ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 6ης Νοεμβρίου 2003 *

Στην υπόθεση C-358/01,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον G. Valero Jordana, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου της Ισπανίας, εκπροσωπουμένου από τη N. Díaz Abad, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εμποδίζοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι μικρότερο των 35 γραμμαρίων ανά λίτρο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. A. O. Edward (εισηγητή), προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, A. La Pergola και P. Jann δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Μαΐου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 19 Σεπτεμβρίου 2001, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, προσφυγή με αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εμποδίζοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι μικρότερο των 35 γραμμαρίων ανά λίτρο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2 Το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει τους ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών μελών.

3 Κατά το άρθρο 1 της αποφάσεως 3052/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1995, περί διαδικασίας αμοιβαίας πληροφόρησης σχετικά με τα εθνικά μέτρα παρέκκλισης από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων των εντός της Κοινότητας (ΕΕ L 321, σ. 1), τα κράτη μέλη οφείλουν να ανακοινώνουν στην Επιτροπή ορισμένα μέτρα που παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία ή τη διάθεση στην αγορά ορισμένου μοντέλου ή τύπου προϊόντος που έχει νομίμως κατασκευαστεί ή διατεθεί στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος.

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του βασιλικού διατάγματος 3360/1983, ως έχει κατόπιν της εκδόσεως του Real Decreto 349/1993, por el que se modifica la Reglementación técnico-sanitaria de la lejía (βασιλικό διάταγμα για την τροποποίηση της τεχνικοϋγειονομικής ρυθμίσεως περί χλωρίνης), της 5ης Μαρτίου 1993 (BOE αριθ. 94, της 20ής Απριλίου 1993, σ. 1251, στο εξής: βασιλικό διάταγμα), ορίζει τη «lejía» (χλωρίνη) ως διάλυμα από αλκαλικό υποχλωριώδες νάτριο με συγκέντρωση ενεργού χλωρίου που δεν πρέπει να είναι κατώτερη των 35 g/l και ανώτερη των 100 g/l.

5 Το άρθρο 5 του βασιλικού διατάγματος ορίζει ότι η περιεκτικότητα σε χλώριο πρέπει να βρίσκεται μεταξύ 35 g/l και 60 g/l για να μπορεί η χλωρίνη να φέρει την ένδειξη «ενδεδειγμένη για την απολύμανση πόσιμου νερού».

6 Το άρθρο 17 του εν λόγω βασιλικού διατάγματος περιέχει ρήτρα περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως κατά την οποία «οι απαιτήσεις ως προς τη σύνθεση του προϊόντος δεν ισχύουν για το προϊόντα που προέρχονται από το ενδοκοινοτικό εμπόριο και που έχουν νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο εντός του κράτους μέλους προελεύσεως. Εφόσον δεν συνιστούν κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία και δεν επηρεάζουν την εφαρμογή του άρθρου 36 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα εν λόγω προϊόντα μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ισπανίας με τη νόμιμη ονομασία που φέρουν στη χώρα παραγωγής ή, αν δεν υπάρχει τέτοια ονομασία, με ονομασία που να έχει καθιερωθεί λόγω της νόμιμης και συνεχούς χρήσεως στο κράτος μέλος παραγωγής, συνοδευόμενη από επαρκώς ακριβή περιγραφική ένδειξη ώστε να είναι ο αγοραστής σε θέση να γνωρίζει την αληθινή φύση του προϊόντος.»

7 Η πρώτη «συμπληρωματική διάταξη» του βασιλικού διατάγματος περιλαμβάνει διατάξεις για την περίπτωση που η «χλωρίνη» αποτελεί συστατικό άλλου προϊόντος. Το πρώτο εδάφιο έχει ως εξής:

«[Ο] όρος "χλωρίνη" μπορεί να αναγράφεται στην επισήμανση ενός προϊόντος ως συστατικό του στοιχείο, πέραν των λοιπών ουσιών που συνθέτουν το προϊόν αυτό, υπό την προϋπόθεση ότι η συγκέντρωση του ενεργού χλωρίου στο υποχλωριώδες νάτριο ισούται προς την προβλεπόμενη από τον νόμο συγκέντρωση χλωρίου, και πρέπει να συνοδεύεται από την ένδειξη "ακατάλληλη για την απολύμανση πόσιμου νερού"».

8 Με σημείωμα της 7ης Απριλίου 1998, το Instituto nacional del consumo (εθνικό ινστιτούτο καταναλωτών, στο εξής: εθνικό ινστιτούτο) δήλωσε ότι, αν ο υπεύθυνος για την εμπορία των προϊόντων αυτών επιθυμεί να υπαχθεί στην ευεργετική ρήτρα

της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, πρέπει να θέσει στη διάθεση της διοικήσεως τα ακόλουθα στοιχεία:

— επισήμανση στην οποία να αναφέρεται σαφώς η πραγματική συγκέντρωση ενεργού χλωρίου,

— επαρκείς αποδείξεις για το ότι τα οικεία προϊόντα έχουν απολυμαντική ισχύ ανάλογη προς τα συνήθη προϊόντα που περιέχουν χλωρίνη,

— πιστοποιητικό που να αποδεικνύει ότι τα προϊόντα αυτά διατίθενται στο εμπόριο εντός της χώρας προελεύσεως.

9 Στηριζόμενη στο σημείωμα αυτό, η Consejería de Economia y Empleo de la Comunidad de Madrid (υπηρεσία για την οικονομία και την απασχόληση της αυτόνομης κοινότητας της Μαδρίτης επέβαλε κυρώσεις σε επιχειρήσεις που διέθεταν στο εμπόριο προϊόντα η επισήμανση των οποίων έφερε μεν την ένδειξη «απορρυπαντικό με χλωρίνη», η συγκέντρωσή τους όμως σε ενεργό χλώριο ήταν κατώτερη των 35 g/l. Ο οργανισμός αυτός έκρινε ότι, μολονότι τα προϊόντα αυτά διατίθενται νομίμως στο εμπόριο στο κράτος μέλος καταγωγής, δεν μπορούν να φέρουν τον όρο «χλωρίνη» στην επισήμανσή τους, εφόσον δεν πληρούν τα κριτήρια που επιβάλλει η σχετική με τη χλωρίνη ισπανική νομοθεσία ως προς την ελάχιστη συγκέντρωση σε ενεργό χλώριο.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

10 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατόπιν υποβολής σχετικής καταγγελίας, έλαβε γνώση των δυσκολιών που αντιμετώπιζαν ορισμένες επιχειρήσεις που επιθυμούσαν να εισαγάγουν στην Ισπανία απορρυπαντικά με χλωρίνη από άλλα κράτη μέλη, στα οποία τα προϊόντα αυτά παρασκευάζονται και διατίθενται νομίμως στο εμπόριο. Οι δυσκολίες αυτές ανέκυψαν από τον τρόπο με τον οποίο οι ισπανικές αρχές, μεταξύ

άλλων το εθνικό ινστιτούτο και η αυτόνομη κοινότητα της Μαδρίτης, ερμηνεύουν το βασιλικό διάταγμα.

11 Η έρευνα της καταγγελίας αυτής κατέληξε στην αποστολή, στις 4 Νοεμβρίου 1999, εγγράφου οχλήσεως προς την Ισπανική Κυβέρνηση, στο οποίο η Επιτροπή υποστήριξε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ επ., καθόσον απαγόρευσε την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικά με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών.

12 Με την από 28 Δεκεμβρίου 1999 απάντησή του, το Βασίλειο της Ισπανίας διαβίβασε στην Επιτροπή έκθεση του Ministerio de Sanidad y Consumo (Υπουργείο Υγείας και Καταναλωτών). Η έκθεση αυτή διευκρίνισε ότι η διάθεση στο εμπόριο χλωρίνης ή προϊόντων με χλωρίνη που δεν ανταποκρίνονται στην προβλεπόμενη από την ισπανική νομοθεσία ελάχιστη περιεκτικότητα σε υποχλωριώδες νάτριο επιτρέπεται μόνον εφόσον τα προϊόντα αυτά έχουν παρασκευαστεί νομίμως, οι καταναλωτές γνωρίζουν την πραγματική τους περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο και η απολυμαντική τους ισχύ είναι ισοδύναμη προς αυτή των προϊόντων με χλωρίνη.

13 Στις 17 Φεβρουαρίου 2000, η Επιτροπή απέστειλε δεύτερο έγγραφο οχλήσεως στο Βασίλειο της Ισπανίας με το οποίο, αφού υπενθύμισε ότι οι αποφάσεις της αυτόνομης κοινότητας της Μαδρίτης περί απαγορεύσεως της προσβάσεως στην ισπανική αγορά αποτελούσαν μέτρα παρεκκλίνοντα από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας, διαπίστωσε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την απόφαση 3052/95, καθότι δεν της κοινοποίησε τις αποφάσεις αυτές.

14 Δεδομένου ότι οι ισπανικές αρχές δεν απάντησαν στο τελευταίο αυτό έγγραφο, η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι εξακολουθούσε η παράβαση, απηύθυνε στο Βασίλειο της Ισπανίας, στις 24 Ιουλίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας το να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός δύο μηνών από την κοινοποίησή της. Με την αιτιολογημένη γνώμη η Επιτροπή αναφέρθηκε στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων που κίνησε η Consejería de Economia y Empleo καθ' ορισμένων επιχειρήσεων που επιθυμούσαν να εισαγάγουν απορρυπαντικά με χλωρίνη.

15 Η αιτιολογημένη αυτή γνώμη καταλήγει ότι «το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 της Συνθήκης ΕΚ, καθότι έλαβε μέτρα όπως (como) οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν με τις κοινές διαδικασίες 28/802/97-Α και 28/063/98-Α καθώς και στην υπόθεση 28/801/97-Α και το σημείωμα του εθνικού ινστιτούτου της 7ης Απριλίου 1998, με τα οποία απαγορεύεται η πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία "limpiador con lejía" (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, και από την απόφαση 3052/95, καθότι δεν κοινοποίησε τα εν λόγω μέτρα στην Επιτροπή».

16 Με έγγραφο που απέστειλαν με το ηλεκτρονικό ταχυδρομείο την 1η Αυγούστου 2000, οι ισπανικές αρχές ανακοίνωσαν στην Επιτροπή τα μέτρα που έλαβαν κατ' εφαρμογήν της αποφάσεως 3052/95 όσον αφορά τη χλωρίνη.

17 Ακολούθως, με έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 2000, η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, επαναλαμβάνοντας τα σχετικά με την προστασία των καταναλωτών επιχειρήματα και επισημαίνοντας ότι θεωρούσε ότι είχε τηρήσει την απαιτούμενη από την απόφαση 3052/95 κοινοποίηση, καθότι το εθνικό μέτρο σχετικά με τα απορρυπαντικά που περιέχουν χλωρίνη δικαιολογούνταν από τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών και δεν ήταν δυσανάλογο.

18 Εκτιμώντας ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν είχε θέσει τέρμα στην παράβαση του άρθρου 28 ΕΚ, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

19 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, απαγορεύοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικά με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων, όταν αυτά περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου, τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ και

— να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

20 Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

— [το αίτημα με το οποίο ζητήθηκε να αναγνωριστεί ο εμπιστευτικός χαρακτήρας ορισμένων πληροφοριακών στοιχείων έχει καταστεί άνευ αντικειμένου]·

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη και, επικουρικώς, να την περιορίσει στο μέρος που αφορά τις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων που κίνησε η Consejería de Economia y Empleo και να την απορρίψει,

— επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή και

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

21 Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ένσταση απαραδέκτου λόγω της διαστάσεως μεταξύ της προ της ασκήσεως της προσφυγής και της ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασίας.

22 Συγκεκριμένα, η Επιτροπή τροποποίησε και διεύρυνε το αντικείμενο της διαφοράς κατά τη διάρκεια της δίκης. Με το συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως και την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή επικεντρώθηκε στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων που κίνησε η αυτόνομη κοινότητα της Μαδρίτης κατά ορισμένων επιχειρήσεων, ενώ, με το δικόγραφο της προσφυγής, τα αιτήματα της Επιτροπής δεν περιορίστηκαν σ' αυτές τις διαδικασίες (περιλαμβανομένων των αποφάσεων που ελήφθησαν στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών), αλλά διατυπώθηκαν αόριστα και με μεγάλη γενικότητα. Η Ισπανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, στο δικόγραφο της προσφυγής, δεν γίνεται αναφορά στην ελάχιστη ποσότητα ενεργού χλωρίου ανά λίτρο χλωρίνης.

23 Επικουρικώς, στην περίπτωση που το Δικαστήριο θεωρήσει την προσφυγή παραδεκτή, η Ισπανική Κυβέρνηση ζητεί να περιοριστεί η σχετική με τη μη τήρηση του

άρθρου 28 ΕΚ αιτίαση στις κυρώσεις που επέβαλε η αυτόνομη κοινότητα της Μαδρίτης στο πλαίσιο των διαδικασιών που μνημονεύθηκαν στην προηγούμενη σκέψη.

24 Η Επιτροπή φρονεί ότι η επιχειρηματολογία της Ισπανικής Κυβερνήσεως στηρίζεται στην εσφαλμένη κατανόηση της αιτιολογημένης γνώμης. Υποστηρίζει ότι η γνώμη αυτή αφορά γενικώς το γεγονός ότι οι ισπανικές αρχές απαγορεύουν την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων που έχουν νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, εφόσον η περιεκτικότητά τους σε χλώριο είναι κατώτερη από 35 g/l, και ότι η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία δεν περιορίστηκε στις διοικητικές κυρώσεις που επέβαλε η Consejería de Economia y Empleo. Οι κυρώσεις αυτές καθώς και το από 7 Απριλίου 1998 σημείωμα παρατίθενται μόνο χάριν παραδείγματος, πράγμα που προκύπτει σαφώς από το κείμενο της αιτιολογημένης γνώμης.

25 Η διαφορετική διατύπωση μεταξύ του διατακτικού της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής δεν επέφερε, κατά την Επιτροπή, καμία τροποποίηση στο αντικείμενο της διαφοράς. Περαιτέρω, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το αποτέλεσμα της αναδιατυπώσεως αυτής συνάδει προς τη συνήθως τηρούμενη πλέον πρακτική του Δικαστηρίου, η οποία συνίσταται στη σύνταξη του διατακτικού των αποφάσεών του κατά τρόπο αφηρημένο, χωρίς να γίνεται κατ' ανάγκη αναφορά στη διάταξη ή τη συγκεκριμένη περίσταση που προκάλεσε τη διαφορά.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

26 Κατά πάγια νομολογία, ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-305,

σκέψη 10, και της 13ης Φεβρουαρίου 2003, C-228/00, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2003, σ. I-1439, σκέψη 25).

27 Το έγγραφο οχλήσεως που απευθύνει η Επιτροπή στο οικείο κράτος μέλος και η αιτιολογημένη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς το οποίο, επομένως, δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί. Συνεπώς, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες του εγγράφου οχλήσεως με το οποίο κινείται η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία (απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 55).

28 Ωστόσο, η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να σημαίνει ότι επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση να υπάρχει απόλυτη σύμπτωση μεταξύ της διατυπώσεως των αιτιάσεων στο έγγραφο οχλήσεως, του διατακτικού της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς δεν διευρύνθηκε ούτε μεταβλήθηκε (προπαρατεθείσα απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 56).

29 Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι, μολονότι η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να εκθέτει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη, για το έγγραφο οχλήσεως δεν μπορεί να απαιτείται τόσο μεγάλη ακρίβεια, αφού το έγγραφο αυτό κατ' ανάγκη συνίσταται σε μια πρώτη σύντομη περίληψη των αιτιάσεων. Τίποτα δεν εμποδίζει επομένως την Επιτροπή να αναπτύξει λεπτομερώς, με την αιτιολογημένη γνώμη, τις αιτιάσεις που έχει ήδη διατυπώσει συνοπτικότερα στο έγγραφο οχλήσεως (απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C-279/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-4743, σκέψη 15).

30 Εν προκειμένω όμως δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι, με το δικόγραφο της προσφυγής της, διεύρυνε το αντικείμενο της διαφοράς σε σχέση με την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

31 Συγκεκριμένα, αρχικά με το έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή ανέφερε σαφώς ότι η διαδικασία αφορούσε την απαγόρευση προσβάσεως στην ισπανική αγορά αλλοδαπών προϊόντων, η οποία απέρρεε από τον τρόπο με τον οποίο οι ισπανικές αρχές ερμηνεύουν το βασιλικό διάταγμα. Οι αποφάσεις της αυτόνομης κοινότητας της Μαδρίτης μνημονεύονται στο συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως. Επιπλέον, με το τελευταίο αυτό έγγραφο διατυπώνεται η αιτίαση σχετικά με τη μη τήρηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 1 της αποφάσεως 3052/95 υποχρεώσεως κοινοποιήσεως.

32 Ακολούθως, με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή καταλήγει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ, αφενός, λαμβάνοντας μέτρα που απαγορεύουν την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικά με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών και, αφετέρου, από την απόφαση 3052/95, μη κοινοποιώντας στην Επιτροπή τα εν λόγω μέτρα. Μόνον χάριν παραδείγματος (como) μνημονεύει τις κυρώσεις που επιβλήθηκαν στο πλαίσιο των κοινών διαδικασιών 28/802/97-A και 28/063/98-A και στη διαδικασία 28/801/97-A, καθώς και το σημείωμα του εθνικού ινστιτούτου της 7ης Απριλίου 1998.

33 Τέλος, ναι μεν αληθεύει ότι τα αιτήματα της προσφυγής έχουν συνταχθεί κατά τρόπο που διαφέρει ελαφρώς από τη σύνταξη των εγγράφων οχλήσεων και της αιτιολογημένης γνώμης, επαναλαμβάνουν όμως τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Τα εν λόγω αιτήματα δεν κάνουν πλέον λόγο για τις αποφάσεις της αυτόνομης κοινότητας της Μαδρίτης, αλλά διευκρινίζουν, όπως προκύπτει πράγματι από τις εν λόγω αποφάσεις, ότι η ελάχιστη συγκέντρωση ενεργού χλωρίου βάσει της οποίας επιτρέπεται η πρόσβαση στην ισπανική αγορά είναι 35 g/l.

34 Συνεπώς, η Επιτροπή δεν διεύρυνε ούτε μετέβαλε το αντικείμενο της διαφοράς κατά τη διάρκεια της δίκης, αλλά περιορίστηκε να παραιτηθεί από την αιτίαση που αντλούνταν από την έλλειψη της προβλεπόμενης στο άρθρο 1 της αποφάσεως 3052/95 κοινοποιήσεως των εν λόγω εθνικών μέτρων.

35 Επιπλέον, ουδόλως προκύπτει ότι οι ισπανικές αρχές δεν διέθεταν όλα τα αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία ώστε λυσιτελώς να προβάλουν τους αμυντικούς ισχυρισμούς τους.

36 Δεδομένου ότι η Επιτροπή ανέφερε τις κυρώσεις που επέβαλε η Consejería de Economia y Empleo μόνο χάριν παραδείγματος, το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να περιορίσει το περιεχόμενο της προσφυγής στις κυρώσεις αυτές.

37 Επομένως, η ένσταση απαραδέκτου πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της και η προσφυγή να κριθεί παραδεκτή.

Επί της ουσίας

38 Οι διάδικοι δεν αμφισβητούν, η δε Ισπανική Κυβέρνηση δέχεται ρητά, ότι η απαγόρευση προσβάσεως στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι μικρότερο των 35 g/l, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος υπό την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ. Δεν αμφισβητείται, επίσης, ότι η περιεκτικότητα των απορρυπαντικών σε ενεργό χλώριο δεν έχει εναρμονιστεί σε κοινοτικό επίπεδο.

39 Εντούτοις, οι διάδικοι διαφωνούν όσον αφορά το αν η εν λόγω παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μπορεί να δικαιολογηθεί από την προστασία της δημόσιας υγείας ή των καταναλωτών.

Επιχειρήματα των διαδίκων

40 Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ο μοναδικός τρόπος να ελεγχθούν καταλλήλως μικροοργανισμοί όπως η σαλμονέλα, το καμπυλοβακτηρίδιο και η escherichia coli (κολοβακτηρίδιο) είναι η χρησιμοποίηση ορθών μέτρων καθαρισμού και απολυμάνσεως τόσο στις βιομηχανίες όσο και στα σπίτια. Αυτό είναι ακόμη σημαντικότερο για τον λόγο ότι, στην Ισπανία, η θερμοκρασία του περιβάλλοντος είναι σχετικά υψηλή κατά τη διάρκεια μεγάλου μέρους του έτους. Επομένως, είναι απαραίτητο, όσον αφορά την προστασία της δημόσιας υγείας, να διασφαλίζεται ελάχιστη περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο 35 g/l. Δεδομένου ότι το βασιλικό διάταγμα εφαρμόζεται αδιακρίτως στα εγχώρια και στα εισαγόμενα προϊόντα, δεν υπάρχει αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκαλυμμένος περιορισμός στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

41 Όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών, η εν λόγω κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι Ισπανοί καταναλωτές εκ παραδόσεως γνωρίζουν τη χλωρίνη για τα λευκαντικά και απολυμαντικά της αποτελέσματα. Προσθέτει ότι η χρησιμοποίηση της ενδείξεως «χλωρίνη», όταν η συγκέντρωση σε ενεργό χλώριο του διαλύματος υποχλωριώδους νατρίου είναι ουσιωδώς κατώτερη από τα προβλεπόμενα στον νόμο όρια, αντιβαίνει στο δικαίωμα του καταναλωτή να ενημερώνεται με σαφήνεια και ακρίβεια για τα χαρακτηριστικά του προϊόντος που διατίθεται στο εμπόριο, ώστε να διαμορφώσει την επιλογή του ανάλογα με τη χρήση που σκοπεύει να κάνει. Συγκεκριμένα, ένα τέτοιο προϊόν δεν πληροί τα χαρακτηριστικά που ορίζει η ισχύουσα για τη χλωρίνη κανονιστική ρύθμιση.

42 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προστασία των καταναλωτών μπορεί να διασφαλιστεί με μέτρα διαφορετικά από αυτά που συνίστανται στο να χρησιμοποιούνται κατά την πώληση ορισμένες ονομασίες, όπως για παράδειγμα ο όρος «χλωρίνη», αποκλειστικά για προϊόντα που διαθέτουν συγκεκριμένες ιδιότητες. Τα μέτρα αυτά, όπως η επίθεση κατάλληλης επισημάνσεως που να αναφέρει τη φύση και τα χαρακτηριστικά του πωλούμενου προϊόντος, θα επέφεραν μικρότερο περιορισμό της διαθέσεως στο εμπόριο ορισμένου κράτους μέλους προϊόντων προερχομένων από άλλο κράτος μέλος, τα οποία ανταποκρίνονται στους κανόνες που έχουν θεσπιστεί στο τελευταίο αυτό κράτος.

43 Προσθέτει ότι η προτεινόμενη από τις ισπανικές αρχές ερμηνεία του βασιλικού διατάγματος στερεί παντός νοήματος τη ρήτρα αμοιβαίας αναγνωρίσεως, σκοπός της οποίας είναι ακριβώς να επιτραπεί η διάθεση στο εμπόριο στην Ισπανία της χλωρίνης και, κατά μείζονα λόγο, των απορρυπαντικών με χλωρίνη που δεν πληρούν τις ειδικές επιταγές της ισπανικής κανονιστικής ρυθμίσεως, αλλά πληρούν αυτές των λοιπών κρατών μελών στα οποία παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο νομίμως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

44 Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων που ανακύπτουν, ελλείψει εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών, από την εφαρμογή επί των εμπορευμάτων προελεύσεως άλλων κρατών μελών, όπου αυτά νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο, κανόνων σχετικών με τους όρους στους οποίους πρέπει να ανταποκρίνονται τα εμπορεύματα αυτά (όπως είναι οι κανόνες που αφορούν την ονομασία, το σχήμα, τις διαστάσεις, το βάρος, τη σύνθεση, την παρουσίαση, την επισήμανση και τη συσκευασία τους), ακόμη και αν οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται αδιακρίτως και επί των εγχωρίων και επί των εισαγομένων προϊόντων (προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2003, C-14/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2003, σ. I-513, σκέψη 69, και η εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45 Για να μπορεί η προστασία της δημόσιας υγείας να δικαιολογήσει το διαπιστωθέν εμπόδιο, πρέπει να έχει αποδειχθεί ότι τα προϊόντα που έχουν νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε κράτη μέλη εκτός του Βασιλείου της Ισπανίας, με την ονομασία «απορρυπαντικό με χλωρίνη» ή με παρόμοια ονομασία, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι κατώτερο από 35 g/l, παρουσιάζουν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

46 Δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ένα απορρυπαντικό με περιεκτικότητα σε χλώριο κατώτερη από 35 g/l παρουσιάζει, αφ' εαυτού, κίνδυνο μεγαλύτερο από αυτόν που παρουσιάζουν παρόμοια προϊόντα με ελάχιστη περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο 35 g/l, η διάθεση των οποίων στο εμπόριο επιτρέπεται. Συγκεκριμένα, επειδή το ενεργό χλώριο είναι επικίνδυνη ουσία, όσο λιγότερο την περιέχει ένα προϊόν τόσο λιγότερες πιθανότητες έχει να βλάψει τη δημόσια υγεία.

47 Ακόμη και αν υποτεθεί ότι, για ορισμένα είδη απολυμάνσεων, απαιτείται περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο 35 g/l ή ανώτερη από αυτή, δεν μπορεί να συναχθεί ότι κάθε προϊόν που έχει περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο κατώτερη από τον αριθμό αυτό συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Εντούτοις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα απορρυπαντικά αυτά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τέτοιου είδους απολυμάνσεις.

48 Επομένως, ο κίνδυνος που μπορεί να συνδέεται με ένα τέτοιο προϊόν προκύπτει μάλλον από τους κινδύνους που μπορούν να παρουσιαστούν όταν ο καταναλωτής δεν το χρησιμοποιεί κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο ή το χρησιμοποιεί για σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς για τους οποίους προορίζεται.

49 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, ότι η ισπανική κανονιστική ρύθμιση, όπως την εφαρμόζουν οι ισπανικές αρχές, είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών.

50 Συγκεκριμένα, η επίθεση επισημάνσεως που να περιέχει πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τη φύση και τα κύρια χαρακτηριστικά του προϊόντος, περιλαμβανομένης της περιεκτικότητας του σε ενεργό χλώριο, αρκεί πλήρως για να ενημερώσει τους καταναλωτές για τις ιδιότητες και τη σύνθεση προϊόντων όπως τα επίδικα στην παρούσα υπόθεση.

51 Η Ισπανική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι, στην Ισπανία, οι καταναλωτές προσδοκούν ότι η περιεκτικότητα της χλωρίνης σε ενεργό χλώριο δεν θα είναι κατώτερη από 35 g/l. Επομένως, θα μπορούσαν να υποπέσουν σε πλάνη αν μπορούσαν να διατεθούν στο εμπόριο στην Ισπανία απορρυπαντικά που δεν ικανοποιούν την προσδοκία αυτή.

52 Πάντως, το γεγονός ότι οι καταναλωτές ενός κράτους μέλους έχουν συγκεκριμένες ιδέες ως προς τη σύνθεση ή τα χαρακτηριστικά ενός συγκεκριμένου προϊόντος δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσει εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

53 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο «αντιπροσωπευτικός καταναλωτής» είναι ο μέσος καταναλωτής που έχει τη συνήθη πληροφόρηση και είναι ευλόγως προσεκτικός και ενημερωμένος (βλ., όσον αφορά τα τρόφιμα, απόφαση της 16ης Ιουλίου 1998, C-210/96, Gut Springenheide και Tusky, Συλλογή 1998, σ. I-4657, σκέψη 31). Το κριτήριο αυτό, βασιζόμενο στην αρχή της αναλογικότητας, έχει εφαρμογή επίσης στον τομέα της διαθέσεως στο εμπόριο καλλυντικών προϊόντων όταν η παραπλάνηση ως προς τα χαρακτηριστικά του προϊόντος δεν μπορεί να βλάψει τη δημόσια υγεία (αποφάσεις της 13ης Ιανουαρίου 2000, C-220/98, Estée Lauder, Συλλογή 2000, σ. I-117, σκέψη 28, και της 24ης Οκτωβρίου 2002, C-99/01, Linhart και Biffl, Συλλογή 2002, σ. I-9375, σκέψη 31).

54 Η Ισπανική Κυβέρνηση, πάντως, δεν κατάφερε να αποδείξει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τον ευανάγνωστο και εύληπτο χαρακτήρα των επισημάνσεων, αφενός, των προϊόντων διατροφής ή των καλλυντικών προϊόντων και, αφετέρου, των απορρυπαντικών, οπότε οι καταναλωτές δεν έχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσουν ορθά τις απολυμαντικές ιδιότητες των τελευταίων αυτών προϊόντων κατά την ανάγνωση της επισημάνσεως. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τα απολυμαντικά προϊόντα, είναι σημαντικό για τον καταναλωτή να λαμβάνει υπόψη την περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο των προϊόντων αυτών, ανεξάρτητα από το αν είναι κατώτερη ή ανώτερη των 35 g/l.

55 Ωστόσο, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, στην περίπτωση της χλωρίνης, η πλάνη ως προς τη συγκέντρωση υποχλωριώδους νατρίου μπορεί να έχει βλαπτικές για την υγεία του καταναλωτή συνέπειες, δοθέντος ότι αυτός θεωρεί ως δεδομένη την απολυμαντική ιδιότητα του προϊόντος την οποία αυτό δεν διαθέτει.

56 Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι κάτι τέτοιο μπορεί να συμβαίνει, η εν λόγω κυβέρνηση δεν απέδειξε τον λόγο για τον οποίο ο μέσος καταναλωτής, που έχει τη συνήθη πληροφόρηση και είναι ευλόγως προσεκτικός και ενημερωμένος, κινδυνεύει να υποπέσει σε τέτοια πλάνη όσον αφορά τη χλωρίνη, ενώ δεν μπορεί να υποπέσει σε παρόμοια πλάνη, εξίσου βλαπτική για την υγεία, λόγω της εσφαλμένης αναγνώσεως των πληροφοριακών στοιχείων που αναγράφονται στις ετικέτες των προϊόντων.

57 Συναφώς, η κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικίνδυνων παρασκευασμάτων ορίζει τις απαιτήσεις επισημάνσεως των επικίνδυνων παρασκευασμάτων που οφείλουν να τηρούν οι παρασκευαστές απορρυπαντικών με χλωρίνη αν θέλουν να τα διαθέσουν στο εμπόριο στην Ισπανία [βλ., μεταξύ άλλων, τις οδηγίες 88/379/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ταξινόμηση, τη συσκευασία και την επισήμανση των επικίνδυνων παρασκευασμάτων (ΕΕ L 187, σ. 14), και 1999/45/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαΐου 1999, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν την ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικίνδυνων παρασκευασμάτων (ΕΕ L 200, σ. 1), με την οποία καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε η οδηγία 88/379 από τις 30 Ιουλίου 2002]. Το άρθρο 7 της οδηγίας 88/379 διευκρίνισε τις ενδείξεις που πρέπει να αναγράφονται στη συσκευασία κατά τρόπο ευανάγνωστο και ανεξίτηλο και όρισε τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να αναφέρεται η χημική ονομασία της ουσίας ή των ουσιών που περιέχονται στο οικείο παρασκεύασμα.

58 Εάν τηρούνται οι απαιτήσεις αυτές, δεν υπάρχει κανένας λόγος να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι το ούτως καθοριζόμενο επίπεδο ασφαλείας αρκεί για να εξασφαλιστεί επαρκής και πρόσφορη προστασία των καταναλωτών.

59 Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, ακόμη, ότι τα προϊόντα που έχουν νομίμως παρασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο με την ονομασία «απορρυπαντικό με χλωρίνη» σε άλλα κράτη μέλη δεν είναι σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 84/450/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Σεπτεμβρίου 1984, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραπλανητική διαφήμιση (ΕΕ L 250, σ. 17).

60 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Συγκεκριμένα, οι ετικέτες των εν λόγω προϊόντων δεν παραπλανούν τον καταναλωτή σχετικά με τις πραγματικές ιδιότητες των προϊόντων αυτών, δεδομένου ότι αυτές φέρουν την ένδειξη «χλωρίνη». Η πρόθεση «με» (con) δείχνει σαφώς στον καταναλωτή ότι αγοράζει προϊόν που περιέχει μεν χλωρίνη αλλά δεν συνίσταται αποκλειστικά σ' αυτή. Συνεπώς, δεν αποκρύπτεται από τον καταναλωτή η αληθινή φύση του εν λόγω προϊόντος.

61 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εμποδίζοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι μικρότερο των 35 g/l, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

62 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Ισπανίας και αυτό ηττήθηκε ως προς τους ισχυρισμούς του, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Το Βασίλειο της Ισπανίας, εμποδίζοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά με την ονομασία «limpiador con lejía» (απορρυπαντικό με χλωρίνη) ή με παρόμοια ονομασία προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, όταν το περιεχόμενό τους σε ενεργό χλώριο είναι μικρότερο των 35 γραμμαρίων ανά λίτρο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.**

2) **Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.**

Edward La Pergola Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Νοεμβρίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

Β. Σκουρής