

## PRESUDA SUDA

14. srpnja 1988.(\*)

„Slobodno kretanje robe – Tjestenine – Obvezno korištenje isključivo durum pšenice”

U predmetu 407/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je uputio pretore di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija) u postupku koji se pred tim sudom vodi između

### **3 Glocken GmbH i Gertraud Kritzinger**

i

### **USL Centro-Sud i Provincia autonoma di Bolzano,**

o tumačenju članaka 30. i 36. Ugovora, kako bi se utvrdilo jesu li određene odredbe talijanskog Zakona br. 580 od 4. srpnja 1967. (GURI br. 189 od 29. srpnja 1967.) koji uređuje proizvodnju i stavljanje na tržište tjestenine u skladu s tim člancima,

### SUD

u sastavu: G. Bosco, predsjednik vijeća, vršitelj dužnosti predsjednika, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias (predsjednici vijeća), T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins i F. Schockweiler, suci,

nezavisni odvjetnik: G. F. Mancini

tajnik: B. Pastor, administratorica

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za 3 Glocken GmbH, B. Rapp Jung, iz odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za Gertraud Kritzinger, R. Riz, iz odvjetničke komore u Bolzanu,
- za Provincia autonoma di Bolzano, G. Drioli, iz odvjetničke komore u Bolzanu,
- za Komisiju Europskih zajednica, E. De March i E. White, članovi njezine pravne službe,
- za talijansku vladu, Luigi Ferrari Bravo, voditelj Službe za diplomatske sporove, u svojstvu agenta, uz asistenciju I. Braguglije, *Avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri talijanskoj ambasadi,

- za francusku ambasadu, agent G. Guillaume, uz asistenciju B. Botte,
- za nizozemsku vladu, agent, A. Fierstra,

uzimajući u izvještaj s rasprave, dopunjen nakon rasprave održane 12. studenoga 1987., saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. travnja 1988., donosi sljedeću

## Presudu

- 1 Presudom od 31. listopada 1985., koju je Sud zaprimio 9. prosinca 1985., pretore di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija) postavio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u dva prethodna pitanja o tumačenju članka 30. i 36. Ugovora o EEZ-u, kako bi se ustanovilo jesu li nacionalne odredbe koje zabranjuju prodaju tjestenina napravljenih od obične pšenice ili iz mješavine obične pšenice i durum pšenice u skladu s pravom Zajednice.
- 2 Ta pitanja su postavljena u postupku između Unità Sanitaria Locale (u daljnjem tekstu: USL), s jedne strane, i njemačkog proizvođača 3 Glocken GmbH i talijanske trgovkinje na malo Gertraud Kritzinger, s druge strane. Njemački proizvođač je u Italiju izvezio tjesteninu izrađenu od mješavine obične pšenice i durum pšenice, koju je trgovkinja Kritzinger prodavala dalje. USL je njemačkom proizvođaču i trgovkinji Kritzinger nametnuo plaćanje novčane kazne zbog kršenja članka 29. Zakona br. 580 od 4. srpnja 1967. (GURI br. 189 od 29. srpnja 1967.) koji uređuje proizvodnju i stavljanje na tržište tjestenina (u daljnjem tekstu: Zakon o tjesteninama), zbog čega su oni pokrenuli postupak pred pretore di Bolzano (Sud u Bolzanu).
- 3 Članak 29. Zakona o tjesteninama predviđa da se za industrijsku proizvodnju suhих tjestenina, koje je moguće određeno vrijeme skladištiti prije uporabe, smije koristiti samo durum pšenica. S druge strane, članak 33. i prvi stavak članka 50. istog zakona dozvoljava uporabu obične pšenice za pripremu manjih količina svježe tjestenine, namijenjene neposrednoj uporabi, i za pripremu tjestenina namijenjenih za izvoz.
- 4 Prvi stavak članka 36. Zakona o tjesteninama zabranjuje da se u Italiji prodaju tjestenine čija se svojstva razlikuju od onih utvrđenih u tom zakonu, a osobito suha tjestenina napravljena od obične pšenice ili mješavine obične pšenice i durum pšenice. Drugi stavak članka 50. tog zakona predviđa da se zabrana prodaje primjenjuje i na uvezenu tjestelinu.
- 5 Kao što je objasnila talijanska vlada, dva su razloga navela zakonodavca da od proizvođača tjestenine zahtijeva upotrebu isključivo durum pšenice. S jedne strane, zakonodavac je želio jamčiti kvalitetu tjestenine, jer se tjestenina izrađena isključivo od durum pšenice znatno bolje skuha. S druge strane, želio je poticati razvoj proizvodnje durum pšenice, jer proizvođači durum pšenice gotovo da nemaju nikakav tržišni prostor

unutar Zajednice osim tržišta tjestenina i nemaju stvarnu mogućnost preusmjeravanja na druge kulture u regijama Mezzogiorna u kojima se nalaze.

- 6 Njemački proizvođač i trgovkinja Kritzinger u potporu svojoj tužbi navode da primjena članka 29. Zakona o tjesteninama na uvezenu tjesteninu nije u skladu s člankom 30. Ugovora o EEZ-u. U tim okolnostima pretore di Bolzano (Sud u Bolzanu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća dva prethodna pitanja:
- „1. Treba li zabranu mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza sadržanu u članku 30. Ugovora o EEZ-u tumačiti tako da pri uvozu tjestenina isključuje primjenu odredbi talijanskih propisa o prehrambenim proizvodima, koji zabranjuju uporabu običnog pšeničnog brašna pri proizvodnji tjestenina ako su ti proizvodi zakonito proizvedeni i stavljeni na tržište u drugoj državi članici Europske zajednice?
  2. Treba li zabranu proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine između država članica iz drugog stavka članka 36. Ugovora o EEZ-u tumačiti tako da isključuje primjenu gore navedenih nacionalnih odredbi?”
- 7 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja, tijeka postupka i očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Elementi spisa u nastavku se spominju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 8 Nacionalni sud u biti pita je li u skladu s člancima 30. i 36. Ugovora o EEZ-u proširenje zabrane na uvezene proizvode prodaje tjestenina izrađenih od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice, kao što je ona sadržana u Zakonu o tjesteninama.
- a) Postojanje prepreke slobodnom kretanju robe
- 9 Primjereno je podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu Suda (vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 1974., Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Zb., str. 837.), u skladu s kojom zabrana iz članka 30. Ugovora o mjerama s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja uvoza obuhvaća „sve trgovinske propise država članica koji mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Zajednice”.
- 10 Iz ustaljene sudske prakse Suda također proizlazi (vidjeti osobito presudu od 20. veljače 1979., Rewe, 120/78, Zb., str. 649.) da se u nedostatku zajedničkih pravila prepreke kretanju unutar Zajednice, koje proizlaze iz razlika između nacionalnih zakonodavstava u vezi sa sastavom proizvoda, moraju prihvatiti u mjeri u kojoj ih se može smatrati nužnima za zadovoljavanje obveznih zahtjeva kao što su zaštita potrošača i poštena trgovina. Međutim, Sud je osim toga pojasnio da ti propisi moraju biti proporcionalni ciljevima koji se žele ostvariti i da država članica mora, ako ima na raspolaganju manje ograničavajuće mjere za postizanje istih ciljeva, upotrijebiti takve mjere.
- 11 Potrebno je primijetiti da zabrana prodaje tjestenina izrađenih od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice čini prepreku uvozu tjestenina koje su u drugim državama članicama zakonito proizvedene od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice. Stoga je potrebno ispitati može li se ta prepreka

opravdati na temelju zaštite javnog zdravlja u skladu s člankom 36. Ugovora o EEZ-u ili obveznim zahtjevima kao što su gore navedeni.

b) Mogućnost opravdanja predmetne prepreke na temelju zaštite javnog zdravlja

- 12 Talijanska vlada je skrenula pažnju Suda na problem korištenja kemijskih aditiva i bojila, koji se, kako tvrdi, često koriste da tjestenine napravljene od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice dobiju organoleptička svojstva, a posebno jantarna boja, koja se prirodno pojavljuje u tjesteninama proizvedenim isključivo od durum pšenice. Ona navodi da konzumiranje velikih količina aditiva i bojila može imati štetne posljedice za zdravlje ljudi.
- 13 Međutim u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud, talijanska vlada je priznala da nema dokaza za svoju tvrdnju da tjestenine napravljene od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice nužno sadržavaju kemijske aditive ili bojila.
- 14 Opća zabrana stavljanja na tržište uvezenih tjestenina proizvedenih od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice stoga je u svakom slučaju u suprotnosti s načelom proporcionalnosti i ne može se opravdati na temelju zaštite javnog zdravlja u smislu članka 36. Ugovora o EEZ-u.

c) Mogućnost opravdanja predmetne prepreke na temelju određenih obveznih zahtjeva

- 15 Navedeno je da je zabrana prodaje tjestenina proizvedenih od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice potrebna radi zaštite potrošača, osiguranja poštene trgovine i potpune učinkovitosti zajedničke organizacije tržišta u sektoru žitarica.
- 16 Prvi argument prema kojem Zakon o tjesteninama služi zaštiti potrošača nastojeći osigurati vrhunsku kvalitetu tjestenine, koja je talijanski proizvod s dugom tradicijom, ne može biti prihvaćen. Zasigurno je legitimno nastojati osigurati potrošačima koji pripisuju posebnu kvalitetu tjesteninama izrađenim isključivo od durum pšenice da imaju mogućnost odabira na temelju te činjenice. Ipak, kao što je Sud već naglasio (presuda od 9. prosinca 1981., Komisija/Italija, 193/80, Zb., str. 3019. i presuda od 12. ožujka 1987., Komisija/Savezna Republika Njemačka, 178/84, Zb., str. 1227.), navedena mogućnost može se osigurati sredstvima koja ne ograničavaju uvoz proizvoda zakonito proizvedenih i prodanih u drugim državama članicama, osobito „obvezom prikladnog označavanja iz kojeg je vidljiva narav proizvoda koji se prodaje”.
- 17 Potrebno je osim toga naglasiti da talijanski zakonodavac ne samo da može zahtijevati navođenje sastojaka u skladu s odredbama Direktive Vijeća 79/112/EEZ o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane (SL L br. 33 od 8. veljače 1979., str. 1.), već ima potpunu slobodu rezerviranja oznake „tjestenina od durum pšenične krupice” za tjesteninu proizvedenu isključivo od durum pšenice.
- 18 S obzirom na činjenicu da su tjestenine proizvodi koji se mogu posluživati u restoranima, potrebno je dodati da je moguće uspostaviti sustav obavještanja potrošača o vrsti tjestenina koje su im ponuđene.

- 19 Istaknut je prigovor da odgovarajuće oznake u vezi s vrstom prodavanog proizvoda nisu dovoljne da se talijanski potrošači dovoljno upoznaju s vrstom tjestenina koje kupuju, jer sam izraz „tjestenina” (pasta) njima predstavlja proizvod koji je proizveden isključivo od durum pšenice.
- 20 Taj je prigovor potrebno odbaciti. Prvo, iz članaka 33. i 50. Zakona o tjesteninama jasno proizlazi da već sam talijanski zakonodavac izraz „tjestenine” koristi za proizvode proizvedene od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice, i to za svježije tjestenine i tjestenine namijenjene za izvoz. S druge strane članak 29. definira što se podrazumijeva pod „tjestenina proizvedena od durum pšenične krupice”. Sam talijanski zakonodavac stoga koristi izraz „durum pšenična krupica” da bi označio jednu vrstu tjestenina, što ukazuje da je izraz „tjestenina” sam po sebi opći izraz i nikako ne znači da se pri proizvodnji tjestenina koristi samo durum pšenica.
- 21 Drugo, u vezi s tjesteninama proizvedenim od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice navedeno je da popis sastojaka ne jamči poštnu trgovinu. Tvrdilo se da sadašnji postupci analize ne omogućavaju provjeru točnosti navedenih podataka zbog čega proizvođači tjestenine mogu navesti veći udio durum pšenice nego što je uistinu prisutan u tjesteninama. Uzimajući u obzir razliku u cijeni između durum pšenice i obične pšenice, proizvođači bi potrošačima mogli zaračunavati višu cijenu nego što je to opravdano s obzirom na stvarni udio durum pšenice. U tim okolnostima samo zabrana prodaje tjestenine od običnog brašna može spriječiti takvo pogrešno prikazivanje podataka.
- 22 Taj je argument također potrebno odbaciti. Dovoljno je istaknuti da talijanska vlada ima na raspolaganju manje restriktivne mjere za osiguranje poštene trgovine. Uporaba opisa „tjestenine od durum pšenične krupice” samo za tjestenine proizvedene isključivo od durum pšenice omogućit će talijanskim potrošačima odabir proizvoda na koji su navikli i jamčit će da je razlika u cijeni opravdana razlikom u kvaliteti.
- 23 Treće, navedeno je da time što osigurava tržišni prostor uzgajivačima, Zakon o tjesteninama nadopunjava zajedničku poljoprivrednu politiku u sektoru žitarica, čiji je cilj da se utvrđivanjem intervencijske cijene za durum pšenicu, koja je znatno viša od cijene za običnu pšenicu, proizvođačima durum pšenice osigura zajamčeni dohodak i da ih se putem dodjele izravnih proizvodnih potpora potiče da uzgajaju durum pšenicu. Stavljanje izvan snage Zakona o tjesteninama potaknulo bi talijanske proizvođače da koriste običnu pšenicu za tjestenine namijenjene talijanskom tržištu. Pšenica durum stoga bi postupno izgubila tržišni prostor, što bi dovelo do viškova koji zahtijevaju daljnje intervencijske otkupe na teret proračuna Zajednice.
- 24 Talijanska vlada dalje tvrdi da će bez zajamčenog tržišnog prostora uzgoj durum pšenice nestati iz regija Mezzogiorna u kojima se prakticira. Taj bi nestanak uključivao napuštanje zemljoradnje, jer gotovo da ne postoje mogućnosti za prelazak na druge vrste usjeva i doveo do iseljavanja, što je povezano s ozbiljnim društvenim i okolišnim posljedicama.
- 25 Potrebno je najprije naglasiti da se u ovom predmetu radi o proširenju Zakona o tjesteninama na uvezene proizvode i da pravo Zajednice ne zahtijeva da zakonodavac stavi zakon izvan snage u mjeri u kojoj se odnosi na proizvođače tjestenine sa sjedištem na teritoriju Italije.

- 26 Potrebno je nadalje istaknuti da, kako proizlazi iz presude Suda od 23. veljače 1988., Komisija/Francuska Republika, 216/84, Zb., str. 793., jednom kada je Zajednica uspostavila zajedničku organizaciju tržišta za određeni sektor, države članice moraju se suzdržati od svih jednostranih mjera, čak i ako će te mjere služiti kao potpora zajedničkoj politici Zajednice. Na Zajednici je, a ne na državi članici, da u okviru zajedničke poljoprivredne politike pronade rješenje za navedeni problem.
- 27 Na kraju valja primijetiti da razvoj situacije na izvoznim tržištima ukazuje da tržišno natjecanje koje se temelji na kvaliteti djeluje u korist durum pšenice. Statistički podaci dostavljeni Sudu pokazuju stalno povećanje tržišnog udjela tjestenina proizvedenih isključivo od durum pšenice u drugim državama članicama u kojima im već konkuriraju tjestenine proizvedene od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice. U tim okolnostima bojazan koju izražava talijanska vlada u pogledu nestanka uzgoja durum pšenice nije utemeljena.
- 28 Na pitanja nacionalnog suda stoga valja odgovoriti da proširenje na uvezene proizvode zabrane prodaje tjestenina od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice, kako je sadržano u talijanskom Zakonu o tjesteninama, nije u skladu s člancima 30. i 36. Ugovora o EEZ-u.

#### **Troškovi**

- 29 Troškovi talijanske, francuske i nizozemske vlade te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu ne naplaćuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

kao odgovor na pitanja koja mu je uputio pretore di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija) presudom od 31. listopada 1985., odlučuje:

**Proširenje na uvezene proizvode zabrane prodaje tjestenina od obične pšenice ili od mješavine obične pšenice i durum pšenice, kako je sadržano u talijanskom Zakonu o tjesteninama, nije u skladu s člancima 30. i 36. Ugovora o EEZ-u.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 14. srpnja 1988.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: talijanski