CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 29 de junio de 2000 *

1. El presente recurso por incumplimiento se refiere a la compatibilidad con los artículos 28 CE y 30 CE de una exigencia en materia de etiquetado impuesta por la legislación belga, según la cual los nutrientes y los productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes deben indicar el número nacional de notificación.

I. Contexto jurídico y fáctico

2. El Real Decreto belga de 3 de marzo de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes [1] (en lo sucesivo, «Real Decreto de 1992») establece un sistema de notificación previa de dichos productos al servicio de inspección de productos alimenticios del Ministerio de Salud Pública y del Medio Ambiente (en lo sucesivo, «servicio de inspección»).

3. El artículo 4 del Real Decreto de 1992 enumera los requisitos exigidos para la notificación: un expediente de notificación presentado en doble ejemplar que contenga, como mínimo, los datos siguientes: la naturaleza del producto; la lista cuantitativa y cualitativa de sus ingredientes; un análisis nutricional; el etiquetado propuesto; los datos que permitan apreciar su valor nutritivo, y el compromiso de efectuar análisis frecuentes y de informar de sus resultados al servicio de inspección. En el mes de recepción de la notificación, el servicio de inspección envía un acuse de recibo al solicitante. Este acuse de recibo contiene un número de notificación.

4. El artículo 4 permite igualmente al servicio de inspección formular observaciones y recomendaciones relativas a la modificación del etiquetado, exigiendo, en particular que éste contenga determinadas advertencias obligatorias.

5. El artículo 6, apartado 1, del Real Decreto de 1992 exige que el etiquetado del producto contenga el número de notificación a que se refiere el artículo 4 y la fecha de caducidad hasta la cual se garantiza el contenido de los nutrientes.

* Lengua original: inglés.

1 — *Moniteur belge* de 15 de abril de 1992, p. 8467.

II. Antecedentes del recurso

6. Tras haber recibido diversas denuncias acerca de los efectos del Real Decreto de 1992 sobre la libre circulación de mercancías, la Comisión inició contactos con las autoridades belgas el 3 de agosto de 1993. Tras un intercambio de correspondencia, se resolvieron la mayor parte de los problemas señalados por la Comisión en relación con el Real Decreto, salvo el que planteaba la obligación impuesta en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero (en lo sucesivo, «obligación de indicar el número de notificación»).

7. Por lo tanto, la Comisión envió al Reino de Bélgica, el 28 de junio de 1996, un escrito de requerimiento indicando que, en su opinión, aunque el procedimiento de notificación pudiese estar, en sí mismo, justificado por la necesidad de proteger la salud pública, la obligación de indicar el número de notificación impuesta en el artículo 6 constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la libre circulación de mercancías que es contraria al artículo 28 CE. La Comisión estimaba que esta obligación no estaba justificada por el interés general y que, en todo caso, no respetaba el principio de proporcionalidad.

8. El Reino de Bélgica respondió mediante escrito de 31 de octubre de 1996. Señaló que el Real Decreto de 1992 no efectuaba discriminación alguna entre productos belgas y productos de los demás Estados miembros y que establecía un régimen liberal.

9. El 4 de febrero de 1998, la Comisión dirigió al Reino de Bélgica un dictamen motivado, en el que mantenía su punto de vista, según el cual la obligación de indicar el número de notificación era contraria al artículo 28 CE.

10. El Reino de Bélgica respondió al dictamen motivado mediante escrito de 29 de julio de 1998, en el que hacía referencia al Real Decreto de 20 de mayo de 1998 por el que se modificaba el Real Decreto de 3 de marzo de 1992 [2] que, en su opinión, ponía término, en todo caso, a la supuesta infracción.

11. La Comisión no compartió este parecer y, mediante escrito presentado el 8 de junio de 1999, interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, en el que solicitó al Tribunal de Justicia que declarara que el Reino de Bélgica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al imponer en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes, la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados

2 — *Moniteur belge* de 17 de julio de 1998, p. 23576.

por dicho Real Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4. También solicitó que se condenara en costas al Reino de Bélgica.

III. Alegaciones formuladas

12. La fase escrita del procedimiento se concentró en tres cuestiones jurídicas. En primer lugar, la Comisión sostiene que la obligación de indicar el número de notificación constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y es, por tanto, contraria al artículo 28 CE. El Reino de Bélgica lo discute. En segundo lugar, la Comisión sostiene que la obligación controvertida no persigue ningún objetivo de interés general admitido por el Tribunal de Justicia. El Reino de Bélgica alega que dicha obligación contribuye a la protección tanto de la salud pública como de los consumidores. Por último, la Comisión alega que, en todo caso, el requisito impuesto es desproporcionado en relación con el objetivo perseguido por el Reino de Bélgica. El Estado miembro demandado también lo niega.

a) *Sobre la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa*

13. La Comisión recuerda que según reiterada jurisprudencia constituyen medidas de efecto equivalente, prohibidas por el artículo 28 CE, los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de una armonización de las legislaciones, de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los relativos a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, presentación, etiquetado, acondicionamiento). [3] Lo mismo sucede cuando dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta aplicación no esté justificada por un objetivo de interés general que prevalezca sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías.

14. El Reino de Bélgica aduce que la obligación de indicar el número de notificación no es una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación de mercancías, porque no constituye un obstáculo a las importaciones. Sostiene que el etiquetado, aunque esté destinado a la comercialización de los productos en Bélgica, puede ser igualmente utilizado cuando las mercancías se comercializan fuera de la Comunidad. Estima que la posibilidad de que el número no sea útil en los demás Estados miembros no puede asimilarse a la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías.

3 — Sentencias de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649); de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 15; de 26 de junio de 1997, Familiapress (C-368/95, Rec. p. I-3689), apartado 8, y de 9 de febrero de 1999, Van der Laan (C-383/97, Rec. p. I-731), apartado 19.

15. El Reino de Bélgica también invoca el carácter específico de los productos a que se refiere el Real Decreto de 1992 y las condiciones en las que se autoriza su comercialización en la Comunidad. Estima, citando el ejemplo del etiquetado obligatorio en diversas lenguas, que, en la práctica, un etiquetado diferente es obligatorio en la mayor parte de los Estados miembros de la Comunidad. La consecuencia práctica de las diferencias que existen entre los requisitos nacionales exigidos en materia de nutrientes es que es imposible obtener un etiquetado universalmente aplicable y, por consiguiente, no puede estimarse que la obligación específica controvertida constituya un obstáculo para los intercambios.

16. Por último, aunque poniendo en duda que la obligación de indicar el número de notificación aumente siempre los costes, el Reino de Bélgica considera que los consumidores belgas, sobre quienes repercuten los costes adicionales, estarían dispuestos a soportarlos.

b) *Sobre la posible justificación de la medida nacional*

17. La Comisión estima que el sistema instaurado por el Real Decreto de 1992 contiene, en su conjunto, garantías satisfactorias para la protección de la salud pública y de los consumidores. Por lo tanto, alega que la obligación adicional de indicar el número de notificación en la etiqueta no contribuye en nada a reforzar la protección de la salud pública o la defensa de los consumidores. No ve cuál es la información adicional sobre las características o la composición del producto o cuál es la garantía adicional que confiere la obligación de indicar el número de notificación.

18. La Comisión sostiene que la finalidad real de la obligación controvertida es facilitar el control de los productos a los que se aplica el Real Decreto de 1992 y verificar que la notificación se ha realizado efectivamente. El Tribunal de Justicia no reconoce que consideraciones como la reducción de las cargas administrativas constituyan objetivos de interés general que puedan prevalecer sobre la libre circulación de mercancías. [4]

19. Por otra parte, el Reino de Bélgica discute la tesis de la Comisión acerca de la imposibilidad de justificar la obligación establecida en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 1992. Invoca una sentencia del Conseil d'État belga de 15 de febrero de 1994, en la que éste declaró que las obligaciones relativas al etiquetado y a la publicidad establecidas por el Real Decreto de 25 de abril de 1990,

4 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613), apartados 18 y 26, y de 26 de enero de 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec. p. I-345), apartado 45.

que contiene una obligación idéntica a la criticada por la Comisión, podían contribuir a la protección de la salud pública y la defensa de los consumidores. [5]

20. En su escrito de réplica, la Comisión estima que la sentencia del Conseil d'État no es pertinente en el caso de autos. Señala que en aquel asunto no se había sometido al examen del Conseil d'État la obligación de indicar el número de notificación, sino otras exigencias en materia de etiquetado. En su escrito de dúplica, el Reino de Bélgica se opone a este punto de vista.

21. El Reino de Bélgica alega también que la protección de la salud pública y la defensa de los consumidores constituyen el objetivo principal del Real Decreto de 1992, y que las consideraciones administrativas son secundarias. Destaca la especificidad de los productos contemplados por el Real Decreto, algunos de los cuales están destinados a grupos considerados vulnerables (como las mujeres embarazadas, los niños y los ancianos), mientras que los demás están destinados al consumo de toda la población. Estima que la notificación previa es esencial para impedir la comercialización de productos nocivos para estos grupos vulnerables. El Reino de Bélgica alega también que el artículo 11 del Real Decreto de 1992, que prevé que sean sancionadas las infracciones al Real Decreto conforme a la Ley de 24 de enero de 1977 relativa a la protección de la salud de los consumidores en lo que respecta a los productos alimenticios y demás productos, acredita el objetivo de protección de la salud pública.

c) *Sobre el carácter proporcional de la disposición nacional controvertida*

22. La Comisión sostiene que la obligación de indicar el número de notificación es desproporcionada en relación con el objetivo alegado. En primer lugar, señala otros elementos del régimen establecido por el Real Decreto de 1992 que ya sirven para proteger la salud pública y los consumidores. En segundo lugar, estima que medidas menos restrictivas permitirían lograr el mismo objetivo alegado. Observa que el número de notificación puede encontrarse consultando la propia lista de las notificaciones o refiriéndose a los documentos que acompañan el producto, como las facturas. En tercer lugar, la Comisión niega que una autoridad tenga derecho, como se ha invocado, a determinar el instrumento de control más adecuado establecido por la Directiva 89/397/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1989, relativa al control oficial de los productos alimenticios. [6] Alega que esta Directiva establece un mecanismo general de vigilancia del mer-

5 — Sentencia de 15 de febrero de 1994, Goffart Healthcrafts y otros/Estado belga (CE nº 46 108).

6 — DO L 186, p. 23.

cado, mientras que el régimen belga de notificación tiene otra lógica, a saber el control de las menciones que deben figurar en el etiquetado de un producto. Además, la Directiva prevé medios menos restrictivos que el Real Decreto de 1992 para lograr el objetivo de la obligación controvertida, en concreto, la consulta de otros documentos.

23. El Reino de Bélgica sostiene, también con carácter subsidiario, que la obligación de indicar el número de notificación es proporcionada con respecto al objetivo de protección de la salud pública. Las dos obligaciones, la de notificar y la de indicar el número de notificación, representan obligaciones menores para quien desee comercializar los productos de que se trata. La existencia de una posibilidad de reacción del servicio de inspección y de sanciones no supone, en sí misma, obligaciones adicionales.

24. El Reino de Bélgica estima que la indicación del número de notificación en el etiquetado completa los demás elementos del Real Decreto de 1992 y proporciona a los consumidores un número de referencia.

25. Niega que el objetivo de la disposición pueda lograrse de manera menos restrictiva.

IV. Análisis

26. Para empezar, pienso que es necesaria una precisión preliminar respecto al contexto en el que se situará mi análisis de los argumentos jurídicos. Los nutrientes son sustancias que el organismo humano necesita pero no puede producir por sí mismo y que, por esta razón, deben obtenerse de los productos alimenticios. Por lo tanto, se trata de una cuestión de salud pública. Sin embargo, los productos mencionados por el Real Decreto de 1992 no son «productos farmacéuticos» y la Directiva 65/65/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1965, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre especialidades farmacéuticas, [7] no les es aplicable. El Reino de Bélgica no ha optado por establecer un procedimiento de autorización de los productos a los que se aplica el Real Decreto. Habría podido hacerlo [8] y, por otra parte, algunos de los productos de que se trata habían sido clasificados como medicamentos en Bélgica, antes de ser retirados de esta categoría. Asimismo, algunos de ellos sólo se vendían con receta médica. En vez de mantener o de extender estos sistemas, el Reino de Bélgica estableció el procedimiento de notificación en el que, a su juicio, la obligación de indicar el número de notificación cumple una función fundamental.

7 — DO 1965, B 22, p. 369; EE 13/01, p. 18.

8 — En efecto, el Tribunal de Justicia declaró compatible con los artículos 28 CE y siguientes una normativa nacional que prohíbe, salvo autorización previa, la comercialización de productos alimenticios legalmente producidos en otro Estado miembro a los que se han añadido vitaminas, siempre que la comercialización sea autorizada cuando la adición de vitaminas responda a una necesidad real, en particular, de orden tecnológico o alimenticio: sentencia de 14 de julio de 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445). Sobre una decisión similar en el caso de los aditivos, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 1986, Muller y otros (304/84, Rec. p. 1511).

a) *Sobre la existencia de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa*

27. En la fase oral del procedimiento, como ya había hecho en sus escritos, el Gobierno belga ha sostenido que la obligación de indicar el número de notificación no constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y, por lo tanto, no es contraria al artículo 28 CE. Sin embargo, comparto totalmente la postura de la Comisión, que alega que ello es inexacto.

28. Está claro que los productos a los que se aplica el Real Decreto de 1992 pueden ser legalmente comercializados en otros Estados miembros sin la indicación del número de notificación. Por consiguiente, conforme a una jurisprudencia consolidada, una medida como la controvertida en el caso de autos, por la que se establece un requisito que debe cumplir el propio producto, constituye, *prima facie,* una infracción del artículo 28 CE, aun cuando sea indistintamente aplicable a productos nacionales y a productos importados. [9]

29. Una disposición que exige que un producto ha de ser etiquetado o acondicionado de una manera determinada es, sin duda alguna, una característica del producto, y no una «modalidad de venta» en el sentido del apartado 16 de la sentencia Keck y Mithouard. [10] La disposición controvertida obliga a las personas que deseen comercializar en Bélgica los productos de que se trata a crear una etiqueta especial destinada al mercado belga. Ello supone gastos adicionales de acondicionamiento y puede desalentar la comercialización de los productos en Bélgica. [11]

30. El argumento del Reino de Bélgica según el cual, ante la falta de armonización de las legislaciones, el número de notificación puede tener cierta utilidad en otros Estados miembros, carece de fundamento. Como ha señalado la Comisión, la posible utilidad del número de notificación en los demás Estados miembros no es relevante en el contexto del artículo 28 CE, puesto que éste se refiere a la importación de mercancías en el mercado nacional.

31. Tampoco me ha convencido el argumento del Reino de Bélgica de que existen obligaciones similares en los demás Estados miembros. La circunstancia de que otros

9 — Sentencia Cassis de Dijon, antes citada (nota 3 *supra),* y sentencia de 10 de noviembre de 1982, Walter Rau Lebensmittelwerke (261/81, Rec. p. 3961), apartado 12.

10 — Sentencia antes citada (nota 3 *supra),* apartado 15, y sentencia de 13 de enero de 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Rec. I-151), apartados 23 y ss.).

11 — Sentencias de 9 de agosto de 1994, Meyhui (C-51/93, Rec. p. I-3879), apartado 31; de 6 de julio de 1995, Mars (C-470/93, Rec. p. I-1923), apartado 13, y de 3 de junio de 1999, Colim (C-33/97, Rec. p. I-3175), apartados 36 y ss.

Estados miembros no cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado no puede justificar la infracción de una obligación impuesta por el Tratado. [12]

32. Por último, el Reino de Bélgica aduce que los consumidores belgas están dispuestos a soportar los gastos adicionales de acondicionamiento. Este extremo suscita una serie de observaciones. En primer lugar, la perspectiva de incurrir de antemano en gastos adicionales (suponiendo que estos gastos puedan ser totalmente repercutidos) puede tener, como antes se ha dicho, un efecto disuasivo sobre las personas que deseen comercializar los productos en Bélgica. En segundo lugar, aunque los gastos repercutan en los consumidores, el producto importado carece de una ventaja competitiva que, en caso contrario, habría tenido en el mercado belga. Esta ventaja queda neutralizada de la misma manera cuando se fija un precio mínimo de venta a los productos. [13] En tercer lugar, suponiendo que los gastos adicionales sean mínimos y que la obligación sea relativamente inocua, el artículo 28 CE sigue siendo aplicable. En virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no existe excepción *de minimis* al artículo 28 CE, a diferencia de lo que sucede con los artículos 81 CE y 82 CE. [14]

b) *Sobre la existencia de una justificación de la disposición y su compatibilidad con el principio de proporcionalidad*

33. Examinaré a continuación si la obligación de indicar el número de notificación está justificada o no por un interés general que pueda prevalecer sobre el principio comunitario fundamental establecido en el artículo 28 CE.

34. El Reino de Bélgica estima que el sistema de notificación persigue en su conjunto un objetivo de protección de la salud humana, interés general reconocido por el artículo 30 CE. Como ha admitido la Comisión en la vista, el sistema garantiza que las autoridades belgas sean informadas acerca de los nuevos productos que contienen nutrientes, permite a las autoridades obtener informaciones adicionales sobre los productos y les permite formular observaciones o recomendaciones respecto del

12 — Sentencias de 16 de junio de 1966, Alemania/Comisión (asuntos acumulados 52/65 y 55/65, Rec. pp. 227 y ss., especialmente pp. 244-245), y de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/93, Rec. p. I-6959), apartado 63.

13 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de enero de 1978, Van Tiggele (82/77, Rec. p. 25), apartados 14 y 18, y de 7 de mayo de 1991, Comisión/Bélgica (C-287/89, Rec. p. I-2233), apartado 17.Cuando se fija un preció mínimo de un importe específico a un nivel superior al precio de coste de los productos importados, aunque el precio mínimo sea indistintamente aplicable, puede obstaculizar no obstante las importaciones al impedir que su precio de coste inferior se refleje en un precio de venta al por menor inferior.

14 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de abril de 1984, Van de Haar y Kaveka de Meern (asuntos acumulados 177/82 y 178/82, Rec. p. 1797), apartado 14; de 3 de diciembre de 1998, Bluhme (C-67/97, Rec. p. I-8033), apartados 20 y ss.; véanse los puntos 18 y 19 de mis conclusiones presentadas en este último asunto, así como mis conclusiones de 15 de junio de 2000 en los asuntos Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98) e Imperial Tobacco y otros (C-74/99), punto 103, pendientes ante el Tribunal de Justicia.

etiquetado. No cabe duda de que el exceso de consumo de nutrientes presenta un riesgo contra el cual los Estados miembros están autorizados a tomar medidas legítimas. [15] En su escrito de requerimiento de 28 de junio de 1996, la Comisión aceptó que la obligación de notificación previa está justificada por el interés de la protección de la salud humana, interés expresamente reconocido por el artículo 30 CE, y por el Tribunal de Justicia como potencialmente superior al interés comunitario de la libre circulación de mercancías. [16] Sin embargo, es una cuestión diferente a la de si la obligación adicional de indicar el número de notificación está justificada de la misma manera y si esta obligación adicional es proporcionada con relación al objetivo de salud pública perseguido.

35. El principio de proporcionalidad es un principio fundamental del Derecho comunitario cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia. [17] Está sujeto a tres requisitos acumulativos. En primer lugar, la medida debe ser adecuada y necesaria para lograr su objetivo; en segundo lugar, es preciso que este objetivo no pueda lograrse mediante medidas menos restrictivas o menos coercitivas y, en tercer lugar, las ventajas perseguidas no han de ser desproporcionadas en relación con los efectos restrictivos de la medida. [18]

36. Como ha expuesto el Reino de Bélgica en la vista, la cuestión esencial que se plantean los consumidores que pretendan comprar un nutriente o un alimento al que se haya añadido un nutriente es la siguiente: ¿es éste el producto que necesito o que me será beneficioso? Esta es la razón por la que el Real Decreto de 1992 introduce la obligación de la notificación previa, obliga a la empresa a efectuar exámenes complementarios, establece la posibilidad de que el servicio de inspección formule observaciones o recomendaciones y sancione las infracciones al Real Decreto.

37. Es importante recordar exactamente cómo aparece el número de notificación en el producto. Como se explicó en la vista, aparece con las letras NUT NR (número de nutriente), el número de nutriente propiamente dicho y, seguidamente, el número de la empresa.

15 — Sentencia Sandoz, antes citada (nota 8 *supra)*, apartado 17, relativa a las vitaminas.

16 — Por ejemplo, sentencia Sandoz, antes citada (nota 8 *supra)*, y sentencias de 28 de enero de 1986, Comisión/Francia (188/84, Rec. p. 419), y de 25 de mayo de 1993, LPO (C-271/92, Rec. p. I-2899).

17 — Sentencia de 26 de noviembre de 1985, Miro (182/84, Rec. p. 3731), apartado 14.

18 — Véase, con respecto a la acción de la Comunidad, especialmente las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 13, y de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 96, y, con respecto a la acción de un Estado miembro, las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en el asunto Society for the Protection of Unborn Children, punto 35 (sentencia de 4 de octubre de 1991, C-159/90, Rec. p. I-4685), y las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs presentadas en el asunto Alpine Investments, punto 80 (sentencia de 10 de mayo de 1995, C-384/93, Rec. p. I-1141). Este punto de vista se apoya igualmente en la doctrina; véase, por ejemplo, Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 1999, p. 91, y De Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL 105, p. 113.

38. El Reino de Bélgica alega que existe una relación muy estrecha entre el procedimiento de notificación en sí mismo y la obligación de indicar el número de notificación. Al ver el número en la etiqueta, los consumidores tienen la garantía de que se ha efectuado la notificación y ello les permite también solicitar informaciones acerca del producto. Estima que, si no existiera esta posibilidad de verificar si la notificación ha sido efectuada, el propio procedimiento de notificación perdería su significado.

39. No obstante, no veo cómo la obligación de indicar el número de notificación contribuye de manera esencial a la protección de la salud o de los consumidores. Al ver el número de notificación en el etiquetado, los consumidores a lo sumo saben simplemente que el producto ha sido notificado al servicio de inspección. Este número no aporta ninguna información adicional sobre la cantidad del nutriente particular contenido en el producto, ni sobre los controles a que ha sido sometido el producto, ni revela si el servicio de inspección ha formulado o no observaciones o recomendaciones relativas al producto. Los consumidores quizás sepan que el exceso de consumo de un nutriente particular es nocivo, pero la indicación del número de notificación no les ayudará a decidir si deben consumir o no el producto etiquetado y, en caso afirmativo, en qué cantidad. La presencia del número solamente indica que se ha cumplido una formalidad particular, pero no aporta ninguna información adicional a los consumidores, y menos aún a los grupos vulnerables mencionados por el Reino de Bélgica. Es sumamente dudoso que aporte una contribución adicional al objetivo perseguido por la propia exigencia de notificación.

40. Además, la supuesta utilidad del número de notificación sólo es válida para los consumidores que sepan exactamente lo que significa el número. La indicación del número sólo tiene relevancia si los consumidores están informados de la existencia del sistema de notificación. Ello dista mucho de ser seguro puesto que el propio Reino de Bélgica ha reconocido que, la mayor parte de las veces, los consumidores «no están cualificados» en este ámbito. Además, los consumidores que tengan un nivel elevado de información *ya conocen* la existencia del sistema de notificación y, por tanto, saben que un producto no puede ponerse a la venta sin notificación previa.

41. Por consiguiente, no puede aceptarse el argumento según el cual de no indicarse el número de notificación en el producto los consumidores perderían su confianza en el sistema de notificación. La mayoría de los consumidores no conocen el significado de este número y, para los que lo saben, el número no les aporta nada nuevo. En otras palabras, la obligación no sólo es gravosa, sino que además es ineficaz e inapropiada para alcanzar el objetivo que se alega. Por lo tanto, no concurre el primer requisito de proporcionalidad.

42. Sin embargo, el Gobierno belga cita ejemplos de indicaciones obligatorias

impuestas en la legislación comunitaria en el sector veterinario, sobre los productos lácteos, [19] los juguetes, [20] los aerosoles [21] y los medicamentos, para demostrar que el Derecho comunitario ha establecido obligaciones similares. No obstante, como señala la Comisión, estas exigencias comunitarias tienen una doble finalidad: permitir la libre circulación de mercancías e indicar la conformidad con la legislación aplicable. Sin el número o sin el símbolo, los productos de que se trata no podrían beneficiarse de la libre circulación en la Comunidad. En cambio, la obligación de indicar el número de notificación acredita simplemente el cumplimiento de una norma nacional particular y ningún Estado miembro puede encargarse por sí mismo de legislar para toda la Comunidad.

43. El Reino de Bélgica sostiene asimismo que el número de notificación facilita la determinación del origen de los productos sobre los que los consumidores solicitan información. Sostiene que los consumidores no tienen acceso a los otros documentos mencionados por la Comisión y, por consiguiente, la obligación de indicar el número de notificación es el único medio de protegerles.

44. Es cierto que la indicación del número de referencia puede ser útil a los consumidores, pero éstos también deben solicitar la información. Los consumidores ya disponen de otros datos relativos al producto: su nombre, el fabricante o distribuidor, la fecha de caducidad hasta la cual se garantiza el contenido de nutrientes, que les serán útiles cuando soliciten información. Estas informaciones figuran en su mayor parte en el envase del producto y las informaciones complementarias pueden hallarse también en otros documentos que acompañan a los productos. Por lo tanto, existen otros medios mucho menos restrictivos para obtener información y, por consiguiente, no concurre el segundo requisito del principio de proporcionalidad. [22]

45. De lo expuesto se deduce que tampoco concurre el tercer requisito, puesto que las posibles ventajas que se derivan de la obligación de indicar el número de notificación para la protección de la salud pública o la defensa de los consumidores, de existir, están lejos de compensar los inconvenientes que suponen para la libre circulación de mercancías.

19 — Directiva 92/46/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (DO L 268, p. 1).

20 — Directiva 88/378/CEE del Consejo, de 3 de mayo de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la seguridad de los juguetes (DO L 187, p. 1).

21 — Directiva 75/324/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre generadores aerosoles (DO L 147, p. 40; EE 13/04, p. 119).

22 — Véanse mis conclusiones de 6 de abril de 2000 presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-55/99, pendiente ante el Tribunal de Justicia), apartado 47.

V. Conclusión

46. A la luz del análisis que antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al imponer en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, del Real Decreto de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes, la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados por dicho Real Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4.

2) Condene en costas al Reino de Bélgica.