1. Die Ausdehnung eines Verbots des Verkaufs von Teigwaren, die aus Weichweizen oder einer Mischung aus Weichweizen und Hartweizen hergestellt sind, auf eingeführte Erzeugnisse durch nationale Rechtsvorschriften über Teigwaren ist mit den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag unvereinbar.

   Ein derartiges Hemmnis kann nämlich nicht durch das Erfordernis des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden, da diesem Erfordernis mit weniger einschneidenden Mitteln entsprochen werden kann, wie der Verpflichtung zur Angabe der genauen Zusammensetzung der in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse oder der Einführung einer besonderen Bezeichnung, die ausschließlich aus Hartweizen hergestellten Teigwaren vorbehalten ist. Die gleichen Überlegungen gelten für die Notwendigkeit, die Lauterkeit des Handelsverkehrs zu gewährleisten.

   Ein solches Hemmnis kann auch nicht mit Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt werden, da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß aus Weichweizen hergestellte Teigwaren chemische Zusatzstoffe oder Farbstoffe enthalten. Ein solches allgemeines Verbot des Inverkehrbringens verstößt auf jeden Fall gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2. Sobald die Gemeinschaft eine gemeinsame Marktorganisation für einen bestimmten Sektor errichtet hat, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller einseitigen Maßnahmen zu enthalten, selbst wenn diese geeignet sind, der Unterstützung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft zu dienen. Wenn sich daher für ein von einer gemeinsamen Marktorganisation erfaßtes Erzeugnis Absatzprobleme ergeben — was sich nicht behaupten läßt, wenn die statistischen Angaben zeigen, daß der Qualitätswettbewerb sich zugunsten des betreffenden Erzeugnisses auswirkt —, so ist es Sache der Gemeinschaft und nicht eines Mitgliedstaats, im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Lösung für diese Probleme zu finden.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 407/85 *

I — Sachverhalt und Verfahren

A — *Der Ablauf des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht*

Ein deutscher Hersteller, die *3 Glocken GmbH*, die aus einer Mischung aus Hartweizen und Weichweizen hergestellte Teigwaren nach Italien ausführte, und eine italienische Einzelhändlerin, Frau *Kritzinger*, die diese Teigwaren verkaufte, wurden von der Unità sanitaria locale Centro-Sud aufgefordert, wegen eines Verstoßes gegen Artikel 29 des italienischen Teigwarengesetzes, der die ausschließliche Verwendung von Hartweizen bei der Herstellung von Teigwaren vorschreibt, jeweils eine Geldbuße von 1 Mio LIT zu zahlen.

Sie fochten diese Aufforderung bei der Pretura Bozen an, und beriefen sich auf die

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Unvereinbarkeit der genannten Vorschrift mit Artikel 30 EWG-Vertrag. Die Pretura Bozen hat daraufhin mit Beschluß vom 31. Oktober 1985 die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1) Ist das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen in Artikel 30 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß es bei der Einfuhr von Teigwaren die Anwendung italienischer lebensmittelrechtlicher Vorschriften, die die Verwendung von Weichweizenmehl bei der Herstellung von Teigwaren verbieten, dann ausschließt, wenn diese Teigwaren in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft erlaubterweise hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind?

2) Ist jedenfalls das in Artikel 36 Absatz 2 EWG-Vertrag niedergelegte Verbot willkürlicher Diskriminierungen oder verschleierter Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten dahin auszulegen, daß es die Anwendung der oben genannten nationalen Vorschriften ausschließt?"

B — *Der rechtliche Rahmen: italienische Rechtsvorschriften und gemeinschaftsrechtliche Regelung*

1. *Das Teigwarengesetz: sein Inhalt und seine Ziele*

a) Der Inhalt des Gesetzes

Bis zum 4. Juli 1967 galt in Italien das Gesetz Nr. 874 vom 22. Juni 1933. Es enthielt nur eine Bezeichnungsvorschrift. Diese ließ die Verwendung von Hartweizenmehl wie auch von Weichweizenmehl für die Herstellung von Teigwaren zu.

Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz Nr. 580 über die Teigwaren ersetzt, das auf eine als „Bartole-Entwurf" bekannte Gesetzesinitiative zurückgeht.

Dieses Gesetz enthält sowohl Vorschriften über die Herstellung als auch über das Inverkehrbringen von Teigwaren. Einige dieser Vorschriften über das Inverkehrbringen betreffen die Bezeichnung von Teigwaren, während sich andere auf die Etikettierung auf der Verpackung dieser Teigwaren beziehen.

Außerdem bestimmt Artikel 36 Absatz 1 des Teigwarengesetzes: „Es ist verboten, Teigwaren, die andere als die in diesem Gesetz festgelegten Merkmale aufweisen, zu verkaufen oder zum Verkauf bereitzuhalten." Artikel 50 Absatz 2 des Gesetzes bestimmt: „Die Einfuhr von ... Teigwaren, die andere als die durch dieses Gesetz ... vorgeschriebenen Eigenschaften aufweisen, ist verboten."

— Vorschriften über die Herstellung von Teigwaren

Das Teigwarengesetz unterscheidet zwischen der industriellen Herstellung von Trockenteigwaren, die für die Lagerung bestimmt sind, und der handwerklichen Herstellung von frischen (feuchten) Teigwaren, die zum sofortigen Verzehr bestimmt sind.

Trockenteigwaren dürfen ausschließlich aus Hartweizengrieß hergestellt werden. Dies ergibt sich aus Artikel 29 in Verbindung mit Artikel 28.

Artikel 28 bestimmt: „Unter ‚pasta di semola di grano duro' (Teigwaren aus Hartweizengrieß) und ‚pasta di semolato di grano duro' (Teigwaren aus Hartweizenfeingrieß) sind die Erzeugnisse zu verstehen, die durch Walzen, Ziehen und anschließendes Trocknen von Gemischen hergestellt werden, die ausschließlich a) aus Hartweizengrieß und Wasser oder b) aus Hartweizenfeingrieß und Wasser bestehen."

Artikel 29 bestimmt: „Zum Handel bestimmte Teigwaren dürfen nur in den folgenden Arten und mit den folgenden Merkmalen hergestellt werden:

Art und Bezeichnung	Maximale Feuchtigkeit in Prozent	In Prozent der Trockenmasse					Säuregehalt in Grad (1) max.
		Asche		Zellulose		Stickstoffhaltige Stoffe (Stickstoff × 5,7 min.)	
		Min.	Max.	Min.	Max.		
Teigwaren aus Hartweizengrieß	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Teigwaren aus Hartweizenfeingrieß	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Der Grad des Säuregehalts wird durch die Zahl der Kubikzentimeter normaler alkalischer Lösung ausgedrückt, die erforderlich ist, um 100 Gramm Trockenmasse zu neutralisieren.

Teigwaren erreichen den durch Artikel 29 vorgeschriebenen Mindestprozentanteil an Asche nur, wenn sie ausschließlich aus Hartweizen hergestellt sind, da dieser mehr Asche enthält als Weichweizen.

Von der Regel der ausschließlichen Verwendung von Hartweizen bei der Herstellung von Teigwaren gibt es zwei Ausnahmen.

Nach Artikel 33 ist die „Herstellung von frischen Teigwaren" und „die Verwendung von Weichweizenmehl" zur Herstellung dieser Teigwaren „zulässig".

Nach Artikel 50 Absatz 1 ist „die Herstellung von ... Teigwaren, die andere Eigenschaften als die durch dieses Gesetz vorgeschriebenen aufweisen, nach vorheriger Genehmigung zulässig, sofern es sich um zur Ausfuhr bestimmte und für die menschliche Gesundheit nicht schädliche Erzeugnisse handelt; die Erteilung der Genehmigung wird im einzelnen durch Verordnung geregelt".

— Vorschriften für die Bezeichnung von Teigwaren

Durch Artikel 28 des oben genannten Teigwarengesetzes ist die Bezeichnung „Teigwaren aus Hartweizengrieß" den Erzeugnissen

vorbehalten, die ausschließlich aus Hartweizengrieß und Wasser hergestellt sind. Aus Artikel 29 ergibt sich, daß für diese Teigwaren diese Bezeichnung zwingend vorgeschrieben ist.

— Vorschriften über die Etikettierung von Teigwaren

Nach Artikel 35 des Teigwarengesetzes müssen auf der Verpackung der Name oder die Firma des Herstellers, dessen Sitz, der Sitz der Fabrik, die Bezeichnung und die Art der Teigwaren sowie das Nettogewicht in italienischer Sprache angegeben werden.

b) Die Ziele des Gesetzes

Aus dem Protokoll der parlamentarischen Verhandlung geht hervor, daß zwei Arten von Überlegungen den italienischen Gesetzgeber dazu veranlaßt haben, das Teigwarengesetz zu erlassen.

Der Gesetzgeber wollte zum einen die Qualität der Teigwaren gewährleisten. Teigwaren, die nur Hartweizen enthalten, sind insbesondere sehr viel kochfester.

Der Gesetzgeber wollte zum anderen einen Anreiz für den Anbau von Hartweizen schaffen. Der Teigwarenmarkt stellt in der Gemeinschaft den einzigen Absatzmarkt für die Landwirte dar, die Hartweizen anbauen; diese Landwirte haben keine reale Möglichkeit, sich in den südlichen Gegenden der Gemeinschaft, in denen sie ansässig sind, auf den Anbau anderer Pflanzen umzustellen. Unter diesen Voraussetzungen bestand das Ziel des Gesetzgebers darin, ihnen ihren einzigen Absatzmarkt dadurch zu garantieren, daß die Teigwarenhersteller verpflichtet wurden, ausschließlich Hartweizen zu verwenden.

2. *Das allgemeine Lebensmittelgesetz*

Nach Artikel 5 Buchstabe a des Gesetzes Nr. 283 vom 30. April 1962 (GURI Nr. 139 vom 30. 4. 1962) zur Änderung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften über die Herstellung und den Verkauf von Nahrungsmitteln und Getränken (im folgenden: allgemeines Lebensmittelgesetz) „ist es verboten, bei der Herstellung von Nahrungsmitteln ... Stoffe zu verwenden ..., die mit Stoffen geringerer Qualität vermischt oder in irgendeiner Weise so behandelt worden sind, daß ihre natürliche Zusammensetzung verändert wird ...".

Zwischen dem Teigwarengesetz und dem allgemeinen Lebensmittelgesetz bestehen folgende Zusammenhänge.

Zum einen berührt Artikel 34 des Teigwarengesetzes dadurch, daß er die Behandlung von Teigwaren mit chemischen Wirkstoffen oder anderen Zusatzstoffen verbietet, die Befugnisse nicht, über die der Gesundheitsminister aufgrund des allgemeinen Lebensmittelgesetzes verfügt, d. h. die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwendung von Farbstoffen oder von chemischen Zusatzstoffen zuzulassen (Artikel 5 Buchstaben f und g des Lebensmittelgesetzes).

Zum andern bestimmt Artikel 8 Absatz 1 der zur Durchführung des Teigwarengesetzes erlassenen Ministerialverordnung, daß die bei der Herstellung von besonderen Trockenteigwaren und von frischen Teigwaren verwendeten Zutaten den Hygiene- und Reinheitsnormen entsprechen müssen, die in den geltenden Rechtsvorschriften und insbesondere in Artikel 5 des allgemeinen Lebensmittelgesetzes vorgesehen sind.

3. *Die Richtlinie 79/112*

Der Rat erließ am 18. Dezember 1978 eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Eti-

kettierung und Aufmachung von Lebensmitteln (ABl. 1979, L 33, S. 1). Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe a dieser Richtlinie bestimmt: „Das Verzeichnis der Zutaten besteht in einer Aufzählung sämtlicher Zutaten des Lebensmittels in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils zum Zeitpunkt der Verarbeitung."

Die Anwendung dieses Artikels auf gemischte Teigwaren, die z. B. (wie im vorliegenden Fall) 60 % Weichweizen und 40 % Hartweizen enthalten, bedeutet, daß zunächst der Weichweizen und dann der Hartweizen zu nennen ist, ohne daß das Verhältnis zwischen beiden angegeben zu werden braucht.

Die Richtlinie 79/112 wurde in Italien durch das Dekret Nr. 322 des Präsidenten der Republik vom 18. Mai 1982 umgesetzt.

4. *Die gemeinsame Marktorganisation für Getreide*

Soweit das Teigwarengesetz den Anbau von Hartweizen fördern soll, verfolgt es ein Ziel, das die Gemeinschaft selbst sich seit 1967 im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide zu eigen gemacht hat.

Die Gemeinschaft ist auf zweierlei Art tätig geworden, zum einen durch die Einführung eines Interventionspreises für Hartweizen, der erheblich über dem für Weichweizen geltenden Preis liegt, und zum andern durch die Gewährung einer unmittelbaren Beihilfe für die Erzeugung von Hartweizen (siehe Artikel 10 der Verordnung Nr. 120/67 des Rates vom 13. Juni 1967, ABl. 1967, S. 2269, und Artikel 10 der Verordnung Nr. 2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975, ABl. 1975, L 281, S. 1).

Seit 1967 hat die Erzeugung von Hartweizen in Italien ebenso wie in Frankreich und Griechenland ständig zugenommen und sich sogar nach Norden ausgebreitet, insbesondere nach Deutschland, Dänemark und dem Vereinigten Königreich. Die Erzeugung in Italien macht etwa drei Viertel der Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft aus.

In Anbetracht dieser Entwicklung hat die Gemeinschaft von 1976 an die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe enger gefaßt. Zunächst wurde der Beihilfebetrag nach der Anbaufläche und nicht mehr nach den erzeugten Mengen festgesetzt. Dann wurde die Möglichkeit vorgesehen, die Beihilfe auf bestimmte Gebiete zu begrenzen. Schließlich wurde die Beihilfe nur für Hartweizen mit noch festzulegenden qualitativen und technologischen Merkmalen gewährt (siehe Artikel 5 der Verordnung Nr. 1143/76 des Rates vom 17. Mai 1976, ABl. 1976, L 130, S. 1).

Die qualitativen und technologischen Merkmale müssen insbesondere sicherstellen, daß der Hartweizen für die Verwendung zur Feingrieß- und Teigwarenherstellung geeignet ist (siehe Artikel 3 der Verordnung Nr. 3103/76 des Rates vom 16. Dezember 1976, ABl. 1976, L 351, S. 1). In einer Durchführungsverordnung bestimmte die Kommission, daß der Hartweizen Eigenschaften aufweisen muß, „die garantieren, daß aus ihm hergestellte Teigwaren beim Kochen nicht verkleben" (siehe Artikel 2 der Verordnung Nr. 2835/77 der Kommission vom 19. Dezember 1977, ABl. 1977, L 327, S. 9).

Was die Gebiete angeht, in denen die Beihilfe gewährt werden kann, sieht die Grundregelung nun vor, daß die Beihilfe nur in den Gebieten der Gemeinschaft gewährt wird, in denen die Hartweizenproduktion einen angestammten, bedeutenden Platz in der landwirtschaftlichen Erzeugung

einimmt (siehe Artikel 1 der Verordnung Nr. 1451/82 des Rates vom 18. Mai 1982, ABl. 1982, L 164, S. 1).

Die Hartweizenerzeugung in der Gemeinschaft ist dennoch weiter gestiegen. Heute bestehen für einen Teil dieser Erzeugung auf dem Markt der Gemeinschaft sogar keine Absatzmöglichkeiten mehr. In Anbetracht dessen beabsichtigt die Gemeinschaft, ihre Politik in diesem Bereich noch einmal umzugestalten. Sie beabsichtigt insbesondere, den Interventionspreis für Hartweizen zu senken und ihn damit dem für Weichweizen geltenden Preis anzunähern.

Im übrigen werden heutzutage zwar erhebliche Mengen Hartweizen von den gemeinschaftlichen Interventionsstellen aufgekauft, dies erklärt sich aber nicht nur durch den Anstieg der Erzeugung innerhalb der Gemeinschaft, sondern auch durch die Einfuhr von Hartweizen aus Nordamerika.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

Die *3 Glocken GmbH* und Frau *Kritzinger*, die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, die *Provincia autonoma di Bolzano*, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die *italienische*, die *französische* und die *niederländische Regierung* sowie die *Kommission* haben beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht.

A — *Zum Vorliegen einer Einfuhrbeschränkung im Sinne des Artikels 30 EWG-Vertrag*

Die *3 Glocken GmbH* trägt vor, die Frage nach der Vereinbarkeit des italienischen Teigwarengesetzes mit Artikel 30 EWG-Vertrag stelle sich im wesentlichen so wie im „Cassis de Dijon"-Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentral AG, Slg. 1979, 649). Das Verbot, in Italien Teigwaren zu verkaufen, die Weichweizen enthielten, stelle in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung über die Vermarktung von Teigwaren deshalb ein Handelshemmnis dar, weil es alle herkömmlicherweise in den Mitgliedstaaten Nordeuropas hergestellten Teigwaren vom italienischen Markt ausschließe.

Dieses Hemmnis bewirke darüber hinaus erhebliche Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Herstellern innerhalb der Gemeinschaft. Es lasse unter anderem Handelsströme nur in einer Richtung von Süden nach Norden zu. Während das betreffende italienische Gesetz insbesondere die Einfuhr von Teigwaren, die Weichweizen enthielten, aus den Mitgliedstaaten Nordeuropas verhindere, stießen die italienischen Teigwaren bei ihrer Vermarktung in diesen Staaten auf keinerlei Hindernisse.

Frau *Kritzinger* macht geltend, der Umstand, daß das italienische Gesetz eingeführte und inländische Erzeugnisse gleich behandle, stehe einem Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag nicht entgegen, da das Gesetz ein absolutes Einfuhrhemmnis darstelle.

Das Verbot, Teigwaren, die Weichweizen enthielten, herzustellen oder zu verkaufen, sei im übrigen insoweit diskriminierend, als es weder für frische Teigwaren noch auch — und dies mache die Diskriminierung um so bezeichnender und offenkundiger — für Teigwaren gelte, die zur Ausfuhr bestimmt seien.

Diese diskriminierende gesetzliche Regelung sei in Wirklichkeit das Ergebnis einer Politik, die die einheimischen Landwirte, die Hartweizen anbauten, und die einheimischen Teigwarenhersteller begünstigen solle.

Die *Provincia autonoma di Bolzano* bestreitet, daß das Teigwarengesetz im Widerspruch zu den Artikeln 30 und 36 Satz 2 EWG-Vertrag stehe. Sie trägt dazu im wesentlichen vor, die Mitgliedstaaten hätten beim gegenwärtigen Stand der Integration der Gemeinschaft weiter die Befugnis, die Vorschriften für die Erzeugung von Lebensmitteln aufzustellen, die jeder von ihnen zur Erfüllung der eigenen innerstaatlichen Erfordernisse für angebracht halte.

Das Teigwarengesetz sei nicht diskriminierend, da es die inländischen und die eingeführten Erzeugnisse gleich behandle; der Umstand, daß das Gesetz die Verwendung von Weichweizen für die Herstellung von Teigwaren zulasse, die für die Ausfuhr bestimmt seien, ändere daran nichts.

Das Gesetz sei weder in bezug auf die italienischen Landwirte, die Hartweizen anbauten, noch in bezug auf die italienischen Teigwarenhersteller protektionistisch. Trotz des bedeutenden inländischen Angebots würden nämlich erhebliche Mengen Hartweizen eingeführt. Im übrigen seien in Italien hergestellte Teigwaren in der ganzen Welt als typisch italienisches Erzeugnis so bekannt und geschätzt, daß sie keiner protektionistischen Vorschriften bedürften.

Die *italienische Regierung* macht ebenfalls geltend, das Teigwarengesetz gehe nicht auf protektionistische Überlegungen zurück.

Der Gesetzgeber habe nämlich nicht beabsichtigt, die italienischen Landwirte, die Hartweizen anbauten, gegen die ausländischen Landwirte, die Weichweizen anbauten, zu schützen. Soweit er die Erstgenannten begünstigt habe, sei dies vor allem zum Nachteil ihrer einheimischen Wettbewerber geschehen, die Weichweizen anbauten. Letztgenannte seien im übrigen seinerzeit in der Mehrheit gewesen.

Der Gesetzgeber habe auch nicht beabsichtigt, die italienischen Teigwarenhersteller gegen ihre ausländischen Wettbewerber zu schützen, denn diese hätten im Jahre 1967 keine Teigwaren nach Italien ausgeführt.

Darüber hinaus habe das Gesetz auch keine diskriminierenden Wirkungen. Die Zulassung der Verwendung von Weichweizen zur Herstellung von Teigwaren, die zur Ausfuhr bestimmt seien, solle lediglich auch den italienischen Herstellern eine Möglichkeit eröffnen, die für alle Hersteller bestehe, die in Ländern niedergelassen seien, in denen die ausschließliche Verwendung von Hartweizen nicht vorgeschrieben sei. Auf diese Weise solle das Gesetz jegliche Diskriminierung der italienischen Hersteller gegenüber diesen ausländischen Herstellern ausschließen.

Die *französische Regierung* ist der Auffassung, das italienische Gesetz gelte ohne Unterschied für inländische und für eingeführte Erzeugnisse; im vorliegenden Fall sei daher das „Cassis de Dijon"-Urteil anwendbar, das durch das Urteil „Souvenirs aus Irland" vom 17. Juni 1981 in der Rechtssache 113/80 (Kommission/Irland, Slg. 1981, 1625, 1637) bestätigt worden sei.

Die *niederländische Regierung* trägt vor, das Teigwarengesetz enthalte eine versteckte Diskriminierung in dem Sinne, daß es die Verwendung von Weichweizen für die Herstellung von Trockenteigwaren, die für den italienischen Markt bestimmt seien, verbiete, während es sie für die Herstellung von frischen, „feuchten" Teigwaren oder von zur Ausfuhr bestimmten Teigwaren zulasse.

Die *Kommission* trägt vor, die Frage der Vereinbarkeit des italienischen Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht stelle sich wie im „Cassis de Dijon"-Urteil. Das Gesetz sei daher nur insoweit mit Artikel 30 EWG-Vertrag vereinbar, als es als notwendig angesehen werden könne, um einem der in

diesem Urteil genannten „zwingenden Erfordernisse" nachzukommen.

B — *Zum Vorliegen zwingender Erfordernisse im Sinne des „Cassis de Dijon"-Urteils*

1. *Der Verbraucherschutz*

Die *3 Glocken GmbH* bestreitet vor allem, daß Teigwaren aus Hartweizen von höherer Qualität seien. Dank moderner Trockenmethoden, die vor kurzem entwickelt worden seien, seien Teigwaren, die Weichweizen enthielten, ebenso kochfest wie die, die nur Hartweizen enthielten. Außerdem gebe es Weichweizenarten, deren Qualität der von Hartweizen gleichwertig, ja sogar überlegen sei.

Auf jeden Fall dürfe das italienische Gesetz dem Verbraucher nicht vorschreiben, welches Erzeugnis er zu wählen habe. Der Verbraucher müsse die Qualität der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgrund einer angemessenen Information frei beurteilen können.

Eine Etikettierung, die den Vorschriften der Richtlinie 79/112 entspreche, so wie diese in nationales Recht umgesetzt worden sei, stelle aber sicher, daß die Verbraucher eine angemessene Information über die Zusammensetzung der Teigwaren erhielten.

Auch Frau *Kritzinger* ist der Auffassung, die Verbraucher könnten nicht über die Qualität der einen oder der anderen Art von Teigwaren getäuscht werden. Eine angemessene Etikettierung reiche aus, um die Gefahr von Verwechslungen auszuschließen.

Die *italienische Regierung* macht geltend, die Verbraucher könnten auf jeden Fall, d. h. auch bei einer angemessenen Etikettierung, in bezug auf den „gerechtfertigten" Preis getäuscht werden. Zum einen sei es beim gegenwärtigen Stand der Analysetechniken unmöglich, die genaue Menge von Weichweizen in gemischten Teigwaren festzustellen. Zum anderen sei der Preis von Weichweizen deutlich niedriger als der von Hartweizen. Es sei daher leicht, den Käufer zu täuschen und ihn zur Zahlung eines höheren Preises zu veranlassen, als er durch den tatsächlich in den Teigwaren vorhandenen Anteil von Hartweizen gerechtfertigt wäre. Das Teigwarengesetz stelle das einzige Mittel dar, mit dem sich gewährleisten lasse, daß der Verbraucher den gerechtfertigten Preis zahle.

Die *französische Regierung* trägt vor, das Angebot von Teigwaren aus Weichweizen unter der Bezeichnung „pasta" könne bei dem italienischen Verbraucher, der diese Bezeichnung mit der Vorstellung verbinde, daß nur Hartweizen verwendet worden sei, nur zu Verwechslungen führen.

Falls die Teigwaren aus einer Mischung aus Hartweizen und Weichweizen hergestellt seien, lasse sich mit den gegenwärtigen Analysemethoden auch nicht nachprüfen, ob die Zutaten auf der Etikettierung in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils aufgezählt seien, wie es Artikel 6 der Richtlinie 79/112 vorschreibe.

Die *niederländische Regierung* ist dagegen der Auffassung, daß der Verbraucherschutz im allgemeinen durch die die Teigwarenhersteller aufgrund der Richtlinie 79/112 treffende Verpflichtung, die Zutaten auf dem Etikett der Verpackung anzugeben, ausreichend gewährleistet sei. Der Verbraucher sei damit über die Zusammensetzung der Teigwaren unterrichtet.

Das streitige Gesetz nehme dem italienischen Verbraucher die Wahl zwischen verschiedenen Teigwarenarten und zwinge ihn, Teigwaren zu essen, die ausschließlich aus Hartweizen hergestellt seien.

Die *Kommission* zitiert das Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rechtssache 237/82 (Jongeneel Kaas, Slg. 1984, 483, Randnr. 20) und weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten, wenn es keine gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gebe, befugt seien, bezüglich ihrer nationalen Erzeugung eine eigene Qualitätspolitik durchzuführen, sofern diese den freien Verkehr der eingeführten Erzeugnisse nicht behindere.

In bezug auf das das Verhalten des italienischen Verbrauchers betreffende Vorbringen verweist die Kommission vor allem auf das „Weinessig"-Urteil vom 9. Dezember 1981 (Rechtssache 193/80, Kommission/Italien, Slg. 1983, 3019, Randnr. 23), wonach der Schutz des Verbrauchers, selbst wenn dieser daran gewöhnt sei, daß im Handel eine bestimmte Bezeichnung verwendet werde, durch eine angemessene Etikettierung in bezug auf die Art des verkauften Erzeugnisses sichergestellt werden könne. Außerdem werde der italienische Verbraucher über die Zusammensetzung der ihm angebotenen Teigwaren bereits beim Kauf durch die Bezeichnung unterrichtet, ohne überhaupt das Verzeichnis der Zutaten prüfen zu müssen.

2. *Die Lauterkeit des Handelsverkehrs*

Die *3 Glocken GmbH* leitet aus dem „Genever"-Urteil vom 26. November 1985 (Rechtssache 182/84, Miro, Slg. 1985, 3731) ab, daß das streitige Gesetz auch nicht durch ein zwingendes Erfordernis der Lauterkeit des Handelsverkehrs gerechtfertigt werden könne.

Das Gesetz schließe eingeführte gemischte Teigwaren vom italienischen Markt aus, weil sie billiger seien. Soweit aber ein Preisvorteil bestehe, ergebe er sich aus der Preisfestsetzung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Wie in der Rechtssache „Genever", in der der Preisvorteil steuerlicher Art gewesen sei, erkläre sich der Preisvorteil also durch eine Intervention der Staatsverwaltung und nicht durch irgendeine unlautere Wettbewerbspraxis. Bei diesem Stand der Dinge werde dem Erfordernis eines lauteren Wettbewerbs innerhalb der Gemeinschaft nur genügt, wenn den Verbrauchern die Möglichkeit gegeben werde, ihre Wahl nach Qualität und Preis des Erzeugnisses zu treffen.

Frau *Kritzinger* trägt vor, im vorliegenden Fall bestehe keine Gefahr eines unlauteren Wettbewerbs, da auf den Verpackungen, die „3 Glocken GmbH"-Teigwaren enthielten, eindeutig angegeben sei, daß diese Teigwaren sowohl Hartweizen als auch Weichweizen enthielten. Außerdem böten die italienischen Exporteure ihre Teigwaren häufig auf ausländischen Märkten in Verpackungen an, die keinerlei Hinweise auf die Zutaten trügen, ohne daß diese Praxis zu Klagen wegen unlauteren Wettbewerbs Anlaß gegeben habe.

Wie bereits oben angegeben, macht die *italienische Regierung* geltend, die Verpflichtung, nur Hartweizen zu verwenden, stelle das einzige Mittel dar, mit dem sich sicherstellen lasse, daß die Verbraucher genau den der Qualität des Erzeugnisses entsprechenden Preis zahlten.

Die *niederländische Regierung* ist der Auffassung, das Gesetz verstoße gegen den im „Genever"-Urteil aufgestellten Grundsatz, wonach Interessen wie die Lauterkeit des Handelsverkehrs unter allseitiger Achtung lauterer Praktiken und herkömmlicher Übungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet werden müßten. Im vorliegenden Fall sei den ausländischen Herstellern die Möglichkeit genommen, die mit der Verwendung von Weichweizen verbundenen geschäftlichen Vorteile zu nutzen,

während es den italienischen Herstellern völlig freistehe, Weichweizen für die Herstellung von zur Ausfuhr bestimmten Teigwaren zu verwenden. In Wirklichkeit seien es eher die in Italien niedergelassenen Unternehmen, die einen unlauteren Wettbewerb gegenüber den im Ausland niedergelassenen betrieben.

Die *Kommission* trägt vor, für Teigwaren aus Hartweizen sei eine eigene Bezeichnung zwingend vorgeschrieben, und sie unterschieden sich bereits dadurch von den Teigwaren, die Weichweizen enthielten. Unter diesem Gesichtspunkt gelte das „Genever"-Urteil, in dem es darum gegangen sei, daß sich der niederländische und der belgische Genever nach ihrer Bezeichnung nicht unterschieden, erst recht.

3. *Die öffentliche Gesundheit*

Die *3 Glocken GmbH* stellt lediglich fest, die Pretura Bozen habe in ihrem Vorlagebeschluß ausgeführt, bei der Laboranalyse habe sich gezeigt, daß die streitigen Teigwaren nicht gesundheitsschädlich seien.

Frau *Kritzinger* verweist auf dieselbe Passage im Vorlagebeschluß. Sie weist darüber hinaus darauf hin, daß das streitige Gesetz die Verwendung von Weichweizen bei der Herstellung von frischen und von zur Ausfuhr bestimmten Teigwaren zulasse. Das italienische Gesundheitsministerium selbst habe bei den parlamentarischen Verhandlungen beim Erlaß des Teigwarengesetzes einen Änderungsvorschlag eingebracht, wonach die Verwendung von Weichweizen zugelassen werden sollte; es sei daher gewagt, zu behaupten, daß Teigwaren aus Weichweizen gesundheitsschädlich seien.

Die *Provincia autonoma di Bolzano* trägt dagegen vor, das Teigwarengesetz diene dem Schutz der Nahrungsmittelhygiene und der Gesundheit.

Die *italienische Regierung* macht geltend, das schwierigste Problem sei das der Verwendung von Zusatzstoffen und von Farbstoffen. Diese würden häufig verwendet, um Teigwaren, die Weichweizen enthielten, die organoleptischen Merkmale zu geben, die den nur aus Hartweizen hergestellten Teigwaren von Natur aus eigen seien. So sei es erforderlich, chemische Zusatzstoffe wie z. B. Tetrazin zuzusetzen, um die Bernsteinfarbe zu erzielen, die ein besonderes Merkmal von Teigwaren aus Hartweizen sei. Die Aufnahme von Zusatzstoffen und von Farbstoffen in hohen Mengen könne aber schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben. Eine solche Gefahr sei in einem Land wie Italien, in dem der Teigwarenverbrauch auf sehr hohem Niveau liege, nicht hypothetisch.

Es sei im übrigen nicht möglich, eine angemessene Information des Verbrauchers zu gewährleisten, da die in Frage stehenden Zusatzstoffe keine Zutaten seien, die nach der Richtlinie 79/112 auf der Verpackung aufgeführt sein müßten.

Die *niederländische Regierung* ist der Auffassung, daß die Berufung auf die Notwendigkeit des Schutzes der öffentlichen Gesundheit im vorliegenden Fall unerheblich sei, da sowohl das deutsche als auch das italienische Laboratorium festgestellt hätten, daß die streitigen Teigwaren keinen gefährlichen Stoff enthielten und daher nicht gesundheitsschädlich seien.

Die *Kommission* weist ebenfalls darauf hin, daß die Pretura festgestellt habe, daß die eingeführten Teigwaren im vorliegenden Fall in keiner Weise gesundheitsschädlich gewesen seien.

4. *Der Schutz eines Landwirtschaftssektors im Einklang mit der für ihn geltenden gemeinsamen Marktorganisation*

Die *italienische Regierung* macht geltend, das Teigwarengesetz solle die Entwicklung der Hartweizenerzeugung fördern und trage damit zur Verwirklichung eines grundlegenden Zieles bei, das die Kommission sich im Rahmen der Marktorganisation für Getreide zu eigen gemacht habe. Gemäß Artikel 39 Absatz 2 Buchstabe a EWG-Vertrag berücksichtige diese Politik „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt", und entspreche damit einem zwingenden Erfordernis.

Das Teigwarengesetz stelle im übrigen ein Mittel dar, das gemessen an seinem Ziel verhältnismäßig sei. Dies folge bereits daraus, daß es einem allgemeinen und zwingenden Erfordernis entspreche, das die Gemeinschaftsrechtsordnung übernommen und sich zu eigen gemacht habe. Außerdem dürfe man nicht außer acht lassen, daß der Anbau von Hartweizen in den traditionellen Anbaugebieten aus Gründen des Klimas und der Bodenqualität kaum durch den Anbau anderer Pflanzen ersetzt werden könne. Schließlich sei zu berücksichtigen, daß die Teigwarenerzeuger der anderen Mitgliedstaaten durch dieses Gesetz konkret keinen Schaden erlitten, da es vor und nach Erlaß des Gesetzes praktisch keine Einfuhr von Teigwaren nach Italien gegeben habe.

Die *französische Regierung* trägt vor, die Aufhebung des Teigwarengesetzes würde die Gemeinsame Agrarpolitik in bezug auf Hartweizen in Frage stellen. Die Gemeinschaft habe Anreize für die Erzeugung von Hartweizen gegeben, um den Erzeugern von Hartweizen eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten (siehe Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b) und eine zufriedenstellende Versorgung der Teigwarenindustrie sicherzustellen (siehe Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe d). Die Konkurrenz durch den Weichweizen gefährde aber den einzigen Absatzmarkt für Hartweizen und damit die Entwicklung der Hartweizenerzeugung, die von der Gemeinschaft gefördert worden sei.

Die *niederländische Regierung* weist lediglich darauf hin, daß das italienische Gesetz unter Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2727/75 falle, wonach „die Anwendung von mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung" „vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen dieser Verordnung oder vorbehaltlich einer vom Rat ... beschlossenen Ausnahme ... untersagt" sei.

Die *Kommission* trägt vor, der Schutz eines bestimmten Wirtschaftssektors könne, selbst wenn es sich um einen landwirtschaftlichen Sektor handle, kein zwingendes Erfordernis darstellen, das eine Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs rechtfertige, denn dies liefe darauf hinaus, den Grundsatz des Protektionismus als solchen zu bejahen.

Außerdem sei auf jeden Fall kein Platz mehr für nationale Schutzmaßnahmen, wenn die Gemeinsame Agrarpolitik den Schutz eines bestimmten Sektors bereits sicherstelle.

Schließlich sei es allein Sache der Gemeinschaft, dann entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Aufhebung des Teigwarengesetzes den einzigen Absatzmarkt für Hartweizen gefährde und den Ankauf von größeren Hartweizenüberschüssen im Interventionssystem erforderlich mache.

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die *italienische Regierung* erklärt, der Grundsatz der ausschließlichen Verwendung von Hartweizen gelte im wesentlichen aus drei Gründen nicht für die Herstellung von frischen (feuchten) Teigwaren, und zwar wegen

— der sehr geringen Bedeutung dieser Herstellung;

— der Berücksichtigung von örtlichen Sitten und Gebräuchen, wonach besondere Teigwaren durch Mischung von frischen Teigwaren mit anderen Zutaten wie Fleisch oder Gemüse zubereitet würden;

— der Vielzahl der Orte der handwerklichen Herstellung von frischen Teigwaren, die es nicht zulasse, gesundheitspolizeiliche Kontrollen zur Feststellung des Vorhandenseins von Weichweizen in diesen Teigwaren durchzuführen.

Auf die Frage, ob Teigwaren aus Weichweizen Zusatzstoffe enthielten, deren Verwendung nach Artikel 5 Buchstabe a des allgemeinen Lebensmittelgesetzes untersagt sei, hat die italienische Regierung angegeben, sie habe zwar in ihren schriftlichen Erklärungen auf das Problem hingewiesen, daß bei der Herstellung dieser Teigwaren Zusatzstoffe verwendet würden, um ihnen die organoleptischen Merkmale zu geben, die Teigwaren aus Hartweizen eigen seien, sie habe damit jedoch nicht behaupten wollen, daß alle diese Teigwaren derartige Zusatzstoffe oder Farbstoffe enthielten. Sie räumt ein, daß sie nicht über Beweise für eine solche Behauptung verfüge.

Was die Ziele des Teigwarengesetzes, insbesondere die Förderung des Anbaus von Hartweizen, angeht, hat die italienische Regierung ausgeführt, es habe die Gefahr bestanden, daß die italienische Hartweizenerzeugung verschwinde, wenn dieses Gesetz die Teigwarenhersteller nicht dazu verpflichtet hätte, nur Hartweizen zu verwenden. Es sei nicht schwer gewesen, eine wahre „Invasion" von Weichweizen bei der Herstellung von Teigwaren vorauszusehen, da der Weichweizenpreis erheblich niedriger als der von Hartweizen sei.

Auf die Frage, warum die italienischen Teigwarenhersteller trotz der Überschußsituation auf dem Markt der Gemeinschaft Hartweizen aus Nordamerika einführten, hat die *Kommission* die Bedeutung ihrer Erklärungen, wonach diese Einfuhren sich im wesentlichen durch die höhere Qualität des amerikanischen Hartweizens erklärten, präzisiert. Sie hat ausgeführt, daß diese höhere Qualität sich nicht darauf beziehe, daß die aus der Verarbeitung von amerikanischem Hartweizen herrührenden Teigwaren beim Kochen nicht klebten, sondern vielmehr auf die Farbe dieser Teigwaren. Die italienischen Teigwarenhersteller mischten den inländischen Hartweizen nur deshalb mit aus Nordamerika eingeführtem Hartweizen, um Teigwaren zu erhalten, die bestimmte äußerliche (insbesondere farbliche) Merkmale aufwiesen, die von den italienischen Verbrauchern verlangt würden und die nicht durch die Hinzufügung von gesetzlich verbotenen Zusatzstoffen und Farbstoffen erzielt werden könnten.

R. Joliet
Berichterstatter