ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

6 november 2003 *

In zaak C-358/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een beroep strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 gram per liter bedraagt, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 mei 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 19 september 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 gram per liter bedraagt, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Rechtskader

Communautaire regelgeving

2 Artikel 28 EG verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten.

3 Ingevolge artikel 1 van beschikking nr. 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 tot vaststelling van een procedure voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap (PB L 321, blz. 1), moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van bepaalde maatregelen die het in het vrije verkeer of in de handel brengen verhinderen van een bepaald model of een bepaald type product dat in een andere lidstaat rechtmatig is vervaardigd of in de handel gebracht.

De nationale regelgeving

4 Artikel 2, lid 2, van Real Decreto nr. 3360/1983, in de versie van Real Decreto nr. 349/1993, por el que se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria de la lejía (Real Decreto van 5 maart 1993 houdende wijziging van de technische en gezondheidsvoorschriften voor bleekwater) (BOE nr. 94 van 20 april 1993, blz. 1251; hierna: „Real Decreto"), omschrijft „lejía" (bleekwater) als een oplossing van alkalisch hypochloriet met een gehalte aan actief chloor van niet minder dan 35 g/l en niet meer dan 100 g/l.

5 Artikel 5 van het Real Decreto bepaalt dat het chloorgehalte tussen 35 g/l en 60 g/l moet liggen opdat bleekwater de vermelding „geschikt voor de ontsmetting van drinkwater" mag dragen.

6 Artikel 17 van het Real Decreto bevat een clausule van onderlinge erkenning volgens welke „de vereisten inzake samenstelling niet van toepassing zijn op producten uit de intracommunautaire handel, die in de lidstaat van oorsprong rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht. Voorzover zij geen risico voor de volksgezondheid vormen en de toepassing van artikel 36 EG-Verdrag onverlet laten, mogen de betrokken producten in Spanje in de handel worden gebracht onder de wettelijke benaming die van kracht is in het land van vervaardiging of, bij gebreke daarvan, onder een benaming die in de lidstaat van vervaardiging is ingeburgerd door rechtmatig en constant gebruik, vergezeld van een beschrijvende vermelding die voldoende nauwkeurig is om de koper in staat te stellen de werkelijke aard van de producten te kennen."

7 De eerste „aanvullende bepaling" van het Real Decreto bevat bepalingen voor het geval het product „bleekwater" bevat. De eerste alinea van deze bepaling luidt als volgt:

„De uitdrukking ‚bleekwater' kan als bestanddeel worden vermeld op het etiket van een product, naast de andere bestanddelen van het product, mits het gehalte aan actief chloor van het hypochloriet van het product gelijk is aan het gehalte dat bij wet voor bleekwater is vastgesteld, en moet vergezeld gaan van de vermelding ‚ongeschikt voor de ontsmetting van drinkwater'."

8 In een nota van 7 april 1998 heeft het Instituto nacional del consumo (Nationaal instituut voor consumentenzaken; hierna: „Nationaal instituut") verklaard dat,

wanneer de verantwoordelijke voor het in de handel brengen van deze producten in aanmerking wil komen voor toepassing van de clausule van onderlinge erkenning, hij de bevoegde autoriteiten de volgende gegevens moet verstrekken:

— een etiket dat duidelijk het werkelijke gehalte aan actief chloor aangeeft;

— afdoende bewijs dat de producten een ontsmettende werking hebben die analoog is aan die van bleekwater dat aan de Spaanse voorschriften voldoet;

— een certificaat dat bewijst dat deze producten in het land van oorsprong in de handel zijn gebracht.

9 Op basis van deze nota heeft de Consejería de Economia y Empleo de la Comunidad Autónomo de Madrid (Raad voor Economie en Werkgelegenheid van de autonome overheid van Madrid) boetes opgelegd aan ondernemingen die producten in de handel brachten waarvan het etiket de vermelding droeg „schoonmaakmiddel met bleekwater", maar waarvan het gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedroeg. Deze instantie was van oordeel dat, ofschoon deze producten in de lidstaat van oorsprong rechtmatig in de handel waren gebracht, op hun etiket niet de term „bleekwater" mocht worden vermeld omdat zij niet voldeden aan de in de Spaanse wettelijke regeling voor bleekwater voorgeschreven minimumgehalten aan actief chloor.

De precontentieuze procedure en het procesverloop voor het Hof

10 De Commissie geeft te kennen dat zij door de indiener van een klacht op de hoogte is gesteld van de moeilijkheden die sommige marktdeelnemers ondervinden bij de invoer in Spanje van schoonmaakmiddelen die bleekwater bevatten en die afkomstig zijn uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en

in de handel gebracht. Deze moeilijkheden zouden worden veroorzaakt door de wijze waarop de Spaanse autoriteiten, inzonderheid het Nationaal instituut en de autonome overheid van Madrid, het Real Decreto uitleggen.

11 Na onderzoek van deze klacht heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje op 4 november 1999 een aanmaningsbrief gestuurd met de mededeling dat het, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht, de krachtens de artikelen 28 EG en volgende op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

12 In zijn antwoord van 28 december 1999 heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie een verslag van het Ministerio de Sanidad y Consumo (Ministerie van Volksgezondheid en Consumentenzaken) meegedeeld. In dit verslag werd verduidelijkt dat het in de handel brengen van bleekwater of van producten die bleekwater bevatten, maar niet voldeden aan het in de Spaanse regelgeving voorgeschreven minimumgehalte aan hypochloriet, enkel was toegestaan indien deze producten rechtmatig waren vervaardigd, indien de consumenten waren geïnformeerd aangaande het werkelijke gehalte aan actief chloor van deze producten en indien zij dezelfde ontsmettende werking hadden als de producten met bleekwater die aan de Spaanse voorschriften voldeden.

13 Op 17 februari 2000 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje een tweede aanmaningsbrief gestuurd waarin zij, na eraan te hebben herinnerd dat de litigieuze besluiten houdende weigering tot toegang tot de Spaanse markt, maatregelen vormden waarbij werd afgeweken van het beginsel van het vrij verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, vaststelde dat het Koninkrijk Spanje de krachtens beschikking 3052/95 op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen omdat zij haar niet in kennis had gesteld van deze besluiten.

14 Bij gebreke van een antwoord van de Spaanse autoriteiten op laatstgenoemde brief heeft de Commissie, van oordeel dat de niet-nakoming voortduurde, het Koninkrijk Spanje op 24 juli 2000 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek de nodige maatregelen te treffen om hieraan binnen twee maanden te rekenen vanaf de kennisgeving te voldoen. In dit met redenen omkleed advies refereerde de Commissie aan boeteprocedures die de autonome overheid van Madrid had ingeleid tegen sommige marktdeelnemers die schoonmaakmiddelen met bleekwater wilden invoeren.

15 Dit met redenen omkleed advies concludeert dat „het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 28 EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen, omdat het maatregelen heeft genomen zoals (‚como') de boetes die zijn opgelegd in de gevoegde procedures 28/802/97-A en 28/063/98-A en in zaak 28/801/97-A en de nota van het Nationaal instituut voor consumentenzaken, die beletten dat producten die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming ‚limpiador con lejía' (‚schoonmaakmiddel met bleekwater') of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht, noch aan de krachtens beschikking 3052/95 op hem rustende verplichtingen, omdat het de Commissie niet in kennis heeft gesteld van deze maatregelen".

16 Bij per e-mail gezonden brief van 1 augustus 2000 hebben de Spaanse autoriteiten de Commissie de maatregelen meegedeeld die zij op basis van beschikking 3052/95 met betrekking tot bleekwater hebben getroffen.

17 In haar antwoord op het met redenen omkleed advies heeft de Spaanse regering bij brief van 30 november 2000 de argumenten met betrekking tot de bescherming van de consument herhaald en te kennen gegeven dat volgens haar aan de bij beschikking 3052/95 vereiste kennisgeving was voldaan omdat de nationale maatregel met betrekking tot producten die bleekwater bevatten, gerechtvaardigd was door de doelstelling van de bescherming van de consument en niet onevenredig was.

18 Van oordeel dat het Koninkrijk Spanje geen einde had gemaakt aan de niet-nakoming met betrekking tot artikel 28 EG, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

19 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

20 Het Koninkrijk Spanje concludeert dat het het Hof behage:

— [dit punt van het petitum, met betrekking tot een verzoek om sommige gegevens vertrouwelijk te verklaren, is niet relevant meer];

— het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren en, subsidiair, het te beperken tot de door de autonome overheid van Madrid ingeleide boeteprocedures en het af te wijzen;

— subsidiair, het verzoek af te wijzen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

21 De Spaanse regering werpt een exceptie van niet-ontvankelijkheid op wegens ontbreken van overeenstemming tussen de administratieve en de gerechtelijke fase.

22 De Commissie heeft immers in de loop van de gerechtelijke procedure het voorwerp van het geding gewijzigd en uitgebreid. In de aanvullende aanmaningsbrief en in het met redenen omkleed advies heeft de Commissie haar aandacht toegespitst op de door de autonome overheid van Madrid tegen een aantal ondernemingen ingeleide boeteprocedures, ofschoon het petitum van de Commissie in het verzoekschrift niet was beperkt tot deze procedures (daaronder begrepen de besluiten in het kader van deze procedures), maar vaag en zeer algemeen was geformuleerd. De Spaanse regering voegt hieraan toe dat de verwijzing naar de minimumhoeveelheid actief chloor per liter bleekwater enkel in het verzoekschrift voorkomt.

23 Subsidiair, voor het geval het Hof het beroep ontvankelijk mocht verklaren, verzoekt de Spaanse regering de grief met betrekking tot de niet-inachtneming

van artikel 28 EG te beperken tot de boetes die de autonome overheid van Madrid heeft opgelegd in het kader van de in het voorgaande punt vermelde procedures.

24 De Commissie is van oordeel dat de redenering van de Spaanse regering gebaseerd is op een onjuiste lezing van het met redenen omkleed advies. Zij voert aan dat het advies in het algemeen betrekking heeft op het feit dat de Spaanse autoriteiten beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, en dat de precontentieuze procedure niet beperkt was tot de administratieve boetes die de autonome overheid van Madrid heeft opgelegd. Deze boetes, alsmede de nota van 7 april 1998, worden enkel bij wijze van voorbeeld vermeld, hetgeen duidelijk blijkt uit de bewoordingen van het met redenen omkleed advies.

25 De verschillen in formulering tussen het dispositief van het met redenen omkleed advies en het petitum van het verzoekschrift, hebben volgens de Commissie het voorwerp van het geding geenszins gewijzigd. De Commissie voert bovendien aan dat het resultaat van deze herformulering strookt met een praktijk die het Hof vaak toepast, waarbij het het dispositief van zijn arresten in abstracte bewoordingen redigeert, zonder dat noodzakelijkerwijze de bepaling of het concrete geval dat aan het geding ten grondslag ligt, wordt vermeld.

Beoordeling door het Hof

26 Volgens vaste rechtspraak heeft de administratieve procedure tot doel, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven (zie onder meer arresten van 15 januari

2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 10, en 13 februari 2003, Commissie/Duitsland, C-228/00, Jurispr. blz. I-1439, punt 25).

27 Het voorwerp van het geschil wordt bepaald door de aan de betrokken lidstaat gezonden aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies van de Commissie, en kan derhalve niet meer worden verruimd. Bijgevolg moeten het met redenen omkleed advies en het beroep van de Commissie op dezelfde grieven berusten als de aanmaningsbrief waarmee de administratieve procedure wordt ingeleid (arrest van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 55).

28 Dit betekent evenwel niet, dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, het dispositief van het met redenen omkleed advies en het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moeten zijn, op voorwaarde dat het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd (arrest van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 56).

29 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat, ofschoon het met redenen omkleed advies een coherente en gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken lidstaat een van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, dezelfde strenge eisen niet kunnen worden gesteld aan de nauwkeurigheid van de aanmaningsbrief, die noodzakelijkerwijze niet meer kan bevatten dan een eerste beknopte samenvatting van de bezwaren. Niets belet de Commissie dus om de grieven die zij in de aanmaningsbrief in meer algemene termen heeft geformuleerd, in haar met redenen omkleed advies meer gedetailleerd uiteen te zetten (arrest van 16 september 1997, Commissie/Italië, C-279/94, Jurispr. blz. I-4743, punt 15).

30 In casu kan de Commissie evenwel niet worden verweten dat zij in haar beroep het voorwerp van het geschil heeft verruimd ten opzichte van de administratieve procedure.

31 Om te beginnen had de Commissie in de aanmaningsbrief immers duidelijk te kennen gegeven dat de procedure betrekking had op de weigering, buitenlandse producten toegang tot de Spaanse markt te verlenen, welke weigering voortvloeide uit de wijze waarop de Spaanse autoriteiten het Real Decreto uitlegden. De besluiten van de autonome overheid van Madrid worden vermeld in de aanvullende aanmaningsbrief. Daarin wordt bovendien de grief vastgesteld met betrekking tot de niet-inachtneming van de in artikel 1 van beschikking 3052/95 voorgeschreven verplichting tot kennisgeving.

32 Vervolgens concludeert de Commissie in het met redenen omkleed advies dat het Koninkrijk Spanje niet heeft voldaan aan enerzijds de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen, door maatregelen te treffen op grond waarvan producten die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje niet onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt mogen worden gebracht, en anderzijds de krachtens beschikking 3052/95 op hem rustende verplichtingen, door haar niet in kennis te stellen van deze maatregelen. De Commissie vermeldt enkel bij wijze van voorbeeld („como") de boetes die zijn opgelegd in de gevoegde procedures 28/802/97-A en 28/063/98-A en in procedure 28/801/97-A, alsmede de nota van 7 april 1998 van het Nationaal instituut.

33 Tot slot, ofschoon het petitum van het verzoekschrift licht afwijkt van de tekst van de aanmaningsbrieven en van het met redenen omkleed advies, neemt het niettemin de verklaringen over die in de precontentieuze fase waren gedaan. In het petitum wordt niet meer gerefereerd aan de besluiten van de autonome overheid van Madrid, maar wordt verduidelijkt — hetgeen daadwerkelijk uit de genoemde besluiten blijkt — dat het minimumgehalte aan actief chloor dat vereist is voor toegang tot de Spaanse markt, 35 g/l bedraagt.

34 Hieruit volgt dat de Commissie het voorwerp van het geschil in de loop van de gerechtelijke procedure niet heeft verruimd of gewijzigd, maar enkel heeft afgezien van de grief dat zij niet overeenkomstig artikel 1 van beschikking 3052/95 in kennis is gesteld van de betrokken nationale maatregelen.

35 Bovendien is er geen aanwijzing, dat de Spaanse autoriteiten niet hebben kunnen beschikken over alle informatie die nodig was om verweer te kunnen voeren.

36 Aangezien de Commissie de door de autonome overheid van Madrid opgelegde boetes enkel bij wijze van voorbeeld heeft gebruikt, zijn er voor het Hof geen termen aanwezig, de draagwijdte van het verzoekschrift tot deze boetes te beperken.

37 Hieruit volgt, dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid in haar geheel moet worden verworpen en dat het beroep ontvankelijk moet worden verklaard.

Ten gronde

38 Partijen zijn het erover eens en de Spaanse regering erkent overigens uitdrukkelijk, dat de weigering om producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming tot de Spaanse markt toe te laten wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 28 EG vormt. Ook staat vast, dat het gehalte aan actief chloor van schoonmaakmiddelen niet is geharmoniseerd op communautair niveau.

39 Partijen verschillen evenwel van mening over de vraag of deze belemmering van het vrije verkeer van goederen kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid of van de consument.

Argumenten van partijen

40 De Spaanse regering voert aan dat de enige manier om op een gepaste wijze micro-organismen zoals salmonella, campylobacter en escherichia coli onder controle te houden, erin bestaat zowel in de industrie als thuis goede schoonmaak- en ontsmettingsmaatregelen te nemen. Dit is zeker belangrijk in Spanje, waar de omgevingstemperatuur gedurende een groot deel van het jaar relatief hoog is. Uit hoofde van de volksgezondheid is het dus noodzakelijk dat een minimumgehalte aan actief chloor van 35 g/l gewaarborgd is. Omdat het Real Decreto zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse en ingevoerde producten, is geen sprake van willekeurige discriminatie of verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten.

41 Aangaande de consumentenbescherming voert genoemde regering aan dat de Spaanse consument bleekwater traditioneel kent voor zijn blekende en ontsmettende werking. Zij voegt hieraan toe dat het aanbrengen van de vermelding „bleekwater" ingeval het gehalte aan actief chloor van de oplossing hypochloriet wezenlijk onder de bij wet vastgelegde grenzen ligt, in strijd is met het recht van de consument om, in verband met de keuze waarover hij beschikt en het gebruik dat hij daarvan wil maken, op duidelijke en nauwkeurige wijze te worden geïnformeerd over de kenmerken van het in de handel gebrachte product. Een dergelijk product voldoet immers niet aan de kenmerken die in de op bleekwater toepasselijke regelgeving zijn vastgesteld.

42 De Commissie voert aan dat de consumentenbescherming kan worden verzekerd door andere maatregelen dan die welke erin bestaan bepaalde handelsbenamingen, bijvoorbeeld het gebruik van de term „bleekwater", voor te behouden aan producten die een aantal welbepaalde eigenschappen bezitten. Deze maatregelen, zoals een passende etikettering waarop de aard en de kenmerken van het verkochte product wordt vermeld, zijn minder beperkend voor de verkoop in een lidstaat van uit een andere lidstaat afkomstige producten die aan de aldaar geldende normen voldoen.

43 Zij voegt hieraan toe dat de uitlegging die de Spaanse autoriteiten aan het Real Decreto geven, elke betekenis ontneemt aan de clausule van onderlinge erkenning, die er juist voor dient te zorgen dat bleekwater, en a fortiori bleekwater bevattende producten die niet voldoen aan de specificaties van de Spaanse regelgeving, maar wel aan die van andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje in de handel kan worden gebracht.

Beoordeling door het Hof

44 Volgens vaste rechtspraak verbiedt artikel 28 EG belemmeringen van het vrije verkeer van goederen die, bij ontbreken van harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen, voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van benaming, vorm, afmetingen, gewicht, samenstelling, aanbiedingsvorm, etikettering of verpakking, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op nationale en op ingevoerde producten van toepassing zijn (arrest van 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-14/00, Jurispr. blz. I-513, punt 69, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Opdat de bescherming van de volksgezondheid de vastgestelde belemmering kan rechtvaardigen, moet worden aangetoond dat de producten die in andere lidstaten dan het Koninkrijk Spanje rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht onder de benaming „schoonmaakmiddel met bleekwater" of een soortgelijke benaming, een risico voor de volksgezondheid vormen wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt.

46 Men kan niet aanvoeren dat een schoonmaakmiddel waarvan het gehalte aan actief chloor lager is dan 35 g/l, op zich een groter risico vormt dan soortgelijke producten met een minimumgehalte aan actief chloor van 35 g/l, die in de handel mogen worden gebracht. Actief chloor is immers een gevaarlijke stof, zodat hoe lager het gehalte van een product aan deze stof, des te minder het de volksgezondheid schade kan toebrengen.

47 Gesteld al dat een gehalte aan actief chloor van 35 g/l of meer nodig is voor bepaalde soorten ontsmetting, hieruit volgt niet dat elk product met een lager gehalte aan actief chloor een gevaar voor de volksgezondheid vormt. Daarbij is het wel zo, dat deze schoonmaakproducten niet geschikt zijn om voor dergelijke ontsmettingen te worden gebruikt.

48 Het risico dat aan een dergelijk product verbonden zou kunnen zijn, houdt dus veeleer verband met de gevaren die kunnen ontstaan wanneer de consument het product op een ongeschikte wijze gebruikt of voor andere doeleinden dan waarvoor het gemaakt is.

49 Dienaangaande zij vastgesteld dat, zoals de Commissie aanvoert, de Spaanse regelgeving zoals zij door de nationale instanties wordt toegepast, onevenredig is aan de doelstelling van de bescherming van de consument.

50 Het aanbrengen van een etiket dat informatie bevat over de aard en de voornaamste kenmerken van het product, met inbegrip van het gehalte aan actief chloor, lijkt immers zonder meer voldoende om de consument te informeren aangaande de eigenschappen en de samenstelling van producten als die welke in casu aan de orde zijn.

51 De Spaanse regering werpt op dat de consument in Spanje verwacht dat het gehalte aan actief chloor van bleekwater niet lager is dan 35 g/l. Hij zou dus worden misleid indien schoonmaakproducten die niet aan deze verwachting voldoen, in Spanje op de markt mochten worden gebracht.

52 De omstandigheid dat de consument in een lidstaat welbepaalde opvattingen heeft over de samenstelling of de kenmerken van een bepaald product, kan in beginsel evenwel geen rechtvaardiging vormen voor belemmeringen van het vrije verkeer van goederen.

53 Blijkens de rechtspraak van het Hof is de „referentieconsument" een gemiddelde, normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende consument (zie, aangaande levensmiddelen, arrest van 16 juli 1998, Gut Springenheide en Tusky, C-210/96, Jurispr. blz. I-4657, punt 31). Dit op het evenredigheidsbeginsel gebaseerde criterium geldt eveneens op het gebied van de verkoop van cosmeticaproducten, wanneer een onjuiste opvatting over de kenmerken van het product niet schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid (arresten van 13 januari 2000, Estée Lauder, C-220/98, Jurispr. blz. I-117, punt 28, en 24 oktober 2002, Linhart en Biffl, C-99/01, Jurispr. blz. I-9375, punt 31).

54 De Spaanse regering heeft evenwel niet kunnen aantonen dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van etiketten van levensmiddelen of cosmetische producten enerzijds, en schoonmaakmiddelen anderzijds, welke tot gevolg zouden hebben dat de consument de ontsmettende kenmerken van schoonmaakmiddelen bij lezing van het etiket niet juist zou kunnen beoordelen. Wat ontsmettende producten betreft, is het immers essentieel dat de consument het gehalte aan actief chloor van deze producten in aanmerking neemt, ongeacht of dit lager of hoger is dan 35 g/l.

55 De Spaanse regering voert evenwel aan dat, in het geval van bleekwater, een vergissing met betrekking tot het gehalte aan sodiumhypochloriet schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de consument kan hebben aangezien deze rekent op een ontsmettende werking van het product die het niet bezit.

56 Gesteld al dat zulks het geval zou kunnen zijn, heeft de Spaanse regering niet aangetoond waarom een gemiddelde, normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende consument het risico loopt een dergelijke vergissing te begaan met betrekking tot bleekwater, terwijl vergissingen van dezelfde aard, die even schadelijk zouden zijn voor de gezondheid, ten gevolge van een verkeerde lezing van informatie op etiketten van andere producten, niet worden begaan.

57 Dienaangaande bepaalt de communautaire wetgeving inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten, aan welke vereisten op het gebied van het kenmerken van gevaarlijke preparaten de producenten van schoonmaakmiddelen op basis van bleekwater moeten voldoen, indien zij deze in Spanje op de markt willen brengen [zie met name de richtlijnen 88/379/EEG van de Raad van 7 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (PB L 187, blz. 14), en 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (PB L 200, blz. 1), die richtlijn 88/379 met ingang van 30 juli 2002 intrekt en vervangt]. Artikel 7 van richtlijn 88/379 vermeldt de aanduidingen die duidelijk leesbaar en onuitwisbaar op de verpakking moeten worden aangebracht en bepaalt op welke wijze de scheikundige benaming van de in het betrokken preparaat aanwezige stof(fen) moet worden aangeduid.

58 Indien aan deze vereisten is voldaan, is er geen enkele reden om te betwijfelen dat het aldus vastgestelde veiligheidsniveau volstaat om een gepaste bescherming van de consument te verzekeren.

59 De Spaanse regering voert bovendien aan dat de producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht onder de benaming „schoonmaakmiddel met bleekwater", niet voldoen aan de bepalingen van richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame (PB L 250, blz. 17).

60 Deze redenering kan niet worden aanvaard. De etiketten op deze producten misleiden de consument immers niet aangaande de werkelijke eigenschappen van deze producten, aangezien zij de vermelding „met bleekwater" bevatten. Het voorzetsel „met" („con") maakt de consument duidelijk dat hij een product koopt dat onder meer, maar niet uitsluitend, bleekwater bevat. De ware aard van het product wordt dus niet verborgen gehouden voor de consument.

61 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

62 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming „limpiador con lejía" („schoonmaakmiddel met bleekwater") of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, is het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

Edward La Pergola Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 november 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris