CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 29 giugno 2000 *

1. Il presente ricorso per inadempimento riguarda la compatibilità con gli artt. 28 e 30 CE di un obbligo di etichettatura imposto dalla legge belga, ai sensi del quale le sostanze nutritive e i prodotti alimentari ai quali sono state aggiunte sostanze nutritive devono recare un numero di notifica nazionale.

I — Il contesto giuridico e fattuale

2. Il regio decreto belga del 3 marzo 1992, relativo all'immissione in commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze (in prosieguo: il «decreto del 1992») [1], ha istituito un sistema di previa notifica di tali prodotti al servizio ispettivo dei prodotti alimentari del Ministero della sanità e dell'ambiente (in prosieguo: il «servizio ispettivo»).

3. L'art. 4 del decreto del 1992 precisa gli adempimenti necessari alla notifica; la pratica di notifica deve essere presentata in duplice copia e deve contenere almeno le seguenti informazioni: la natura del prodotto, un elenco qualitativo e quantitativo degli ingredienti del prodotto, un'analisi nutrizionale, l'etichetta che si intende utilizzare, informazioni che consentano di effettuare un adeguato esame del valore nutrizionale, l'impegno ad effettuare frequenti analisi e ad informare il servizio ispettivo dei risultati. Entro un mese dal ricevimento della notifica, il servizio ispettivo invia una ricevuta al soggetto notificante. In tale ricevuta è indicato il numero di notifica.

4. L'art. 4 autorizza inoltre il servizio ispettivo a formulare osservazioni e raccomandazioni relative, tra le altre cose, alla modifica dell'etichetta e in particolare all'inclusione obbligatoria di determinate avvertenze.

5. L'art. 6, n. 1, del decreto del 1992 dispone che l'etichetta del prodotto deve indicare il numero di notifica di cui all'art. 4 e la data entro la quale il contenuto nutrizionale è garantito.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — *Moniteur Bèlge* del 15 aprile 1992, pag. 8467.

II — I fatti prodromici al ricorso

6. Dopo aver ricevuto varie denunce relative agli effetti del decreto del 1992 sulla libera circolazione delle merci, la Commissione ha inizialmente contattato le autorità belghe il 3 agosto 1993. Durante successivi scambi di corrispondenza, gran parte delle preoccupazioni della Commissione in merito al decreto sono venute meno, ad eccezione dell'obbligo di cui all'art. 6, n. 1, punto 1 (in prosieguo: l' «obbligo del numero di notifica»).

7. Di conseguenza, il 28 giugno 1996, la Commissione ha inviato al Belgio una lettera di messa in mora nella quale indicava che, mentre la procedura di notifica di per sé poteva essere giustificata dalla necessità di tutela della sanità pubblica, l'obbligo del numero di notifica di cui all'art. 6 costituiva una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci contraria all'art. 28 CE. La Commissione sosteneva che l'obbligo non era giustificato da un interesse pubblico e che in ogni caso non rispettava il principio di proporzionalità.

8. Il Belgio ha risposto a tale lettera il 31 ottobre 1996, osservando che il decreto del 1992 non discriminava tra prodotti belgi ed esteri e che aveva dato luogo ad un sistema liberale.

9. Il 4 febbraio 1998 la Commissione ha inviato al Belgio un parere motivato con cui ha ribadito la sua posizione secondo la quale l'obbligo del numero di notifica era contrario all'art. 28 CE.

10. Il Belgio ha risposto al parere motivato con lettera del 29 luglio 1998, facendo riferimento al regio decreto del 20 maggio 1998 [2], recante modifica del decreto del 3 marzo 1992, il quale, a suo parere, aveva effettivamente eliminato il presunto inadempimento.

11. Non condividendo la posizione del Belgio, l'8 giugno 1999 la Commissione ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 226 CE, chiedendo alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio, avendo previsto all'art. 6, n. 1, punto 1, del decreto del 1992, relativo all'immissione in commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze, un obbligo di indicare sull'etichetta di tali prodotti il numero di notifica di cui all'art. 4 del

2 — *Moniteur Bèlge* del 17 luglio 1998, pag. 23576.

decreto stesso, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 28 CE. La Commissione ha anche domandato la condanna del Regno del Belgio alle spese.

III — Rassegna degli argomenti

12. La procedura scritta si è concentrata su tre questioni giuridiche. Innanzi tutto, la Commissione ritiene che l'obbligo del numero di notifica costituisca una misura di effetto equivalente di una restrizione quantitativa e, pertanto, sia contraria all'art. 28 CE. Il Belgio contesta questa conclusione. In secondo luogo, la Commissione sostiene che tale obbligo non persegue alcuna esigenza di interesse pubblico riconosciuta dalla Corte. Il Belgio argomenta che l'obbligo mira a proteggere sia la sanità pubblica sia i consumatori. Infine, la Commissione sostiene che in ogni caso l'obbligo è sproporzionato al fine perseguito dal Belgio. Anche questa asserzione è contestata dallo Stato membro convenuto.

a) *Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa*

13. La Commissione ricorda che, in conformità ad una giurisprudenza consolidata, in assenza armonizzazione delle legislazioni, gli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti dall'assoggettamento delle merci provenienti da altri Stati membri, in cui sono legalmente fabbricate e immesse in commercio, a norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere (quali quelle riguardanti la denominazione, la forma, le dimensioni, il peso, la composizione, la presentazione, l'etichettatura o il confezionamento), costituiscono misure di effetto equivalente vietate dall'art. 28 CE [3]. E questo anche se tali norme siano indistintamente applicabili a tutti i prodotti, laddove tale assoggettamento non risulti giustificato da finalità un obiettivo di interesse generale tali da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci.

14. Il Belgio sostiene che l'obbligo del numero di notifica non è una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione di merci, poiché non costituisce una barriera alle importazioni. Asserisce che l'etichetta, sebbene destinata alla commercializzazione dei prodotti in Belgio, potrebbe anche essere utilizzata quando i prodotti sono commercializzati altrove nella Comunità. L'eventuale mancanza di utilità del numero in altri Stati membri non può, afferma il Belgio, essere equiparata all'esistenza di una barriera alla libera circolazione delle merci.

3 — Sentenze 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral (Racc. pag. 649; in prosieguo: «Cassis de Dijon»), 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 15); 26 giugno 1997, causa C-368/95, Familapress (Racc. pag. I-3689, punto 8), e 9 febbraio 1999, causa C-383/97, Arnoldus van der Laan (Racc. pag. I-731, punto 19).

15. Il Belgio rileva anche la particolare natura dei prodotti cui si applica il decreto del 1992 e le condizioni in presenza delle quali è consentita la loro commercializzazione nella Comunità. Citando l'esempio dell'obbligo di etichettatura in diverse lingue, il Belgio ritiene che in pratica nella gran parte degli Stati membri della Comunità sarà richiesta una etichetta diversa. La conseguenza pratica di obblighi nazionali divergenti in materia alimentare è che un'etichetta universalmente accettabile è impossibile e, pertanto, è arduo sostenere che il particolare obbligo di cui trattasi costituisca una barriera agli scambi.

16. Infine, benché dubiti che l'obbligo di notifica aumenti sempre i costi, il Belgio ritiene che qualsiasi maggior costo si ripercuoterebbe sui consumatori belgi, che sarebbero ad accettarlo.

b) *Sulla possibile giustificazione della misura nazionale*

17. La Commissione ritiene che il sistema previsto dal decreto del 1992 comporti nel suo complesso garanzie adeguate per la sanità pubblica e per la tutela dei consumatori. Sostiene, di conseguenza, che l'ulteriore obbligo di indicare il numero di notifica sull'etichetta non è in alcun modo correlato ad una maggior tutela della salute o dei consumatori. La Commissione non vede quali ulteriori informazioni sulle caratteristiche del prodotto o sulla sua composizione ovvero quali maggiori garanzie siano fornite dall'obbligo del numero di notifica.

18. La Commissione ritiene che il vero scopo dell'obbligo sia di facilitare i controlli sui prodotti cui si applica il decreto e di verificare che la notifica sia stata veramente effettuata. Preoccupazioni come l'alleggerimento dei carichi amministrativi non sono riconosciute dalla Corte quali obiettivi di interesse pubblico tali da prevalere sulla libera circolazione delle merci [4].

19. In via subordinata, il Belgio contesta la tesi della Commissione sull'impossibilità di giustificare l'obbligo di cui all'art. 6, n. 1, punto 1. Il Belgio invoca una sentenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato) belga del 15 febbraio 1994 nella quale si afferma che gli obblighi relativi all'etichettatura e alla pubblicità di cui al regio decreto del 25 aprile 1990, contenente un obbligo

4 — Sentenza 20 maggio 1976, causa 104/75, De Peijer (Racc. pag. 613, punti 18 e 26), e 26 gennaio 1999, causa C-18/95, Terhoeve (Racc. pag. I-345, punto 45).

identico a quello contestato dalla Commissione, sono stati imposti per tutelare la sanità pubblica e la salute dei consumatori [5].

20. La Commissione nella sua replica contesta la rilevanza della sentenza del Conseil d'État. Osserva che il Conseil d'État non si era occupato dell'obbligo del numero di notifica, ma di altri obblighi di etichettatura. Nella sua controreplica il Belgio contesta questa affermazione.

21. Il Belgio sostiene inoltre che, essendo la protezione della sanità pubblica e dei consumatori lo scopo principale del decreto del 1992, qualsiasi preoccupazione di carattere amministrativo passa in secondo piano. Il Belgio fa riferimento al particolare carattere dei prodotti cui si applica il decreto, alcuni dei quali sono destinati a gruppi considerati vulnerabili (ossia donne incinte, giovani, anziani), mentre altri sono destinati al consumo da parte della collettività. A suo modo di vedere la previa notifica è essenziale per evitare la commercializzazione di prodotti dannosi per tali gruppi vulnerabili. Il Belgio sostiene altresì che l'art. 11 del decreto del 1992, prevedendo che le infrazioni al decreto stesso saranno perseguite ai sensi della legge del 24 gennaio 1997 relativa alla protezione dei consumatori per ciò che riguarda i prodotti alimentari e gli altri prodotti, ne testimonia l'obiettivo di tutela della salute.

c) *Sulla proporzionalità della misura nazionale*

22. La Commissione ritiene che l'obbligo del numero di notifica sia sproporzionato allo scopo dichiarato. Fa innanzi tutto rilevare altre caratteristiche del sistema istituito dal decreto del 1992 che già tutelano la sanità pubblica e i consumatori. In secondo luogo sostiene che misure meno restrittive raggiungerebbero il medesimo presunto scopo. La Commissione osserva che il numero di notifica potrebbe essere individuato consultando l'elenco stesso delle notifiche, oppure facendo riferimento ai documenti che accompagnano il prodotto, come le fatture. In terzo luogo, la Commissione contesta l'invocato diritto di un'autorità di determinare i mezzi di controllo più adeguati, sancito della direttiva del Consiglio 14 giugno 1989, 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari [6]. Essa fa valere che questa direttiva mira ad istituire un meccanismo generale di sorveglianza del mercato, men-

5 — Sentenza 15 febbraio 1994, Goffart Healthcrafts e a./Stato belga (CE n. 46108).

6 — GU L 186, pag. 23.

tre il sistema di notifica belga segue un diverso approccio, consistente nel controllare ciò che deve essere indicato sull'etichetta di un prodotto. Aggiungasi che la direttiva stessa, a differenza del decreto del 1992, contempla mezzi meno restrittivi per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in particolare la consultazione di altri documenti.

23. Sempre in via subordinata, il Belgio sostiene che l'obbligo del numero di notifica è proporzionato al fine di proteggere la sanità pubblica. I due obblighi, cioè quello di notifica e quello di indicare il numero di notifica sull'etichetta, non sono che restrizioni minime per coloro che desiderano commercializzare i prodotti in discorso. La possibile reazione da parte del servizio ispettivo e le eventuali sanzioni non costituiscono di per sé obblighi ulteriori.

24. Il Belgio sostiene che la presenza del numero di notifica sull'etichetta è complementare agli altri elementi del decreto del 1992 poiché fornisce ai consumatori un numero di riferimento.

25. Esso nega che lo scopo della disposizione potrebbe essere raggiunto con modalità meno restrittive.

IV — Esame

26. Per cominciare credo che sia necessaria una precisazione preliminare riguardo al contesto nel quale esaminerò gli argomenti giuridici. Le sostanze nutritive sono sostanze di cui il corpo umano ha bisogno, ma che non può produrre autonomamente e per questo motivo devono essere ottenute dagli alimenti. Si tratta dunque della salute umana. Tuttavia i prodotti cui si applica il decreto del 1992 non sono «specialità medicinali» e la direttiva del Consiglio 26 gennaio 1965, 65/65/CEE per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle specialità medicinali [7] non è loro applicabile. Il Belgio non ha scelto di istituire una procedura di autorizzazione per i prodotti cui si applica il decreto. Avrebbe potuto farlo [8], e infatti alcuni di questi prodotti erano in passato classificati come medicinali in Belgio, ma sono stati rimossi da questa categoria. Allo stesso modo, in passato alcuni erano somministrabili solo dietro prescrizione. Invece di mantenere o estendere tali sistemi, il Belgio ha istituito la procedura di notifica, in cui pretende che l'obbligo del numero di notifica, giochi un ruolo cruciale.

7 — GU 1965, n. 22, pag. 369

8 — Infatti la Corte ha dichiarato la compatibilità con gli artt. 28 e ss. CE di una norma nazionale che vietava la commercializzazione, senza previa autorizzazione, di derrate alimentari legalmente prodotte in un altro Stato membro alle quali erano state aggiunte vitamine, purché la commercializzazione sia autorizzata quanto l'aggiunta di vitamine risponde ad un'esigenza reale, in particolare di ordine tecnico o alimentare; sentenza 14 luglio 1983, causa 174/82, Sandoz (Racc. pag. 2445). Per una conclusione simile nel caso degli additivi, v. la sentenza 6 maggio 1986, causa 304/80, Muller (Racc. pag. 1511).

a) *Sull'esistenza di una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa*

27. Tanto durante la fase scritta del procedimento quanto durante la trattazione orale il Belgio ha sostenuto che l'obbligo del numero di notifica non costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa e quindi non è contrario all'art. 28 CE. Tuttavia condivido in pieno l'argomento in senso contrario della Commissione.

28. É chiaro che i prodotti cui si applica il decreto del 1992 possono essere legalmente commercializzati in altri Stati membri senza indicazione del numero di notifica. Pertanto, in conformità ad una giurisprudenza ben consolidata, una misura come quella di cui si tratta, che stabilisce un obbligo cui il prodotto stesso deve adeguarsi, si presume contraria all'art. 28 CE, anche qualora sia applicabile indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati [9].

29. La previsione che un prodotto sia etichettato e confezionato in un certo modo disciplina senza dubbio una caratteristica del prodotto piuttosto che una «modalità di vendita», nel senso di cui al punto 16 della sentenza Keck e Mithouard [10]. La previsione di cui si tratta obbliga coloro che desiderano commercializzare in Belgio i prodotti in discorso a creare una specifica etichetta per il mercato belga. Questo comporta costi di confezionamento aggiuntivi e può costituire un disincentivo alla commercializzazione dei prodotti in Belgio [11].

30. L'argomento del Belgio secondo il quale, in assenza di regole di armonizzazione, il numero di notifica può essere di una qualche utilità in altri Stati membri è privo di fondamento. Come ha asserito la Commissione, l'eventuale utilità del numero di notifica in altri Stati membri è priva di qualsiasi rilevanza nel contesto dell'art. 28 CE, poiché tale articolo riguarda l'importazione di beni nel mercato nazionale.

31. Non sono neppure convinto dall'argomento del Belgio secondo il quale obblighi simili esistono in altri Stati membri. Quand'anche altri Stati membri non avessero

9 — Sentenza Cassis de Dijon, citata alla nota 3 e sentenza 10 novembre 1982, causa 261/81, Rau (Racc. pag. 3961, punto 12).

10 — Sentenza Keck e Mithouard,, citata alla nota 3, punto 15, e sentenza 13 gennaio 2000, causa C-254/989, TK Heimdienst Sass (Racc. pag. I-151, punti 23 e ss.).

11 — Sentenze 9 agosto 1994, causa C-51/93, Meyhui (Racc. pag. I-3879, punto 13), 6 luglio 1995, causa C-470/93, Mars (Racc. pag. I-1923, punto 13), e 3 giugno 1999, causa C-33/97, Colim (Racc. pag. I-3175, punti 36 e ss.).

rispettato gli obblighi loro derivanti dal Trattato, ciò non costituirebbe una giustificazione per violare un obbligo previsto dal Trattato [12].

b) *Sull'esistenza di una giustificazione per tale misura e sulla sua compatibilità con il principio di proporzionalità*

32. Infine il Belgio ha argomentato che ogni ulteriore costo di confezionamento sarebbe prontamente sostenuto dai consumatori belgi. Una serie di osservazioni può farsi in proposito. Innanzi tutto la prospettiva di anticipare i costi aggiuntivi (anche assumendo che tali costi possano essere interamente trasferiti) può, come ho detto sopra, agire da disincentivo per coloro che desiderano commercializzare i prodotti in Belgio. In secondo luogo, anche se i costi sono trasferiti sui consumatori, il prodotto importato viene privato di un vantaggio concorrenziale di cui avrebbe altrimenti beneficiato sul mercato belga. Questo vantaggio è eliminato, come nel caso in cui venisse imposto ai prodotti un prezzo minimo di vendita [13]. In terzo luogo, anche presumendo che il costo ulteriore sia minimo e che l'obbligo sia relativamente innocuo, l'art. 28 CE si applica comunque. Ai sensi della giurisprudenza di questa Corte, nei confronti dell'art. 28 non esiste, a differenza che per gli artt. 81 e 82 CE, alcuna eccezione de minimis [14].

33. Mi volgo ora a considerare se l'obbligo del numero di notifica sia giustificato da un qualsiasi interesse pubblico in grado di prevalere sulla libertà fondamentale del Trattato di cui all'art. 28 CE.

34. Il Belgio sostiene che il sistema di notifica nel suo complesso è diretto a proteggere la salute umana, interesse pubblico riconosciuto dall'art.30 CE. Come ha ammesso la Commissione in udienza, il sistema assicura che le autorità belghe siano informate sui nuovi prodotti contenenti sostanze nutritive e consente loro di ottenere informazioni supplementari sugli stessi, nonché di formulare osservazioni e raccomandazioni relativamente alla loro etichettatura. L'eccessiva assunzione di sostanze nutritive è senza dubbio un peri-

12 — Sentenze 16 giugno 1966, cause riunite 52/65 e 55/65, Germania/Commissione (Racc. pag. 227, in particolare pag. 224 e 245), e 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6959, punto 63).

13 — Sentenze 24 gennaio 1978, causa 82/77, Van Tiggle (Racc. pag. 25, punti 14 e 18), e 7 maggio 1991, causa C-287/89, Commissione /Belgio (Racc. pag. I-2233, punto 17). Quando un prezzo minimo di ammontare specifico è fissato ad un livello più alto del prezzo di costo dei prodotti importati, allora il prezzo minimo, anche se è indistintamente applicabile, può comunque restringere le importazioni, impedendo che il prezzo di costo inferiore del prodotto importato si rifletta in un prezzo di vendita al dettaglio inferiore.

14 — Sentenze 5 aprile 1984, cause riunite 177/82 e 178/82, Van de Haar e Kaveka de Meern (Racc. pag. 1797, punto 14), e 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme (Racc. pag. I-8033, punti 20 e ss.). V. anche paragrafi 18 e 19 delle mie conclusioni presentate in tale causa, nonché le mie conclusioni presentate il 15 giugno 2000 nelle cause C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio e C-74/99, Imperial Tobacco, paragrafo 103, entrambe ancora pendenti davanti alla Corte.

colo contro il quale gli Stati membri possono adottare misure legittime [15]. Nella sua lettera di messa in mora del 28 giugno 1996 la Commissione ha ammesso che l'obbligo della previa notifica è giustificato dall'interesse di tutelare la salute umana, interesse espressamente menzionato dall'art. 30 CE e da questa Corte riconosciuto come potenzialmente superiore all'interesse comunitario alla libera circolazione delle merci [16]. Tuttavia, se l'ulteriore obbligo di notifica sia del pari giustificato è un'altra questione; inoltre, tale ulteriore obbligo deve comunque essere proporzionato all'interesse sanitario perseguito.

35. Il principio di proporzionalità è un principio fondamentale del diritto comunitario di cui la Corte deve garantire il rispetto [17]. Tale principio si articola in tre condizioni cumulative: in primo luogo la misura deve essere necessaria e idonea a raggiungere il suo scopo, in secondo luogo, tale scopo non deve essere raggiungibile con mezzi meno restrittivi o meno vincolanti, in terzo luogo, i vantaggi perseguiti non devono essere sproporzionati rispetto agli effetti onerosi della misura [18].

36. Come ha dichiarato il Belgio in udienza, la cosa che più importa ai consumatori che prendono in considerazione l'acquisto di una sostanza nutritiva o di un prodotto alimentare ai quali è stata aggiunta una sostanza nutritiva è sapere se quello è il prodotto di cui hanno bisogno e/o se esso che apporterà loro un beneficio. É per questa ragione che il decreto del 1992 introduce l'obbligo di previa notifica, l'impegno di svolgere prove ulteriori, la possibilità per il servizio ispettivo di formulare osservazioni e raccomandazioni, nonché sanzioni in caso di violazione del decreto stesso.

37. É importante ricordare esattamente in che modo il numero di notifica compare sui prodotti. Come è stato spiegato in udienza, tale numero appare insieme alle lettere «NUT NR» (numero della sostanza nutritiva), il numero stesso della sostanza nutritiva e poi il numero dell'impresa.

15 — Sentenza Sandoz, citata alla nota 8, punto 17, con riferimento alle vitamine.

16 — Ad esempio, sentenza Sandoz, citata alla nota 8, sentenze 28 gennaio 1986, causa 188/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 419), e 25 maggio 1993, causa C-271/92, LPO (Racc. pag. I-2899).

17 — Sentenza 26 novembre 1985, causa 182/84, Miro (Racc. pag. 3731, punto 14).

18 — V., con riferimento all'azione della Comunità, in particolare le sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. Pag. I-4023, punto 13) e 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265, punto 96); con riferimento all'azione degli Stati membri, v. le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven relative alla sentenza 4 ottobre 1991, causa C-159/90, Grogan (Racc. pag. I-4685, paragrafo 35), e dell'avvocato generale Jacobs relative alla sentenza 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments (Racc. pag. I-1141, paragrafo 80). Questa posizione è anche sostenuta da autorevole dottrina, v., ad esempio, Tridimas, Takis, «The general principle of EC Law», Oxford University Press, 1999, pag. 91 e De Burca, Gráinne, «The principle of proportionality and its application in EC Law», 1993, 13, YEL 105, pag. 113.

38. Il Belgio fa valere che esiste un nesso molto stretto tra la procedura di notifica e l'obbligo del numero di notifica. La possibilità di vedere del numero di notifica è una garanzia per i consumatori che la notifica è stata effettuata e inoltre consente loro di richiedere informazioni sul prodotto. Il Belgio ritiene che, se non esistesse questa possibilità di verificare l'effettuazione della notifica la stessa procedura di notifica perderebbe significato.

39. Non vedo tuttavia come il numero di notifica contribuisca in una qualsiasi maniera rilevante alla protezione della salute o dei consumatori. Attualmente, alla vista del numero di notifica sull'etichetta, i consumatori al massimo vengono a sapere che il prodotto è stato notificato al servizio ispettivo. Questo numero non fornisce alcuna ulteriore informazione riguardo alla quantità della particolare sostanza nutritiva contenuta nel prodotto, riguardo a controlli che possono essere stati effettuati sul prodotto ovvero a proposito del fatto che il servizio abbia formulato osservazioni o raccomandazioni relativamente al prodotto. I consumatori possono sapere che il consumo eccessivo di una particolare sostanza nutritiva è dannoso, ma l'ulteriore presenza del numero di notifica non li aiuterà a decidere se devono consumare il prodotto etichettato e, in tal caso, in quale quantità. La presenza del numero di notifica dimostra soltanto la rispondenza ad una norma particolare, ma non fornisce ai consumatori in generale e ancor meno ai gruppi vulnerabili citati dal Belgio alcun ulteriore consiglio. Il suo contributo aggiuntivo all'obiettivo perseguito dallo stesso obbligo di notifica è altamente dubbio.

40. Inoltre, ogni pretesa utilità del numero di notifica presuppone che i consumatori conoscano esattamente il significato di tale numero. La presenza del numero ha un qualche significato solo se i consumatori sono a conoscenza dell'esistenza del sistema di notifica. Ciò non è per nulla sicuro, poiché anche il Belgio ha ammesso che i consumatori in questo settore molto spesso non sono «qualificati». Aggiungasi che i consumatori che possiedono questo alto livello di consapevolezza *conoscono già* l'esistenza del sistema di notifica e pertanto sanno che un prodotto non dovrebbe essere in vendita senza la previa notifica.

41. Di conseguenza, l'argomento secondo cui i consumatori perderebbero fiducia nel sistema di notifica qualora mancasse il numero di notifica sul prodotto non può essere accolto. Gran parte dei consumatori non coglie quale sia il significato del numero, mentre a quelli che lo conoscono il numero non fornisce alcuna di nuova informazione. In altre parole, l'obbligo non solo è gravoso, ma è pure inefficace e inidoneo al raggiungimento del suo sedicente scopo. Non è dunque soddisfatta la prima condizione del principio di proporzionalità.

42. Ciò nonostante il Belgio cita esempi di marcature obbligatorie imposte dalla legi-

slazione comunitaria nel settore veterinario, sui prodotti lattieri [19], sui giocattoli [20], sugli apparecchi per aerosol [21] e sui farmaci per dimostrare che simili obblighi sono imposti dalla stessa legislazione comunitaria. Tuttavia, come argomenta la Commissione, questi obblighi comunitari hanno un duplice scopo: consentire la libera circolazione delle merci e indicare la conformità con la normativa applicabile. Senza il numero o il simbolo i prodotti in questione non potrebbero circolare liberamente nella Comunità. Al contrario, l'obbligo del numero di notifica dimostra semplicemente il rispetto di una particolare norma nazionale e nessuno Stato membro può pretendere di legiferare da solo per l'intera Comunità.

43. Il Belgio sostiene anche che il numero di notifica facilita l'individuazione dei prodotti rispetto ai quali i consumatori richiedono informazioni. Si sostiene che i consumatori non avrebbero accesso agli altri documenti menzionati dalla Commissione e, di conseguenza, che l'obbligo del numero di notifica è l'unico strumento per proteggerli.

44. É vero che la presenza del numero di riferimento può agevolare i consumatori, ma questi devono comunque formulare una vera e propria richiesta di informazioni. Nondimeno, altri dettagli riguardanti il prodotto che possono essere utili in caso di richiesta di informazioni, come il nome del prodotto, il produttore e il distributore, la data fino alla quale il suo contenuto nutrizionale è garantito, sono già in possesso dei consumatori. La maggior parte di queste informazioni compare sulla confezione del prodotto e ulteriori informazioni possono anche essere reperite in altri documenti che accompagnano il prodotto. Vi sono dunque mezzi di gran lunga meno restrittivi per ottenere informazioni e quindi la seconda condizione del principio di proporzionalità non è soddisfatta [22].

45. Poiché è chiaro che i vantaggi per la protezione della salute e dei consumatori derivanti dall'obbligo del numero di notifica, qualora ve ne siano, sono ampiamente superati dagli svantaggi che tale obbligo comporta per la libera circolazione delle merci, occorre rilevare che anche la terza condizione non è soddisfatta.

19 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1992, 92/46/CEE che stabilisce le norme sanitarie per la produzione e la commercializzazione di latte crudo, di latte trattato termicamente, e di prodotti a base di latte (GU L 268, pag. 1).

20 — Direttiva del Consiglio 3 maggio 1988, 88/378/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la sicurezza dei giocattoli (GU L 187, pag. 1).

21 — Direttiva del Consiglio 20 maggio 1975, 75/324/CEE per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli aerosol (GU L 147, pag. 40).

22 — V., le mie conclusioni del 6 aprile 2000 relative alla causa C-55/99, Commissione/Francia (pendente davanti alla Corte, paragrafo 47).

V — Conclusione

46. Alla luce dell'analisi che precede, propongo alla Corte di:

«1) dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza dell'art. 28 CE, esigendo, all'art. 6, n. 1, punto 1, del regio decreto belga del 3 maggio 1992, relativo all'immissione in commercio di sostanze nutritive e prodotti alimentari arricchiti di tali sostanze, che i prodotti cui si applica il decreto rechino il numero di notifica nazionale loro assegnato ai sensi dell'art. 4 del decreto stesso;

2) condannare il Regno del Belgio alle spese».