YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-358/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään N. Díaz Abad, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt Espanjan markkinoille pääsyn nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään toisissa jäsenvaltioissa, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 grammaa litraa kohden,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. La Pergola ja P. Jann,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.5.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.9.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään toisissa jäsenvaltioissa, jos niiden aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 grammaa litraa kohden.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

3 Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta yhteisössä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä koskevan tietojenvaihtomenettelyn luomisesta 13 päivänä joulukuuta 1995 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 3052/95/EY (EYVL L 321, s. 1) 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tietyistä toimenpiteistä, joilla estetään jonkin tietyn toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun tai kaupan pidetyn tuotemallin tai -tyypin vapaa liikkuvuus tai markkinoille saattaminen.

Kansallinen lainsäädäntö

4 Kuninkaan asetuksen nro 3360/1983 2 §:n 2 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna valkaisuaineita koskevien teknisten ja terveydenhoitoon liittyvien säännösten muuttamisesta 5.3.1993 annetulla kuninkaan asetuksella nro 349/1993 (BOE nro 94, 20.4.1993, s. 1251; jäljempänä kuninkaan asetus) määritellään "lejía" (valkaisuaine) alkaliseksi hypokloriittiliuokseksi, jonka aktiivisen kloorin pitoisuus ei saa olla alle 35 g/l eikä yli 100 g/l.

5 Kuninkaan asetuksen 5 §:n mukaan valkaisuaineen klooripitoisuuden on oltava välillä 35 g/l ja 60 g/l, jotta se voidaan varustaa merkinnällä "soveltuu juomaveden desinfioimiseen".

6 Kuninkaan asetuksen 17 §:ssä on vastavuoroista tunnustamista koskeva lauseke, jonka mukaan "koostumusta koskevat edellytykset eivät koske tuotteita, jotka ovat peräisin yhteisön sisäisestä kaupasta ja joita valmistetaan ja myydään laillisesti siinä jäsenvaltiossa, josta ne ovat peräisin. Mikäli tuotteista ei aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle ja mikäli niillä ei ole merkitystä Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisen kannalta, niitä Espanjassa myytäessä voidaan käyttää valmistusmaan lainsäädännössä säädettyä nimitystä, tai jos tällaista nimitystä ei ole, nimitystä, joka niille on lainmukaisessa ja vakiintuneessa käytössä vakiintunut siinä jäsenvaltiossa, jossa ne on valmistettu, minkä lisäksi on käytettävä riittävän täsmällistä kuvailevaa mainintaa, jotta tuotteen ostaja voi saada tietoa tuotteen todellisista ominaisuuksista."

7 Kuninkaan asetuksen ensimmäisessä "lisäsäännöksessä" on säännöksiä sellaista tilannetta varten, jossa "valkaisuaine" on yksi tuotteen ainesosista. Kyseisen lisäsäännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään seuraavaa:

"Tuotteen merkinnöissä saadaan mainita tuotteen ainesosina 'valkaisuaine' tuotteen muiden ainesosien rinnalla vain silloin, kun tuotteessa olevan hypokloriitin aktiivisen kloorin pitoisuus on laissa valkaisuaineelle säädetyn pitoisuuden mukainen ja merkinnöissä ilmoitetaan, että tuote ei sovellu juomaveden desinfioimiseen."

8 Instituto nacional del consumo (jäljempänä kansallinen kuluttajavirasto) totesi 7.4.1998 päivätyssä muistiossaan, että jos tuotteiden myynnistä vastaava henkilö

haluaa, että vastavuoroista tunnustamista koskevaa lauseketta sovelletaan, hänen on toimitettava hallintoviranomaiselle seuraavat seikat:

— merkintä, jossa ilmoitetaan yksiselitteisesti aktiivisen kloorin todellinen pitoisuus

— riittävä selvitys siitä, että kyseisten tuotteiden desinfiointikapasiteetti on sama kuin lailla säädeltyjen valkuaisaineiden desinfiointikapasiteetti

— vahvistus siitä, että kyseisiä tuotteita myydään niiden alkuperämaassa.

9 Tämän muistion perusteella Consejería de Economica y Empleo de la Comunidad de Madrid (Madridin autonomisen yhteisön taloudellisia asioita ja työllisyyttä käsittelevä neuvosto) on määrännyt seuraamuksia yrityksille, jotka ovat myyneet tuotteita, joiden merkinnöissä oli maininta "valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine" mutta joiden aktiivisen kloorin pitoisuus oli alle 35 g/l. Kyseinen elin katsoi, että vaikka näitä tuotteita olikin laillisesti myyty jäsenvaltiossa, josta ne olivat peräisin, niiden merkinnöissä ei voitu käyttää mainintaa "valkaisuaine", koska kyseiset tuotteet eivät täyttäneet Espanjan lainsäädännössä valkaisuaineelle asetettuja aktiivisen kloorin vähimmäispitoisuutta koskevia edellytyksiä.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

10 Komissio esittää, että kantelun perusteella se on saanut tietää niistä vaikeuksista, joita ovat kohdanneet tietyt toimijat, jotka haluavat tuoda Espanjaan valkaisuainetta sisältäviä puhdistusaineita, jotka ovat peräisin muista jäsenvaltioista, joissa niitä laillisesti valmistetaan ja myydään. Nämä vaikeudet johtuvat kantelun

mukaan siitä tavasta, jolla Espanjan viranomaiset ja erityisesti kansallinen kuluttajavirasto ja Madridin autonominen yhteisö tulkitsevat kuninkaan asetusta.

11 Tämän kantelun tutkimisen päätteeksi lähetettiin 4.11.1999 Espanjan kuningaskunnalle virallinen huomautus, jossa komissio esitti, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisia velvoitteitaan, koska se oli evännyt pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään muissa jäsenvaltioissa.

12 Espanjan kuningaskunta toimitti komissiolle 28.12.1999 päivätyssä vastauksessaan Ministerio de Sanidad y Consumon (terveydenhoitoasioista ja kuluttajaasioista vastaava ministeriö) kertomuksen. Tässä kertomuksessa täsmennettiin, että sellaisen valkaisuaineen tai sellaisten tuotteiden, jotka sisältävät valkaisuainetta mutta jotka eivät täytä Espanjan lainsäädännössä säädettyä hypokloriitin vähimmäispitoisuutta koskevaa edellytystä, myyminen on sallittua vain silloin, jos tuotteet on valmistettu laillisesti, kuluttajat saavat tiedon niiden aktiivisen kloorin todellisesta pitoisuudesta ja jos tuotteilla on sama desinfiointikapasiteetti kuin valkaisuainetta sisältävillä tuotteilla, jotka täyttävät tämän pitoisuusvaatimuksen.

13 Komissio lähetti Espanjan kuningaskunnalle 17.2.2000 toisen virallisen huomautuksen, jossa se sen jälkeen, kun se oli muistuttanut, että päätökset, joilla Madridin autonominen yhteisö eväsi pääsyn Espanjan markkinoille, ovat toimenpiteitä, joilla poiketaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevasta periaatteesta, totesi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut päätöksen N:o 3052/95/EY mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ollut ilmoittanut komissiolle näistä päätöksistä.

14 Koska Espanjan viranomaiset eivät vastanneet tähän viimeksi mainittuun kirjeeseen, komissio, joka katsoi jäsenyysvelvoitteita edelleen rikottavan, lähetti 24.7.2000 Espanjan kuningaskunnalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti Espanjan kuningaskuntaa toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Perustellussa lausunnossa komissio viittasi niihin seuraamusmenettelyihin, joita Madridin autonominen yhteisö on aloittanut tiettyjä sellaisia toimijoita vastaan, jotka haluavat tuoda maahan valkaisuainetta sisältäviä puhdistusaineita.

15 Perustellussa lausunnossa todetaan, että "Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on toteuttanut toimia, kuten ('como') määrännyt seuraamuksia yhdistetyissä asioissa 28/802/97-A ja 28/063/98-A sekä asiassa 28/801/97-A ja kansallisen kuluttajaviraston 7.4.1998 päivätyn muistion, joissa evätään pääsy Espanjan markkinoille nimikkeellä 'limpiador con lejía' ('valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine') tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään jossain toisessa jäsenvaltiossa, tai päätöksen N:o 3052/95 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ilmoittanut näistä toimista komissiolle".

16 Postitse 1.8.2000 toimitetussa kirjeessä Espanjan viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle niistä toimenpiteistä, jotka ne ovat toteuttaneet päätöksen N:o 3052/95 nojalla valkaisuaineen osalta.

17 Tämän jälkeen Espanjan hallitus vastasi 30.11.2000 päivätyllä kirjeellä perusteltuun lausuntoon toistamalla kuluttajansuojaa koskevat perustelut ja ilmoittamalla, että se katsoi päätöksessä N:o 3052/95 edellytetyn ilmoituksen tulleen tehtyä, koska valkaisuainetta sisältäviä tuotteita koskeva kansallinen toimenpide oli perusteltu kuluttajansuojaa koskevan päämäärän takia ja koska kyseinen toimenpide ei ollut vääräsuhteinen.

18 Koska komissio katsoi, ettei Espanjan kuningaskunta ollut lopettanut EY 28 artiklan rikkomista, se päätti nostaa tämän kanteen.

19 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on evännyt pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään muissa jäsenvaltioissa, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— [tällä vaatimusten kohdalla, jossa vaaditaan tiettyjen tietojen luottamuksellisiksi julistamista, ei enää ole merkitystä]

— jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti katsoo sen koskevan vain niitä seuraamusmenettelyjä, joihin Madridin autonominen yhteisö on ryhtynyt, ja hylkää sen

— toissijaisesti hylkää kanteen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

21 Espanjan kuningaskunta esittää oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja oikeudenkäynti eivät vastaa toisiaan.

22 Komissio on nimittäin Espanjan kuningaskunnan mukaan muuttanut ja laajentanut oikeusriidan kohdetta oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Täydentävässä virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa komissio on Espanjan kuningaskunnan mukaan keskittänyt huomionsa Madridin autonomisen yhteisön tiettyjä yrityksiä vastaan aloittamiin seuraamusmenettelyihin, kun taas kanteessa komission vaatimukset eivät koske vain näitä menettelyjä (mukaan lukien päätöksiä, joita näissä menettelyissä on tehty) vaan vaatimukset on laadittu epämääräisin sanakäänteinen ja erittäin yleisiksi. Espanjan hallitus lisää, että viittaus aktiivisen kloorin vähimmäismäärään valkaisuainelitraa kohden on esitetty vain kanteessa.

23 Toissijaisesti, siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että kanne on otettava tutkittavaksi, Espanjan hallitus vaatii, että EY 28 artiklan noudat-

tamatta jättämistä koskeva väite rajataan koskemaan vain niitä seuraamuksia, joita Madridin autonominen yhteisö on määrännyt edellisessä kohdassa mainituissa menettelyissä.

24 Komissio katsoo, että Espanjan hallituksen väitteet perustuvat perustellun lausunnon väärinymmärtämiseen. Komissio esittää, että perusteltu lausunto koskee yleisellä tavalla sitä seikkaa, että Espanjan viranomaiset epäävät pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään joissain toisissa jäsenvaltioissa, jos näissä tuotteissa on aktiivista klooria vähemmän kuin 35 g/l, ja että oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ei koskenut ainoastaan Madridin autonomisen yhteisön määräämiä hallinnollisia seuraamuksia. Nämä seuraamukset samoin kuin 7.4.1998 päivätty muistio on komission mukaan mainittu vain esimerkinomaisesti, mikä selvästi ilmenee itse perustellun lausunnon sanamuodosta.

25 Perustellun lausunnon lausunto-osan ja kanteen vaatimusten muotoiluissa olevilla eroilla ei komission mukaan ole mitenkään muutettu riidan kohdetta. Lisäksi komissio esittää, että tämä uudelleenmuotoilu noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen useasti noudattamaa käytäntöä, jossa yhteisöjen tuomioistuin laatii tuomioidensa tuomiolauselmat abstraktein termein ilman, että välttämättä mainittaisiin sitä säännöstä tai konkreettista tapausta, josta riidassa on kyse.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

26 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan (ks. mm. asia C-439/99,

komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002, Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta ja asia C-228/00, komissio v. Saksa, tuomio 13.2.2003, Kok. 2003, s. I-1439, 25 kohta).

27 Komission asianomaiselle jäsenvaltiolle esittämässä virallisessa huomautuksessa ja komission antamassa perustellussa lausunnossa rajataan oikeusriidan kohde, jota ei sen jälkeen voi enää laajentaa. Tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin (asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 55 kohta).

28 Tämä edellytys ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden, perustellun lausunnon lausunto-osan ja kanteen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, edellyttäen, että oikeusriidan kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu (ks. em. asia komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, 56 kohta).

29 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että vaikka perustellussa lausunnossa on selitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta, viralliselle huomautukselle ei voida asettaa yhtä tiukkoja täsmällisyysvaatimuksia, koska se voi väistämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä perusteista. Mikään ei siis estä komissiota esittämästä perustellussa lausunnossa yksityiskohtaisesti niitä perusteita, joihin se on yleisluonteisemmin vedonnut virallisessa huomautuksessa (ks. asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4743, 15 kohta).

30 Nyt esillä olevassa tapauksessa komissiota ei voida arvostella siitä, että se olisi määritellyt oikeusriidan kohteen kanteessaan laajemmin kuin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä.

31 Virallisessa huomautuksessa komissio nimittäin oli ensinnäkin selvästi ilmoittanut menettelyn koskevan ulkomaisten tuotteiden Espanjan markkinoille pääsyn epäämistä, mikä oli seurausta siitä tavasta, jolla Espanjan viranomaiset tulkitsevat kuninkaan asetusta. Madridin autonomisen yhteisön päätökset mainitaan täydentävässä virallisessa huomautuksessa. Tässä viimeksi mainitussa virallisessa huomautuksessa esitetään lisäksi päätöksen N:o 3052/95 1 artiklassa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskeva väite.

32 Perustellussa lausunnossa komissio lisäksi päätyy siihen, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yhtäältä toteuttanut toimia, joilla evätään pääsy Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään jossain toisessa jäsenvaltiossa, ja toisaalta päätöksen N:o 3052/95 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole ilmoittanut komissiolle näistä toimenpiteistä. Komissio on vain esimerkinomaisesti ("como") maininnut yhdistetyissä asioissa 28/802/97-A ja 28/063/98-A sekä asiassa 28/801/97-A määrätyt seuraamukset ja kansallisen kuluttajaviraston 7.4.1998 päivätyn muistion.

33 Vaikka on totta, että kanteen vaatimukset on laadittu tavalla, joka poikkeaa hieman virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon sanamuodosta, vaatimuksissa kuitenkin toistetaan oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa esitetyt väitteet. Näissä vaatimuksissa ei enää viitata Madridin autonomisen yhteisön päätöksiin vaan niissä täsmennetään — mikä todellakin ilmenee näistä päätöksistä — että aktiivisen kloorin vähimmäispitoisuus, jonka alittuessa pääsy Espanjan markkinoille evätään, on 35 g/l.

34 Tästä seuraa, että komissio ei ole laajentanut tai muuttanut oikeusriidan kohdetta oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä vaan se on vain luopunut väitteestä, joka koskee kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden päätöksen N:o 3052/95 1 artiklan mukaisen ilmoittamisen laiminlyöntiä.

35 Ei myöskään ole mitään seikkaa, joka osoittaisi, että Espanjan viranomaisilla ei ole voinut olla käytössään kaikkia niitä tietoja, jotka ovat tarpeen, jotta ne voivat tehokkaasti puolustautua.

36 Koska komissio on maininnut Madridin autonomisen yhteisön määräämät seuraamukset yksinomaan esimerkkeinä, yhteisöjen tuomioistuimen ei ole syytä katsoa kanteen koskevan vain näitä seuraamuksia.

37 Oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan ja kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

38 Asianosaisten kesken ei ole riidanalaista, että Espanjan markkinoille pääsyn estäminen nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään muissa jäsenvaltioissa, jos näiden tuotteiden aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 g/l, on EY 28 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava toimenpide, minkä Espanjan hallitus sitä paitsi nimenomaisesti myöntää. On myös selvää, että puhdistusaineiden aktiivisen kloorin pitoisuutta ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä.

39 Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä siitä, voidaanko tätä tavaroiden vapaan liikkuvuuden estettä perustella kansanterveyden suojelemisella tai kuluttajansuojalla.

Asianosaisten lausumat

40 Espanjan hallitus esittää, että ainoa keino hallita riittävällä tavalla salmonellan, kampylobakteerin ja E-kolibakteerin kaltaisia mikro-organismeja on hyvät puhdistus- ja desinfiointitoimet sekä teollisuudessa että kotitalouksissa. Tämä on tärkeää varsinkin siksi, että Espanjassa lämpötila on suhteellisen korkea suuren osan vuotta. On siis kansanterveyden suojelemisen kannalta välttämätöntä turvata se, että aktiivisen kloorin vähimmäispitoisuus on 35 g/l. Koska kuninkaan asetus soveltuu erotuksetta sekä kotimaisiin tuotteisiin että tuontituotteisiin, kyse ei Espanjan hallituksen mukaan ole mielivaltaisesta syrjinnästä eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peitellystä rajoittamisesta.

41 Kuluttajansuojan osalta kyseinen hallitus esittää, että espanjalaiset kuluttajat tuntevat valkaisuaineet perinteisesti niiden valkaisevan ja desinfioivan vaikutuksen vuoksi. Espanjan hallitus lisää, että maininnan "valkaisuaine" merkitseminen silloin, kun hypokloriittiliuoksen aktiivisen kloorin pitoisuus on olennaisesti laissa asetettuja rajoja pienempi, loukkaa kuluttajan valinnanvapauden osalta ja sen osalta, kuinka hän aikoo tuotetta käyttää, kuluttajan oikeutta saada selvää ja täsmällistä tietoa myytävänä olevan tuotteen ominaisuuksista. Tällaisella tuotteella ei nimittäin ole valkaisuaineisiin sovellettavassa lainsäädännössä edellytettyjä ominaisuuksia.

42 Komissio esittää, että kuluttajia voitaisiin suojella muilla toimilla kuin sillä, että tietyt myyntinimitykset, kuten esimerkiksi "valkaisuaine", varataan tuotteille, joilla on tietyt erikseen määritellyt ominaisuudet. Näillä toimilla, kuten sellaisen asianmukaisen merkinnän kiinnittämisellä, jossa mainitaan myytävän tuotteen laatu ja ominaisuudet, rajoitetaan vähemmän yhdestä jäsenvaltiosta tulevan, siellä asetetut normit täyttävän tuotteen myyntiä toisessa jäsenvaltiossa.

43 Komissio lisää, että Espanjan viranomaisten suosittama kuninkaan asetuksen tulkinta poistaa kaiken merkityksen vastavuoroista tunnustamista koskevalta lausekkeelta, jonka tarkoituksena juuri on se, että Espanjassa voidaan myydä sellaisia valkaisuaineita ja varsinkin valkaisuaineita sisältäviä tuotteita, jotka eivät täytä Espanjan lainsäädännössä asetettuja erityisiä edellytyksiä mutta jotka täyttävät muiden jäsenvaltioiden, joissa niitä laillisesti valmistetaan ja myydään, lainsäädännössä asetetut edellytykset.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

44 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu, EY 28 artiklan mukaan kiellettyjä ovat sellaiset tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotaviin ja niissä laillisesti valmistettaviin ja myytäviin tavaroihin sovelletaan oikeussääntöjä (kuten esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä, pakkausta koskevia oikeussääntöjä), vaikka näitä oikeussääntöjä sovellettaisiin erotuksetta kotimaisiin tavaroihin ja tuontitavaroihin (ks. asia C-14/00, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-513, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Jotta todettua estettä voitaisiin perustella kansanterveyden suojelemisella, on näytettävä toteen, että tuotteet, joita laillisesti valmistetaan ja myydään muissa jäsenvaltioissa kuin Espanjan kuningaskunnassa nimikkeellä "valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine" tai samankaltaisella nimikkeellä, merkitsevät riskiä kansanterveydelle, jos niiden aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 g/l.

46 Ei voida väittää, että puhdistusaine, jonka aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 g/l, merkitsisi sellaisenaan suurempaa riskiä kuin samankaltaiset tuotteet, joiden aktiivisen kloorin vähimmäispitoisuus on 35 g/l ja joiden myyminen on sallittua. On nimittäin niin, että koska aktiivinen kloori on vaarallista ainetta, mitä vähemmän sitä tuotteessa on, sitä vähemmän tuote on omiaan vahingoittamaan kansanterveyttä.

47 Vaikka oletettaisiin, että aktiivisen kloorin pitoisuuden on oltava 35 g/l tai sitä suurempi tietyntyyppisiä desinfiointeja varten, tästä ei kuitenkaan seuraa, että kaikki tuotteet, joiden aktiivisen kloorin pitoisuus on tätä lukua pienempi, merkitsisivät riskiä kansanterveydelle. On kuitenkin myönnettävä, että näitä puhdistusaineita ei voida käyttää tällaisissa desinfioinneissa.

48 Riski, joka voisi liittyä tällaiseen tuotteeseen, on siis seurausta pikemminkin niistä vaaroista, joita voi esiintyä, kun kuluttaja käyttää tuotetta asiaankuulumattomalla tavalla tai muihin tarkoituksiin kuin niihin, joihin se on tarkoitettu.

49 Tältä osin on todettava komission esittämällä tavalla, että Espanjan lainsäädäntö sellaisena kuin kansalliset viranomaiset sitä soveltavat, on väärässä suhteessa kuluttajansuojan päämäärään nähden.

50 Sellaisen merkinnän kiinnittäminen, joka sisältää tuotteen laatua ja pääasiallisia ominaisuuksia, mukaan lukien sen aktiivisen kloorin pitoisuutta, koskevia tietoja, vaikuttaa nimittäin täysin riittävältä antamaan kuluttajille tietoa nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisten tuotteiden ominaisuuksista ja koostumuksesta.

51 Espanjan hallitus esittää tähän, että Espanjassa kuluttajat odottavat, että valkaisuaineen aktiivisen kloorin pitoisuus ei ole alle 35 g/l. Heitä siis johdettaisiin harhaan, mikäli puhdistusaineita, jotka eivät vastaa tätä odotusta, voitaisiin myydä Espanjassa.

52 Sillä seikalla, että jäsenvaltion kuluttajilla on vahvoja käsityksiä tietyn tuotteen koostumuksesta tai ominaisuuksista, ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia.

53 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että "viitekuluttaja" on tavanomaisen valistunut ja kohtuullisen tarkkaavainen ja huolellinen keskivertokuluttaja (ks. elintarvikkeiden osalta asia C-210/96, Gut Springenheide ja Tusky, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4657, 31 kohta). Tämä suhteellisuusperiaatteeseen perustuva arviointiperuste soveltuu myös kosmeettisten tuotteiden myyntiin, kun tuotteen ominaisuuksista erehtyminen ei voi vahingoittaa kansanterveyttä (asia C-220/98, Estée Lauder, tuomio 13.1.2000, Kok. 2000, s. I-117, 28 kohta ja asia C-99/01, Linhart ja Biffl, tuomio 24.10.2002, Kok. 2002, s. I-9375, 31 kohta).

54 Espanjan hallitus ei kuitenkaan ole voinut näyttää toteen, että yhtäältä elintarvikkeiden tai kosmeettisten tuotteiden ja toisaalta puhdistusaineiden merkintöjen luettavuuden ja ymmärrettävyyden välillä olisi merkittäviä eroja, joista seuraisi, että kuluttajat eivät voisi asianmukaisesti arvioida puhdistusaineiden desinfioivia ominaisuuksia merkintää lukiessaan. Desinfioivien tuotteiden osalta on nimittäin olennaista, että kuluttaja ottaa huomioon näiden tuotteiden aktiivisen kloorin pitoisuuden, olipa se yli tai alle 35 g/l.

55 Espanjan hallitus esittää kuitenkin, että valkaisuaineen osalta natriumhypokloriittipitoisuutta koskevalla erehdyksellä voi olla vahingollisia seurauksia kuluttajan terveydelle, koska kuluttaja luottaa tuotteen desinfioivaan vaikutukseen, jota tuotteella kuitenkaan ei ole.

56 Vaikka Espanjan hallitus myöntää, että näin voi käydä, se ei ole näyttänyt toteen syytä, minkä takia tavanomaisen valistunut ja kohtuullisen tarkkaavainen ja huolellinen keskivertokuluttaja voisi erehtyä valkaisuaineen osalta näin vaikka samanlaisia terveyden kannalta yhtä haitallisia erehdyksiä ei tehtäisi luettaessa muiden tuotteiden etiketeissä olevia tietoja väärin.

57 Tältä osin vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevassa yhteisön lainsäädännössä säädetään, mitkä ovat vaarallisten valmisteiden merkintöjä koskevat vaatimukset, joita valkaisuainepohjaisten puhdistusaineiden tuottajien on noudatettava, jos he haluavat myydä näitä tuotteita Espanjassa (ks. erityisesti vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 7 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/379/ETY (EYVL L 187, s. 14) ja vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 31 päivänä toukokuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/45/EY (EYVL L 200, s. 1), jolla kumottiin direktiivi 88/379/ETY ja korvattiin se 30.7.2002 alkaen). Direktiivin 88/379/ETY 7 artiklassa täsmennettiin, mitä tietoja on merkittävä pakkaukseen selvästi ja pysyvästi, ja säädettiin, millä tavalla asianomaisen valmisteen sisältämän kemiallisen aineen tai kemiallisten aineiden nimi on ilmoitettava.

58 Jos nämä edellytykset täyttyvät, ei ole mitään syytä epäillä sitä, että näin asetettu turvallisuustaso riittäisi varmistamaan kuluttajien riittävän ja asianmukaisen suojan.

59 Espanjan hallitus esittää vielä, että nimikkeellä "limpiador con lejía" muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistetut ja myydyt tuotteet eivät vastaa harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 10 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/450/ETY (EYVL L 250, s. 17) säännöksiä.

60 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Kyseisten tuotteiden merkinnät eivät nimittäin johda kuluttajaa harhaan näiden tuotteiden tosiasiallisten ominaisuuksien suhteen, koska näissä merkinnöissä on maininta "valkaisuainetta sisältävä". Ilmaus "sisältävä" ("con") osoittaa selvästi kuluttajalle, että hän on hankkimassa tuotetta, jossa on muun muassa mutta ei yksinomaan valkaisuainetta. Tuotteen todellista laatua ei siis kätketä kuluttajalta.

61 On näin ollen todettava, että evätessään pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään toisissa jäsenvaltioissa, jos niiden aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 g/l, Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

62 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Evätessään pääsyn Espanjan markkinoille nimikkeellä "limpiador con lejía" ("valkaisuainetta sisältävä puhdistusaine") tai samankaltaisella nimikkeellä varustetuilta tuotteilta, joita laillisesti valmistetaan ja myydään toisissa jäsenvaltioissa, jos niiden aktiivisen kloorin pitoisuus on alle 35 g/l, Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan.**

2) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Edward La Pergola Jann

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti