

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
SIEGBERT ALBER

της 22ας Μαΐου 2003¹

I — Εισαγωγή

II — Νομικό πλαίσιο

A — Οι κοινοτικές ρυθμίσεις

1. Η παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων καθαρισμού με χλωρίνη. Το Βασίλειο της Ισπανίας απαγορεύει την εμπορία προϊόντων με την ονομασία «limpiador con lejía» (προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη) ή με παρόμοιες ονομασίες (στο εξής μόνον υπό την ονομασία: προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη), που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών, όταν αυτά δεν εμφανίζουν, όπως προβλέπεται στην Ισπανία, συγγέντρωση τουλάχιστον 35 g/l ενεργού χλωρίου. Η Ισπανία θεωρεί αναγκαία την ελάχιστη αυτή αναλογία για την απολυμαντική δράση.

2. Το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών μελών. Το άρθρο 30 ΕΚ ορίζει ότι μπορούν να δικαιολογούνται εξαιρέσεις από το άρθρο 28 ΕΚ, μεταξύ άλλων, για λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων. Οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί δεν μπορούν πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

3. Με την απόφαση 3052/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1995² (στο εξής: απόφαση 3052/95), θεσπίστηκε μια διαδικασία αμοιβαίας πληροφόρησης σχετικά με τα εθνικά μέτρα παρεκκλίσεως από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας. Το άρθρο 1 της αποφάσεως αυτής έχει ως εξής: «Όταν ένα

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 321, σ. 1.

κράτος μέλος παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία ή τη διάθεση στην αγορά ορισμένου [...] τύπου προϊόντος που έχει νομίμως κατασκευαστεί ή διατεθεί στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος, ενημερώνει την Επιτροπή εφόσον το μέτρο αυτό έχει ως άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα:

- γενική απαγόρευση,
- μη χορήγηση άδειας διάθεσης στην αγορά,
- [...]»

4. Εφαρμογή στην παρούσα περίπτωση έχει και η οδηγία 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 επικινδύνων παρασκευασμάτων³ (στο εξής: οδηγία 88/379). Το άρθρο 1, παράγραφος 2, προβλέπει ότι η οδηγία αυτή ισχύει για παρασκευάσματα που διατίθενται στην αγορά των κρατών

μελών και περιέχουν τουλάχιστον μια επικίνδυνη ουσία κατά την έννοια του άρθρου 2. Στις επικινδύνες ουσίες κατά την έννοια του άρθρου 2 περιλαμβάνεται αναντίρρηση και το χλώριο⁴. Το άρθρο 7 της οδηγίας καθορίζει τις ενδείξεις που πρέπει να φέρει η συσκευασία κατά τρόπο ευανάγνωστο και ανεξίτηλο. Στις ενδείξεις αυτές περιλαμβάνεται ιδίως η χημική ονομασία της ή των ουσιών που περιέχει το παρασκεύασμα.

5. Η σύσταση της Επιτροπής της 13ης Σεπτεμβρίου 1989, όσον αφορά την επισήμανση των απορρυπαντικών και των προϊόντων καθαρισμού⁵ (στο εξής: σύσταση), προβλέπει στο άρθρο 2 ότι στη συσκευασία των απορρυπαντικών και προϊόντων καθαρισμού πρέπει να αναγράφονται ορισμένα συστατικά στοιχεία, εφόσον έχουν προστεθεί σε συγκεντρώσεις μεγαλύτερες από 0,2 %. Στα συστατικά αυτά στοιχεία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, λευκαντικοί παράγοντες με βάση χλώριο.

6. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, 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 διαφήμιση⁶ (στο εξής: οδηγία 84/450), ορίζει την παραπλανητική διαφήμιση ως: «κάθε διαφήμιση που με οποιονδήποτε τρόπο, συμπεριλαμβανομένης της παρουσίας της, παραπλανά ή ενδέχεται να παραπλανήσει τα πρόσωπα στα οποία απευθύνεται ή στον οποίον τη γνώση περιέχεται και που, εξαιτίας του απατηλού χαρακτήρα της, είναι ικανή να επηρεάσει την

4 — Το άρθρο 2 της οδηγίας 88/379 παραπέμπει στους ορισμούς που αναφέρονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 67/548/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1967, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/001, σ. 34). Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας παραπέμπει στο παράρτημα 1 αυτής, το οποίο περιέχει έναν κατάλογο των κατά το άρθρο 3 ταξινομηθέντων επικινδύνων παρασκευασμάτων.

5 — ΕΕ L 291, σ. 55.

6 — ΕΕ L 250, σ. 17.

3 — ΕΕ L 187, σ. 14.

οικονομική τους συμπεριφορά ή που, για τους λόγους αυτούς, βλάπτει ή ενδέχεται να βλάψει έναν ανταγωνιστή». Το άρθρο 3 ορίζει τα εξής:

«Προκειμένου να εκτιμηθεί αν μια διαφήμιση είναι παραπλανητική, λαμβάνονται υπόψη όλα τα στοιχεία της, και ιδίως οι ενδείξεις της σχετικά με:

α) τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των αγαθών ή υπηρεσιών, όπως διαθεσιμότητα, φύση, εκτέλεση, σύνθεση, μέθοδος και ημερομηνία κατασκευής ή παροχής, καταλληλότητα, χρήσεις, ποσότητα, προδιαγραφές, γεωγραφική καταγωγή ή εμπορική προέλευση ή τα αναμενόμενα από τη χρήση τους αποτελέσματα, ή τα αποτελέσματα και τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά των δοκιμών ή ελέγχων των αγαθών ή των υπηρεσιών·

β) [...]»

B — Η ισπανική νομοθεσία

7. Εφαρμοστέο είναι εν προκειμένω το βασιλικό διάταγμα 349/1993⁷ (στο εξής: διάταγμα). Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του διατάγματος ορίζει τη «lejía» (χλωρίνη) ως

διάλυμα αλκαλικού υποχλωριώδους νατρίου που περιέχει ενεργό χλώριο σε πυκνότητα η οποία δεν πρέπει να είναι χαμηλότερη από 35 g/l και υψηλότερη από 100 g/l. Το άρθρο 5 ορίζει ποιες προϋποθέσεις πρέπει να πληροί η χλωρίνη για να μπορεί να φέρει την επιγραφή «για την απολύμανση πόσιμου νερού». Προς τούτο, η περιεκτικότητα σε χλώριο πρέπει να βρίσκεται μεταξύ 35 g/l και 60 g/l.

Το άρθρο 17 του διατάγματος ρυθμίζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο προϊόντων. Προβλέπει ότι οι διατάξεις περί της συνθέσεως δεν ισχύουν για τα προϊόντα τα οποία προέρχονται από ενδοκοινοτικό εμπόριο και νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός του κράτους μέλους προελεύσεως. Εφόσον δεν συνιστούν κίνδυνο για την υγεία των ανθρώπων, τα προϊόντα αυτά μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ισπανίας με την ίδια ονομασία που φέρουν στην χώρα προελεύσεως, περιλαμβανομένης μιας περιγραφής που καθιστά δυνατό στον αγοραστή του προϊόντος να προσδιορίσει τις πραγματικές του προδιαγραφές.

7 — BOE της 20ής Απριλίου 1993, σ. 1251.

Η πρώτη «συμπληρωματική διάταξη» περί προσθέτων ουσιών του διατάγματος 349/1993 περιέχει ρυθμίσεις για την περίπτωση κατά την οποία η «χλωρίνη» αποτελεί συστατικό στοιχείο ενός προϊόντος. Στην επισημάνση ενός τέτοιου προϊόντος επιτρέπεται να εμφανίζεται ο όρος «χλωρίνη» ή «με χλωρίνη» μόνον όταν η συγκέντρωση του ενεργού χλωρίου αντιστοιχεί στην προβλεπόμενη από τον νόμο και αναφέρεται ότι

το προϊόν δεν είναι κατάλληλο για την απολύμανση πόσιμου νερού. Το διάταγμα προβλέπει στο άρθρο 2 ότι η συγκέντρωση ενεργού χλωρίου πρέπει να ανέρχεται σε τουλάχιστον 35 g/l.

8. Με ανακοίνωση της 7ης Απριλίου 1998, το Instituto nacional del consumo όρισε ότι ο υπεύθυνος για την εμπορία των προϊόντων πρέπει να θέσει στη διάθεση της διοικήσεως, εφόσον επιθυμεί να υπαχθεί στην ευεργετική ρήτρα της αμοιβαίας αναγνώρισεως (άρθρο 17 του διατάγματος 349/1993):

- μια επισήμανση, στην οποία αναφέρεται σαφώς πραγματική συγκέντρωση ενεργού χλωρίου,
- επαρκείς αποδείξεις για το ότι τα οικεία προϊόντα έχουν την ίδια απολυμαντική ισχύ όπως συνήθη (επομένως ισπανικά) προϊόντα με χλωρίνη,
- βεβαίωση ότι τα προϊόντα αυτά διατίθενται στο εμπόριο εντός της χώρας προελεύσεως.

III — Περιστατικά και διαδικασία

9. Οι εταιρίες Procter & Gamble España SA και Colgate-Palmolive España SA διέθεταν στο εμπόριο στην Ισπανία προϊόντα καθαρισμού, στην επισήμανση των οποίων χρησιμοποιούνταν η ονομασία «χλωρίνη», μολονότι τα προϊόντα περιείχαν λιγότερο από 35 g/l χλωρίνη. Όταν η Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (στο εξής: διοικητική αρχή του Δήμου Μαδρίτης) έλαβε γνώση αυτού του γεγονότος, κίνησε διαδικασία επιβολής προστίμου κατ' αμφοτέρων των εταιριών λόγω παραβάσεως των διατάξεων περί επισήμανσεως που ισχύουν στην Ισπανία.

10. Βάσει καταγγελίας, η Επιτροπή έλαβε γνώση αυτού του περιστατικού. Ακολούθως, κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ και απηύθυνε, στις 4 Νοεμβρίου 1999, έγγραφο οχλήσεως στην Ισπανική Κυβέρνηση. Στο έγγραφο αυτό, η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ επ. καθόσον απαγόρευε την πρόσβαση στην ισπανική αγορά προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «limpiador con lejía» (προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη) ή με παρόμοιες ονομασίες.

11. Απαντώντας με έγγραφο της 28ης Δεκεμβρίου 1999, το Βασίλειο της Ισπανίας διαβίβασε στην Επιτροπή μια έκθεση του Ministerio de Sanidad y Consumo (στο εξής: Υπουργείο Υγείας και Καταναλωτών).

Διευκρίνισε ότι η διάθεση στο εμπόριο προϊόντων με χλωρίνη, πλην όμως μη ανταποκρινόμενων στην προβλεπόμενη από τον ισπανικό νόμο ελάχιστη περιεκτικότητα σε υποχλωριώδες νάτριο, επιτρέπεται μόνον όταν τα προϊόντα έχουν παρασκευαστεί νομίμως, οι καταναλωτές πληροφορούνται για την πραγματική τους περιεκτικότητα σε υποχλωριώδες νάτριο και όταν τα προϊόντα έχουν την ίδια απολυμαντική ισχύ όπως τα συνήθη προϊόντα με χλωρίνη.

λογηθούν από λόγους προστασίας της υγείας των καταναλωτών και ότι συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας. Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή άσκησε, στις 19 Σεπτεμβρίου 2001, προσφυγή κατά του Βασιλείου της Ισπανίας.

IV — Αιτήματα των διαδίκων

12. Στις 17 Φεβρουαρίου 2000, η Επιτροπή απέστειλε στην Ισπανική Κυβέρνηση συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως, κατά το οποίο οι αποφάσεις, με τις οποίες η διοικητική αρχή του Δήμου Μαδρίτης απαγόρευε την πρόσβαση στην αγορά για τα εν λόγω προϊόντα αποτελούν μέτρα που συνιστούν παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας. Κατά την Επιτροπή, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την απόφαση 3052/95 (προπαρατεθείσα στο σημείο 3), διότι παρέλειψε να ανακοινώσει στην Επιτροπή αυτά τα μέτρα. Η Ισπανική Κυβέρνηση το έπραξε αυτό εκ των υστέρων με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο της 1ης Αυγούστου 2000.

13. Εντούτοις, η Ισπανική Κυβέρνηση δεν απάντησε στο συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως, οπότε η Επιτροπή της απηύθυνε, στις 24 Ιουλίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη. Η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 2000. Με το έγγραφο αυτό, ενέμεινε στην άποψή της και τόνισε ότι οι επικρινόμενες ρυθμίσεις μπορούν να δικαιο-

14. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, απαγορεύοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά προϊόντων, όταν αυτά περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου, τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «limpiador con lejía» (προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη) ή με παρόμοιες ονομασίες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ και
- 2) να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

15. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) να αναγνωρίσει ότι είναι εμπιστευτικές οι περιεχόμενες στο υπόμνημα αντι-κρούσεως και στα παραρτήματά του πληροφορίες για τις εταιρίες Procter & Gamble España SA και Colgate--Palmolive España SA, καθώς και για τα προϊόντα τους που αποτέλεσαν το αντικείμενο των διαδικασιών επιβολής προστίμου,
- 2) να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη ή, επικουρικώς, να την περιορίσει στο μέρος που αφορά τις διαδικασίες επιβολής προστίμου που κίνησε η διοικητική αρχή του Δήμου Μαδρίτης και να την απορρίψει,
- 3) επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή και
- 4) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

16. Το πρώτο αίτημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως δεν χρειάζεται να εξεταστεί, διότι το περιστατικό στο οποίο αναφέρεται είναι άνευ σημασίας για την παρούσα διαφορά.

V — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

A — Ισχυρισμοί των διαδίκων

1) Το Βασίλειο της Ισπανίας

17. Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη διότι το αντικείμενο της προ της ασκήσεώς της διαδικασίας δεν συμπίπτει με αυτό της κύριας διαδικασίας. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους πρέπει να έχει το ίδιο αντικείμενο με αυτό της αιτιολογημένης γνώμης. Το αντικείμενο της προσφυγής δεν μπορεί να διευρυνθεί με την προσφυγή, η δε Επιτροπή μπορεί το πολύ να το περιορίσει ή να το αναδιατυπώσει. Η Επιτροπή διέυρνε εντούτοις με την παρούσα περίπτωση το αντικείμενο της διαφοράς.

18. Στο έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ επ., διότι απαγόρευσε την πρόσβαση στην ισπανική αγορά προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη». Στο συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως, αντιθέτως, η προσοχή της Επιτροπής επικεντρώνεται στις διαδικασίες επιβολής προστίμου που κίνησε η διοικητική αρχή του Δήμου Μαδρίτης. Κατά το

εν λόγω έγγραφο της Επιτροπής, οι αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών, συνιστούν μέτρα τα οποία είναι αντίθετα προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της Κοινότητας.

19. Με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι, λόγω της εκδόσεως διοικητικών αποφάσεων όπως π.χ. των προμνησθεισών, παρέβη το άρθρο 28 ΕΚ. Αντιθέτως, οι αιτιάσεις που περιέχονται στην προσφυγή δεν περιορίζονται στις διοικητικές αποφάσεις, αλλά είναι ασαφείς και πολύ γενικώς διατυπωμένες. Η Επιτροπή ζητεί με την προσφυγή της να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 28 ΕΚ επ., διότι δεν επιτρέπει την πρόσβαση προϊόντων στην ισπανική αγορά, όταν αυτά περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου, τα οποία νομίμως παρασκευάζονται εντός άλλων κρατών μελών και διατίθενται στο εμπόριο με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη». Η μνεία αυτής της ελάχιστης ποσότητας συστατικού εμφανίζεται για πρώτη φορά στο δικόγραφο της προσφυγής. Επομένως, η μνεία αυτή συνεπάγεται ανεπίτρεπτη διεύρυνση του αντικειμένου της προσφυγής και ως εκ τούτου η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

2) Η Επιτροπή

20. Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι ο τρόπος με τον οποίο προσεγγίζει το ζήτημα η Ισπανική Κυβέρνηση στηρίζεται σε εσφαλμένη αντίληψη της αιτιολογημένης γνώμης. Αντικείμενο της αιτιολογημένης γνώμης είναι κατ'αρχήν το πρόβλημα της αρνήσεως δυνατό-

τητας προσβάσεως στην αγορά προϊόντων που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόν καθαρισμού με χλωρίνη», όταν αυτά περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου. Η μνεία των διοικητικών κυρώσεων και της ανακοινώσεως του ισπανικού εθνικού ινστιτούτου καταναλωτών της 7ης Απριλίου 1998 έχει χαρακτήρα παραδείγματος, όπως σαφώς προκύπτει από το κείμενό της. Η μνεία ακριβώς της ανακοινώσεως έχει μεγάλη σημασία, διότι τόσο στην αιτιολογημένη γνώμη όσο και στο δικόγραφο της προσφυγής αναφέρεται ότι το έγγραφο αυτό ερμηνεύει την περιεχόμενη στο άρθρο 17 του διατάγματος 349/1993 ρήτρα της αμοιβαίας αναγνωρίσεως. Η ανακοίνωση ισχύει για το σύνολο του ισπανικού εδάφους και η σημασία της καταφαίνεται επίσης από το ότι το διοικητικό δικαστήριο της Μαδρίτης τη μνημονεύει ρητώς στην αιτιολογία της αποφάσεώς του της 11ης Δεκεμβρίου 2000.

21. Από όλα αυτά τα στοιχεία προκύπτει ότι η αιτιολογημένη γνώμη έχει όλως γενικώς ως αντικείμενο το πρόβλημα της αρνήσεως δυνατότητας προσβάσεως στην αγορά και ότι η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία δεν περιορίστηκε στις κυρώσεις στο πλαίσιο της διαδικασίας επιβολής προστίμου. Τελικώς, η Επιτροπή επανέλαβε απλώς στο δικόγραφο της προσφυγής τα συμπεράσματα της αιτιολογημένης γνώμης της, χωρίς να μεταβάλει το αντικείμενο της διαφοράς. Αναδιατύπωση του αντικειμένου της διαφοράς επιτρέπεται κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, πράγμα που διαπιστώνει επίσης και η Ισπανική Κυβέρνηση στο υπόμνημά της. Επομένως, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου.

B — *Εκτίμηση*

22. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή⁸. Επομένως, το αντικείμενο της προσφυγής οριοθετείται από την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και το δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορεί να διευρυνθεί. Η οριοθέτηση του αντικειμένου της διαφοράς πραγματοποιείται με το έγγραφο οχλήσεως και με την αιτιολογημένη γνώμη. Σε περίπτωση διευρύνσεως του αντικειμένου της διαφοράς με το δικόγραφο της προσφυγής θα θίγονταν τα δικαιώματα άμυνας του κράτους μέλους, οπότε η προσφυγή δεν μπορεί να στηρίζεται σε αιτιάσεις διαφορετικές από αυτές που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας⁹.

23. Όπως εξέθεσε το Δικαστήριο στη σκέψη 56 της αποφάσεώς του στην υπόθεση C-191/95¹⁰, «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, αλλ' αντιθέτως απλώς περιορίστηκε».

24. Εν προκειμένω, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι διέυρυνε με την προσφυγή το αντικείμενο της διαφοράς έναντι του αντικειμένου της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Στο έγγραφό της οχλήσεως εκφράζεται σαφώς ότι το αντικείμενο της διαδικασίας είναι όλως γενικώς η άρνηση δυνατότητας προσβάσεως στην αγορά αλλοδαπών προϊόντων, η οποία άρνηση προκύπτει από τον τρόπο με τον οποίο οι ισπανικές αρχές ερμηνεύουν το διάταγμα 349/1993. Η Επιτροπή καταλήγει με το έγγραφο οχλήσεως στο συμπέρασμα ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τα άρθρα 28 ΕΚ επ., καθόσον δεν επιτρέπει την πρόσβαση στην ισπανική αγορά προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη». Οι αποφάσεις της διοικητικής αρχής του Δήμου Μαδρίτης δεν μνημονεύονται σ' αυτό το έγγραφο η δε Επιτροπή αναφέρθηκε σ' αυτές μόλις με το συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως.

25. Όπως εκτίθεται στο σημείο 22 αυτών των προτάσεων, η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία σκοπό έχει να παράσχει στο κράτος μέλος την ευκαιρία να λάβει θέση επί των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Το Δικαστήριο έκρινε, π.χ., με την απόφαση 51/83¹¹, ότι «δεδομένου ότι η δυνατότητα του ενδιαφερομένου κράτους μέλους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του

8 — Βλ., συναφώς, τις αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2001, C-152/98, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Σύλλογη 2001, σ. I-3463, σκέψη 23), και της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογη 2002, σ. I-305, σκέψη 10).

9 — Βλ. τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1984, 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογη 1984, σ. 2793, σκέψη 4) της 11ης Ιουνίου 1998, C-206/96, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Σύλλογη 1998, σ. I-3401, σκέψη 13) της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-392/96, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Σύλλογη 1999, σ. I-5901, σκέψη 51), και της 22ας Απριλίου 1999, C-340/96, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Σύλλογη 1999, σ. I-2023, σκέψη 36).

10 — Απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Σύλλογη 1998, σ. I-5449).

11 — Απόφαση παρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 5.

συνιστά —έστω και αν αυτό κρίνει ότι δεν πρέπει να κάνει χρήση— ουσιώδη εγγύηση που θέλησε να παράσχει η Συνθήκη, η τήρηση της εγγυήσεως αυτής αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας της διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως κράτους μέλους». Το Βασίλειο της Ισπανίας είχε την ευκαιρία να διατυπώσει τις απόψεις του επί της γενικής αιτιάσεως της αρνήσεως δυνατότητας προσβάσεως στην αγορά. Το έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής είναι ευρέως διατυπωμένο και, επομένως, οι ισπανικές αρχές μπορούσαν να καθορίσουν τη στάση τους έναντι των διατυπωθεισών αιτιάσεων και να ασκήσουν αντιστοίχως τα δικαιώματά τους άμυνας.

26. Είναι αληθές ότι η Επιτροπή αναφέρει ως αντικείμενο της αιτιολογημένης γνώμης τις εν λόγω διοικητικές αποφάσεις, πλην όμως στη συνέχεια του κεμένου καταφαίνεται ότι η αιτίαση διατυπώνεται ευρύτερα. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή επαναλαμβάνει στην καθοριστική παράγραφο του μέρους που περιέχει το αίτημά της ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ, καθόσον έλαβε μέτρα, όπως τις εν λόγω διοικητικές αποφάσεις ή την ανακοίνωση του ισπανικού εθνικού ινστιτούτου καταναλωτών, με τα οποία αρνήθηκε τη δυνατότητα προσβάσεως αλλοδαπών προϊόντων στην ισπανική αγορά. Το ότι τούτο ήταν γνωστό στις ισπανικές αρχές συνάγεται από το έγγραφο απαντήσεως στην αιτιολογημένη γνώμη. Το έγγραφο αυτό αναφέρεται επί λέξει «στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής όσον αφορά τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, που προκαλούνται από την ισπανική νομοθεσία για τη χλωρίνη».

27. Κατά πάγια νομολογία¹², το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να εκθέτει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το κράτος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη. Οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν πλήρως στην παρούσα περίπτωση.

28. Απ' όλα αυτά τα στοιχεία προκύπτει ότι δεν συνιστά διέυρυνση του αντικειμένου της διαφοράς το ότι η Επιτροπή προσάπτει με το δικόγραφο της προσφυγής στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ, καθόσον αρνείται τη δυνατότητα προσβάσεως στην ισπανική αγορά προϊόντων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόν καθαρισμού με χλωρίνη». Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η προσφυγή στηρίζονται σε πανομοιότυπες αιτιάσεις. Η Επιτροπή διατύπωσε μεν τους ισχυρισμούς της στα επιμέρους έγγραφα με διαφορετική μορφή, πλην όμως καθίσταται φανερό, κάθε φορά, ότι το αντικείμενο της διαφοράς δεν περιορίστηκε στις διοικητικές αποφάσεις. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία παρέσχε στις ισπανικές αρχές όλα τα αναγκαία στοιχεία που τους δίνουν τη δυνατότητα να αμυνθούν στο πλαίσιο της επακόλουθης διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους μέλους. Επομένως, η προσφυγή πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτή και δεν μπορεί επίσης να περιορίζεται στις αποφάσεις της διοικητικής αρχής του Δήμου Μαδρίτης. Κατά συνέπεια, το αίτημα του Βασιλείου της Ισπανίας πρέπει κατά τούτο να απορριφθεί.

12 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1985, 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 1077, σκέψη 21) της 11ης Ιουλίου 1991, C-247/89, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 1991, σ. I-3659, σκέψη 22), και της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1998, σ. I-3851, σκέψη 30).

VI — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

A — Επιχειρήματα των διαδίκων

1) Η Επιτροπή

29. Η Επιτροπή προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας ότι οι διατάξεις του διατάγματος 349/1993, όπως ερμηνεύονται από τις ισπανικές αρχές, συνιστούν περιορισμούς. Το επιχείρημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως ότι τα μέτρα αυτά δικαιολογούνται από λόγους προστασίας του καταναλωτή πρέπει να απορριφθεί. Είναι απλώς αδύνατο και επομένως δυσανάλογο να απαιτείται ότι ένα προϊόν, που αποτελείται από διάφορα συστατικά στοιχεία, πρέπει να έχει τις ίδιες ιδιότητες όπως ένα από τα συστατικά στοιχεία, δηλαδή η καθαρή χλωρίνη. Στην πραγματικότητα, η ερμηνεία του διατάγματος 349/1993 εκ μέρους των ισπανικών αρχών στερεί περιεχομένου την τιθέμενη με το άρθρο 17 του διατάγματος αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης. Αυτή η ρήτρα αμοιβαιότητας έχει πράγματι ως σκοπό τη διευκόλυνση ακριβώς της διαθέσεως στο εμπόριο εντός της Ισπανίας της χλωρίνης, πολλώ δε μάλλον προϊόντων με χλωρίνη.

30. Η Επιτροπή αναφέρεται επιπλέον στην πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου για την επισήμανση. Η επίθεση μιας επισήμανσεως που περιέχει περιγραφή της φύσεως και των συστατικών στοιχείων του πωλούμενου προϊόντος θίγει κατά πολύ λιγότερο το

εμπόριο απ' ό,τι μια απαγόρευση. Για τα απορρυπαντικά και τα προϊόντα καθαρισμού υφίστανται διάφορες κοινοτικές ρυθμίσεις που αφορούν την επισήμανσή τους. Στις ρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνεται, π.χ., η οδηγία 88/379 ή η σύσταση της Επιτροπής της 13ης Σεπτεμβρίου 1989. Η εφαρμογή αυτών των διατάξεων παρέχει στον καταναλωτή τη δυνατότητα να πληροφορείται για τη σύνθεση του προϊόντος. Κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί επίσης να αποκλείεται ο κίνδυνος συγχύσεως μεταξύ της «χλωρίνης» και ενός «προϊόντος με χλωρίνη».

31. Στο υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή τονίζει ότι η υγεία των ανθρώπων δεν βρίσκεται σε κίνδυνο όταν διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ισπανίας προϊόντα καθαρισμού με μικρότερη αναλογία χλωρίνης. Εξακολουθούν να υφίστανται κατά κυριολεξία προϊόντα μόνο με χλωρίνη στην αγορά στα οποία μπορούν να στραφούν οι καταναλωτές οι οποίοι επιθυμούν την ιδιαίτερη απολυμαντική τους ισχύ. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι καταναλωτές δεν μπορούν πλέον να αποκτούν κατά κυριολεξία προϊόντα μόνο με χλωρίνη.

32. Όσον αφορά το περιεχόμενο σε ενεργό χλώριο, η Επιτροπή αναφέρεται σε διάφορα έγγραφα. Από τα έγγραφα αυτά προκύπτει ότι η απολυμαντική δράση του προϊόντος καθαρισμού αρχίζει ήδη με περιεχόμενο πολύ μικρότερο των 35 g/l. Επομένως, κατά την άποψη της Επιτροπής, η απαγόρευση της εμπορίας συνιστά δυσανάλογο μέτρο.

2. Το Βασίλειο της Ισπανίας

καταναλωτής πρέπει να διαθέτει ένα προϊόν το οποίο καθιστά δυνατή την πλήρη απολύμανση.

33. Πριν λάβει θέση το Βασίλειο της Ισπανίας επί των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή, αναλύει τις ιδιότητες της χλωρίνης παραγόντων και τη χρησιμοποίησή της από τους Ισπανούς καταναλωτές. Το κύριο συστατικό της χλωρίνης είναι το υποχλωριώδες νάτριο. Τα προϊόντα με χλωρίνη χρησιμοποιούνται στην Ισπανία κυρίως για καθαρισμό και απολύμανση στο σπίτι, διότι συνιστούν το αποτελεσματικότερο μέσο απολυμάνσεως.

34. Δεν υπάρχει κανένας κοινοτικός κανόνας για την εναρμόνιση λευκαντικών παραγόντων, οπότε εναπόκειται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν στο έδαφός τους όλες τις διατάξεις που αφορούν την παρασκευή και εμπορία ενός προϊόντος. Τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, τα οποία απορρέουν από τις διαφορές των εθνικών ρυθμίσεων για την εμπορία αυτών των προϊόντων, πρέπει να γίνονται αποδεκτά εφόσον αυτά είναι αναγκαία από επιτακτικές απαιτήσεις, όπως π.χ. την προστασία της υγείας των ανθρώπων.

35. Το Βασίλειο της Ισπανίας αναγνωρίζει ότι η επίμαχη απαγόρευση συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών. Αυτό μπορεί εντούτοις να δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας, δεδομένου ότι ο

36. Υφίσταται κίνδυνος για την υγεία και την προστασία του καταναλωτή όταν τα εισαγόμενα προϊόντα δεν έχουν την ίδια περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο, στο οποίο είναι συνηθισμένοι οι Ισπανοί καταναλωτές και το οποίο αναμένουν ότι θα υφίσταται. Η διάθεση προϊόντων, τα οποία έχουν ασθενή μόνον απολυμαντική ισχύ, με τον χαρακτηρισμό «χλωρίνη», αποτελεί επιπλέον παραπλανητική διαφήμιση κατά την έννοια της οδηγίας 84/459.

37. Αν το Δικαστήριο θεωρήσει ότι αυτό δεν είναι ορθό, τότε τα μέτρα δικαιολογούνται από λόγους της προστασίας του καταναλωτή. Ο Ισπανός καταναλωτής γνωρίζει τη χλωρίνη λόγω των λευκαντικών και απολυμαντικών αποτελεσμάτων της και επιλέγει το προϊόν εμπιστευόμενος την πληροφορία που υπάρχει στην επισήμανση. Στις περιπτώσεις των εν λόγω εισαγομένων προϊόντων, η επισήμανση δεν περιγράφει την αληθή φύση του προϊόντος. Η επίθεση αντίστοιχης επισήμανσεως δεν επιλύει το πρόβλημα, διότι και ο μέσος ενημερωμένος και προσεκτικός καταναλωτής δεν είναι σε θέση να κατανοήσει τις πληροφορίες που περιέχει η επισήμανση ενός προϊόντος καθαρισμού. Εν προκειμένω, η χλωρίνη δεν είναι συγκρίσιμη με ένα τρόφιμο. Όταν ο Ισπανός καταναλωτής αγοράζει ένα προϊόν, στην επισήμανση του οποίου αναγράφεται η ένδειξη «χλωρίνη», συνδέει το στοιχείο αυτό με τις κατά το δυνατόν καλύτερες ιδιότητες απολυμάνσεως.

38. Στο υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση τονίζει ότι υφίσταται κάλλιστα η δυνατότητα για προϊόντα, τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών, να αποκτήσουν πρόσβαση στην ισπανική αγορά. Προς τον σκοπό αυτό, αυτός ο οποίος επιθυμεί να διαθέσει το προϊόν στο εμπόριο πρέπει να αποδείξει ότι το προϊόν έχει τις ίδιες απολυμαντικές ιδιότητες όπως τα συνήθη προϊόντα με χλωρίνη. Αυτό δεν είναι αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας και δεν συνιστά παραβίαση της Συνθήκης ΕΚ.

έχουν αδιακρίτως εφαρμογή και επί των εγχωρίων και επί των εισαγομένων προϊόντων¹⁴.

40. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η ισπανική απαγόρευση για τη θέση σε κυκλοφορία προϊόντων που περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου, τα οποία εντούτοις νομίμως παρασκευάζονται και τίθενται σε κυκλοφορία εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη», συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

B — Εκτίμηση

39. Κατά το άρθρο 28 ΕΚ, ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών. Κατά πάγια νομολογία, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό αποτελεί κάθε μέτρο ικανό να παρεμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο¹³. Ελλείψει εναρμονίσεως των νομοθεσιών, το άρθρο 28 ΕΚ απαγορεύει κατ' αρχήν τα εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο που προκύπτουν από την εφαρμογή επί εμπορευμάτων προελεύσεως άλλων κρατών μελών, όπου νομίμως παρασκευάζονται και τίθενται στο εμπόριο, κανόνων σχετικών με τους όρους τους οποίους πρέπει να πληρούν τα εμπορεύματα, όπως οι όροι που αφορούν την παρουσίασή τους, την επισήμανσή τους και τη συσκευασία τους, ακόμα και αν οι κανόνες αυτοί

1. Έπαρξη εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων

41. Οι διάδικοι συμφωνούν ότι η ισπανική απαγόρευση συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό των εισαγωγών. Η άποψη αυτή πρέπει να γίνει δεκτή.

42. Το διάταγμα 349/1999 απαγορεύει την εμπορία με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη» προϊόντων που νομίμως παρασκευάζονται εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία αυτή, όταν τα εν λόγω προϊόντα περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου. Όπως εξέθεσα στις προ-

13 — Βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411, σκέψη 5), και της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91, Keck και Mithouard (Συλλογή 1993, σ. I-6097, σκέψη 11).

14 — Βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 2000, C-217/99, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-10251, σκέψη 16).

τάσεις μου επί της υποθέσεως C-14/00¹⁵, παραγωγοί που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη υποχρεούνται συνεπεία μιας τέτοιας απαγορεύσεως να μεταβάλουν τη σύνθεση των προϊόντων τους εάν επιθυμούν να τα θέσουν σε κυκλοφορία στην Ισπανία με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη». Εν προκειμένω, η ρύθμιση περιορίζει την πρόσβαση στην ισπανική αγορά των νομίμως παρασκευαζομένων εντός άλλων κρατών μελών προϊόντων και, επομένως, εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας¹⁶.

παρατεθείσα νομολογία μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό¹⁷.

44. Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει το επιχείρημα ότι τα εν λόγω προϊόντα μπορούν να τίθενται σε κυκλοφορία με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη», όταν πληρούνται οι τρεις προϋποθέσεις που διατυπώνονται στην ανακοίνωση του Instituto nacional del consumo. Επομένως, δεν απαγορεύεται κατ' αρχήν η πρόσβαση στην ισπανική αγορά. Η εκ μέρους του εν λόγω ινστιτούτου ερμηνεία της ρήτηρας της αμοιβαίας αναγνώρισεως δεν αντιβαίνει προς το κείμενο του άρθρου 17 του διατάγματος 349/1993 και επομένως ούτε στους κοινοτικούς κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

43. Στην παρούσα περίπτωση, η ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη» δεν προβλέπεται βεβαίως αποκλειστικώς για ισπανικά προϊόντα. Αντιθέτως, μπορεί να χρησιμοποιείται για όλα τα προϊόντα τα οποία περιέχουν τουλάχιστον 35 g/l ενεργού χλωρίου. Κατά τα εκτιθέμενα από την Επιτροπή, κυκλοφορούν και σε άλλα κράτη μέλη παρόμοια προϊόντα, πάντως σε μικρότερο ποσοστό χλωρίου. Μόνο στο Βέλγιο η συγκέντρωση είναι το ίδιο υψηλή όπως στην Ισπανία. Οι ισπανικές αρχές εκθέτουν ότι τα προϊόντα που αποτέλεσαν το αντικείμενο των διαδικασιών επιβολής προστίμου περιείχαν σαφώς λιγότερο ενεργό χλώριο, ήτοι 9 g/l και 10,4 g/l. Επομένως, οι ισπανικές ρυθμίσεις ευνοούν ένα τυπικά ημεδαπό προϊόν και θέτουν σε μειονεκτική θέση κατά το ίδιο μέτρο προϊόντα που νομίμως παράγονται εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη». Μια τέτοια συμπεριφορά συνιστά κατά την

45. Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Η τήρηση των προϋποθέσεων που έχουν τεθεί ή η ύπαρξη των αναγκαίων αποδείξεων συνιστά πρόσθετο όρο για τα αλλοδαπά προϊόντα, ο οποίος εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων με χλωρίνη. Ερμηνεύοντας οι ισπανικές αρχές κατ' αυτόν τον τρόπο τη ρήτρα περί αμοιβαίας αναγνώρισεως, της αφαιρούν πλήρως το νόημά της.

15 — Προτάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-14/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας (απόφαση της 16 Ιανουαρίου 2003, Συλλογή 2003, σ. I-513, σ. I-515, σημεία 33 και 36).

16 — Βλ., συνάφως, αποφάσεις της 9ης Δεκεμβρίου 1981, 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 3019, σκέψη 26), και της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 286/86, Εισαγγελική αρχή κατά Desrebalis (Συλλογή 1988, σ. 4907, σκέψη 12).

17 — Βλ. απόφαση στην υπόθεση 193/80 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 20).

46. Η Ισπανική Κυβέρνηση εκθέτει επιπλέον ότι τα προϊόντα μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ισπανίας με την ονομασία «contiene blanqueantes a base de cloro» (περιέχει λευκαντικούς παράγοντες με βάση το χλώριο). Ως προς τη δυνατότητα αυτή, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η χρησιμοποίηση αυτής της ονομασίας συνεπάγεται τη δυνατότητα δημιουργίας αρνητικής αντιλήψεως στον καταναλωτή. Όταν ο καταναλωτής δει ένα προϊόν με αυτή την επιγραφή, μπορεί εύκολα να πιστέψει ότι δεν αποκτά ένα σύνηθες μέσο απολυμάνσεως, εφόσον σ' αυτό υπάρχει κανονικά η επιγραφή «χλωρίνη». Επομένως, υφίσταται η δυνατότητα ο καταναλωτής να μη θεωρεί ως απολύτως κατάλληλο αυτό το προϊόν ή να του αποδίδει μικρότερη αξία απ' ό,τι τα προϊόντα χλωρίνης. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα να χαρακτηρίζεται διαφορετικά το προϊόν δεν συνεπάγεται ότι από την επίμαχη απαγόρευση δεν απορρέει κανένας περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

47. Επομένως, ως προσωρινό συμπέρασμα μπορεί να συναχθεί ότι από τις βαλλόμενες ισπανικές ρυθμίσεις δημιουργείται εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

2. Δικαιολόγηση του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

48. Η Ισπανική Κυβέρνηση εκθέτει πρωτίστως προς δικαιολόγηση των εν λόγω ρυθ-

μίσεων λόγους αναγόμενους στην προστασία της υγείας ή, στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν δεχθεί αυτή την άποψη, απαιτήσεις που ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών.

3. Δικαιολόγηση από λόγους που ανάγονται στην προστασία της υγείας

49. Η προστασία της υγείας αναγνωρίζεται τόσο κατά το άρθρο 30 ΕΚ όσο και ως επιτακτική απαίτηση προς δικαιολόγηση ενδεχομένως ενός μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος. Για να μπορεί να δικαιολογείται ένα μέτρο από λόγους που ανάγονται στην προστασία της υγείας πρέπει το μέτρο αυτό να ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας, επομένως να είναι πρόσφορο, αναγκαίο και κατάλληλο.

50. Η ισπανική ρύθμιση είναι αναμφισβήτητη πρόσφορη για την προστασία της υγείας του ισπανικού πληθυσμού. Οι Ισπανοί καταναλωτές μπορούν μέσω της απαγορεύσεως να αποκτούν αποκλειστικώς προϊόντα με σχετικώς υψηλή περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο, τα οποία έχουν πολύ ισχυρά απολυμαντικά αποτελέσματα. Επομένως, υπάρχει αυξημένη πιθανότητα να σκοτώνονται με τη χρησιμοποίηση αυτών των προϊόντων πάρα πολλά μικρόβια.

51. Εντούτοις, προκειμένου η βαλλόμενη ρύθμιση να συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για

την επίτευξη του σκοπού μέτρο. Από τα εκτεθέντα από την Επιτροπή προκύπτει ότι σε άλλα κράτη μέλη δεν υφίστανται παρόμοιες απαγορεύσεις. Στα κράτη αυτά διατίθενται στο εμπόριο προϊόντα με σαφώς χαμηλότερη περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο. Υπέρ της αναγκαιότητας θα μπορούσε να συνηγορήσει το προβαλλόμενο από την Ισπανική Κυβέρνηση επιχείρημα ότι στην Ισπανία επικρατούν ως επί το πλείστον υψηλές σχετικώς ατμοσφαιρικές θερμοκρασίες. Επομένως, η πιθανότητα πολλαπλασιασμού των μικροοργανισμών είναι υψηλή και, προκειμένου να μπορούν να αντιμετωπιστούν οι συναφείς κίνδυνοι, η απολύμανση συνιστά απαραίτητο μέτρο για τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας.

52. Πρέπει να τονιστεί εν προκειμένω ότι τα περιγραφέντα προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη χρησιμοποιούνται για την καθαριότητα στο σπίτι και όχι για την απολύμανση ιατρικών εργαλείων, νοσοκομείων ή άλλων δημοσίων χώρων. Δεν εξυπηρετούν επίσης την απολύμανση πόσιμου νερού ή σπασμολαχανικών. Οι διάδικοι συμφωνούν ως προς αυτό. Το γεγονός αυτό έχει κάποια σημασία, διότι οι απολυμαντικές ιδιότητες που θα πρέπει να έχει ένα προϊόν προσδιορίζονται βάσει της χρησιμοποιήσεώς του. Ως εκ τούτου, στην παρούσα περίπτωση δεν μπορούν να τίθενται τόσο υψηλές απαιτήσεις ως προς την απολυμαντική ισχύ των προϊόντων, όπως όταν αυτά χρησιμοποιούνται, π.χ., για την απολύμανση του πόσιμου νερού.

53. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν θα εξαφανιστεί στην Ισπανία η κατανάλωση εγχωρίων προϊόντων χλωρίνης λόγω της εμπορίας

προϊόντων από άλλα κράτη μέλη. Ο καταναλωτής εξακολουθεί να είναι όπως και πριν ελεύθερος να επιλέξει ένα ισπανικό προϊόν αν επιθυμεί ιδιαιτέρως έντονα απολυμαντικά αποτελέσματα. Το επιχείρημα αυτό πρέπει να γίνει δεκτό. Το Δικαστήριο, κατά πάγια νομολογία¹⁸, λαμβάνει ως βάση τον προσεκτικό και ενημερωμένο καταναλωτή από τον οποίο μπορεί με απόλυτη βεβαιότητα να αναμένεται ότι θα προβεί με επίγνωση στην επιλογή της αγοράς του.

54. Αμφότεροι οι διάδικοι προσκομίζουν διάφορες μελέτες που ασχολούνται με τη δράση του ενεργού χλωρίου και εκθέτουν από ποια περιεκτικότητα και μετά εμφανίζονται απολυμαντικά αποτελέσματα. Συναφώς, προκύπτει ότι η αναγκαία συγκέντρωση επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες, όπως π.χ. από το είδος των μικροοργανισμών που πρέπει να σκοτωθούν. Από τις μελέτες καταφαίνεται ότι με περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο σαφώς κάτω των 35 g/l εμφανίζεται αποτελεσματική απολύμανση. Μπορεί να μνημονευθεί εν προκειμένω και μια απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου της Μαδρίτης της 11ης Δεκεμβρίου 2000¹⁹, με την οποία διαπιστώνεται ότι με μια αναλογία 10 g/l ενεργού χλωρίου σε ένα προϊόν καθαρισμού με χλωρίνη επιτυγχάνονται τα ίδια απολυμαντικά αποτελέσματα όπως με καθαρή χλωρίνη. Οι ίδιες οι τεχνικοϋγειονομικοί χαρακτήρα ισπανικές διατάξεις προέβλεπαν μέχρι και την επελευθέρωση με το διάταγμα 349/1993 τροποποίηση ότι από μια περιεκτικότητα σε ενεργό χλώριο 20 g/l και άνω επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της ονομασίας «χλωρίνη». Η απαιτούμενη

18 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2000, C-220/98, Estée Lauder (Συλλογή 2000, σ. I-117, σκέψη 30).

19 — Υπόμνημα αναγκούσεως, παράρτημα 6.

από τη νυν ισχύουσα ισπανική ρύθμιση συγκέντρωση είναι επομένως ουσιωδώς ανώτερη του αναγκαίου.

λογήσεως από λόγους που ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών, δεδομένου ότι η προβληματική εμφανίζεται με παρόμοιο τρόπο ως προς το σημείο αυτό. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η πλήρης απαγόρευση της εμπορίας για λόγους που ανάγονται στην προστασία της υγείας δεν μπορεί να δικαιολογηθεί.

55. Εθνικά μέτρα, τα οποία έχουν ή μπορούν να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα στην εισαγωγή προϊόντων, συμβιβάζονται με τη Συνθήκη μόνον όταν είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων. Επομένως, εθνική ρύθμιση ή πρακτική αντιβαίνει προς το άρθρο 30 ΕΚ όταν η υγεία ή η ζωή των ανθρώπων μπορεί να προστατευθεί το ίδιο αποτελεσματικά με μέτρα τα οποία περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο²⁰.

4. Δικαιολόγηση από λόγους που ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών

56. Δεδομένου ότι τα προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα προϊόντα αυτά συνιστούν κίνδυνο για την υγεία του ισπανικού πληθυσμού. Οι ιδιαίτερες συνθήκες, που επικρατούν στην Ισπανία και λόγω των οποίων μπορεί να είναι αναγκαία η χρησιμοποίηση ιδιαίτερα δραστικών απολυμαντικών προϊόντων, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη μέσω μέτρων τα οποία περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο απ' ό,τι μια πλήρης απαγόρευση της εμπορίας. Θα μπορούσε, π.χ., να αναφερθεί μια αντίστοιχη επισημάνση των προϊόντων. Η δυνατότητα αυτή πρέπει να εξεταστεί λεπτομερέστερα κατωτέρω, στο πλαίσιο της δικαιο-

57. Όπως εξέθεσα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως C-14/00, στους τομείς στους οποίους δεν υφίσταται κοινοτική ρύθμιση πρέπει, κατά πάγια νομολογία²¹, να γίνονται αποδεκτά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο που ανακύπτουν από διαφορές των εθνικών διατάξεων στον βαθμό που οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται αδιακρίτως επί των εγχωρίων και επί των εισαγομένων προϊόντων και είναι αναγκαίες για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών, ιδίως της προστασίας των καταναλωτών. Οι διατάξεις όμως αυτές είναι νόμιμες μόνον αν είναι ανάλογες προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο²².

20 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 7ης Μαρτίου 1989, 215/87, Schumacher (Συλλογή 1989, σ. 617, σκέψη 18), και της 10ης Νοεμβρίου 1994, C-320/93, Ortschkeit (Συλλογή 1994, σ. I-5343, σκέψεις 16 και 17).

21 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 1996, C-313/94, Graffione (Συλλογή 1996, σ. I-6039, σκέψη 17).

22 — Βλ. τις προτάσεις στην υπόθεση C-14/00 (παράτεθείσες στην υποσημείωση 15, σημείο 39).

58. Οι ισπανικές ρυθμίσεις εφαρμόζονται αδιακρίτως σε ημεδαπά και αλλοδαπά προϊόντα. Επομένως, η πρώτη προϋπόθεση πληρούται.

59. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι η βαλλόμενη απαγόρευση δικαιολογείται από λόγους που ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών. Η Ισπανία είναι το κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη μεγαλύτερη ανά κεφαλή κατανάλωση χλωρίνης. Ο Ισπανός καταναλωτής γνωρίζει παραδοσιακά μόνον προϊόντα χλωρίνης με υψηλή αναλογία ενεργού χλωρίου, την οποία και αναμένει από τα εισαγόμενα προϊόντα. Όταν αυτά διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ισπανίας, υφίσταται ο κίνδυνος να συγχέει ο καταναλωτής τα προϊόντα και επομένως να μην εμφανίζονται τα αναμενόμενα και επιθυμητά από αυτόν απολυμαντικά αποτελέσματα. Αυτό μπορεί να έχει επιπτώσεις για τους καταναλωτές.

60. Το Δικαστήριο αναγνωρίζει την προστασία των καταναλωτών ως επιτακτική ανάγκη²³, η οποία μπορεί κατ' αρχήν να δικαιολογεί μέτρα που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Κατά συνέπεια, η δεύτερη προϋπόθεση επίσης πληρούται.

61. Πρέπει επομένως να εξεταστεί αν το μέτρο τελεί σε αναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι είναι αδύνατο να απαιτείται ένα προϊόν, το οποίο αποτελείται από διάφορα συστατικά στοιχεία, να έχει τις ίδιες ιδιότητες όπως ένα από αυτά τα στοιχεία. Επιπλέον, η προστασία του καταναλωτή μπορεί να επιτευχθεί με άλλα μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Κατά πάγια νομολογία, ελλείψει κοινοτικής εναρμονίσεως, τα εθνικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση των ορθών ονομασιών των προϊόντων, προς αποφυγή κάθε συγχύσεως των καταναλωτών και προς διασφάλιση της ευθύτητας των εμπορικών συναλλαγών, είναι συμβατά με τα άρθρα 28 ΕΚ επ. της Συνθήκης²⁴.

62. Η απαγόρευση της εμπορίας «προϊόντων καθαρισμού με χλωρίνη» υπό την ονομασία αυτή είναι πρόσφορη να προστατεύσει τους Ισπανούς καταναλωτές από τον κίνδυνο συγχύσεως. Με την απαγόρευση εξασφαλίζεται ότι προσφέρονται προς πώληση προϊόντα χλωρίνης που περιέχουν τουλάχιστον 35 g/l ενεργού χλωρίου και, επομένως, ανταποκρίνονται στις συνήθειες και προσδοκίες του Ισπανού καταναλωτή.

63. Επομένως, πρέπει να διευκρινιστεί το ζήτημα αν η απαγόρευση είναι επίσης αναγκαία για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Η Επιτροπή έχει τη γνώμη ότι η απαγόρευση δεν είναι αναγκαία και προτείνει, π.χ., την

24 — Αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 1995, C-51/9, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-3599, σκέψη 31)· της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 216/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 739, σκέψη 11), και της 11ης Μαΐου 1989, 76/86, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 1021, σκέψη 17).

23 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 6ης Ιουλίου 1995, C-470/93, Mars (Συλλογή 1995, σ. I-1923, σκέψη 15).

επίθεση κατάλληλης ετικέτας που να περιέχει πληροφορίες για την ιδιότητα και τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του προϊόντος. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει με τη νομολογία ως ηπιότερο μέσο μια επισήμανση από την οποία προκύπτουν τα χαρακτηριστικά και η φύση του πωλουμένου προϊόντος²⁵. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι η λύση αυτή δεν μπορεί να εξασφαλίσει την προστασία των καταναλωτών στην ίδια έκταση, δεδομένου ότι ο καταναλωτής δεν μπορεί πράγματι να κατανοήσει και να αξιολογήσει τις πληροφορίες που περιέχονται στην επισήμανση. Επιπλέον, για τη διαπίστωση της απολυμαντικής ισχύος του προϊόντος απαιτούνται επιστημονικές αναλύσεις, τις οποίες ο καταναλωτής δεν μπορεί να πραγματοποιήσει ο ίδιος.

64. Το Δικαστήριο έχει κατ' επανάληψη δεχθεί με προηγούμενες αποφάσεις ότι το γεγονός ότι οι καταναλωτές σε ένα κράτος μέλος έχουν συγκεκριμένη αντίληψη για τη σύνθεση ενός προϊόντος δεν μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων²⁶. Επιπλέον, έχει δεχθεί ότι δεν συμβιβάζεται προς το άρθρο 28 ΕΚ και προς τους σκοπούς της κοινής αγοράς το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος απαγορεύει τη χρησιμοποίηση ορισμένου χαρακτηρισμού για εισαγόμενα προϊόντα του ίδιου είδους, τα οποία νομίμως παράγονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλου κράτους μέλους. Το κράτος μέλος εισαγωγής δεν επιτρέπεται να απαγο-

ρεύει τη θέση σε κυκλοφορία τέτοιων προϊόντων με αυτόν τον χαρακτηρισμό του είδους τους εφόσον εξασφαλίζεται η ενημέρωση των καταναλωτών²⁷.

65. Όπως εξέθεσα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως C-14/00²⁸, το Δικαστήριο στην εν τω μεταξύ πλούσια νομολογία του, σχετικά με τη χρήση ονομασιών τροφίμων στις συναλλαγές, ελάμβανε πάντοτε ως μέτρο τον σώφρονα καταναλωτή από τον οποίο απαιτείται και αναμένεται να έχει προσωπική ενημέρωση²⁹. Επομένως, σύμφωνα με τη νομολογία, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι καταναλωτές, των οποίων η απόφαση αγοράς καθορίζεται από τη σύνθεση των προϊόντων, διαβάξουν πρώτα τον κατάλογο των συστατικών. Το Δικαστήριο αναγνώρισε τον κίνδυνο παραπληρήσεως των καταναλωτών σε μεμονωμένες περιπτώσεις³⁰. Στο μέτρο αυτό, είναι κατ' αρχήν δικαιολογημένοι οι προβαλλόμενοι από την Ισπανική Κυβέρνηση ενδοιασμοί. Εντούτοις, ο κίνδυνος αυτός είναι, σύμφωνα με τη μέχρι τώρα νομολογία, ασήμαντος και δεν μπορεί να δικαιολογήσει εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων³¹. Δεν φαίνεται να υπάρχει λόγος αποκλίσεως, στην παρούσα διαδικασία, από την πιο πάνω πάγια νομολογία.

25 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-184/96, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1998, σ. I-6197, σκέψη 22).

26 — Βλ., συναφώς, τις αποφάσεις 193/80 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 23) της 12ης Μαρτίου 1987, 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1987, σ. 1227, σκέψη 26), και C-51/94 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψη 32).

27 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1990, C-210/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1990, σ. I-3697, σκέψη 13).

28 — Βλ. προτάσεις στην υπόθεση C-14/00 (παρατεθείσες στην υποσημείωση 15, σημείο 50).

29 — Βλ. απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2000, C-3/99, Ruwet (Συλλογή 2000, σ. I-8749, σκέψη 53).

30 — Απόφαση στην υπόθεση C-51/94 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψη 34).

31 — Όπ. π.

66. Η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει το επιχείρημα ότι η διαμορφωθείσα από το Δικαστήριο νομολογία ως προς την επισήμανση δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα περίπτωση. Η νομολογία έχει διαμορφωθεί για τρόφιμα και καλλυντικά και δεν μπορεί να αφορά κατ' αναλογία τα προϊόντα καθαρισμού όπως η χλωρίνη, διότι οι απολυμαντικές ιδιότητες του προϊόντος δεν μπορούν να αξιολογηθούν από τον καταναλωτή με την ανάγνωση της επισήμανσης. Η προσέγγιση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

νονται οι παραγωγοί οι οποίοι επιθυμούν να εισάγουν στην Ισπανία προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη. Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει ποιες ενδείξεις πρέπει να φέρει η συσκευασία κατά τρόπο ευανάγνωστο και ανεξίτηλο. Το άρθρο 7, στοιχείο γ', προβλέπει ότι πρέπει να αναγράφεται η χημική ονομασία της ή των ουσιών κατά τις εκεί παρατιθέμενες διατάξεις. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι το καθοριζόμενο από την οδηγία επίπεδο ασφαλείας επαρκεί προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι προβαλλόμενοι από την Ισπανική Κυβέρνηση λόγοι που ανάγονται στην προστασία του καταναλωτή.

67. Όπως ορθώς προέβαλε η Επιτροπή, δεν μπορεί να λεχθεί γενικώς ότι τα προϊόντα καθαρισμού φέρουν περισσότερο ακατανόητες επισήμανσεις από τα τρόφιμα ή τα καλλυντικά. Το Δικαστήριο λαμβάνει ως βάση στη νομολογία του τον μέσο καταναλωτή που έχει πληροφόρηση και είναι προσεκτικός και ενημερωμένος³². Δεν υφίσταται κανένας λόγος για να θεωρηθεί ότι ο καταναλωτής είναι σε θέση να αποκωδικοποιεί μόνον την επισήμανση ενός τροφίμου ή ενός καλλυντικού σε αντίθεση προς την επισήμανση ενός προϊόντος καθαρισμού. Επομένως, η νομολογία που αφορά την επισήμανση ισχύει στην παρούσα περίπτωση.

68. Υπέρ αυτού συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι η οδηγία 88/379 προβλέπει ρυθμίσεις για την επισήμανση επικινδύνων παρασκευασμάτων, στις οποίες πρέπει να συμμορφώ-

69. Πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως ότι τα προϊόντα τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη» συνιστούν παράβαση της οδηγίας 84/450 περί παραπλανητικής διαφήμισης. Οι φερόμενες επί των προϊόντων αυτών επισήμανσεις δεν παραπλανούν τον καταναλωτή ως προς τις πραγματικές ιδιότητες του προϊόντος, διότι τα προϊόντα φέρουν την ονομασία «gel με χλωρίνη» ή «spray με χλωρίνη». Η λέξη «με» δείχνει σαφώς στον καταναλωτή ότι αποκτά ένα προϊόν το οποίο αποτελείται μεταξύ άλλων από χλωρίνη και όχι αποκλειστικά από χλωρίνη. Επιπλέον, τα προϊόντα τα οποία αποτέλεσαν το αντικείμενο των διοικητικών αποφάσεων περιέχουν και ενδείξεις για τη σύνθεσή τους. Η αληθής φύση του προϊόντος δεν αποκρύπτεται από τον αγοραστή. Επομένως, ουδόλως υφίσταται παραπλανητική διαφήμιση κατά την έννοια της οδηγίας 84/450.

32 — Αποφάσεις στην υπόθεση C-470/93 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 23, σκέψη 24), και στην υπόθεση C-220/98 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψη 30).

70. Κατά συνέπεια, πρέπει να συναχθεί ως συμπέρασμα ότι η απαγόρευση της εμπορίας νομίμως παραγομένων και διατιθεμένων στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών προϊόντων με την ονομασία «προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη» είναι δυσανάλογη, διότι δεν συνιστά το ηπιότερο μέσο προς εξασφάλιση της προστασίας του Ισπανού καταναλωτή από τον κίνδυνο συγχύσεως με ισπανικά προϊόντα χλωρίνης. Η απαίτηση αντίστοιχης επισημάνσεως αποτελεί μικρότερη παρέμβαση στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Στο μέτρο αυτό, η ισπανική ρύθμιση δεν είναι πρόσφορη για να δικαιολογήσει τον διαπιστωθέντα περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπο-

ρευμάτων. Κατά συνέπεια, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

VII — Δικαστικά έξοδα

71. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε και η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

VIII — Πρόταση

72. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνεται να εκδοθεί απόφαση επί της διαφοράς με το ακόλουθο διατακτικό:

- 1) Να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, απαγορεύοντας την πρόσβαση στην ισπανική αγορά προϊόντων, όταν αυτά περιέχουν λιγότερο από 35 g/l ενεργού χλωρίου, τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών με την ονομασία «limpiador con lejía» (προϊόντα καθαρισμού με χλωρίνη) ή με παρόμοιες ονομασίες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 28 ΕΚ.
- 2) Να καταδικαστεί το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.