YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
14 päivänä heinäkuuta 1988 *

Asiassa 407/85,

jonka Pretura di Bolzano (Italia) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

3 Glocken GmbH ja Gertraud Kritzinger

vastaan

USL Centro-Sud ja Provincia autonoma di Bolzano

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkinnasta voidakseen ratkaista, ovatko makaronivalmisteiden valmistuksen ja kaupan sääntelystä 4.7.1967 annetun Italian lain nro 580 (GURI nro 189, 29.7.1967) tietyt säännökset yhteensopivia kyseisten artiklojen kanssa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. Bosco, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaostojen puheenjohtajat O. Due, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias sekä tuomarit T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler,

julkisasiamies: G. F. Mancini,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Pastor,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon huomautukset, joita ovat esittäneet:

- 3 Glocken GmbH, edustajanaan asianajaja B. Rapp Jung, Bryssel,

- Gertraud Kritzinger, edustajanaan asianajaja R. Riz, Bolzano,

- Provincia autonoma di Bolzano, edustajanaan asianajaja G. Drioli, Bolzano,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet E. De March ja E. White,

- Italian hallitus, asiamiehenään diplomaattisten riita-asioiden osaston päällikkö Luigi Ferrari Bravo, avustajanaan valtionasiamies M. I. Braguglia, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö,

- Ranskan hallitus, asiamiehenään G. Guillaume, avustajanaan B. Botte,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään A. Fierstra,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen sellaisena kuin se on täydennettynä 12.11.1987 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.4.1988 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura di Bolzano on 31.10.1985 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 9.12.1985, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan tulkintaa, voidakseen arvioida, onko tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myynnin kieltävä kansallinen säännöstö yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille oikeudenkäynnissä, jossa asianosaisina ovat Unità sanitaria locale (USL) ja toisaalta 3 Glocken -niminen saksalainen valmistaja sekä italialainen vähittäiskauppias Gertraud Kritzinger. 3 Glocken on vienyt Italiaan tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettuja makaronivalmisteita, jotka Kritzinger on jälleenmyynyt. USL:n asetettua 3 Glockenin ja Kritzingerin maksettavaksi hallinnollisen seuraamusmaksun sen vuoksi, että nämä ovat rikkoneet makaronivalmisteiden valmistuksen ja kaupan sääntelystä 4.7.1967 annetun Italian lain nro 580 (GURI nro 189, 29.7.1967) (jäljempänä laki makaronivalmisteista) 29 pykälää, 3 Glocken ja Kritzinger ovat nostaneet Pretura di Bolzanossa kanteen.

3 Makaronivalmisteista annetun lain 29 pykälästä ilmenee, että kuivattujen makaronivalmisteiden, joita voidaan säilyttää jonkin aikaa ennen niiden nauttimista, teollisessa tuotannossa saadaan käyttää yksinomaan durumvehnää. Saman lain 33 pykälässä ja 50 pykälän ensimmäisessä momentissa annetaan kuitenkin lupa tavallisen vehnän käyttöön sekä välittömästi nautittaviksi tarkoitettujen tuoreiden makaronivalmisteiden kotiteollisessa tuotannossa että vientiin tarkoitettujen makaronivalmisteiden tuotannossa.

4 Makaronivalmisteista annetun lain 36 pykälän ensimmäisessä momentissa kielletään myymästä Italiassa muita kuin sellaisia makaronivalmisteita, joiden ominaisuudet vastaavat tässä laissa määriteltyjä, toisin sanoen erityisesti tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettuja makaronivalmisteita. Lain 50 pykälän toisessa momentissa täsmennetään, että tätä myyntikieltoa sovelletaan myös maahan tuotuihin makaronivalmisteisiin.

5 Italian hallitus on ilmoittanut, että lainsäätäjän päätös velvoittaa makaronivalmisteiden tuottajat käyttämään yksinomaan durumvehnää perustuu kahdenlaisiin näkökohtiin. Ensiksikin on haluttu taata makaronivalmisteiden laatu, ja yksinomaan durumvehnästä valmistetut makaronivalmisteet kestävät keittämistä paljon paremmin. Toisaalta on haluttu edistää durumvehnän viljelyn kehitystä ottaen huomioon, että sen tuottajilla ei ole yhteisössä juuri muita myyntimahdollisuuksia kuin makaronivalmisteiden markkinat eikä Mezzogiornon alueella, jolle kyseiset tuottajat ovat sijoittautuneet, myöskään tosiasiallista mahdollisuutta muuttaa tuotantosuuntaa ja ryhtyä viljelemään muita kasveja.

6 Kanteensa tueksi 3 Glocken ja Kritzinger ovat väittäneet makaronivalmisteista annetun lain 29 pykälän soveltamisen maahan tuotuihin makaronivalmisteisiin olevan ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa. Tämän vuoksi

kansallinen tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä seuraavasti:

"1) Onko ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettua tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevaa kieltöa tulkittava siten, että se estää soveltamasta Italiassa annettuja elintarvikealan säännöksiä, joissa kielletään tavallisesta vehnästä valmistettujen hienojen vehnäjauhojen käyttö makaronivalmisteiden tuotannossa, maahan tuotuihin makaronivalmisteisiin, jos nämä on lainmukaisesti tuotettu ja saatettu markkinoille toisessa yhteisön jäsenvaltiossa?

2) Onko ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklan viimeisessä virkkeessä tarkoitettua mielivaltaista syrjintää ja jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista koskevaa kieltoa joka tapauksessa tulkittava siten, että se estää mainittujen kansallisten säännösten soveltamisen?"

7 Pääasiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

8 Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat pääasiallisesti sitä, onko tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myyntikiellon ulottaminen koskemaan maahan tuotuja tuotteita, kuten makaronivalmisteista annetussa laissa, sopusoinnussa perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan kanssa.

a) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

9 On aiheellista palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ensisijaisesti asia 8/74, Procureur du Roi v. Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837) määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, joita perustamissopimuksen 30 artiklassa esitetty kielto koskee, pidetään "kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti".

10 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (katso ensisijaisesti asiassa 120/78, Rewe-Zentral-AG, eli ns. Cassis de Dijon -tapauksessa 20.2.1979 annettu tuomio, Kok. 1979, s. 649) ilmenee myös, että yhteisten säännösten puuttuessa tuotteiden koostumusta koskevien kansallisten säännösten eroista aiheutuvat vapaan liikkuvuuden rajoitukset on hyväksyttävä, jos kyseiset kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin erotuksetta sovellettavat kansalliset säännökset ovat välttämättömiä esimerkiksi kuluttajansuojaa ja hyvää kauppatapaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että kyseisten säännösten on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa ja että jos jäsenvaltiolla on käytettävissään vähemmän rajoittavia keinoja samojen tavoitteiden saavuttamiseksi, sen velvoitteena on käyttää niitä.

11 On todettava, että tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myyntikiellolla rajoitetaan muissa jäsenvaltioissa tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta lainmukaisesti valmistettujen makaronivalmisteiden tuontia. Näin ollen on tutkittava, voidaanko kyseistä rajoitusta pitää perusteltuna kansanterveyden suojelemiseksi perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä tai edellä mainittujen kaltaisten pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.

b) Kiistanalaisen rajoituksen perusteltavuus kansanterveyden suojelemiseksi

12 Italian hallitus on kiinnittänyt yhteisöjen tuomioistuimen huomion kysymykseen kemiallisten lisäaineiden ja väriaineiden käytöstä, jonka se väittää olevan yleistä tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistetuissa makaronivalmisteissa, jotta niihin saadaan samat aistinvaraisesti havaittavat ominaisuudet ja erityisesti sama kullankeltainen väri, jotka yksinomaan durumvehnästä valmistetuissa makaronivalmisteissa on luonnostaan. Italian hallituksen mukaan kyseisten kemiallisten lisäaineiden ja väriaineiden nauttimisella suurina määrinä voi olla ihmisen terveydelle haitallisia vaikutuksia.

13 Yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa Italian hallitus on kuitenkin myöntänyt, ettei sen ole mahdollista osoittaa tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta

valmistettujen makaronivalmisteiden välttämättä sisältävän kemiallisia lisäaineita tai väriaineita.

14 Maahan tuotujen tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden kaupan pitämistä koskeva yleinen kielto on näin ollen joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä sitä voida pitää perusteltuna kansanterveyden suojelemiseksi perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä.

c) Kiistanalaisen rajoituksen perusteltavuus tiettyjen pakottavien vaatimusten täyttämiseksi

15 Tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myyntikiellon on väitetty olevan tarpeen kuluttajansuojan ja hyvän kauppatavan takaamiseksi samoin kuin vilja-alan yhteisen markkinajärjestelyn täyden vaikutuksen varmistamiseksi.

16 Ensiksi esitettyä väitettä, jonka mukaan makaronivalmisteista annetun lain tarkoituksena on kuluttajan suojaaminen takaamalla makaronivalmisteiden, pitkät perinteet omaavien italialaisten tuotteiden, erittäin hyvä laatu, ei voida hyväksyä. On tosin perusteltua antaa kuluttajille, jotka katsovat yksinomaan durumvehnästä valmistetuilla makaronivalmisteilla olevan erityisiä ominaisuuksia, mahdollisuus tehdä valintansa tällä perusteella. Mutta kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin tähdentänyt (asia 193/80, komissio v. Italia, tuomio 9.12.1981, Kok. 1981, s. 3019 ja asia 178/84, komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 12.3.1987, Kok. 1987, s. 1227), sama mahdollisuus voidaan kuitenkin varmistaa keinoin, joilla ei rajoiteta muissa jäsenvaltioissa lainmukaisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden tuontia, ja erityisesti "velvoitteella kiinnittää myytävään tuotteeseen asianmukainen merkintä tuotteen luonteesta".

17 Seuraavaksi on aiheellista huomauttaa, että Italian lainsäädännössä olisi voitu vaatia elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevan neuvoston direktiivin (EYVL L 33, 8.2.1979, s. 1) mukaista ainesosien luettelointia ja ettei mikään olisi myöskään estänyt varaamasta nimitystä "karkeista durumvehnäjauhoista valmistettuja makaronivalmisteita" yksinomaan durumvehnästä valmistetuille makaronivalmisteille.

18 Koska makaronivalmisteet ovat tuotteita, joita voidaan tarjota ravintoloissa, on aiheellista lisätä, että on myös mahdollista säätää menettelystä, jolla kuluttajalle annetaan tieto siitä, millaisia makaronivalmisteita hänelle tarjotaan.

19 Vastaväitteenä on esitetty, ettei myytävään tuotteeseen tehty asianmukainen merkintä tuotteen luonteesta riitä tekemään italialaisia kuluttajia riittävän tietoisiksi siitä, millaisia makaronivalmisteita nämä ostavat, koska italialaiset kuluttajat mieltävät "makaronivalmisteet" yksinomaan durumvehnästä valmistetuksi tuotteeksi.

20 Kyseinen vastaväite on hylättävä. Kuten makaronivalmisteista annetun lain 33 ja 50 pykälästä ilmenee, ilmaisua "makaronivalmisteet" käytetään jopa kyseisessä Italian laissa tarkoittamaan myös tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettuja tuotteita, nimittäin tuoreita sekä vientiin tarkoitettuja makaronivalmisteita. Toisaalta kyseisen lain 29 pykälässä määritellään, mitä "karkeista durumvehnäjauhoista valmistetuilla makaronivalmisteilla" tarkoitetaan. Näin ollen ilmaisua "valmistettu karkeista durumvehnäjauhoista" käytetään jopa Italian lainsäädännössä tarkoittamaan tiettyä erityistä makaronivalmistetyyppiä, mikä jo osoittaa, että ilmaisu "makaronivalmisteet" on sinänsä yleisluonteinen eikä sen merkitys suinkaan ole se, että kyseisten makaronivalmisteiden tuotannossa olisi käytetty yksinomaan durumvehnää.

21 Toisaalta on väitetty, ettei hyvän kauppatavan noudattamista voida varmistaa tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden osalta niiden ainesosien luetteloinnilla. Tämän väitteen mukaan nykyisillä tutkimusmenetelmillä ei ole mahdollista tarkistaa luettelossa esitettyjen tietojen todenperäisyyttä ja näin ollen makaronivalmisteiden tuottajat voivat ilmoittaa makaronivalmisteiden sisältävän suhteellisesti enemmän durumvehnää kuin sitä niissä tosiasiallisesti on. Ottaen huomioon durumvehnän ja tavallisen vehnän välisen hintaeron tuottajat voivat tällä tavoin periä kuluttajilta korkeamman hinnan kuin käytetyn durumvehnän määrään nähden on perusteltua. Näin ollen tällaiset petokset voidaan estää ainoastaan kieltämällä tavallisesta vehnästä valmistettujen makaronivalmisteiden myyminen.

22 Tämäkin väite on hylättävä. On aiheellista ainoastaan korostaa, että Italian hallituksella on joka tapauksessa käytettävissään vähemmän rajoittava keino hyvän kauppatavan noudattamisen varmistamiseksi. Varaamalla nimitys "karkeista durumvehnäjauhoista valmistettu makaronivalmiste" yksinomaan

durumvehnästä valmistetuille makaronivalmisteille italialaisille kuluttajille annettaisiin mahdollisuus ilmaista mieltymyksensä heille tuttuun tuotteeseen ja samalla varmuus siitä, että hintaero on tosiasiassa perusteltu laatueron vuoksi.

23 Kolmanneksi on väitetty, että koska makaronivalmisteista annetulla lailla varmistetaan myyntimahdollisuus viljelijöille, kyseinen laki täydentää viljaalalla sovellettavaa yhteistä maatalouspolitiikkaa, jonka tarkoituksena on ensiksikin taata durumvehnän viljelijöiden tulot vahvistamalla durumvehnän interventiohinta selvästi korkeammaksi kuin tavalliselle vehnälle vahvistettu interventiohinta ja toisaalta kannustaa näitä viljelemään durumvehnää myöntämällä näille välittömiä tuotantotukia. Tämän väitteen mukaan makaronivalmisteista annetun lain kumoaminen johtaisi siihen, että tuottajat Italiassa käyttäisivät Italian markkinoille tarkoitettuihin makaronivalmisteisiin tavallista vehnää. Tällä tavoin durumvehnän myyntimahdollisuudet asteittain häviäisivät, mistä taas aiheutuisi ylijäämiä, joiden seurauksena tarvittaisiin lisää yhteisön talousarviosta rahoitettavia interventio-ostoja.

24 Edelleen Italian hallitus väittää, että ilman taattua myyntimahdollisuutta durumvehnää lakattaisiin viljelemästä Mezzogiornon alueella, jossa viljelyä nykyisin harjoitetaan. Viljelyn lakkaaminen merkitsisi maan heitteille jättöä, koska mahdollisuuksia tuotantosuunnan muuttamiseen ei kyseisellä alueella juuri ole, ja tästä puolestaan aiheutuisi alueelta pois suuntautuvaa muuttoliikettä, josta olisi vakavaa vahinkoa yhteiskunnalle ja ympäristölle.

25 Ensiksi on syytä tähdentää, että kiistan kohteena on makaronivalmisteista annetun lain ulottaminen koskemaan maahan tuotuja tuotteita ja ettei yhteisön oikeudessa edellytetä lain kumoamista siltä osin kuin se koskee Italian alueelle sijoittautuneita makaronivalmisteiden tuottajia.

26 Seuraavaksi on syytä palauttaa mieliin se jo yhteisöjen tuomioistuimen 23.2.1988 antamaan tuomioon (asia 216/84, komissio v. Ranskan tasavalta, Kok. 1988, s. 793) sisältynyt toteamus, että kun yhteisössä on toteutettu tietyn alan yhteinen markkinajärjestely, jäsenvaltioiden on heti pidättäydyttävä kaikista yksipuolisista toimenpiteistä, vaikka nämä olisivat luonteeltaan yhteisön yhteistä politiikkaa tukevia. On yhteisön eikä jäsenvaltion asiana pyrkiä löytämään edellä esitettyihin vaikeuksiin yhteisen maatalouspolitiikan mukainen ratkaisu.

27 Edelleen on aiheellista huomauttaa, että vientimarkkinoiden kehitys osoittaa laatukilpailun toimivan durumvehnän eduksi. Niinpä yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista tilastotiedoista ilmenee, että yksinomaan durumvehnästä valmistettujen makaronivalmisteiden markkinaosuus muissa jäsenvaltioissa, joissa ne jo nykyisin joutuvat kilpailemaan tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden kanssa, kasvaa jatkuvasti. Näin ollen on todettava, ettei Italian hallituksen ilmaisemaa pelkoa durumvehnän viljelyn lakkaamisesta voida pitää perusteltuna.

28 Kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että se, että tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myyntikielto ulotetaan koskemaan maahan tuotuja tuotteita, kuten makaronivalmisteista annetussa Italian laissa, on ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Ranskan ja Alankomaiden hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretura di Bolzanon 31.10.1985 tekemällään päätöksellä sille esittämät kysymykset seuraavasti:

Se, että tavallisesta vehnästä tai tavallisen vehnän ja durumvehnän sekoituksesta valmistettujen makaronivalmisteiden myyntikielto ulotetaan koskemaan maahan tuotuja tuotteita, kuten makaronivalmisteista annetussa Italian laissa, on ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan kanssa.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä heinäkuuta 1988.

J.-G. Giraud
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti