

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. F. MANCINI

van 26 april 1988 \*

Samenvatting

1. De prejudiciële vragen van de pretore te Bolzano en de pretore te Milaan .....	4247
2. Italiaanse deegwaren en Duits bier: een valse vergelijking .....	4248
3. De tegenstrijdigheden, onnauwkeurigheden en leemtes in de opmerkingen van de Commissie .....	4249
4. De Italiaanse „zuiverheidswet” en de daarin voorgeschreven benamingen .....	4251
5. Het effect van de Italiaanse wet op de communautaire deegwarenmarkt. Enige gegevens ...	4253
6. Het communautaire beleid inzake harde tarwe en de gevolgen daarvoor van een eventuele vrijmaking van de handel in deegwaren .....	4255
7. Het akkoord tussen de EEG en de Verenigde Staten betreffende deegwaren van harde tarwe .....	4258
8. Richtlijn 79/112 inzake de etikettering van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker .....	4259
9. Mousserende wijn, bereid volgens de „méthode champenoise” (verordening nr. 3309/85) .	4260
10. Het voorstel voor een richtlijn inzake deegwaren van 7 november 1968 .....	4262
11. De door de pretori te Bolzano en te Milaan onderzochte etiketten .....	4264
12. Conclusies van partijen .....	4244
13. „Deegwaren” en „spaghetti” binnen en buiten Italië .....	4266
14. Bezoek aan een supermarkt in Luxemburg: de problemen die rijzen bij etiketten die enkel beantwoorden aan richtlijn 79/112 .....	4269
15. Onoplosbare problemen voor de nationale wetgevers .....	4271
16. De noodzaak van een communautair optreden inzake de benaming van deegwaren .....	4272
17. De alternatieven voor het Hof .....	4273
18. Conclusie .....	4274

\* Vertaald uit het Italiaans.

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

1. In het kader van een beroep, dat door de Duitse onderneming „3 Glocken GmbH” en mevrouw G. Kritzinger is ingesteld tegen de Provincia autonoma di Bolzano die hun overtreding van een aantal Italiaanse voorschriften inzake de handel in deegwaren had ten laste gelegd, heeft de pretore te Bolzano bij beschikking van 31 oktober 1985 krachtens artikel 177, tweede alinea, EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- a) Dient het in artikel 30 EEG-Verdrag vervatte verbod... aldus te worden uitgelegd, dat de Italiaanse wettelijke bepalingen... 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... rechtmatig zijn geproduceerd en in de handel gebracht ?
- b) Dient het verbod van willekeurige discriminatie en van verkapte beperkingen van de handel tussen Lid-Staten in artikel 36... aldus te worden uitgelegd, dat het de toepassing van bovenbedoelde nationale bepalingen verbiedt ?

De pretore te Milaan, die een oordeel moet uitspreken over een identieke overtreding die aan de heer G. Zoni ten laste is gelegd, heeft op 19 maart 1986 een overeenkomstige vraag gesteld, die hij evenwel anders-

om heeft geformuleerd. Hij wenst namelijk een antwoord op de vraag:

„Moeten de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een bij de wet van een Lid-Staat opgelegde verplichting om bij de vervaardiging van droge deegwaren, bestemd om op het grondgebied van deze Lid-Staat in de handel te worden gebracht, uitsluitend harde tarwe te gebruiken, wettig is, wanneer vaststaat dat deze verplichting:

- a) enkel is opgelegd ter bescherming van de betere kwaliteit van uitsluitend op basis van harde tarwe vervaardigde deegwaren;
- b) niet leidt tot discriminatie ten nadele van uit andere Lid-Staten afkomstige producten met dezelfde kenmerken, en evenmin ten opzichte van fabrikanten van deze producten in de Gemeenschap, aangezien dezelfde beperkingen ook gelden voor nationale ondernemingen;
- c) niet is ingevoerd om de nationale productie te beschermen ten nadele van communautaire producten met dezelfde kenmerken ?”

In de loop van de procedures voor het Hof (zaken 407/85 en 90/86) werden schriftelijke opmerkingen ingediend door: verzoekers in de hoofdgedingen (3 Glocken, Kritzinger en Zoni); de Provincia autonoma di Bolzano, verweerster in het geding voor de pretore te Bolzano; de burgerlijke partijen in het geding voor de pretore te Milaan, dat wil zeggen negen Italiaanse producenten van deegwaren, vier verenigingen van deegwarenbedrijven waaronder een internationale (de „Durum Club”) alsook Fratelli Barilla SpA (hierna: Unipi en anderen), diverse

nationale agrarische bonden; de Franse, de Italiaanse en de Nederlandse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Samen met voornoemde partijen is de Griekse regering ter terechtzitting tussengekomen, terwijl de Provincia autonoma di Bolzano daar niet is verschenen.

2. Vanwege de overeenkomst tussen de vragen van de beide rechters zal ik ze te zamen behandelen. Het lijkt me echter nuttig om aan dit onderzoek een aantal overwegingen te laten voorafgaan, die gezamenlijk ten doel hebben, het u voorgelegde geschil uit de banale sfeer te halen, waarin het door sommige waarnemers is terecht gekomen, en de economische en politieke realiteit te schilderen die uw uitspraak zal beïnvloeden.

Over welke sfeer ik het heb, is vlug gezegd. Door de speling van het lot werden de Italiaanse voorschriften inzake deegwaren op een niet zeer gelukkig moment te Bolzano op hun verenigbaarheid met artikel 30 EEG-Verdrag onderzocht, namelijk op een ogenblik dat de media bol stonden van de protesten waarmee de Duitse brouwers en consumenten reageerden op de „handschoen” die de Commissie het betere nationale bier had durven toewerpen, door voor het Hof de uit de tijd van Martin Luther stammende „Reinheits”-voorschriften aan te vallen. De uitslag van dit duel is u welbekend. In het arrest van 12 maart 1987 (zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227) werd, in overeenstemming met een thans reeds als traditioneel beschouwde rechtspraak, vastgesteld dat de Bondsrepubliek haar verplichtingen krachtens het EEG-Verdrag niet was nagekomen, „door de verhandeling te verbieden van een in een andere Lid-Staat rechtmatig vervaardigd en in het verkeer gebracht bier (dat echter) ... niet voldoet aan (de voor-

schriften van het Biersteuergesetz inzake de bereiding en de benaming van dat produkt)”.

De operatie waarop ik heb gezinspeeld, vloeit voort uit deze omstandigheden. Wat de op het spel staande belangen en de twee denkbeeldige collectiviteiten betreft — zo hebben velen gedacht — is bier voor Duitsland wat spaghetti is voor Italië; zo zelfs, dat men in de protesten waarmee de Italianen de beschikking van de Pretore te Bolzano hebben ontvangen, een echo meende te horen van de Duitse protesten. De pasta-zaak is dus een replica van de bierzaak en, eenmaal vanuit het nationale rechterlijke kader naar Luxemburg overgeheveld, kan zij slechts hetzelfde resultaat opleveren. Nu bestaan er tussen beide zaken ongetwijfeld overeenkomsten. Er zijn echter ook verschillen en mijns inziens zijn de overeenkomsten niet groter dan de verschillen.

Om te beginnen wil ik erop wijzen, dat wij hier te maken hebben met een prejudiciële verwijzing betreffende de uitlegging van een communautaire bepaling, dat wil zeggen — moet dit nog gezegd — met een procedure die vooral van die in zaak 178/84 verschilt op het punt van het feitenonderzoek en het gezag van het gewijsde in de beide gevallen. Maar ook in zaken op grond van artikel 177 moet het Hof *weten wat het beslecht*. De toepassing die de verwijzende rechter aan de door het Hof uitgelegde bepaling geeft, kan namelijk vergaande hervormingen teweegbrengen, en heeft dit dikwijls gedaan, niet enkel in de betrokken nationale regeling maar ook, zoals in casu het geval zou kunnen zijn, in die van andere Lid-Staten en zelfs in de communautaire rechtsorde.

Gewoonlijk verduidelijkt de Commissie voor het Hof de samenhang van de juridische en metajuridische problemen ten aanzien waarvan het Hof de verenigbaarheid van de in geding zijnde nationale bepaling

met het gemeenschapsrecht moet beoordeelen; daarbij kwijt zij zich van een taak die wel omschreven is als die van *amicus curiae*. In het onderhavige geval is zij in die taak echter schromelijk te kort geschoten. In feite ontkende zij enkele weken geleden nog „d'avoir attaqué l'Italie devant la Cour tout en expliquant à la Cour elle-même, dans une affaire préjudicielle”, dat het Italiaanse invoerverbod voor deegwaren van zachte tarwe haars inziens „une restriction incompatible avec l'article 30 CEE” was (*Agence Europe*, 19.3.1988, nr. 4747, blz. 11). Zo is het echter niet gegaan. Het spijt mij te moeten zeggen dat de Commissie, nog afgezien van het feit dat zij niet heeft gezegd waarom zij niet, zoals in de *bierzaak*, de koningsbaan van artikel 169 heeft willen volgen, een slechte *amicus curiae* is gebleken. Bij haar verklaringen passen namelijk drie adjectieven: tegenstrijdig, onnauwkeurig, lacuneus.

3. Laat ik beginnen met de tegenstrijdigheden. In haar interventie in zaak 407/85 verklaart de Commissie, dat „de volledige intrekking van de wetgeving (ter zake) in Italië, Frankrijk en Griekenland tot gevolg zal hebben dat bij de vervaardiging van deegwaren in die landen *harde tarwe stellig wordt vervangen door zachte tarwe*”, waardoor „de uitgaven ten laste van de communautaire begroting zullen stijgen”. Bijgevolg is zij sterk gekant „tegen een volledige intrekking van de desbetreffende wetgeving”; zij wenst dat de betrokken Lid-Staten „een dergelijke radicale maatregel (niet) in overweging (zullen nemen)” (cursivering van mij). In zaak 90/86 daarentegen geeft zij het Hof in overweging te antwoorden als volgt: „artikel 30... laat niet toe dat een Lid-Staat de verplichting... om uitsluitend harde tarwe te gebruiken voor de bereiding van droge deegwaren die bestemd zijn om op het grondgebied van... die staat in de handel te worden gebracht, uitbreidt tot de produkten die in een andere Lid-Staat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht”.

Van tweeën één. Italië, Frankrijk en Griekenland voegen zich, wanneer het Hof

eventueel de onverenigbaarheid mocht vaststellen, maar om aan de wens van de Commissie tegemoet te komen laten zij voor de nationale producenten de verplichting om uitsluitend harde tarwe te gebruiken, in stand. Het is duidelijk dat deze laatsten in dat geval zullen worden gediscrimineerd ten opzichte van de buitenlandse producenten of de producenten-nevenimporteurs van deegwaren van zachte tarwe, waardoor zij weerloos aan de concurrentie van die deegwaren worden blootgesteld. Om een dergelijke onbillijke consequentie te vermijden, ontslaan deze staten echter *alle* producenten van de betrokken verplichting; maar dan zullen we inderdaad zien dat „de zachte tarwe stellig gaandeweg zal worden vervangen door harde tarwe”, zoals de Commissie voorziet of — beter gezegd, bezweert — in de eerste geciteerde opmerking.

Vervolgens de onnauwkeurigheden. In haar opmerkingen in zaak 407/85 verklaart de Commissie, dat tussen juni 1969 en februari 1970 haar voorstel voor een richtlijn betreffende de harmonisatie van de nationale wettelijke bepalingen inzake deegwaren werd verworpen door het Economisch en Sociaal Comité en door het Europees Parlement. De werkelijkheid is anders. Hoewel het Comité een aantal wijzigingen voorstelde en met name suggereerde dat een overgangsregeling zou worden voorzien, heeft het het voorstel goedgekeurd, mede omdat — ik onderstreep dit — „met de thans bekende variëteiten van harde tarwe deegwaren worden verkregen waarvan de technologische kwaliteit en smakeigenschappen als de beste worden erkend”, (advies van 25 juni 1969, PB 1969, C 100, blz. 11, tweede overweging). Het Parlement daarentegen heeft een negatief advies uitgebracht, maar — en hierop komt het aan — met een beoordeling die zich beperkte tot de „huidige vorm” van het voorstel en met het „dringend” verzoek om een betere tekst (resolutie van 2 februari 1970, PB 1970, C 25, blz. 14). De verantwoordelijkheid voor het ontbreken van een richtlijn waar-

mee het hier behandelde probleem zou zijn opgelost, kan dus niet andere instellingen in de schoenen worden geschoven. Bovendien moet, zoals wij hierna zullen zien, worden erkend dat het de Commissie is die de onderneming op een bepaald punt heeft laten schieten (nr. 10).

Er is meer. In een andere passage van dezelfde opmerkingen zegt de Commissie, dat haar diensten „de mogelijkheid (onderzoeken) om een (nieuw) voorstel voor een communautaire regeling in te dienen”, in verband met het feit dat de Gemeenschap sinds de toetreding van Spanje en Portugal in de sector harde tarwe in haar eigen behoeften voorziet. In feite blijkt uit de verslagen van de Commissie over de toestand van de Europese landbouw, dat de Gemeenschap reeds sinds 1980-1981 in haar behoeften van harde tarwe voorziet. Ik voeg hieraan toe dat de graad van zelfvoorziening voor dit produkt in het seizoen 1985-1986 (het laatste waarvoor statistieken beschikbaar zijn) 122% bedroeg, nadat zij in het seizoen 1984-1985 (dus vóór de toetreding van de Iberische staten) de hoogste stand van 133% had bereikt.

Ten slotte kom ik tot de leemtes. De Commissie heeft het Hof geen enkel statistisch gegeven verstrekt, noch over de communautaire produktie en handel, noch over de uitvoer naar derde landen van deegwaren die respectievelijk met harde tarwe, zachte tarwe of een mengsel van beide zijn vervaardigd. Toch zou het nuttig zijn geweest om te weten, of de communautaire produktie van deegwaren van zachte tarwe stijgt of daalt, in welke staten dit produkt wordt vervaardigd en of het daar uitsluitend voor binnenlands verbruik dan wel ook voor de intracommunautaire handel bestemd is. Dat is nog niet alles. De Commissie heeft daarin ook niet vermeld, dat de Raad op 7 augustus 1987 — dat wil zeggen drie maanden voor de terechtzitting — het zogenoemde EEG-VS-akkoord inzake de uitvoer van

communautaire deegwaren naar Amerika heeft goedgekeurd en daarmee een einde heeft gemaakt aan de handelsoorlog die de Verenigde Staten in juni 1985 hadden verklaard door dit produkt aan een embargo te onderwerpen.

Die verzwijging is bijzonder ernstig wanneer men in aanmerking neemt dat dat akkoord juist betrekking had op de *uitsluitend met harde tarwe* vervaardigde deegwaren. Het staat immers vast, dat bij een ongedifferentieerde vrijmaking van de intracommunautaire handel in deegwaren van zachte tarwe, de harde tarwe „stellig zal worden vervangen” door de zachte tarwe, zodat men zich moet afvragen of deze consequentie de nakoming van de internationale verbintenissen in gevaar brengt, die de EEG jens haar belangrijkste handelspartner op zich heeft genomen. Dit moet men zich in het bijzonder afvragen in het kader van een zaak die de Italiaanse zuiverheidswetgeving betreft. Italië neemt namelijk 99,9% (in 1987) van de Amerikaanse vraag naar Europese deegwaren voor zijn rekening — ook dit belangrijk detail kon volgens de Commissie onvermeld blijven.

Een vierde doch niet minder belangrijk verzuim betreft de analyse die de Commissie maakt van het meest recente communautaire beleid inzake harde tarwe. Voor een goed begrip van de draagwijdte ervan moet echter eerst een opmerking van algemene aard worden gemaakt, die ons ook later nog van pas zal komen.

In het rapport 1987 wordt een werkelijk catastrofaal beeld geschetst van de Europese landbouw. Daarin wordt verklaard, dat de uitgaven van het EOGFL, afdeling Garantie, in de loop van de laatste twaalf jaar met 122% zijn gestegen, terwijl de omvang van de landbouwproduktie slechts met 22% is toegenomen. In dezelfde periode is de totale netto toegevoegde waarde van de sector ge-

daald, doordat de producentenprijzen door de steeds grotere overschotten onder druk kwamen te staan. Hierdoor is het positieve effect van de financiële overdrachten en de alsmaar grotere produktiviteit niet evenredig aan de stijging ervan in de tijd. In plaats dat deze ten goede komen aan de landbouwers, wordt immers een steeds groter deel van de voor de landbouw bestemde ontvangsten overgeheveld naar de consumenten, de verwerkende industrie en, in de vorm van restituties, de importerende derde staten. Te zamen hebben die factoren ertoe geleid — zo eindigt de hier aangehaalde passage — dat „de aan de landbouwers toegekende middelen van de Gemeenschap en de Lid-Staten bijna even groot is als het netto inkomen van de sector...” (blz. 15).

De aldus beschreven situatie heeft de Gemeenschap ertoe gebracht de „aanpak van haar landbouwbeleid... (te) herzien”, met een „strikt prijsbeleid” als een van de pijlers. Met betrekking tot de onderhavige materie, aldus de Commissie, werd dit beleid vertaald in enerzijds haar voorstel om voor het seizoen 1986-1987 de interventieprijzen voor harde en zachte tarwe nader tot elkaar te brengen door de eerste met 4% te verlagen en, anderzijds, in het positieve onthaal van dit voorstel door de Raad (verslag 1987, blz. 15-16). Terwijl de prijs voor zachte tarwe onveranderd op rond 180 ecu per ton bleef, werd zo de prijs voor harde tarwe verlaagd tot 299,60 ecu (verordening nr. 1584/86 van 23.5.1986, PB 1986, L 139, blz. 42) en vervolgens uiteindelijk teruggebracht tot 291,59 ecu (verordening nr. 1901/87 van 2.7.1987, PB 1987, L 182, blz. 42).

Maar — en op dit punt zwijgt de Commissie — de Raad deed veel meer dan een betere prijsverhouding tussen de beide graansoorten tot stand brengen. Omdat hij begreep dat die maatregelen voor sommige categorieën producenten of voor bepaalde re-

gio's ernstige en onmiddellijke problemen (meer bepaald een vermindering van het inkomen) zou teweegbrengen, besloot hij die maatregelen aanvaardbaar te maken door een *tegengestelde en nog belangrijker* maatregel. Zoals ieder weet geldt voor harde tarwe een communautaire steunregeling, die momenteel als doelstelling heeft „een redelijke levensstandaard te verzekeren aan de landbouwers in de gebieden... waar deze (teelt) een traditioneel en belangrijk deel vormt van de landbouwproduktie” (verordening nr. 1586/86 van 23.5.1986, PB 1986, L 139, blz. 45). De communautaire wetgever nu heeft de steun met ongeveer 20% verhoogd, en ze van 101,31 ecu per hectare in 1985 (beschikking 85/329 van 28.6.1985, PB 1985, L 169, blz. 94) gebracht op 121,80 ecu in 1987 (verordening nr. 1904/87 van 2.7.1987, PB 1987, L 182, blz. 47).

Wat valt er na dit alles te zeggen? Mijsnziens levert het een eerste conclusie op. De *pastazaak* lijkt veel ingewikkelder dan op basis van oppervlakkige vergelijkingen, grove onnauwkeurigheden en raadselachtig stilzwijgen het geval lijkt te zijn. En dat niet alleen: zij verschilt van iedere andere eerdere zaak betreffende het vrije goederenverkeer, omdat de omstreden nationale wetgeving het fundament is waarop de Gemeenschap al twintig jaar een belangrijk aspect van haar landbouwpolitiek baseert, en een belangrijke rol speelt in het kader van haar externe handelsbeleid. Dergelijke elementen maken de bewuste regeling natuurlijk nog niet in overeenstemming met artikel 30 EEG-Verdrag. Het staat evenwel ook vast dat zij niet onverenigbaar kan worden verklaard, zonder een zorgvuldige beschouwing van alle nationale (zowel in de dubbele betekenis van nationaal en intracommunautair) en internationale gevolgen die dit zou hebben.

4. Na deze algemene opmerkingen is het tijd om de genoemde wettelijke regeling te

onderzoeken, zij het zonder nader in te gaan op de talrijke, ingewikkelde details ervan (die in de rapporten ter terechtzitting uitstekend zijn weergegeven). Om te beginnen wil ik stellen dat wet nr. 580 van 4 juli 1967 niet een loutere „receptiewet” is, zoals zij ter terechtzitting door de Commissie is omschreven, maar een veelomvattende organieke tekst waarin „de bereiding van en de handel in granen, meel, brood en deegwaren” in hun geheel worden geregeld. Op de deegwaren hebben in het bijzonder de voorschriften van titel IV, de artikelen 28 tot 36, betrekking en een aantal overgangsbepalingen: artikel 50, waarin in de eerste alinea het verbod voorkomt waarover de Pretore te Bolzano en die te Milaan prejudiciële vragen hebben gesteld, en artikel 51.

Volgens artikel 28 wordt onder „pasta di semola... di grano duro” (deegwaren van griesmeel van harde tarwe) verstaan: produkten die worden verkregen door „extrusie, walsen en vervolgens drogen van deeg dat uitsluitend wordt vervaardigd uit... griesmeel van harde tarwe en water”. De voedingswaren waarvan de samenstelling en de verplichte benaming op die wijze worden omschreven, zijn de „droge” deegwaren, die ik „standaard” zal noemen. Zij omvatten echter niet het gehele gamma van deegwaren die rechtmatig kunnen worden vervaardigd. Meer in het bijzonder mogen worden geproduceerd: a) speciale deegwaren met verschillende ingrediënten (artikel 30); b) deegwaren waarin ei is verwerkt (artikel 31); c) dieet-deegwaren; d) verse deegwaren (artikel 33).

De eerste twee produkten zijn eveneens droge produkten want in elk geval voor de binnenlandse produktie mogen zij uitsluitend op basis van griesmeel van harde tarwe worden vervaardigd en in de handel worden gebracht onder de benaming „pasta di semola di grano duro”, gevolgd door de lijst van toegevoegde ingrediënten (bij voor-

beeld, spinazie of artisjokken; artikel 30, tweede alinea), en de benaming „pasta all'uovo” (artikel 31, tweede alinea). Voor de bereiding van de andere soorten mag evenwel meel van zachte tarwe worden gebruikt (artikel 33, derde alinea). Voor die enige uitzondering heeft de Italiaanse regering verschillende verklaringen gegeven. De meest deugdelijke is mijns inziens die welke is gebaseerd op het grote aantal plaatsen waar verse deegwaren worden bereid en op de daaruit voortvloeiende moeilijkheid om te controleren of zij zachte tarwe bevatten. Toen wet nr. 580 werd vastgesteld, was de industrie van droge deegwaren en het desbetreffende distributienet namelijk nog beperkt. In de gezinnen, de trattoria's op het platteland en zelfs in de restaurants in de stad waren de deegwaren — die dezelfde dag moesten worden gegeten — voor het grootste deel „eigengemaakt”. Voor die huishoudelijke of ambachtelijke bereidingen werd het op de markt beschikbare meel gebruikt dat, vooral in het noorden, niet altijd van harde tarwe afkomstig was.

„Pasta”, „tipi di pasta”, „paste”: alles woorden, zegt iemand die Italië niet goed kent en het Italiaans niet machtig is, die hetzelfde betekenen. Dat is echter niet waar. Volgens de „Dizionario enciclopedico Treccani” wordt onder „pasta” niet enkel verstaan „het deeg van meel, op de juiste wijze gekneed om het stevig en compact te maken”, maar ook het deeg van „ongegist meel van tarwe of van griesmeel, dat, bewerkt tot verscheidene gedroogde vormen, de verschillende soorten deegwaren vormt”. „Pasta” in het enkelvoud — aldus deze gezaghebbende bron — heeft in het algemeen de waarde van een verzamelnaam, terwijl het meervoud („paste”) in het handelsverkeer bijna uitsluitend wordt gebruikt ter

aanduiding van een geheel van diverse soorten of vormen van deegwaren.

Gewapend met deze toelichtingen, bezie ik thans de tekst van de hierboven aangehaalde bepalingen opnieuw. Dan valt op dat „pasta” in artikel 28 een generieke commerciële benaming is, terwijl de „produkten” die krachtens dezelfde bepaling uitsluitend met „griesmeel van harde tarwe” mogen worden vervaardigd en de „paste” van de artikelen 30 tot 33 benamingen zijn van *soorten* deegwaren, dat wil zeggen van de grondstof of de grondstoffen waarmee zij zijn bereid. De eerste moet op iedere verpakking van dit voedingsmiddel voorkomen en wordt steeds gevolgd door de tweede. Artikel 35 bepaalt immers, dat „op de verpakkingen of de dozen in het Italiaans... in onuitwisbare en goed leesbare tekens... de benaming en de soort van de deegwaren moeten worden vermeld”. Deze benamingen nu moeten de benamingen zijn van de artikelen 28 tot en met 33, zij moeten achter elkaar worden aangebracht en zij mogen niet vergezeld gaan van andere kwalificaties of van afbeeldingen die de koper kunnen misleiden.

Met betrekking tot in het bijzonder de droge deegwaren moet hier dan nog worden vastgesteld, welke technische betekenis woorden hebben die in de wet niet worden vermeld, zoals „spaghetti”, „vermicelli”, „bucatini”, „maccheroni”, „rigatoni”, „fusilli”, „penne”, „linguine”, „orecchiette”, „mallorredus”, enzovoort. Mijns inziens zijn dit enkele van de ontelbare *specifieke* benamingen voor de vormen die de deegwaren kunnen hebben. De wet kent ze niet, juist omdat — althans in Italië (maar niet in andere landen, zoals wij hierna zullen zien) — hun aantal onbeperkt is of slechts kan worden beperkt wanneer de fantasie van de deegwarenfabrikanten opdroogt. Uiteindelijk was het onmogelijk of, gelet op de verwarring die een dergelijke

verplichting bij de consumenten zou hebben gewekt, zelfs gevaarlijk om de producenten te verplichten voor iedere vorm van deegwaren de grondstof aan te duiden waaruit zij zijn vervaardigd. In de ogen van de wetgever was het dan ook beter om de kopers een algemene informatie te verschaffen over de aard van elk produkt, door de producenten te verplichten de enige standaardbenaming te gebruiken die alle vormen van droge deegwaren gemeenschappelijk hebben: die van artikel 28: „deegwaren van griesmeel van harde tarwe”.

Ten slotte nog een paar woorden over de doelstellingen van de wet. De eerste doelstelling is — geen der interveniënten heeft hierover twijfels geuit — de kwaliteit van de deegwaren en zodoende het belang van de consument te waarborgen. Het is immers bekend dat enkel de deegwaren die met harde tarwe zijn bereid, niet kleverig worden bij het koken en kunnen worden opgediend zoals de Italianen ze verkiezen: „al dente” (en dus, zoals André Gide schreef in *Journal*, 22.6.1942, „glissant des deux côtés de la fourchette”). De tweede doelstelling is van sociale aard. De wetgever van 1967 wilde de teelt van harde tarwe stimuleren, die in bepaalde gebieden van de Mezzogiorno de enig mogelijke produktie vormt. Met andere woorden, door de deegwarenp producenten te verplichten om uitsluitend deze graansoort te gebruiken werd beoogd, de teler ervan een vaste afzetmarkt en dus een stabiel inkomen te verzekeren. In dit verband zij opgemerkt dat de harde tarwe niet voor diervoeder kan worden gebruikt en, afgezien van een beperkte produktie van koeskoes, uitsluitend voor de deegwarenin-dustrie bestemd is.

5. Nadat aldus de voornaamste aspecten en de doelstellingen van de Italiaanse regeling zijn verduidelijkt, lijkt het mij nuttig om te onderzoeken welk effect zij heeft gehad op de Europese markt en, meer in het alge-



meen, hoe de laatste jaren de produktie en de intracommunautaire handel van deegwaren van harde tarwe is geëvolueerd. Hiertoe zal ik gebruik maken van de door de Unipi overgelegde documenten en van de ieder jaar door de Istituto centrale di statistica italiano (Istat) gepubliceerde cijfers.

Drie categorieën gegevens lijken mij bijzonder interessant. De eerste heeft alleen betrekking op 1985. In dat jaar: a) bedroeg de communautaire produktie van deegwaren (in het algemeen) 2 316 000 ton, waarvan 71% (1 650 000 ton) in Italië werd geproduceerd; b) werd in de Lid-Staten die geen „zuiverheidswetten” kennen zoals de Italiaanse, 209 000 ton geproduceerd door Duitsland, 32 000 ton door Nederland, 22 000 ton door België en Luxemburg; c) importeerden die vier landen respectieve-

lijk 278 692, 37 441 en 75 758 kwintalen deegwaren van harde tarwe vanuit Italië. De tweede groep gegevens betreft de periode 1967-1987: in de eerste helft, dat wil zeggen tot 1976, steeg de jaarlijkse uitvoer van de hierbedoelde soort deegwaren van Italië naar de overige Lid-Staten van 102 182 tot 684 808 kwintalen, en in de tweede helft bereikte zij een omvang van 1 680 686 kwintalen. Met andere woorden, gedurende de eerste twintig jaar waarin wet nr. 580 werd toegepast, is de vanuit Italië naar de EEG uitgevoerde hoeveelheid deegwaren van griesmeel met 1 645% gestegen.

Laat ons ten slotte de tabel onderzoeken van de uitvoer (in kwintalen) van deegwaren vanuit Italië naar de vier voornoemde Lid-Staten in 1981 en 1987:

(in kwintalen)

		Deegwaren waarin ei is verwerkt	Deegwaren waarin geen meel of griesmeel van zachte tarwe is verwerkt	Andere deegwaren
Post van het gemeenschappelijk douanetarief		(1902/19.00)	(1902/19.10)	(1902/19.90)
België/ Luxemburg	1981	7 650,66	78 308,61	4 361,80
	1987	12 411,85	109 021,63	11 849,29
Nederland	1981	984,70	26 368,28	7 194,52
	1987	9 361,28	43 440,32	40 110,54
BRD	1981	210 408,60	236 001,89	28 833,09
	1987	179 435,28	372 712,28	30 623,37
Totaal	1981	219 043,96	340 678,78	40 389,41
	1987	201 208,41	525 174,23	82 583,20

Het is opvallend dat terwijl de uitvoer van deegwaren met ei (ten aanzien waarvan niet kan worden bepaald of bij de vervaardiging ook zachte tarwe is gebruikt) een daling vertoont die vooral aan Duitsland te wijten is, de uitvoer van deegwaren van harde tarwe overal aanzienlijk is gestegen. Van de interveniënten verklaren de verenigingen van Italiaanse deegwarenfabrikanten dit verschijnsel door de superieure kwaliteit van ons voedingsmiddel. De Nederlandse regering antwoordt hierop, „dat kwaliteit tot op zekere hoogte een subjectief begrip is waarover in de Lid-Staten verschillend kan worden en (in feite) ook wordt gedacht”. De consument „in het Noorden” heeft bij voorbeeld een duidelijke voorkeur voor deegwaren die met zachte tarwe zijn bereid.

Gebaseerd als zij is op een eeuwenlange ervaring — *de gustibus non est disputandum* — is de opmerking van de Nederlandse regering relevant. De door mij aangehaalde cijfers tonen evenwel aan, dat smaken kunnen veranderen (ook op het niveau van de massa en meer bepaald de massa van de Nederlandse consumenten). Het kan zelfs niet worden betwist, dat de deegwaren van harde tarwe momenteel in heel Europa aan de winnende hand zijn; de communautaire wetgever heeft daarvan akte genomen door normen vast te stellen die zo zij al niet de betere kwaliteit zelf dan toch in elk geval het *wezenlijke verschil* tussen die deegwaren en die uit zachte tarwe beklemtonen. Ik doel hiermee op de criteria die de Commissie heeft vastgesteld voor de betaling van de steun voor harde tarwe en voor de vaststelling van de interventieprijs ten opzichte van de andere soort tarwe.

Met name wordt, enerzijds, bepaald dat de *durum* tarwe, om voor de communautaire steun in aanmerking te komen, „de kwalita-

tieve en technische kenmerken moet tonen ten bewijze van het *mis-klevende* karakter *bij het koken van het deeg* na zijn verwerking” (verordening nr. 2835/77 van 19.12.1977, PB 1977, L 327, blz. 9) en, anderzijds, dat er alleen interventie plaatsvindt indien „het uit (de zachte) tarwe verkregen deeg *niet kleeft bij mechanische verwerking*” (verordening nr. 1580/86 van 23.5.1986, PB 1986, L 139, blz. 34).

Mijns inziens zijn dit nogal belangrijke voorschriften. Voor de harde tarwe wordt de toekenning van de steun namelijk afhankelijk gesteld van een „gastronomisch” vereiste dat rechtstreeks aanknoopt bij de keuze van de consument. Tussen grondstof en eigenschappen van het eindprodukt ontstaat aldus een zeer nauw verband, waardoor de deegwaren van harde tarwe niet alleen van deegwaren van zachte tarwe kunnen worden onderscheiden, maar ook van gemengde deegwaren en, waarom niet, van deegwaren die weliswaar met durum-tarwe zijn bereid maar kleven bij het koken (ik denk hier aan harde tarwe die wordt geteeld in gebieden zoals Centraal-Europa, die om klimatologische redenen niet gunstig zijn voor de ontwikkeling van deze graansoort). Voor de zachte tarwe daarentegen heeft de vereiste van het niet-klevende karakter betrekking op een industriële fase van het produkt, zodat het geen enkel verband vertoont met de menselijke consumptie.

6. De verwijzingen van zojuist naar de steunverlening aan en de interventieprijs voor de harde en de zachte tarwe brengen mij tot het communautaire beleid en de voorschriften betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen. Samengevat, en rekening houdende met hetgeen op dit punt reeds in de rapporten ter terechtzitting is vermeld, kan de huidige situatie voor harde tarwe in de Gemeenschap als volgt worden beschreven:

a) sedert enkele jaren voorziet de Gemeenschap in haar eigen behoeften en ongeveer 75% van de produktie is geconcentreerd in het centrum en het zuiden van Italië.

b) de ter interventie aangeboden hoeveelheden zijn aanzienlijk en stijgen voortdurend (van 588 000 ton in 1985-1986 tot 668 000 ton in 1986-1987; volledigheidshalve herinner ik eraan, dat de overeenkomstige hoeveelheid zachte tarwe voor dat laatste jaar 1 690 000 bedroeg);

c) hoewel het aanbod van harde tarwe de vraag overtreft, wordt steeds meer harde tarwe ingevoerd uit derde landen, vooral uit de Verenigde Staten. Volgens de Commissie ligt de verantwoordelijkheid voor dit verschijnsel bij de centrale en noordelijke Lid-Staten enerzijds, en bij de Italiaanse deegwarenfabrikanten anderzijds. De eersten, die zoals bekend geen of zeer weinig durum-tarwe produceren, kopen dit produkt liever op de markten buiten Europa. De laatsten kopen het niet wegens gebrek aan grondstoffen, maar *alleen* op grond van kwalitatieve overwegingen. Wanneer het Amerikaanse produkt met de Europese harde tarwe wordt vermengd, schijnt het namelijk „aan de deegwaren bepaalde uiterlijke eigenschappen toe te voegen (in het bijzonder wat de kleur betreft) die door de consumenten worden verlangd... [en die niet kunnen worden verkregen] door de toevoeging van door de wet verboden additieven of kleurstoffen” (antwoord van de Commissie op een vraag van het Hof, blz. 4).

Ook in deze inlichtingen komt een verklaring voor en wordt iets niet vermeld, hetgeen mij opnieuw verbijsterd doet staan over de wijze waarop onze *amicus curiae* haar eigen rol interpreteert. De Commissie blijkt namelijk te vrezen dat de importen van de Italiaanse deegwarenproducenten een bedreiging vormen voor de belangen

van de landbouwers in deze sector, hoewel het duidelijk is dat deze importen, omdat zij in een behoefte voorzien die slechts esthetisch is, niet met de communautaire produktie kunnen concurreren. De Commissie wijdt daarentegen geen woord aan de redenen waarom de noordelijke landen harde tarwe van buiten Europa invoeren, en zij verklaart niet waarom de Gemeenschap geen maatregelen neemt om die handelsstromen te beperken, of ten minste onder controle te brengen.

d) De beslissingen om het verschil tussen de interventieprijzen voor de beide tarwesorten geleidelijk te verminderen, en om strengere voorwaarden te stellen voor de toekenning van de steun voor durum tarwe (die niet kleeft bij het koken) lijken er vooral op gericht, te voorkomen dat „de (met harde tarwe) bebouwde oppervlakten zich naar het noorden (van de Gemeenschap) ... uitbreiden ten nadele van de zachte tarwe” (opmerkingen van de Commissie in zaak 407/85). Nochtans weten wij dat de Raad ook een verhoging van de steun heeft voorzien. Het is duidelijk dat die maatregel uitsluitend om sociale redenen is vastgesteld, aangezien zij is vastgesteld in een marktsituatie die wordt gekenmerkt door een overvloedig aanbod van het desbetreffende produkt. Anders gezegd, de steun die werd ingevoerd om een chronisch tekortschietende produktie te stimuleren, beantwoordt nu aan een vereiste dat zowel *heterogeen* is als *prioritair* ten opzichte van alle vereisten die het optreden van de Gemeenschap in de sector beheersen: de landbouwers van Zuid-Europa in ieder geval een redelijke levensstandaard te verzekeren. Dit houdt evenwel in dat, ondanks de in de loop van de laatste twintig jaar vastgestelde enorme commerciële groei, de deegwarenindustrie voor die landbouwers nog geen voldoende stabiele en lonende economische afzetmarkt vormt.

In het licht van die gegevens zal ik de gevolgen onderzoeken die een eventuele herziening van de nationale wetgevingen inzake zuiverheid volgens de Commissie zou hebben op de verhouding durum tarwe — deegwaren en op de communautaire begroting. De Commissie geeft om te beginnen toe, dat het verbod om deegwaren met zachte tarwe in de handel te brengen een zeker belang heeft, zowel voor de afzet van de voortgebrachte harde tarwe (en dus voor de producenten) als, en vooral, voor de uitgaven ten laste van de gemeenschappelijke marktordening in de sector granen. Zij stelt, dat „indien de vermindering van de consumptie van harde tarwe niet ten koste gaat van de invoer, het niet gebruikte deel van de communautaire productie naar derde landen zal moeten worden uitgevoerd (hetzij) via de opslag in interventie, (hetzij) rechtstreeks via de markt. Men moet echter in aanmerking nemen dat de afzetmogelijkheden op de wereldmarkt zeer beperkt zijn. Bij verkoop op die markt kunnen de daaraan verbonden kosten voor de begroting, berekend op basis van de kosten voor interventie en uitvoer in de begroting 1985, worden geraamd op ongeveer 39 miljoen ecu, (indien) wordt uitgegaan van 10% zachte tarwe in de deegwaren, en op ongeveer 195 miljoen ecu wanneer 50% zachte tarwe wordt gebruikt.”

Dit zijn cijfers die, naar ik meen, ook de minister van Financiën van Luilekkerland zouden alarmeren. De Commissie vergeet de saneringsvoorstellen die in het verslag van 1987 (zie boven, nr. 3) zijn vermeld. Integendeel, zij haast zich op te merken, dat de producenten van harde tarwe niets te vrezen hebben van de intrekking van het omstreden verbod, aangezien de gemeenschappelijke marktordening in ieder geval voor hen zal zorgen door middel van steunverlening en omdat haar diensten legislatieve voorstellen en nieuwe structurele maatregelen in studie hebben. Hieraan wordt echter toegevoegd, dat deze laatste niet op

korte termijn het licht zullen zien, zodat het aanbeveling verdient dat de betrokken Lid-Staten, in afwachting van de vaststelling van die maatregelen, blijven eisen dat de nationale deegwaren voldoen aan de voorschriften inzake zuiverheid.

Ik heb reeds gewezen op de tegenstrijdigheid in deze redenering. Daarin wordt ook een onthutsende naïviteit aan de dag gelegd: hoewel zij zich bewust is van de eventuele moeilijkheden die zich kunnen voordoen, wil de Commissie artikel 30 toepassen, en hoopt zij vervolgens, dat een duiveltje uit een doosje — een snelle goedkeuring door de Raad en de welwillendheid van de Lid-Staten — voor haar de kastanjes uit het vuur zal halen. In de werkelijkheid gaan de zaken echter anders toe. In gevallen als de onderhavige zijn het niet de goede bedoelingen die tellen, doch de wetten van de markt en van de mededinging, vooral wanneer het produkt dat moet worden vrijgemaakt, dagelijks en algemeen wordt geconsumeerd en van zodanige samenstelling is dat de koper gemakkelijk kan worden misleid over de werkelijke aard ervan.

Laten wij het hoofd dus niet in het zand steken. Enerzijds zou liberalisering van de communautaire handel in deegwaren tot aanzienlijke overschotten en bijgevolg tot veel hogere uitgaven voor de communautaire fondsen leiden. Anderzijds zou daardoor in de zuidelijke regio's, die het grootste gedeelte van de Europese durum tarwe voortbrengen, de enige commerciële afzetmarkt verdwijnen, waarop de telers van die graansoort kunnen rekenen. Dit laatste gevolg zou doorslaggevend zijn: het communautaire beleid inzake harde tarwe, dat de Raad heeft tot stand gebracht en ontwikkeld op basis van de nauwe economische interdependentie die de verhouding durum tarwe — deegwaren kenmerkt, zou verpulveren als na een plotse en vernietigende aardbeving.

Ik ontken geenszins dat hogere waarden een rechtvaardiging kunnen vormen voor een beslissing met een dergelijke draagwijdte, die — ik herhaal het — de werking van een gemeenschappelijke agri-commerciële sector overhoop kan halen, waarin de EEG bovendien in de jaren waarin de nationale „zuiverheidsregelingen” en de communautaire voorschriften naast elkaar bestonden, van importeur een netto exporteur van harde tarwe is geworden. Ik meen echter dat, anders dan de Commissie zou willen, een dergelijke beslissing niet enkel kan worden „gevolgd” door of „gepaard” kan gaan met aanpassings- of ondersteuningsmaatregelen. Zij moet worden *voorafgegaan* door of een *onderdeel* vormen van een breed opgezette wettelijke hervorming waarbij alle belangen op de graanmarkt worden afgewogen. Hierna zullen wij zien, hoe en wat.

7. Ook het onlangs tussen de EEG en de Verenigde Staten gesloten akkoord betreffende de communautaire uitvoer van deegwaren naar dat land maakt deel uit van de communautaire politiek en regelingen inzake harde tarwe. De feiten gaan terug tot 1985. Om redenen die hier niet behoeven te worden onderzocht, besloten de Amerikanen, in strijd met hun verbintenissen uit hoofde van de GATT, bijkomende douanerechten toe te passen op de invoer van Europese deegwaren. „Overwegende dat deze maatregelen de betrokken Europese producenten ernstige schade berokkenen”, (met name de telers van harde tarwe en de deegwarenproducenten) verhoogde de Raad in reactie daarop de heffingen op de Amerikaanse uitvoer van citrusvruchten en noten (verordening nr. 3068/85 van 27.6.1985, PB 1985, L 292, blz. 1). Meer dan een jaar werd taai onderhandeld. Uiteindelijk gingen partijen akkoord met de regeling van 15 september 1987 (PB 1987, L 275, blz. 38), om aldus een einde te maken aan een voor allen schadelijk conflict en om „te voorkomen dat zich... op een bijzonder kritiek moment voor het wereldhandelbestel een nieuw conflict zou voordoen”.

Samengevat, wordt in het akkoord bepaald dat de Gemeenschap naar de Verenigde Staten 50% van de deegwaren uitvoert in het kader van de zogenoemde regeling „actieve veredeling” (verordening nr. 1999/85 van 16.7.1985, PB 1985, L 188, blz. 1), en wel zonder restituties te betalen. In ruil daarvoor wordt een evenredige hoeveelheid Amerikaanse harde tarwe zonder betaling van rechten in Europa toegelaten. De resterende 50% wordt naar de Verenigde Staten uitgevoerd met een restitutie die met een bepaald percentage is verlaagd (27,5%). Partijen verbinden zich ertoe, dit percentage opnieuw te onderzoeken met inachtneming van de met de bepalingen inzake de actieve veredeling verkregen resultaten (artikelen 1-5). „Ingeval een der partijen maatregelen mocht nemen die het effect of de werking van (de) regeling zouden verzwakken, of in gebreke mocht blijven de nodige maatregelen te treffen om (de) regeling (correct) ten uitvoer te leggen, heeft de andere partij het recht de regeling te beëindigen” (artikel 11).

Ik kan natuurlijk niet weten of onze Amerikaanse partners een ongenueanceerde liberalisering zullen beschouwen als een maatregel die „het effect of de werking van deze regeling (kan) verzwakken”. Gezond verstand zegt mij evenwel, dat het aannemelijk is dat de Europese producenten van deegwaren van harde tarwe niet werkeloos zullen toezien, wanneer zij in hun respectieve landen worden geconfronteerd met de concurrentie van deegwaren die zachte tarwe bevatten en uitsluitend behoeven te voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn inzake etikettering. Het lijkt mij niet onredelijk om te veronderstellen, dat zij als eerste reactie de produktiekosten zullen verlagen door geen of minder Amerikaanse durum tarwe te gebruiken, aangezien dit ingrediënt alleen wordt gebruikt om de deegwaren een be-

paalde kleur te geven. Anderzijds zullen zij stellig naar de Verenigde Staten blijven uitvoeren en, omdat dan op dit punt de reciprociteit die de kern van de afspraak vormt, wordt gewijzigd, zal de Gemeenschap in dat stadium waarschijnlijk worden verweten dat zij haar internationale verplichtingen niet nakomt.

Nog een laatste en, zoals ik sub 3 heb gezegd, niet onbelangrijke opmerking. In 1986 en 1987 bedroeg de communautaire uitvoer van deegwaren naar de Verenigde Staten respectievelijk 543 680 en 602 770 kwintalen, waarvan 526 992 en 600 021 *made in Italy*.

8. Zoëven noemde ik richtlijn 79/112 van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens inzake etikettering van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker (PB 1979, L 33, blz. 1). Nu wil ik een aantal aspecten daarvan onderzoeken. Ik zeg meteen, dat dit een zeer belangrijk thema is. De voorschriften waarmee die rechtsbron verzekert dat de kopers de eigenschappen en de samenstelling van voornoemde produkten kunnen kennen, zijn immers in tweeërlei opzicht beslissend gebleken. In de eerste plaats heeft het Hof op basis daarvan *alle* recente zaken beslecht waarin de verenigbaarheid met de communautaire bepalingen werd onderzocht van de nationale wetgevingen inzake benaming van voedingswaren, die een belemmering vormen voor het verkeer van soortgelijke produkten die in andere Lid-Statens rechtmatig in de handel zijn gebracht. In de tweede plaats heeft de Commissie op grond van die voorschriften kunnen verklaren dat, voor zover de consumenten daardoor voldoende worden beschermd, een harmonisatie van de nationale regels inzake samenstelling en productie van voedingswaren niet meer nodig is, behoudens om redenen van bescherming van de gezondheid. Met name zou een nieuwe regeling voor deegwaren niet nodig

zijn, indien het waar is dat reeds door deze richtlijn de verplichting wordt opgelegd om de consument voor te lichten omtrent de eigenschappen van de grondstoffen die voor de vervaardiging van het produkt worden gebruikt, door deze op het etiket te vermelden [mededeling aan de Raad van 19.3.1979, COM(79) 128 def.].

Dit laatste standpunt overtuigt mij niet. Ik wijs erop, dat de onderzochte handeling volgens de bedoeling van de wetgever enkel beoogde „communautaire voorschriften van algemene en horizontale aard op te stellen die van toepassing zijn op alle levensmiddelen die in de handel worden gebracht”. „De voorschriften van specifieke en verticale aard die... betrekking hebben op bepaalde levensmiddelen, moeten (daarentegen) worden vastgesteld in het kader van de bepalingen die voor deze produkten gelden” (derde en vierde overweging van de considerans). Wat de aldus omschreven doelstelling betreft, is de gemeenschappelijke algemene regel, dat „de etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd de koper niet mogen misleiden, onder meer... ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel, en met name van de aard, *identiteit*, hoedanigheden, samenstelling... (en) wijze van vervaardiging” (artikel 2). Dezelfde beperkingen gelden bovendien voor „de wijze van aanbidding van de levensmiddelen en met name de *vorm* of het *uiterlijk* van de levensmiddelen of de verpakking, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de *wijze* waarop zij worden gepresenteerd, alsmede de omgeving waarin zij worden uitgesteld” (cursivering van mij).

Tot de gegevens die op het etiket *moeten* worden vermeld behoren in de eerste plaats de *benaming waaronder het produkt wordt verkocht* en de *lijst van ingrediënten* (artikel 3). De benaming van een levensmiddel is die welke is „vermeld in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die daarop van toepassing zijn... dan wel een omschrijving van het levensmiddel..., die zo duidelijk

is gesteld dat de koper de ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van soortgelijke produkten waarmee het zou kunnen worden verward" (artikel 5, lid 1). De ingrediënten moeten één voor één worden opgesomd „in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel worden gebruikt" (artikel 6, lid 5, sub a). Krachtens lid 2, sub c, geldt die verplichting echter niet wanneer het produkt „uit één ingrediënt" bestaat.

Ziedaar een eerste element dat pleit tegen de stelling die de Commissie in de Mededeling van 1979 naar voren brengt. Lid 2 is immers van toepassing op alle spaghetti-soorten, ongeacht of zij met harde tarwe, met zachte tarwe of met soja zijn vervaardigd; in dat geval wordt de consument, althans wat bepaalde soorten deegwaren betreft, zeker niet door de richtlijn beschermd. De richtlijn dreigt integendeel de consument in onzekerheid te laten of hem zelfs bloot te stellen aan fraude omtrent de aard en de identiteit van het produkt. Nemen wij bij voorbeeld mijnheer Van Dijk, die volgens de Nederlandse regering de voorkeur geeft aan deegwaren van zachte tarwe; een verpakking die Italiaanse, uitsluitend met harde tarwe vervaardigde deegwaren bevat en waarop op de voorzijde van de verpakking de verkoopbenaming „spaghetti" of „vermicelli", zonder nadere gegevens is vermeld, zou aan de communautaire voorschriften voldoen maar, tenzij Van Dijk een expert is, niet aan diens verwachtingen beantwoorden.

Misschien is dit de reden waarom in lid 6 van artikel 6 wordt voorzien dat „in de communautaire voorschriften en, zo deze niet bestaan, in de nationale voorschriften, (in verband met) sommige levensmiddelen kan worden bepaald dat hun verkoopbenaming vergezeld moet gaan van de vermelding van een of meer bepaalde ingrediënten" (cursivering van mij). Een mogelijkheid

(„kan") is overigens nog geen verplichting, terwijl onze sector wel verplichtingen — dus een specifieke en strikte communautaire regeling inzake benamingen — nodig heeft, indien men wil dat er op de gemeenschappelijke markt vrij verkeer is van gelijksoortige doch tegelijk verschillende produkten zoals de deegwaren uit harde tarwe en die uit zachte tarwe, zonder dat de belangen van de consument of andere dwingende vereisten van nationale of internationale aard worden geschaad. Een dergelijke regeling is trouwens reeds vastgesteld in andere sectoren en met betrekking tot soortgelijke problemen. Ik denk in het bijzonder aan een Europees produkt dat even bekend is als de Italiaanse spaghetti: de Franse champagne.

9. Met betrekking tot champagne bestaat er immers een communautaire handeling (verordening nr. 3309/85 van de Raad van 18 november 1985, PB 1985, L 320, blz. 9), die de consument in staat stelt deze wijn te onderscheiden van de mousserende wijnen die worden bereid volgens dezelfde methode doch in andere gebieden van de Gemeenschap dan het aldus genoemde gebied in Frankrijk. De deskundigen begrepen dat ten aanzien van de omschrijving van die dranken een „onderscheid (moest) worden gemaakt tussen de verplichte aanduidingen die nodig zijn om een mousserende wijn... te identificeren, en de facultatieve aanduidingen die veeleer bedoeld zijn om... (het produkt) duidelijk te onderscheiden van concurrerende produkten van dezelfde categorie" (derde overweging). Hiertoe werd de producenten buiten de Champagne-streek een verbod opgelegd om rechtstreeks of indirect te verwijzen naar de bereidingsmethode die bekend staat als „méthode champenoise", hoewel die vermelding reeds lang wordt gebruikt en in bepaalde Lid-Staten (Italië, Bondsrepubliek Duitsland) zelfs is gereguleerd. Ik voeg hieraan toe, dat het verbod juist om die laatste reden met in-

gang van 1994 van kracht wordt, dat wil zeggen na een periode van „acht wijnoogstjaren” (artikel 6, lid 5, derde alinea).

van de „internationale verplichtingen van de Gemeenschap en de Lid-Staten inzake de bescherming van benamingen van oorsprong of aanduidingen van geografische herkomst van wijn”.

Ongeveer een maand na de vaststelling van die verordening werd de zojuist aangehaalde bepaling door een Duitse producent van mousserende wijn aangevochten op grond dat zij „discriminerend” zou zijn (zaak 26/86, Deutz und Geldermann, Jurispr. 1987, blz. 941). De Commissie, die intervenieerde ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, probeerde de bepaling te verdedigen door te stellen: dat „il aurait été difficile de s'accorder pour laisser un grand nombre de producteurs de vin mousseux de la Communauté utiliser (la mention) „méthode champenoise” ... Ainsi, même si... l'utilisation de (cette) expression... n'avait juridiquement pas présenté d'inconvénients jusqu'à présent, des raisons d'intérêt général suffisantes militent en faveur de l'entrée en vigueur de l'interdiction à partir de 1994” (memorie in interventie, blz. 9, cursivering van mij).

Helaas hebben de Commissie en de Raad in zaak 26/86 de inhoud van die „verplichtingen” niet nader gepreciseerd, en in de vigerende wetgeving heb ik daarvan evenmin sporen kunnen terugvinden. Voor de onderhavige zaak is die inhoud echter niet van belang. Wel belangrijk is dat de Gemeenschap met een beroep op haar internationale verplichtingen verder gaat dan de algemene voorschriften van een „horizontale” richtlijn, zoals de handeling van 18 december 1979, en een regeling vaststelt die gebaseerd is op een specifiek en zeer ingrijpend verbod. Zoals namelijk bekend bestaan in de hier van belang zijnde sector ook soortgelijke verplichtingen en hoewel die niet rechtstreeks betrekking hebben op de benaming van deegwaren, zouden het bestaan van de benamingen en de redenen waarom zij zijn ingevoerd, de wetgever in Brussel *mutatis mutandis* tot een analoge kwaliteitspromog moeten aanzetten.

Die uitdrukkingen zijn dubbelzinnig, voor zover aan de hand daarvan niet kan worden uitgemaakt of de „redenen van algemeen belang” worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het verbod om naar de „méthode champenoise” te verwijzen, dan wel ter verklaring waarom het verbod pas na een lange overgangperiode van kracht wordt. Ik zou dus zeggen dat dit uitstel om twee redenen noodzakelijk was: om de afzet mogelijk te maken van de schuimwijn die reeds met de verboden vermeldingen was geëtiketteerd, en om de verkopers aan de nieuwe benamingen te laten wennen. Voor de oplegging van het verbod nu, waren er drie redenen: voorkoming van misleiding van de consument, — dit heb ik al genoemd —, bescherming van de wijnbouwers in de Champagne en — aldus de negende overweging van de considerans — verzekering van de naleving

Het waarom is duidelijk. Ik heb reeds gezegd, dat een eventuele intrekking van de zuiverheidswetten de concurrentieverhouding tussen deegwaren van harde tarwe en deegwaren van zachte tarwe aanzienlijk zou kunnen wijzigen, zodat zij een negatieve uitwerking zou kunnen hebben op het communautaire (in feite het Italiaanse) handelsverkeer vanuit en naar de Verenigde Staten. Een bijkomend gevolg hiervan zou zijn, dat een akkoord dat de EEG de Amerikanen ter bescherming van de producenten van harde tarwe en van deegwaren heeft opgedrongen, zou springen of althans, in de woorden van Foster Dulles, zou worden blootgesteld aan een „agonizing reappraisal”. Hoe kan echter een dergelijke ramp anders worden voorkomen dan door de hele deegwarenssector, van de grondstof tot het eindproduct,



te onderwerpen aan regels die de bescherming van de betrokken marktdeelnemers en consumenten verzoenen met het vrije verkeer van goederen ?

Men kan tegenwerpen dat geen analogie kan worden gezien tussen deegwaren en mousserende wijn of tussen de overeenkomstige fundamentele problemen betreffende de benaming. „Méthode champenoise”, aldus de Commissie in zaak 26/86, is een benaming betreffende de geografische herkomst, terwijl „spaghetti” dat niet is. Meer nog: in de zaak-Zoni verklaarde zij, dat „spaghetti” in de Duitse taal een gangbaar woord is en dus niet doet denken aan een produkt van Italiaanse oorsprong. Hierop is gemakkelijk te antwoorden: a) „méthode champenoise” in de zin van verordening nr. 3309/85 is geen benaming van oorsprong, maar een „vermelding van een bereidingsmethode” van de mousserende wijn; b) „spaghetti”, een Italiaans woord bij uitstek, is in het Duitse woordenboek en dat van iedere andere communautaire taal gewoon overgenomen omdat het evenals „champagne” iets onvertaalbaars uitdrukt. Anderzijds ben ik ervan overtuigd, dat de heren Schmidt en Van Dijk dit woord op een of andere verpakking van deegwaren niet associëren met het beeld van een Bierstube of van een windmolen, maar veeleer met het geroezemoes van een Romeinse trattoria of het geluid van een gitaar met de Vesuvius op de achtergrond.

Ik ben overigens niet van plan uit te wijden over een controversieel en weinig belangrijk probleem. Ter afsluiting van dit punt wil ik echter wel twee feiten beklemtonen: a) wat de benaming van mousserende wijn betreft, de Raad is in de plaats van de Lid-Staten getreden door zijn beslissing om, mede gelet op de door de Gemeenschap aangegane internationale verbintenissen, de gemeenschappelijke markt definitief te sluiten voor mousserende wijnen die volgens de „mé-

thode champenoise” zijn bereid, en deswege het gebruik van die vermelding te verbieden aan de vele communautaire producenten die haar van oudsher gebruiken; b) bij het nemen van die beslissing achtte hij het onontbeerlijk om de nationale wetgevers ruimschoots de tijd te laten om hun desbetreffende regelingen te wijzigen.

In het hier onderzochte geval wil de Commissie echter *onmiddellijk* het gewenste resultaat bereiken. In het bijzonder wil zij twee economische activiteiten (de produktie van en de handel in deegwaren) liberaliseren, ten aanzien waarvan nationale zuiverheidsvoorschriften gelden, die de Gemeenschap twintig jaar lang heeft aanvaard en, wat meer is, zij wil dit doen zonder de tegenmaatregelen te nemen die nodig zijn om: a) de consumenten, de telers van harde tarwe en de producenten die alleen deze graansoort gebruiken, te beschermen; b) te voorkomen dat de financiële bronnen van de Gemeenschap worden uitgeput door de nadelige gevolgen van de hervorming; c) de uitvoering te verzekeren van de verbintenissen die de Gemeenschap tegenover de Verenigde Staten heeft aangegaan. Welke hiervoor ook de redenen zijn, men kan zich moeilijk een beleidslijn voorstellen die verder af ligt van die welke in het geval van de mousserende wijn is gevolgd.

10. Voor ik het hier ontwikkelde betoog af-rond, moet nog een argument worden onderzocht dat nauw verband houdt met het zoëven onderzochte: de inhoud en het lot van het voorstel voor een richtlijn inzake deegwaren, dat door de Commissie werd ingediend op 7 november 1968 (PB 1968, C 136, blz. 16).

Aan het initiatief lag een enkele, welbepaalde reden ten grondslag: de verschillen tussen de nationale wetgevingen inzake sa-

menstelling, benaming, etikettering en verpakking van de deegwaren, die volgens de Commissie „een belemmering vormen voor het vrije verkeer (in die produkten, voor welke zij op de markt ongelijke concurrentievoorwaarden scheppen” (tweede overweging). Zij moesten bijgevolg worden geharmoniseerd en daartoe werden twee criteria vastgesteld — „de aard en de kwaliteit van het griesmeel” en „de keuze van benamingen welke verschillen naar gelang van de samenstelling van de deegwaren” — op basis waarvan de Commissie voorstelde, het vrije verkeer enkel te verzekeren voor de met harde tarwe bereide deegwaren en daarvoor vijf benamingen voor te behouden („deegwaren, extra”, „deegwaren”, enzovoort). De overige deegwaren konden wel worden geproduceerd en in de handel gebracht, doch uitsluitend op het grondgebied van de betrokken Lid-Staten.

Zoals ik sub 3 heb uiteengezet, werd het voorstel door het Economisch en Sociaal Comité goedgekeurd — zij het dat aan de Commissie werd gesuggereerd om een overgangsstelsel in te voeren met „bepalingen... ten aanzien van de benaming en de etikettering, ten einde de consument een juiste voorlichting te garanderen” — en door het Parlement verworpen. Het Parlement rechtvaardigde zijn beslissing met de opmerking, dat in het voorstel geen rekening werd gehouden met een essentieel element zoals de bescherming van de koper, noch met de smaak van de volkeren die deegwaren verbruiken die uitsluitend met zachte tarwe zijn vervaardigd. De Juridische commissie maakte de maat vol en stelde, dat uit de haar voorgelegde tekst niet duidelijk bleek of naast de vijf bovengenoemde ook „de benamingen die in de handel gewoonlijk worden gebruikt zoals spaghetti, macaroni, deegwaren voor soep, enzovoort” worden beschermd. Bijgevolg werd de Commissie verzocht, op dit punt opheldering te verschaffen „en eventueel (haar) bewoordingen te wijzigen”.

Op dit fiasco en op het daaropvolgende in de Raad (november 1970) volgden negen jaren stilte die door de Commissie (in maart 1979) werd verbroken toen zij het voorstel introk met de vaststelling, „dat het onwaarschijnlijk was dat een oplossing zou kunnen worden bereikt, in het bijzonder wat de keuze van de grondstoffen betreft” (opmerkingen in zaak 407/85, blz. 6). In haar mededeling verklaarde zij bovendien, dat „de deegwarenssector... (in elk geval) onderworpen is aan de nieuwe voorschriften inzake de etikettering van de levensmiddelen in het algemeen. Op grond daarvan moeten de voor de eindverbruiker bestemde deegwaren... vergezeld zijn van een lijst van ingrediënten waardoor de koper kan weten welke soort grondstoffen zijn gebruikt.” Dit argument is bekend en ik heb reeds aange-toond hoe zwak het is. Hieraan moet echter worden toegevoegd dat wanneer de Commissie dit argument gebruikt, zij niet alleen voorbijgaat aan artikel 6, lid 2, van richtlijn 79/112 (volgens hetwelk, zoals men zich zal herinneren, de vermelding van de ingrediënten niet verplicht is wanneer de produkten „uit een (enkel) ingrediënt bestaan”), maar ook aan de kritiek van de Juridische commissie van het Parlement inzake de „benamingen van deegwaren die gewoonlijk worden gebruikt”, en zelfs aan de tekst van haar oude voorstel.

Artikel 5, lid 1, van dit voorstel bepaalt immers, dat de Lid-Staten „de nodige maatregelen treffen om te waarborgen dat de in de bijlage vermelde produkten slechts in de handel kunnen worden gebracht indien op de verpakking goed zichtbaar, duidelijk leesbaar en onuitwisbaar de volgende gegevens voorkomen: de voor de levensmiddelen vastgelegde benaming (zoals deegwaren „extra”, natuurlijk enkel met harde tarwe vervaardigd), waarbij de vorm vermeld kan worden (bij voorbeeld spaghetti of vermicelli), met uitsluiting echter van iedere andere benaming; de daarvoor gebruikte lettertekens moeten ten minste even groot zijn

als die van alle andere opschriften". De Lid-Staten — aldus vervolgt lid 2 — „*kunnen de handel in de in de bijlage vermelde produkten verbieden*, indien de in lid 1, sub a... bedoelde *verplichte gegevens* niet in hun landstaal voorkomen op de *voor- dan wel achterzijde* van de verpakking" (cursivering van mij).

Zoals men ziet, had de Commissie van 1968 althans *in nuce* begrepen, dat voor de intracommunautaire handel in deegwaren een dwingend vereiste moest gelden: op de verpakking moeten de algemene benaming „deegwaren extra" (ter aanduiding van de grondstof, harde tarwe) en de specifieke benaming „spaghetti" of „vermicelli" (die verwijst naar de vorm van de deegwaren) *naast elkaar* voorkomen. Zij eiste bovendien dat die verplichte gegevens werden vermeld op de meest zichtbare zijde van de verpakking, en de nationale instanties kregen de bevoegdheid om de invoer te verbieden van produkten die, hoewel beantwoordend aan de communautaire vereisten inzake samenstelling, niet op de voornoemde wijze werden aangeboden. De Commissie van 1987 heeft dit alles echter vergeten of niet begrepen hoewel het, zoals we hierna zullen zien, juist van cruciaal belang is en meer dan iets anders de basis moet vormen voor uw antwoord aan de twee verwijzende rechters.

11. Nog een opmerking vóór het onderzoek ten gronde. De hier onderzochte vragen vinden hun oorsprong in het feit, dat de controle-instanties te Bolzano en te Milaan in de winkel van mevrouw Kritzinger en bij Zoni deegwaren hebben gevonden, die uit de Bondsrepubliek Duitsland waren ingevoerd maar vervaardigd waren uit een mengsel van zachte tarwe en *durum* tarwe, zodat zij ingevolge wet nr. 580 niet in Italië

mochten worden verhandeld. Uit de processtukken van beide zaken blijkt dat de deegwaren van 3 Glocken (zaak 407/85) in doorschijnende en kleurloze zakjes zijn verpakt. Op de voorzijde wordt in twee talen vermeld „Nudelmeister's Nudeln aus Weichweizen + Hartweizen/Pasta di grano tenero + grano duro", en daarnaast het nettogewicht, de kooktijd, de naam en de zetel van de producent. Op de achterzijde wordt de lijst van ingrediënten vermeld. Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat die aanbiedingsvorm voldoet aan de opschriften van richtlijn 79/112.

Het etiket dat door de pretore te Milaan (zaak 90/86) werd onderzocht, is daarentegen enkel in het Duits opgesteld en luidt als volgt: „Attraktiv und preiswert. Frischei-Teigwaren. Spaghetti met hohem Eigehalt." Volgens de Commissie voldoet die verpakking niet aan richtlijn 79/112: de taal waarin het etiket is gesteld, is immers niet „gemakkelijk te begrijpen voor de kopers in Milaan" en „de lijst van ingrediënten, die beperkt is tot ‚meel en verse eieren', zou in een land waar droge deegwaren uitsluitend met harde tarwe worden vervaardigd, onvoldoende kunnen worden geacht om de consument voor te lichten omtrent de aard van het produkt". We weten echter niet, of de vermelding „Frischei-Teigware" — en ik leg de nadruk op „frisch" — voldoet aan de Duitse normen inzake de benaming van deegwaren.

12. Dan zijn we nu bij de grond van de zaak aangeland. Gertraud Kritzinger, 3 Glocken, Giorgio Zoni, de Nederlandse regering en de Commissie geven het Hof in overweging, de vragen van de beide pretores te beantwoorden als volgt: op grond van artikel 30 EEG-Verdrag mag een Lid-Staat niet de verplichting opleggen, bij de ver-

vaardiging van droge deegwaren die bestemd zijn om op het grondgebied van die Lid-Staat in de handel te worden gebracht, uitsluitend harde tarwe te gebruiken, ook indien die verplichting uitsluitend is ingevoerd om de superieure kwaliteit van de deegwaren met harde tarwe te beschermen, zij geen discriminatie inhoudt en geen protectionistische doeleinden nastreeft. De Provincia autonoma di Bolzano, de burgerlijke partijen in het geschil voor de pretore te Milaan, de Italiaanse, de Franse en de Griekse regering uiten zich in tegengestelde zin. Volgens hen is onverenigbaarheid van de vornoemde verplichting met artikel 30 uitgesloten op grond van de vereisten inzake consumentenbescherming en eerlijkheid der handelstransacties.

Ik geloof dat aan beide conclusies onoverkomelijk hinderpalen in de weg staan. De eerste is gebaseerd op de overtuiging, dat aan de consumentenbescherming reeds is voldaan door de bepalingen van richtlijn 79/112: deze zouden de Italiaanse koper immers alle noodzakelijke inlichtingen verschaffen zonder, zoals het geval is met wet nr. 580, het handelsverkeer te belemmeren van deegwaren die in andere staten rechtmatig zijn geproduceerd volgens andere recepten dan in Italië zijn voorgeschreven. Is die veronderstelling evenwel geïnd ?

Zoals bekend is de kern van het probleem dat moet worden vastgesteld, welke aanduidingen de consument nodig heeft om de identiteit en de aard van de op de markt beschikbare deegwaren gemakkelijk te herkennen. In dit verband is het nuttig te herinneren aan het arrest van 10 december 1980 (zaak 27/80, Fietje, Jurispr. 1980, blz. 3839). Daarin werd vastgesteld: „Indien een nationale regeling betreffende een bepaald produkt de verplichting oplegt een benaming te gebruiken die zo duidelijk is, dat de koper de ware aard van het produkt kan be-

grijpen en het kan onderscheiden van producten waarmede het zou kunnen worden verward, kan het voor een doeltreffende bescherming van de consumenten... noodzakelijk zijn, die verplichting... te doen gelden voor ingevoerde produkten, zelfs indien dit (impliceert) ... dat de oorspronkelijke etiketten van sommige (daarvan) moeten worden gewijzigd... De noodzaak van een dergelijke bescherming valt echter weg, indien de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket van het ingevoerde produkt ten minste evenveel informatie over (zijn) aard ... verschaffen als de door de regeling van de staat van invoer vereiste benaming en indien die informatie voor de consumenten van die staat even begrijpelijk is” (cursivering van mij).

Nu, daar draait het juist om. Om het met de zojuist aangehaalde woorden te zeggen: in het hier onderzochte geval is de moeilijkheid juist, vast te stellen wat de tegenstanders van wet nr. 580 als vaststaand beschouwen, namelijk of richtlijn 79/112 de consument in Italië en in de Gemeenschap inderdaad „informatie” verschaft over de aard en de identiteit van het produkt, zodat hij in staat is om met volledige kennis van zaken een keuze te maken tussen deegwaren met verschillende samenstelling. Uit mijn conclusies sub 8 blijkt, dat het antwoord slechts ontkennend kan luiden, wat verderop nog duidelijker zal zijn.

De verdedigers van de Italiaanse regeling maken zich schuldig aan een nog grotere vergissing; zij zijn uitgegaan van de veronderstelling dat deegwaren van harde tarwe van superieure kwaliteit zijn en derhalve ook op communautair vlak moeten worden beschermd met het enige voor dit doel geschikte middel, namelijk door het verbod om andere granen te gebruiken. Economisch en sociaal gezien verleent het peil dat de wereldhandel in deegwaren van harde tarwe heeft bereikt, die stelling een schijn

van waarheid. De rechter werkt echter op basis van rechtsregels en, zolang het gemeenschapsrecht de superioriteit van die deegwaren niet heeft bekrachtigd, zullen de andere voor hem ook recht van bestaan en op vrij verkeer hebben.

Indien die opmerkingen juist zijn, lijkt het mij overbodig uiteen te zetten welke argumenten worden aangevoerd om aan te tonen dat wet nr. 580 verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Het arrest inzake het Duitse bier heeft ze immers ontkracht. Of beter gezegd, het heeft alle argumenten ontkracht op een na: dat waarmee de voornoemde wet wordt beschermd door haar voor te stellen als essentieel voor het gemeenschappelijk beleid inzake harde tarwe. Het verbod om andere granen te gebruiken zou dan beantwoorden aan een dwingend vereiste van communautaire aard, en de in-trekking ervan zou alle vooruitgang ongedaan maken, die de Gemeenschap zowel ten aanzien van de productie van *durum* tarwe als ten gunste van de landbouwers die *durum* telen, gedurende de laatste twintig jaar heeft geboekt. Op financieel vlak zou het verdwijnen van een vaste afzetmarkt voor deze tarwesoort leiden tot een aanzienlijke toename van de overschotten, en de kosten voor de afname daarvan zouden zwaar drukken op de inkomsten van de Gemeenschap.

Zoals wij hebben gezien zijn dit terechte overwegingen die daarenboven worden gedeeld door de deskundigen van de Commissie. Daarmee is de zuiverheidsverplichting evenwel nog niet in overeenstemming met het beginsel van artikel 30. Met name wat de overschotten betreft kan eraan worden herinnerd dat het Hof, in antwoord op een analoog argument van de Franse regering met betrekking tot melksurrogaten, heeft vastgesteld dat „zuivelprodukten onder een gemeenschappelijke marktordering vallen, die tot doel heeft de zuivelmarkt onder meer door interventie maatregelen te stabili-

seren. Volgens vaste rechtspraak... mogen de Lid-Staten, zodra de Gemeenschap in een bepaalde sector een... (dergelijke) ordening heeft vastgesteld, niet eenzijdig maatregelen treffen die uit dien hoofde tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. *Bijgevolg is het aan de Gemeenschap en niet aan een Lid-Staat om in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een oplossing voor dit probleem te zoeken*, (arrest van 23 februari 1988, zaak 216/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 793, r. o. 18, cursivering van mij).

Hoewel het argument inzake de superieure kwaliteit van de deegwaren die met *durum* tarwe zijn bereid, niet volstaat om het gewenste doel te bereiken, kan het toch voor een ander doel worden gebruikt. Het kan namelijk aantonen, dat indien de Gemeenschap de handel in deegwaren werkelijk wil vrijmaken, zij de juridische voorwaarden moet vaststellen voor een regeling waarmee de benaming en de aanbestedingswijze van die produkten kan worden beschermd. Enkel op basis van dergelijke normen kunnen de consumenten in de Gemeenschap de voorkeur blijven geven aan deegwaren van harde tarwe: alle consumenten, dat wil zeggen ook die in het Noorden; weliswaar hebben zij getoond dat hun belangstelling meer en meer naar deze deegwaren uitgaat, maar om voor de hand liggende redenen zijn zij het slechtst uitgerust om ze te herkennen.

13. Ik heb hiervoor reeds het bier-arrest vermeld. Op basis van dat arrest, al was het maar omdat daarin 's Hofs jurisprudentie op dit gebied magistraal wordt samengevat, wil ik de redenering uiteenzetten die moet leiden tot mijn voorstel voor een antwoord op de vragen van de rechters *a quibus*. Men zal zich herinneren dat de Duitse regering aanvoerde, dat het in artikel 10 Biersteuergesetz vastgestelde Reinheitsgebot onontbeerlijk was voor de bescherming van de Duitse consumenten, omdat deze laatsten bij de aanduiding „Bier” zich slechts een

drank kunnen voorstellen die uitsluitend op basis van de in de wet voorgeschreven grondstoffen is gebrouwen. Het is nuttig om de bewoordingen waarmee het Hof dit argument weerlegde, integraal weer te geven.

„In de eerste plaats — zo stelt het Hof — kunnen de voorstellingen van de consumenten, die van de ene tot de andere Lid-Staat kunnen verschillen, ook binnen een en dezelfde Lid-Staat in de loop der tijd evolueren. De invoering van de gemeenschappelijke markt is trouwens een van de wezenlijke factoren (van) ... een dergelijke evolutie... Terwijl bij een regeling tot bescherming van de consumenten tegen misleiding met een dergelijke evolutie kan worden rekening gehouden, wordt zulks door een regeling als die van... (het Biersteuergesetz) verhinderd. Gelijk het Hof reeds in een andere context verklaarde, mag de wetgeving van een Lid-Staat ,niet dienen om bestaande drinkgewoonten te verstarren, ten einde de verkregen voorsprong van nationale industrieën die aan gewoonten tegemoet trachten te komen, te consolideren’.

In de tweede plaats zijn de aanduidingen in de overige Lid-Staten... die overeenkomen met het Duitse woord ‚Bier’ generieke aanduidingen voor een gegiste drank die wordt gebrouwen op basis van gerstemout, ongeacht of uitsluitend gerstemout is gebruikt dan wel rijst of maïs is toegevoegd. Hetzelfde geldt voor het gemeenschapsrecht, zoals blijkt uit post 22.03 van het gemeenschappelijk douanetarief...

De Duitse aanduiding ‚Bier’ en de overeenkomstige aanduidingen in de talen van de overige Lid-Staten van de Gemeenschap kunnen dus niet worden gereserveerd voor bier dat volgens de in de Bondsrepubliek Duitsland geldende voorschriften is gebrouwen.

Stellig is het geoorloofd om consumenten, die aan bier dat op basis van bepaalde grondstoffen is gebrouwen bijzondere eigenschappen toedichten, de mogelijkheid te bieden om aan de hand daarvan hun keuze te maken. Gelijk het Hof evenwel reeds eerder overwoog, kan deze mogelijkheid worden verzekerd door andere middelen, die de invoer van in andere Lid-Staten rechtmatig vervaardigde en in het verkeer gebrachte produkten niet belemmeren, ‚met name door de verplichting een passend etiket aan te brengen waarop de eigenschappen van het verkochte produkt zijn vermeld’. De vermelding van de bij de bereiding van het bier gebruikte grondstoffen ‚zou de consument in staat stellen met volle kennis van zaken te kiezen, en... de doorzichtigheid van het handelsverkeer en van het aanbod aan het publiek verzekeren’ ...

(Anders dan) ... de Duitse regering betoogt, is een dergelijke *informatieregeling* ook voor een produkt als bier, dat niet (altijd) ... aan de consument wordt geleverd in flessen en/of dozen waarop de passende vermeldingen kunnen worden aangebracht, *stellig uitvoerbaar*. ... De bevestiging daarvan biedt de Duitse regeling zelf... die voor bepaalde biersoorten, ook wanneer zij worden getapt, een regeling bevat inzake de voorlichting van de consument. In dat geval moeten de vereiste vermeldingen op de vaten of de tapkranen zijn aangebracht.” (r. o. 32-36, cursivering van mij).

Mijns inziens verdienen twee elementen in deze passage nadere aandacht. In de eerste plaats zijn de Duitse aanduiding ‚Bier’ en de overeenkomstige aanduidingen in de overige talen van de Gemeenschap volgens het Hof *generieke* termen die dus niet voor een bepaalde biersoort kunnen worden gereserveerd. Alvorens de Duitse biermarkt echter vrij te maken, hebben de rechters tot in de details willen nagaan of de aan de

consumenten verschaft inlichtingen werkelijk doeltreffend waren. Kan men dan stellen dat dezelfde conclusies — dat wil zeggen dat „deegwaren” een generieke benaming is en dat de koper doeltreffend wordt beschermd — gelden voor het onderhavige geval ? De Commissie meent van wel. Ter voorkoming van misleiding van de consumenten is het volgens haar voldoende dat op de verpakking van het produkt de eigen identiteit „deegwaren” wordt vermeld als ook de ingrediënten waarmee het produkt is bereid (harde tarwe, zachte tarwe of andere). Ik daarentegen zeg van niet. Dat wil zeggen, dit alles is zonder twijfel in overeenstemming met richtlijn 79/112, maar het volstaat nog niet om de consument te beschermen.

Ik zal u laten zien, waarom. In de eerste plaats moet worden herhaald, dat deegwaren van harde tarwe en deegwaren van zachte tarwe verschillende produkten zijn. Dit geldt overduidelijk voor de aard van de produkten, maar ook commercieel gezien, indien het waar is, dat a) zij door het gemeenschappelijk douanetarief onder verschillende tariefposten worden ingedeeld; b) in het kader van de verhouding grondstof-afgewerkt produkt het ene de grondslag vormt voor het criterium (niet-klevend karakter bij het koken) voor de toekenning van steun en het andere de grondslag vormt voor de voorwaarde (niet-klevend karakter bij mechanische verwerking) voor de vaststelling van een interventieprijs; c) in de handelsbetrekkingen tussen de EEG en de Verenigde Staten enkel de deegwaren van harde tarwe worden beschermd.

Dit gezegd zijnde, kom ik terug op de hoofdlijnen van de Italiaanse regeling die ik in drie punten zal samenvatten: a) „deegwaren van griesmeel van harde tarwe” is een *verplichte, generieke* benaming die is *voorbehouden* aan de levensmiddelen die op basis van die graansoort zijn bereid; zij moet bovendien op de verpakking voorkomen, ongeacht de vorm van de deegwaren

die zij bevat; b) de aldus voorgeschreven etikettering waarborgt de noodzakelijke duidelijkheid omtrent de identiteit (deegwaren) en de aard (griesmeel van harde tarwe) van het produkt, maar laat de fabrikanten vrij om de vorm van de door hen in de handel gebrachte deegwaren door de meest uiteenlopende namen (spaghetti, vermicelli, enz.) weer te geven; c) de pastafabrikanten genieten die vrijheid uit vrees voor de verwarring die het gevolg zou zijn van de eventuele verplichting om voor iedere vorm de bij de bereiding gebruikte ingrediënten te vermelden (bij voorbeeld: *spaghetti* van griesmeel van harde tarwe, *spaghetti* met eieren, *spaghetti* van griesmeel van harde tarwe met spinazie, enz.). „Spaghetti”, „vermicelli”, enzovoort zijn dus *specifieke* aanduidingen, die *onderscheiden* zijn van de aanduiding „deegwaren van griesmeel van harde tarwe”: zij geven de vorm van de deegwaren aan en duiden op generlei wijze de aard ervan aan.

Welnu, voor zover ik weet, bestaat die duidelijke scheiding tussen de benaming „deegwaren” en de aanduidingen van hun honderd of duizend vormen alleen in Italië. In de rest van de wereld is „deegwaren” nog wel een generieke benaming, maar is „spaghetti” geen specifieke benaming meer. Integendeel, zoals de Nederlandse regering opmerkt (opmerkingen in zaak Zoni), is dit woord — en misschien ook „macaroni” — een *synoniem voor deegwaren* geworden of, beter nog, staat het bij wege van *antonomasia voor deegwaren*. Bijgevolg kan mijns inziens „spaghetti” (of „macaroni”) niet op gelijke voet worden gesteld met benamingen die stellig specifiek zijn zoals yoghurt of, om twee produkten aan te halen waarover het Hof binnenkort uitspraak zal moeten doen, worst en „Edam”. „Edam” is immers geen synoniem voor kaas, zelfs niet in het stadje waar het vandaan komt of op de beroemde markt van Alkmaar.

Neem de proef op de som: vraag aan de doorsnee consument in de Gemeenschap wat kaas is; u kunt wedden dat hij niet „Edam” zal antwoorden. Vraag hem meteen daarna wat deegwaren zijn: het is zeer waarschijnlijk dat hij zal antwoorden „spaghetti” (ik herhaal dat in Napels of in Milaan de man in de straat ten minste een dozijn namen zal noemen). Anderzijds heeft tariefpost 1902 van het GDT altijd als volgt geluid: „Deegwaren... zoals spaghetti, macaroni, noedels, lasagne, gnocchi, ravioli en cannelloni.” En zeg mij nu niet, dat het gewoon toeval is, dat juist spaghetti en macaroni als eerste in dit rijtje zijn vermeld !

burgse supermarkt (waarheen, terloops en als metafoor gezegd, de Commissie ons had moeten voeren; maar wij weten reeds dat de Commissie in de onderhavige procedure evenals de visser Santiago in Hemingway's „The old man and the sea” vaak is ingeslapen en van leeuwen droomde). Voor u ziet u vier verpakkingen van deegwaren, waarvan de voorkant er zo uitziet.<sup>1</sup>

Ten slotte kunnen wij zeggen dat „deegwaren”, anders dan „bier”, weliswaar een generieke benaming is maar niet in alle Lid-Staten dezelfde generieke betekenis heeft. In Italië geeft het in de eerste plaats de samenstelling aan, waaruit de verschillende deegwaren via een traditioneel procédé zijn bereid. Buiten Italië is het terzelfder tijd een lang, fijn en niet hol voedingsmiddel (spaghetti) of soms een voedingsmiddel gemaakt uit holle pijpen van verschillende lengten en diktes (macaroni). Omgekeerd is het zo, dat in Italië „spaghetti” of „macaroni” specifieke benamingen zijn ter aanduiding van twee van de vele vormen waaronder de deegwaren worden aangeboden, terwijl zij buiten Italië *gangbare generieke benamingen* zijn.

De vier verpakkingen zijn geproduceerd in respectievelijk Italië, België, Duitsland en Zwitserland, en zoals u kunt zien komt op elk ervan, duidelijk leesbaar, de vermelding „spaghetti” voor. Waaruit zijn die spaghetti's nu vervaardigd ? De enige voorkant waarop hierover iets concreets wordt gezegd, en dat in drie talen waarvan er twee in het Groothertogdom worden gesproken, is de laatste: de ingrediënten van het produkt in de verpakking zijn „volkoren” (een benaming die overigens weinig begrijpelijk is) en soja. Met uitzondering van de eerste, waarop — zij het alleen in het Italiaans — „pasta di semola di grano duro” (deegwaren van griesmeel van harde tarwe) is vermeld, zeggen de overige niets. Om meer te weten te komen, moet men de aanduidingen lezen die in microscopische letters op de achterkant voorkomen. Dan blijkt, dat het tweede pak is bereid met harde tarwe en het derde met een mengsel van harde tarwe en zachte tarwe met daarbij 150 gram — natuurlijk „verse” — eieren per kilogram.

14. Stellen wij ons nu, met deze gegevens voor ogen, voor dat wij ons in de afdeling „deegwaren” bevinden van een Luxem-

1 — In de gestencilde tekst van de conclusie bevindt zich op deze plaats een foto van de vier verpakkingen, die om technische redenen niet in de gedrukte versie kan worden overgenomen.



Met inachtneming van hetgeen sub 8 is gezegd, beantwoorden *alle* onderzochte verpakkingen aan de vereisten van de horizontale richtlijn 79/112. Door ze aandachtig te lezen, zou bijgevolg de Luxemburgse consument (en hij is te beklagen) de deegwaren, of liever de spaghetti, van zijn keuze moeten kunnen kiezen. Maar, en dit is de moeilijkheid, zouden de Italiaanse, Franse en Griekse kopers dit kunnen? Neen, antwoordde de Commissie in de zaak-Zoni. Aangezien in Italië, Frankrijk en Griekenland droge deegwaren uitsluitend met meel van harde tarwe worden bereid, zijn etiketten zoals van de tweede en de derde verpakking stellig „onvoldoende” om de consument voor te lichten omtrent de ingrediënten en de aard van de respectieve produkten (*supra* 11).

Uiteindelijk is het gemakkelijk om te zeggen dat een passende etikettering *volstaat*. In de praktijk worden, zoals zojuist is duidelijk gemaakt, door de dagelijkse handel in deegwaren problemen gesteld die de door de richtlijn voorgeschreven etiketten zeker niet kunnen oplossen. Zo komt de opmerking van de Juridische commissie van het Parlement voor de geest, die aan de deskundigen te Brussel heeft voorgesteld om ook de „benamingen die in de handel veelvuldig worden gebruikt, zoals spaghetti en macaroni”, te regelen. Vooral artikel 5, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn betreffende deegwaren is relevant. Het luidt als volgt: „indien de verplichte vermeldingen (dat wil zeggen de voorbehouden benamingen en de aanduidingen van de vormen der deegwaren) niet voorkomen in de... nationale talen” kunnen de Lid-Staten „de ver-

handeling van de desbetreffende produkten verbieden”.

15. Men zou hiertegen kunnen opwerpen, dat die problemen ook kunnen worden opgelost zonder de Raad ertoe te verplichten een uitgebreide hervorming te ondernemen. Meer in het bijzonder zou de Italiaanse wetgever, om de Italiaanse consumenten beter te beschermen dan richtlijn 79/112 doet, na intrekking van de huidige zuiverheidsverplichting die de invoer van deegwaren van zachte tarwe belemmert, de spaghettifabrikanten in de Gemeenschap kunnen verplichten om op de voorzijde van de verpakking de benaming „deegwaren van meel van zachte tarwe” te vermelden. Ik betwijfel echter of een dergelijk redmiddel volstaat om een informatieregeling in te voeren waarmee men uit de voeten kan, zoals vereist wordt door het bier-arrest.

Nogmaals, de moeilijkheid ligt in het gebruik van de benaming „spaghetti”. Voor wie al jaren (doch in de Mezzogiorno al immer) uitsluitend spaghetti van harde tarwe koopt en eet, bevat het opschrift „deegwaren van zachte tarwe” onvoldoende informatie wanneer daarboven in grote letters het woord spaghetti is afgedrukt. Iemand die gewoon is champagne te drinken en aan wie een fles „vin mousseux-méthode cham-

penoise" wordt aangeboden, is vandaag stellig beter geïnformeerd dan de consument die in het hierbeschreven geval gewoon is spaghetti te eten. Nochtans is de Gemeenschap in de bescherming van de eerste zover gegaan dat het gebruik van die aanduiding werd verboden. Alles wel beschouwd kan zonder gevaar voor overdrijving worden gezegd, dat wanneer de niet-Italiaanse deegwarenfabrikanten een en dezelfde specifieke benaming (spaghetti) mogen gebruiken voor produkten die op basis van verschillende meelsoorten zijn bereid, de nationale consumenten aan een werkelijke *misleiding* worden blootgesteld en de Italiaanse fabrikanten aan een niet te verwaarlozen vorm van *oneerlijke mededinging*.

Wat dan ? Ik denk dat voor de Italiaanse (of Franse of Griekse) wetgever die een werkelijk volmaakte informatieregeling wil invoeren, dan slechts één weg openblijft: de buitenlandse fabrikanten te verplichten, de benaming „spaghetti van zachte tarwe" (of „vermicelli van zachte tarwe", enz.) te gebruiken en die steeds en uitsluitend op de voorzijde van de verpakking te vermelden. Zou een dergelijke bepaling echter geoorloofd zijn ? Ook hier luidt mijn antwoord ontkennend. Waar de eerste oplossing te soepel is, is de tweede te streng en wel zodanig streng, vrees ik, dat zij een maatregel van gelijke werking vormt.

Ik zal dit verklaren met een voorbeeld. Nemen wij aan, dat een Nederlandse deegwarenfabrikant alleen deegwaren van zachte tarwe maakt. Aangezien „spaghetti" een woord is dat in de hele Gemeenschap begrepen wordt, zal de onderneming er duidelijk

belang bij hebben om alleen dit opschrift op de voorzijde van de verpakking te vermelden en de achterzijde voor te behouden voor de lijst van ingrediënten in de verschillende talen. Aldus gebruikt zij een enkele soort verpakking voor haar communautaire handel, wat bijzonder kostenbesparend is. Krachtens de hierbesproken bepaling is een dergelijke presentatie echter onvoldoende en de onderneming zal deze voor de verzendingen naar Italië, Frankrijk en Griekenland moeten wijzigen door toevoeging van respectievelijk „spaghetti di grano tenero", „spaghetti de blé tendre", „σπαγγέτα από μαλακό σιτάρι".

Lezen wij nu rechtsoverweging 15 van voornoemd arrest Fietje, naar luid waarvan de toepassing van een nationaal voorschrift dat „de verkoop van bepaalde alcoholhoudende dranken onder een ander dan de door de nationale wettelijke regeling voorgeschreven benaming verbiedt, ... op uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken", waardoor „de etikettering waaronder de ingevoerde drank in de Lid-Staat van uitvoer wettig wordt verhandeld, moet worden gewijzigd... is aan te merken als een... maatregel van gelijke werking..., voor zover de aanduidingen op het oorspronkelijke etiket de consumenten *informatie* verschaffen over de aard van het betrokken produkt, welke *gelijkwaardig* is aan die van de wettelijk voorgeschreven benaming" (cursivering van mij). Welnu, in mijn voorbeeld is de informatie die te lezen is op de achterzijde van de verpakking zonder twijfel gelijkwaardig aan hetgeen wordt voorgeschreven door de Italiaanse, Franse of Griekse voorschriften inzake de aanbieding van deegwaren. Bijgevolg zou de Nederlandse producent zich met het volste recht op artikel 30 EEG-Verdrag kunnen beroepen, indien hij verplicht zou worden om zijn etiket „spaghetti" te wijzigen in „spaghetti van zachte tarwe".

16. Op dit punt aanbeland, lijkt mij een conclusie duidelijk: nationale kunstgrepen kunnen niet worden voorgesteld en dreigen zelfs schadelijk te zijn. Wordt de communautaire handel in deegwaren eerst geliberaliseerd om die vervolgens in de handen van de Lid-Staten te laten, dan zou het hun wetgevende instanties immers niet alleen onmogelijk worden gemaakt om maatregelen te nemen die de belangen van producenten en consumenten afdoende beschermen. Een zo gebrekkige maatregel zou ernstige consequenties hebben: zij zou de verschillende producenten, in het besef dat zij kunnen rekenen op onvolmaakte regels inzake benaming en presentatie, ertoe aanzetten om nieuwe markten te veroveren door steeds goedkopere producten te vervaardigen die qua identiteit en aard echter steeds dubieuzer zijn.

Vanuit dit perspectief lijkt mij de enige praktische uitweg die welke is te vinden in het arrest van 23 februari 1988: „het is aan de Gemeenschap en niet aan een Lid-Staat” om een oplossing te zoeken. Anders gezegd, indien zij het vrije verkeer van alle in de verschillende staten geproduceerde deegwaren wil verwezenlijken en terzelfder tijd de bovengenoemde nadelen wil vermijden, *moet de Gemeenschap zelf optreden* en wel met het instrument dat misschien niet het eenvoudigst of snelst, maar wel het meest geschikt is voor onze doelstelling, dat haar krachtens het Verdrag ter beschikking staat: de richtlijn. Ook het Hof heeft trouwens voorgesteld dat juist in de deegwarensector een richtlijn wordt vastgesteld ter oplossing van problemen die enigszins verwant zijn met de onderhavige. Ik verwijs naar rechts-overweging 54 van het arrest van 17 december 1981 (gevoegde zaken 197-200, 243, 245 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Jurispr. 1981, blz. 3211), waarin wordt gesteld dat „enkel een harmonisatie van de nationale wetgevingen de... aangevoerde moeilijkheden zou kunnen verhelpen”.

Welke inhoud zou een dergelijke handeling moeten hebben? Bezien wij de ervaring in de Verenigde Staten. Krachtens de Federal Food, Drug and Cosmetic Act heeft de Food and Drug Administration in 1964 een reeks voorschriften vastgesteld met betrekking tot „macaroni and noodle products”. Sub a werd bepaald: „Macaroni products (dat wil zeggen: deegwaren) are the class of food each of which is prepared by drying formed units of dough made from semolina, durum flour, farina, flour or any combination of two or more of these, with water and with or without one or more of the optional ingredients...” In section 16.1 werden sub a, c en d voor een aantal typische vormen de benamingen en de identiteitscriteria aangeduid. Sub e werd bepaald: „The name of each food for which a definition and standard of identity is prescribed is ‚Macaroni Product’ or alternatively the name is ‚Macaroni’, ‚Spaghetti’ or ‚Vermicelli’, as the case may be.” De sections 16.2 tot en met 16.5 ten slotte bevatten een regeling voor respectievelijk „Milk macaroni”, „Whole wheat macaroni”, „Wheat and soy macaroni” en „Vegetable macaroni”. Naar gelang de vorm en de bij de bereiding gebruikte grondstoffen heeft elk van die producten een verplichte benaming zoals „Whole wheat spaghetti”, „Wheat and soy spaghetti”, „Spinach spaghetti”, enzovoort.

Het is duidelijk, dat het hier gaat om een regeling waarbij de belangen van de kopers voorop staan en de communautaire wetgever zou er goed aan doen zich daaraan te spiegelen. Ik zou evenwel reeds tevreden zijn, indien hij enkel de benamingen zou regelen, natuurlijk met inachtneming van niet alleen de omstandigheden van de verschillende nationale markten en de toepasselijke wetgevingen, maar ook van de talrijke fac-

toren — landbouwbeleid, handelspolitiek, bescherming van de consumenten en de telers van harde tarwe — waarbij ik in de voorgaande bladzijden stil ben blijven staan. Een dergelijke oplossing zou mij voldoening schenken om talrijke redenen, waarvan de mogelijkheid om te toetsen of een wet als wet nr. 580 al dan niet verenigbaar is met artikel 30 EEG-Verdrag niet de laatste, doch — in een kader als het onze — de belangrijkste is.

17. Zoals het nu staat, kan de vraag van de rechters *a quibus* namelijk niet duidelijk worden beantwoord, tenzij voor wie bereid is te leven met een in elk geval niet bevredigende situatie. Laten wij de gevolgen onder ogen zien van de alternatieven die zich aanbieden. Een arrest waarbij de verenigbaarheid wordt vastgesteld zou, misschien definitief, het verkeer belemmeren van deegwaren die rechtmatig zijn geproduceerd in acht van de twaalf Lid-Statens, waardoor de „soliditeit” van een van de pijlers waarop de communautaire constructie berust, zou worden bedreigd. Anderzijds zou een uitspraak waarbij de onverenigbaarheid wordt vastgesteld: a) niet alleen de Italiaanse consument van deegwaren van harde tarwe, maar ook de communautaire koper van op de meest verschillende wijze samengestelde spaghetti zonder doeltreffende verdediging laten; b) het stilzitten van de wetgever in Brussel belonen en aanmoedigen, omdat dit een bekrachtiging zou vormen van diens stelling dat hij het probleem voor altijd heeft opgelost door de horizontale en algemene normen van richtlijn 79/112; c) in feite, doch op onherstelbare wijze, de voorwaarden wijzigen die de grondslag vormen voor het communautaire beleid inzake harde tarwe en het akkoord tussen de EEG en de Verenigde Staten betreffende de productie van en de handel in met deze graansoort vervaardigde deegwaren.

Wat moet er dan worden gedaan ? De lijn die mijns inziens te verkiezen is, mondt uit

in een compromis en is, zoals het bekende „Solange-Beschluss” van het Duitse Bundesverfassungsgericht van 29 mei 1974, gebaseerd op een bijwoord van tijd: „zolang”. Daaraan ligt een evidente overweging ten grondslag: indien de uitvoer van deegwaren van harde tarwe vanuit Italië naar het noorden van de Gemeenschap gedurende de afgelopen twintig jaar is gestegen van 102 000 tot 1 680 000 kwintalen per jaar, kan niet worden ontkend dat de Belgische, Luxemburgse, Nederlandse, Duitse en later de Britse, Ierse en Deense consumenten, ofschoon zij de keuze hebben tussen deegwaren van verschillende aard en samenstelling, meer en meer dit type van voeding zijn gaan verkiezen. Vooral hen moet dus, en ik herhaal de woorden van het bier-arrest, „een informatieregeling... (die) uitvoerbaar (is)” worden gewaarborgd. Door — zij het enkel voorlopig — de huidige marktsituatie te handhaven, kunnen de Noordeparte kopers de door hen op prijs gestelde deegwaren blijven kopen, terwijl de Italiaanse, Griekse en Franse kopers geen gevaar lopen om door de onnauwkeurige en onvoldoende inlichtingen op het etiket van de ingevoerde producten aankopen te doen die niet in overeenstemming zijn met hun voorkeur.

„Last but not least”: de handhaving van de juridische en economische „status quo” zal verzekeren dat de voorwaarden in stand blijven, op grond waarvan de Raad zijn politiek inzake granen heeft herzien en op basis waarvan hij met de Verenigde Staten een handelsovereenkomst heeft kunnen afsluiten ter bescherming van de deegwaren van harde tarwe. Ik herhaal: „not least”. Immers, ingevolge artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag zal „bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid... rekening worden gehouden met: ... b) de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen, c) het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Statens *nauw* verweven is met de gehele economie” (cursivering van mij). Die verplichting is bindend voor de rechter zowel als voor de wetgever.

18. Gelet op de voorgaande opmerkingen geef ik het Hof in overweging, de bij beschikkingen van 31 oktober 1985 en 19 maart 1986 door de pretore te Bolzano en de pretore te Milaan gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Zolang de Gemeenschap geen regeling heeft vastgesteld inzake de produktie en/of de benaming van deegwaren, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het vereiste van de bescherming van de consumentenbelangen, staat artikel 30 EEG-Verdrag niet in de weg aan de toepassing van de wetgeving van een Lid-Staat waarbij de verplichting wordt opgelegd om bij de vervaardiging van deegwaren, bestemd om op het grondgebied van die Lid-Staat in de handel te worden gebracht, uitsluitend harde tarwe te gebruiken.”