1. De uitbreiding, door een nationale wettelijke regeling inzake deegwaren, van een verbod op de verkoop van op basis van zachte tarwe of op basis van een mengsel van zachte en harde tarwe vervaardigde deegwaren tot ingevoerde produkten is onverenigbaar met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag.

   Immers, een dergelijke belemmering kan niet worden gerechtvaardigd door het vereiste van consumentenbescherming, aangezien daaraan kan worden voldaan door minder restrictieve middelen, zoals de verplichting om de precieze samenstelling van de verhandelde produkten te vermelden of de invoering van een bijzondere 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 407/85 *

I — De feiten en het procesverloop

A — *De procedure voor de verwijzende rechterlijke instantie*

3 Glocken GmbH, een Duitse producent, die naar Italië deegwaren had uitgevoerd, die waren vervaardigd uit een mengsel van harde en zachte tarwe, en *Kritzinger*, een Italiaanse kleinhandelaar, die deze deegwaren had verkocht, werd door de Unita Sanitaria Locale Centro-Sud een geldboete van 1 000 000 LIT elk opgelegd wegens overtreding van artikel 29 van de Deegwarenwet, waarin wordt bepaald dat bij de vervaardiging van deegwaren uitsluitend harde tarwe mag worden gebruikt.

Bij de pretore te Bolzano kwamen zij tegen die boeten op, waarbij zij aanvoerden dat

* Procestaal: Italiaans.

het bedoelde artikel in strijd was met artikel 30 EEG-Verdrag. Daarop heeft de pretore bij verwijzingsbeschikking van 31 oktober 1985 de twee volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dient het in artikel 30 EEG-Verdrag vervatte verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen aldus te worden uitgelegd, dat de Italiaanse wettelijke bepalingen op voedingsgebied die het gebruik van zachte tarwe bij de vervaardiging van deegwaren verbieden, niet bij de invoer van deegwaren mogen worden toegepast, indien deze deegwaren in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap rechtmatig zijn geproduceerd en in de handel gebracht ?

2) Dient het verbod van willekeurige discriminatie en van verkapte beperkingen van de handel tussen Lid-Staten in artikel 36, tweede volzin, EEG-Verdrag aldus te worden uitgelegd, dat het de toepassing van bovenbedoelde nationale bepalingen verbiedt ?"

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 vochtgehalt	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 vanharde 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 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 wet nr. 283 van 30 april 1962 (GURI van 4.6.1962, blz. 139), waarbij de hygiënische voorschriften voor de produktie en de verhandeling van levensmiddelen en dranken werden gewijzigd (hierna: Algemene levensmiddelenwet), „is het verboden om bij de bereiding van voedingsmiddelen... voedingsbestanddelen... te gebruiken die zijn vermengd met bestanddelen van mindere kwaliteit of die op enigerlei wijze zijn behandeld waardoor de natuurlijke samenstelling ervan is gewijzigd..."

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 Commissie 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 Raad 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 *3 Glocken GmbH* en *Kritzinger*, verzoeksters in het hoofdgeding, door de *Provincia autonoma di Bolzano*, verweerster in het hoofdgeding, door de *regeringen van Italië, Frankrijk* en *Nederland* en door de *Commissie*.

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

3 Glocken GmbH stelt dat het probleem inzake de verenigbaarheid van de Italiaanse Deegwarenwet met artikel 30 EEG-Verdrag zich in wezen in dezelfde termen voordoet als in het „Cassis de Dijon"-arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649). Bij gebreke van een specifieke communautaire regeling vormt het verbod om in Italië deegwaren van zachte tarwe te verkopen een belemmering van het handelsverkeer, aangezien alle deegwaren die van oudsher in de Noordeuropese Lid-Staten worden vervaardigd, door dit verbod van de Italiaanse markt worden geweerd.

Bovendien leidt die belemmering tot ernstige distorsies in de concurrentieverhoudingen tussen de communautaire producenten. Zij maakt het onder meer mogelijk, dat handelsstromen in slechts één richting plaatsvinden, van zuid naar noord. Terwijl de in geding zijnde Italiaanse wet met name de invoer belemmert van deegwaren van zachte tarwe afkomstig uit Noordeuropese Lid-Staten, wordt het in de handel brengen van de Italiaanse deegwaren in deze staten aan geen enkele belemmering onderworpen.

Kritzinger stelt dat de omstandigheid, dat de ingevoerde en de nationale produkten volgens de Italiaanse wet op gelijke wijze worden behandeld, niet belet dat artikel 30 EEG-Verdrag wordt geschonden, omdat de invoer door de wet volledig wordt verhinderd.

Het verbod in de wet om deegwaren uit zachte tarwe te vervaardigen of te verkopen is bovendien discriminerend, in zoverre dit verbod niet geldt voor verse deegwaren en voor deegwaren bestemd voor de uitvoer, wat de discriminatie nog pregnanter en duidelijker doet uitkomen.

Die discriminerende wetgeving is in werkelijkheid het resultaat van een beleid dat erop gericht is, de binnenlandse telers van harde tarwe en de nationale fabrikanten van deegwaren te bevoordelen.

De *Provincia autonoma di Bolzano* betwist dat de Deegwarenwet in strijd is met de bepalingen van de artikelen 30 en 36, tweede zin, EEG-Verdrag. In de huidige stand van de communautaire integratie zijn de Lid-Staten namelijk bevoegd om die voorschriften voor de produktie van voedingsmiddelen vast te stellen, welke ieder van hen nuttig acht om aan de eigen nationale vereisten te voldoen.

De omstreden wet is niet discriminerend, aangezien zij de binnenlandse en de ingevoerde produkten aan dezelfde behandeling onderwerpt. Daaraan wordt niet afgedaan door het feit dat de wet het gebruik van zachte tarwe toestaat voor de bereiding van deegwaren die voor uitvoer zijn bestemd.

De wet is niet protectionistisch, niet ten opzichte van de Italiaanse telers van harde tarwe en evenmin ten opzichte van de Italiaanse fabrikanten van deegwaren. Ondanks het aanzienlijke binnenlandse aanbod worden immers grote hoeveelheden harde tarwe ingevoerd. Anderzijds zijn de in Italië vervaardigde deegwaren als typisch Italiaans produkt in de hele wereld zo bekend en worden zij zo gewaardeerd dat zij geen protectionistische bepalingen nodig hebben.

Ook de *Italiaanse regering* stelt dat de Deegwarenwet niet door protectionistische overwegingen is geïnspireerd.

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

De wetgever heeft evenmin geprobeerd de Italiaanse deegwarenfabrikanten te beschermen tegen hun buitenlandse concurrenten, aangezien die in 1967 geen deegwaren naar Italië uitvoerden.

Bovendien heeft de wet geen discriminerende werking. Er is enkel toestemming gegeven om zachte tarwe te gebruiken voor de bereiding van deegwaren die voor de uitvoer zijn bestemd, om de Italiaanse producenten dezelfde mogelijkheid te bieden als de producenten die gevestigd zijn in landen waar het exclusieve gebruik van harde tarwe niet wordt vereist. Op die manier wil de wet iedere discriminatie van Italiaanse producenten ten opzichte van die buitenlandse fabrikanten vermijden.

Volgens de *Franse regering* geldt de Italiaanse wet zonder onderscheid voor nationale en voor ingevoerde produkten en moet daarom het „Cassis de Dijon"-arrest, dat werd bevestigd door het arrest „Souvenirs van Ierland" van 17 juni 1981 (zaak 113/80, Commissie/Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1625, 1637), in het onderhavige geval worden toegepast.

De *Nederlandse regering* stelt dat de Deegwarenwet een verkapte discriminatie inhoudt, inzoverre daarin het gebruik van zachte tarwe voor de vervaardiging van droge deegwaren die bestemd zijn voor de Italiaanse markt wordt verboden, terwijl dit wel is toegestaan voor de vervaardiging van verse „natte" deegwaren of van deegwaren die voor de uitvoer zijn bestemd.

De *Commissie* merkt op, dat het probleem van de verenigbaarheid van de Italiaanse wet met het gemeenschapsrecht zich in dezelfde termen voordoet als in het „Cassis de Dijon"-arrest. Bijgevolg is de wet slechts verenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag, voor zover zij noodzakelijk kan worden ge-

acht om aan een van de in dat arrest vermelde dwingende „vereisten" te voldoen.

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

1. *De bescherming van de consumenten*

3 Glocken GmbH betwist in de eerste plaats, dat deegwaren van harde tarwe van betere kwaliteit zijn. Dank zij de onlangs ingevoerde moderne droogtechnieken zijn deegwaren uit zachte tarwe even kookbestendig als deegwaren die uitsluitend harde tarwe bevatten. Er bestaan bovendien variëteiten van zachte tarwe, waarvan de kwaliteit zeker gelijkwaardig en zelfs superieur is aan die van harde tarwe.

In de tweede plaats kan de Italiaanse wet in geen geval de consument voorschrijven, welk produkt hij moet kiezen. De consument moet over de kwaliteit van de uit andere Lid-Staten van de Gemeenschap afkomstige produkten vrij kunnen oordelen, op grond van een behoorlijke informatie.

Een behoorlijke informatie omtrent de samenstelling van de deegwaren wordt de consumenten echter verzekerd door een etikettering die beantwoordt aan de vereisten van richtlijn nr. 79/112, zoals die in nationaal recht is omgezet.

Kritzinger stelt eveneens, dat de consumenten niet kunnen worden misleid omtrent de kwaliteit van het ene of het andere type deegwaren. Een behoorlijke etikettering volstaat om ieder risico van verwarring bij de consument weg te nemen.

De *Italiaanse regering* beweert dat de consumenten hoe dan ook, dat wil zeggen ook bij een behoorlijke etikettering, misleid kunnen worden met betrekking tot de „juiste" prijs die moet worden betaald. Enerzijds is het bij de huidige stand van de analysetechnieken onmogelijk om de exacte hoeveelheid zachte tarwe in de gemengde deegwaren vast te stellen. Anderzijds is zachte tarwe aanzienlijk goedkoper dan harde tarwe. Het is bijgevolg gemakkelijk om de consument te bedriegen door hem een hogere prijs te laten betalen dan het percentage harde tarwe dat zich daadwerkelijk in de deegwaren bevindt, rechtvaardigt. De Deegwarenwet is het enige middel om te verzekeren dat de consument de juiste prijs betaalt.

Volgens de *Franse regering* kan door het aanbieden van deegwaren van zachte tarwe onder de benaming „deegwaren" slechts verwarring worden gezaaid bij de Italiaanse consument, die deze benaming associeert met de uitsluitende aanwezigheid van harde tarwe.

Ook zij voert aan, dat wanneer de deegwaren met een mengsel van harde en zachte tarwe worden bereid, met de huidige analysetechnieken niet kan worden gecontroleerd of alle ingrediënten op het etiket in dalende volgorde van gewicht zijn vermeld, zoals voorgeschreven in artikel 6 van richtlijn nr. 79/112.

De *Nederlandse regering* is daarentegen van mening, dat de consumentenbescherming in het algemeen voldoende wordt verzekerd door de verplichte vermelding van de ingrediënten op het etiket van de verpakking, een verplichting die ingevolge richtlijn nr. 79/112 op de deegwarenfabrikanten rust. Op deze wijze kent de consument de samenstelling van de deegwaren.

De hierbedoelde wetgeving ontneemt de Italiaanse consument de mogelijkheid om een keuze te maken uit verschillende soorten deegwaren en verplicht hem om slechts deegwaren te eten die uitsluitend met harde tarwe zijn vervaardigd.

De *Commissie* haalt het arrest aan van 7 februari 1984 (zaak 237/82, Jongeneel Kaas, Jurispr. 1984, blz. 483, r. o. 20) en wijst erop dat de Lid-Staten, bij ontstentenis van communautaire voorschriften, voor hun nationale produktie een beleid van kwaliteitszorg kunnen voeren, mits het vrije verkeer van ingevoerde produkten daardoor niet wordt belemmerd.

Met betrekking tot het argument inzake de handelwijze van de consument wordt in de eerste plaats verwezen naar 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 consumenten, die eraan gewend zijn geraakt dat een bepaalde term in de handel wordt gebruikt en deze ten onrechte met een bepaald produkt associëren, kan worden verzekerd door de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld. In de tweede plaats wordt opgemerkt, dat de Italiaanse consument de samenstelling van de te koop aangeboden deegwaren kan kennen door hun benaming, zonder de lijst van de ingrediënten te moeten raadplegen.

2. *Eerlijkheid der handelstransacties*

Met een beroep op het „jenever"-arrest van 26 november 1985 (zaak 182/84, Miro, Jurispr. 1985, blz. 3731) stelt *3 Glocken GmbH*, dat de betrokken wet ook niet kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van een dwingende vereiste zoals de eerlijkheid der handelstransacties.

Deze wet weert de ingevoerde gemengde deegwaren van de Italiaanse markt, omdat zij goedkoper zijn. Voor zover er echter een prijsvoordeel bestaat, is dit het gevolg van de vaststelling van de prijzen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zoals in de „jenever"-zaak, waar het prijsvoordeel van fiscale aard was, is het prijsvoordeel dus een gevolg van het optreden van de overheid en niet van een of andere praktijk van oneerlijke mededinging. Aan de eis van eerlijke mededinging binnen de Gemeenschap kan bijgevolg enkel worden voldaan door de consumenten te laten kiezen op basis van de kwaliteit en de prijs van het produkt.

Volgens *Kritzinger* bestaat er in het onderhavige geval geen enkel gevaar voor oneerlijke mededinging, aangezien op de verpakkingen van de deegwaren „3 Glocken GmbH" duidelijk wordt vermeld dat deze zowel harde als zachte tarwe bevatten. De Italiaanse exporteurs bieden hun deegwaren op de buitenlandse markten vaak aan in verpakkingen waarop geen enkele verwijzing naar de ingrediënten voorkomt, zonder dat die praktijk aanleiding heeft gegeven tot vragen over oneerlijke mededinging.

Zoals hiervóór reeds werd vermeld, betoogt de *Italiaanse regering* dat de verplichting om uitsluitend harde tarwe te gebruiken het enige middel is, waarmee kan worden verzekerd dat de consumenten precies de prijs betalen die beantwoordt aan de kwaliteit van het produkt.

De *Nederlandse regering* meent dat de wet in strijd is met het in het „jenever"-arrest neergelegde beginsel, dat belangen als eerlijkheid der handelstransacties moeten worden verzekerd met wederzijdse eerbiediging van de bonafide praktijken die in de verschillende Lid-Staten vanouds worden toegepast. In casu krijgen buitenlandse bedrijven niet de kans om de aan het gebruik van zachte tarwe verbonden concurrentievoor-

delen te benutten, terwijl de Italiaanse producenten wel zachte tarwe mogen gebruiken in deegwaren bestemd voor de uitvoer. In feite zijn het eerder de in Italië gevestigde bedrijven die op oneerlijke wijze concurreren met de in het buitenland gevestigde bedrijven.

De *Commissie* wijst erop, dat deegwaren van harde tarwe een kenmerkende benaming moeten dragen, waardoor zij zich reeds onderscheiden van deegwaren die zachte tarwe bevatten. Vanuit dit standpunt geldt het „jenever"-arrest nog duidelijker; dit werd gewezen in een zaak waarin de Nederlandse en de Belgische jenever zich niet door hun benaming onderscheidden.

3. *De volksgezondheid*

3 Glocken GmbH merkt enkel op dat de pretore te Bolzano in zijn verwijzingsbeschikking heeft vastgesteld, dat de betrokken deegwaren blijkens de laboratoriumanalyse niet schadelijk voor de gezondheid zijn.

Kritzinger verwijst naar dezelfde passage van de verwijzingsbeschikking. Bovendien wordt door de betrokken wet het gebruik van zachte tarwe toegestaan voor de vervaardiging van verse deegwaren en voor deegwaren die voor de uitvoer zijn bestemd. De Italiaanse minister van Volksgezondheid heeft gedurende het parlementsdebat waarbij de Deegwarenwet is aangenomen, zelf een amendement ingediend om het gebruik van zachte tarwe toe te staan. Het is dus nogal driest om te stellen dat deegwaren van zachte tarwe schadelijk zijn voor de gezondheid.

De *Provincia autonoma di Bolzano* stelt daarentegen, dat de Deegwarenwet de bescherming van de voedingshygiëne en de gezondheid beoogt.

Volgens de *Italiaanse regering* is het meest delicate probleem, dat van het gebruik van toevoegingsmiddelen en kleurstoffen die vaak worden gebruikt om aan deegwaren die zachte tarwe bevatten, de organoleptische kenmerken te geven die voor de uitsluitend met harde tarwe bereide deegwaren een natuurlijk kenmerk zijn. Zo zijn chemische toevoegingsmiddelen (bij voorbeeld tetiazinen) noodzakelijk om de amberkleur te verkrijgen die eigen is aan deegwaren die uitsluitend uit harde tarwe zijn vervaardigd. Een grote opname van toevoegingsmiddelen en kleurstoffen kan evenwel schadelijke gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid. Dit gevaar is niet denkbeeldig in een land zoals Italië, waar de consumptie van deegwaren zeer hoog is.

Een behoorlijke informatie voor de consument kan bovendien niet worden verzekerd, omdat de betrokken toevoegingsmiddelen geen ingrediënten zijn die krachtens richtlijn nr. 79/112 op de verpakking moeten worden vermeld.

De *Nederlandse regering* stelt dat het argument betreffende de noodzaak om de volksgezondheid te beschermen, hier niet relevant is, omdat zowel de Duitse als de Italiaanse laboratoria hebben geoordeeld dat de betrokken deegwaren geen enkele schadelijke stof bevatten, zodat zij niet schadelijk zijn voor de gezondheid.

De *Commissie* wijst er eveneens op, dat de pretore heeft vastgesteld dat in casu de ingevoerde deegwaren in geen enkel opzicht schadelijk waren voor de gezondheid.

4. *De bescherming van een landbouwsector overeenkomstig de betrokken gemeenschappelijke marktordening*

De *Italiaanse regering* stelt, dat de Deegwarenwet de ontwikkeling van de produktie van harde tarwe beoogt te bevorderen en op die manier bijdraagt 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 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", waardoor het beantwoordt aan een dwingend vereiste.

Overigens vormt de Deegwarenwet een middel dat evenredig is aan het beoogde doel. Dit blijkt reeds uit het feit, dat zij beantwoordt aan een algemeen en dwingend vereiste dat in de communautaire rechtsorde werd erkend en geïntegreerd. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat, om redenen die verband houden met het klimaat en de bodemgesteldheid, de teelt van harde tarwe in de traditionele produktiegebieden niet door een andere teelt 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, omdat 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.

De *Nederlandse regering* beperkt zich tot de opmerking, dat het Italiaanse voorschrift in elk geval onder artikel 18, lid 2, van verordening nr. 2727/75 valt, krachtens hetwelk „behoudens andersluidende bepalingen van deze verordening of afwijkingen waartoe de Raad... besluit, zijn verboden... de toepassing van enige kwantitatieve beperking of maatregelen van gelijke werking".

Volgens de *Commissie* kan de bescherming van een bepaalde economische sector, zelfs die van de landbouw, geen dwingend vereiste vormen die 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 uitlsuitend 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 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