

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
S. ALBER
van 22 mei 2003 ¹

I — Inleiding

1. Het onderhavige niet-nakomingsberoep betreft het vrije verkeer van schoonmaakmiddelen met bleekwater. Het Koninkrijk Spanje verbiedt de verhandeling onder de benaming *limpiador con lejía* (schoonmaakmiddel met bleekwater) of een soortgelijke benaming (hierna: „schoonmaakmiddel met bleekwater”) van producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, wanneer het gehalte aan actief chloor niet het in Spanje voorgeschreven minimumgehalte van ten minste 35 gram per liter bedraagt. Spanje acht dit minimumgehalte noodzakelijk ter verzekering van de ontsnettende werking.

II — Rechtskader

A — *Communautaire regelgeving*

2. Artikel 28 EG verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten. Artikel 30 EG bepaalt dat uitzonderingen op artikel 28 EG gerechtvaardigd kunnen zijn uit hoofde van onder meer bescherming van de gezondheid en het leven van personen. De verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

3. Bij beschikking nr. 3052/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 ² (hierna: „beschikking nr. 3052/95”) is een procedure vastgesteld voor uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarbij wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. Artikel 1 van deze beschikking luidt: „Wanneer een lidstaat het in het vrije verkeer of in de handel brengen verhindert

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 321, blz. 1.

van [...] een bepaald type product dat in een andere lidstaat rechtmatig vervaardigd of in de handel is gebracht, brengt hij de Commissie de desbetreffende maatregel ter kennis, wanneer deze voor het product direct of indirect tot gevolg heeft dat:

— het algeheel wordt verboden,

— de vergunning voor het in de handel brengen wordt geweigerd,

— [...].”

4. Ook van toepassing in het onderhavige geval is richtlijn 88/379/EEG van de Raad van 7 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (hierna: „richtlijn 88/379”).³ Artikel 1, lid 2, bepaalt dat deze richtlijn geldt voor preparaten die in de lidstaten in de handel worden gebracht en die ten minste één gevaarlijke stof in de zin van artikel 2 bevatten. Onder de gevaarlijke stoffen in de

zin van artikel 2 valt ontegenzeggelijk ook chloor.⁴ Artikel 7 stelt vast welke aanduidingen op de verpakking leesbaar en onuitwisbaar moeten worden aangebracht. Daaronder valt onder meer de scheikundige benaming van de in het preparaat aanwezige stof(fen).

5. De aanbeveling van de Commissie van 13 september 1989 inzake de etikettering van detergents en reinigingsmiddelen⁵ (hierna: „aanbeveling”) bepaalt in artikel 2 dat op de verpakking van detergents en wasmiddelen bepaalde bestanddelen moeten worden vermeld, voorzover deze in een concentratie van meer dan 0,2 % zijn toegevoegd. Onder deze bestanddelen valt onder meer chloorbleekmiddel.

6. Artikel 2, lid 2, van richtlijn 84/450/EEG van de Raad van 10 september 1984 betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame⁶ (hierna: „richtlijn 84/450”), omschrijft misleidende reclame als „elke vorm van reclame die op enigerlei wijze, daaronder begrepen haar opmaak, de personen tot wie zij zich richt of die zij bereikt,

4 — Artikel 2 van richtlijn 88/379 verwijst naar de definities van artikel 2 van richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB L 169, blz. 1). Artikel 4 van deze laatste richtlijn verwijst naar bijlage I, waarin een lijst is opgenomen van de overeenkomstig artikel 3, ingedeelde gevaarlijke stoffen.

5 — PB L 291, blz. 55.

6 — PB L 250, blz. 17.

3 — PB L 187, blz. 14.

misleidt of kan misleiden en die door haar misleidende karakter hun economische gedrag kan beïnvloeden, of die om die redenen een concurrent schade toebrengt of kan toebrengen". Artikel 3 bepaalt:

„Bij de beoordeling van de vraag of een bepaalde reclame misleidend is, moeten alle bestanddelen, in het bijzonder de daarin voorkomende mededelingen omtrent de volgende punten, in aanmerking worden genomen:

a) de kenmerken van de goederen of diensten, zoals beschikbaarheid, aard, uitvoering, samenstelling, procédé en datum van fabricage of levering, geschiktheid voor het gebruik, de gebruiksmogelijkheden, hoeveelheid, specificatie, geografische of commerciële oorsprong of van het gebruik te verwachten resultaten, of de uitslagen en essentiële uitkomsten van onderzoek van de goederen of diensten;

b) [...].”

B — De Spaanse regelgeving

7. In het onderhavige geval is het Real Decreto nr. 349/1993 (hierna: „Real Decreto”) ⁷ van toepassing. Artikel 2, lid 2, van

het Real Decreto omschrijft lejía (bleekwater) als een oplossing van alkalisch hypochloriet met een gehalte aan actief chloor van niet minder dan 35 g/l en niet meer dan 100 g/l. Artikel 5 bepaalt aan welke voorwaarden bleekwater moet voldoen om de vermelding „geschikt voor de ontsmetting van drinkwater” te mogen dragen. Daarvoor moet het chloorgehalte tussen 35 g/l en 60 g/l liggen.

Artikel 17 van het Real Decreto regelt de intracommunautaire handel van producten. Hierin wordt bepaald dat de bepalingen inzake de samenstelling niet van toepassing zijn op producten uit de intracommunautaire handel die in de lidstaat van oorsprong rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel zijn gebracht. Voorzover de betrokken producten geen risico voor de volksgezondheid vormen, mogen zij in Spanje in de handel worden gebracht onder dezelfde benaming als die in het land van oorsprong, vergezeld van een beschrijving waardoor de koper van het product in staat is de werkelijke aard ervan te onderkennen.

De eerste aanvullende bepaling van het Real Decreto bevat een regeling voor het geval dat het product bleekwater bevat. Op het etiket van dit product mag de term „bleekwater” dan wel „met bleekwater” slechts worden vermeld, wanneer het gehalte aan actief chloor van het product gelijk is aan het wettelijk voorgeschreven gehalte en daarbij is aangegeven dat het product niet geschikt is voor de ontsmetting

7 — BOE van 20 april 1993, blz. 1251.

van drinkwater. Artikel 2 van het Decreet bepaalt dat het gehalte aan actief chloor tenminste 35 g/l moet bedragen.

III — Feiten en procedure

8. In een nota van 7 april 1998 heeft het Instituto nacional del consumo (Nationaal instituut voor consumentenzaken) verklaard dat, wanneer degene die verantwoordelijk is voor het in de handel brengen van deze producten, in aanmerking wil komen voor toepassing van de clausule van onderlinge erkenning (artikel 17 van het Real Decreto), hij de bevoegde autoriteiten de volgende gegevens moet verstrekken:

- een etiket dat duidelijk het werkelijke gehalte aan actief chloor aangeeft;

- afdoende bewijs dat de betrokken producten dezelfde ontsmettende werking hebben als de traditionele (dus Spaanse) bleekwaterproducten;

- een certificaat dat bewijst dat deze producten in het land van oorsprong in de handel zijn gebracht.

9. De ondernemingen Procter & Gamble España S.A. en Colgate-Palmolive España S.A. hebben in Spanje schoonmaakmiddelen in de handel gebracht waarvan het etiket de vermelding „bleekwater” bevatte, hoewel hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedroeg. Na kennis te hebben gekregen van deze feiten heeft de Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad Autónoma de Madrid (Raad voor Economie en Werkgelegenheid van de autonome overheid van Madrid; hierna: „autonome overheid van Madrid”) een boeteprocedure tegen beide ondernemingen ingeleid wegens schending van de in Spanje geldende bepalingen inzake etikettering.

10. Via een klacht is de Commissie hiervan op de hoogte gesteld. Daarop heeft zij overeenkomstig artikel 226 EG een procedure ingeleid en de Spaanse regering op 4 november 1999 een aanmaningsbrief gestuurd. Daarin verweet zij het Koninkrijk Spanje dat het, door in Spanje de toegang tot de markt te beletten van producten die in andere lidstaten rechtmatig onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater of een soortgelijke benaming zijn vervaardigd en in de handel gebracht, de krachtens artikel 28 EG en volgende op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

11. In zijn antwoord van 28 december 1999 heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie een verslag van het Ministerio de

Sanidad y Consumo (hierna: „Ministerie van Volksgezondheid en Consumenten zaken”) toegestuurd. Hierin werd verduidelijkt dat het in de handel brengen van bleekwater of van producten die bleekwater bevatten, maar niet voldeden aan het in de Spaanse regelgeving voorgeschreven minimumgehalte aan hypochloriet, alleen was toegestaan indien de producten rechtmatig waren vervaardigd, de consumenten waren geïnformeerd aangaande het werkelijke gehalte aan hypochloriet van deze producten en de producten dezelfde ontsmettende werking hadden als de middelen met bleekwater in Spanje.

geantwoord. Zij hield hierin vast aan haar standpunt en benadrukte dat de bestreden bepalingen uit hoofde van de volksgezondheid en de bescherming van de consument konden worden gerechtvaardigd en evenredig waren. De Commissie heeft vervolgens op 19 september 2001 beroep ingesteld tegen het Koninkrijk Spanje.

IV — Conclusies van partijen

12. Op 17 februari 2000 heeft de Commissie een aanvullende aanmaningsbrief gezonden, waarin zij vaststelde dat de besluiten van de autonome overheid van Madrid waarbij aan de betrokken producten de toegang tot de Spaanse markt werd belet, maatregelen vormden die inbreuk maakten op het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. Volgens haar was het Koninkrijk Spanje de krachtens beschikking nr. 3052/95 (aangehaald in punt 3) op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, doordat zij had nagelaten de Commissie in kennis te stellen van deze maatregelen. De Spaanse regering heeft hiervan alsnog kennisgegeven per e-mail van 1 augustus 2000.

13. Op de aanvullende aanmaningsbrief heeft de Spaanse regering echter niet geantwoord, zodat de Commissie haar op 24 juli 2000 een met redenen omkleed advies heeft gezonden. Daarop heeft de Spaanse regering bij brief van 30 november 2000

14. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

- 1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, in Spanje onder de benaming *limpiador con lejía* (schoonmaakmiddel met bleekwater) of een soortgelijke benaming op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;
- 2) het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

15. Het Koninkrijk Spanje concludeert dat het het Hof behage:

V — Ontvankelijkheid van het beroep

A — Argumenten van partijen

1) vast te stellen dat de in het verweerschrift en de bijlagen ervan vervatte gegevens betreffende de ondernemingen Procter & Gamble España S.A. en Colgate-Palmolive España S.A. en hun producten die het voorwerp van de boeteprocedures waren, vertrouwelijk zijn;

2) het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren of, subsidiair, het te beperken tot de door de autonome overheid van Madrid ingeleide boeteprocedures en het af te wijzen;

3) subsidiair, het verzoek af te wijzen;

4) de Commissie te verwijzen in de kosten.

16. Op het eerste verzoek van de Spaanse regering behoeft niet te worden ingegaan, daar de feiten waarop het betrekking heeft niet van belang zijn voor het onderhavige geding.

1. Koninkrijk Spanje

17. De Spaanse regering voert aan dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat het voorwerp van de administratieve procedure niet overeenstemt met dat van de gerechtelijke procedure. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het niet-nakomingsberoep hetzelfde voorwerp hebben als het met redenen omkleed advies. Het voorwerp van het beroep kan in het verzoekschrift niet worden uitgebreid, hoogstens kan het door de Commissie worden ingeperkt dan wel anders worden geformuleerd. In het onderhavige geval heeft de Commissie het voorwerp van het geding echter uitgebreid.

18. In de aanmaningsbrief betoogde de Commissie dat het Koninkrijk Spanje, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, in Spanje op de markt worden gebracht, de krachtens de artikelen 28 EG en volgende op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. In de aanvullende aanmaningsbrief spitste de aandacht van de Commissie zich daarentegen toe op de door de autonome overheid van Madrid inge-

leide boeteprocedures. In die brief stelde de Commissie vast dat de in die procedures genomen besluiten maatregelen vormen die in strijd zijn met het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap.

19. In het met redenen omkleed advies verwijt de Commissie het Koninkrijk Spanje artikel 28 EG te hebben geschonden door de vaststelling van administratieve besluiten zoals de bovenvermelde. De grieven in het verzoekschrift beperken zich daarentegen niet tot de administratieve besluiten, maar zijn vaag en zeer algemeen geformuleerd. De Commissie verzoekt hierin, vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 28 EG en volgende op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen doordat het belet dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekmiddel in de handel zijn gebracht, in Spanje op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt. Deze vermelding van het minimumgehalte komt voor het eerst voor in het verzoekschrift. Dit is dus een ongeoorloofde uitbreiding van het voorwerp van het geding, zodat het beroep als niet-ontvankelijk moet worden afgewezen.

2. De Commissie

20. De Commissie is van mening dat de zienswijze van de Spaanse regering op een onjuiste lezing van het met redenen omkleed advies berust. Dit advies heeft in

principe betrekking op het probleem dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en aldaar onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, de toegang tot de markt wordt belet wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt. De administratieve besluiten en de nota van het Spaans Nationaal instituut voor consumentenzaken van 7 april 1998 waren bij wijze van voorbeeld vermeld, hetgeen ook duidelijk blijkt uit de tekst. Juist de vermelding van de nota is van belang, daar zowel het met redenen omkleed advies als het verzoekschrift aangeeft dat in deze nota de in artikel 17 van het Real Decreto vervatte clausule van wederzijdse erkenning wordt uitgelegd. De nota geldt voor het gehele Spaanse grondgebied en de betekenis ervan blijkt ook uit het feit dat de Juzgado de lo Contencioso — Administrativo de Madrid (administratieve rechter in Madrid) hiernaar uitdrukkelijk verwijst in de motivering van zijn oordeel van 11 december 2000.

21. Uit het bovenstaande blijkt dat het met redenen omkleed advies heel algemeen betrekking heeft op de weigering van toegang tot de markt en dat ook de precontentieuze procedure niet beperkt is geweest tot de sancties in de boeteprocedures. Uiteindelijk heeft de Commissie in haar verzoekschrift alleen haar conclusies van het met redenen omkleed advies herhaald, zonder het voorwerp van het geding te wijzigen. De herformulering van het voorwerp van het geding is volgens vaste rechtspraak van het Hof geoorloofd, hetgeen ook de Spaanse regering in haar verzoekschrift heeft vastgesteld. De Commissie verzoekt het Hof dan ook de exceptie van niet-ontvankelijkheid af te wijzen.

B — *Beoordeling*

ruimd of gewijzigd, maar integendeel enkel is beperkt”.

22. Volgens vaste rechtspraak heeft de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure tot doel, de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven.⁸ Het voorwerp van het geschil wordt dan ook afgebakend door de precontentieuze procedure en mag in het verzoekschrift niet worden verruimd. Het wordt bepaald door de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies. Verruiming ervan in het verzoekschrift schendt de rechten van de verdediging van de lidstaat en daarom mag het beroep ook niet op andere grieven worden gebaseerd dan die welke in de precontentieuze procedure zijn aangevoerd.⁹

23. Zoals het Hof in punt 56 van het arrest in de zaak Commissie/Duitsland¹⁰ heeft vastgesteld, „betekent [dit] evenwel niet, dat de formulering van de grieven in de aanmaningsbrief, in het dispositief van het met redenen omkleed advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijklopend moet zijn, wanneer het voorwerp van het geschil niet is ver-

24. In casu kan de Commissie niet worden verweten dat zij in haar verzoekschrift het voorwerp van het geschil heeft verruimd ten opzichte van de precontentieuze procedure. In de aanmaningsbrief komt duidelijk naar voren dat de procedure heel algemeen betrekking heeft op de weigering van toegang tot de markt voor buitenlandse producten, die voortvloeit uit de wijze waarop de Spaanse autoriteiten het Real Decreto uitleggen. De Commissie komt in de aanmaningsbrief tot de slotsom dat het Koninkrijk Spanje de artikelen 28 EG en volgende niet is nagekomen door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, op de Spaanse markt worden gebracht. De besluiten van de autonome overheid van Madrid worden in deze brief niet vermeld; de Commissie wijst daarop pas in de aanvullende aanmaningsbrief.

25. Zoals hierboven in punt 22 is vermeld, heeft de precontentieuze procedure tot doel, het de lidstaat mogelijk te maken opmerkingen in te dienen over de door de Commissie aangevoerde grieven. Zo heeft het Hof in het arrest in de zaak Commissie/Italië¹¹ bijvoorbeeld vastgesteld dat „de aan de betrokken staat geboden mogelijkheid om opmerkingen in te dienen — ook wanneer deze meent daarvan geen gebruik

8 — Zie dienaangaande arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland (C-152/98, Jurispr. blz. I-3463, punt 23), en 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-439/99, punt 10).

9 — Zie arresten van 11 juli 1984, Commissie/Italië (51/83, Jurispr. blz. 2793, punt 4); 11 juni 1998, Commissie/Luxemburg (C-206/96, Jurispr. blz. I-3401, punt 13); 22 april 1999, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-340/96, Jurispr. blz. I-2023, punt 36), en 21 september 1999, Commissie/Ierland (C-392/96, Jurispr. blz. I-5901, punt 51).

10 — Arrest van 29 september 1998 (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449).

11 — Aangehaald in voetnoot 9, punt 5.

te moeten maken — een door het Verdrag gewilde wezenlijke waarborg [vormt], waarvan de inachtneming een voorwaarde is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van het niet nakomen door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen". Het Koninkrijk Spanje had de mogelijkheid om opmerkingen te maken over de algemene grief betreffende de weigering van toegang tot de markt. Aangezien de aanmaningsbrief van de Commissie ruim is geformuleerd, konden de Spaanse autoriteiten ingaan op de aangevoerde grieven en dus gebruik maken van hun rechten van de verdediging.

26. De Commissie noemt inderdaad de hierboven genoemde administratieve besluiten als voorwerp van het met redenen omkleed advies, maar uit de verdere tekst komt naar voren dat de grief ruimer is. Zo herhaalt de Commissie in de doorslaggevende alinea van de conclusie, dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen omdat het maatregelen heeft vastgesteld *zoals* de genoemde administratieve besluiten of de nota van het Spaans Nationaal instituut voor consumentenzaken, waardoor buitenlandse producten de toegang tot de Spaanse markt wordt belet. Dat de Spaanse autoriteiten zich hiervan bewust waren, is af te leiden uit het antwoord op het met redenen omkleed advies. Daarin wordt letterlijk verwezen naar „het met redenen omkleed advies van de Commissie betreffende de belemmeringen voor de intracommunautaire handel ten gevolge van de Spaanse wetgeving inzake bleekwater”.

27. Volgens vaste rechtspraak¹² van het Hof moet het met redenen omkleed advies een coherente en nauwkeurige uiteenzetting bevatten van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht, dat de betrokken lidstaat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Aan deze voorwaarden is in casu volledig voldaan.

28. Uit het bovenstaande blijkt dat de Commissie het voorwerp van het geschil niet heeft verruimd, waar zij het Koninkrijk Spanje in het verzoekschrift verwijt dat het de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, op de Spaanse markt worden gebracht. De precontentieuze procedure en het beroep zijn op dezelfde grieven gebaseerd. De Commissie heeft haar stelling in de diverse documenten weliswaar verschillend geformuleerd, maar toch blijkt telkens dat het voorwerp van het geschil niet beperkt is tot de administratieve besluiten. De administratieve procedure heeft de Spaanse autoriteiten alle informatie verschaft die nodig was om verweer te kunnen voeren in de latere niet-nakomingsprocedure. Het beroep moet dan ook onvankelijk worden geacht en kan niet worden beperkt tot de besluiten van de autonome overheid van Madrid. De vordering van het Koninkrijk Spanje dient derhalve op dit punt te worden afgewezen.

12 — Zie bijvoorbeeld arresten van 28 maart 1985, *Commissie/Italië* (274/83, Jurispr. blz. 1077, punt 21); 11 juli 1991, *Commissie/Portugal* (C-247/89, Jurispr. blz. I-3659, punt 22), en 18 juni 1998, *Commissie/Italië* (C-35/96, Jurispr. blz. I-3851, punt 30).

VI — Gegrondheid van het beroep

A — Argumenten van partijen

1. De Commissie

29. De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje dat de bepalingen van het Real Decreto, zoals uitgelegd door de Spaanse autoriteiten, belemmeringen zijn. Het argument van de Spaanse regering dat deze maatregelen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de consument, moet worden verworpen. Het is eenvoudigweg onmogelijk en dus onredelijk te verlangen dat een product dat verscheidene bestanddelen bevat, dezelfde eigenschappen bezit als een van die bestanddelen, namelijk zuiver bleekwater. In feite holt de uitlegging die de Spaanse autoriteiten aan het Real Decreto geeft, het in artikel 17 ervan vastgelegde beginsel van onderlinge erkenning volledig uit. Deze wederkerigheidsclausule heeft juist tot doel, de verhandeling van bleekwater en a fortiori, producten die bleekwater bevatten, in Spanje mogelijk te maken.

30. De Commissie wijst bovendien op de omvangrijke rechtspraak van het Hof inzake etikettering. Het aanbrengen van een etiket dat een omschrijving van de aard en de bestanddelen van het verhandelde

product bevat, belemmert de handel veel minder dan een verbod. Voor detergenten en reinigingsmiddelen bestaan verschillende communautaire regelingen inzake etikettering, waaronder richtlijn 88/379 of de aanbeveling van de Commissie van 13 september 1989. Dankzij de toepassing van deze bepalingen kan de consument zich op de hoogte stellen van de samenstelling van het product. Aldus kan ook het risico worden uitgesloten dat „bleekwater” en een „product dat bleekwater bevat” met elkaar worden verward.

31. In repliek benadrukt de Commissie dat er geen gevaar voor de volksgezondheid bestaat wanneer schoonmaakmiddelen met een lager bleekwatergehalte in Spanje in de handel worden gebracht. Zuiver bleekwater blijft nog in de handel voor de consumenten die prijs stellen op de bijzondere ontsmettende werking ervan. Niet valt aan te nemen dat consumenten geen zuiver bleekwater meer zouden kopen.

32. Wat het gehalte aan actief chloor betreft, verwijst de Commissie naar verschillende stukken waaruit naar voren komt dat de ontsmettende werking van het schoonmaakmiddel reeds optreedt bij een gehalte dat veel lager is dan 35 g/l. Volgens de Commissie is het handelsverbod dus onevenredig.

2. Koninkrijk Spanje

33. Alvorens een standpunt in te nemen over de door de Commissie naar voren gebrachte grieven, geeft het Koninkrijk Spanje een toelichting over de eigenschappen van bleekwater en de toepassing ervan door de Spaanse consument. Het hoofdbestanddeel van bleekwater is hypochloriet. In Spanje worden bleekwaterproducten hoofdzakelijk huishoudelijk gebruikt voor het schoonmaken en ontsmetten, omdat zij het meest doeltreffende ontsmettingsmiddel zijn.

34. Omdat er geen communautair harmonisatievoorschrift inzake bleekwater bestaat, is het aan de lidstaten om alle maatregelen betreffende de vervaardiging en het in de handel brengen voor hun eigen grondgebied vast te stellen. Belemmeringen van het intracommunautaire verkeer die voortvloeien uit de verschillen tussen de nationale regelingen betreffende de verhandeling van die producten moeten worden aanvaard, voorzover ze noodzakelijk zijn ter voldoening aan dwingende eisen, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de volksgezondheid.

35. Het Koninkrijk Spanje erkent dat het bestreden verbod een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking vormt. Die maatregel kan echter worden gerechtvaardigd uit hoofde van de

bescherming van de volksgezondheid, omdat de consument de beschikking moet hebben over een product waarmee volledig kan worden ontsmet.

36. De volksgezondheid en de bescherming van de consument komen in gevaar als de ingevoerde producten niet het gehalte aan actief chloor bevatten waaraan de Spaanse consument gewend is en dat hij verwacht. Producten die slechts een zwakke ontsmettende werking hebben onder de benaming bleekwater verhandelen, is bovendien misleidende reclame in de zin van richtlijn 84/450.

37. Voor het geval dat het Hof van oordeel is dat deze rechtvaardigingsgrond onaanvaardbaar is, stelt het Koninkrijk Spanje dat de maatregelen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de consument. De Spaanse consument kent bleekwater vanwege zijn blekende en ontsmettende werking en vertrouwt bij de keuze van het product op de op het etiket vermelde informatie. Bij de betrokken ingevoerde producten geeft het etiket niet de ware aard van het product aan. Een passende etikettering lost het probleem niet op, daar zelfs een normaal ingelichte en opmerkelijke consument niet in staat is de informatie op het etiket van een onderhoudsmiddel te begrijpen. Op dit punt is bleekwater niet vergelijkbaar met een levensmiddel. Wanneer de Spaanse consument een product koopt waarvan het etiket bleekwater vermeldt, gaat hij ervan uit dat het de grootst mogelijke ontsmettende werking heeft.

38. In dupliek benadrukt de Spaanse regering dat het voor producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel zijn gebracht, wel degelijk mogelijk is om toegang tot de Spaanse markt te verkrijgen. Daarvoor moet degene die het product in de handel wil brengen, aantonen dat het dezelfde ontsmettende eigenschappen heeft als traditionele bleekwaterproducten. Dit is geen onevenredige eis en maakt geen inbreuk op het Verdrag.

B — Beoordeling

39. Ingevolge artikel 28 EG zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Volgens vaste rechtspraak is elke maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, te beschouwen als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking.¹³ Bij gebreke van harmonisatie van de wettelijke regelingen verbiedt artikel 28 EG in beginsel de belemmeringen van het vrije goederenverkeer die voortvloeien uit de toepassing op goederen uit andere lidstaten, waar zij rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht, van voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die goederen moeten voldoen, zoals voorschriften

met betrekking tot hun aanbiedingsvorm, hun etikettering en hun verpakking, ook indien die voorschriften zonder onderscheid op nationale en ingevoerde producten van toepassing zijn.¹⁴

40. Bijgevolg moet worden onderzocht in hoeverre het Spaanse verbod om producten in de handel te brengen waarvan het gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt, maar die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, een belemmering is van het vrije verkeer van goederen.

1. Belemmering van het vrije verkeer van goederen

41. Partijen zijn het erover eens dat het Spaanse verbod een maatregel is van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Ik sluit mij daarbij aan.

42. Ingevolge het Real Decreto is het verboden om onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater producten in de handel te brengen die in andere lidstaten

13 — Zie arresten van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5), en 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 11).

14 — Zie arrest van 16 november 2000, Commissie/België (C-217/99, Jurispr. blz. I-10251, punt 16).

rechtmatig onder die benaming zijn vervaardigd, wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak C-14/00¹⁵ heb uiteengezet, worden producenten in andere lidstaten door dat verbod gedwongen om de samenstelling van hun producten te wijzigen wanneer zij die in Spanje onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater willen verkopen. In die zin beperkt de regeling de toegang tot de Spaanse markt van in andere lidstaten regelmatig vervaardigde producten en belemmert zij bijgevolg het vrije verkeer ervan binnen de Gemeenschap.¹⁶

43. In het onderhavige geval is de verkoop-benaming schoonmaakmiddel met bleekwater niet voorbehouden aan Spaanse producten, maar kan zij worden gebruikt voor alle producten waarvan het gehalte aan actief chloor tenminste 35 g/l bedraagt. Volgens door de Commissie verstrekte gegevens zijn in andere lidstaten vergelijkbare producten in de handel, zij het met een lager chloorgehalte. Alleen in België is het chloorgehalte even hoog als in Spanje. De Spaanse autoriteiten wijzen erop dat het gehalte aan actief chloor van de producten die het voorwerp waren van de boeteprocedures, duidelijk lager was, namelijk 9 g/l en 10,4 g/l. De Spaanse regeling begunstigt dus een typisch nationaal product en benadeelt in dezelfde mate producten die in

andere lidstaten onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater worden vervaardigd. Zij vormt volgens de aangehaalde rechtspraak een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking.¹⁷

44. De Spaanse regering voert aan dat de betrokken producten onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel kunnen worden gebracht, wanneer is voldaan aan de drie voorwaarden die in de nota van het Nationaal instituut voor consumentenzaken zijn vermeld. De toegang tot de Spaanse markt wordt dus in principe niet belet. De door het voormeld instituut aan de clause van onderlinge erkenning gegeven uitlegging is niet in strijd met de bewoordingen van artikel 17 van het Real Decreto en bijgevolg ook niet met de communautaire bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

45. Dit argument kan niet worden aannvaard. Het naleven van deze voorwaarden en het overleggen van de noodzakelijke bewijzen vormen een extra vereiste voor buitenlandse producten die het vrije verkeer van bleekwaterproducten belemmert. Wanneer de Spaanse autoriteiten de clause van onderlinge erkenning op de hier omschreven wijze uitleggen, hollen zij deze volledig uit.

15 — Conclusie van 6 december 2001 in de zaak Commissie/Italië (C-14/00, Arrest van 16 januari 2003, Jurispr. blz. I-513, blz. I-515, punten 33 en 36).

16 — Zie dienaangaande ook arresten van 9 december 1981, Commissie/Italië (193/80, Jurispr. blz. 3019, punt 26), en 22 september 1988, Deserbais (286/86, Jurispr. blz. 4907, punt 12).

17 — Zie arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 16, punt 20.

46. De Spaanse regering legt bovendien uit dat de producten in Spanje onder de verkoopbenaming „contiene blanqueantes a base de cloro” (bevat bleekmiddelen op basis van chloor) in de handel kan worden gebracht. Wat die mogelijkheid betreft, moet worden vastgesteld dat het gebruik van deze benaming een negatief gevoel bij de consument kan oproepen. Wanneer deze een product met dit opschrift ziet, kan hij gemakkelijk denken dat hij geen traditioneel ontsmettingsmiddel koopt, omdat deze middelen normaliter de vermelding bleekwater bevatten. Daardoor is het mogelijk dat de consument dit product niet volwaardig acht of minder goed acht dan bleekwaterproducten. Daarom doet de mogelijkheid om het product een andere naam te geven er niet aan af dat het bestreden verbod een belemmering is van het vrije verkeer van goederen.

47. In dit stadium moet dus worden vastgesteld dat de bestreden Spaanse regeling een belemmering is van het vrije verkeer van goederen.

2. Rechtvaardiging van de beperking van het vrije verkeer van goederen

48. Ter rechtvaardiging van de betrokken regeling voert de Spaanse regering in de

eerste plaats redenen aan van bescherming van de volksgezondheid en, voor het geval dat het Hof deze zienswijze niet aanvaardt, vereisten in verband met de bescherming van de consument.

3. Rechtvaardiging uit hoofde van de volksgezondheid

49. Erkend wordt dat de bescherming van de volksgezondheid zowel op grond van artikel 30 EG alsook als dwingend vereiste een rechtvaardigingsgrond van een maatregel van gelijke werking kan zijn. Om uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid gerechtvaardigd te kunnen zijn, moet een maatregel voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel, dat wil zeggen passend, noodzakelijk en proportioneel zijn.

50. Het staat buiten kijf dat de Spaanse regeling geschikt is om de gezondheid van de Spaanse bevolking te beschermen. Door het verbod kunnen Spaanse consumenten uitsluitend producten met een relatief hoog gehalte aan actief chloor kopen, die een sterk ontsmettende werking hebben. Daardoor is bij gebruik van deze producten de kans groter dat zoveel mogelijk kiemen worden vernietigd.

51. De bestreden regeling mag, om verenigbaar te zijn met het gemeenschaps-

recht, echter niet verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van het doel. Uit de argumentatie van de Commissie blijkt dat er in andere lidstaten geen vergelijkbare verbodsbepaling bestaat. Daar zijn producten met een duidelijk lager gehalte aan actief chloor in de handel. Het door de Spaanse regering aangevoerde argument dat de luchttemperatuur in Spanje overwegend hoog is, zou kunnen pleiten voor de noodzaak van een verbod. Daardoor is de kans groot dat micro-organismen zich vermenigvuldigen. Ontsmetting om de daaraan verbonden risico's te kunnen beperken, is dan ook een noodzakelijke maatregel ter verzekering van de volksgezondheid.

52. In dit verband moet benadrukt worden dat de omschreven schoonmaakmiddelen met bleekwater worden gebruikt in het huishouden en niet voor de ontsmetting van medische instrumenten, ziekenhuizen of andere openbare plaatsen. Zij dienen ook niet voor de ontsmetting van drinkwater of groenten en fruit. Partijen zijn het daarover eens. Dit is van belang, omdat de ontsmettende eigenschappen die een product moet hebben, worden bepaald door het gebruik dat ervan wordt gemaakt. In casu kunnen dan ook aan de ontsmettende werking van het product geen even hoge eisen worden gesteld als bijvoorbeeld aan producten die voor de ontsmetting van drinkwater worden gebruikt.

53. De Commissie wijst erop dat het gebruik van nationale bleekwaterproducten in Spanje niet zal verdwijnen door het in de handel brengen van uit andere lidstaten

afkomstige producten. Het staat de consumenten, net als daarvoor, vrij om een Spaans product te verkiezen als zij een bijzonder krachtige ontsmettende werking wensen. Dit argument moet worden aanvaard. Volgens vaste rechtspraak van het Hof¹⁸ moet worden uitgegaan van een mondig en geïnformeerde consument van wie verondersteld mag worden dat hij een bewuste aankoopbeslissing neemt.

54. Beide partijen leggen verschillende onderzoeken inzake de werking van actief chloor over, die aangeven vanaf welk gehalte het ontsmettende werking heeft. Daaruit blijkt dat het daarvoor benodigde gehalte door verschillende factoren wordt bepaald, zoals het soort micro-organismen dat vernietigd moet worden. Uit die onderzoeken blijkt dat er al vanaf een gehalte aan actief chloor van duidelijk minder dan 35 g/l, sprake is van effectieve ontsmetting. In dit verband moet ook worden gewezen op een beslissing van de administratieve rechter te Madrid van 11 december 2000¹⁹, waarin wordt vastgesteld dat een schoonmaakmiddel met bleekwater vanaf een gehalte van 10 g/l aan actief chloor dezelfde ontsmettende werking heeft als zuiver bleekwater. Tot de wijziging bij het Real Decreto bepaalden de technische gezondheidsvoorschriften in Spanje zelf dat de benaming bleekwater mocht worden gebruikt vanaf een gehalte aan actief chloor

18 — Zie bijvoorbeeld arrest van 13 januari 2000, Estée Lauder (C-220/98, Jurispr. blz. I-117, punt 30).

19 — Verweerschrift, bijlage 6.

van 20 g/l. Het door de thans geldende Spaanse regeling verlangde gehalte is dus aanmerkelijk hoger dan noodzakelijk.

ingegaan, omdat de problematiek zich daar op gelijke wijze voordoet. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het absolute handelsverbod zich niet uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid laat rechtvaardigen.

55. Nationale maatregelen die de invoer van producten beperken of kunnen beperken, zijn slechts verenigbaar met het Verdrag, voorzover zij noodzakelijk zijn voor een doeltreffende bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Een nationale regeling of praktijk is dan ook in strijd met artikel 30 EG, wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die de intercommunautaire handel minder beperken.²⁰

4. Rechtvaardiging uit hoofde van de consumentenbescherming

56. Aangezien de schoonmaakmiddelen met bleekwater in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel zijn gebracht, kan er niet van worden uitgegaan dat zij een gevaar voor de gezondheid van de Spaanse bevolking vormen. Met de bijzondere omstandigheden die in Spanje heersen en op grond waarvan het noodzakelijk kan zijn bijzonder sterk ontsmettende producten te gebruiken, kan rekening worden gehouden via maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken dan een algeheel handelsverbod. Te denken is bijvoorbeeld aan een passende etikettering van de producten. Op deze mogelijkheid moet in het kader van de rechtvaardiging op grond van de consumentenbescherming nog nader worden

57. Zoals ik in mijn conclusie in zaak C-14/00 heb uiteengezet, is het vaste rechtspraak²¹ dat op de gebieden die geen gemeenschapsrechtelijke regeling kennen, belemmeringen van het intracommunautaire handelsverkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen moeten worden aanvaard, voorzover die wettelijke regelingen zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde producten en noodzakelijk zijn ter voldoening aan dwingende eisen, met name in verband met de consumentenbescherming. Deze regelingen zijn evenwel slechts geoorloofd indien zij evenredig zijn aan het nagestreefde doel en dit doel niet kan worden bereikt door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren.²²

20 — Zie hieromtrent arresten van 7 maart 1989, Schumacher (215/87, Jurispr. blz. 617, punt 18), et 10 november 1994, Ortscheit (C-320/93, Jurispr. blz. I-5243, punten 16 en 17).

21 — Zie bijvoorbeeld arrest van 26 november 1996, Graffione (C-313/94, Jurispr. blz. I-6039, punt 17).

22 — Zie conclusie bij zaak C-14/00, aangehaald in voetnoot 15, punt 39.

58. De Spaanse wettelijke regeling is zonder onderscheid van toepassing op nationale en buitenlandse producten. Aan de eerste voorwaarde is dus voldaan.

59. De Spaanse regering betoogt dat het bestreden verbod gerechtvaardigd is uit hoofde van de consumentenbescherming. Spanje is het land van de Europese Gemeenschap met het hoogste verbruik aan bleekwater per inwoner. De Spaanse consument kent traditioneel alleen bleekwaterproducten met een hoog gehalte aan actief chloor en verwacht datzelfde gehalte ook bij ingevoerde producten. Wanneer deze in Spanje in de handel worden gebracht, bestaat het risico dat de consument de producten met elkaar verwart en de door hem verwachte en gewenste ontsmettende werking dus uitblijft. Dat kan ongunstige gevolgen hebben voor de consument.

60. Het Hof heeft de bescherming van de consument erkend als een dwingende eis²³ die in beginsel maatregelen die het vrije verkeer van goederen beperken, kan rechtvaardigen. Daarom is ook aan de tweede voorwaarde voldaan.

61. Bijgevolg dient te worden nagegaan of de maatregelen evenredig zijn aan het nagestreefde doel. De Commissie betoogt dat het onmogelijk is te verlangen dat een product dat uit verscheidene bestanddelen bestaat, dezelfde eigenschappen heeft als een van die bestanddelen. Bovendien kan bescherming van de consument worden verzekerd door maatregelen die het intra-communautaire handelsverkeer minder belemmeren. Volgens vaste rechtspraak zijn, in gevallen waar een communautaire harmonisatie ontbreekt, nationale maatregelen die noodzakelijk zijn om de juiste aanduiding van producten te waarborgen teneinde aldus iedere verwarring bij de consument te voorkomen en de eerlijkheid van de handelstransacties te verzekeren, verenigbaar met de artikelen 28 e.v. van het Verdrag.²⁴

62. Het verbod om schoonmaakmiddelen met bleekwater onder deze benaming in de handel te brengen kan verwarring bij de Spaanse consument voorkomen. Door het verbod wordt gewaarborgd dat uitsluitend bleekwaterproducten met een gehalte aan actief chloor van ten minste 35 g/l in de handel zijn, in overeenstemming met de consumentenverwachtingen.

63. Bijgevolg moet worden uitgemaakt of het verbod ook noodzakelijk is ter bereiking van het doel. De Commissie is van

²³ — Zie bijvoorbeeld arrest van 6 juli 1995, Mars (C-470/93, Jurispr. blz. I-1923, punt 15).

²⁴ — Arresten van 23 februari 1988, Commissie/Frankrijk (216/84, Jurispr. blz. 793, punt 11); 11 mei 1989, Commissie/Duitsland (76/86, Jurispr. blz. 1021, punt 17), en 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland (C-51/94, Jurispr. blz. I-3599, punt 31).

mening dat dit niet het geval is en stelt voor om bijvoorbeeld een passende etikettering aan te brengen die informatie bevat over de aard en de voornaamste kenmerken van het product. In zijn rechtspraak heeft het Hof in beginsel erkend dat een etiket waarop de aard en de kenmerken van de producten zijn vermeld, een minder zwaar middel is.²⁵ De Spaanse regering betoogt dat deze oplossing niet in dezelfde mate de bescherming van de consument kan verzekeren, daar de consument de informatie op het etiket niet werkelijk zou kunnen begrijpen en beoordelen. Verder zijn er wetenschappelijke analyses nodig om de ontsmettende werking van het product vast te stellen, analyses die de consument niet zelf kan uitvoeren.

64. Het Hof heeft in eerdere arresten altijd geoordeeld dat het feit dat de consument in een lidstaat welbepaalde opvattingen heeft over de samenstelling van een product, geen rechtvaardiging kan zijn voor belemmeringen van het vrije verkeer van goederen.²⁶ Bovendien heeft het vastgesteld dat het onverenigbaar is met artikel 28 EG en de doelstellingen van een gemeenschappelijke markt, wanneer een lidstaat verbiedt om voor ingevoerde producten van dezelfde soort, die in een andere lidstaat rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht,

een bepaalde benaming te gebruiken. De lidstaat van invoer kan de invoer en de verhandeling van dergelijke producten onder deze generieke benaming niet beletten, wanneer voorlichting van de consument verzekerd is.²⁷

65. Zoals ik in mijn conclusie in zaak C-14/00²⁸ heb uiteengezet, heeft het Hof in een inmiddels zeer omvangrijke rechtspraak betreffende het gebruik van verkoopbenamingen voor levensmiddelen, steeds een oplettende consument als maatstaf genomen, van wie kan worden verwacht en gevergd dat hij zich persoonlijk informeert.²⁹ Zo dient er volgens de rechtspraak van te worden uitgegaan dat de consument wiens aankoopbeslissing wordt bepaald door de samenstelling van de producten, eerst de lijst van ingrediënten leest. Het Hof heeft het gevaar erkend dat de consument in bepaalde gevallen kan worden misleid.³⁰ In zoverre is het door de Spaanse regering aangevoerde bezwaar in beginsel terecht. Volgens de thans geldende rechtspraak is dit gevaar echter gering en kan het belemmeringen van het vrije goederenverkeer niet rechtvaardigen.³¹ Er is geen aanleiding in het onderhavige geval van deze vaste rechtspraak af te wijken.

25 — Zie bijvoorbeeld arrest van 22 oktober 1998, Commissie/Frankrijk (C-184/96, Jurispr. blz. I-6197, punt 22).

26 — Zie in dit verband arresten Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 16, punt 23; 12 maart 1987, Commissie/Duitsland (178/84, Jurispr. blz. 1227, punt 26), en 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 24, punt 32.

27 — Arrest van 11 oktober 1990, Commissie/Italië (C-210/89, Jurispr. blz. I-3697, punt 13).

28 — Zie conclusie in zaak C-14/00, aangehaald in voetnoot 15, punt 50.

29 — Zie arrest van 12 oktober 2000, Ruwet (C-3/99, Jurispr. blz. I-8749, punt 53).

30 — Arrest van 26 oktober 1995, Commissie/Duitsland, aangehaald in voetnoot 24, punt 34.

31 — Ibidem.

66. De Spaanse regering voert aan dat de door het Hof ontwikkelde rechtspraak inzake etikettering op het onderhavige geval niet van toepassing is. Deze rechtspraak is ontwikkeld voor levensmiddelen en cosmeticaproducten en kan niet gelden voor schoonmaakmiddelen als bleekwater, omdat de consument de ontsmettende eigenschappen van het middel aan de hand van het etiket niet kan beoordelen. Dit argument kan niet worden aanvaard.

bleekwater in Spanje willen invoeren, zich moeten houden. Artikel 7 stelt vast welke aanduidingen op de verpakking leesbaar en onuitwisbaar moeten worden aangebracht. Artikel 7, sub c, bepaalt dat de scheikundige benaming van de in het preparaat aanwezige stof(fen) overeenkomstig de aldaar opgenomen bepalingen, moet worden vermeld. Er moet van worden uitgegaan dat het door de richtlijn vastgestelde veiligheidsniveau volstaat om aan de door de Spaanse regering aangevoerde eisen van consumentenbescherming te voldoen.

67. Zoals de Commissie terecht aanvoert, kan niet in het algemeen worden gesteld dat schoonmaakmiddelen minder begrijpelijke etiketten hebben dan levensmiddelen of cosmeticaproducten. Het Hof gaat in zijn rechtspraak uit van een gemiddelde, normaal geïnformeerde, redelijk omzichtige en oplettende consument.³² Er is geen reden om te veronderstellen dat een consument alleen in staat is het etiket van een levensmiddel of een cosmeticaproduct en niet dat van een schoonmaakmiddel te lezen. De rechtspraak inzake etikettering is dan ook in het onderhavige geval van toepassing.

69. Ook moet het argument van de Spaanse regering, dat de producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, een inbreuk vormen op richtlijn 84/450 inzake misleidende reclame, worden verworpen. De op deze producten aangebrachte etikettering misleidt de consument niet over de ware eigenschappen van het product, daar op de producten staat vermeld „gel met bleekwater” of „spray met bleekwater”. Het woord „met” laat de consument duidelijk zien dat hij een product koopt dat onder meer, maar niet uitsluitend, bleekwater bevat. Bovendien bevatten de producten die het voorwerp waren van de administratieve besluiten, ook vermeldingen over de samenstelling ervan. De ware aard van het product wordt voor de koper niet verborgen gehouden. Bijgevolg is er geen sprake van misleidende reclame in de zin van richtlijn 84/450.

68. Hiervoor pleit ook dat richtlijn 88/379 voorziet in een regeling voor de etikettering van gevaarlijke preparaten, waaraan de producenten die schoonmaakmiddelen met

³² — *Arresten Mars*, aangehaald in voetnoot 23, punt 24, en *Estée Lauder*, aangehaald in voetnoot 18, punt 30.

70. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat het verbod van verhandeling van producten die rechtmatig zijn vervaardigd en onder de benaming schoonmaakmiddel met bleekwater in de handel zijn gebracht, onevenredig is, omdat het niet het minst zware middel is om de bescherming van de Spaanse consument tegen verwarring met Spaanse bleekwaterproducten te verzekeren. Het vereiste van een passende etikettering heeft minder nadelige gevolgen voor het vrije verkeer van goederen. De Spaanse regeling kan de vastgestelde beperking van het vrije goederenverkeer dan ook niet rechtvaardigen. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie worden toegewezen.

VII — Kosten

71. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, wanneer dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het conform de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VIII — Conclusie

72. Om bovenstaande redenen geef ik het Hof in overweging

- 1) vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje de krachtens artikel 28 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door te beletten dat producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel gebracht onder de benaming limpiador con lejía (schoonmaakmiddel met bleekwater) of een soortgelijke benaming, in Spanje op de markt worden gebracht wanneer hun gehalte aan actief chloor minder dan 35 g/l bedraagt;
- 2) het Koninkrijk Spanje in de kosten te verwijzen.