιώξει επίλυση του προβλήματος στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, όταν ανακύψει θέμα εξευρέσεως αγορών για προϊόν που διέπεται από κοινή οργάνωση, πράγμα που δεν μπορεί να υποστηριχτεί όταν από τα στατιστικά δεδομένα προκύπτει ότι, λόγω ποιότητας, το οικείο προϊόν ευνοείται από την κατάσταση ανταγωνισμού.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 90/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Α — *Η εξέλιξη της διαδικασίας ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου*

Ο *Zoni*, ιταλός χονδρέμπορος, εισήγαγε από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζυμαρικά που είχαν παρασκευαστεί από μίγμα σκληρού και μαλακού σίτου. Ένας από τους λιανοπωλητές, ο οποίος είχε προμηθευτεί τα εν λόγω ζυμαρικά, ζήτησε από τις αρμόδιες αρχές να ελέγξουν αν το προϊόν είχε παρασκευαστεί σύμφωνα με την ισχύουσα ιταλική ρύθμιση.

Κατόπιν αυτού, ενώπιον του Pretore του Μιλάνου ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά του Zoni για παράβαση του άρθρου 29 του νόμου 580 της 4ης Ιουλίου 1967 (GURI αριθ. 189 της 29.7.1967) περί ρυθμίσεως της παρασκευής και εμπορίας ζυμαρικών (εφεξής: νόμος περί ζυμαρικών) και του άρθρου 5, στοιχείο α), του νόμου 283, της 30ής Απριλίου 1962 (GURI αριθ. 139 της 4.6.1962) περί τροποποιήσεως της υγειονομικής ρυθμίσεως όσον αφορά την παραγωγή και πώληση ειδών διατροφής και

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ποτών (εφεξής: νόμος γενικής εφαρμογής περί τροφίμων).

Το άρθρο 29 του νόμου περί ζυμαρικών καθιστά υποχρεωτική την αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου κατά την παρασκευή ζυμαρικών.

Το άρθρο 5, στοιχείο α), του νόμου γενικής εφαρμογής περί τροφίμων απαγορεύει τη χρήση μιγμάτων που περιέχουν ουσίες κατώτερης ποιότητας από εκείνη που προβλέπει ο νόμος.

Οι ιταλικές επιχειρήσεις παραγωγής ζυμαρικών (συνολικά εννέα τον αριθμό, εφεξής: Agnesi και λοιποί), οι ενώσεις τους (μεταξύ των οποίων και μια διεθνής ένωση, εφεξής: Unipi και λοιποί) και οι γεωργικές ενώσεις (εξ ονόματος των καλλιεργητών σκληρού σίτου, εφεξής: CNCD και λοιποί) παρέστησαν ως πολιτικώς ενάγουσες.

Ο συνήγορος του Zoni υποστήριξε ότι η ιταλική ρύθμιση είναι ασυμβίβαστη προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και, κατά συνέπεια, ανεφάρμοστη στην προκειμένη περίπτωση. Υπό τις περιστάσεις αυτές, με διάταξη της 19ης Μαρτίου 1986 ο παραπέμπων δικαστής υπέβαλε το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Έχουν τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι πρέπει να λογίζεται ως νόμιμη η επιβαλλόμενη νομοθετικώς από κράτος μέλος υποχρέωση χρησιμοποιήσεως αποκλειστικά σκληρού σίτου κατά την παρασκευή αφυδατωμένων ζυμαρικών που προορίζονται να διατεθούν στο εμπόριο εντός του εν λόγω κράτους μέλους, όταν διαπιστώνεται και αποδεικνύεται ότι η σχετική υποχρέωση:

1) επιβλήθηκε με μοναδικό σκοπό την προστασία των ανώτερης ποιότητας ζυμαρικών που παρασκευάζονται αποκλειστικά από σκληρό σίτο·

2) δεν επιφέρει καμιά δυσμενή διάκριση σε βάρος των προϊόντων που εμφανίζουν τα ίδια χαρακτηριστικά γνωρίσματα και προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, αλλ' ούτε και έναντι των κοινοτικών παρασκευαστών των ιδίων προϊόντων, δεδομένου ότι και οι ημεδαποί παρασκευαστές υπόκεινται στους αυτούς περιορισμούς·

3) δεν επιβλήθηκε από λόγους προστατευτισμού υπέρ του εθνικού προϊόντος και σε βάρος του κοινοτικού αν εμφανίζει τα ίδια χαρακτηριστικά γνωρίσματα; »

Β — *Το θεσμικό πλαίσιο: ιταλική νομοθεσία και κοινοτική ρύθμιση*

1. *Ο νόμος περί ζυμαρικών: περιεχόμενο και στόχοι του*

α) Το περιεχόμενο του νόμου

Μέχρι τις 4 Ιουλίου 1967, ο νόμος 874 της 22ας Ιουνίου 1933 αποτελούσε στην Ιταλία ισχύουσα ρύθμιση. Ο νόμος αυτός περιελάμβανε απλώς διάταξη με ονομασίες, επιτρέποντας τη χρήση αλεύρων από σκληρό ή μαλακό σίτο για την παρασκευή των ζυμαρικών.

Ο παραπάνω νόμος αντικαταστάθηκε από το νόμο 580 περί ζυμαρικών ύστερα από την υποβολή προς ψήφιση στο Κοινοβούλιο της γνωστής « προτάσεως νόμου Bartole ».

Ο τελευταίος περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν τόσο την παρασκευή όσο και την εμπορία των ζυμαρικών. Ορισμένες από τις περί εμπορίας διατάξεις αναφέρονται στην ονομασία των ζυμαρικών, ενώ άλλες στην επισήμανση της συσκευασίας τους.

Επίσης, το άρθρο 36, παράγραφος 1, του νόμου περί ζυμαρικών ορίζει ότι « απαγορεύεται η πώληση ή κατοχή προς πώληση των ζυμαρικών που εμφανίζουν χαρακτηριστικά γνωρίσματα διαφορετικά από εκείνα που καθορίζονται με τον παρόντα νόμο ». Το άρθρο 50, παράγραφος 2, ορίζει ότι « απαγορεύεται... η εισαγωγή ζυμαρικών που εμφανίζουν ποιοτικά χαρακτηριστικά διάφορα από εκείνα που ορίζονται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου ».

— Διατάξεις σχετικά με την παρασκευή των ζυμαρικών

Ο νόμος περί ζυμαρικών διακρίνει μεταξύ βιομηχανικής παραγωγής συνήθων (αφυδατωμένων) ζυμαρικών με προορισμό τη διατήρησή τους, και χειροποίητης παραγωγής νωπών (ρευστών) ζυμαρικών με προορισμό την άμεση κατανάλωσή τους.

Τα αφυδατωμένα ζυμαρικά πρέπει να παρασκευάζονται αποκλειστικά από σιμιγδάλι σκληρού σίτου, όπως προκύπτει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 28 και 29.

Το άρθρο 28 ορίζει ότι « ως " pasta di semola di grano duro " (ζυμαρικά από σιμιγδάλι σκληρού σίτου) και ως " pasta di semolato di grano duro " (ζυμαρικά από λεπτό σιμιγδάλι σκληρού σίτου) νοούνται τα προϊόντα που λαμβάνονται λωροτομώντας, προσδίδοντας επιμήκη σχήματα και αφυδατώνοντας τη ζύμη που παρασκευάζεται αντίστοιχα και αποκλειστικά: α) από σιμιγδάλι σκληρού σίτου και νερό και β) από λεπτό σιμιγδάλι σκληρού σίτου και νερό ».

Το άρθρο 29 ορίζει ότι τα ζυμαρικά που προορίζονται για το εμπόριο παρασκευάζονται αποκλειστικά υπό τις ακόλουθες μορφές και με τα εξής χαρακτηριστικά γνωρίσματα:

Τύπος και ονομασία	Ανώτατο όριο υγρασίας σε ποσοστά επί τοις %	Σε ποσοστό επί της αποξηραμένης ζύμης					Ανώτατο όριο οξύτητας σε βαθμούς (1)
		Τέφρα		Κυτταρίνη		Αζωτούχες ουσίες (άζωτο × 5,7 ελάχιστο)	
		Ελάχιστο	Μέγιστο	Ελάχιστο	Μέγιστο		
Ζυμαρικά από σιμιγδάλι σκληρού σίτου	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Ζυμαρικά από λεπτό σιμιγδάλι σκληρού σίτου	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Ο βαθμός οξύτητας είναι συνάρτηση του αριθμού των κυβικών εκατοστών συνήθους αλκαλικού διαλύματος που απαιτείται για την εξουδετέρωση της οξύτητας σε 100 γραμμάρια αφυδατωμένης ζύμης. »

Το επιβαλλόμενο με το άρθρο 29 κατώτατο ποσοστό τέφρας στα ζυμαρικά επιτυγχάνεται μόνον όταν αυτά παρασκευάζονται αποκλειστικά από σκληρό σίτο που περιέχει περισσότερη τέφρα απ' όση ο μαλακός σίτος.

Η διάταξη σχετικά με την αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου για την παρασκευή ζυμαρικών περιλαμβάνει δύο εξαιρέσεις.

Δυνάμει του άρθρου 33, « η χρήση αλεύρων από μαλακό σίτο επιτρέπεται για την παρασκευή των εγκεκριμένων νωπών ζυμαρικών ».

Δυνάμει του άρθρου 50, παράγραφος 1, « επιτρέπεται η παρασκευή ... ζυμαρικών που εμφανίζουν ποιοτικά χαρακτηριστικά διάφορα από εκείνα που ορίζουν οι διατάξεις του παρόντος νόμου, υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για προϊόντα προς εξαγωγή, τα οποία δεν βλάπτουν την υγεία του ανθρώπου, μετά από άδεια που χορηγείται σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που πρόκειται να καθοριστούν κανονιστικώς ».

— Διατάξεις σχετικά με την ονομασία των ζυμαρικών

Το άρθρο 28 του παραπάνω νόμου περί ζυμαρικών επιφυλάσσει την ονομασία « pasta di semola di grano duro » (ζυμαρικά από σιμιγδάλι σκληρού σίτου) στα προϊόντα που παρασκευάζονται αποκλειστικά από σιμιγδάλι σκληρού σίτου και νερό. Όπως προκύπτει από το άρθρο 29, τα ζυμαρικά αυτά πρέπει να φέρουν υποχρεωτικά την αντίστοιχη ονομασία.

— Διατάξεις σχετικά με την επισήμανση των ζυμαρικών

Δυνάμει του άρθρου 35 του νόμου περί ζυμαρικών, η συσκευασία πρέπει να περιλαμβάνει το όνομα ή την εμπορική επωνυμία και την έδρα του εργοστασίου παραγωγής, την ονομασία και τον τύπο των ζυμαρικών, καθώς και το καθαρό βάρος, στην ιταλική γλώσσα.

β) Οι σκοποί του νόμου

Όπως προκύπτει από τα πρακτικά της ιταλικής βουλής, δύο λόγοι ώθησαν τον ιταλό νομοθέτη να εκδώσει το νόμο περί ζυμαρικών.

Αφενός, η εξασφάλιση νομοθετικώς της ποιότητας των ζυμαρικών. Συγκεκριμένα, τα ζυμαρικά που περιέχουν μόνο σκληρό σίτο κολλούν δυσκολότερα στο βράσιμο.

Αφετέρου, ο ιταλός νομοθέτης απέβλεψε στην ενθάρρυνση της καλλιέργειας του σκληρού σίτου. Η αγορά ζυμαρικών της Κοινότητας αποτελεί για τους καλλιεργητές του σκληρού σίτου τη μόνη δυνατή αγορά για τη διάθεση των προϊόντων τους, επιπλέον δε οι καλλιεργητές αυτοί δεν έχουν καμιά δυνατότητα να στραφούν προς άλλες καλλιέργειες στις νότιες περιοχές της Κοινότητας όπου είναι εγκατεστημένοι. Υπό τις περιστάσεις αυτές, σκοπός του νομοθέτη ήταν να διασφαλίσει στους καλλιεργητές αυτούς τη μόνη δυνατότητα διαθέσεως του προϊόντος τους στο εμπόριο, επιβάλλοντας στους παρασκευαστές ζυμαρικών την υποχρέωση να χρησιμοποιούν αποκλειστικά σκληρό σίτο.

2. *Ο γενικής εφαρμογής νόμος περί τροφίμων*

Δυνάμει του άρθρου 5, στοιχείο α), του νόμου 283 περί τροφίμων της 30ής Απριλίου 1962

(GURI 139 της 4.6.1962) περί τροποποιήσεως της υγειονομικής ρυθμίσεως όσον αφορά την παραγωγή και πώληση ειδών διατροφής και ποτών (εφεξής νόμος γενικής εφαρμογής περί τροφίμων), « κατά την παρασκευή τροφίμων... απαγορεύεται η χρήση εδώδιμων ουσιών αναμεμιγμένων με ουσίες που είναι κατώτερης ποιότητας ή έχουν υποστεί καθ' οποιοδήποτε τρόπο επεξεργασία, ώστε να αλλοιώνεται η φυσική σύνθεση ... ».

Η σχέση που συνδέει το νόμο περί ζυμαρικών και τον γενικής εφαρμογής νόμο περί τροφίμων είναι η ακόλουθη.

Αφενός, το άρθρο 34 του νόμου περί ζυμαρικών, παρόλον ότι απαγορεύει τη χρησιμοποίηση, κατά την παρασκευή των ζυμαρικών, χημικών μέσων ή άλλων προσθέτων ουσιών, εξακολουθεί να επιφυλάσσει στον Υπουργό Υγείας τις εξουσίες που ο τελευταίος διαθέτει δυνάμει του γενικής εφαρμογής νόμου περί τροφίμων, και συγκεκριμένα την εξουσία να παρέχει υπό ορισμένες προϋποθέσεις την άδεια χρησιμοποιήσεως χρωστικών ουσιών ή άλλων χημικών προσθετικών [άρθρο 5, στοιχεία ζ) και η), του νόμου].

Αφετέρου, το άρθρο 8, παράγραφος 1, της υπουργικής αποφάσεως που εκδόθηκε σε εκτέλεση του νόμου περί ζυμαρικών ορίζει ότι τα εδώδιμα συστατικά που χρησιμοποιούνται για την παρασκευή των ειδικών αφυδατωμένων και νωπών ζυμαρικών πρέπει να πληρούν τους κανόνες υγιεινής και καθαρότητας κατά τις ισχύουσες διατάξεις και ειδικότερα κατά το άρθρο 5 του νόμου γενικής εφαρμογής περί τροφίμων.

3. *Η οδηγία 79/112*

Στις 18 Δεκεμβρίου 1978 το Συμβούλιο εξέδωσε οδηγία για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33). Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 5, στοιχείο α), της οδηγίας αυτής, « ο κατάλογος των συστατικών συνίσταται στην παράθεση όλων των συστατικών του τροφίμου, κατά σειρά ελαττούμενης περιεκτικότητος ως προς το βάρος κατά τη στιγμή της χρησιμοποιήσεώς τους ».

Η εφαρμογή του εν λόγω άρθρου στα μίγματα ζυμαρικών που περιέχουν επί παραδείγματι (όπως στην συγκεκριμένη περίπτωση) 60 % μαλακού και 40 % σκληρού σίτου, συνεπάγεται ότι εν πρώτοις μνημονεύεται ο μαλακός σίτος και στη συνέχεια ο σκληρός, χωρίς να είναι αναγκαίο να διευκρινίζεται περαιτέρω η αναλογία μεταξύ των
δύο τύπων σίτου.

Η οδηγία 79/112 μεταφέρθηκε στην ιταλική έννομη τάξη με το προεδρικό διάταγμα 322 της 18ης Μαΐου 1982.

4. *Η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα των σιτηρών*

Στο βαθμό που αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της καλλιέργειας του σκληρού σίτου, ο νόμος περί ζυμαρικών επιδιώκει την επίτευξη ενός στόχου που και η ίδια η Κοινότητα ενστερνίστηκε από το 1967 στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των σιτηρών.

Η κοινοτική δράση περιλαμβάνει δύο πτυχές: αφενός, τη θέσπιση τιμής παρεμβάσεως για το σκληρό σίτο σε επίπεδο σαφώς ανώτερο από εκείνο που ισχύει για το μαλακό σίτο και, αφετέρου, τη χορήγηση άμεσης ενισχύσεως για την παραγωγή σκληρού σίτου (βλέπε άρθρο 10 του κανονισμού 120/67 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1967, JO 1967, L 117, σ. 2269, και άρθρο 10 του κανονισμού 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158).

Η παραγωγή σκληρού σίτου αυξάνει σταθερά από το 1967 στην Ιταλία, όπως και στη Γαλλία και την Ελλάδα, μάλιστα δε επεκτάθηκε και προς βορράν, ειδικότερα στη Γερμανία, Δανία,

καθώς και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η παραγωγή στην Ιταλία αντιπροσωπεύει περίπου τα τρία τέταρτα της κοινοτικής παραγωγής.

Ενόψει της εξελίξεως αυτής, η Κοινότητα θέσπισε από το 1976 αυστηρότερους όρους χορηγήσεως ενισχύσεων. Το ποσό της ενισχύσεως προσδιοριζόταν αρχικά σε σχέση με τις καλλιεργούμενες εκτάσεις και όχι πλέον σε σχέση με τις παραγόμενες ποσότητες. Στη συνέχεια, η δυνατότητα χορηγήσεως ενισχύσεων περιορίστηκε σε ορισμένες μόνο περιοχές. Τέλος, προβλέφθηκε ότι η ενίσχυση χορηγείται μόνο για το σκληρό σίτο που εμφανίζει καθορισμένα ποιοτικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά (βλέπε άρθρο 5 του κανονισμού 1143/76 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1976, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 95).

Όσον αφορά τα ποιοτικά και τεχνολογικά χαρακτηριστικά, αυτά πρέπει ιδίως να διασφαλίζουν ότι ο σκληρός σίτος είναι κατάλληλος για χρήση από τη βιομηχανία παραγωγής σιμιγδαλιών και για την παρασκευή ζυμαρικών (βλέπε άρθρο 3 του κανονισμού 3103/76 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1976, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/016, σ. 195). Με κανονισμό εκτελέσεως η Επιτροπή διευκρίνισε ότι ο σκληρός σίτος πρέπει να εμφανίζει χαρακτηριστικά «αποδεικνύοντα ότι τα ζυμαρικά που παράγονται από τη μεταποίησή του δεν παρουσιάζουν την ιδιότητα να κολλούν όταν μαγειρεύονται» (βλέπε άρθρο 2 του κανονισμού 2835/77 της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 1977, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 206).

Όσον αφορά τις περιοχές που μπορούν να τύχουν ενισχύσεων, η βασική ρύθμιση προβλέπει πλέον ότι η ενίσχυση χορηγείται μόνο για τις ζώνες της Κοινότητας όπου η παραγωγή σκληρού σίτου αποτελεί παραδοσιακό και σημαντικό τμήμα της γεωργικής παραγωγής (βλέπε άρθρο 11 του κανονισμού 1451/82 της Επιτροπής, της 18ης Μαΐου 1982, ΕΕ 1982, L 164, σ. 1).

Παρ' όλ' αυτά, η κοινοτική παραγωγή σκληρού σίτου εξακολούθησε να διευρύνεται. Σήμερα, ένα μέρος της παραγωγής αυτής δεν έχει πλέον ούτε τη δυνατότητα διοχετεύσεώς του στην κοινοτική αγορά. Ενόψει της καταστάσεως αυτής, η Κοινότητα αντιμετωπίζει περαιτέρω ρύθμιση της πολιτικής της στον εν λόγω τομέα. Προτίθεται ιδίως να μειώσει την τιμή παρεμβάσεως του σκληρού σίτου, προσεγγίζοντάς την προς εκείνη που ισχύει για το μαλακό.

Εξάλλου, το γεγονός ότι σημαντικές ποσότητες σκληρού σίτου αγοράζονται σήμερα από τους κοινοτικούς οργανισμούς παρεμβάσεως εξηγείται όχι μόνο από την αύξηση της κοινοτικής παραγωγής αλλά και από την εισαγωγή σκληρού σίτου από τη Βόρεια Αμερική.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

Ο Zoni, καθώς και οι Agnesi και λοιποί, Unipi και λοιποί, CNCD και λοιποί, πολιτικώς ενάγοντες της κύριας δίκης, η ιταλική, η γαλλική και η ολλανδική κυβέρνηση και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις στο Δικαστήριο. Οι CNCD και λοιποί παραπέμπουν κατ' ουσίαν στις παρατηρήσεις που υπέβαλαν οι Unipi και λοιποί, αρκούμενοι στην ανάπτυξη των «γεωργικών» πτυχών του ζητήματος.

Α — Ως προς την ύπαρξη περιορισμού κατά την εισαγωγή κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ

Ο *Zoni* υποστηρίζει ότι ο ιταλικός νόμος εμπεριέχει όντως δυσμενή διάκριση σε βαθμό που απαγορεύει τις εισαγωγές ζυμαρικών από μαλακό σίτο, ενώ παράλληλα επιτρέπει στους ιταλούς εξαγωγείς να χρησιμοποιούν αυτό τον τύπο σίτου στην παρασκευή ζυμαρικών προς εξαγωγή.

Περαιτέρω, ο νόμος αυτός αποσκοπεί στην προστασία της παραγωγής του ιταλικού σκληρού σίτου.

Οι *Agnesi και λοιποί* παρατηρούν ότι οι διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να εξεταστούν σε συνάρτηση με τις διατάξεις του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται για έναν από τους αναφερόμενους στο άρθρο αυτό λόγους είναι αθέμιτοι μόνο εφόσον συγκαλύπτουν συμφέροντα ασυμβίβαστα προς τις αρχές της ελευθερίας που καθιερώνει η Συνθήκη (βλέπε δεύτερο εδάφιο του άρθρου 36).

Αυτό δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Ο ιταλικός νόμος δεν εισάγει καμιά δυσμενή διάκριση σε βάρος των αλλοδαπών προϊόντων και σε σχέση προς τα ιταλικά προϊόντα. Εξάλλου, δεν επιδιώκει σκοπό με προστατευτικό χαρακτήρα, αντίθετο προς τις θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης ΕΟΚ.

Κατά τους *Unipi και λοιπούς*, η απόφαση « Cassis de Dijon » της 20ής Φεβρουαρίου 1979 (στην υπόθεση 120/78, Rewe-Zentral-AG, Rec. 1979, σ. 649) έχει την έννοια ότι ένα μέτρο που εφαρμόζεται αδιακρίτως πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο με βάση τα στενώς ερμηνευόμενα κριτήρια του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά σύμφωνα και με ευρύτερα κριτήρια, όπως είναι οι « επιτακτικές ανάγκες » και οι « λόγοι γενικού συμφέροντος ».

Στην προκειμένη περίπτωση, ο ιταλικός νόμος ισχύει αδιακρίτως τόσο για τα εγχώρια όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα. Στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ο νόμος υποχρέωνε μόνο τους ιταλούς επιχειρηματίες να παρασκευάζουν και να πωλούν στην Ιταλία ζυμαρικά αποκλειστικά από σκληρό σίτο, οι τελευταίοι θα προέβαλαν αμέσως ένσταση ελλείψεως συνταγματικότητας του νόμου λόγω παραβιάσεως της αρχής περί απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 3 του ιταλικού Συντάγματος. Το γεγονός ότι ο νόμος επιτρέπει τη χρήση μαλακού σίτου για την παρασκευή ζυμαρικών προς εξαγωγή δεν σημαίνει ότι οδηγεί και σε διακρίσεις. Αν υφίστατο δυσμενής διάκριση, αυτή θα ήταν αποτέλεσμα της διαστάσεως μεταξύ των νομοθεσιών των διαφόρων κρατών μελών. Ο ίδιος ο ιταλικός νόμος δεν εισάγει διακρίσεις. Αλλ' η διακριτική μεταχείριση μπορεί να διαπιστωθεί, στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 30, μόνο βάσει της νομοθεσίας του κράτους στο οποίο πραγματοποιείται η εμπορία, όπως δέχτηκε ρητά το Δικαστήριο με την απόφασή του της 20ής Απριλίου 1983 (στην υπόθεση 59/82, Schutzverband, Συλλογή 1983, σ. 1217).

Επιδίωξη του νομοθέτη δεν ήταν η προστασία των ιταλών παραγωγών ζυμαρικών έναντι των αλλοδαπών ανταγωνιστών τους, επειδή το 1967 οι τελευταίοι δεν εξήγαγαν ζυμαρικά προς την Ιταλία. Στην πραγματικότητα, ο νόμος θίγει κατ' ουσία εκείνους τους ιταλούς παραγωγούς ζυμαρικών που χρησιμοποιούσαν κατά την εν λόγω περίοδο μαλακό σίτο.

Ο νομοθέτης δεν είχε περαιτέρω πρόθεση να προστατεύσει τους ιταλούς καλλιεργητές σκληρού σίτου έναντι των αλλοδαπών καλλιεργητών μαλακού σίτου. Αν ευνόησε τους πρώτους, το έπραξε κυρίως σε βάρος των εγχώριων ανταγωνιστών τους, καλλιεργητών μαλακού σίτου. Άλλωστε, οι τελευταίοι αποτελούσαν και την πλειονότητα κατά το χρόνο εκείνο.

Για τους ίδιους λόγους, η *ιταλική κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι ο νόμος περί ζυμαρικών δεν αποσκοπούσε στην προστασία ούτε των ιταλών παραγωγών ζυμαρικών, ούτε των ιταλών καλλιεργητών σκληρού σίτου.

Περαιτέρω, η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ο νόμος δεν έχει επιπτώσεις εισάγουσες δυσμενή διάκριση. Επ' αυτού, διευκρινίζει ότι η δυνατότητα χρήσεως μαλακού σίτου κατά την παρασκευή ζυμαρικών που προορίζονται προς εξαγωγή αποβλέπει απλώς στο να υπαχθούν σ' αυτήν και οι ιταλοί παρασκευαστές, εφόσον η σχετική δυνατότητα ισχύει για όλους τους παρασκευαστές που είναι εγκατεστημένοι σε χώρες στις οποίες δεν απαιτείται η χρήση σκληρού σίτου κατ' αποκλειστικότητα. Με τον τρόπο αυτό, ο νόμος αποσκοπεί

στην αποτροπή οποιασδήποτε δυσμενούς διακρίσεως σε βάρος των ιταλών παρασκευαστών σε σχέση με τους αντίστοιχους αλλοδαπούς.

Η *γαλλική κυβέρνηση* θεωρεί ότι ο ιταλικός νόμος ισχύει αδιακρίτως τόσο για τα εγχώρια όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα και ότι, συνακόλουθα, η απόφαση στην υπόθεση « Cassis de Dijon », που επικυρώθηκε με την απόφαση στην υπόθεση « Souvenirs d'Irlande » της 17ης Ιουνίου 1981 (υπόθεση 113/80, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1981, σ. 1625, ιδίως σ. 1637), έχει εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση.

Κατά την *ολλανδική κυβέρνηση*, το γεγονός ότι ο νόμος εφαρμόζεται αδιακρίτως δεν έχει αποφασιστική σημασία ως προς το συμβιβαστό του με το κοινοτικό δίκαιο. Η απόφαση « Cassis de Dijon » υποδηλώνει ότι μόνο επιτακτικές ανάγκες που άπτονται του γενικού συμφέροντος δικαιολογούν παρέκκλιση από την απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Ως προς την απουσία προστατευτικού χαρακτήρα που ανέφερε ο Pretore του Μιλάνου, η ολλανδική κυβέρνηση θεωρεί ότι καθοριστικές δεν είναι οι προθέσεις του νομοθέτη κατά το χρόνο θεσπίσεως του νόμου, αλλά κυρίως οι επιπτώσεις από τη ρύθμιση, ιδίως δε η παρεμπόδιση των ενδοκοινοτικών συναλλαγών που εκδηλώνεται κατά την εφαρμογή της.

Η *Επιτροπή* παρατηρεί με τη σειρά της ότι το ζήτημα του συμβιβαστού του ιταλικού νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο τίθεται όπως ακριβώς και στην υπόθεση « Cassis de Dijon ». Όπως προκύπτει από την απόφαση αυτή, ένα μέτρο ακόμα και αν δεν εισάγει διάκριση, μπορεί να είναι ασυμβίβαστο προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ στο βαθμό που έχει συνέπειες με περιοριστικό χαρακτήρα για το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, μη αναγκαίες για την ικανοποίηση κάποιας επιτακτικής ανάγκης.

Ως προς την απουσία προστατευτικού χαρακτήρα που ανέφερε ο Pretore του Μιλάνου, είναι αδιάφορο το ότι πρόθεση του νομοθέτη δεν ήταν η προστασία του εθνικού προϊόντος έναντι των προϊόντων των λοιπών κρατών μελών με τα ίδια χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Το ζητούμενο είναι αν ο νόμος επιφέρει προστατευτικά αποτελέσματα που ευνοούν το « τυπικό εθνικό προϊόν » κατά την έννοια της αποφάσεως της 13ης Μαρτίου 1984 (στην υπόθεση 16/83, Prantl, Συλλογή 1984, σ. 1299) σε βάρος των ανταγωνιστικών προϊόντων των άλλων κρατών μελών. Στην προκειμένη δε περίπτωση, ο νόμος επιφέρει παρόμοια προστατευτικά αποτελέσματα. Αφενός μεν ευνοεί την εμπορία των ζυμαρικών που παρασκευάζονται με τον παραδοσιακό ιταλικό τρόπο, χωρίς δηλαδή να περιέχουν σκληρό σίτο, αφετέρου δε τη χρήση σκληρού σίτου που αποτελεί τυπική ιταλική παραγωγή. Με τον τρόπο αυτό θίγει αντίστοιχα τα ζυμαρικά που παρασκευάζονται στην αλλοδαπή και περιέχουν συνήθως μαλακό σίτο, καθώς και το μαλακό σίτο αλλοδαπής παραγωγής.

Β — *Ως προς την ύπαρξη των κατά την έννοια της αποφάσεως στην υπόθεση « Cassis de Dijon » επιτακτικών αναγκών*

1. *Η προστασία των καταναλωτών*

Ο *Zoni* παρατηρεί ότι η εμπιστοσύνη των ιταλών καταναλωτών είναι δυνατό να διασφαλιστεί με κατάλληλο σύστημα επισημάνσεως, σύμφωνα με το οποίο αναγράφεται με σαφήνεια η σύσταση της χρησιμοποιούμενης για την παρασκευή των ζυμαρικών πρώτης ύλης.

Οι *Unipi και λοιποί* δέχονται ότι το επιχείρημα ότι η κατάλληλη επισήμανση αποκλείει την πρόκληση οποιουδήποτε κινδύνου συγχύσεως για τον καταναλωτή είναι εκ πρώτης όψεως αρκετά πειστικό, αλλ' ότι καταρρίπτεται μετά από εμπεριστατωμένη εξέταση. Διατυπώνουν ορισμένες αντιρρήσεις κατά του επιχειρήματος αυτού, για να καταλήξουν τελικά στο συμπέρασμα ότι το μοναδικό μέσο προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών έγκειται στην επιβολή της υποχρεώσεως αποκλειστικής χρή-

σεως του σκληρού σίτου κατά την παρασκευή των ζυμαρικών.

Καταρχάς, σε περίπτωση καταργήσεως του νόμου περί σκληρού σίτου, τα εστιατόρια θα έχουν την τάση να προσφέρουν στην πελατεία τους ζυμαρικά από μαλακό σίτο, δεδομένου ότι ο σίτος είναι φθηνότερος, στην ίδια τιμή με εκείνη των ζυμαρικών από σκληρό σίτο, η ποιότητα του οποίου είναι ανώτερη. Η πρακτική αυτή θα προκαλέσει σύγχυση στην πελατεία με κίνδυνο αλλοιώσεως της εικόνας που έχει διαμορφωθεί για τα ιταλικά ζυμαρικά, τα οποία κατά παράδοση περιέχουν μόνο σκληρό σίτο. Επομένως, η κατάλληλη επισήμανση δεν αποτρέπει τη σύγχυση που μπορεί να προκληθεί σε όσους καταναλώνουν ζυμαρικά στα ιταλικά εστιατόρια, ο τιμοκατάλογος των οποίων αναγράφει μάλιστα ότι τα ζυμαρικά είναι « σπιτικά », ώστε να διακρίνονται από τα αφυδατωμένα βιομηχανικά ζυμαρικά.

Στη συνέχεια, οι ιταλοί καταναλωτές ουδέποτε εξοικειώθηκαν με επισημάνσεις που αναγράφουν ρητά και κατ' αντιδιαστολή τις δύο πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται για την παρασκευή των ζυμαρικών: το μαλακό και το σκληρό σίτο. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η αναγραφή στην επισήμανση των ζυμαρικών της πρώτης ύλης που χρησιμοποιήθηκε για την παρασκευή τους έχει στην πράξη μηδαμινά αποτελέσματα. Εν πάση περιπτώσει, οι ιταλοί καταναλωτές είναι τόσο εθισμένοι στα ζυμαρικά που περιέχουν αποκλειστικά σκληρό σίτο, ώστε να ταυτίζουν αυτομάτως τις ονομασίες « ζυμαρικά » ή « σπαγγέτι » με την αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου, χωρίς ποτέ να αποδίδουν προσοχή στην επισήμανση.

Τέλος, οι καταναλωτές είναι δυνατόν, έστω και αν λάβουν γνώση της ενδεδειγμένης επισημάνσεως, να εξαπατηθούν ως προς τη « δίκαιη τιμή » που πρέπει να καταβάλουν. Εξάλλου, στην παρούσα φάση των μεθόδων εργαστηριακής αναλύσεως, είναι αδύνατον να προσδιοριστεί η ακριβής περιεκτικότητα σε μαλακό σίτο στα μίγματα ζυμαρικών. Άλλωστε, ο μαλακός σίτος κοστίζει σαφώς φθηνότερα από το σκληρό. Κατά συνέπεια, η εξαπάτηση του καταναλωτή είναι εύκολη υπόθεση όταν του ζητείται να καταβάλλει τιμή υψηλότερη από εκείνη που δικαιολογεί η περιεκτικότητα σε σκληρό σίτο που εμφανίζουν στην πραγματικότητα τα ζυμαρικά. Ο νόμος περί ζυμαρικών αποτελεί το μοναδικό μέσο το οποίο είναι ικανό να διασφαλίσει ότι ο καταναλωτής θα καταβάλλει δίκαιη τιμή.

Οι Unipi και λοιποί διευκρινίζουν περαιτέρω ότι το τελευταίο αυτό επιχείρημα αποτελεί κατά την άποψή τους την αποφασιστικής σημασίας απόδειξη του ότι είναι αδύνατον να εξαλειφθούν, μέσω ενός ενδεδειγμένου συστήματος επισημάνσεως, τα αίτια της συγχύσεως στην αγορά ζυμαρικών.

Απορρίπτοντας με τον τρόπο αυτό το επιχείρημα που αφορά την επισήμανση, ισχυρίζονται περαιτέρω ότι οι νέες μέθοδοι αφυδατώσεως, ακόμη και αν σύντομα θα έχουν ως αποτέλεσμα να προσδίδουν στα ζυμαρικά που περιέχουν μαλακό σίτο την ίδια ιδιότητα να μη κολλούν στο βράσιμο, θα έχουν συγχρόνως και μια καταστροφική συνέπεια ως προς τη γεύση τους. Όλα τα ζυμαρικά αυτά θα έχουν μια « προκατασκευασμένη » γεύση κακής ποιότητας. Μόνον η αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου επιτρέπει την παρασκευή ζυμαρικών που δεν κολλούν στο βράσιμο λόγω της συστάσεως τους και δεν απαιτείται προσφυγή σε υψηλές θερμοκρασίες που αλλοιώνουν οριστικά τη σύσταση αυτή.

Εξάλλου, επειδή οι εν λόγω μέθοδοι αφυδατώσεως εξελίχθηκαν μόλις πρόσφατα, τα εισαγόμενα ζυμαρικά που περιέχουν μαλακό σίτο και έχουν υποστεί επεξεργασία σύμφωνα με τις μεθόδους αυτές δεν μπορούν πλέον να θεωρούνται ότι έχουν παραχθεί με « παραδοσιακό τρόπο » στο κράτος μέλος προελεύσεως κατά την έννοια της απόφασης της 26ης Νοεμβρίου 1985 στην υπόθεση « Genièvre » [οινοπνευματώδες ποτό με βάση τον καρπό του κέδρου, κοινώς τζιν] (υπόθεση 182/84, Miro, Συλλογή 1985, σ. 3731).

Οι *Agnesi και λοιποί* συμμερίζονται την άποψη των Unipi και λοιπών, σύμφωνα με την οποία

η ενδεδειγμένη επισήμανση δεν είναι ικανή να αποτρέψει τον κίνδυνο προκλήσεως συγχύσεως στον καταναλωτή. Υπό την έννοια αυτή, αναφέρονται και στη στάση του ιταλού καταναλωτή και στην εξαπάτησή του ως προς τη δίκαιη τιμή των ζυμαρικών.

Περαιτέρω, υποστηρίζουν ότι, σε περίπτωση κατά την οποία τα ζυμαρικά παρασκευάζονταν από μίγμα σκληρού και μαλακού σίτου, οι σημερινές μέθοδοι εργαστηριακών αναλύσεων δεν θα επέτρεπαν την εξακρίβωση του αν τα συστατικά αναγράφονται στην επισήμανση κατά σειρά ελαττούμενης περιεκτικότητας ως προς το βάρος, όπως ορίζει το άρθρο 6 της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ.

Εξάλλου, η παρεχόμενη ευχέρεια εμπορίας των εισαγόμενων ζυμαρικών που περιέχουν μαλακό σίτο μπορεί να εξωθήσει ορισμένους ιταλούς επιχειρηματίες να παρασκευάσουν τα εν λόγω ζυμαρικά στο εξωτερικό με προοπτική, στη συνέχεια, την εισαγωγή τους στην Ιταλία, γεγονός που θα είχε ως συνέπεια τη δυσφήμηση των ιταλικών ζυμαρικών.

Η *ιταλική κυβέρνηση* προβάλλει απλώς το επιχείρημα που συνίσταται στην εξαπάτηση του καταναλωτή ως προς τη « δίκαιη » τιμή των ζυμαρικών: ο νόμος περί ζυμαρικών συνιστά το μόνο μέσο που επιτρέπει τη διασφάλιση των καταναλωτών ότι καταβάλλουν ακριβώς την τιμή που δικαιολογείται από την ποιότητα του προϊόντος που αγοράζουν.

Η *γαλλική κυβέρνηση* προβάλλει επίσης το επιχείρημα αυτό, καθώς και το επιχείρημα που αφορά τη στάση του ιταλού καταναλωτή: η παρουσίαση ζυμαρικών από μαλακό σίτο με την ονομασία « ζυμαρικά » δεν μπορεί παρά να οδηγήσει σε σύγχυση τον καταναλωτή ο οποίος συνδέει την ονομασία αυτή με την αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου.

Επικαλείται επίσης ότι, αν τα ζυμαρικά παρασκευάζονταν από μίγμα σκληρού και μαλακού σίτου, οι σημερινές μέθοδοι εργαστηριακής αναλύσεως δεν θα επέτρεπαν να ελέγχεται αν τα συστατικά αναφράφονται στην επισήμανση κατά σειρά ελαττούμενης περιεκτικότητας ως προς το βάρος τους, όπως επιτάσσει το άρθρο 6 της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ.

Επικαλούμενη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 7ης Φεβρουαρίου 1984 (στην υπόθεση 237/82, Jongeneel Kaas, Συλλογή 1984, σ. 483, σκέψη 20) και της 17ης Μαρτίου 1983 (στην υπόθεση 94/82, De Kikvorsch, Συλλογή 1983, σ. 947, σκέψη 8), η *ολλανδική κυβέρνηση* υπενθυμίζει ότι το άρθρο 30 δεν απαγορεύει τη θέσπιση εθνικών διατάξεων με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας των εθνικών προϊόντων, υπό τον όρο, πάντως, ότι οι διατάξεις αυτές δεν παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ενώ παράλληλα επιτρέπουν στους καταναλωτές να αγοράζουν προϊόντα που παρασκευάζονται παραδοσιακά με διαφορετικό τρόπο.

Η ολλανδική κυβέρνηση παρατηρεί σε σχέση με το επιχείρημα που αφορά τη στάση του ιταλού καταναλωτή ότι εν πάση περιπτώσει οι ονομασίες « ζυμαρικά » ή « σπαγγέτι » κατέστησαν με την πάροδο των ετών ονομασίες γένους, ενώ, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το να επιφυλάσσεται ονομασία γένους σε εθνική ποικιλία και να απαγορεύεται, συνακόλουθα, η χρήση της για διαφορετικές ποικιλίες που παράγονται σε άλλα κράτη μέλη είναι ασυμβίβαστο προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Πάντως, η ολλανδική κυβέρνηση διατυπώνει μια επιφύλαξη. Κατ' αυτήν, ενδέχεται να υφίστανται καταστάσεις όπου τα οικεία προϊόντα δεν μπορούν πλέον να χαρακτηριστούν ως ζυμαρικά, εφόσον για παράδειγμα η περιεκτικότητα σε σιτηρά είναι υπερβολικά μικρή. Πρέπει να υφίσταται ένα όριο, κάτω από το οποίο ένα προϊόν δεν μπορεί πλέον να θεωρείται ότι αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη ονομασία.

Επικαλούμενη με την σειρά της την απόφαση στην υπόθεση Jongeneel Kaas, η *Επιτροπή* υπενθυμίζει ότι, ελλείψει κοινοτικών κανόνων, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να ακολουθούν ορισμένη πολιτική όσον αφορά την ποιότητα της εγχώριας παραγωγής τους, υπό τον όρον ότι η πολιτική αυτή δεν παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εισαγόμενων προϊόντων.

Ως προς το επιχείρημα σχετικά με τη στάση του ιταλού καταναλωτή, η Επιτροπή αναφέρεται καταρχάς στην απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση « Vinaigre de vin » (υπόθεση 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1981, σ. 3019, σκέψη 23), σύμφωνα με την οποία η προστασία του καταναλωτή διασφαλίζεται με την ενδεδειγμένη επισήμανση για τη φύση του πωλούμενου προϊόντος, έστω και αν ο καταναλωτής είναι εθισμένος στην εμπορική χρήση ενός συγκεκριμένου όρου, συνδέοντάς τον εσφαλμένα με το συγκεκριμένο προϊόν. Επιπλέον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο ιταλός καταναλωτής ήδη είναι ενήμερος για τη σύνθεση των ζυμαρικών που διατίθενται προς πώληση με την ονομασία τους, ακόμη και χωρίς να υποχρεωθεί να ελέγξει τον κατάλογο των συστατικών τους.

2. *Η ευθύτητα των συναλλαγών*

Όπως έχει ήδη προεκτεθεί, οι υποστηρικτές του νόμου περί ζυμαρικών υποστηρίζουν ότι η υποχρέωση αποκλειστικής χρήσεως του σκληρού σίτου αποτελεί το μόνο μέσο που καθιστά δυνατή τη διασφάλιση των καταναλωτών ότι καταβάλλουν ακριβώς την τιμή που αντιστοιχεί στην ποιότητα του προϊόντος.

Στηριζόμενη στην παραπάνω απόφαση « Genièvre » και χωρίς να εκφέρει γνώμη επί του σημείου αυτού, η *Επιτροπή* συνάγει, αντίθετα, το συμπέρασμα ότι η υποχρέωση αποκλειστικής χρήσεως του σκληρού σίτου δεν δικαιολογείται από κάποια επιτακτική ανάγκη αναγόμενη στην ευθύτητα των συναλλαγών.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι τα ζυμαρικά από σκληρό σίτο φέρουν υποχρεωτικά δική τους ονομασία, γεγονός που τα κάνει ήδη να ξεχωρίζουν από τα ζυμαρικά που περιέχουν μαλακό σίτο. Από την άποψη αυτή, η απόφαση « Genièvre », στο πλαίσιο της οποίας το ολλανδικό τζίν δεν διακρινόταν από το βελγικό με βάση την ονομασία τους, ισχύει κατά μείζονα λόγο στην προκειμένη περίπτωση.

3. *Η δημόσια υγεία*

Ο *Zoni* υποστηρίζει ότι είναι πασίγνωστο ότι ο μαλακός σίτος αποτελεί εξίσου φυσική πρώτη ύλη όπως και ο σκληρός και ότι μέχρι σήμερα κανείς δεν υποστήριξε ότι ο μαλακός σίτος είναι βλαβερός για την υγεία.

Οι *Unipi και λοιποί* ισχυρίζονται ότι η υποχρέωση αποκλειστικής χρησιμοποιήσεως σκληρού σίτου καθιστά δυνατή την αποφυγή της χρήσεως πρόσθετων και χρωστικών ουσιών κατά την παρασκευή των ζυμαρικών. Οι ουσίες αυτές είναι απαραίτητες για να προσδίδουν στα ζυμαρικά που περιέχουν μαλακό σίτο το χαρακτηριστικό ηλεκτρώδες χρώμα των ζυμαρικών που παρασκευάζονται αποκλειστικά από σκληρό σίτο. Μια από τις χρωστικές αυτές ουσίες είναι και η τετρασίνη, η οποία, απορροφώμενη από τον ανθρώπινο οργανισμό κατά τακτά διαστήματα, στο βαθμό μάλιστα καταναλώσεως ζυμαρικών κατά κεφαλή που παρατηρείται στην Ιταλία, θα μπορούσε να αποδειχθεί επικίνδυνη για την υγεία.

Η *ιταλική κυβέρνηση* ενστερνίζεται το επιχείρημα αυτό και καταλήγει, επίσης, στο συμπέρασμα ότι η σημαντική λήψη πρόσθετων και χρωστικών ουσιών μπορεί να έχει βλαβερές συνέπειες για την υγεία του ανθρώπου.

Εξάλλου, η ενδεδειγμένη πληροφόρηση του καταναλωτή είναι αδύνατον να εξασφαλιστεί, δεδομένου ότι οι εν λόγω πρόσθετες ουσίες δεν αποτελούν συστατικά που πρέπει, δυνάμει της οδηγίας 79/112, να αναγράφονται στη συσκευασία.

Κατά τη *γαλλική κυβέρνηση*, είναι ομόφωνη η άποψη των ειδικών που δέχονται ότι ο σκληρός σίτος είναι η μοναδική πρώτη ύλη που καθιστά δυνατή την παρασκευή ζυμαρικών ποιότητας, όσον αφορά τόσο τη γεύση και το χρώμα, όσο και την ιδιότητα να μην κολλούν στο βράσιμο. Επιπλέον, σε αντίθεση με τα ζυμαρικά από μαλακό σίτο, τα ζυμαρικά από σκληρό σίτο δεν απαιτούν την προσθήκη καμιάς πρόσθετης ουσίας, όπως χρωστικής, πηκτικής, σταθεροποιητικής ή γαλακτοματοποιητικής.

Επίσης, η *Επιτροπή* υπενθυμίζει ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση ο Pretore αποφάνθηκε ότι τα εισαγόμενα ζυμαρικά είναι εντελώς αβλαβή για την υγεία.

4. *Η προστασία ορισμένου γεωργικού τομέα κατά τρόπο συνάδοντα προς τη σχετική συναφή κοινή οργάνωση της αγοράς*

Κατά την *CNCD και λοιπούς*, εξαρχής η ίδια η Επιτροπή έδρασε στον τομέα των ζυμαρικών με γνώμονα τη λογική της « καθαρότητας » των ζυμαρικών από σκληρό σίτο, ανάλογη με εκείνη που διαπνέει την ιταλική νομοθεσία. Κατά συνέπεια, η νομοθεσία αυτή δεν παραβιάζει τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ. Άλλωστε, η αποδοκιμασία της νομοθεσίας αυτής αντίκειται κατάφωρα προς τις διατάξεις του άρθρου 39, παράγραφος 2, στοιχείο α), της Συνθήκης ΕΟΚ και σε κάθε μορφή κοινοτικής παρεμβάσεως, η οποία, σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, λαμβάνει υπόψη « τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της γεωργικής δραστηριότητος, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών ».

Η *ιταλική κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι με το νόμο περί ζυμαρικών ευνοείται η αύξηση της παραγωγής σκληρού σίτου, η οποία με τον τρόπο αυτό συμβάλλει στην πραγματοποίηση ενός από τους θεμελιώδεις στόχους που η ίδια η Κοινότητα έθεσε στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως σιτηρών. Η πολιτική αυτή λαμβάνει υπόψη της τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών της Κοινότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 39, παράγραφος 2, στοιχείο α), της Συνθήκης ΕΟΚ και υπό την έννοια αυτή ανταποκρίνεται σε επιτακτική ανάγκη.

Εξάλλου, ο νόμος περί ζυμαρικών συνιστά μέσο ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Αυτό προκύπτει ήδη από το γεγονός και μόνο ότι ο νόμος ανταποκρίνεται σε γενική και επιτακτική ανάγκη που έγινε δεκτή από την κοινοτική έννομη τάξη. Επίσης, δεν πρέπει να διαφεύγει της προσοχής ότι σε παραδοσιακές ζώνες παραγωγής η καλλιέργεια σκληρού σίτου δεν μπορεί, λόγω κλίματος και εδάφους, σε καμιά περίπτωση να αντικατασταθεί με άλλες καλλιέργειες. Τέλος, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι στα άλλα κράτη μέλη οι παραγωγοί ζυμαρικών δεν υφίστανται καμία συγκεκριμένη ζημία λόγω του νόμου αυτού, δεδομένου ότι η εισαγωγή ζυμαρικών στην Ιταλία πριν και μετά την έκδοση του νόμου ήταν σχεδόν ανύπαρκτη.

Κατά τη *γαλλική κυβέρνηση*, η κατάργηση του νόμου περί ζυμαρικών οδηγεί στην επανεξέταση της κοινής γεωργικής πολιτικής για το σκληρό σίτο. Η Κοινότητα ενθαρρύνει την παραγωγή σκληρού σίτου, ώστε να εξασφαλίζει στους παραγωγούς του εύλογο βιωτικό επίπεδο [βλέπε άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β)], καθώς και τον εφοδιασμό της βιομηχανίας ζυμαρικών σε ικανοποιητικό βαθμό [βλέπε άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο δ)]. Ο ανταγωνισμός περί το μαλακό σίτο θέτει σε κίνδυνο τη μοναδική δυνατότητα διαθέσεως του σκληρού σίτου και, κατά συνέπεια, την αύξηση της παραγωγής του που ενθάρρυνε η Κοινότητα.

Κατά την *ολλανδική κυβέρνηση*, αποκλείεται εθνικό προστατευτικό μέτρο να μπορεί να συμπληρώνει εκείνο που θεσπίστηκε στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής. Όσον αφορά την προκειμένη περίπτωση, η ολλανδική κυβέρνηση παρατηρεί ιδίως ότι η κοινοτική ενίσχυση για το σκληρό σίτο δικαιολογείται από τη χαμηλότερη ανά εκτάριο απόδοση της καλλιέργειας σε σκληρό σίτο σε σχέση με εκείνη των ποικιλιών μαλακού σίτου. Με την αντιστάθμιση του μειονεκτήματος αυτού, στο επίπεδο της παραγωγής μέσω της κοινοτικής ενισχύσεως, δεν συντρέχει πλέον λόγος για τη λήψη εθνικού μέτρου προς ενθάρρυνση της χρήσεως του σκληρού σίτου στο στάδιο της πωλήσεως.

Εν πάση περιπτώσει, η ιταλική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 2727/75, δυνάμει του οποίου απαγορεύεται η εφαρμογή κάθε ποσοτικού περιορισμού ή μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος.

Κατά την *Επιτροπή*, η προστασία του συγκεκριμένου οικονομικού τομέα, έστω και αν πρόκειται για τον γεωργικό, δεν μπορεί να συνιστά επιτακτική ανάγκη δικαιολογούσα παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, διότι αυτό ισοδυναμεί με αποδοχή της αρχής του προστατευτισμού. Η Επιτροπή θεωρεί περαιτέρω ότι, όταν η κοινή γεωργική πολιτική διασφαλίζει ήδη την προστασία ορισμένου τομέα, δεν συντρέχει πλέον λόγος λήψεως εθνικών προστατευτικών μέτρων.

Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι εναπόκειται αποκλειστικά στην Κοινότητα να λάβει τα ενδεδειγμένα μέτρα σε περίπτωση που η κατάργηση του νόμου περί ζυμαρικών θέσει σε κίνδυνο τη μοναδική δυνατότητα διαθέσεως του σκληρού σίτου και να καταστήσει αναγκαία την αγορά μεγάλων πλεονασμάτων σκληρού σίτου με το σύστημα της παρεμβάσεως.

III — Απαντήσεις στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου

Απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η *ιταλική κυβέρνηση* διευκρίνισε ότι η αποκλειστική χρήση σκληρού σίτου δεν επιβάλλεται νομοθετικά όσον αφορά την παρασκευή ζυμαρικών προς άμεση κατανάλωση για τους ακόλουθους κυρίως τρεις λόγους:

— πολύ περιθωριακή σημασία της παρασκευής ζυμαρικών για τα οποία πρόκειται·

— τοπικά έθιμα και παραδόσεις, που λαμβάνονται υπόψη και συνίστανται στο ότι ειδικοί τύποι ζυμαρικών παρασκευάζονται με την ανάμιξη νωπών ζυμαρικών με άλλα συστατικά, όπως το κρέας και τα λαχανικά·

— μεγάλος αριθμός εργαστηρίων όπου παρασκευάζονται χειροποίητα ζυμαρικά άμεσης καταναλώσεως, γεγονός που δεν επιτρέπει τη διενέργεια υγειονομικών ελέγχων για τη διαπίστωση υπάρξεως ή μη στα ζυμαρικά μαλακού σίτου.

Ερωτηθείσα για το αν τα ζυμαρικά από μαλακό σίτο περιέχουν πρόσθετες ουσίες, η χρήση των οποίων απαγορεύεται με το άρθρο 5, στοιχείο α), του γενικής εφαρμογής νόμου περί τροφίμων, η ιταλική κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, αν και με τις γραπτές παρατηρήσεις της επισήμανε το πρόβλημα της χρησιμοποιήσεως πρόσθετων ουσιών κατά την παρασκευή των εν λόγω ζυμαρικών για να τους προσδίδονται τα οργανοληπτικά χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν στα ζυμαρικά από σκληρό σίτο, το γεγονός αυτό δεν σημαίνει ότι θέλησε έτσι να επιβεβαιώσει ότι όλα αυτά τα ζυμαρικά περιέχουν πρόσθετες ή χρωστικές ουσίες. Η ιταλική κυβέρνηση δέχεται ότι δεν διαθέτει αποδεικτικά στοιχεία, ικανά να στηρίξουν τον ισχυρισμό αυτό.

Όσον αφορά τους σκοπούς του νόμου περί ζυμαρικών, και ιδίως εκείνον που αφορά την

προώθηση της καλλιέργειας του σκληρού σίτου, η ιταλική κυβέρνηση διευκρίνισε ότι η ιταλική παραγωγή σκληρού σίτου θα διέτρεχε τον κίδυνο να αφανιστεί, αν ο νόμος αυτός δεν είχε επιβάλει στους παραγωγούς ζυμαρικών την υποχρέωση να χρησιμοποιούν αποκλειστικά σκληρό σίτο. Επ' αυτού, υπενθυμίζει ότι μπορεί να προβλεφθεί βάσιμα η υποθετική περίπτωση μιας πραγματικής « εισβολής » μαλακού σίτου για την παραγωγή ζυμαρικών, δεδομένου ότι η τιμή του είναι αισθητά χαμηλότερη από εκείνη του σκληρού σίτου.

Ερωτηθείσα επί των λόγων για τους οποίους οι ιταλοί παραγωγοί ζυμαρικών εισάγουν σκληρό σίτο από τη Βόρεια Αμερική, παρά την ύπαρξη πλεονασμάτων του εν λόγω προϊόντος στην κοινοτική αγορά, η *Επιτροπή* αποσαφήνισε το περιεχόμενο των παρατηρήσεών της, σύμφωνα με τις οποίες οι εισαγωγές αυτές εξηγούνται κατ' ουσίαν από την ανώτερη ποιότητα του αμερικανικού σκληρού σίτου. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η ανώτερη αυτή ποιότητα δεν αφορά την ιδιότητα των ζυμαρικών αυτών να μην κολλούν στο βράσιμο, ιδιότητα που οφείλεται στην επεξεργασία του αμερικανικού σκληρού σίτου και μετατροπή του σε ζυμαρικό, αλλά μόνο το χρώμα των ζυμαρικών αυτών. Οι ιταλοί παραγωγοί ζυμαρικών προβαίνουν στην ανάμιξη εγχώριου σκληρού σίτου με τον εισαγόμενο από τη Βόρεια Αμερική μόνο προκειμένου να επιτύχουν ζυμαρικά με ορισμένα χαρακτηριστικά ως προς την εμφάνιση (ιδίως όσον αφορά το χρώμα) που ζητούν οι ιταλοί καταναλωτές, πράγμα που δεν μπορούν να επιτευχθούν με την προσθήκη πρόσθετων και χρωστικών ουσιών απαγορευόμενων από το νόμο.

R. Joliet
εισηγητής δικαστής

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI

(βλέπε υπόθεση 407/85, σ. 4246)