

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

SIEGBERT ALBER

föredraget den 22 maj 2003 ¹

I — Inledning

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Detta fördragsbrottsförfarande rör den fria rörligheten för rengöringsmedel med lut. Konungariket Spanien har infört ett förbud att sälja produkter, som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsstater, under beteckningen "limpiador con lejía" (rengöringsmedel med lut) eller under liknande beteckningar (nedan bara kallade rengöringsmedel med lut), när dessa inte innehåller den i Spanien föreskrivna koncentrationen av minst 35 g aktivt klor per liter. Spanien anser att denna minsta andel är nödvändig för att uppnå en desinficerande verkan.

2. I artikel 28 EG förbjuds kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna. I artikel 30 EG föreskrivs att undantag från artikel 28 EG kan vara befogade bland annat av hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

3. Genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 3052/95/EG av den 13 december 1995 ² (nedan kallat beslut nr 3052/95) infördes ett förfarande för ömsesidig information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen. artikel 1 i detta beslut har följande lydelse:

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 321, s. 1.

”När en medlemsstat hindrar den fria rörligheten eller utsläppandet på marknaden av en viss ... produkttyp som är lagligen tillverkad eller saluförd i en annan medlemsstat, skall den anmäla detta till kommissionen när åtgärden direkt eller indirekt leder till

artikel 2 omfattar ostridigt även klor⁴. I artikel 7 i direktivet anges de uppgifter som varje förpackning skall vara tydligt och outplånligt märkt med. Här avses bland annat det kemiska namnet på det eller de ämnen som förekommer i preparatet.

— ett allmänt förbud mot produkten,

— en vägran att tillåta utsläppande på marknaden av produkten,

— ...”

4. I förevarande fall är även rådets direktiv 88/379/EEG av den 7 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (beredningar)³ (nedan kallat direktiv 88/379) tillämpligt. Av artikel 1.2 framgår att detta direktiv skall tillämpas på preparat som släpps ut på marknaden i medlemsstaterna och som innehåller minst ett ämne som klassificeras som farligt enligt artikel 2. De farliga ämnen som avses i

5. Av artikel 2 i kommissionens rekommendation av den 13 september 1989 om märkning av tvätt- och rengöringsmedel⁵ (nedan kallad rekommendationen) framgår att vissa beståndsdelar skall anges på förpackningar med tvätt- och rengöringsmedel, om de förekommer i en koncentration som överstiger 0,2 procent. Till dessa beståndsdelar hör bland annat blekmedel baserade på klor.

6. I artikel 2.2 i rådets direktiv 84/450/EEG av den 10 september 1984 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam⁶ (nedan kallat direktiv 84/450) definieras vilseledande reklam som ”all reklam som på något sätt, däribland genom sin presentation, vilseleder eller sannolikt kommer att vilseleda de personer den riktar sig till eller dem som nås av den, och som genom sin vilseledande karaktär sannolikt kommer

4 — Artikel 2 i direktiv 88/379 hänvisar till de definitioner som finns i artikel 2 i rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19). artikel 4 i detta direktiv hänvisar till bilaga 1 till detta direktiv, som innehåller en förteckning över farliga ämnen, klassificerade enligt artikel 3.

5 — EGT L 291, s. 55.

6 — EGT 250, s. 17; svensk specialutgåva, område 15, volym 4, s. 211.

3 — EGT L 187, s. 14; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 84.

att påverka deras ekonomiska beteende, eller som av dessa skäl skadar eller sannolikt kommer att skada en konkurrent". I artikel 3 föreskrivs följande:

"När man skall avgöra om viss reklam är vilseledande skall hänsyn tas till alla inslagen i reklamen och särskilt till sådan information som reklamen innehåller om följande:

a) De utmärkande egenskaperna för varor eller tjänster, som t.ex. tillgänglighet, beskaffenhet, utförande, sammansättning, tillverkningsmetod och tillverknings- eller leveransdatum, ändamålsenlighet, användningsområden, kvantitet, specifikation, geografiskt eller kommersiellt ursprung eller det resultat man kan förvänta sig av användningen, eller resultat från provningar och undersökningar som utförts på varorna eller tjänsterna ifråga.

b) ..."

B — *De spanska bestämmelserna*

7. I förevarande mål aktualiseras det kungliga dekretet nr 349/1993⁷ (nedan

kallat dekretet). I artikel 2.2 i dekretet definieras "lejía" (lut) som en lösning baserad på alkalisk hypoklorit med en andel aktivt klor, som inte får understiga 35 gram per liter och inte överstiga 100 gram per liter. I artikel 5 fastställs vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att lut skall kunna betecknas som "lämpligt för desinfektion av dricksvatten". För att få betecknas på detta sätt måste klorhalten ligga mellan 35 och 60 gram per liter.

I artikel 17 i dekretet regleras handeln med produkter inom gemenskapen. I denna artikel föreskrivs att de bestämmelser som rör produkternas sammansättning inte gäller för produkter som härstammar från handel inom gemenskapen och som lagligt tillverkats och saluförts i ursprungsmedlemsstaten. Om de inte utgör någon risk för människans hälsa kan dessa produkter säljas i Spanien under samma beteckning som i ursprungslandet och med en beskrivning som gör det möjligt för köparen av produkten att fastställa produktens verkliga beskaffenhet.

Den första ändringen av dekret nr 349/1993 innehåller bestämmelser som gäller när "lut" ingår som beståndsdel i en produkt. På en sådan produkts etikett får begreppet "lut" eller "med lut" endast anges när koncentrationen av aktivt klor överensstämmer med den som är föreskriven i lag och det anges att produkten inte är lämplig för desinfektion av dricks-

7 — B.O.E av den 20 april 1993, s. 1251.

vatten. Av artikel 2 i dekreten framgår att koncentrationen av aktivt klor måste överstiga 35 gram per liter.

III — Bakgrund och förfarandet

8. I ett meddelande den 7 april 1998 fastställde Instituto nacional del consumo att om den som är ansvarig för handel med dessa produkter vill kunna åberopa klausulen om ömsesidigt erkännande måste denne tillhandahålla förvaltningsmyndighetens följande handlingar (artikel 17 i dekret nr 349/1993):

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

— Tillräckliga bevis för att de aktuella produkterna har samma desinfektionsverkan som traditionella (det vill säga spanska) lutprodukter.

— Ett intyg vari anges att dessa produkter saluförs i ursprungslandet.

9. Företagen Procter & Gamble España S.A. och Colgate-Palmolive España S.A. har salufört rengöringsmedel i Spanien, på vars etiketter beteckningen "lut" har angetts, trots att produkterna innehåller mindre än 35 gram lut per liter. När Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid (nedan kallad förvaltningsmyndigheten i Madrid) fått kännedom om detta inledde den ett sanktionsförfarande mot de båda företagen på grund av att de åsidosatt de gällande spanska bestämmelserna om märkning.

10. På grund av ett klagomål fick kommissionen kännedom om detta förhållande. Kommissionen inledde därför ett förfarande enligt artikel 226 EG och skickade den 4 november 1999 en formell underrättelse till den spanska regeringen. I denna underrättelse anmärkte kommissionen mot Konungariket Spanien att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och följande artiklar, genom att vägra produkter, som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsländer under beteckningen "limpiador con lejía" (rengöringsmedel med lut) eller liknande beteckningar, tillträde till den spanska marknaden.

11. I sin svarsskrivelse den 28 december 1999 översände Konungariket Spanien en rapport från Ministerio de Sanidad y

Consumo (nedan kallat ministeriet för hälsa och för konsumenter) till kommissionen. Konungariket Spanien klargjorde att handel med lut eller produkter som innehåller lut, som inte innehåller den minsta andel hypoklorit som föreskrivs i spansk lag, endast är tillåten om produkterna tillverkats lagligt, om konsumenterna fått information om den riktiga hypoklorithalten och om produkterna har samma desinfektionsverkan som inhemska lutprodukter.

den spanska regeringen sin uppfattning och framhöll att de ifrågasatta bestämmelserna av hänsyn till intresset att skydda hälsan och konsumenterna var befogade och proportionerliga. Till följd härav väckte kommissionen talan mot Konungariket Spanien den 19 september 2001.

IV — Parternas yrkanden

12. Den 17 februari 2000 sände kommissionen en kompletterande underrättelse till den spanska regeringen, i vilken kommissionen vidhöll att besluten, genom vilka förvaltningsmyndigheten i Madrid vägrade de aktuella produkterna tillträde till marknaden, utgjorde åtgärder som stred mot principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen. Konungariket Spanien har, enligt kommissionen, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt beslut nr 3052/95 (se ovan punkt 3) genom att inte underrätta kommissionen om dessa åtgärder. Den spanska regeringen rättade till detta genom ett e-mail den 1 augusti 2000.

14. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

- 1) fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 i EG-fördraget, genom att inte tillåta att varor som lagligt tillverkas och saluförs i andra medlemsstater förs ut på den spanska marknaden under beteckningen "limpiador con lejía" (rengöringsmedel med lut) eller liknande beteckningar, när varornas innehåll av aktivt klor understiger 35 gram per liter,
- 2) förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

13. Den spanska regeringen besvarade emellertid inte den kompletterande underrättelsen, vilket medförde att kommissionen den 24 juli 2000 översände ett motiverat yttrande. Den spanska regeringen besvarade detta yttrande i skrivelse den 30 november 2000. I sin skrivelse vidhöll

15. Konungariket Spanien har yrkat att V — Upptagande till sakprövning
domstolen skall

A — Parternas argument

1) fastställa att de uppgifter som lämnats i svaromålet med bilagor om företagen Procter & Gamble España S.A. och Colgate-Palmolive España S.A. samt om deras produkter, som var föremål för sanktionsförfarandet, är konfidentiella,

1) Konungariket Spanien

2) avvisa talan eller, i andra hand, begränsa talan till den del som rör det sanktionsförfarande som inletts av förvaltningsmyndigheten i Madrid och ogilla denna,

17. Den spanska regeringen har anfört att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom föremålet för det administrativa förfarandet inte överensstämmer med föremålet för ansökan till domstolen. Enligt domstolens fasta praxis måste talan i fördragsbrottsförfarandet ha samma föremål som det motiverade yttrandet. Föremålet för talan kan inte utvidgas i ansökan till domstolen. Kommissionen kan endast inskränka sin talan eller omformulera den. Kommissionen har emellertid i förevarande fall utvidgat sin talan.

3) alternativt ogilla talan,

4) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

18. I den formella underrättelsen anförde kommissionen att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och följande artiklar, genom att vägra tillträde till den spanska marknaden för produkter som lagligt tillverkats och saluförts under beteckningen "rengöringsmedel med lut" i andra medlemsstater. I den kompletterande underrättelsen koncentrerade kommissionen sig däremot på det sanktionsförfarande som inletts av förvaltnings-

16. Det är inte nödvändigt att pröva den spanska regeringens första yrkande, eftersom det förfarande som yrkandet rör inte har någon betydelse för bedömningen av detta mål.

myndigheten i Madrid. Kommissionen fastställde i denna underrättelse att de beslut, som fattats inom ramen för detta förfarande, utgjorde åtgärder som stred mot den fria rörligheten för varor inom gemenskapen.

19. I det motiverade yttrandet anmärkte kommissionen mot Konungariket Spanien att denna stat, genom att tillåta förvaltningsbeslut, som till exempel de tidigare nämnda, hade åsidosatt artikel 28 EG. I motsats härtill är klagomålen i ansökan till domstolen inte begränsade till förvaltningsbesluten utan de är vagt och mycket allmänt formulerade. Kommissionen har i sin ansökan yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG och följande artiklar, genom att vägra tillträde till den spanska marknaden för produkter som lagligt tillverkats och saluförts under beteckningen "rengöringsmedel med lut" i andra medlemsstater, när dessa produkter innehåller mindre än 35 gram aktivt klor per liter. Denna minsta andel nämns för första gången i ansökan till domstolen. Detta utgör en otillåten utvidgning av föremålet för talan. Talan skall därför avvisas.

2) Kommissionen

20. Kommissionen anser att den spanska regeringens synsätt beror på att den missförstått det motiverade yttrandet. Detta avser i princip problemet att produkter som

lagligt tillverkats och saluförts under beteckningen "rengöringsmedel med lut" i andra medlemsstater vägras tillträde till marknaden när de innehåller mindre än 35 gram aktivt klor per liter. Förvaltningsbesluten och meddelandet från den spanska nationella konsumentmyndigheten den 7 april 1998 angavs som exempel, vilket klart framgick ur texten. Att just meddelandet nämndes är av stor betydelse, då det anges såväl i det motiverade yttrandet som i ansökan till domstolen att denna skrivelse innehåller en tolkning av klausulen om ömsesidigt erkännande i artikel 17 i dekret nr 349/1993. Meddelandet tillämpas i hela Spanien och dess betydelse visar sig även genom att förvaltningsdomstolen i Madrid uttryckligen nämner den i skälen till sin dom den 11 december 2000.

21. Härav följer att det motiverade yttrandet rent allmänt avser problemet om vägrat tillträde till marknaden och att inte heller det administrativa förfarandet är begränsat till sanktionsförfarandet. Slutligen har kommissionen i ansökan till domstolen endast vidhållit sina slutsatser i det motiverade yttrandet, utan att förändra föremålet för talan. En omformulering av saken är enligt fast rättspraxis tillåten, vilket även den spanska regeringen angett i sin inlägga. Därför yrkar kommissionen att domstolen skall ogilla avvisningsyrkandet.

B — *Bedömning*

22. Enligt domstolens fasta rättspraxis är syftet med det administrativa förfarandet i ett fördragsbrottsförfarande att ge medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen.⁸ Därigenom avgränsas föremålet för talan genom det administrativa förfarandet och kan inte utvidgas i ansökan till domstolen. Föremålet för talan avgränsas således genom den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet. Om det sker en utvidgning av föremålet för talan i ansökan till domstolen åsidosätts medlemsstatens rätt till försvar. Ansökan till domstolen kan därför inte grunda sig på andra klagomål än de som angetts i det administrativa förfarandet.⁹

23. Såsom domstolen fastställt i punkt 56 i sin dom i mål C-191/95¹⁰ [är detta krav] emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda fullständig överensstämmelse mellan den formella underrättelsen, det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan till domstolen, under

företsättning att tvisteföremålet inte har utvidgats eller ändrats utan tvärtom enbart har inskränkts”.

24. I förevarande fall kan det inte anmärkas mot kommissionen att föremålet i ansökan till domstolen har utvidgats i förhållande till föremålet i det administrativa förfarandet. I kommissionens formella underrättelse uttrycks klart att förfarandet rent generellt avser vägran av tillträde till marknaden för utländska produkter, som följer av hur de spanska myndigheterna tolkar dekret nr 349/1993. Kommissionen drar i den formella underrättelsen slutsatsen att Konungariket Spanien har åsidosatt artikel 28 EG och följande artiklar, genom att vägra tillträde till den spanska marknaden för varor som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsstater under beteckningen ”rengöringsmedel med lut”. Besluten från förvaltningsmyndigheten i Madrid nämns inte i denna skrivelse. Kommissionen nämner dessa först i den kompletterande underrättelsen.

25. Såsom beskrivits i punkt 22 i detta förslag till avgörande är det administrativa förfarandets syfte att ge medlemsstaten möjlighet att ta ställning till kommissionens anmärkningar. Domstolen har bland annat i mål 51/83¹¹ fastställt att ”den berörda medlemsstatens möjlighet att yttra sig — även om medlemsstaten väljer att inte utnyttja den — utgör en grundläggande

8 — Se, i detta avseende, dom av den 10 maj 2001 i mål C-152/98, kommissionen mot Nederländerna (REG 2001, s. I-3463), punkt 23, och av den 15 januari 2002 i mål C-439/99, kommissionen mot Italien (REG 2002, s. I-305), punkt 10.

9 — Dom av den 11 juli 1984 i mål 51/83, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. 2793), punkt 4, av den 11 juni 1998 i mål C-206/96, kommissionen mot Luxemburg (REG 1998, s. I-3401), punkt 13, av den 21 september 1999 i mål C-392/96, kommissionen mot Irland (REG 1999, s. I-5901), punkt 51, och av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1999, s. I-2023), punkt 36.

10 — Dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-5449).

11 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 9), punkt 5.

garanti som stadgas i fördraget, och iakttagandet av denna garanti är en förutsättning för ett korrekt förfarande om fördragsbrott". Konungariket Spanien hade möjlighet att yttra sig avseende den generella anmärkningen mot att tillträde till marknaden förvägrades. Kommissionens formella underrättelse är allmänt formulerad och de spanska myndigheterna kunde därför inrikta sig på de anmärkningar som framförts och därmed tillvarata sin rätt till försvar.

26. Det är riktigt att kommissionen nämner de angivna förvaltningsbesluten som föremål för det motiverade yttrandet. Vid en genomläsning framgår det emellertid att anmärkningen har en vidare omfattning. Således upprepar kommissionen i det sista stycket i det avsnittet att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att vidta sådana åtgärder som de angivna förvaltningsbesluten eller meddelandet från den spanska nationella konsumentmyndigheten, genom vilka utländska produkter förvägras tillträde till den spanska marknaden. Det framgår av de spanska myndigheternas svarsskrivelse till det motiverade yttrandet att de var medvetna om detta. Denna svarsskrivelse hänför sig ordagrant till "kommissionens motiverade yttrande avseende hinder för handel inom gemenskapen, som uppstått till följd av den spanska lagstiftningen beträffande lut".

27. Domstolen har i sin fasta rättspraxis¹² upprepade gånger fastställt att det motiverade yttrandet måste innehålla en sammanhängande och detaljerad redogörelse för de skäl som har lett kommissionen till övertygelsen att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördraget. Dessa krav är i förevarande fall till fullo uppfyllda.

28. Av ovanstående framgår att det inte utgör en utvidgning av föremålet för tvisten när kommissionen i sin ansökan till domstolen anför att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG, genom att vägra tillträde till den spanska marknaden för produkter som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsländer under beteckningen "rengöringsmedel med lut". Det administrativa förfarandet och ansökan till domstolen grundar sig på identiska anmärkningar. Kommissionen har visserligen framfört sin sak något annorlunda i en av skrivelserna, men det framgår ändå att föremålet för tvisten inte begränsar sig till förvaltningsbesluten. De spanska myndigheterna har i det administrativa förfarandet erhållit alla nödvändiga uppgifter för att kunna försvara sig i det följande förfarandet avseende fördragsbrott. Talan kan således upptas till sakprövning och kan inte begränsas till de beslut som fattats av förvaltningsmyndigheten i Madrid. Konungariket Spaniens yrkande i detta avseende skall således ogillas.

12 — Se till exempel dom av den 28 mars 1985 i mål 274/83, kommissionen mot Italien (REG 1985, s. 1077), punkt 21, av den 11 juli 1991 i mål C-247/89, kommissionen mot Portugal (REG 1991, s. I-3659), punkt 22, och av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-3851), punkt 30.

VI — Prövning i sak

A — *Parternas argument*

1) Kommissionen

29. Kommissionen har anmärkt mot Konungariket Spanien att bestämmelserna i dekret nr 349/1993, så som de tolkats av de spanska myndigheterna, innebär begränsningar. Den spanska regeringens argument, enligt vilket dessa åtgärder är befogade av hänsyn till konsumentskyddet, kan inte godtas. Det är helt enkelt omöjligt och därför oproportionerligt att begära att en produkt som är sammansatt av flera beståndsdelar skall ha samma egenskaper som en av beståndsdelarna, nämligen det rena lutet. I realiteten urholkar de spanska myndigheternas tolkning av dekret nr 349/1993 helt den princip som fastställts i artikel 17 i dekretet om ömsesidigt erkännande. Denna klausul om ömsesidighet har ju just till ändamål att möjliggöra handel med lut och i än högre grad produkter innehållande lut i Spanien.

30. Kommissionen har dessutom hänvisat till domstolens omfattande rättspraxis avseende märkning. En märkning med en etikett, med en beskrivning av de saluförda produkternas beskaffenhet och innehåll,

skulle begränsa handeln i mycket mindre grad än ett förbud. För tvätt- och rengöringsmedel finns det olika gemenskapsrättsliga bestämmelser om märkning. Dit räknas bland annat direktiv 88/379 eller kommissionens rekommendation av den 13 september 1989. Tillämpningen av dessa bestämmelser gör det möjligt för konsumenten att skaffa sig information om produktens innehåll. På så sätt kan även risken för förväxling mellan "lut" och en "produkt med lut" förhindras.

31. I sin replik har kommissionen påpekat att det inte skulle innebära någon risk för människans hälsa om rengöringsmedel med mindre andel lut skulle saluföras i Spanien. Det skulle fortfarande finnas även rena lutprodukter på marknaden, som de konsumenter som önskar den särskilda desinfektionskraften kan använda. Det finns ingen anledning att anta att konsumenterna inte längre skulle köpa några rena lutprodukter.

32. Vad beträffar andelen aktivt klor har kommissionen hänvisat till olika dokument. Av dessa framgår att ett rengöringsmedel har desinficerande verkan redan med en andel som långt understiger 35 gram aktivt klor per liter. Enligt kommissionen är handelsförbudet därför oproportionerligt.

2) Konungariket Spanien

skydda hälsan, eftersom konsumenten måste kunna förfoga över en produkt som möjliggör en fullständig desinfektion.

33. Innan Konungariket Spanien tar ställning till de anmärkningar som framförts av kommissionen förklarar denna stat lutets egenskaper och de spanska konsumenternas användning av produkten. Den huvudsakliga beståndsdelen i lut är hypoklorit. Lutprodukter används huvudsakligen i Spanien för rengöring och desinfektion i hushållet, eftersom det är det effektivaste desinfektionsmedlet.

36. Det utgör en risk för hälsan och konsumentskyddet om de importerade produkterna inte innehåller samma andel aktivt klor som den andel de spanska konsumenterna är vana vid och förväntar sig. Handel med produkter, som endast har en svag desinfektionskraft, under beteckningen "lut" utgör dessutom vilseledande reklam enligt direktiv 84/450.

34. Det finns ingen gemenskapsrättslig harmonisering avseende handeln med lut. Det ankommer därför på medlemsstaterna att utfärda alla relevanta bestämmelser rörande tillverkning och saluföring av en produkt inom deras territorium. Hinder för handeln inom gemenskapen, som beror på skillnader mellan nationella bestämmelser avseende handel med dessa varor, måste godtas under förutsättning att de är nödvändiga på grund av tvingande hänsyn, till exempel intresset att skydda människans hälsa.

35. Konungariket Spanien har medgett att det ifrågasatta förbudet utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Förbudet är emellertid befogat av hänsyn till intresset att

37. Om domstolen inte skulle godta detta är åtgärderna ändå befogade av hänsyn till konsumentskyddet. Den spanska konsumenten förknippar lut med dess blekande och desinficerande verkan och väljer produkten på grund av att denne litar på den information som ges på etiketten. Etiketten på de berörda importerade produkterna beskriver inte produktens rätta beskaffenhet. Att anbringa en etikett som rätt beskriver produkten löser inte problemet, eftersom inte ens en genomsnittligt informerad och uppmärksam konsument kan förstå den information som etiketten på ett rengöringsmedel innehåller. Lut är i detta avseende inte jämförbart med ett livsmedel. När den spanska konsumenten köper en produkt, på vars etikett det står "lut", så förknippar han denna produkt med bästa möjliga desinfektionsegenskaper.

38. I sin duplik har den spanska regeringen påpekat att produkter som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsstater kan få tillträde till den spanska marknaden. Detta kräver dock att var och en som vill saluföra produkten bevisar att den har samma desinfektionsegenskaper som traditionella lutprodukter. Detta är inte oproportionerligt och strider inte mot EG-fördraget.

deras utformning, märkning eller förpackning, även i de fall då dessa villkor gäller utan åtskillnad för inhemska och importerade varor.¹⁴

40. Det måste således utredas huruvida det spanska förbudet mot att sälja varor som innehåller mindre än 35 gram aktivt klor per liter, men som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsstater under beteckningen ”rengöringsmedel med lut”, utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor.

B — *Bedömning*

39. Enligt artikel 28 EG är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt fast rättspraxis utgör alla åtgärder som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln inom gemenskapen åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.¹³ I avsaknad av harmonisering av lagstiftningarna förbjuder artikel 28 EG i princip handelshinder inom gemenskapen som följer av att varor från andra medlemsstater, som där lagligt tillverkats och släppts ut på marknaden, måste uppfylla särskilda villkor med avseende på

1) Huruvida det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor

41. Parterna är eniga om att det spanska förbudet utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Denna uppfattning skall godtas.

42. Dekret nr 349/1999 förbjuder att varor som lagligt tillverkats i andra medlemsstater under beteckningen ”rengöringsmedel med lut” säljs under denna beteck-

13 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343), punkt 5, och av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (REG 1993, s. I-6097; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431), punkt 11.

14 — Dom av den 16 november 2000 i mål C-217/99, kommissionen mot Belgien (REG 2000, s. I-10251), punkt 16.

ning när dessa innehåller mindre än 35 gram aktivt klor per liter. Så som jag uttalat i mitt förslag till avgörande i mål C-14/00¹⁵ medför ett sådant förbud att tillverkare som är etablerade i andra medlemsstater blir tvungna att ändra sammansättningen av sina produkter, om de vill saluföra dem i Spanien under beteckningen "rengöringsmedel med lut". På så sätt begränsar lagstiftningen tillträdet till den spanska marknaden för varor som lagligt tillverkats i andra medlemsstater och hindrar således den fria handeln med dessa varor inom gemenskapen.¹⁶

bestämmelserna är därför förmånliga för en typiskt inhemsk vara och i lika mån till nackdel för varor som lagligt tillverkats i andra medlemsstater under varubeteckningen "rengöringsmedel med lut". Ett sådant förhållande utgör enligt den rättspraxis som nämnts en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion.¹⁷

43. I förevarande fall är varubeteckningen "rengöringsmedel med lut" visserligen inte förbehållen spanska produkter. Den kan tvärtom användas för alla varor som innehåller minst 35 gram klor per liter. Enligt kommissionens uppgifter säljs jämförbara produkter även i andra medlemsstater, dock med en lägre klorhalt. Endast i Belgien är klorhalten lika hög som i Spanien. De spanska myndigheterna har framhållit att de produkter, som var föremål för ett sanktionsförfarande, innehöll klart mindre andel aktivt klor, nämligen 9 gram per liter och 10,4 gram per liter. De spanska

44. Den spanska regeringen har anfört att de berörda produkterna kan säljas under beteckningen "rengöringsmedel med lut" om de tre villkor som uppställts i meddelandet från Instituto nacional del consumo är uppfyllda. Därmed vägras i princip inte tillträde till den spanska marknaden. Det angivna institutets tolkning av klausulen om ömsesidigt erkännande strider enligt nämnda regering inte mot artikel 17 i dekret nr 349/1993 och följaktligen inte heller mot de gemenskapsrättsliga reglerna om fri rörlighet för varor.

45. Detta argument kan inte godtas. Uppfyllandet av de uppställda villkoren och framläggandet av nödvändiga bevis medför ett tillkommande krav för utländska produkter som hindrar den fria handeln med lutprodukter. Om de spanska myndigheterna tolkar klausulen om ömsesidigt erkännande på det sätt som beskrivits urholkar de helt klausulens syfte.

15 — Förslag till avgörande föredraget den 6 december 2001 i mål C-14/00, kommissionen mot Italien (dom av den 16 januari 2003, REG 2003, s. I-513, s. I-515), punkterna 33 och 36.

16 — Jämför även dom av den 9 december 1981 i mål 193/80, kommissionen mot Italien (REG 1981, s. 3019), punkt 26, och av den 22 september 1988 i mål 286/86, *Ministère public mot Deserbais* (REG 1988, s. 4907; svensk specialutgåva, volym 9, s. 621), punkt 12.

17 — Jämför domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 16), punkt 20.

46. Den spanska regeringen har dessutom klargjort att produkterna kan säljas i Spanien under varubeteckningen "contiene blanqueantes a base de cloro" (innehåller blekmedel baserat på klor). Vad gäller denna möjlighet skall det konstateras att konsumenten kan uppfatta denna beteckning negativt. Om konsumenten ser en produkt med denna beteckning kan han lätt tro att han inte köper ett traditionellt desinfektionsmedel, eftersom en sådan vara normalt har beteckningen "lut". Följaktligen finns risk för att konsumenten inte anser att denna produkt är fullvärdig eller att han anser den vara mindre attraktiv än lutprodukter. Därför leder möjligheten att beteckna produkten på ett annat sätt inte till att det ifrågasatta förbudet inte innebär en begränsning av den fria rörligheten för varor.

47. Följaktligen kan det fastställas att de ifrågasatta spanska bestämmelserna utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor.

2) Huruvida begränsningen av den fria rörligheten för varor är befogad

första hand av hänsyn till intresset att skydda hälsan och, för det fall domstolen inte godtar detta skäl, av hänsyn till konsumentskyddet.

3) Huruvida åtgärden är befogad av hänsyn till intresset att skydda hälsan

49. Intresset att skydda hälsan erkänns såväl enligt artikel 30 EG som i form av ett tvingande hänsyn som kan motivera en åtgärd med motsvarande verkan. För att en åtgärd skall kunna vara befogad av hänsyn till intresset att skydda hälsan måste den vara förenlig med proportionalitetsprincipen, det vill säga vara ändamålsenlig, nödvändig och rimlig.

50. Den spanska lagstiftningen är utan tveivel ägnad att skydda den spanska befolkningens hälsa. I och med förbudet kan spanska konsumenter uteslutande köpa produkter med en relativt hög andel aktivt klor, vilka har en mycket starkt desinficerande verkan. Därmed är sannolikheten högre att så många bakterier som möjligt dödas när denna produkt används.

48. Den spanska regeringen har anfört att den aktuella bestämmelsen är befogad i

51. För att den ifrågasatta lagstiftningen skall vara förenlig med gemenskapsrätten

får den emellertid inte gå utöver vad som krävs för att uppnå målet. Av kommissionens yttrande framgår att inga liknande förbud finns i andra medlemsstater. I dessa saluförs produkter med en klart mindre andel aktivt klor. Vad som kan tala för åtgärdens nödvändighet är den spanska regeringens argument, att lufttemperaturen ofta är förhållandevis hög i Spanien. Därmed är sannolikheten hög för att mikroorganismer förökar sig, och för att kunna hejda de därmed förbundna riskerna utgör desinfektion en nödvändig åtgärd för att säkerställa folkhälsan.

52. Det bör härvid påpekas att de beskrivna rengöringsmedlen med lut används för rengöring i hushållen och inte för desinfektion av medicinska instrument, på sjukhus eller på andra offentliga platser. De används inte heller för desinfektion av dricksvatten eller av frukt och grönsaker. Härom är parterna eniga. Detta är viktigt, eftersom de desinfektionsegenskaper som en produkt bör ha beror på dess användningsområde. I förevarande fall kan det därför inte ställas lika höga krav på produkternas desinfektionskraft som när dessa till exempel skall användas för desinfektion av dricksvatten.

53. Kommissionen har påpekat att konsumtionen i Spanien av inhemska lutprodukter inte kommer att upphöra på grund av att produkter från andra med-

lemsstater saluförs. Konsumenten kan som förut fritt välja en spansk produkt om han vill ha en produkt med en särskilt starkt desinficerande verkan. Detta argument bör godtas. Domstolen utgår i sin fasta rättspraxis¹⁸ från en vuxen och normalt informerad konsument, som medvetet fattar detta inköpsbeslut.

54. Båda parterna har lagt fram olika undersökningar som rör verkan av aktivt klor och angett vilken minsta andel klor som krävs för att produkten skall ha desinficerande verkan. Därav framgår att den nödvändiga koncentrationen påverkas av olika faktorer, som till exempel arten av de mikroorganismer som skall dödas. Av undersökningarna framgår tydligt att även en andel aktivt klor som klart understiger 35 gram per liter medför en effektiv desinfektion. I detta sammanhang nämns även ett beslut av förvaltningsdomstolen i Madrid av den 11 december 2000,¹⁹ i vilket det fastställs att ett rengöringsmedel med lut som innehåller en andel aktivt klor som överstiger 10 gram per liter har samma desinficerande verkan som rent lut. I de spanska tekniskt-sanitära bestämmelserna föreskrevs fram till ändringen genom dekret nr 349/1993 att beteckningen "lut" kunde användas om andelen aktivt klor översteg 20 gram per liter. Den koncentration som

18 — Se till exempel domen av den 13 januari 2000 i mål C-220/98, Estée Lauder (REG 2000, s. I-117), punkt 30.

19 — Svaromålet, bilaga 6.

krävs enligt den nu gällande spanska lagstiftningen är således väsentligt högre än nödvändigt.

av hänsyn till konsumentskyddet, eftersom problematiken där är likartad. Således kan det konstateras att det totala handelsförbudet inte är befogat av hänsyn till intresset att skydda hälsan.

55. Nationella åtgärder som begränsar eller kan begränsa importen av varor är endast förenliga med fördraget om de är nödvändiga för att effektivt skydda människans hälsa och liv. En nationell lagstiftning eller praxis strider därför mot artikel 30 EG om människans hälsa eller liv kan skyddas lika effektivt genom åtgärder som medför en mindre begränsning av handeln inom gemenskapen.²⁰

4) Huruvida åtgärden är befogad av hänsyn till konsumentskyddet

56. Eftersom rengöringsmedel med lut lagligt tillverkas och säljs i andra medlemsländer kan man inte utgå från att dessa medför en risk för den spanska befolkningens hälsa. De särskilda förhållanden som råder i Spanien och som kan medföra att det kan vara nödvändigt att använda särskilt starkt desinficerande produkter, kan beaktas genom åtgärder som hindrar handeln inom gemenskapen i mindre grad än ett fullständigt handelsförbud. Detta kan till exempel ske genom en lämplig märkning av produkterna. Denna möjlighet kommer jag att närmare undersöka i samband med att jag undersöker om åtgärden är befogad

57. Såsom jag angett i mitt förslag till avgörande i mål C-14/00 måste, inom de områden där det saknas gemenskapsrättsliga bestämmelser, enligt fast rättspraxis²¹ hinder för handeln inom gemenskapen som beror på skillnader mellan nationella lagstiftningar godtas under förutsättning att de är tillämpliga utan åtskillnad på såväl inhemska som importerade varor och är nödvändiga för att upprätthålla tvingande hänsyn, i synnerhet konsumentskyddet. De aktuella bestämmelserna är emellertid endast tillåtna om de står i rimlig proportion till det ändamål som eftersträvas och om detta ändamål inte kan uppnås genom åtgärder som medför en mindre begränsning av handeln inom gemenskapen.²²

20 — Se, i detta avseende, domen av den 7 mars 1989 i mål 215/87, Schumacher (REG 1989, s. 617), punkt 18, och av den 10 november 1994 i mål C-320/93, Ortscheit (REG 1994, s. I-5343), punkterna 16–17.

21 — Se till exempel domen av den 26 november 1996 i mål C-313/94, Grafhione (REG 1996, s. I-6039), punkt 17.

22 — Se förslaget till avgörande i mål C-14/00 (ovan fotnot 15), punkt 39.

58. Den spanska lagstiftningen är utan åtskillnad tillämplig på såväl inhemska som importerade produkter. Det första villkoret är således uppfyllt.

59. Den spanska regeringen har anfört att det ifrågasatta förbudet är befogat av hänsyn till konsumentskyddet. Spanien är det medlemsland i Europeiska gemenskapen som har den högsta konsumtionen av lut per person. Den spanska konsumenten förknippar traditionsenligt lutprodukter med en hög andel aktivt klor och förväntar sig detta även av importerade produkter. Om dessa skulle säljas i Spanien finns det risk för att konsumenten förväxlar produkterna och därför inte får en produkt med den desinfektionsverkan som denne förväntat och önskat. Detta kan få negativa konsekvenser för konsumenterna.

60. Domstolen har fastställt att konsumentskyddet utgör ett tvingande hänsyn,²³ som i princip kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor. Även det andra villkoret är således uppfyllt.

61. Det måste således prövas huruvida åtgärden står i rimlig proportion till det eftersträfvade målet. Kommissionen anser att det är omöjligt att begära att en produkt som är sammansatt av flera beståndsdelar har samma egenskaper som denna beståndsdel i sig själv. Dessutom kan konsumentskyddet uppnås genom åtgärder som medför en mindre begränsning av handeln inom gemenskapen. I avsaknad av harmonisering på gemenskapsnivå är enligt fast rättspraxis alla nationella åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att varan får rätt varunamn, för att förhindra att konsumenten förväxlar produkterna och för att säkerställa god affärssed, förenliga med artikel 28 EG och följande artiklar i fördraget.²⁴

62. Förbudet att sälja "rengöringsmedel med lut" under denna beteckning är ägnad att skydda de spanska konsumenterna mot förväxlingsrisk. Genom förbudet säkerställs att endast lutprodukter med en andel aktivt klor som överstiger 35 gram per liter och därmed motsvarar vad de spanska konsumenterna är vana vid och förväntar sig utbjuds till försäljning.

63. Härfter skall det avgöras huruvida förbudet även är nödvändigt för att uppnå målet. Kommissionen anser att förbudet

23 — Se till exempel domen av den 6 juli 1995 i mål C-470/93, mars (REG 1995, s. I-1923), punkt 15.

24 — Dom av den 26 oktober 1995 i mål C-51/94, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-3599), punkt 31, av den 23 februari 1988 i mål 216/84, kommissionen mot Frankrike (REG 1988, s. 739), punkt 11, och av den 11 maj 1989 i mål 76/86, kommissionen mot Tyskland (REG 1989, s. 1021), punkt 17.

inte är nödvändigt och har föreslagit att till exempel märka produkterna med en lämplig etikett som innehåller information om deras beskaffenhet och väsentliga egenskaper. Domstolen har i sin rättspraxis i princip godtagit en märkning, av vilken den köpta varans beskaffenhet och egenskaper framgår, som ett mindre ingripande medel för att uppnå målet.²⁵ Den spanska regeringen anser att denna lösning inte säkerställer konsumentskyddet i lika hög grad, eftersom konsumenten inte riktigt kan förstå och värdera den information som ges på etiketten. Dessutom krävs, enligt den spanska regeringen, vetenskapliga analyser för att fastställa produktens desinfektionsverkan, vilka konsumenten inte själv kan genomföra.

64. Domstolen har i tidigare domar vid upprepade tillfällen fastställt att det förhållandet att konsumenterna i en medlemsstat har en mycket bestämd uppfattning om en produkts sammansättning inte kan motivera begränsningar av den fria rörligheten för varor.²⁶ Domstolen har dessutom fastställt att det är oförenligt med artikel 28 EG och den gemensamma marknadens mål att en medlemsstat förbjuder användningen av en bestämd beteckning för importerade produkter av samma slag, som lagligt tillverkats och saluförts i andra medlemsstater. Import-

staten får inte förbjuda import och utsläpande på marknaden av sådana produkter under ett sådant varunamn, när det är säkerställt att konsumenten får den information han behöver.²⁷

65. Så som jag angett i mitt förslag till avgörande i mål C-14/00,²⁸ har domstolen i en numera omfattande rättspraxis beträffande varubeteckningar för livsmedel utgått från en normalt upplyst konsument, av vilken man kan förvänta sig och även kräva att denne självständigt skaffar sig information.²⁹ Enligt rättspraxis kan man således utgå från att en konsument som köper en produkt på grund av dess sammansättning först läser innehållsförteckningen. Domstolen har dock funnit att det finns risk för att konsumenterna kan vilseledas i enskilda fall.³⁰ I detta avseende är den spanska regeringens överväganden i princip riktiga. Enligt gällande rättspraxis är denna risk emellertid ringa och kan inte motivera hinder för den fria rörligheten för varor.³¹ Det finns ingen anledning i förevarande fall att frånga denna fasta rättspraxis.

25 — Se till exempel dom av den 22 oktober 1998 i mål C-184/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1998, s. I-6197), punkt 22.

26 — Se i detta sammanhang domen i mål 193/80 (ovan fotnot 16), punkt 23, dom av den 12 mars 1987 i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1987, s. 1227; svensk specialutgåva, volym 9, s. 37), punkt 26, och i mål C-51/94 (ovan fotnot 24), punkt 32.

27 — Dom av den 11 oktober 1990 i mål C-210/89, kommissionen mot Italien (REG 1990, s. I-3697), punkt 13.

28 — Jämför förslaget till avgörande i mål C-14/00 (ovan fotnot 15), punkt 50.

29 — Dom av den 12 oktober 2000 i mål C-3/99, Ruwet (REG 2000, s. I-8749), punkt 53.

30 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 24), punkt 34.

31 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 24), punkt 34.

66. Den spanska regeringen har anfört att den rättspraxis som domstolen utvecklat beträffande märkning inte är tillämplig i förevarande fall. Denna rättspraxis skall ha utvecklats för livsmedel och kosmetika och kan inte tillämpas på rengöringsmedel med lut, eftersom konsumenten inte kan avgöra vilka desinfektionsegenskaper produkten har genom att läsa etiketten. Detta argument kan inte godtas.

kunna importera rengöringsmedel med lut till Spanien. I artikel 7 i direktivet anges vilka uppgifter som skall vara tydligt och outplånligt angivna på förpackningen. Av artikel 7 c framgår att det kemiska namnet på det eller de ämnen som förekommer i preparatet skall anges enligt de bestämmelser som där ges. Det kan därför antas att den säkerhetsnivå som fastställts i direktivet är tillräcklig för att uppnå det hänsyn till konsumentskyddet som den spanska regeringen har åberopat.

67. Såsom kommissionen med fog har anfört kan det inte generellt sägas att de etiketter som anbringas på rengöringsprodukter är svårare att förstå än de som anbringas på livsmedel och kosmetika. Domstolen utgår i sin rättspraxis från en normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst genomsnittskonsument.³² Det finns ingen anledning att anta att en konsument kan förstå etiketten på ett livsmedel eller på kosmetika, men däremot inte på ett rengöringsmedel. Den rättspraxis som rör märkning är således tillämplig i förevarande fall.

69. Inte heller den spanska regeringens argument att produkter som lagligt tillverkats och saluförts under beteckningen "rengöringsmedel med lut" i andra medlemsstater strider mot direktiv 84/450 om vilseledande reklam kan godtas. De etiketter som dessa produkter försetts med vilseleder inte konsumenten angående produktens rätta egenskaper, då produkterna har beteckningen "gel med lut" eller "spray med lut". Ordet "med" visar tydligt för konsumenten att den produkt denne köper bland annat innehåller lut men inte består uteslutande av lut. Dessutom innehöll de produkter, som var föremål för förvaltningsbesluten, uppgifter om deras sammansättning. Produktens rätta beskaffenhet undanhålls inte för köparen. Det föreligger således inte någon vilseledande reklam i den mening som avses i direktiv 84/450.

68. Till stöd för detta talar även det förhållandet att direktiv 88/379 innehåller bestämmelser om märkning av farliga preparat, som tillverkarna måste följa för att

32 — Domen i målet mars (ovan fotnot 23), punkt 24, och i målet Estée Lauder (ovan fotnot 18), punkt 30.

70. Sammanfattningsvis kan det fastställas att förbudet att saluföra produkter som lagligt tillverkats i andra medlemsstater och där saluförts under beteckningen ”rengöringsmedel med lut” är oproportionerligt, eftersom det inte utgör det minst begränsande medlet för att säkerställa att de spanska konsumenterna skyddas från att förväxla produkterna med spanska lutprodukter. Kravet på en lämplig märkning är mindre ingripande för den fria rörligheten för varor. Den spanska lagstiftningen kan inte motivera de begränsningar den medför för den fria rörligheten för varor. Kommissionens talan skall därför bifallas.

VII — Rättegångskostnader

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

VIII — Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen beslutar följande dom:

”1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att inte tillåta att varor, som lagligt tillverkats i andra medlemsstater och där saluförts under beteckningen ”limpiador con lejía” (rengöringsmedel med lut) eller under liknande beteckningar, förs ut på den spanska marknaden när de innehåller mindre än 35 gram aktivt klor per liter.

2) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.”