DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. november 2003 *

I sag C-358/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 gram pr. liter,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af D.A.O. Edward (refererende dommer) som fungerende formand for Femte Afdeling og dommerne A. La Pergola og P. Jann,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. september 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 gram pr. liter.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelserne

2 Artikel 28 EF forbyder kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne.

3 Ifølge artikel 1 i Europa-Parlamentet og Rådets beslutning nr. 3052/95/EF af 13. december 1995 om indførelse af en ordning for gensidig information om nationale foranstaltninger, der fraviger princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet (EFT L 321, s. 1), er medlemsstaterne forpligtet til at underrette Kommissionen om bestemte foranstaltninger, der hindrer den frie omsætning eller markedsføring af en bestemt produktmodel eller -type, der lovligt er fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat.

De nationale bestemmelser

4 Artikel 2, stk. 2, i kongelig anordning nr. 3360/1983 som affattet ved Real Decreto nr. 349/1993, por el que se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria de la lejía (kongelig anordning vedrørende ændringen af den teknisk-sanitære ordning for klorvand), af 5. marts 1993 (BOE nr. 94 af 20.4.1993, s. 1251, herefter »den kongelige anordning«), definerer »lejía« (klorvand) som en opløsning af alkalisk hypoklorid med et indhold af aktivt klor, der ikke må være mindre end 35 g/l eller større end 100 g/l.

5 Den kongelige anordnings artikel 5 fastsætter, at indholdet af klor skal være mellem 35 g/l og 60 g/l, for at klorvandet kan være forsynet med påskriften »egnet til desinficering af drikkevand«.

6 Den kongelige anordnings artikel 17 indeholder en bestemmelse om gensidig anerkendelse, hvorefter »kravene vedrørende sammensætningen ikke finder anvendelse for de produkter, der hidrører fra handel inden for Fællesskabet, og som lovligt fremstillet og markedsført i oprindelsesmedlemsstaten. Så længe de ikke udgør en fare for den menneskelige sundhed og ikke påvirker anvendelsen af artikel 36 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, kan de pågældende produkter markedsføres i Spanien med den benævnelse, som der kræves efter lovgivningen i landet, hvor produktet fremstilles, eller i mangel heraf med en benævnelse, der er fastslået ved lovlig og vedvarende brug i medlemsstaten, hvor produktet fremstilles, ledsaget af en benævnelse, der er tilstrækkelig præcis til, at køberen kan få kendskab til produktets virkelige beskaffenhed«.

7 Den første »tillægsbestemmelse« til den kongelige anordning indeholder bestemmelser for de tilfælde, at »klorvand« er en bestanddel af produktet. Bestemmelsens første afsnit har følgende ordlyd:

»Udtrykket »klorvand« kan anføres på et produkts etikette som en bestanddel ud over de andre stoffer, som produktet består af, på den betingelse at koncentrationen af aktivt klor af hypokloridet, der indgår i dette produkt, svarer til koncentrationen fastsat for klorvand ved lov, og det skal være ledsaget af betegnelsen »uegnet til desinficering af drikkevand«.«

8 I et notat af 7. april 1998 har Instituto nacional del consumo (herefter »det nationale forbrugerinstitut«) anført, at såfremt den ansvarlige for markeds-

føringen af disse produkter ønsker at påberåbe sig bestemmelsen om gensidig anerkendelse, skal denne stille forvaltningen følgende elementer til rådighed:

— en etiket, der klart angiver den faktiske koncentration af aktivt klor

— tilstrækkelige beviser for, at produkterne har en desinficeringsevne, der svarer til forskriftsmæssigt klorvand

— et certifikat, der beviser, at disse produkter er blevet markedsført i oprindelseslandet.

9 På grundlag af dette notat fastsatte Consejería de Economia y Empleo de la Comunidad de Madrid (den selvstyrende region Madrids råd for økonomi og arbejde) sanktioner over for de virksomheder, der markedsførte produkter, hvis etiketter bar benævnelsen »rengøringsmidler med klorvand«, men hvis koncentration af aktivt klor var mindre end 35 g/l. Ifølge dette organ måtte disse produkter — selv om de var lovligt markedsført i oprindelsesmedlemsstaten — ikke være forsynet med ordet »klorvand« på etiketten, eftersom de ikke overholdt kravene fastsat i spansk lovgivning for klorvand vedrørende en minimumskoncentration af aktivt klor.

Den administrative procedure og retsforhandlinger ved Domstolen

10 Kommissionen har anført, at det var efter en indgivelse af en klage, at den fik kendskab til de vanskeligheder, der møder visse erhvervsdrivende, der ønsker at indføre rengøringsmidler i Spanien, der indeholder klorvand, og som har oprindelse i andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og markedsført.

Disse vanskeligheder skyldes den måde, hvorpå de spanske myndigheder, bl.a. det nationale institut og den selvstyrende region Madrid, fortolker den kongelige anordning.

11 Undersøgelsen af denne klage førte den 4. november 1999 til fremsendelsen af en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori Kommissionen påstod, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende.

12 Kongeriget Spanien fremsendte i sit svar af 28. december 1999 til Kommissionen en rapport fra Ministerio de Sanidad y Consumo (det spanske sundheds- og forbrugerministerium). Denne rapport præciserede, at markedsføring af klorvand eller produkter, der indeholder klorvand, men som ikke har det minimumsindhold af hypoklorid, som er fastsat i den spanske lovgivning, kun er tilladt, hvis disse produkter er lovligt fremstillet, hvis forbrugerne er blevet oplyst om deres faktiske indhold af aktivt klor, og hvis de pågældende produkter har den samme desinficeringsevne som produkter med klorvand, der har dette indhold.

13 Den 17. februar 2000 fremsendte Kommissionen endnu en åbningsskrivelse til Kongeriget Spanien, hvori den fastslog — efter at have gjort opmærksom på, at beslutningerne truffet af den selvstyrende region Madrid om at nægte produkterne adgang til det spanske marked var foranstaltninger, der fraveg princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet — at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til beslutning nr. 3052/95, idet det ikke havde underrettet Kommissionen om disse beslutninger.

14 Da Kommissionen ikke modtog noget svar fra de spanske myndigheder på den sidste skrivelse, antog den, at der stadig forelå traktatbrud, og den fremsatte den 24. juli 2000 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Spanien til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse. Kommissionen henviste i denne begrundede udtalelse til de bødesager, der var indledt af den selvstyrende region Madrid mod visse erhvervsdrivende, der ønskede at indføre rengøringsmidler, der indeholder klorvand.

15 I den begrundede udtalelse konkluderes, at »Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har vedtaget foranstaltninger, såsom (»como«) de bøder, der var fastsat i de forenede sager 28/802/97-A og 28/063/98-A og i sag 28/801/97-A, og notatet af 7. april 1998 fra forbrugerinstituttet, der nægter produkter, som lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, og i henhold til beslutning nr. 3052/95, idet det ikke har underrettet Kommissionen om disse foranstaltninger.

16 Ved skrivelse pr. e-mail den 1. august 2000 meddelte de spanske myndigheder Kommissionen de foranstaltninger, som de havde truffet i henhold til beslutning nr. 3052/95, og som vedrørte klorvand.

17 Ved skrivelse af 30. november 2000 besvarede den spanske regering derefter den begrundede udtalelse, hvori den gentog argumenterne vedrørende forbrugerbeskyttelse og anførte, at underretningen i henhold til beslutning nr. 3052/95 var gennemført, eftersom den nationale foranstaltning vedrørende produkter, der indeholdt klorvand, var begrundet i forbrugerbeskyttelseshensyn og ikke var uforholdsmæssig.

18 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde bragt traktatbruddet vedrørende artikel 28 EF til ophør, har den anlagt denne sag.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 g/l.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

— (Denne påstand vedrørende en begæring om, at visse oplysninger erklæres fortrolige, er ikke længere relevant.)

— Sagen afvises og subsidiært begrænses søgsmålet til at omfatte de bødesager, der er indledt af den selvstyrende region Madrid.

— Subsidiært frifindes sagsøgte.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

21 Den spanske regering har fremsat en formalitetsindsigelse på grund af en manglende overensstemmelse mellem den administrative og den retlige procedure.

22 Kommissionen har nemlig ændret og udvidet sagsgenstanden under retssagen. I den supplerende åbningsskrivelse og i den begrundede udtalelse har Kommissionen koncentreret sin opmærksomhed om bødesagerne, der er indledt af den selvstyrende region Madrid mod visse erhvervsdrivende, hvorimod Kommissionens påstande i stævningen ikke er begrænset til disse sager (herunder afgørelser truffet inden for rammerne af disse sager), men er formuleret vagt og meget generelt. Den spanske regering har tilføjet, at henvisningen til et minimumsindhold af aktivt klor pr. liter klorvand kun forekommer i stævningen.

23 Subsidiært, såfremt Domstolen finder, at sagen kan realitetsbehandles, har den spanske regering nedlagt påstand om, at klagepunktet vedrørende den manglende

overholdelse af artikel 28 EF begrænses til de sanktioner, som den selvstyrende region Madrid pålægger inden for rammerne af de sager, der er nævnt i præmissen ovenfor.

24 Ifølge Kommissionen er den spanske regerings argumentation baseret på en misforståelse af den begrundede udtalelse. Kommissionen har anført, at den begrundede udtalelse generelt vedrører den omstændighed, at de spanske myndigheder nægter produkter, som lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 g/l, og at den administrative procedure ikke er begrænset til de administrative sanktioner, som den selvstyrende region Madrid pålægger. Disse sanktioner samt notatet af 7. april 1998 er kun nævnt som eksempler, hvilket klart fremgår af selve ordlyden af den begrundede udtalelse.

25 Forskellene i formuleringen af den begrundede udtalelses konklusion og stævningens påstande fører ikke til nogen ændring af sagsgenstanden. Desuden har Kommissionen gjort gældende, at resultatet af denne omformulering er i overensstemmelse med en hyppigt anvendt praksis hos Domstolen, hvorefter denne formulerer domskonklusionerne abstrakt, uden at det er nødvendigt at nævne den bestemmelse eller den konkrete sag, der ligger til grund for sagen.

Domstolens bemærkninger

26 Ifølge fast retspraksis har den administrative procedure til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 15.1.2002, sag C-439/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I,

s. 305, præmis 10, og af 13.2.2003, sag C-228/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1439, præmis 25).

27 Kommissionens åbningsskrivelse til den berørte medlemsstat og dens begrundede udtalelse afgrænser sagsgenstanden, som herefter ikke kan udvides. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens stævning hvile på de samme klagepunkter som i åbningsskrivelsen, der indledte den administrative procedure (dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55).

28 Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem, hvad der blev angivet som klagepunkter i åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelses konklusion og de i stævningen nedlagte påstande, såfremt sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret (dommen af 29.9.1998 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 56).

29 Domstolen har ligeledes fastslået, at selv om den begrundede udtalelse skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for grundene til, at den pågældende stat efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat en af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, kan de samme strenge krav ikke stilles med hensyn til åbningsskrivelsen, som nødvendigvis kun kan være en kortfattet første sammenfatning af klagepunkterne. Der er således intet til hinder for, at Kommissionen i den begrundede udtalelse uddyber de klagepunkter, den allerede mere bredt har gjort gældende i åbningsskrivelsen (dom af 16.9.1997, sag C-279/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4743, præmis 15).

30 I denne sag kan det ikke antages, at Kommissionen i stævningen har udvidet sagsgenstanden i forhold til sagsgenstanden under den administrative procedure.

31 I åbningsskrivelsen har Kommissionen nemlig for det første klart anført, at sagen vedrører den omstændighed, at der som følge af de spanske myndigheders fortolkning af den kongelige anordning nægtes udenlandske produkter adgang til det spanske marked. Den selvstyrende region Madrids beslutninger er nævnt i den supplerende åbningsskrivelse. Sidstnævnte skrivelse fastslår desuden klagepunktet vedrørende den manglende overholdelse af underretningsforpligtelsen fastsat i artikel 1 i beslutning nr. 3052/95.

32 Endvidere kommer Kommissionen i den begrundede udtalelse til den konklusion, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dels artikel 28 EF, idet det har vedtaget foranstaltninger, der bestemmer, at produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i en anden medlemsstat, nægtes adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, dels i henhold til beslutning nr. 3052/95, idet det ikke har underrettet Kommissionen om de pågældende foranstaltninger. Det er kun som eksempler (»como«), at Kommissionen nævner bøderne, der er pålagt i de forenede sager 28/802/97-A og 28/063/98-A og i sag 28/801/97-A samt notatet af 7. april 1998 fra forbrugerinstituttet.

33 Endelig bemærkes, at selv om det er korrekt, at stævningens påstande er formuleret på en måde, der afviger en anelse fra formuleringen i åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, gentager de ikke desto mindre de anbringender, der blev fremført under den administrative procedure. De pågældende påstande henviser ikke længere til den selvstyrende region Madrids beslutninger, men præciserer — hvilket faktisk fremgår af de pågældende beslutninger — at såfremt produktet ikke indeholder en minimumskoncentration af aktivt klor på 35 g/l, får det ikke adgang til det spanske marked.

34 Heraf følger, at Kommissionen ikke har udvidet eller ændret sagsgenstanden under retssagen, men at den har begrænset sig til at give afkald på klagepunktet vedrørende den manglende underretning om de pågældende nationale foranstaltninger i henhold til artikel 1 i beslutning nr. 3052/95.

35 Desuden er der intet, der tyder på, at de spanske myndigheder ikke har haft rådighed over alle de nødvendige oplysninger, for at de effektivt kan tage til genmæle.

36 Eftersom Kommissionen udelukkende har anvendt bøderne, der er pålagt af den selvstyrende region Madrid, som eksempler, skal Domstolen ikke begrænse rækkevidden af stævningen til disse bøder.

37 Formalitetsindsigelsen skal derfor forkastes i sin helhed, og sagen skal antages til realitetsbehandling.

Realiteten

38 Parterne har ikke bestridt — og i øvrigt har den spanske regering udtrykkelig erkendt — at det forhold, at produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, nægtes adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 g/l, er en foranstaltning med tilsvarende virkning, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28 EF. Det er ligeledes ubestridt, at indholdet af aktivt klor i rengøringsmidler ikke er blevet harmoniseret på fællesskabsplan.

39 Parterne er imidlertid uenige om, hvorvidt denne hindring for de frie varebevægelser kan være begrundet i hensynet til beskyttelsen af folkesundheden eller forbrugerne.

Parternes argumenter

40 Den spanske regering har gjort gældende, at den eneste måde, hvormed man adækvat kan kontrollere mikroorganismer såsom salmonella, campylobacter og escheridria coli, er ved at træffe passende rengøringsforanstaltninger på såvel privat som på industrielt plan. Dette er så meget desto vigtigere i Spanien, hvor den omgivende temperatur er forholdsvis høj i en stor del af året. Det er derfor af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden absolut nødvendigt, at der sikres et minimumsindhold af aktivt klor på 35 g/l. Da den kongelige anordning finder anvendelse uden forskel på indenlandsk fremstillede og indførte produkter, er der hverken tale om vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

41 Hvad angår beskyttelsen af forbrugerne har den pågældende regering gjort gældende, at de spanske forbrugere traditionelt kender klorvand for dets blegende og desinficerende virkning. Regeringen har tilføjet, at en mærkning med betegnelsen »klorvand«, når koncentrationen af aktivt klor i hypokloridopløsningen er væsentlig lavere end de niveauer, der er fastsat ved lov, er i strid med forbrugerens ret til at blive klart og præcist informeret om de markedsførte produkters egenskaber, for så vidt angår den enkelte forbrugers valgmuligheder og det, han ønsker at anvende produktet til. Et sådant produkt har ikke de i lovgivningen fastsatte egenskaber for klorvand.

42 Kommissionen har anført, at beskyttelsen af forbrugerne kan sikres ved andre foranstaltninger end dem, der består i at forbeholde bestemte salgsbetegnelser, f. eks. anvendelsen af udtrykket »klorvand«, for produkter, der har bestemte egenskaber. Foranstaltninger, såsom mærkning med en passende etikette, der nævner det solgte produkts art og egenskaber, vil være mindre hæmmende for markedsføringen i en medlemsstat af et produkt, der stammer fra en anden medlemsstat og er i overensstemmelse med reglerne i denne medlemsstat.

43 Kommissionen har tilføjet, at den af de spanske myndigheder forfægtede fortolkning af den kongelige anordning fjerner enhver mening med bestemmelsen om gensidig anerkendelse, hvis formål netop er at muliggøre en markedsføring af klorvand i Spanien og så meget desto mere af produkter, der indeholder klorvand, og som ikke opfylder de specifikationer, der er angivet i den spanske lovgivning, men opfylder specifikationerne i andre medlemsstater, hvor de fremstilles og markedsføres lovligt.

Domstolens bemærkninger

44 Ifølge fast retspraksis forbyder artikel 28 EF — i mangel af en harmonisering af de nationale lovgivninger — hindringer for de frie varebevægelser, som består i, at der på varer fra andre medlemsstater, hvor disse er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde (f. eks. med hensyn til deres betegnelse, form, dimensioner, vægt, sammensætning, præsentation, mærkning og emballage), uanset om sådanne regler finder anvendelse uden forskel på indenlandsk fremstillede og importerede varer (jf. dom af 16.1.2003, sag C-14/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 513, præmis 69 og den heri nævnte retspraksis).

45 For at den konstaterede hindring kan begrundes i hensynet til folkesundheden, skal det godtgøres, at produkter, der er lovligt fremstillet og markedsført i andre medlemsstater end Kongeriget Spanien, under betegnelsen »rengøringsmidler med klorvand« eller lignende udgør en fare for folkesundheden, når deres indhold af aktivt klor er mindre end 35 g/l.

46 Det kan ikke hævdes, at et rengøringsmiddel, hvis indhold af aktivt klor er mindre end 35 g/l, i sig selv udgør en højere risiko end lignende produkter, som er godkendt til at blive markedsført, og som har et minimumsindhold af aktivt klor på 35 g/l. Jo mindre klor et produkt indeholder, desto mindre kan det skade folkesundheden, da aktivt klor nemlig er et farligt stof.

47 Selv hvis det antages, at et indhold af aktivt klor på 35 g/l eller mere er nødvendigt for bestemte former for desinficeringer, følger det ikke heraf, at alle produkter, der har et indhold af aktivt klor, der er mindre end dette tal, udgør en fare for folkesundheden. Det bør dog erkendes, at disse rengøringsmidler ikke er egnede til at blive anvendt inden for rammerne af sådanne desinficeringer.

48 Den fare, der kan være knyttet til produktet, er således snarere en følge af den fare, der kan forekomme, hvis en forbruger anvender produktet uhensigtmæssigt eller til andre formål end dem, produktet er beregnet til.

49 I den forbindelse må det fastslås, hvilket Kommissionen ligeledes har gjort gældende, at den spanske lovgivning, som den anvendes af de nationale myndigheder, ikke står i rimeligt forhold til forbrugerbeskyttelsesformålet.

50 En anbringelse af en etiket med oplysninger om produktets art og væsentligste egenskaber, herunder produktets indhold af aktivt klor, forekommer at være fuldt ud tilstrækkeligt til at oplyse forbrugerne om kvaliteten og sammensætningen af produkter som de i denne sag omhandlede.

51 Heroverfor har den spanske regering anført, at forbrugerne forventer, at indholdet af aktivt klor i klorvand ikke er mindre end 35 g/l. Derfor vildledes forbrugerne, hvis rengøringsmidler, der ikke svarer til denne forventning, kan markedsføres i Spanien.

52 Den omstændighed, at forbrugerne i en medlemsstat har meget bestemte forestillinger hvad angår et produkts sammensætning eller egenskaber, kan principielt ikke begrunde hindringer af de frie varebevægelser.

53 Det fremgår af Domstolens praksis, at »referenceforbrugeren« er en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger (jf. hvad angår levnedsmidler dom af 16.7.1998, sag C-210/96, Gut Springenheide og Tusky, Sml. I, s. 4657, præmis 31). Dette kriterium, der udspringer af proportionalitetsprincippet, finder ligeledes anvendelse inden for salg af kosmetiske midler, når en vildfarelse med hensyn til produktets egenskaber ikke kan skade folkesundheden (dom af 13.1.2000, sag C-220/98, Estée Lauder, Sml. I, s. 117, præmis 28, og af 24.10.2002, sag C-99/01, Linhart og Biffl, Sml. I, s. 9375, præmis 31).

54 Den spanske regering har ikke kunnet godtgøre, at der er væsentlige forskelle mellem læseligheden og forståeligheden af på den ene side etiketterne på levnedsmidler og kosmetiske midler og på den anden side etiketterne på rengøringsmidler, som kunne føre til, at de sidstnævntes desinficerende egenskaber ikke kan opfattes korrekt af forbrugerne ved læsning af etiketten. Hvad angår desinficerende produkter er det nemlig væsentligt, at forbrugeren er opmærksom på indholdet af aktivt klor, hvad enten det er mindre eller større end 35 g/l.

55 Den spanske regering har imidlertid gjort gældende, at hvad angår klorvand kan en fejltagelse vedrørende koncentrationen af natriumhypoklorid have skadelige følger for forbrugerens sundhed, eftersom denne regner med en desinficerende virkning hos produktet, som dette ikke har.

56 Selv om det antages, at dette kan være tilfældet, har den pågældende regering ikke godtgjort grunden til, at en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger risikerer at begå en sådan fejl for så vidt angår klorvand, men ikke begår samme slags fejl, der er lige så skadelige for sundheden, som følge af en ukorrekt læsning af oplysninger, der findes på andre produkters etiketter.

57 I den forbindelse fastsætter fællesskabslovgivningen vedrørende klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater, hvilke krav til etikettering af de farlige præparater, som producenter af rengøringsmidler med klorvand er forpligtet til at overholde, hvis de ønsker at markedsføre produkterne i Spanien (jf. bl.a. Rådets direktiv 88/379/EØF af 7.6.1988 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT L 187, s. 14) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/45/EF af 31.5.1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT L 200, s. 1), der ophæver og erstatter direktiv 88/379/EØF med virkning fra den 30.7.2002). Artikel 7 i direktiv 88/379 fastsætter de angivelser, som emballagen med letlæselig skrift, der ikke kan udviskes, skal være forsynet med, og bestemmer, hvorledes den kemiske betegnelse på det eller de stoffer, der forekommer i det pågældende præparat, skal angives.

58 Hvis disse krav er opfyldt, er der ingen grund til at betvivle, at det sikkerhedsniveau, der hermed er fastsat, er tilstrækkeligt til at sikre en adækvat og passende beskyttelse af forbrugerne.

59 Den spanske regering har endvidere anført, at produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater under betegnelsen »rengøringsmidler med klorvand«, ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame (EFT L 250, s. 17).

60 Denne argumentation kan ikke tiltrædes. Etiketterne på de pågældende produkter vildleder nemlig ikke forbrugeren vedrørende produktets virkelige egenskaber, idet produkterne er påført betegnelsen »med klorvand«. Forholdsordet »med« (»con«) viser tydeligt forbrugeren, at denne køber et produkt, der bl.a., men ikke udelukkende, indeholder klorvand. Produktets virkelige beskaffenhed er således ikke skjult for forbrugeren.

61 Det må derfor fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 g/l.

Sagens omkostninger

62 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 28 EF, idet det har nægtet produkter, der lovligt er fremstillet og markedsført i andre medlemsstater, adgang til det spanske marked under betegnelsen »limpiador con lejía« (rengøringsmidler med klorvand) eller lignende, når indholdet af aktivt klor er mindre end 35 gram pr. liter.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Edward La Pergola Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident