

HOTĂRÂREA CURȚII
14 iulie 1988*

3 Glocken GmbH și Gertraud Kritzinger
împotriva
USL Centro-Sud și Provincia autonoma di Bolzano

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare,
formulată de pretore di Bolzano)

„Libera circulație a mărfurilor – Paste făinoase –
Obligația de a utiliza numai grâu dur”

Cauza 407/85

În cauza 407/85,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către pretore di Bolzano (Italia) în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

3 Glocken GmbH și Gertraud Kritzinger

și

USL Centro-Sud și Provincia autonoma di Bolzano,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 30 și 36 din Tratatul CEE, pentru a se pronunța cu privire la compatibilitatea cu aceste articole a anumitor dispoziții din legea italiană nr. 580 din 4 iulie 1967 (GURI nr. 189 din 29 iulie 1967) privind reglementarea producției și comercializării pastelor făinoase,

CURTEA,

compusă din domnii G. Bosco, președinte de cameră, îndeplinind funcția de președinte, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodríguez Iglesias, președinți de cameră, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins și F. Schockweiler, judecători,

avocat general: domnul G. F. Mancini
grefier: doamna B. Pastor, administrator,

după examinarea observațiilor prezentate:

— pentru 3 Glocken GmbH de către B. Rapp Jung, avocat în Bruxelles,

— pentru doamna Kritzinger de către R. Riz, avocat în Bolzano,

— pentru Provincia autonoma di Bolzano de către G. Drioli, avocat în Bolzano,

* Limba de procedură: italiana.

— pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnii E. De March și E. White, membri ai serviciului juridic,

— pentru guvernul italian, de către domnul Luigi Ferrari Bravo, șef al serviciului de contencios diplomatic, în calitate de agent, asistat de domnul I. Braguglia, Avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul ambasadei Italiei,

— pentru guvernul francez de către domnul G. Guillaume, în calitate de agent, asistat de domnul B. Botte,

— pentru guvernul olandez, de către domnul A. Fierstra, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință, completat în urma procedurii orale din 12 noiembrie 1987,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 26 aprilie 1988,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Hotărârea din 31 octombrie 1985, primită la grefa Curții la 9 decembrie 1985, pretore di Bolzano a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE, două întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 30 și 36 din tratat pentru a stabili compatibilitatea dreptului comunitar cu o reglementare națională care interzice vânzarea de paste obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur.

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Unità sanitaria locale și un producător german, 3 Glocken, și un vânzător cu amănuntul italian, Kritzinger. 3 Glocken a exportat în Italia paste obținute dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur pe care Kritzinger le-a revândut. Somați de către USL la plata unei amenzi administrative pentru încălcarea articolului 29 din Legea nr. 580 din 4 iulie 1967 (GURI nr. 189 din 29 iulie 1967) privind reglementarea producției și a comercializării pastelor făinoase (denumită în continuare „legea pastelor făinoase”), 3 Glocken și Kritzinger au intentat o acțiune în fața pretore di Bolzano.

3 Din articolul 29 al legii privind pastele făinoase, rezultă că utilizarea exclusivă a grâului dur este prevăzută pentru producția industrială de paste uscate, care pot fi conservate un anumit timp înainte de a fi consumate. Pe de altă parte, articolul 33 și articolul 50 primul paragraf al aceleiași legi autorizează utilizarea de grâu comun, atât pentru producția artizanală de paste proaspete, care sunt destinate consumului imediat, cât și pentru producția de paste destinate exportului.

4 Articolul 36 primul paragraf al legii privind pastele făinoase interzice vânzarea în Italia de paste care prezintă alte caracteristici decât cele definite de această lege, și anume, în mod deosebit, de paste uscate obținute din grâu comun sau un amestec de grâu comun și de grâu dur. Articolul 50 alineatul (2) din lege precizează că această interdicție de vânzare se aplică, de asemenea, pastelor importate.

5 Astfel cum a arătat guvernul italian, două tipuri de considerente au determinat legislativul să oblige producătorii de paste să utilizeze exclusiv grâu dur. Legislativul a dorit, pe de o parte, să garanteze calitatea pastelor, cele care sunt obținute numai din grâu dur care rezistă mult mai bine la fierbere. Acesta a dorit, pe de altă parte, să favorizeze dezvoltarea culturii de grâu dur, deoarece producătorii acestui tip de grâu nu au în cadrul Comunității o altă desfacere decât piața de paste și

nu dispun de posibilitatea reală, în regiunile din Mezzogiorno unde sunt localizați, să se reconvertească la alte culturi.

6 În sprijinul acțiunii lor, 3 Glocken și Kritzinger au subliniat că aplicarea articolului 29 din legea privind pastele făinoase pastelor importate era incompatibilă cu articolul 30 din tratat. În aceste condiții instanța națională a fost obligată să suspende judecata și să adreseze două întrebări preliminare:

„1) Interzicerea măsurilor cu efect echivalent unor restricții cantitative la import, prevăzută la articolul 30 din Tratatul CEE trebuie interpretată în sensul că aceasta exclude, în cazul importului de paste făinoase, aplicarea dispozițiilor italiene în domeniul alimentar care interzice utilizarea de făinuri de grâu comun pentru producția pastelor amintite, atunci când acestea au fost în mod legal produse și introduse pe piață într-un alt stat membru al Comunității?

2) Cu toate acestea, interzicerea discriminărilor arbitrare sau a restricțiilor mascate în comerțul dintre statele membre menționate la articolul 36, ultima teză, din Tratatul CEE, trebuie interpretată în sensul că aceasta exclude aplicarea dispozițiilor naționale respective?”

7 Pentru o prezentare mai detaliată a faptelor din acțiunea principală, precum și a derulării procedurii și a observațiilor scrise prezentate Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în continuare numai în măsura necesară pentru raționamentul Curții.

8 Întrebările instanței naționale se referă, în esență, la compatibilitatea cu articolele 30 și 36 din tratat a extinderii la produsele importate a unei interdicții de vânzare a pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și grâu dur, astfel cum este conținută în legea privind pastele făinoase.

a) Cu privire la existența unui obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor

9 Este necesar să se reamintească jurisprudența constantă a Curții (în primul rând Hotărârea din 11 iulie 1974, Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Rec. p. 837) conform căreia interzicerea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative prevăzută la articolul 30 din tratat include „orice reglementare comercială a statelor membre care poate împiedica comerțul intracomunitar, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial”.

10 Mai mult, din jurisprudența constantă a Curții rezultă (a se vedea, în primul rând, Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. p. 649) că, în absența unor reglementări comune, obstacolele în calea liberei circulații care rezultă din diferențele existente între reglementările naționale privind compoziția produselor trebuie să fie acceptate, din moment ce aceste reglementări naționale, care se aplică nediferențiat produselor naționale și importate, sunt necesare pentru satisfacerea cerințelor imperative cum sunt protecția consumatorilor și loialitatea tranzacțiilor. Cu toate acestea, Curtea a precizat că aceste reglementări trebuiau să fie proporționale cu scopurile urmărite și că, în cazul în care un stat membru dispunea de mijloace mai puțin restrictive care să permită atingerea aceluiași scopuri, acestuia îi revenea sarcina de a recurge la acestea.

11 Este necesar să se constate că o interdicție de vânzare de paste obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur constituie un obstacol în fața importului de paste legal obținute din grâu comun sau un amestec de grâu comun și din grâu dur în alte state membre. Rămâne în continuare de verificat dacă acest obstacol se poate justifica prin motive de protecție a

sănătății publice în sensul de articolului 36 din tratat sau prin cerințe imperative, după cum sunt cele menționate mai sus.

b) Cu privire la posibilitatea de a justifica obstacolul în cauză prin intermediul motivelor de protecție a sănătății publice

12 Guvernul italian a atras atenția Curții asupra problemei utilizării de aditivi chimici și de coloranți care pot fi deseori utilizați pentru a conferi pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur caracteristicile organoleptice, în special culoarea chihlimbarului, care sunt în mod natural proprii pastelor obținute exclusiv din grâu dur. Conform acestuia, o absorbție importantă a acestor aditivi chimici și coloranți poate duce la efecte dăunătoare pentru sănătatea oamenilor.

13 Cu toate acestea, ca răspuns la o întrebare adresată de către Curte, guvernul italian a admis că nu dispune de elemente care să-i permită să afirme că pastele obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur, în mod necesar, conțin aditivi chimici sau coloranți.

14 O interdicție generală de a comercializa paste obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur este, prin urmare, în orice caz contrară principiului proporționalității și nu se justifică din motive de protecție a sănătății publice în sensul articolului 36 din tratat.

c) Cu privire la posibilitatea de a justifica obstacolul în cauză prin intermediul anumitor cerințe imperative

15 S-a susținut că o interdicție de vânzare a pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur este necesară pentru a proteja consumatorii, pentru a garanta loialitatea tranzacțiilor și, în cele din urmă, a asigura efectul deplin privind organizarea comună a piețelor în sectorul cerealelor.

16 În primul rând, argumentul formulat, conform căruia legea privind pastele făinoase urmărește să protejeze consumatorii, întrucât aceasta are drept scop garantarea calității superioare a pastelor, produs italian de veche tradiție, nu se poate reține. În mod evident este legitim să existe dorința de a oferi consumatorilor, care atribuie calități speciale pastelor obținute, în mod exclusiv, din grâu dur, posibilitatea de a alege în funcție de acest element. Cu toate acestea, după cum a subliniat deja Curtea (Hotărârile din 9 decembrie 1981, Comisia/Italia, 193/80, Rec. p. 3019 și din 12 martie 1987, Comisia/Republica Federală Germania 178/84, Rec. p. 1227), o astfel de posibilitate poate fi asigurată prin mijloace care să nu împiedice importul de produse fabricate și comercializate în mod legal în alte state membre, în special „prin aplicarea obligatorie a unor etichete corespunzătoare cu privire la natura produsului vândut”.

17 Este necesar, apoi, să se observe că organul legislativ italian poate nu doar să impună enumerarea ingredientelor conform dispozițiilor Directivei 79/112/CEE a Consiliului privind etichetarea și prezentarea produselor alimentare (JO L 33 din 8.2.1979, p. 1), dar că, mai mult, nimic nu îl împiedică să rezerve denumirea „paste de griș din grâu dur” pentru pastele obținute, în mod exclusiv, plecând de la grâu dur.

18 Dat fiind că pastele sunt produse care pot fi servite în restaurante, este necesar să se adauge că este posibil să se prevadă un sistem de informare a consumatorului cu privire la natura pastelor care îi sunt oferite.

19 S-a obiectat că o etichetare adecvată privind natura produsului vândut nu este suficientă pentru a determina consumatorii italieni să fie suficient de atenți la natura pastelor pe care le cumpără, dat fiind că „paste” semnifică pentru aceștia un produs obținut exclusiv din grâu dur.

20 Această obiecție trebuie respinsă. Pe de o parte, termenul „paste” este, astfel cum rezultă din articolele 33 și 50 din legea privind pastele alimentare, utilizat chiar de către organul legislativ italian pentru a desemna produse care sunt obținute plecând de la grâu comun sau un amestec de grâu comun și de grâu dur, și anume paste proaspete și paste destinate exportului. Pe de altă parte, articolul 29 determină ceea ce se înțelege prin „paste de griș din grâu dur”. Prin urmare, însuși organul legislativ italian a recurs la cuvintele „griș din grâu dur” pentru a specifica un tip de paste, ceea ce demonstrează că, în sine, cuvântul „paste” are un caracter generic și nu implică absolut deloc că intervine numai grâu dur în producția pastelor menționate.

21 În al doilea rând, s-a susținut că, în ceea ce privește pastele obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur, o listă de ingrediente nu permite asigurarea loialității tranzacțiilor. În stadiul actual al tehnicilor de analiză, nu este posibil să se verifice exactitudinea mențiunilor prezentate, astfel încât producătorii de paste pot menționa o proporție de grâu dur mai mare decât cea, în mod real, prezentă în paste. Ținând seama de diferența de preț dintre grâul dur și grâul comun, producătorii pot astfel să ceară de la consumatori să plătească un preț mai ridicat decât cel justificat de proporția exactă de grâu dur utilizat. În aceste condiții, numai o interdicție de vânzare a pastelor obținute din grâu comun poate fi de natură să prevină o asemenea inducere în eroare.

22 Și acest argument trebuie respins. Este suficient să se menționeze că guvernul italian dispune, în orice caz, de un mijloc mai puțin restrictiv pentru a garanta loialitatea tranzacțiilor. Într-adevăr, prin rezervarea denumirii „paste de griș din grâu dur” pastelor obținute exclusiv din grâu dur, acesta acordă consumatorilor italieni posibilitatea de a-și exprima preferințele pentru produsul cu care sunt obișnuiți și certitudinea că diferența de preț este bine justificată printr-o diferență de calitate.

23 În al treilea rând, s-a susținut că prin asigurarea unei desfaceri cultivatorilor, legea privind pastele făinoase completează politica agricolă comună din sectorul cerealelor, care are drept obiect, pe de o parte, garantarea unui venit cultivatorilor de grâu dur prin stabilirea unui preț de intervenție pentru grâul dur la un nivel net superior celui stabilit pentru grâul comun, iar, pe de altă parte, să-i determine, prin acordarea unor ajutoare directe pentru producție, să cultive grâu dur. Abrogarea legii pastelor făinoase determină producătorii italieni să utilizeze grâu comun pentru pastele destinate pieței italiene. Grâul dur se poate găsi astfel în situația de a pierde treptat desfacerile, ceea ce poate provoca excedente care implică, de asemenea, achiziții de intervenție din bugetul comunitar.

24 Guvernul italian a susținut, de asemenea, că fără o desfacere garantată, cultura de grâu dur poate dispărea din regiunile din Mezzogiorno unde aceasta este practică. Această dispariție poate implica părăsirea terenurilor, dat fiind faptul că posibilitățile de reconversie din această zonă sunt aproape inexistente, și poate crea o mișcare de emigrare însoțită de un prejudiciu grav pe plan social și din punctul de vedere al mediului.

25 Este necesar să se sublinieze, mai întâi, că extinderea legii privind pastele făinoase la produsele importate este în cauză, și că dreptul comunitar nu impune ca organul legislativ să abroge legea în ceea ce privește producătorii de paste stabiliți pe teritoriul italian.

26 Este necesar să se amintească, apoi, că, astfel cum rezultă din Hotărârea Curții din 23 februarie 1988 (Comisia/ Republica Franceză, 216/84, Rec. p. 793), din moment ce Comunitatea a stabilit o organizare comună a pieței într-un anumit sector, statele membre sunt obligate să nu recurgă la

nicio măsură unilaterală, chiar în cazul în care aceasta este de natură să servească drept susținere a politicii comune a Comunității. Comunității îi revine sarcina de a găsi o soluție la problema pusă mai sus în cadrul politicii agricole comune, iar nu unui stat membru.

27 Este necesar să se observe, în cele din urmă, că evoluția situației pe piețele de export demonstrează că o concurență bazată pe calitate este în beneficiul grâului dur. Într-adevăr, din informațiile furnizate Curții rezultă că partea de piață pe care o dețin pastele obținute exclusiv din grâu dur în alte state membre, unde acestea suportă deja concurența pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur, crește constant. În aceste împrejurări, este evident că temerile exprimate de guvernul italian privind dispariția culturii de grâu dur nu sunt întemeiate.

28 În aceste condiții, este necesar să se răspundă întrebărilor adresate de instanța națională că extinderea la produsele importate a unei interdicții de vânzare a pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur, astfel cum este prevăzută de legea italiană privind pastele făinoase, este incompatibilă cu articolele 30 și 36 din tratat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

29 Cheltuielile efectuate de către guvernele italian, francez și cel al Țărilor de Jos, precum și de către Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările adresate acesteia de către pretore di Bolzano, prin Hotărârea din 31 octombrie 1985, hotărăște:

Extinderea la produsele importate a unei interdicții de vânzare a pastelor obținute din grâu comun sau dintr-un amestec de grâu comun și de grâu dur, astfel cum este prevăzută de legea italiană privind pastele făinoase, este incompatibilă cu articolele 30 și 36 din tratat.

Bosco	Due	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Koopmans	
Everling	Bahlmann	Kakouris	Joliet	O'Higgins	Schockweiler

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 14 iulie 1988.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart