

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА

14 юли 1988 година\*

„Свободно движение на стоки – Макаронени изделия – Задължение за използване само на твърда пшеница”

По дело 407/85

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 177 от Договора за ЕИО, от Pretore di Bolzano (Италия) по спора, висящ пред този съд между

**3 Glocken GmbH и Gertraud Kritzinger**

и

**USL Centro-Sud и Provincia autonoma di Bolzano**

относно тълкуването на членове 30 и 36 от Договора за ЕИО с цел да се произнесе по съвместимостта с тези членове на някои разпоредби на италианския Закон № 580 от 4 юли 1967 г. (Gazzetta Ufficiale № 189 от 29 юли 1967 г.), за регламентиране на производството и търговията с макаронени изделия,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. Bosco, председател на състав, изпълняващ длъжността председател, г-н O. Due, г-н J. C. Moitinho de Almeida и г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председатели на състави, г-н T. Коорманс, г-н U. Everling, г-н K. Bahlmann, г-н С. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н T. F. O’Higgins и г-н F. Schockweiler, съдии,

генерален адвокат: г-н G. F. Mancini,

съдебен секретар: г-жа B. Pastor, администратор,

като взе предвид становищата, представени:

- за 3 Glocken GmbH от адв. B. Rapp Jung, от Брюкселската адвокатура,

- за г-жа Kritzinger от адв. R. Riz, от адвокатурата в Bolzano

- за Provincia autonoma di Bolzano от адв. G. Drioli, от адвокатурата в Bolzano,

- за Комисията на Европейските общности от г-н E. De March и г-н E. White, членове на нейната правна служба,

- за италианското правителство от г-н Luigi Ferrari Bravo, началник на Servizio del Contenzioso Diplomatico, в качеството на представител, подпомаган от г-н I. Braguglia, Avvocato dello Stato, със съдебен адрес в италианското посолство в Люксембург,

---

\* Език на производството: италиански.

- за френското правителство от неговия представител г-н G. Guillaume, подпомаган от г-н B. Botte,

- за нидерландското правителство от неговия агент, г-н A. Fierstra,

предвид доклада за съдебното заседание, допълнено вследствие устната фаза на производството от 12 ноември 1987 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 април 1988 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. С Определение от 31 октомври 1985 г., постъпило в секретариата на Съда на 9 декември 1985 г., Pretore di Bolzano е поставил, по силата на член 177 от Договора за ЕИО, два преюдициални въпроса относно тълкуването на членове 30 и 36 от Договора за ЕИО с цел да се оцени съвместимостта с правото на Общността на национална наредба, забраняваща продажбата на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница.

2. Въпросите са били повдигнати в рамките на спора между, от една страна, Unità Sanitaria Locale, и от друга страна, германски производител 3 Glocken и италиански търговец на дребно Gertraud Kritzinger. 3 Glocken е изнесъл в Италия макарони, произведени от смес на мека и твърда пшеница, които г-жа Kritzinger е препродавала. USL е наложил на 3 Glocken и на г-жа Kritzinger административна глоба за нарушение на член 29 от Закон № 580 от 4 юли 1967 г. (Gazzetta Ufficiale № 189 от 29 юли 1967 г.), който регламентира производството и търговията с макаронени изделия (наричан по-нататък „Законът за макаронените изделия“), вследствие на което те са предявили иск пред Pretore di Bolzano.

3. Член 29 от Закона за макаронените изделия предвижда, че само твърда пшеница може да се използва за промишлено производство на сухи макаронени изделия, които могат да бъдат съхранявани известно време преди да бъдат консумирани. От друга страна, член 33 и член 50, алинея 1 от същия закон позволяват използването на мека пшеница, както при дребно производство на пресни макаронени изделия, предназначени за незабавна консумация, така и производство на макаронени изделия, предназначени за износ.

4. Член 36, алинея 1 от Закона за макаронените изделия забранява продажбата в Италия на макаронени изделия с характеристики, различаващи се от тези, предвидени в закона, по-специално, на сухи макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница. Член 50, алинея 2 от Закона предвижда, че забраната за продажба се отнася също така и за вносните макаронени изделия.

5. Според обясненията на италианското правителство, законодателят основно се е водил от две съображения при задължаването на производителите на макаронени изделия да използват твърда пшеница. От една страна, законодателят е искал да

гарантира качеството на макаронените изделия, тъй като макаронените изделия, произведени само от твърда пшеница, понасят много по-добре процеса на варене. От друга страна, той е искал да насърчи развитието на отглеждането на твърда пшеница, тъй като производителите на твърда пшеница почти нямат друга пазарна ниша в Общността освен пазара на макаронени изделия и не разполагат с реална възможност да преминат към отглеждане на други култури в районите на Mezzogiorno, в които те са установени.

6. В подкрепа на своите искове пред съда, 3 Glocken и г-жа Kritzinger са заявили, че прилагането на член 29 от Закона за макаронените изделия към вносните макаронени изделия е несъвместимо с член 30 от Договора за ЕИО. При тези обстоятелства Pretore di Bolzano е решил да спре производството и да постави на Съда на ЕО следните два преюдициални въпроса:

„1) Дали забраната на мерки с ефект, равностоен на количествени ограничения върху вноса, посочена в член 30 от Договора за ЕИО, следва да се тълкува в смисъл, че по отношение на вноса на макаронени изделия забранява прилагането на италианските разпоредби относно хранителните продукти, които забраняват използването на брашно от мека пшеница, когато тези продукти законно се произвеждат и продават в друга държава-членка на Европейската общност?

2) Дали забраната за произволна дискриминация или за прикрити ограничения на търговията между държавите-членки, съдържаща се във второто изречение от член 36 от Договора за ЕИО следва да се тълкува в смисъл, че забранява прилагането на посочените по-горе национални разпоредби?”

7. Прави се позоваване на доклада за съдебното заседание за по-пълното излагане на фактите по делото, хода на производството и на становищата, представени пред Съда, които по-нататък се споменават или коментират, доколкото това е необходимо за мотивите на Съда.

8. Въпросите, повдигнати от националния съд се отнасят по същество до съвместимостта с членове 30 и 36 от Договора за ЕИО на разпространето върху вносни продукти на забрана, като тази, която се съдържа в Закона за макаронените изделия, за продажбата на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека и твърда пшеница.

#### **а) Относно съществуването на препятствие пред свободното движение на стоки**

9. Уместно е да се припомни постоянната практика на Съда (вж. първо Решение от 11 юли 1974 г. по дело Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Recueil, стр. 837), според което забраната по член 30 от Договора относно мерките с ефект равностоен на количествени ограничения върху вноса включва „всички търговски правила, въведени в действие от държавите-членки, които са в състояние да възпрепятстват, пряко или непряко, действително или потенциално, вътрешната търговия в Общността”.

10. Освен това, от постоянната практика на Съда (вж. първо Решение от 20 февруари 1979 г. по дело Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78, Recueil, стр. 649), че при отсъствие на обща регламентация препятствията пред свободно движение в Общността в резултат на различия между националните закони, отнасящи се до

състава на продуктите, трябва да бъдат приети, доколкото тези национални закони, прилагани се без разграничение между местните и вносните стоки, са необходими за задоволяване на задължителни изисквания, като например защита на потребителя или лоялна търговия. Независимо от това, Съдът на ЕО по-нататък е заявил, че такива закони трябва да бъдат пропорционални на следваните цели, и че ако държавата-членка е в състояние да използва по-малко ограничителни начини за постигане на същите цели, тя е длъжна да ги използва.

11. Следва да бъде отбелязано, че забраната за продажба на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека пшеница или твърда пшеница, представлява препятствие пред вноса на макаронени изделия, законно произведени в друга държава-членка от смес от мека и твърда пшеница. Следователно остава да бъде установено, дали това препятствие може да бъде обосновано със съображения за защита на общественото здраве по смисъла на член 36 от Договора или по силата на задължителни изисквания като тези, посочени по-горе.

**б) Относно възможността за обосноваване на въпросното препятствие със съображения за защита на общественото здраве**

12. Италианското правителство е обърнало вниманието на Съда на ЕО на проблема за използването на химични добавки и оцветители, които според неговите твърдения се използват често, за да придадат на макаронените изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница, органолептичните характеристики и, по-специално, на кехлибарения цвят, който обикновено се появява при макаронените изделия, произведени изцяло от твърда пшеница. То твърди, че поглъщането на големи количества на такива химически добавки и оцветители може да има вредно въздействие върху човешкото здраве.

13. В отговор на въпрос, поставен от Съда на ЕО, обаче италианското правителство признава, че не разполага с доказателства в подкрепа на твърдението, че макаронените изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница, задължително съдържат химически добавки или оцветители.

14. По такъв начин обща забрана за търгуването с вносни макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница, във всеки случай противоречи на принципа на пропорционалността и не може да бъде обоснован със защита на общественото здраве по смисъла на член 36 от Договора.

**в) Относно възможността за обосноваване на въпросното препятствие със съображения за някои задължителни изисквания**

15. Беше заявено, че забраната за продажба на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес на мека и твърда пшеница, е необходима за защита на потребителя, за осигуряване на лоялна търговия и на последно място да осигури пълното действие на общата организация на пазара в сектора на житните култури.

16. Аргументът, издигнат на първо място, а именно, че Законът за макаронените изделия цели защита на потребителите като се опитва да осигури по-високо качество на макаронените изделия, които са италиански продукт с дълга традиция, не може да бъде приет. Разбира се, законно е да се цели осигуряването на възможността

потребители, които придават специфични качества на макаронените изделия, произведени изцяло от твърда пшеница, да могат да направят своя избор в светлината на това съображение. Независимо от това, както Съдът вече е подчертал (Решения от 9 декември 1981 г. по дело Комисия/Италия, 193/80, Recueil, стр. 3019, и от 12 март 1987 г. по дело Комисия/Федерална република Германия, 178/84, Recueil, стр. 1227), подобна възможност може да бъде осигурена чрез средства, които не забраняват вноса на стоки, които законно се произвеждат и търгуват в другите държави-членки, и по-специално, „чрез задължително поставяне на подходящи етикети, отнасящи се за естеството на продавания продукт”.

17. В допълнение към това следва да бъде отбелязано, че италианският законодател не само може да изиска изброяване на съставките в съответствие с разпоредбите на Директивата на Съвета относно етикетирането и представянето на хранителните продукти (ОВ L 33, 8.2.1979 г., стр. 1), но също така и е напълно свободен да запази описанието „макаронени изделия, произведени от брашно от твърда пшеница” за макаронени изделия, произведени изцяло от твърда пшеница.

18. С оглед на факта, че макаронените изделия са продукти, които могат да бъдат сервирани в ресторанти, следва да се добави, че е възможно да се изгради система за информиране на потребителя за естеството на макаронените изделия, които му се предлагат.

19. Беше повдигнато възражение, че подходящи етикети относно естеството на продавания продукт не биха били достатъчни да запознаят италианските потребители достатъчно внимателни за естеството на макаронените изделия, които те купуват, тъй като „макаронени изделия” за тях означава продукти, произведени изключително от твърда пшеница.

20. Това възражение следва да бъде отхвърлено. От една страна, както е ясно от членове 33 и 50 от Закона за макаронените изделия, италианският законодател използва термина „макаронени изделия” по отношение на продукти, произведени от мека пшеница или от смес от мека и твърда пшеница, а именно – към пресни макаронени изделия и към макаронени изделия, предназначени за износ. От друга страна, член 29 определя както трябва да се разбира под „макаронени изделия от брашно от твърда пшеница”. По такъв начин самият италиански законодател използва термина „брашно от твърда пшеница” за определяне на вид макаронени изделия, което доказва, че думата „макаронени изделия” е родово понятие и по никакъв начин не показва, че за производството им се използва единствено твърда пшеница.

21. На второ място, беше заявено твърдението по отношение на макаронените изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека и твърда пшеница, че списъкът на съставките не би осигурил лоялна търговия. Беше заявено, че при сегашното състояние на аналитичните методи, не е възможно да се провери точността на посочената информация, в резултат на което производителите на макаронени изделия биха могли да посочат по-високо съдържание на твърда пшеница от действително съдържашото се в макаронените изделия. С оглед на разликата в цената между твърдата пшеница и меката пшеница, производителите биха могли да наложат на потребителите по-висока цена, отколкото би било оправдано с действително използваното съотношение твърда пшеница. Поради това единствено забрана за продажба на макаронени изделия, произведени от мека пшеница би могла да предотврати такова лъжливо представяне.

22. Този аргумент също така следва да бъде отхвърлен. Достатъчно е да се посочи, че при всички положения италианското правителство разполага с по-малко ограничителни начини за осигуряване на лоялна търговия; като ограничи описанието „макаронени изделия, произведени от твърда пшеница” само до макаронените изделия, произведени изцяло от твърда пшеница, то би позволило на италианските потребители да изразят своите предпочитания към продукта, към който те са свикнали и ще гарантира, че разликата в цената действително е обоснована с разлика в качеството.

23. На трето място, беше заявено, че чрез гарантиране на пазарна ниша за производителите, Законът за макаронените изделия допълва Общата селскостопанска политика в сектора на житните култури, чиято цел, от една страна, е да се осигури гарантиран доход на производителите на твърда пшеница чрез определяне на интервенционна цена за твърдата пшеница на ниво, значително по-високо от това на меката пшеница, и от друга страна да ги насърчава чрез предоставяне на пряка помощ за производство за отглеждане на твърда пшеница. Отмяната на Закона за макаронените изделия би довела до използването на мека пшеница за макаронени изделия, предназначени за италианския пазар. По такъв начин твърдата пшеница би била постепенно лишена от пазарните ниши, което би довело до излишъци, пораждащи необходимост от допълнителни интервенционни покупки, финансирани от бюджета на Общността.

24. Италианското правителство освен това твърди, че без гарантирана пазарна ниша отглеждането на твърда пшеница би изчезнало от регионите на Mezzogiorno, където то се практикува. Това изчезване би довело до изоставяне на земята, тъй като на практика не съществуват възможности за преминаване към отглеждане на други типове култури и би довело до емиграция, придружена с остри социални и екологични последици.

25. На първо място, следва да се подчертае, че в случая става дума за разпростирането на Закона за макаронените изделия върху вносните продукти, и че правото на Общността не задължава законодателят да отмени закона по отношение на производителите, установени на италианска територия.

26. Следва по-нататък да се посочи, че както Съдът на ЕО е постановил в своето Решение от 23 февруари 1988 г. (по дело Комисия/Френска република, 216/84 Recueil, стр. 793), от момента, в който Общността е установила обща организация на пазара в даден сектор, държавите-членки трябва да се въздържат от предприемане на каквато и да е едностранна мярка, дори ако може да се очаква, че тази мярка вероятно би подкрепила общата политика на Общността. Общността, а не държавата-членка, е компетентна да търси решение на описания проблем в контекста на Общата селскостопанска политика.

27. На последно място, следва да бъде отбелязано, че тенденциите в пазарите на износ, основани на качеството, функционират в полза на твърдата пшеница. Представената на Съда на ЕО статистика показва увеличение на пазарния дял, държан от производители на макаронени изделия, направени изцяло от твърда пшеница в другите държави-членки, в които те вече срещат конкуренцията на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека пшеница и твърда. При тези обстоятелства е очевидно, че страховете, изразени от италианското правителство за изчезване на житната културата на твърдата пшеница, са неоснователни.

28. Следователно отговорът, който следва да бъде даден на въпроса на националния съд, е, че разпространето върху вносни стоки на забрана за продажба на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека и твърда пшеница, като тази, съдържаща се в италианския Закон за макаронените изделия, е несъвместимо с членове 30 и 36 от Договора.

### **По съдебните разноски**

29. Разноските, направени от италианското, френското и нидерландското правителство и от Комисията, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството висящо пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени му от Pretore di Bolzano, с Определение от 31 октомври 1985 г., реши:

**Разпространето върху вносни стоки на забрана за продажба на макаронени изделия, произведени от мека пшеница или от смес от мека и твърда пшеница, като тази, съдържаща се в италианския Закон за макаронените изделия, е несъвместимо с членове 30 и 36 от Договора.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юли 1988 година.

Подписи