DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 6 november 2003 *

I mål C-358/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på femte avdelningen D.A.O. Edward (referent) samt domarna A. La Pergola och P. Jann,

generaladvokat: S. Alber,
justitiesekreterare: R. Grass,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 22 maj 2003 ha hört generaladvokatens 22 maj 2003,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 19 september 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 Enligt artikel 28 EG är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

3 Enligt artikel 1 i Europaparlamentets och rådets beslut 3052/95/EG av den 13 december 1995 för att fastställa ett förfarande för ömsesidig information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen (EGT L 321, s. 1) är medlemsstaterna skyldiga att till kommissionen anmäla vissa åtgärder som hindrar den fria rörligheten eller utsläppandet på marknaden av en viss produktmodell eller produkttyp som är lagligen tillverkad eller saluförd i en annan medlemsstat.

Den nationella lagstiftningen

4 I artikel 2.2 i kungligt dekret nr 3360/1983, i dess lydelse enligt Real Decreto n° 349/1993, por el que se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria de la lejía (kungligt dekret om ändring av de teknisk-sanitära bestämmelserna om klorlösning), av den 5 mars 1993 (BOE nr 94 av den 20 april 1993, s. 1251 (nedan kallat det kungliga dekretet), definieras lejía (klorlösning) som en lösning baserad på alkalisk hypoklorit vars koncentration av aktivt klor inte får understiga 35 gram per liter och inte överstiga 100 gram per liter.

5 I artikel 5 i det kungliga dekretet fastställs att klorhalten måste ligga mellan 35 och 60 gram per liter för att klorlösning skall få betecknas som "lämpligt för desinfektion av dricksvatten".

6 Artikel 17 i det kungliga dekretet innehåller en klausul om ömsesidigt erkännande, enligt vilken "krav avseende produkternas sammansättning inte gäller för produkter som härstammar från handel inom gemenskapen, som lagligen tillverkats och saluförts i ursprungsmedlemsstaten. Om de inte utgör någon risk för människors hälsa, och inte påverkar tillämpningen av artikel 36 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, kan dessa produkter säljas i Spanien under den lagstadgade beteckning som gäller i produktionslandet, eller, i förekommande fall, den beteckning som lagligen och varaktigt används i den medlemsstat där produkten tillverkats, tillsammans med en beskrivning som är så tydlig att det är möjligt för köparen att erfara produktens verkliga beskaffenhet".

7 Den första "tilläggsbestämmelsen" till det kungliga dekretet innehåller bestämmelser som gäller när "klorlösning" ingår som beståndsdel i en produkt. Dess första stycke lyder som följer:

"Beteckningen 'klorlösning' får anges som beståndsdel på en produkts etikett, utöver produktens övriga beståndsdelar, förutsatt att dess innehåll av hypoklorit har en koncentration av aktivt klor som överensstämmer med den som i lag är föreskriven för klorlösning, och beteckningen skall följas av omnämnandet att produkten är 'olämplig för desinfektion av dricksvatten'. "

8 I ett meddelande av den 7 april 1998 fastställde Instituto nacional del consumo (det nationella konsumentinstitutet) att om den som är ansvarig för handel med

dessa produkter vill kunna åberopa klausulen om ömsesidigt erkännande måste denne tillhandahålla förvaltningsmyndigheten följande handlingar:

— En etikett som tydligt anger den verkliga koncentrationen av aktivt klor.

— Tillräckliga bevis för att de aktuella produkterna har samma desinficerande verkan som lagenliga klorlösningsprodukter.

— Ett intyg som visar att produkterna saluförs i ursprungslandet.

9 Med stöd av nämnda meddelande beslutade Consejería de Economia y Empleo de la Comunidad de Madrid (rådet för ekonomi och sysselsättning i den autonoma regionen Madrid) om sanktionsåtgärder för de företag som saluförde produkter på vars etiketter beteckningen rengöringsmedel med klorlösning angavs, men där koncentrationen av aktivt klor understeg 35 gram per liter. Detta organ ansåg att även om produkterna lagligen saluförts i ursprungsmedlemsstaten, fick inte beteckningen klorlösning anges på etiketten eftersom de inte uppfyllde kriterierna avseende den minsta koncentration av aktivt klor som krävs för klorlösning enligt de spanska lagbestämmelserna.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

10 Kommissionen har angivit att det var genom ett klagomål som den fick kännedom om de svårigheter som vissa företag stött på när de velat importera rengöringsprodukter innehållande klorlösning till Spanien från andra medlemsstater där produkterna lagligen tillverkats och saluförts. Svårigheterna orsakades av det sätt

på vilket de spanska myndigheterna, bland annat det nationella konsumentinstitutet och den autonoma regionen Madrid, tolkade det kungliga dekretet.

11 Handläggningen av klagomålet ledde till att kommissionen den 4 november 1999 sände en formell underrättelse till Konungariket Spanien, i vilken den hävdade att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och följande artiklar genom att vägra produkter, som lagligen tillverkats och saluförts i andra medlemsstater under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, tillträde till den spanska marknaden.

12 I sin svarsskrivelse av den 28 december 1999 översände Konungariket Spanien en rapport från Ministerio de Sanidad y Consumo (ministeriet för hälsovårds- och konsumentfrågor) till kommissionen. I rapporten klargörs att saluföring av klorlösning eller produkter som innehåller klorlösning, som inte innehåller den minsta halt hypoklorit som föreskrivs i spansk lag, endast är tillåten om produkterna tillverkats lagligen, om konsumenterna fått information om den faktiska halten av aktivt klor och om produkterna har samma desinficerande verkan som de klorlösningsprodukter som innehåller nämnda halt.

13 Den 17 februari 2000 sände kommissionen en andra formell underrättelse till Konungariket Spanien, i vilken den, efter att ha erinrat om att de beslut att vägra tillträde till den spanska marknaden som den autonoma regionen Madrid hade fattat utgjorde åtgärder som avvek från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen, konstaterade att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt beslut 3052/95 genom att inte underrätta kommissionen om dessa beslut.

14 Då de spanska myndigheterna inte besvarade sistnämnda underrättelse gjorde kommissionen bedömningen att underlåtenheten fortfarande bestod och sände den 24 juli 2000 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien, i vilket denna stat anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma yttrandet inom två månader från delgivningen. I det motiverade yttrandet hänvisade kommissionen till de förfaranden avseende sanktionsåtgärder som inletts av den autonoma regionen Madrid mot vissa företag som velat importera rengöringsprodukter innehållande klorlösning.

15 I det motiverade yttrandet fastställdes att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 i EG-fördraget genom att vidta åtgärder, såsom (como) de sanktionsåtgärder som vidtagits i de förenade förfarandena 28/802/97-A och 28/063/98-A och i ärendet 28/801/97-A, samt i meddelandet av den 7 april 1998 från det nationella konsumentinstitutet, som innebär att produkter som lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning vägras tillträde till den spanska marknaden och, enligt beslut 3052/95, genom att underlåta att anmäla dessa åtgärder till kommissionen.

16 I en skrivelse som sändes per e-post den 1 augusti 2000 meddelade de spanska myndigheterna kommissionen om de åtgärder de vidtagit med tillämpning av beslut 3052/95 avseende klorlösning.

17 Den spanska regeringen besvarade därefter, i skrivelse av den 30 november 2000, det motiverade yttrandet och upprepade argumenten avseende konsumentskyddet, och den angav att den ansåg att den underrättelse som krävdes enligt beslut 3052/95 hade skett, eftersom den nationella åtgärden avseende produkter innehållande klorlösning var grundad på hänsyn till konsumentskyddet och inte var oproportionerlig.

18 Då kommissionen ansåg att Konungariket Spaniens fördragsbrott avseende artikel 28 EG inte hade upphört, beslöt den att väcka förevarande talan.

19 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter,

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen skall

— [detta yrkande avseende en begäran om sekretessbeläggning av vissa uppgifter är inte längre relevant],

— avvisa talan eller, i andra hand, endast pröva talan till den del den rör de sanktionsförfaranden som inletts av den autonoma regionen Madrid och ogilla denna,

— alternativt ogilla talan,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

21 Den spanska regeringen har gjort en invändning om rättegångshinder på grund av bristande överensstämmelse mellan det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet.

22 Kommissionen har nämligen ändrat och utvidgat föremålet för talan under domstolsförfarandet. I den kompletterande formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet fäste kommissionen huvudsakligen uppmärksamheten på de sanktionsförfaranden som den autonoma regionen Madrid hade inlett mot vissa företag, medan kommissionens yrkanden i ansökan till domstolen inte begränsades till att avse dessa förfaranden (däri inräknat de beslut som antogs inom ramen för förfarandena), utan de var vagt formulerade och mycket allmänt hållna. Den spanska regeringen har lagt till att hänvisningen till en minsta kvantitet aktivt klor per liter klorlösning inte förekom någon annanstans än i ansökan till domstolen.

23 I andra hand, för det fall domstolen anser att talan kan upptas till sakprövning, har den spanska regeringen yrkat att anmärkningen avseende åsidosättande av

artikel 28 EG skall begränsas till att avse de sanktionsåtgärder som vidtogs av den autonoma regionen Madrid inom ramen för de förfaranden som nämndes i föregående punkt.

24 Kommissionen anser att den spanska regeringens argumentation grundas på en bristande förståelse av det motiverade yttrandet. Kommissionen har hävdat att det motiverade yttrandet på ett generellt sätt handlar om det faktum att de spanska myndigheterna vägrar produkter, som lagligen tillverkats och saluförts i andra medlemsstater under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, tillträde till den spanska marknaden, när produkternas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter, och att det administrativa förfarandet inte var begränsat till de administrativa sanktionsåtgärder som vidtogs av den autonoma regionen Madrid. Dessa sanktionsåtgärder nämndes, liksom meddelandet av den 7 april 1998, endast som exempel, vilket tydligt framgår av själva lydelsen av det motiverade yttrandet.

25 Att formuleringarna inte är desamma i det motiverade yttrandet som i yrkandena i ansökan till domstolen medför enligt kommissionen inte att föremålet för talan har ändrats. Kommissionen har dessutom gjort gällande att resultatet av omformuleringen överensstämmer med ett bruk som är vanligt förekommande hos domstolen och som innebär att domskälen i domstolens domar avfattas i abstrakta ordalag utan att den bestämmelse eller det konkreta fall som gav upphov till tvisten nödvändigtvis nämns.

Domstolens bedömning

26 Enligt fast rättspraxis är det administrativa förfarandets syfte att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen (se bland annat dom av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien,

REG 2002, s. I-305, punkt 10, och av den 13 februari 2003 i mål C-228/00, kommissionen mot Tyskland, REG 2003, s. I-1439, punkt 25).

27 Föremålet för talan avgränsas genom kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och genom kommissionens motiverade yttrande, och det får därefter inte utvidgas. Följaktligen skall samma grunder anföras till stöd för det motiverade yttrandet och kommissionens talan som de som anförts till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet (dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 55).

28 Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan den formella underrättelsen, det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan till domstolen, under förutsättning att tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats (dom av den 29 september 1998 i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 56).

29 Domstolen har dessutom fastställt att även om det motiverade yttrandet skall innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till att kommissionen anser att den berörda staten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget, kan inte lika stränga krav på noggrannhet ställas på den formella underrättelsen, vilken omöjligen kan utgöra annat än en första kort sammanfattning av anmärkningarna. Inget hindrar således kommissionen från att i det motiverade yttrandet närmare ange de anmärkningar som den redan på ett mer övergripande sätt har framställt i den formella underrättelsen (dom av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-4743, punkt 15).

30 I förevarande fall kan kommissionen emellertid inte anklagas för att i sin talan ha angivit föremålet för tvisten på ett mer vidsträckt sätt än vad den gjort under det administrativa förfarandet.

31 Kommissionen angav nämligen först i den formella underrättelsen klart och tydligt att förfarandet avsåg vägran att ge utländska produkter tillträde till den spanska marknaden och att denna vägran följde av det sätt på vilket de spanska myndigheterna tolkade det kungliga dekretet. De beslut som antogs av den autonoma regionen Madrid nämndes i den kompletterande formella underrättelsen. I denna sistnämnda underrättelse angavs även anmärkningen avseende underlåtelsen att efterkomma underrättelseskyldigheten enligt artikel 1 i beslut 3052/95.

32 Därefter, i det motiverade yttrandet, kom kommissionen fram till slutsatsen att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter dels enligt artikel 28 EG, genom att vidta åtgärder som innebär att produkter, som lagligen tillverkas och saluförs i en annan medlemsstat under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, vägras tillträde till den spanska marknaden, dels enligt beslut 3052/95, genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder. De sanktionsåtgärder som vidtogs i de förenade förfarandena 28/802/97-A och 28/063/98-A och i förfarande 28/801/97-A, liksom meddelandet av den 7 april 1998 från det nationella konsumentinstitutet, nämns endast som exempel (como).

33 Slutligen, även om det är riktigt att yrkandena i ansökan till domstolen har avfattats på ett sätt som avviker något från formuleringarna i de formella underrättelserna och det motiverade yttrandet, återges ändå i yrkandena de påståenden som framförts i den administrativa fasen. I yrkandena hänvisas det inte längre till de beslut som antogs av den autonoma regionen Madrid, men det anges, vilket faktiskt framgår av nämnda beslut, att den minimala koncentrationen av aktivt klor, vars underskridande leder till att tillträde till den spanska marknaden vägras, är 35 gram per liter.

34 Kommissionen har följaktligen inte utvidgat eller ändrat föremålet för tvisten under domstolsförfarandet, utan har begränsat sig till att avstå från anmärkningarna om utebliven underrättelse, i enlighet med artikel 1 i beslut 3052/95, om de nationella åtgärderna i fråga.

35 Det finns inte heller något som tyder på att de spanska myndigheterna inte hade tillgång till all den information som var nödvändig för att de skulle kunna framställa sina invändningar.

36 Eftersom kommissionen endast angav de sanktionsåtgärder som vidtogs av den autonoma regionen Madrid som exempel, skall domstolen inte begränsa ansökan till att avse dessa sanktionsåtgärder.

37 Invändningen om rättegångshinder skall således ogillas i sin helhet och talan skall prövas i sak.

Prövning i sak

38 Det är ostridigt mellan parterna, och vidare uttryckligen medgivet av den spanska regeringen, att vägran att ge produkter som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning tillträde till den spanska marknaden om deras innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter är en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 28 EG. Det är även ostridigt att halten aktivt klor i rengöringsprodukter inte har varit föremål för harmonisering på gemenskapsplanet.

39 Det råder emellertid oenighet mellan parterna avseende huruvida detta hinder för den fria rörligheten för varor kan anses motiverat av hänsyn till skyddet av folkhälsan eller konsumentskyddet.

Parternas argument

40 Den spanska regeringen har gjort gällande att det enda adekvata sättet att hålla kontroll över mikroorganismer såsom salmonella, campylobacter och escherichia coli är att ha bra metoder för rengöring och desinficering inom såväl industrin som hushållen. Detta är särskilt viktigt i Spanien där temperaturen i luften är relativt hög under en stor del av året. Det är således med hänsyn till skyddet av folkhälsan nödvändigt att säkerställa en minsta halt av 35 gram aktivt klor per liter. Med beaktande av att det kungliga dekretet tillämpas utan åtskillnad på såväl inhemska som importerade produkter, föreligger varken en godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstater.

41 Vad gäller konsumentskyddet har nämnda regering gjort gällande att de spanska konsumenterna traditionellt sett förknippar klorlösning med dess blekande och desinficerande verkan. Den har lagt till att en märkning med "klorlösning" då koncentrationen av aktivt klor i hypokloritlösningen väsentligt understiger de gränser som fastställts i lag strider mot konsumentens rätt till tydlig och korrekt information om en saluförd produkts egenskaper, med hänsyn till de valmöjligheter denne har och den användning som avses. En sådan produkt har nämligen inte de egenskaper som fastställts för klorlösning i de tillämpliga bestämmelserna.

42 Kommissionen har hävdat att konsumentskyddet kan tillgodoses genom andra åtgärder än sådana som består i att man vid försäljning reserverar vissa benämningar, som till exempel beteckningen klorlösning, för produkter som har vissa fastställda egenskaper. Åtgärder såsom märkning med en lämplig etikett, på vilken produktens beskaffenhet och egenskaper anges, innebär att man i mindre omfattning begränsar saluföringen i en medlemsstat av produkter från en annan medlemsstat, vilka uppfyller de krav som fastställts i den sistnämnda medlemsstaten.

43 Kommissionen har lagt till att den tolkning av det kungliga dekretet som förordas av de spanska myndigheterna innebär att klausulen om ömsesidigt erkännande, vars syfte är just att tillåta saluföring av klorlösning i Spanien och *a fortiori* av produkter innehållande klorlösning som inte motsvarar specifikationerna i de spanska bestämmelserna men däremot dem i de andra medlemsstater där de lagligen tillverkats och saluförts, fråntas all betydelse.

Domstolens bedömning

44 Enligt fast rättspraxis innebär artikel 28 EG ett förbud mot hinder för den fria rörligheten för varor, som i avsaknad av en harmonisering av de nationella lagstiftningarna följer av det förhållandet att det på varor från andra medlemsstater, där de lagligen tillverkas och säljs, tillämpas bestämmelser rörande de villkor som sådana varor skall uppfylla (till exempel avseende benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning). Detta gäller även om bestämmelserna tillämpas utan åtskillnad på nationella och importerade varor (dom av den 16 januari 2003 i mål C-14/00, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-513, punkt 69, och där angiven rättspraxis).

45 För att det konstaterade hindret skall kunna berättigas av hänsyn till skyddet av folkhälsan krävs att det kan fastställas att de produkter som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Konungariket Spanien under beteckningen rengöringsmedel med klorlösning eller en liknande beteckning, medför en risk för folkhälsan om deras innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter.

46 Det kan inte hävdas att en rengöringsprodukt vars innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter i sig medför en större risk än liknande produkter vars innehåll av aktivt klor är minst 35 gram per liter, vilka får saluföras. Eftersom aktivt klor är en farlig substans är det nämligen så att ju mindre en produkt innehåller av det, desto mindre är risken att skada folkhälsan.

47 Även om man antar att en halt av aktivt klor på 35 gram per liter eller mer är nödvändig för vissa typer av desinfektion, innebär inte detta att samtliga produkter med en lägre halt av aktivt klor utgör en fara för folkhälsan. Det skall emellertid medges att dessa rengöringsprodukter inte är lämpade att användas vid sådan desinfektion.

48 Den risk som kan vara kopplad till en sådan produkt följer således snarare av faran som kan uppkomma när en konsument använder produkten på ett felaktigt sätt, eller för andra ändamål än dem som den är avsedd för.

49 I likhet med vad kommissionen har gjort gällande skall det i detta avseende konstateras att de spanska bestämmelserna, såsom de tillämpas av de nationella myndigheterna, är oproportionerliga i förhållande till syftet med konsumentskyddet.

50 En märkning med etikett, med information om produktens beskaffenhet och huvudsakliga egenskaper, däri inräknat dess halt av aktivt klor, framstår som fullt tillräcklig för att ge konsumenterna information om kvaliteten på och sammansättningen av produkter som de som är i fråga i förevarande fall.

51 Den spanska regeringen har invänt att konsumenterna i Spanien förväntar sig att innehållet av aktivt klor i klorlösning inte understiger 35 gram per liter. De skulle således vilseledas om rengöringsprodukter som inte motsvarar denna förväntan fick saluföras i Spanien.

52 Den omständigheten att konsumenterna i en medlemsstat har bestämda uppfattningar vad gäller en viss produkts sammansättning eller egenskaper kan i princip inte rättfärdiga hinder för den fria rörligheten för varor.

53 Det framgår av domstolens rättspraxis att begreppet konsument avser en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst genomsnittskonsument (se, vad gäller livsmedel, dom av den 16 juli 1998 i mål C-210/96, Gut Springenheide och Tusky, REG 1998, s. I-4657, punkt 31). Detta kriterium, som är baserat på proportionalitetsprincipen, är även tillämpligt på området för saluföring av kosmetiska produkter när en vilseledande uppgift om produktens egenskaper inte utgör ett hot mot folkhälsan (dom av den 13 januari 2000 i mål C-220/98, Estée Lauder, REG 2000, s. I-117, punkt 28, och av den 24 oktober 2002 i mål C-99/01, Linhart och Biffl, REG 2002, s. I-9375, punkt 31).

54 Den spanska regeringen har emellertid inte kunnat visa att det föreligger betydande skillnader mellan läsligheten och begripligheten av etiketter på å ena sidan livsmedel och kosmetiska produkter och å andra sidan rengöringsprodukter, vilka skulle ha till följd att de sistnämnda produkternas desinficerande egenskaper inte skulle uppfattas korrekt av konsumenterna vid läsning av etiketten. När det gäller desinficerande produkter är det nämligen fundamentalt att konsumenten beaktar produkternas halt av aktivt klor, oavsett om den är lägre eller högre än 35 gram per liter.

55 Den spanska regeringen har dock gjort gällande att när det gäller klorlösning kan ett misstag vad gäller koncentrationen av natriumhypoklorit få skadliga följder för konsumentens hälsa, eftersom denne räknar med att produkten har en desinficerande verkan som den inte har.

56 Även om det skulle kunna förhålla sig så, har nämnda regering inte påvisat anledningen till att en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst genomsnittskonsument riskerar att begå ett sådant misstag när det gäller klorlösning, medan samma slags hälsovådliga misstag inte begås som en följd av att den information som ges på etiketterna på andra produkter inte uppfattas korrekt.

57 I detta avseende fastställs det i gemenskapslagstiftningen om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat, vilka krav i fråga om märkning av farliga preparat som tillverkarna av rengöringsprodukter baserade på klorlösning skall uppfylla om de vill saluföra produkterna i Spanien (se bland annat rådets direktiv 88/379/EEG av den 7 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (beredningar) (EGT L 187, s. 14; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 84), och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (EGT L 200, s. 1), vilken upphäver och ersätter direktiv 88/379 från den 30 juli 2002). I artikel 7 i direktiv 88/379 anges vilken information förpackningen tydligt och outplånligt skall vara märkt med, och det föreskrivs på vilket sätt den kemiska benämningen av det eller de ämnen som förekommer i preparatet i fråga skall anges.

58 Om dessa krav är uppfyllda saknas anledning att ifrågasätta huruvida den säkerhetsnivå som på så sätt fastställts är tillräckligt hög för att kunna garantera ett adekvat och lämpligt konsumentskydd.

59 Den spanska regeringen har vidare hävdat att de produkter som lagligen tillverkats och saluförts under beteckningen rengöringsmedel med klorlösning i andra medlemsstater inte uppfyller kraven i rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam (EGT L 250, s. 17; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 211).

60 Detta argument kan inte godtas. De nämnda produkternas etiketter vilseleder inte konsumenten avseende produkternas faktiska egenskaper genom att de bär beteckningen rengöringsmedel med klorlösning. Användandet av prepositionen med (con) visar tydligt för konsumenten att han köper en produkt som bland annat, men inte uteslutande, innehåller klorlösning. Produktens verkliga beskaffenhet döljs således inte för konsumenten.

61 Det skall således fastställas att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter.

Rättegångskostnader

62 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen limpiador con lejía (rengöringsmedel med klorlösning) eller en liknande beteckning, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Edward La Pergola Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 november 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande