

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER

22 päivänä toukokuuta 2003¹

I Johdanto

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön oikeussäännöt

1. Nyt esillä oleva jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva asia koskee lipeäpitoisten puhdistusaineiden vapaata kauppaa. Espanjan kuningaskunta on kieltänyt sellaisten muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja myytävien tuotteiden markkinoille saattamisen, jotka on varustettu nimellä "limpiador con lejía" (lipeäpitoinen puhdistusaine) tai samankaltaisella nimellä, jos nämä tuotteet eivät sisällä Espanjan lainsäädännön mukaisesti aktiivista klooria vähintään 35 g/l. Espanja pitää tätä vähimmäispitoisuutta tarpeellisenä tuotteen desinfiointivaikutuksen kannalta.

2. EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. EY 30 artiklassa säädetään, että poikkeukset EY 28 artiklaan voidaan perustella muun muassa ihmisten terveyden ja elämän suojeluun liittyvillä syillä. Nämä kiellot ja rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

3. Euroopan parlamentin ja neuvoston 13.12.1995 tekemällä päätöksellä N:o 3052/95/EY² (jäljempänä päätös N:o 3052/95/EY) luotiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta yhteisössä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä koskeva tietojenvaihtomenettely. Päätöksen N:o 3052/95/EY 1 artiklassa määrätään seuraavaa: "Jos jäsenvaltio estää

¹ — Alkuperäinen kieli: saksa.

² — EYVL L 321, s. 1.

jonkin tietyn toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun tai kaupan pidetyn — — tuotetyypin vapaan liikkuvuuden tai markkinoille saattamisen, sen on ilmoitettava tästä toimenpiteestä viipymättä komissiolle, jos sen välittömänä tai välillisenä seurauksena on

— yleinen kielto,

— markkinoille saattamista koskevan luvan epääminen,

— — — .”

4. Nyt esillä olevaan asiaan sovelletaan myös vaarallisten valmisteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 7 päivänä kesäkuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/379/ETY³ (jäljempänä direktiivi 88/379/ETY). Kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tätä direktiiviä sovelletaan valmisteisiin, joita saatetaan markkinoille jäsenvaltioissa ja jotka sisältävät ainakin yhtä

2 artiklassa tarkoitettua vaarallista ainetta. Direktiivin 2 artiklassa tarkoitettuihin vaarallisiin aineisiin kuuluu kiistatta myös kloori.⁴ Direktiivin 7 artiklassa määritellään ne tiedot, jotka on merkittävä jokaiseen pakkaukseen selvästi ja pysyvästi. Tällaisia tietoja ovat muun muassa valmisteen sisältämän kemiallisen aineen tai kemiallisten aineiden nimet.

5. Pesu- ja puhdistusaineiden pakkausmerkinnöistä 13.9.1989 annetun komission suosituksen⁵ (jäljempänä suositus) 2 artiklassa säädetään, että pesu- ja puhdistusaineiden pakkaukseen on merkittävä tietyt ainesosat, jos niiden pitoisuus tuotteessa on yli 0,2 prosenttia. Näihin ainesosiin kuuluvat muun muassa klooripohjaiset valkaisuaineet.

6. Harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 10 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/450/ETY⁶ (jäljempänä direktiivi 84/450/ETY) 2 artiklan 2 kohdan mukaan ”harhaanjohtavalla mainonnalla tarkoitetaan kaikkea mainontaa, joka tavalla tai toisella, esitystapa mukaan lukien, harhauttaa tai on omiaan harhauttamaan niitä henkilöitä, joille se on osoitettu tai jotka se tavoittaa, ja joka

4 — Direktiivin 88/379/ETY 2 artiklassa viitataan vaarallisten aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä kesäkuuta 1967 annetun neuvoston direktiivin 67/548/ETY (EYVL P 196, s. 1) 2 artiklan sisältämiin määritelmiin. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa viitataan direktiivin liitteeseen I, joka sisältää luettelon 3 artiklan tarkoitamista vaarallisista valmisteista.

5 — EYVL L 291, s. 55.

6 — EYVL L 250, s. 17.

3 — EYVL L 187, s. 14.

harhauttavan ominaisuutensa takia on omiaan vaikuttamaan heidän taloudelliseen käyttäytymiseensä taikka aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan vahinkoa kilpailijalle”. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Mainonnan harhaanjohtavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sen kaikki piirteet ja erityisesti sen sisältämät tiedot seuraavista seikoista:

a) tavaroiden ja palvelujen ominaisuudet, kuten niiden saatavuus, laatu, toimitaminen, koostumus, valmistus- tai suoritustapa ja -ajankohta, käyttökelpoisuus, käyttötarkoitus, määrä, tuote-erittely, maantieteellinen tai kaupallinen alkuperä tai tulokset, joita niitä käyttämällä oletetaan saavutettavan, taikka tavaroita tai palveluja koskevissa tarkastuksissa ja kokeissa saadut tulokset ja olennaiset piirteet;

b) — — .”

B Espanjan lainsäädäntö

7. Nyt esillä olevaan asiaan sovelletaan kuninkaan asetusta nro 349/1993⁷ (jäljempänä *asetus*). Asetuksen 2 §:n

2 momentissa määritellään ”lipeä” alkalisesta hypokloriitista koostuvaksi liuokseksi, jonka aktiivisen kloorin pitoisuus ei saa olla alle 35 g/l eikä yli 100 g/l. Asetuksen 5 §:ssä säädetään edellytyksistä, jotka lipeään on täytettävä, jotta se voidaan varustaa merkinnällä ”soveltuu juomaveden desinfioimiseen”. Klooripitoisuuden on tällöin oltava välillä 35 g/l ja 60 g/l.

Kyseisen asetuksen 17 §:ssä säädetään yhteisön sisäisestä tavaroiden kaupasta. Sen mukaan koostumusta koskevat määräykset eivät koske tuotteita, jotka ovat peräisin yhteisön sisäisestä kaupasta ja joita valmistetaan ja myydään laillisesti tuotteiden alkuperäjäsenvaltiossa. Mikäli tuotteista ei aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle, niitä voidaan myydä Espanjassa samalla nimityksellä, jota niistä käytetään alkuperämaassa, mukaan lukien kuvaus, jonka perusteella tuotteen ostajalla on mahdollisuus saada tietoa tuotteen todellisista ominaisuuksista.

Asetuksen nro 349/1993 ensimmäisessä lisäsäännöksessä säädetään sellaisesta tilanteesta, jossa ”lipeä” on yksi tuotteen ainesosista. Tällaisen tuotteen pakkausmerkinnöissä saa esiintyä käsite ”lipeä” tai ”lipeäpitoinen” vain silloin, kun aktiivisen kloorin pitoisuus on laissa säädetyn pitoisuuden mukainen ja pakkausmerkinnöissä on ilmoitettu, että tuote ei sovellu juomaveden desinfioimiseen.

7 — BOE, 20.4.1993, s. 1251.

Asetuksen 2 §:ssä säädetään, että aktiivisen kloorin pitoisuuden on oltava vähintään 35 g/l.

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

8. Instituto nacional del consumo totesi 7.4.1998 päivätyssä tiedonannossaan, että tuotteiden myynnistä vastaavan henkilön on toimitettava hallintoviranomaiselle seuraavat asiakirjat, jotta vastavuoroista tunnustamista koskevaa sääntöä (asetuksen nro 349/1993 17 §) voidaan soveltaa:

9. Yritykset Procter & Gamble España S.A. ja Colgate-Palmolive España S.A. olivat myyneet Espanjassa puhdistusaineita, joiden pakkausmerkinnöissä käytettiin nimeä ”lipeäpitoinen”, vaikka tuotteet sisälsivät lipeää alle 35 g/l. Kun Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (jäljempänä Madridin kaupungin hallintoviranomainen) sai tiedon tästä, se aloitti kumpaakin yritystä vastaan rangaistumääräysmenettelyn, joka koski Espanjassa tuotteiden pakkausmerkinnöistä voimassaolevien säännösten rikkomista.

— pakkausmerkinnät, joissa ilmoitetaan yksiselitteisesti aktiivisen kloorin todellinen pitoisuus

10. Komissio sai tästä tiedon valituksen perusteella. Se aloitti EY 226 artiklan mukaisen menettelyn ja lähetti Espanjan hallitukselle 4.11.1999 virallisen huomautuksen. Tässä huomautuksessa komissio moitti Espanjan kuningaskuntaa siitä, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut EY 28 artiklan ja sitä seuraavan artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ollut päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”.

— riittävä selvitys siitä, että kyseisten tuotteiden desinfiointikapasiteetti on sama kuin perinteisten (eli espanjalais-ten) lipeätuotteiden

11. Espanjan kuningaskunta lähetti komissiolle 28.12.1999 päivätyn vastauksensa liitteenä Espanjan Ministerio de Sanidad y Consumon (jäljempänä terveys- ja kuluttajaministeriö) kertomuksen.

— vahvistus siitä, että kyseisiä tuotteita myydään niiden alkuperämaassa.

Espanjan kuningaskunta täsmensi, että sellaisten lipeätuotteiden tai lipeäpitoisten tuotteiden myyminen, jotka sisältävät lipeää mutta jotka eivät sisällä Espanjan lainsäädännössä säädettyä hypokloriitin vähimmäispitoisuutta, on sallittua vain silloin, kun tuotteet on valmistettu laillisesti, kuluttajat saavat tiedon niiden todellisesta hypokloriittipitoisuudesta ja kun tuotteilla on sama desinfiointikapasiteetti kuin perinteisillä lipeätuotteilla.

24.7.2000 perustellun lausunnon. Espanjan hallitus vastasi 30.11.2000 päivätyllä kirjeellä. Kirjeessään se pitäytyi näkökannassaan ja korosti sitä, että riitautettuja säännöksiä voidaan pitää perusteltuina terveyteen ja kuluttajansuojaan liittyvistä syistä ja että ne olivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tämän jälkeen komissio nosti 19.9.2001 kanteen Espanjan kuningaskuntaa vastaan.

IV Asianosaisten vaatimukset

12. Komissio lähetti Espanjan hallitukselle 17.2.2000 täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että toimenpiteillä, joilla Madridin kaupungin hallintoviranomainen epäsi kyseisten tuotteiden pääsyn markkinoille, loukattiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta yhteisössä. Espanjan kuningaskunta oli jättänyt noudattamatta päätöksestä N:o 3052/95/EY (mainittu edellä 3 kohdassa) aiheutuvia velvoitteitaan, kun se ei ollut ilmoittanut komissiolle näistä toimenpiteistä. Espanjan hallitus ilmoitti komissiolle kyseisistä toimenpiteistä 1.8.2000 päivätyllä sähköpostillaan.

14. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä "limpiador con lejía" (lipeäpitoinen puhdistusaine) tai samankaltaisella nimellä, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l, ja

13. Espanjan hallitus ei kuitenkaan vastannut täydentävään viralliseen huomautukseen, joten komissio lähetti sille

2) velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

V Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset

1) toteaa, että vastineessa tai liitteissä mainitut tiedot, jotka koskevat yrityksiä nimeltä Procter & Gamble España S.A. ja Colgate-Palmolive España S.A. sekä niiden rangaistumääräysmenettelyn kohteena olleita tuotteita, ovat luottamuksellisia,

2) jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti rajoittaa sen koskemaan vain sitä osaa, jota Madridin kaupungin hallintoviranomaisen aloittama rangaistumääräysmenettely koskee, ja hylkää kanteen,

3) toissijaisesti hylkää kanteen ja

4) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Espanjan hallituksen esittämää ensimmäistä vaatimusta ei tarvitse käsitellä, koska tapahtuma, jota vaatimus koskee, ei ole merkityksellinen nyt esillä olevan asian kannalta.

A Asianosaisten lausumat

1. Espanjan kuningaskunta

17. Espanjan hallitus esittää, että kanne ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska kanteen kohde ei ole oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä yhtenevä pääasian oikeudenkäynnin kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä kanteen kohde on oltava sama kuin perustellussa lausunnossa. Kanteen kohdetta ei voida laajentaa kanteessa, komissio voi korkeintaan rajata sitä tai muotoilla sen uudelleen. Nyt esillä olevassa asiassa komissio on kuitenkin laajentanut oikeudenkäynnin kohdetta.

18. Komissio katsoo virallisessa huomautuksessaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan ja sitä seuraavan artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”. Täydentävässä virallisessa huomautuksessaan komissio kuitenkin keskityy Madridin kaupungin hallintoviranomaisen aloittamaan rangaistumääräysmenettelyyn. Komissio toteaa, että

tämän menettelyn yhteydessä tehdyt päätökset ovat toimenpiteitä, joilla loukataan tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta yhteisössä.

19. Komissio arvostelee perustellussa lausunnossaan Espanjan tasavaltaa siitä, että se on rikkonut EY 28 artiklaa tekemillään hallinnollisilla päätöksillä, kuten esimerkiksi edellä mainitulla päätöksellään. Kanteessa esitetyt väitteet eivät sen sijaan koske yksinomaan hallinnollisia päätöksiä, vaan ne ovat epätarkkoja ja ne on muotoiltu erittäin yleisesti. Komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan ja sitä seuraavan artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l. Tämä vähimmäispitoisuus mainitaan ensimmäistä kertaa kanteessa. Näin ollen kanteen kohdetta on säännösten vastaisesti laajennettu kanteessa ja kanne on jätettävä tutkimatta.

2. Komissio

20. Komissio katsoo, että Espanjan hallituksen näkemys perustuu perustellun lausunnon virheelliseen tulkintaan. Perusteltu lausunto koskee periaatteessa muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja

myytävien tuotteiden, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine” markkinoille pääsyn epäämistä, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l. Hallinnollisten seuraamusten ja Espanjan kansallisen kuluttajaviraston 7.4.1998 päivätyn tiedonannon mainitseminen on komission mukaan luonteeltaan esimerkinomaista, mikä käy selvästi ilmi tekstistä. Erityisesti tiedonannon mainitsemisella on tärkeä merkitys, koska sekä perustellun lausunnon että kanteen mukaan kyseisessä tiedonannossa tulkitaan asetuksen nro 349/1993 17 §:ään sisältyvää vastavuoroista tunnustamista koskevaa säännöstä. Tätä tiedonantoa sovelletaan koko Espanjan alueella ja sen merkitys näkyy myös siinä, että Madridin hallinto-tuomioistuin mainitsee sen nimenomaisesti 11.12.2000 antamansa tuomion perusteissa.

21. Edellä esitetystä käy komission mukaan ilmi, että perusteltu lausunto koskee yleisellä tasolla markkinoille pääsyn epäämiseen liittyvää ongelmaa ja että myöskään oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä ei ollut rajattu koskemaan ainoastaan rangaistusmääräysmenettelyssä määrättäviä seuraamuksia. Näin ollen komissio toisti kannekirjelmässä ainoastaan perustellussa lausunnossa esittämäänsä päätelmiä muuttamatta oikeudenkäynnin kohdetta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin kohteen muotoileminen uudelleen on sallittua, minkä myös Espanjan hallitus on todennut kirjelmässään. Tällä perusteella komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään oikeudenkäyntiväitteen.

B Asian arviointi

laajennettu tai muutettu vaan ainoastaan rajattu”.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle toisaalta tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.⁸ Tästä syystä kanteen kohdetta rajataan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, eikä sitä voida laajentaa kanteessa. Oikeudenkäynnin kohdetta rajataan virallisella huomautuksella ja perustellulla lausunnolla. Oikeudenkäynnin kohteen laajentaminen kanteessa heikentäisi jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia, minkä vuoksi kanne voi perustua ainoastaan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esitettyihin väitteisiin.⁹

23. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-191/95 antamansa tuomion 56 kohdassa,¹⁰ ”tämä (edellytys) ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden sekä perustellun lausunnon ja kanteen perustelujen pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole

24. Nyt esillä olevassa asiassa komissiota ei voida moittia oikeudenkäynnin kohteen laajentamisesta kanteessa oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn verrattuna. Komissio tuo virallisessa huomautuksessaan selvästi esiin, että oikeudenkäynnin kohteena on yleisesti ulkomaisten tuotteiden markkinoille pääsyn epääminen, mikä käy ilmi siitä tavasta, jolla Espanjan viranomaiset tulkitsevat asetusta nro 349/1993. Komissio päätyy virallisessa huomautuksessaan siihen johtopäätökseen, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan ja sitä seuraavan artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”. Madridin kaupungin hallintoviranomaisen päätöksiä ei mainita kyseisessä virallisessa huomautuksessa lainkaan, komissio viittaa niihin vasta täydentävässä virallisessa huomautuksessaan.

25. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohdassa on mainittu, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus ilmaista kantansa komission esittämiin väitteisiin. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi todennut asiassa 51/83¹¹ antamassaan tuomiossa, että ”asianomaisella jäsenvaltiolla oleva mahdollisuus esittää huomautuksensa — vaikka se ei katsoisi-

8 — Ks. tältä osin asia C-152/98, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3463, 23 kohta) ja asia C-439/99, komissio v. Italia, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-305, 10 kohta).

9 — Asia 51/83, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1984 (Kok. 1984, s. 2793, 4 kohta); asia C-206/96, komissio v. Luxemburg, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3401, 13 kohta); asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5901, 51 kohta) ja asia C-340/96, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2023, 36 kohta).

10 — Asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5449).

11 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-51/83, tuomion 5 kohta.

kaan tätä tarpeelliseksi — on perustamis-sopimuksen mukainen olennainen tae, jonka noudattaminen on jäsenyyssopimusten noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sääntöjenmukaisuuden edellytys”. Espanjan kuningaskunnalla oli tilaisuus esittää huomautuksensa markkinoille pääsyn epäämistä koskevasta yleisestä väitteestä. Komission virallinen huomautus on sisällöltään laaja, Espanjan viranomaiset voivat näin ollen ottaa kantaa esitettyihin väitteisiin ja käyttää puolustautumisoikeuksiaan vastaavasti.

26. On asianmukaista, että komissio ilmoittaa perustellun lausunnon kohteeksi kyseiset hallinnolliset päätökset. Tekstistä käy kuitenkin myöhemmin ilmi, että väite on laajempi. Näin ollen komissio toistaa vaatimustensa keskeisessä osassa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on pannut täytäntöön kyseisten hallinnollisten päätösten tai Espanjan kansallisen kuluttajaviraston tiedonannon *kaltaisia* toimenpiteitä, joilla ulkomaisilta tuotteilta evätään pääsy Espanjan markkinoille. Perusteltuun lausuntoon annetusta vastauksesta käy ilmi, että Espanjan viranomaiset olivat tietoisia tästä seikasta. Kyseisessä vastauksessa viitataan sanatakkasti ”komission perusteltuun lausuntoon, joka koskee Espanjan lipeää koskevaista lainsäädännöstä aiheutuvia yhteisön sisäisen kaupan esteitä”.

27. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään toistuvasti

todennut,¹² että perustellussa lausunnossa on oltava johdonmukainen ja täsmällinen selvitys niistä syistä, joiden vuoksi komissio on tullut sille kannalle, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta tiettyä, sille perustamissopimuksen perusteella kuuluvaa velvoitetta. Nämä vaatimukset täytyvät nyt esillä olevassa asiassa täysimääräisesti.

28. Tästä kaikesta seuraa, ettei oikeudenkäynnin kohdetta ole laajennettu, kun komissio moittii kanteessaan Espanjan kuningaskuntaa siitä, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”. Oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja kanteessa tukeudutaan samoihin väitteisiin. Vaikka komissio onkin esittänyt väitteet eri kirjeissä eri muodossa, niistä käy kuitenkin aina ilmi, että oikeudenkäynnin kohdetta ei ole rajattu koskemaan ainoastaan hallinnollisia päätöksiä. Espanjan viranomaisille on toimitettu oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä kaikki tarvittavat tiedot, joiden perusteella kyseiset viranomaiset voivat puolustautua myöhemmässä jäsenyyssopimusten noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi, eikä sitä voida myöskään rajoittaa koskemaan Madridin kaupungin hallintoviranomaisen tekemiä päätöksiä. Näin ollen Espanjan kuningaskunnan vaatimus on hylättävä tältä osin.

12 — Ks. esim. asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 21 kohta); asia C-247/89, komissio v. Portugal, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3659, 22 kohta) ja asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3851, 30 kohta).

VI Kanteen perusteltavuus

A Asianosaisten lausumat

1. Komissio

29. Komissio arvostelee Espanjan kuninkaskuntaa siitä, että asetuksen nro 349/1993 säännökset, sellaisina kuin Espanjan viranomaiset niitä tulkitsevat, sisältävät rajoituksia. Komissio katsoo, että Espanjan viranomaisten esittämä väite, jonka mukaan nämä toimenpiteet olisivat perusteltuja kuluttajien suojaamiseen liittyvistä syistä, on hylättävä. Olisi mahdollista ja siitä syystä suhteetonta edellyttää, että useista ainesosista koostuvalla tuotteella pitäisi olla samat ominaisuudet kuin yhdellä näistä ainesosista eli pelkällä lipeällä. Todellisuudessa Espanjan viranomaisten tulkinta asetuksesta nro 349/1993 tekee täysin tyhjäksi kyseisen asetuksen 17 §:ssä vahvistetun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen. Tämän vastavuoroisuussäännöksen tarkoituksena on nimittäin nimenomaan mahdollistaa lipeän ja varsinkin lipeäpitoisten tuotteiden markkinoille pääsy.

30. Komissio viittaa lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen tuotteiden pakkausmerkintöjä koskevaan runsaaseen oikeuskäytäntöön. Komission mukaan tuotteen varustaminen myytävän tuotteen ominaisuuksia ja ainesosia kuvaavilla pakkausmerkinnöillä

rajoittaa kauppaa huomattavasti vähäisemmässä määrin kuin kielto. Pesu- ja puhdistusaineista on annettu erilaisia kyseisten tuotteiden pakkausmerkintöjä koskevia yhteisön säännöksiä. Niihin kuuluvat esimerkiksi direktiivi 88/379/ETY tai 13.9.1989 annettu komission suositus. Näiden säännösten soveltamisen perusteella kuluttajat saavat tuotteen koostumusta koskevia tietoja. Näin voidaan sulkea pois myös ”lipeän” ja ”lipeäpitoisen tuotteen” sekaannusvaara.

31. Komissio korostaa vastauksessaan sitä, että ihmisten terveys ei ole vaarassa, jos alhaisia lipeäpitoisuuksia sisältäviä puhdistusaineita myytäisiin Espanjassa. Markkinoilla olisi edelleen pelkkiä lipeää sisältäviä tuotteita, joihin erityistä desinfiointikapasiteettia haluavat kuluttajat voisivat turvautua. Ei ole todennäköistä, että kuluttajat eivät enää ostaisi pelkkiä lipeää sisältäviä tuotteita.

32. Aktiivisen kloorin pitoisuuden osalta komissio viittaa eri asiakirjoihin. Näistä asiakirjoista käy ilmi, että puhdistusaineen desinfiointivaikutus alkaa jo huomattavasti alle 35 g/l pitoisuuksista. Komission näemyksen mukaan myyntikielto on näin ollen suhteellisuusperiaatteen vastainen.

2. Espanjan kuningaskunta

33. Ennen kuin Espanjan kuningaskunta ottaa kantaa komission esittämiin moitteisiin, se käsittelee lipeän ominaisuuksia ja espanjalaisten kuluttajien lipeän käyttöä. Lipeän pääainesosa on hypokloriitti. Lipeätuotteita käytetään espanjalaisissa talouksissa pääasiallisesti puhdistus- ja desinfiointitarkoituksiin, koska ne ovat tehokkaimpia desinfiointiaineita.

34. Lipeää koskevien oikeussääntöjen yhdenmukaistamisesta ei ole annettu yhteisön säännöksiä, minkä vuoksi jäsenvaltioiden tehtävänä on antaa kaikki tuotteen valmistamista ja markkinoille saattamista koskevat säännökset kyseisen jäsenvaltion osalta. Sellaiset jäsenvaltioiden välisen kaupan esteet, jotka aiheutuvat kyseisten tuotteiden markkinoille saattamista koskevien kansallisten säännösten eroavaisuudesta, on hyväksyttävä, jos nämä toimenpiteet voidaan perustella sillä, että ne ovat välttämättömiä sellaisten pakottavien syiden vuoksi, jotka koskevat esimerkiksi ihmisten terveyden suojelemista.

35. Espanjan kuningaskunta myöntää, että riitautettu kielto on tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Tätä toimenpidettä voidaan kui-

tenkin pitää perusteltuna terveyden suojelemista koskevista syistä, koska kuluttajan käytettävissä on oltava tuote, joka mahdollistaa täydellisen desinfiointituloksen.

36. Kuluttajien terveys ja suoja on vaarassa, jos maahan tuotujen tuotteiden sisältämä aktiivisen kloorin pitoisuus ei ole sama kuin mihin espanjalaiset kuluttajat ovat tottuneet ja minkä pitoisuuden he odottavat tuotteilla olevan. Ainoastaan vähäisen desinfiointikapasiteetin omaavien tuotteiden myyminen nimellä "lipeä" on lisäksi direktiivissä 84/459/ETY tarkoitettua harhaanjohtavaa mainontaa.

37. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että näin ei ole, toimenpiteitä on Espanjan kuningaskunnan mukaan pidettävä perusteltuina kuluttajansuojaan liittyvistä syistä. Lipeä on espanjalaisille kuluttajille tuttu sen valkaisevan ja desinfioivan vaikutuksen vuoksi ja kuluttajat valitsevat tuotteen, koska he luottavat pakkausmerkinnöissä ilmoitettuihin tietoihin. Kyseisten tuontituotteiden osalta pakkausmerkinnät eivät kuvaa tuotteen todellista luonnetta. Tuotteen varustaminen vastaavilla pakkausmerkinnöillä ei ratkaise ongelmaa, koska myöskään kohtuullisen tarkkaavainen ja valistunut kuluttaja ei voi ymmärtää puhdistusaineen pakkausmerkinnöissä ilmoitettuja tietoja. Tässä yhteydessä lipeää ei voida verrata elintarvikkeeseen. Jos espanjalainen kuluttaja ostaa tuotteen, jonka pakkausmerkinnöissä mainitaan "lipeä", hän yhdistää tähän merkintään parhaat mahdolliset desinfiointiominaisuudet.

38. Espanjan hallitus korostaa vastinees-
saan, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti
valmistetut ja myytävät tuotteet voivat
kyllä päästä Espanjan markkinoille. Tätä
tarkoitusta varten sen henkilön, joka
haluaa saattaa tuotteen markkinoille, on
todistettava, että tuotteella on samat
desinfiointiominaisuudet kuin perinteisillä
lipeätuotteilla. Tämä ei ole suhteelli-
suusperiaatteen vastaista eikä ristiriidassa
EY:n perustamissopimuksen kanssa.

ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta), ja
tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä,
vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaik-
kiin tavaroihin.¹⁴

40. Näin ollen on tutkittava, miltä osin
Espanjan kiellolla päästää markkinoille
muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistet-
tuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varus-
tettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”
ja jotka sisältävät aktiivista klooria alle
35 g/l, rajoitetaan tavaroiden vapaata liik-
kuvuutta.

B Asian arviointi

39. EY 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden
väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja
kaikki niitä vaikutukseltaan vastaavat toi-
menpiteet ovat kiellettyjä. Vakiintuneen
oikeuskäytännön mukaan määrällisiä
rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia ovat
kaikki toimenpiteet, jotka voivat tosi-
asiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteis-
sön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.¹³ Jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei
ole yhdenmukaistettu, EY 28 artiklassa
kielletään lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden
välisen kaupan esteet, jotka aiheutuvat sii-
tä, että toisista jäsenvaltioista tulevien ja
niissä laillisesti valmistettujen ja myytyjen
tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion
lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka
koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä,
muotoa, kokoa, painoa, koostumusta,

1. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koske-
van rajoituksen olemassaolo

41. Asianosaiset katsovat yksimielisesti,
että Espanjan kielto on tuonnin määrällisiä
rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toi-
menpide. Tämä näkemys on hyväksyttävä.

42. Asetuksessa nro 349/1993 kielletään
muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistet-
tujen tuotteiden myyminen nimellä ”lipeä-
pitoinen puhdistusaine”, jos nämä tuotteet
sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l.
Kuten olen todennut asiassa C-14/00 esit-

¹³ — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974,
s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta) ja yhdistetyt asiat
C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio
24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477,
11 kohta).

¹⁴ — Asia C-217/99, komissio v. Belgia, tuomio 16.11.2000
(Kok. 2000, s. I-10251, 16 kohta).

tämässäni ratkaisuehdotuksessa,¹⁵ tällaisella kiellolla pakotetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet valmistajat muuttamaan tuotteidensa koostumusta, jos nämä haluavat myydä tuotteitaan Espanjassa nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”. Säännöksellä rajoitetaan tältä osin muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tuotteiden pääsyä Espanjan markkinoille ja estetään näin ollen kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä.¹⁶

Mainitun oikeuskäytännön mukaan tällaista toimintaa on pidettävä tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.¹⁷

43. Nyt esillä olevassa asiassa myyntinimitystä ”lipeäpitoinen puhdistusaine” ei ole kuitenkaan varattu vain espanjalaisille tuotteille. Sitä voidaan käyttää kaikissa tuotteissa, jotka sisältävät aktiivista klooria vähintään 35 g/l. Komission ilmoittamien tietojen mukaan myös muissa jäsenvaltioissa myydään vastaavia tuotteita, joiden klooripitoisuus on kuitenkin alhaisempi; ainoastaan Belgiassa kyseinen pitoisuus on yhtä korkea kuin Espanjassa. Espanjan viranomaiset toteavat, että tuotteet, jotka olivat rangaistusmääräysmenettelyn kohteena, sisälsivät huomattavasti vähemmän aktiivista klooria eli 9 g/l ja 10,4 g/l. Espanjan säännökset hyödyttävät näin ollen tyyppillistä kotimaista tuotetta ja syrjivät vastaavasti muissa jäsenvaltioissa laillisesti myyntinimityksellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine” valmistettuja tuotteita.

44. Espanjan hallitus väittää, että kyseiset tuotteet voidaan saattaa markkinoille nimellä ”lipeäpitoinen pesuaine”, jos Instituto nacional del consumo tiedonannossa esitetyt kolme edellytystä täyttyvät. Näin ollen pääsyä Espanjan markkinoille ei ole periaatteessa evätty. Kyseisen laitoksen tulkinta vastavuoroista tunnustamista koskevasta säännöksestä ei ole asetuksen nro 349/1993 17 §:n tekstin eikä siten tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön sääntöjen vastainen.

45. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Esitettyjen edellytysten täyttämistä tai tarvittavien todisteiden esittämistä on pidettävä ulkomaisia tuotteita koskevana lisävaatimuksena, jolla rajoitetaan lipeätuotteiden vapaata liikkuvuutta. Tulkitessaan vastavuoroista tunnustamista koskevaa säännöstä kuvatulla tavalla Espanjan viranomaiset tekevät säännöksen merkityksen täysin tyhjäksi.

15 — Julkisasiamiehen 6.12.2001 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-14/00, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-513, s. I-515, ratkaisuehdotuksen 33 ja 36 kohta.

16 — Ks. tältä osin myös asia 193/80, komissio v. Italia, tuomio 9.12.1981 (Kok. 1981, s. 3019, 26 kohta) ja asia 286/86, Ministère public v. Deserbais, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4907, Kok. Ep. IX, s. 641, 12 kohta).

17 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia 193/80, tuomion 20 kohta.

46. Espanjan hallitus selventää lisäksi, että tuotteet voidaan saattaa Espanjassa markkinoille myyntinimityksellä ”contiene blanqueantes a base de cloro” (sisältää klooripohjaista valkaisuainetta). Tämän mahdollisuuden osalta on todettava, että tämän nimityksen käyttämiseen sisältyy mahdollisuus kuluttajien negatiivisesta suhtautumisesta. Tällaisella merkinnällä varustetun tuotteen nähdessään kuluttaja voi helposti luulla, ettei kyseessä ole perinteinen desinfiointiaine, koska siinä on tavallisesti merkintä ”lipeä”. Näin ollen on mahdollista, että kuluttaja ei pidä tätä tuotetta ominaisuuksiltaan samanarvoisena tai pitää sitä lipeätuotteita vähempiarvoisena tuotteena. Näin ollen siitä, että tuote voidaan varustaa toisella nimityksellä, ei seuraa, että riidanalaisella kiellolla ei rajoitettaisi tavaroiden vapaata liikkuvuutta.

47. Tässä vaiheessa voidaan näin ollen todeta, että riidanalainen Espanjan säännös muodostaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteen.

2. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen perusteltavuus

48. Espanjan hallitus perustelee kyseisiä säännöksiä ensisijaisesti kansanterveyden suojeluun liittyvillä syillä tai, jos yhteisöjen

tuomioistuin ei hyväksy tällaista näkemystä, kuluttajansuojaa koskevalla vaatimuksella.

3. Perusteltavuus kansanterveydellisillä syillä

49. Kansanterveyden suojelu otetaan huomioon sekä EY 30 artiklan perusteella että pakottavana vaatimuksena, kun tarkastellaan sitä, onko vaikutukseltaan vastaava toimenpide perusteltu. Jotta toimenpidettä voidaan pitää kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä perusteltuna, sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen eli sen on oltava sopiva, tarpeen ja asianmukainen.

50. Espanjan säännös on epäilemättä omiaan suojelemaan Espanjan väestön terveyttä. Kiellon ansiosta espanjalaiset kuluttajat voivat hankkia ainoastaan sellaisia tuotteita, joissa aktiivisen kloorin pitoisuus on suhteellisen korkea ja joiden desinfiointivaikutus on erittäin voimakas. Tällöin on todennäköisempää, että tuotteiden käyttäminen tuhoaa mahdollisimman suuren määrän bakteereita.

51. Jotta riidanalainen säännös olisi yhteisön oikeuden mukainen, se ei kuitenkaan saa ulottua pitemmälle kuin mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Komission

esittämistä väitteistä käy ilmi, että muissa jäsenvaltioissa ei ole vastaavia kieltoja. Kyseisissä jäsenvaltioissa myydään tuotteita, joiden aktiivisen kloorin pitoisuus on huomattavasti alhaisempi. Kiellon tarpeellisuuden puolesta voisi puhua Espanjan hallituksen esittämä perustelu, jonka mukaan ilman lämpötila on Espanjassa pääasiallisesti suhteellisen korkea. Näin ollen mikro-organismien lisääntymisen todennäköisyys on suuri ja siihen liittyvien vaarojen ehkäisemiseksi desinfiointia on pidettävä kansanterveyden turvaamisen kannalta tarpeellisenä toimenpiteenä.

52. Tässä yhteydessä on korostettava, että lipeäpitoisia puhdistusaineita käytetään puhdistamistarkoituksiin kotitalouksissa eikä lääketieteellisten instrumenttien, sairaaloiden tai muiden julkisten tilojen desinfiointiin. Niitä ei myöskään käytetä juomaveden tai hedelmien ja vihannesten desinfiointiin. Asianosaiset ovat tästä samaa mieltä. Tällä seikalla on merkitystä, koska tuotteelta edellytettävät desinfiointiominaisuudet määräytyvät tuotteen käyttötarkoituksen mukaan. Tuotteiden desinfiointikapasiteetille ei näin ollen voida asettaa nyt esillä olevassa asiassa niin suuria vaatimuksia kuin jos tuotteita käytettäisiin esimerkiksi juomaveden desinfiointiin.

53. Komissio huomauttaa, että kotimaisten lipeätuotteiden kulutus ei loppuisi Espan-

jassa muissa jäsenvaltioissa valmistettujen tuotteiden markkinoille saattamisen seurauksena. Kuluttajat voivat edelleen vapaasti valita espanjalaisen tuotteen erityisen voimakasta desinfiointivaikutusta halutessaan. Tämä perustelu on hyväksyttävä. Yhteisöjen tuomioistuin pitää vakiintuneessa oikeuskäytännössään¹⁸ lähtökohdanaan vastuullista ja valistunutta kuluttajaa, jonka voidaan odottaa tekevän ostopäätöksensä tietoisesti.

54. Kumpikin asianosainen on tuonut esiin erilaisia tutkimuksia, jotka käsittelevät aktiivisen kloorin vaikutusta ja sitä, millaisista pitoisuuksista lähtien tuotteilla on desinfiointivaikutus. Tässä yhteydessä käy ilmi, että tarvittava pitoisuus määräytyy eri tekijöiden, kuten esimerkiksi tuhottavien mikro-organismien lajin, perusteella. Tutkimuksista käy ilmi, että tehokas desinfiointivaikutus alkaa jo huomattavasti 35 g/l alhaisemmasta aktiivisen kloorin pitoisuusasteesta. Mainittakoon tässä yhteydessä myös Madridin hallintotuomioistuimen 11.12.2000 tekemä päätös,¹⁹ jossa todetaan, että lipeäpitoisilla pesuaineilla saavutetaan aktiivisen kloorin pitoisuusasteesta 10 g/l alkaen sama desinfiointivaikutus kuin pelkällä lipeällä. Espanjan teknis-terveydellisissä säännöksissä säädettiin asetuksella nro 349/1993 säädettyyn muutokseen asti, että nimitystä "lipeä" voidaan käyttää aktiivisen kloorin pitoisuudesta 20 g/l alkaen. Nyt voimassa olevissa Espanjan säännöksissä edellytetty

18 — Ks. esim. asia C-220/98, Estée Lauder, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-117, 30 kohta).

19 — Vastineen liite 6.

pitoisuus on näin ollen huomattavasti tarvittavaa pitoisuutta korkeampi.

suojaan liittyvien syiden perusteltavuuden yhteydessä, koska ongelma tulee tuolloin esille samalla tavoin. Näin ollen on todettava, että markkinoille saattamisen täydellistä kieltämistä kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä ei voida pitää perusteltuna.

55. Kansalliset toimenpiteet, jotka vaikuttavat tai ovat omiaan vaikuttamaan rajoittavasti tuotteiden tuontiin, ovat perustamissopimuksen kanssa yhteensopivia ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ihmisten elämän ja terveyden suojelemiseksi. Kansallinen säännöstö tai käytäntö on näin ollen EY 30 artiklan vastainen, jos ihmisten terveyttä tai elämää voidaan suojella yhtä tehokkaasti toimenpiteillä, jotka eivät ole yhtä suuressa määrin yhteisön sisäistä kauppaa rajoittavia.²⁰

56. Koska lipeäpitoisia puhdistusaineita valmistetaan ja myydään laillisesti muissa jäsenvaltioissa, lähtökohtana ei voida pitää sitä, että niistä aiheutuisi vaaraa Espanjan väestön terveydelle. Ne erityisolosuhteet, jotka vallitsevat Espanjassa ja joiden perusteella voi olla tarpeen käyttää erityisen voimakkaasti desinfioivia tuotteita, voidaan ottaa huomioon toimenpiteillä, jotka rajoittavat yhteisön sisäistä kauppaa vähäisemmässä määrin kuin markkinoille saattamisen täydellinen kieltäminen. Kysymykseen tulee tällöin esimerkiksi tuotteiden varustaminen vastaavilla pakkausmerkinnöillä. Tätä mahdollisuutta tarkastellaan vielä lähemmin kuluttajan-

4. Perusteltavuus kuluttajansuojaan liittyvillä syillä

57. Kuten olen todennut asiassa C-14/00 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, vakiintuneen oikeuskäytännön²¹ mukaan niillä aloilla, joilla ei ole olemassa yhteisön lainsäädäntöä, kansallisten oikeussääntöjen eroavuuksista aiheutuvat tavaroiden liikkuvuuden esteet yhteisössä on hyväksyttävä siltä osin, kuin näitä oikeussääntöjä sovelletaan erotuksetta kotimaisiin tavaroihin ja tuontitavaroihin sekä niitä voidaan pitää perusteltuina ja tarpeellisin erityisesti kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Jotta esteet voitaisiin hyväksyä, on kuitenkin edellytettävä, että kyseiset oikeussäännöt ovat asianmukaisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja että tätä päämäärää ei ole mahdollista saavuttaa toimenpiteillä, jotka lievemmin rajoittavat yhteisön sisäistä kauppaa.²²

20 — Ks. tältä osin asia 215/87, Schumacher, tuomio 7.3.1989 (Kok. 1989, s. 617, 18 kohta) ja asia C-320/93, Ortscheit, tuomio 10.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5343, 16 ja 17 kohta).

21 — Ks. esim. asia C-313/94, Graffione, tuomio 26.11.1996 (Kok. 1996, s. I-6039, 17 kohta).

22 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu ratkaisuehdotus asiassa C-14/00, ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

58. Espanjassa voimassa olevia säännöksiä sovelletaan erotuksetta kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin. Näin ollen ensimmäinen edellytys täyttyy.

59. Espanjan hallitus katsoo, että riidanalainen kielto on kuluttajansuojaan liittyvistä syistä perusteltu. Euroopan yhteisön jäsenmaista väestön lipeän kulutus henkeä kohden on suurin Espanjassa. Espanjalaisille kuluttajille ovat perinteisesti tuttuja ainoastaan sellaiset lipeätuotteet, joiden aktiivisen kloorin pitoisuus on suuri, ja vastaavaa suurta pitoisuutta he odottavat myös tuontituotteilta. Jos kyseisen kaltaisia tuontituotteita myytäisiin Espanjassa, vaarana olisi se, että kuluttajat sekoittaisivat tuotteet toisiinsa, eivätkä näin ollen saisi tuotteilta odottamaansa ja haluamaansa desinfiointivaikutusta. Tällä voisi olla negatiivisia vaikutuksia kuluttajiin nähden.

60. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään hyväksynyt kuluttajansuojan pakottavaksi syyksi,²³ jolla periaatteessa voidaan perustella sellaisia toimienpiteitä, jotka rajoittavat tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Täten myös toinen edellytys täyttyy.

61. Näin ollen on arvioitava sitä, onko toimenpide asianmukaisessa suhteessa tavoitteeseen nähden. Komissio katsoo, ettei voida edellyttää, että useista aines-

osista valmistetulla tuotteella olisi samat ominaisuudet kuin yhdellä näistä ainesosista. Lisäksi kuluttajansuoja voidaan toteuttaa käyttämällä yhteisön sisäistä kauppaa lievemmin rajoittavia toimenpiteitä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, perustamissopimuksen 28 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden kanssa ovat sopusoinnussa sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeellisia sen varmistamiseksi, että tuotteista käytetään sellaisia asianmukaisia nimityksiä, jotka eivät johda kuluttajaa harhaan ja joita ei ole katsottava sopimattomaksi menettelyksi liike-toiminnassa.²⁴

62. ”Lipeäpitoisten puhdistusaineiden” markkinoille saattamisen kieltäminen kyseisellä nimityksellä varustettuna on omiaan suojaamaan espanjalaisia kuluttajia sekaannusvaaralta. Kiellolla varmistetaan se, että kaupan pidetään ainoastaan sellaisia lipeätuotteita, jotka sisältävät aktiivista klooria vähintään 35 g/l ja jotka näin ollen vastaavat espanjalaisten kuluttajien tottumuksia ja odotuksia.

63. Näin ollen on selvitetävä, onko kielto myös tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että kielto ei ole tarpeellinen ja ehdottaa, että tuotteet varustetaan

24 — Asia C-51/94, komissio v. Saksa, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3599, 31 kohta); asia 216/84, komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 739, 11 kohta) ja asia 76/86, komissio v. Saksa, tuomio 11.5.1989 (Kok. 1989, s. 1021, 17 kohta).

23 — Ks. esim. asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923, 15 kohta).

esimerkiksi asianmukaisilla pakkausmerkinnöillä, jotka sisältävät tietoja tuotteen laadusta ja olennaisista ominaisuuksista. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään periaatteessa myöntänyt, että myytävän tuotteen varustaminen sen laatua ja ominaisuuksia kuvaavilla myyntipäälystemerkinnoilla on vähemmän rajoittava keino.²⁵ Espanjan hallitus katsoo, ettei tällä ratkaisulla voida taata kuluttajansuojaan liittyvien tavoitteiden saavuttamista samalla tavalla, koska kuluttajilla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta ymmärtää ja arvioida myyntipäälystemerkinnoihin sisältyviä tietoja. Tuotteen desinfiointikapasiteetin toteamiseen tarvitaan lisäksi tieteellisiä analyysejä, joita kuluttajat eivät itse voi tehdä.

64. Yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin antamissaan tuomioissa todennut toistuvasti, että sillä, että kuluttajilla on jäsenvaltiossa tietty mielikuva tuotteen koostumuksesta, ei voida perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia.²⁶ Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että EY 28 artiklan ja yhteismarkkinoiden tavoitteiden kanssa ristiriidassa on se, jos jäsenvaltio kieltää tietyn nimityksen käyttämisen samanlaisissa tuontituotteissa, joita valmistetaan ja myydään laillisesti toisessa jäsenvaltiossa. Tuojajäsenvaltio ei saa kieltää tällaisten tuotteiden tuontia ja

markkinoille saattamista kyseisellä yleisnimellä, jos kuluttajien tiedonsaanti on varmistettu.²⁷

65. Kuten olen todennut asiassa C-14/00 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa,²⁸ yhteisöjen tuomioistuin on elintarvikkeiden myyntinimitysten käyttämisestä koskevassa runsaassa oikeuskäytännössään aina ottanut lähtökohdakseen valistuneen kuluttajan, jonka voidaan olettaa ja luottaa hankkivan tietoja itsenäisesti.²⁹ Näin ollen oikeuskäytännön mukaan lähtökohtana on pidettävä sitä, että sellaiset kuluttajat, joiden ostopäätökseen kyseisten tuotteiden koostumus vaikuttaa, lukevat ensin ainesosaluettelon. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan vaarana on se, että kuluttajat voivat tietyissä tapauksissa tulla harhaanjohtetuiksi.³⁰ Espanjan hallituksen esittämät epäilyt ovat tältä osin perusteltuja. Vaaraa on kuitenkin pidettävä tähänastisen oikeuskäytännön mukaan vähäisenä, eikä sillä voida perustella tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle aiheutuvia rajoituksia.³¹ Mikään ei anna aihetta poiketa tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nyt esillä olevassa asiassa.

25 — Ks. esim. asia C-184/96, komissio v. Ranska, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6197, 22 kohta).

26 — Ks. tässä yhteydessä edellä alaviiteessä 16 mainittu asia 193/80, tuomion 23 kohta; asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37, 26 kohta) ja edellä alaviiteessä 24 mainittu asia C-51/94, tuomion 32 kohta.

27 — Asia C-210/89, komissio v. Italia, tuomio 11.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3697, 13 kohta).

28 — Ks. edellä alaviiteessä 15 mainittu ratkaisuehdotus asiassa C-14/00, ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

29 — Asia C-3/99, Ruwet, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8749, 53 kohta).

30 — Edellä alaviiteessä 24 mainittu asia C-51/94, tuomion 34 kohta.

31 — Edellä alaviiteessä 24 mainittu asia C-51/94, tuomion 34 kohta.

66. Espanjan hallitus väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen pakkausmerkintöjä koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa nyt esillä olevaan asiaan. Oikeuskäytäntö koskee elintarvikkeita ja kosmeettisia valmisteita, eikä sitä voida soveltaa lipeäpitoisten tuotteiden kaltaisiin puhdistusaineisiin, koska kuluttaja ei pysty arvioimaan tuotteen desinfiointiominaisuuksia tuotteen pakkausmerkintöjä lukiessaan. Tätä lähestymistapaa ei voida hyväksyä.

67. Kuten komissio perustellusti esittää, ei voida yleisesti sanoa, että puhdistusaineiden pakkausmerkinnät olisivat epäselvemmät kuin elintarvikkeiden tai kosmeettisten valmisteiden. Yhteisöjen tuomioistuin pitää oikeuskäytännössään lähtökohtanaan valistunutta, tarkkaavaista ja huolellista keskivertokuluttajaa.³² Ei ole syytä olettaa, että kuluttaja pystyy lukemaan ainoastaan elintarvikkeen tai kosmeettisen valmisteen pakkausmerkinnät eikä puhdistusaineen pakkausmerkintöjä. Pakkausmerkintöjä koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan näin ollen soveltaa nyt esillä olevaan asiaan.

68. Tällaisen näkemyksen puolesta puhuu myös se, että direktiivissä 88/379/ETY säädetään vaarallisten valmisteiden merkintöjä koskevista säännöistä, joita sellaisten valmistajien on noudatettava, jotka

haluavat tuoda Espanjaan lipeäpitoisia puhdistusaineita. Kyseisen direktiivin 7 artiklassa määritetään, mitkä tiedot on merkittävä jokaiseen pakkaukseen selvästi ja pysyvästi. Direktiivin 7 artiklan c alakohdassa säädetään, että jokaiseen pakkaukseen on merkittävä valmisteen sisältämän kemiallisen aineen tai aineiden nimet direktiivissä mainittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan. Lähtökohdana on pidettävä sitä, että direktiivissä määritetty turvallisuuden taso on riittävä Espanjan hallituksen esittämien kuluttajansuojaan liittyvien syiden huomioon ottamiseksi.

69. Myös Espanjan hallituksen esittämä väite siitä, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistetut ja myytävät tuotteet, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine”, olisivat harhaanjohtavasta mainonnasta annetun direktiivin 84/450/ETY vastaisia, on hylättävä. Näiden tuotteiden pakkausmerkinnät eivät johda kuluttajia harhaan tuotteen todellisten ominaisuuksien osalta, sillä tuotteet on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen geeli” tai ”lipeäpitoinen spray”. Sana ”pitoinen” osoittaa kuluttajille selvästi, että kuluttaja ostaa tuotteen, joka koostuu muun muassa lipeästä eikä yksinomaan lipeästä. Hallinnollisten päätösten kohteena olleet tuotteet sisältävät lisäksi myös tietoja näiden tuotteiden koostumuksesta. Tuotteiden todellista luonnetta koskevia tietoja ei evätä ostajalta. Kysymys ei siis ole direktiivissä 84/450/ETY tarkoitetusta harhaanjohtavasta mainonnasta.

32 — Edellä alaviiteessä 23 mainittu asia C-470/93, tuomion 24 kohta ja edellä alaviiteessä 18 mainittu asia C-220/98, tuomion 30 kohta.

70. Näin ollen on todettava, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja myytävien tuotteiden, jotka on varustettu nimellä ”lipeäpitoinen puhdistusaine” markkinoille saattamisen epääminen on suhteellisuusperiaatteen vastaista, koska se ei merkitse vähiten rajoittavaa keinoa sen varmistamiseksi, että espanjalaisia kuluttajia suojataan sekaannusvaaralta espanjalaisten lipeätuotteiden kanssa. Vaatimus tuotteiden varustamisesta vastaavanlaisilla pakkausmerkinnöillä on tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittava. Kyseisellä Espanjan säännöksellä ei voida tältä osin perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista. Komission nostama kanne on näin ollen hyväksyttävä.

VII Oikeudenkäyntikulut

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

VIII Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole päästänyt Espanjan markkinoille muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytäviä tuotteita, jotka on varustettu nimellä ”limpiador con lejía” (lipeäpitoinen puhdistusaine) tai samankaltaisella nimellä, jos nämä tuotteet sisältävät aktiivista klooria alle 35 g/l.
2. Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.