URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

6. November 2003 *

In der Rechtssache C-358/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Valero Jordana als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch N. Díaz Abad als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Richter D. A. O. Edward (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer, A. La Pergola und P. Jann,

Generalanwalt: S. Alber,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 22. Mai 2003

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 19. September 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Artikel 28 EG untersagt mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.

3 Nach Artikel 1 der Entscheidung Nr. 3052/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung eines Verfahrens der gegenseitigen Unterrichtung über einzelstaatliche Maßnahmen, die vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft abweichen (ABl. L 321, S. 1), sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission bestimmte Maßnahmen mitzuteilen, die den freien Verkehr oder das Inverkehrbringen eines Musters oder einer bestimmten Art von Waren verhindern, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt oder auf den Markt gebracht worden sind.

Nationales Recht

4 Artikel 2 Absatz 2 des Königlichen Dekrets 3360/1983 in der Fassung aufgrund des Real Decreto 349/1993, por el que se modifica la Reglementación técnico-sanitaria de la lejía (Königliches Dekret zur Änderung der sanitär-technischen Regelungen für Bleichlauge) vom 5. März 1993 (BOE Nr. 94 vom 20. April 1993, S. 1251, im Folgenden: Königliches Dekret) definiert „lejía" (Bleichlauge) als eine Lösung aus alkalischem Hypochlorit mit einem Anteil von aktivem Chlor, der nicht unter 35 g/Liter und nicht über 100 g/Liter liegen darf.

5 Gemäß Artikel 5 des Königlichen Dekrets muss der Chlorgehalt zwischen 35 g/Liter und 60 g/Liter liegen, damit die Bleichlauge die Aufschrift „zur Desinfektion von Trinkwasser geeignet" tragen darf.

6 Artikel 17 des Königlichen Dekrets enthält eine Klausel über die gegenseitige Anerkennung, nach der „die Anforderungen an die Zusammensetzung nicht für Erzeugnisse gelten, die aus innergemeinschaftlichem Austausch stammen und im Herkunftsmitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden. Solange diese Erzeugnisse keine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen und die Anwendung von Artikel 36 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht berühren, können sie in Spanien unter der Bezeichnung, die sie rechtmäßig im Herstellungsland tragen, oder mangels einer solchen Bezeichnung mit einer durch die rechtmäßige und ständige Benutzung im Mitgliedstaat der Herstellung erworbenen Bezeichnung in Spanien vertrieben werden, sofern der Bezeichnung eine beschreibende Angabe beigefügt ist, die hinreichend genau ist, um dem Käufer die Kenntnis ihrer wirklichen Beschaffenheit zu ermöglichen."

7 Die erste „Zusatzbestimmung" des Königlichen Dekrets enthält Regelungen für den Fall, dass die „Bleichlauge" ein Bestandteil des Erzeugnisses ist. Ihr erster Absatz lautet:

„Der Ausdruck ‚Bleichlauge' darf auf dem Etikett eines Erzeugnisses — zusätzlich zu den anderen Stoffen, aus denen dieses Erzeugnis besteht — als Bestandteil nur erscheinen, wenn der Anteil von aktivem Chlor an dem in dem Erzeugnis enthaltenen Hypochlorit der gesetzlich für Bleichlauge vorgeschriebenen Konzentration entspricht und der Hinweis ‚ungeeignet zur Desinfektion von Trinkwasser' beigefügt ist."

8 In einer Mitteilung vom 7. April 1998 hat das Instituto nacional del consumo (im Folgenden: Verbraucherzentrale) festgehalten, dass derjenige, der für den Vertrieb der Erzeugnisse verantwortlich ist, der Verwaltung folgende Unterlagen zur

Verfügung stellen muss, wenn er sich auf die Klausel über die gegenseitige Anerkennung berufen will:

— ein Etikett, das eindeutig die tatsächliche Konzentration von aktivem Chlor angibt;

— ausreichende Nachweise dafür, dass die Erzeugnisse dieselbe Desinfektionskraft haben wie Bleichlaugen, die den Vorschriften entsprechen;

— eine Bestätigung, dass diese Erzeugnisse im Herkunftsland vertrieben werden.

9 Gestützt auf diese Mitteilung verhängte die Consejería de Economia y Empleo de la Comunidad Autónoma de Madrid (Amt für Wirtschaft und Beschäftigung der Autonomen Gemeinschaft Madrid) Bußgelder gegen Unternehmen, die Erzeugnisse vermarkteten, deren Etikett die Angabe „Reinigungsmittel mit Bleichlauge" enthielt, obwohl der Anteil an aktivem Chlor unter 35 g/Liter lag. Die Behörde war der Auffassung, auch wenn diese Erzeugnisse rechtmäßig im Herkunftsmitgliedstaat vertrieben würden, dürften sie nicht den Ausdruck „Bleichlauge" auf dem Etikett führen, da sie nicht den nach den spanischen Regelungen über Bleichlauge vorgeschriebenen Mindestgehalt an aktivem Chlor aufwiesen.

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

10 Die Kommission erklärt, sie habe aufgrund einer Beschwerde Kenntnis von den Schwierigkeiten einiger Wirtschaftsteilnehmer erhalten, die nach Spanien Reinigungsmittel einführen wollen, die Bleichlauge enthalten und aus anderen Mitgliedstaaten stammen, in denen sie rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden.

Diese Schwierigkeiten würden durch die Auslegung des Königlichen Dekrets verursacht, der die spanischen Behörden, insbesondere die Verbraucherzentrale und die Autonome Gemeinschaft Madrid folgten.

11 Nach Prüfung der Beschwerde richtete die Kommission am 4. November 1999 ein Mahnschreiben an das Königreich Spanien, in dem sie ausführte, das Königreich Spanien habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 28 ff. EG verstoßen, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben würden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigere.

12 Das Königreich Spanien übersandte der Kommission mit seinem Antwortschreiben vom 28. Dezember 1999 einen Bericht des Ministerio de Sanidad y Consumo (Ministerium für Gesundheit und Verbraucherschutz). In diesem Bericht hieß es, dass der Vertrieb von Bleichlauge oder Erzeugnissen, die Bleichlauge enthielten, aber nicht den nach den spanischen Regelungen vorgeschriebenen Mindestgehalt an Hypochlorit aufwiesen, nur dann erlaubt werde, wenn diese Erzeugnisse rechtmäßig hergestellt worden seien, die Verbraucher über deren tatsächlichen Gehalt an aktivem Chlor informiert würden und die Erzeugnisse dieselbe Desinfektionskraft hätten wie Erzeugnisse mit Bleichlauge, die den betreffenden Gehalt aufwiesen.

13 Am 17. Februar 2000 richtete die Kommission ein zweites Mahnschreiben an das Königreich Spanien, in dem sie zunächst darauf hinwies, dass die Entscheidungen, mit denen die Autonome Gemeinschaft Madrid den Zugang zum spanischen Markt verweigert habe, Maßnahmen seien, die gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft verstießen, und sodann feststellte, dass das Königreicht Spanien dadurch, dass es ihr diese Entscheidungen nicht mitgeteilt habe, gegen seine Verpflichtungen aus der Entscheidung Nr. 3052/95 verstoßen habe.

14 Spanien beantwortete dieses Schreiben nicht. Da der Verstoß nach Auffassung der Kommission fortbestand, übermittelte sie dem Königreich Spanien am 24. Juli 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie es aufforderte, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen. In der betreffenden Stellungnahme nahm die Kommission auf Bußgeldverfahren Bezug, die die Autonome Gemeinschaft Madrid gegen verschiedene Wirtschaftsteilnehmer eingeleitet habe, die Reinigungsmittel mit Bleichlauge hätten einführen wollen.

15 Die mit Gründen versehene Stellungnahme endet mit der Feststellung, dass „das Königreich Spanien dadurch, dass es Maßnahmen wie (‚como') die in den in den verbundenen Verfahren 28/802/97-A und 28/063/98-A und im Verfahren 28/801/97-A verhängten Geldbußen sowie die Mitteilung der Verbraucherzentrale vom 7. April 1998 getroffen hat, mit denen Erzeugnissen, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, der Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung ‚limpiador con lejía' (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert wird, gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG, und dadurch, dass es die betreffenden Maßnahmen nicht der Kommission mitgeteilt hat, gegen seine Verpflichtungen aus der Entscheidung 3052/95 verstoßen hat".

16 Mit E-Mail vom 1. August 2000 teilte Spanien der Kommission gemäß der Entscheidung Nr. 3052/95 die Maßnahmen mit, die es in Bezug auf Bleichlauge getroffen hatte.

17 Anschließend antwortete die spanische Regierung mit Schreiben vom 30. November 2000 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, indem sie ihre Ausführungen zum Verbraucherschutz wiederholte und erklärte, ihrer Ansicht nach sei die in der Entscheidung Nr. 3052/95 vorgeschriebene Mitteilung erfolgt; die nationale Maßnahme in Bezug auf Erzeugnisse mit Bleichlauge sei durch das Ziel des Verbraucherschutzes gerechtfertigt und nicht unverhältnismäßig.

18 Da das Königreich Spanien nach Ansicht der Kommission den Verstoß gegen Artikel 28 EG nicht beendet hatte, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

19 Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten, und

— dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20 Das Königreich Spanien beantragt,

— [dieser Antrag, mit dem die Feststellung begehrt worden ist, dass bestimmte Informationen vertraulich sind, hat sich erledigt];

— die Klage für unzulässig zu erklären, hilfsweise, sie auf den Teil zu beschränken, der die von der Autonomen Gemeinschaft Madrid eingeleiteten Bußgeldverfahren betrifft, und sie abzuweisen;

— hilfsweise, die Klage abzuweisen, und

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

21 Die spanische Regierung macht geltend, die Klage sei wegen fehlender Übereinstimmung zwischen dem Vorverfahren und dem gerichtlichen Verfahren unzulässig.

22 Die Kommission habe nämlich den Streitgegenstand im Laufe des gerichtlichen Verfahrens geändert und erweitert. Im ergänzenden Mahnschreiben und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme habe die Kommission sich auf die von der Autonomen Gemeinschaft Madrid gegen verschiedene Unternehmen eingeleiteten Bußgeldverfahren konzentriert, während sich die Anträge der Kommission in der Klageschrift nicht auf diese Verfahren (einschließlich der im Rahmen dieser Verfahren getroffenen Entscheidungen) beschränkten, sondern sehr vage und überaus allgemein abgefasst seien. Außerdem erscheine der Verweis auf den Mindestgehalt an aktivem Chlor je Liter Bleichlauge nur in der Klageschrift.

23 Hilfsweise beantragt die spanische Regierung für den Fall, dass der Gerichtshof die Klage für zulässig hält, den Vorwurf des Verstoßes gegen Artikel 28 EG auf

die Bußgelder zu beschränken, die die Autonome Gemeinschaft Madrid im Rahmen der in der vorausgehenden Randnummer erwähnten Verfahren verhängt habe.

24 Nach Auffassung der Kommission liegt dem Vorbringen der spanischen Regierung ein fehlerhaftes Verständnis der mit Gründen versehenen Stellungnahme zugrunde. Die Stellungnahme beziehe sich allgemein auf den Umstand, dass Spanien Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben würden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigere, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthielten; das Vorverfahren habe sich nicht auf die von der Autonomen Gemeinschaft Madrid verhängten Verwaltungssanktionen beschränkt. Diese Sanktionen und die Mitteilung vom 7. April 1998 seien nur als Beispiele angeführt worden, wie schon aus dem Wortlaut der mit Gründen versehenen Stellungnahme hervorgehe.

25 Die Unterschiede in der Formulierung des Tenors der mit Gründen versehenen Stellungnahme einerseits und der Klageanträge andererseits hätten nicht zu einer Änderung des Streitgegenstands geführt. Außerdem entspreche das Ergebnis dieser Umformulierung der häufig praktizierten Methode des Gerichtshofes, den Tenor seiner Urteile abstrakt zu fassen, ohne dass die Bestimmung oder die konkrete Fallgestaltung, die dem Rechtsstreit zugrunde liege, zwingend erwähnt würden.

Würdigung durch den Gerichtshof

26 Nach ständiger Rechtsprechung soll das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegen die Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen (siehe u. a. Urteile vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99,

Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 10, und vom 13. Februar 2003 in der Rechtssache C-228/00, Kommission/Deutschland, Slg. 2003, I-1439, Randnr. 25).

27 Das von der Kommission an den Mitgliedstaat gerichtete Mahnschreiben sowie die von ihr abgegebene mit Gründen versehene Stellungnahme grenzen den Streitgegenstand ein, so dass dieser nicht mehr erweitert werden kann. Die Stellungnahme und die Klage der Kommission müssen daher auf dieselben Rügen gestützt werden wie das Mahnschreiben, mit dem das Vorverfahren eingeleitet wird (Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 55).

28 Dieses Erfordernis kann jedoch nicht so weit gehen, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen den im Mahnschreiben erhobenen Rügen, dem Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und den Anträgen in der Klageschrift bestehen müsste, sofern nur der Streitgegenstand nicht erweitert oder geändert worden ist (Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache Kommission/Deutschland, Randnr. 56).

29 Zwar muss die mit Gründen versehene Stellungnahme eine zusammenhängende und detaillierte Darlegung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, dass der Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat; doch können an die Genauigkeit des Mahnschreibens, das zwangsläufig nur in einer ersten knappen Zusammenfassung der Vorwürfe bestehen kann, keine ebenso strengen Anforderungen gestellt werden. Nichts hindert daher die Kommission daran, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Vorwürfe näher darzulegen, die sie im Mahnschreiben bereits in allgemeiner Form erhoben hat (Urteil vom 16. September 1997 in der Rechtssache C-279/94, Kommission/Italien, Slg. 1997, I-4743, Randnr. 15).

30 Im vorliegenden Fall kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie in ihrer Klageschrift den Streitgegenstand weiter gefasst habe als im Vorverfahren.

31 Zunächst hatte die Kommission nämlich im Mahnschreiben klar zu erkennen gegeben, dass sich das Verfahren auf die Weigerung beziehe, ausländischen Erzeugnissen Zugang zum spanischen Markt zu gewähren, wobei diese Weigerung in der Auslegung des Königlichen Dekrets begründet sei, die Spanien vertrete. Die Entscheidungen der Autonomen Gemeinschaft Madrid werden im ergänzenden Mahnschreiben erwähnt. In diesem Schreiben wird außerdem die Missachtung der Mitteilungspflicht aus Artikel 1 der Entscheidung Nr. 3052/95 beanstandet.

32 Sodann kommt die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass das Königreich Spanien zum einen dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen habe, dass es Maßnahmen ergriffen habe, mit denen es Erzeugnissen, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und rechtmäßig vertrieben würden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigere, und zum anderen seine Verpflichtungen aus der Entscheidung Nr. 3052/95 verletzt habe, indem es ihr die betreffenden Maßnahmen nicht mitgeteilt habe. Die in den verbundenen Verfahren 28/802/97-A und 28/063/98-A und im Verfahren 28/801/97-A verhängten Bußgelder sowie die Mitteilung der staatlichen Verbraucherzentrale vom 7. April 1998 werden nur als Beispiele („como") angeführt.

33 Schließlich sind die Anträge in der Klageschrift zwar geringfügig anders abgefasst als die entsprechenden Passagen im Mahnschreiben und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme, sie nehmen aber gleichwohl die Ausführungen aus der vorprozessualen Phase wieder auf. In den Anträgen wird nicht mehr auf die Entscheidungen der Autonomen Gemeinschaft Madrid Bezug genommen, sondern ausgeführt, was sich tatsächlich aus diesen Entscheidungen ergibt, dass nämlich der Mindestgehalt an aktivem Chlor, unterhalb dessen der Zugang zum spanischen Markt verweigert wird, 35 g/Liter beträgt.

34 Folglich hat die Kommission den Streitgegenstand nicht im Laufe des gerichtlichen Verfahrens erweitert oder geändert, sondern lediglich den Vorwurf zurückgenommen, dass die fraglichen nationalen Maßnahmen entgegen Artikel 1 der Entscheidung Nr. 3052/95 nicht mitgeteilt worden seien.

35 Ferner gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass Spanien nicht über sämtliche zur wirksamen Verteidigung erforderlichen Informationen verfügt hätte.

36 Da die Kommission die von der Autonomen Gemeinschaft Madrid verhängten Bußgelder nur beispielshalber genannt hat, besteht für den Gerichtshof kein Anlass, die Klage auf diese Gelder zu beschränken.

37 Die Einrede der Unzulässigkeit ist daher in vollem Umfang zurückzuweisen und die Klage für zulässig zu erklären.

Zur Begründetheit

38 Es ist zwischen den Parteien unstreitig und wird im Übrigen von der spanischen Regierung ausdrücklich eingeräumt, dass die Verweigerung des Zugangs zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung für Erzeugnisse, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, aber weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten, eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 28 EG darstellt. Fest steht auch, dass der Gehalt an aktivem Chlor von Reinigungsmitteln auf Gemeinschaftsebene nicht harmonisiert worden ist.

39 Streitig ist jedoch zwischen den Parteien, ob diese Beschränkung des freien Warenverkehrs zum Schutz der öffentlichen Gesundheit oder der Verbraucher gerechtfertigt ist.

Vorbringen der Parteien

40 Die spanische Regierung macht geltend, die einzige Methode, Mikroorganismen wie Salmonellen, Campylobacter und Escherichia coli wirksam unter Kontrolle zu halten, bestehe im effektiven Reinigen und Desinfizieren sowohl in den Unternehmen als auch in den Haushalten. Dies sei besonders wichtig, da in Spanien die Außentemperatur während eines großen Teils des Jahres vergleichsweise hoch sei. Es sei daher im Hinblick auf den Gesundheitsschutz unverzichtbar, dass ein Mindestgehalt von 35 g/Liter an aktivem Chlor sichergestellt sei. Da das Königliche Dekret unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelte, liege weder eine willkürliche Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten vor.

41 Zum Verbraucherschutz führt die spanische Regierung aus, die spanischen Verbraucher schätzten Bleichlauge traditionell wegen ihrer bleichenden und desinfizierenden Wirkung. Das Anbringen der Angabe „Bleichlauge" bei einem Anteil von aktivem Chlor an der Hypochlorit-Lösung, der deutlich unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestgehalt liege, verstoße im Hinblick auf die Wahlfreiheit des Verbrauchers und die von ihm beabsichtigte Verwendung des vertriebenen Erzeugnisses gegen sein Recht auf klare und genaue Information über dessen Merkmale. Denn ein solches Erzeugnis weise nicht die Merkmale auf, über die es nach den für Bleichlauge geltenden Vorschriften verfügen müsse.

42 Die Kommission trägt vor, der Verbraucherschutz könne durch andere Maßnahmen sichergestellt werden als dadurch, dass bestimmte Verkehrsbezeichnungen, z. B. der Ausdruck „Bleichlauge", Erzeugnissen vorbehalten würden, die bestimmte festgelegte Merkmale besäßen. Diese Maßnahmen, wie etwa das Anbringen eines geeigneten Etiketts, auf dem Art und Merkmale des verkauften Erzeugnisses erwähnt würden, beschränkten den in einem Mitgliedstaat vorgesehenen Vertrieb von Erzeugnissen, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammten und den dort geltenden Normen entsprächen, in geringerem Maße.

43 Außerdem nehme die von Spanien vertretene Auslegung des Königlichen Dekrets der Klausel über die gegenseitige Anerkennung jede Bedeutung, obwohl diese es gerade ermöglichen solle, in Spanien Bleichlauge und erst recht Erzeugnisse mit Bleichlauge zu vertreiben, die nicht den speziellen Anforderungen der spanischen Vorschriften entsprächen, sondern denjenigen anderer Mitgliedstaaten genügten, in denen sie rechtmäßig hergestellt und vertrieben würden.

Würdigung durch den Gerichtshof

44 Nach ständiger Rechtsprechung verbietet Artikel 28 EG Behinderungen des freien Warenverkehrs, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen (wie etwa hinsichtlich ihrer Bezeichnung, ihrer Form, ihrer Abmessungen, ihres Gewichts, ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufmachung, ihrer Kennzeichnung und ihrer Verpackung), selbst wenn diese unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten (Urteil vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-14/00, Kommission/ Italien, Slg. 2003, I-513, Randnr. 69, und die dort zitierte Rechtsprechung).

45 Der Gesundheitsschutz kann die festgestellte Behinderung nur rechtfertigen, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die Erzeugnisse, die in anderen Mitgliedstaaten als dem Königreich Spanien rechtmäßig hergestellt und unter der Bezeichnung „Reinigungsmittel mit Bleichlauge" oder einer ähnlichen Bezeichnung vertrieben werden, eine Gefahr für die Gesundheit darstellen, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten.

46 Die Ansicht, ein Reinigungsmittel, das weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalte, sei gefährlicher als ähnliche Erzeugnisse, die einen Mindestgehalt an aktivem Chlor von 35 g/Liter aufwiesen und zum Vertrieb zugelassen seien, lässt sich nicht vertreten. Da es sich bei aktivem Chlor um einen gefährlichen Stoff handelt, kann ein Erzeugnis nämlich umso weniger der Gesundheit schaden, je weniger aktives Chlor es enthält.

47 Selbst wenn man unterstellt, dass ein Gehalt an aktivem Chlor von 35 g/Liter oder mehr für bestimmte Arten der Desinfektion erforderlich ist, folgt daraus nicht, dass jedes Erzeugnis mit einem niedrigeren Gehalt an aktivem Chlor eine Gefahr für die Gesundheit darstellt. Allerdings sind solche Reinigungsmittel nicht zur Verwendung als Desinfektionsmittel geeignet.

48 Die Gefahr, die mit einem derartigen Erzeugnis möglicherweise verbunden ist, ergibt sich somit eher daraus, dass ein Verbraucher es falsch oder zu Zwecken verwendet, für die es nicht gedacht ist.

49 Hierzu ist mit der Kommission festzustellen, dass die Vorschriften so, wie sie von Spanien angewandt werden, im Hinblick auf das Ziel des Verbraucherschutzes unverhältnismäßig sind.

50 Das Anbringen eines Etiketts mit Angaben über Art und wesentliche Merkmale des Erzeugnisses einschließlich seines Gehalts an aktivem Chlor reicht nämlich vollkommen aus, um die Verbraucher über Eigenschaften und Zusammensetzung von Erzeugnissen wie denen zu informieren, um die es im vorliegenden Fall geht.

51 Die spanische Regierung wendet ein, in Spanien erwarteten die Verbraucher, dass Bleichlauge mindestens 35 g/Liter aktives Chlor enthalte. Sie würden somit in die Irre geführt, wenn Reinigungsmittel, die diesen Erwartungen nicht entsprächen, in Spanien vertrieben werden könnten.

52 Dass die Verbraucher eines Mitgliedstaats ganz bestimmte Vorstellungen von der Zusammensetzung oder den Merkmalen eines bestimmten Erzeugnisses haben, kann jedoch grundsätzlich Beschränkungen des freien Warenverkehrs nicht rechtfertigen.

53 Der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist zu entnehmen, dass der „Referenzverbraucher" ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Durchschnittsverbraucher ist (vgl. hierzu in Bezug auf Lebensmittel das Urteil vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-210/96, Gut Springenheide und Tusky, Slg. 1998, I-4657, Randnr. 31). Dieses Kriterium beruht auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und gilt auch im Bereich des Vertriebs kosmetischer Mittel, wenn ein Irrtum über die Eigenschaften des Erzeugnisses die Gesundheit nicht beeinträchtigen kann (Urteile vom 13. Januar 2000 in der Rechtssache C-220/98, Estée Lauder, Slg. 2000, I-117, Randnr. 28, und vom 24. Oktober 2002 in der Rechtssache C-99/01, Linhart und Biffl, Slg. 2002, I-9375, Randnr. 31).

54 Die spanische Regierung hat nicht den Nachweis zu erbringen vermocht, dass signifikante Unterschiede zwischen der Lesbarkeit und der Verständlichkeit von Etiketten für Lebensmittel und Kosmetikerzeugnisse einerseits und für Reinigungsmittel andererseits bestünden, die zur Folge hätten, dass die Verbraucher aufgrund der Etiketten nicht zutreffend beurteilen könnten, inwieweit die Reinigungsmittel zur Desinfektion geeignet sind. Denn in Bezug auf Desinfektionsmittel ist es entscheidend, dass der Verbraucher den Gehalt dieser Erzeugnisse an aktivem Chlor berücksichtigt, ob er nun über oder unter 35 g/Liter liegt.

55 Die spanische Regierung macht allerdings geltend, dass im Fall von Bleichlauge ein Irrtum über den Anteil von Natriumhypochlorit nachteilige Folgen für die Gesundheit des Verbrauchers haben könne, weil er sich auf eine Desinfektionswirkung des Erzeugnisses verlasse, die es nicht besitze.

56 Selbst wenn das zutreffen sollte, so hat die spanische Regierung nicht dargelegt, warum ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Durchschnittsverbraucher Gefahr laufen sollte, einem solchen Irrtum bei Bleichlauge zu unterliegen, während solche für die Gesundheit ebenso schädlichen Irrtümer bei einem Missverständnis der Angaben auf den Etiketten anderer Erzeugnisse nicht aufträten.

57 Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen legen hierzu fest, welche Anforderungen an die Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen die Hersteller von Reinigungsmitteln auf der Grundlage von Bleichlauge einhalten müssen, wenn sie diese Reinigungsmittel in Spanien vertreiben wollen (vgl. insbesondere die Richtlinien 88/379/EWG des Rates vom 7. Juni 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen [ABl. L 187, S. 14] und 1999/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 1999 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Zubereitungen [ABl. L 200, S. 1], mit der die Richtlinie 88/379 mit Wirkung vom 30. Juli 2002 aufgehoben und ersetzt worden ist). In Artikel 7 der Richtlinie 88/379 war geregelt, welche Angaben deutlich lesbar und unverwischbar auf der Verpackung anzubringen sind, und vorgeschrieben, auf welche Weise die chemische Bezeichnung des Stoffes oder der Stoffe, die in der Zubereitung enthalten sind, anzugeben sind.

58 Sind diese Voraussetzungen erfüllt, gibt es keinen Grund, daran zu zweifeln, dass das damit festgelegte Maß an Sicherheit ausreicht, um einen angemessenen Schutz der Verbraucher zu gewährleisten.

59 Die spanische Regierung trägt ferner vor, dass die Erzeugnisse, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und unter der Bezeichnung „Reinigungsmittel mit Bleichlauge" oder einer ähnlichen Bezeichnung vertrieben würden, gegen die Bestimmungen der Richtlinie 84/450/EWG des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung (ABl. L 250, S. 17) verstießen.

60 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Die auf den betreffenden Erzeugnissen angebrachten Etiketten führen beim Verbraucher nämlich nicht zu einem Irrtum über die tatsächlichen Eigenschaften dieser Erzeugnisse, da auf den Etiketten die Angabe „mit Bleichlauge" erscheint. Die Präposition „mit" („con") weist den Verbraucher eindeutig darauf hin, dass er ein Erzeugnis erwirbt, dass sich u. a., aber nicht ausschließlich aus Bleichlauge zusammensetzt. Die wahre Natur des Erzeugnisses wird dem Verbraucher also nicht verheimlicht.

61 Daher ist festzustellen, dass das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen hat, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten.

Kosten

62 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 28 EG verstoßen, dass es Erzeugnissen, die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellt und vertrieben werden, den Zugang zum spanischen Markt unter der Bezeichnung „limpiador con lejía" (Reinigungsmittel mit Bleichlauge) oder einer ähnlichen Bezeichnung verweigert, wenn sie weniger als 35 g/Liter aktives Chlor enthalten.**

2. **Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.**

Edward La Pergola Jann

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 6. November 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

V. Skouris