DOMSTOLENS DOM
av den 14 juli 1988*

I mål 407/85

har pretura di Bolzano (Italien) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

3 Glocken GmbH och Gertraud Kritzinger

och

USL Centro-Sud och Provincia autonoma di Bolzano.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 30 och 36 i EEG-fördraget för att den nationella domstolen skall kunna avgöra om vissa bestämmelser i den italienska lagen nr 580 av den 4 juli 1967 (Gazzetta ufficiale nr 189, 29.7.1967) om regler för tillverkning och saluföring av pastaprodukter är förenliga med dessa artiklar.

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden G. Bosco, tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena O. Due, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T.F. O'Higgins och F. Schockweiler,

generaladvokat: G.F. Mancini,
justitiesekreterare: B. Pastor, byrådirektör,

som beaktat yttrandena från

— 3 Glocken GmbH genom advokaten B. Rapp Jung, Bryssel,

— Gertraud Kritzinger, genom advokaten R. Riz, Bolzano,

* Rättegångsspråk: italienska.

— Provincia autonoma di Bolzano, genom advokaten G. Drioli, Bolzano,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom E. De March och E. White, rättstjänsten,

— Italiens regering, genom Luigi Ferrari Bravo, chef för Servizio del contenzioso diplomatico, i egenskap av ombud, biträdd av I. Braguglia, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg hos den italienska ambassaden,

— Franrikes regering, genom dess ombud G. Guillaume, biträdd av B. Botte,

— Nederländernas regering, genom dess ombud A. Fierstra,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 12 november 1987,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 26 april 1988,

meddelar följande

dom

1 Genom dom av den 31 oktober 1985, som inkom till domstolens kansli den 9 december 1985, har pretura di Bolzano i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 30 och 36 i fördraget för att kunna avgöra om nationella regler som förbjuder försäljning av pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete är förenliga med gemenskapsrätten.

2 Dessa frågor har uppkommit under en tvist mellan å ena sidan Unità sanitaria locale (USL) och å andra sidan en tysk tillverkare, 3 Glocken, och en italiensk detaljhandlare, Kritzinger. Företaget 3 Glocken exporterade pasta till Italien framställd av en blandning av vete och durumvete, som Kritzinger därefter sålde vidare. Efter att ha ålagts böter av USL för överträdelse av artikel 29 i lag nr 580 av den 4 juli 1967 (Gazzetta ufficiale nr 189, 29.7.-1967) om regler för framställning och saluföring av pastaprodukter (nedan kallad "lagen om pastaprodukter"), väckte 3 Glocken och Kritzinger talan vid pretura di Bolzano.

3 Det framgår av artikel 29 i lagen om pastaprodukter att endast durumvete får användas vid industriell framställning av torkad pasta som kan förvaras viss tid innan den konsumeras. Enligt artikel 33 och artikel 50.1 i samma lag är det däremot tillåtet att använda vete såväl vid småskalig framställning av färsk pasta som är avsedd att konsumeras omgående som vid framställning av pasta som är avsedd för export.

4 Enligt artikel 36.1 i lagen om pastaprodukter är det förbjudet att i Italien sälja pasta med andra egenskaper än de som definieras i denna lag, dvs. bland annat torkad pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete. I artikel 50.2 i lagen fastställs att försäljningsförbudet även gäller importerad pasta.

5 Som den italienska regeringen har anfört var det två slags hänsynstaganden som föranledde lagstiftaren att ålägga pastaproducenterna att uteslutande använda durumvete. Man ville dels säkerställa pastans kvalitet, eftersom pasta framställd uteslutande av durumvete tål kokning betydligt bättre, dels främja odlingen av durumvete, eftersom durumveteproducenterna knappast har några andra avsättningsmöjligheter inom gemenskapen än pastamarknaden och inte har någon verklig möjlighet att ställa om till odling av andra grödor i de delar av Mezzogiorno där de är bosatta.

6 Till stöd för sin talan har 3 Glocken och Kritzinger gjort gällande att tillämpningen på importerad pasta av artikel 29 i lagen om pastaprodukter var oförenlig med artikel 30 i fördraget. Under dessa omständigheter förklarade den nationella domstolen målet vilande och hänsköt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande:

"1. Skall förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner i artikel 30 i EEG-fördraget tolkas så, att italienska livsmedelsbestämmelser som förbjuder användningen av vetemjöl vid framställningen av pasta inte får tillämpas på importerade pastaprodukter om dessa lagligen har framställts och saluförts i en annan av gemenskapernas medlemsstater?

2. Skall förbudet mot godtycklig diskriminering och förtäckta begränsningar av handeln mellan medlemsstaterna i artikel 36 sista meningen i EEG-fördraget tolkas så, att det innebär att ovannämnda nationella bestämmelser inte får tillämpas?"

7 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

8 Den nationella domstolens frågor går huvudsakligen ut på om det är förenligt med artiklarna 30 och 36 i fördraget att förbudet i lagen om pastaprodukter mot försäljning av pasta framställd av vete eller en blandning av vete och durumvete utvidgas till att gälla även importerade produkter.

a) Frågan om huruvida det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor

9 Det skall erinras om att förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner i artikel 30 i fördraget, enligt domstolens fasta rättspraxis (i första hand dom av den 11 juli 1974 i målet 8/74 Procureur du Roi mot Dassonville, Rec. 1974, s. 837), omfattar "alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen".

10 Det framgår dessutom av domstolens fasta rättspraxis (i första hand dom av den 20 februari 1979 i målet 120/78 Rewe-Zentral-AG, Rec. 1989, s. 649), att hinder för den fria rörligheten för varor som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar om produkters sammansättning, i avsaknad av gemensamma regler måste godtas när dessa bestämmelser tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade produkter och kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, t.ex. i fråga om konsumentskydd och gott handelsskick. Domstolen har emellertid slagit fast att sådana bestämmelser måste stå i proportion till de mål som eftersträvas och att en medlemsstat som har andra mindre ingripande medel att tillgå är skyldig att tillämpa dessa.

11 Det skall konstateras att ett förbud mot försäljning av pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete utgör ett hinder för importen av sådan pasta som lagligen har framställts i andra medlemsstater av vete eller av en blandning av vete och durumvete. Det återstår därför att kontrollera om detta hinder kan vara berättigat av skäl som rör skyddet för folkhälsan enligt artikel 36 i fördraget eller av tvingande hänsyn av det slag som nämns i det föregående.

b) Frågan om huruvida hindret är berättigat av skäl som rör skyddet av folkhälsan

12 Den italienska regeringen har fäst domstolens uppmärksamhet på problemet med kemiska tillsatser och färgämnen som ofta används för att ge pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete samma organoleptiska egenskaper som naturligt förekommer hos pasta framställd uteslutande av durumvete, t.ex. den guldgula färgen. Enligt regeringen kan intag av större mängder av dessa kemiska tillsatser och färgämnen inverka menligt på människors hälsa.

13 Som svar på en fråga som ställts av domstolen har emellertid den italienska regeringen medgivit att den inte förfogar över uppgifter som kan bekräfta att pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete med nödvändighet innehåller kemiska tillsatser eller färgämnen.

14 Ett allmänt förbud mot saluföring av importerad pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete strider under alla omständigheter mot proportionalitetsprincipen och är inte berättigat av skäl som rör skyddet för folkhälsan enligt artikel 36 i fördraget.

c) Frågan om huruvida hindret är berättigat av vissa tvingande hänsyn

15 Det har hävdats att ett förbud mot försäljning av pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete är nödvändigt för att skydda konsumenterna, för att säkerställa ett gott handelsskick och slutligen för att den gemensamma organisationen av marknaderna inom spannmålssektorn skall ha full verkan.

16 Det första argumentet, dvs. att lagen om pastaprodukter är avsedd att skydda konsumenterna eftersom dess mål är att garantera hög kvalitet hos pasta, som är en italiensk produkt med mycket gamla traditioner, kan inte godtas. Det är visserligen befogat att vilja ge konsumenter som tillskriver en produkt framställd av bestämda råvaror särskilda egenskaper möjlighet att göra sitt val med hänsyn till detta. Som domstolen emellertid redan har betonat (i dom av den 9 december 1981 i målet 193/80 kommissionen mot Italien, Rec. 1981, s. 3019 och dom av den 12 mars 1987 i målet 178/84 kommis-

sionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, Rec. 1987, s. 1227) kan en sådan möjlighet emellertid erbjudas med andra medel som inte hindrar importen av produkter lagligen framställda och saluförda i andra medlemsstater, t.ex. "genom krav på lämplig märkning som anger den utbjudna varans art".

17 Det skall vidare påpekas att den italienska lagstiftaren inte bara har möjlighet att föreskriva att ingredienserna skall anges i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv om medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (EGT nr L 33, 8.2.1979, s. 1, fransk version; svensk specialutgåva, del 15, volym 02), utan att det dessutom inte finns något som hindrar att benämningen "pasta framställd av durumvetemjöl" förbehålls pasta som framställs uteslutande av durumvete.

18 Eftersom pasta är en produkt som också kan serveras på restauranger skall det tilläggas att det är möjligt att upprätta ett system för att informera konsumenterna om vilket slags pasta som erbjuds dem.

19 Det har invänts att det inte skulle räcka att genom lämplig märkning ange vilket slags produkt som säljs för att göra de italienska konsumenterna tillräckligt uppmärksamma på vilken pasta de köper, eftersom termen "pasta" enligt deras uppfattning avser en produkt framställd uteslutande av durumvete.

20 Denna invändning måste tillbakavisas. För det första använder den italienska lagstiftaren själv termen "pasta" som beteckning för produkter framställda av vete eller av en blandning av vete och durumvete, dvs. färsk pasta och pasta avsedd för export, vilket framgår av artiklarna 33 och 50 i lagen om pastaprodukter. För det andra fastställs i artikel 29 vad som avses med "pasta framställd av durumvetemjöl". Den italienska lagstiftaren använder alltså själv uttrycket "durumvetemjöl" för att beskriva en typ av pasta, vilket visar att själva ordet "pasta" är en generisk benämning och på intet sätt förutsätter att endast durumvete använts vid framställningen.

21 För det andra har det hävdats, när det gäller pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete, att en förteckning över ingredienserna inte skulle säkerställa ett gott handelsskick. Med nuvarande analysteknik skulle det inte vara möjligt att kontrollera att angivelserna är exakta, vilket betyder att pastaproducenter skulle kunna uppge en högre innehåll av durumvete än det verkliga. Med hänsyn till prisskillnaden mellan durumvete och vete, skulle producenterna därigenom kunna ta ut ett högre pris av konsumenterna än vad som kan vara motiverat med hänsyn till det faktiska in-

nehållet av durumvete. Bara ett förbud mot försäljning av pasta framställd av vete skulle under dessa omständigheter kunna förhindra sådana oriktiga uppgifter.

22 Även detta argument måste tillbakavisas. Det är tillräckligt att påpeka att den italienska regeringen i varje fall förfogar över mindre ingripande medel för att säkerställa ett gott handelsskick. Genom att benämningen "pasta framställd av durumvetemjöl" förbehålls pasta som framställs uteslutande av durumvete kan regeringen ge de italienska konsumenterna möjlighet att välja den produkt som de är vana vid i förvissningen om att prisskillnaden verkligen är berättigad med hänsyn till skillnaden i kvalitet.

23 Det har för det tredje hävdats att lagen om pastaprodukter genom att säkerställa att jordbrukarna kan avsätta sin produktion kompletterar den gemensamma jordbrukspolitiken för spannmålssektorn, eftersom denna dels har till syfte att ge durumveteodlarna en garanterad inkomst därigenom att interventionspriset för durumvete fastställs på en betydlig högre nivå än interventionspriset för vete, dels att uppmuntra dem att odla durumvete med hjälp av direkt produktionsstöd. Ett upphävande av lagen om pastaprodukter skulle leda till att italienska producenter skulle använda vete vid framställningen av pasta avsedd för den italienska marknaden. Därmed skulle avsättningsmöjligheterna för durumvete gradvis försvinna, vilket skulle ge upphov till produktionsöverskott och innebära ytterligare interventionsköp som skulle belasta gemenskapens budget.

24 Den italienska regeringen har dessutom gjort gällande att odlingen av durumvete skulle upphöra i regionerna i Mezzogiorno där det odlas idag om det inte fanns säkra avsättningsmöjligheter. Jordbrukarna skulle därmed upphöra att odla jorden, eftersom möjligheterna att ställa om till annan odling är så gott som obefintliga, vilket skulle leda till en avfolkning av områdena med allvarliga sociala och miljömässiga följder.

25 Det skall först understrykas att tvisten gäller utvidgningen av lagen om pastaprodukter till att gälla även importerade produkter och att gemenskapsrätten inte kräver att lagstiftaren upphäver lagen med avseende på pastaproducenter som är etablerade inom italienskt territorium.

26 Det skall vidare erinras om att medlemsstaterna, såsom framgår av domstolens dom av den 23 februari 1988 i målet 216/84 kommissionen mot Frankrike (Rec. 1988, s. 793), är skyldiga att, från det att gemenskapen har upprättat en gemensam organisation av marknaden inom en bestämd sektor,

avhålla sig från att vidta ensidiga åtgärder, även åtgärder som är ägnade att stödja gemenskapens politik. Det ankommer på gemenskapen, och inte på en medlemsstat, att inom den gemensamma jordbrukspolitikens ram finna en lösning på det problem som beskrivs i det föregående.

27 Det skall slutligen påpekas att utvecklingen på exportmarknaderna visar att kvalitetsbaserad konkurrens är till fördel för durumvete. Det framgår av statistiska uppgifter som har förelagts domstolen att marknadsandelen för pasta framställd uteslutande av durumvete har växt stadigt i andra medlemsstater, där de redan konkurrerar med pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete. Under dessa omständigheter står det klart att den italienska regeringens farhågor att odlingen av durumvete skall upphöra är obefogade.

28 Svaret på den nationella domstolens frågor blir därför följande. Det är oförenligt med artiklarna 30 och 36 i fördraget att ett förbud i en nationell lagstiftning om pastaprodukter mot försäljning av pasta framställd av vete eller av en blandning av vete och durumvete utvidgas till att gälla även importerade produkter.

Rättegångskostnader

29 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen, den franska regeringen, den nederländska regeringen samt kommissionen, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 31 oktober 1985 förts vidare av pretura di Bolzano – följande dom:

Det är oförenligt med artiklarna 30 och 36 i fördraget att ett förbud i en nationell lagstiftning om pastaprodukter mot försäljning av pasta framställd av

vete eller av en blandning av vete och durumvete utvidgas till att gälla även importerade produkter.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande