

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F.G. JACOBS

presentadas el 11 de mayo de 1995 *

Hechos

1. En el presente asunto la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 5, 6 y 16 de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final ¹ (en lo sucesivo, «Directiva») y a los artículos 30 y siguientes del Tratado al imponer, para comercializar en Alemania determinados alimentos que contengan ingredientes no utilizados tradicionalmente en dichos alimentos en Alemania, la obligación de incluir en la denominación de venta una indicación adicional de dichos ingredientes, aunque ya estén indicados en la lista de ingredientes impresa en el envase.

2. Los alimentos de que se tratan son la salsa «holandesa», la salsa «bearnesa» y determinados productos de pastelería que contienen un aditivo denominado «E 160 F». En Alema-

nia, la salsa holandesa se elabora tradicionalmente con mantequilla y huevos, y la salsa bearnesa se elabora con huevos, mantequilla y chalotes. En algunos de los demás Estados miembros los huevos y la mantequilla se sustituyen por grasas vegetales cuando dichas salsas se fabrican industrialmente. En la fecha en que se inició el procedimiento administrativo establecido por el artículo 169 del Tratado, las autoridades alemanas prohibían la comercialización de salsas holandesa y bearnesa que contuvieran grasas vegetales en lugar de huevos. Mediante escrito de 9 de octubre de 1991, el Gobierno alemán informó a la Comisión de que se levantaría la prohibición. En lugar de eso, las autoridades alemanas exigen actualmente que la salsa «holandesa» y la salsa «bearnesa» incluyan en la etiqueta una mención adicional indicando que el producto contiene grasas vegetales. También exigen que los productos de pastelería que contengan el aditivo «E 160 F» mencionen este ingrediente por separado en la etiqueta si la coloración amarilla del producto es tal que las autoridades consideren que puede inducir a los consumidores a creer que dichos productos contienen huevos.

3. Las autoridades alemanas basan estos requisitos de menciones adicionales en la etiqueta en el artículo 17 de la *Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz* de 15 de agosto de 1974 [Ley reguladora de los

* Lengua original: inglés.

1 — DO 1979, L 33, p. 1; EE 13/09, p. 162.

alimentos y de los productos de consumo corriente; en lo sucesivo, «LMBG»]. El apartado 2 del artículo 17 de la LMBG prohíbe la venta de alimentos sin etiquetado suficientemente preciso en los casos en que tengan una composición que no corresponda a la tradicional, de manera que disminuya considerablemente su utilidad o valor, o de alimentos que presentan una apariencia que puede inducir al comprador a pensar que son de calidad superior a la real. El apartado 5 del artículo 17 prohíbe la venta de productos con una denominación, especificación o presentación que puedan inducir a error al comprador. En concreto, el consumidor puede verse inducido a error en el supuesto de que se atribuyan determinados efectos a alimentos que el estado de los conocimientos científicos no permita atribuirles o no lo permita con suficiente certidumbre. Del mismo modo el consumidor puede ser inducido a error si el nombre, las especificaciones, las presentaciones, representaciones y otras afirmaciones se emplean para indicar su origen, su cantidad, peso, fecha de fabricación o de envasado, caducidad u otros elementos de importancia para apreciar su calidad de forma que pueda inducir a error. El apartado 1 del artículo 47 de la LMBG prohíbe la importación en Alemania de productos que no cumplan la normativa sobre productos alimenticios vigente en este país.

4. La LMBG fue modificada mediante la Ley de 18 de diciembre de 1992. En particular se insertó un nuevo artículo, el 47a, el cual establece que, a partir del 1 de enero de 1993, los alimentos a los que se aplica la LMBG que se produzcan y comercialicen

legalmente en otro Estado miembro o que sean originarios de un país tercero y hayan sido comercializados legalmente en un Estado miembro, pueden ser importados y comercializados en Alemania aunque no cumplan la legislación aplicable vigente en la República Federal de Alemania. El artículo 47a también establece, en su apartado 4, que los productos alimenticios que no se atengan a lo dispuesto en la LMBG deberán especificarlo adecuadamente en la etiqueta en la medida en que sea necesario para la protección del consumidor.

Legislación comunitaria aplicable

5. El artículo 5 de la Directiva 79/112 establece lo siguiente:

«1. La denominación de venta de un producto alimenticio será la denominación prevista por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que le sean aplicables y, en su defecto, el nombre consagrado por el uso en el Estado miembro en el que se efectúe la venta al consumidor final o una descripción del producto alimenticio y, si fuera necesario, de su utilización lo suficientemente precisa para permitir al comprador conocer su naturaleza real y distinguirlo de los productos con los cuales podría confundirse.

2. No se podrá sustituir la denominación de venta por una marca de fábrica o comercial o una denominación de fantasía.

todavía se encuentra presente en el producto acabado eventualmente en una forma modificada.

3. La denominación de venta incluirá, o irá acompañada de, una indicación, del estado físico en el que se encuentre el producto alimenticio o del tratamiento específico que haya experimentado (por ejemplo: en polvo, olifilizado, congelado, concentrado, ahumado), en el caso en que la omisión de dicha indicación pudiera inducir a confusión al comprador.»

b) Cuando un ingrediente de un producto alimenticio haya sido elaborado a partir de varios ingredientes, se considerará a estos últimos como ingredientes de dicho producto.

6. El artículo 6 dispone, fundamentalmente, lo siguiente:

c) No obstante, no se consideraran ingredientes:

«1. La lista de los ingredientes se mencionará conforme al presente artículo y a los Anexos.

i) [...]

2. [...]

ii) — los aditivos:

3. [...]

— cuya presencia en un producto alimenticio se deba únicamente al hecho de que estaban contenidos en uno o varios ingredientes de dicho producto y siempre que no cumplan ya una función tecnológica en el producto acabado,

4. a) Se entiende por ingrediente cualquier sustancia, incluidos los aditivos, utilizada en la fabricación o en la preparación de un producto alimenticio y que

— que se utilicen como auxiliares tecnológicos;

— las sustancias utilizadas en las dosis estrictamente necesarias como disolventes o soportes para los aditivos y aromas.

7. El artículo 16 establece fundamentalmente lo siguiente:

[...]

5. a) La lista de ingredientes estará constituida por la enumeración de todos los ingredientes del producto alimenticio en orden decreciente de peso en el momento de su preparación. Irá precedida de una mención apropiada que incluya la palabra "ingredientes".

«En el caso de que se haga referencia al presente artículo se aplicará el siguiente procedimiento:

[...]

[...]

6. Las normas comunitarias y, en su ausencia, las disposiciones nacionales podrán establecer para ciertos productos alimenticios que la mención de uno o más ingredientes determinados debe acompañar a la denominación de venta.

2. En el caso en que un Estado miembro considere necesario adoptar una nueva legislación, comunicará a la Comisión y a los demás Estados miembros las medidas proyectadas precisando los motivos que las justifiquen. La Comisión consultará a los Estados miembros en el seno del Comité permanente de productos alimenticios, cuando juzgue útil esta consulta o cuando así lo solicite un Estado miembro.

El procedimiento previsto en el artículo 16 se aplicará a las eventuales disposiciones nacionales.»

El Estado miembro sólo podrá adoptar las medidas proyectadas tres meses después de dicha comunicación y siempre que no haya recibido una opinión contraria de la Comisión.

En este último caso, y antes de finalizar el plazo mencionado, la Comisión iniciará el procedimiento previsto en el artículo 17 para decidir si pueden ponerse en aplicación las medidas proyectadas, sujetas, en su caso, a las modificaciones que sean pertinentes.»

Infracción del artículo 6 de la Directiva 79/112

8. La Comisión señala, en primer lugar, que Alemania debería haber notificado las medidas proyectadas para imponer el requisito de etiquetado adicional: al omitir dicha notificación, infringió el apartado 6 del artículo 6 y el apartado 2 del artículo 16 de la Directiva.

9. Alemania afirma no haber infringido el apartado 6 del artículo 6 ni el artículo 16 de la Directiva. Considera que el artículo 17 y el apartado 4 del artículo 47a de la LMBG no son medidas que requieran notificación en el sentido del apartado 6 del artículo 6 de la Directiva: su objetivo es mucho más amplio puesto que no solamente se aplican a productos alimenticios, se basan en los mismos

criterios que el artículo 2 de la Directiva y prácticamente sólo se aplican cuando se adoptan medidas respecto a casos particulares. El artículo 47a de la LMBG fue notificado a la Comisión conforme a la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.² Alemania también señala que a las medidas individuales tampoco se les aplica la obligación de notificación contenida en la Directiva: no son «disposiciones» en el sentido de la Directiva. Destaca que no existe una normativa nacional que regule los ingredientes de los productos alimenticios de que se trata. El hecho de que dichos productos alimenticios no contengan grasas vegetales o la sustancia «E 160 F», según el caso, se debe únicamente a la costumbre tradicional.

10. Por mi parte, considero que no es preciso examinar la consecuencia de la omisión de notificar las medidas adoptadas respecto a la salsa bearnesa o a la salsa holandesa puesto que, en el dictamen motivado de la Comisión relativa a estos productos (Anexo 3 de la demanda), no se imputa tal infracción. Además, la única disposición de la Directiva mencionada en la conclusión del dictamen motivado es el artículo 5. Es jurisprudencia reiterada que es el dictamen motivado de la Comisión el que determina el objetivo y el subsiguiente procedimiento ante el Tribunal

2 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34.

de Justicia con arreglo al artículo 169 del Tratado; el dictamen motivado de la Comisión y sus pretensiones deben basarse en los mismos motivos y medios.³

11. Considero que, al no comunicar las medidas que ha adoptado sobre el etiquetado y la comercialización de determinados productos de pastelería respecto a los cuales se requería la mención adicional del aditivo «E 160 F», Alemania ha infringido el apartado 6 del artículo 6 de la Directiva.

12. El apartado 6 del artículo 6 de la Directiva impone claramente a los Estados miembros la obligación de informar, conforme al procedimiento establecido en el artículo 16, de las disposiciones nacionales que establezcan que a la denominación con la que se comercializa un determinado producto alimenticio acompañará la indicación del ingrediente particular. En efecto, lo que Alemania afirma es que el apartado 6 del artículo 6 únicamente requiere notificar las medidas generales (disposiciones) relativas a productos alimenticios, mientras que las medidas que se refieren específicamente a productos o marcas no requieren notificación.

13. No comparto la tesis de Alemania a este respecto por dos motivos. En primer lugar,

no creo que tal interpretación de la palabra «disposiciones» encuentre apoyo en el tenor del apartado leído en su conjunto. El apartado 6 del artículo 6 se refiere a «ciertos productos alimenticios» y a «uno o más ingredientes determinados». En otras palabras, las disposiciones nacionales contempladas en el apartado 6 del artículo 6 no son únicamente las referidas a situaciones generales, sino también aquellas que se aplican a situaciones muy específicas y precisas. El objetivo de este artículo, leído en su conjunto, es exigir la notificación precisamente del tipo de medidas adoptadas por las autoridades alemanas en el presente asunto. Las medidas adoptadas se aplican a ciertos productos alimenticios en cualquier caso y se refieren a un ingrediente determinado.

14. En segundo lugar, la tesis de que no se requiere notificar medidas que regulan situaciones específicas, debido a la forma que adoptan, haría fracasar, en mi opinión, el objetivo del apartado 6 del artículo 6. El propósito del procedimiento de notificación establecido se descubre examinando los objetivos de la propia Directiva. Como se señala en los considerandos primero y segundo de la exposición de motivos, la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios contribuye a la libre circulación de dichos productos y a la armonización de las condiciones de competencia. Sin embargo, el octavo considerando de la exposición de motivos

³ — Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia (166/82, Rec. p. 459), apartado 16.

demuestra claramente que la Directiva no pretende incluir «entre las menciones obligatorias a todas aquellas que deben añadirse a la lista aplicable en principio al conjunto de los productos alimenticios» y establece expresamente que, en una segunda fase, se dictarán disposiciones comunitarias suplementarias. De la misma forma, el cuarto considerando señala que la Comunidad adoptará normas de carácter específico, referidas solamente a ciertos productos alimenticios determinados. El noveno considerando y el propio apartado 6 del artículo 6 prevén expresamente que los Estados miembros pueden adoptar medidas, en caso de no existir normas comunitarias específicas. El Tribunal de Justicia ha declarado que la Directiva sólo constituye la primera fase de un proceso de armonización tendente a eliminar progresivamente todos los obstáculos a la libre circulación de productos alimenticios que resultan de las diferencias que existen entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al etiquetado de dichos productos.⁴ La premisa de la Directiva es que las diferencias entre las disposiciones nacionales en materia de etiquetado pueden dificultar la libre circulación de los productos y distorsionar las condiciones de competencia. Por consiguiente, si la Directiva permite expresamente a los Estados miembros adoptar medidas en caso de no existir normas comunitarias detalladas, la consecuencia es que debe existir un mecanismo tendente a prevenir la reimplantación de obstáculos a la libre circulación y las distorsiones de la competencia: este mecanismo es el procedimiento establecido en el apartado 6 del artículo 6 en combinación con el artículo 16 de la Directiva. Por lo tanto, considero que la distinción entre medidas nacionales de carácter general y medidas nacionales que presentan una forma específica o detallada carece de rele-

vancia. Una medida específica y detallada adoptada por un Estado miembro puede obstaculizar el comercio intracomunitario de un producto específico tanto como una medida redactada en términos más generales.

15. Por consiguiente, el término «disposiciones» del apartado 6 del artículo 6 no puede interpretarse en el sentido de que excluye determinadas medidas nacionales del ámbito de aplicación de la obligación de notificar. Por lo tanto, considero que, al omitir la notificación de las medidas adoptadas relativas a requisitos suplementarios de etiquetado para determinados productos de pastelería, Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al apartado 6 del artículo 6 de la Directiva.

Infracción del artículo 30 del Tratado

16. La Comisión afirma que las medidas adoptadas por Alemania no sólo infringen el artículo 30 del Tratado, sino también el artículo 5 de la Directiva. Por consiguiente, solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a ambos artículos. Sin embargo, considero que la cuestión no radica en averiguar si se ha cometido una infracción del artículo

⁴ — Sentencia de 14 de julio de 1994, Van der Veldt (C-17/93, Rec. p. I-3537), apartado 26.

5, independiente de la alegada infracción del artículo 30 del Tratado, sino, antes bien, si Alemania, basándose en el apartado 3 del artículo 5 de la Directiva, puede justificar las medidas adoptadas.

Alemania,⁶ que los requisitos de etiquetado no deben producir tal efecto. Por último, la Comisión señala que la propia lista de ingredientes vela por el etiquetado adecuado de los productos alimenticios de que se trata.

17. La Comisión señala que los requisitos sobre etiquetado exigidos en Alemania constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas y, por tanto, infringen el artículo 30 del Tratado. Afirma que el resultado de las medidas alemanas consiste en privar a un producto alimenticio importado de la denominación de venta que tiene legalmente en el Estado miembro de origen. Aunque no se prohíban en Alemania la importación y la comercialización de dichos productos alimenticios, las medidas alemanas actúan, al menos indirectamente, como un obstáculo a su importación y comercialización en dicho país. La Comisión afirma que las medidas no superarían el control de proporcionalidad a que deben someterse las leyes que regulen la comercialización de productos con objeto de cumplir exigencias imperativas relacionadas con la protección de los consumidores. Al determinar si los consumidores necesitan protección, debe suponerse que los consumidores son atentos y conscientes del contenido de la lista de ingredientes que aparece en los productos alimenticios que adquieren. La Comisión señala, además, que el requisito del etiquetado produce el efecto de rebajar la calidad de los productos a los ojos del consumidor, mientras que el Tribunal de Justicia declaró, en los asuntos *Miro*⁵ y *Comisión/*

18. Alemania alega que, aunque las medidas controvertidas sean medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, están justificadas por motivos relativos a la protección de los consumidores. Según Alemania, los consumidores adquieren frecuentemente productos alimenticios sin un cuidadoso examen previo del producto y de la información que le acompaña. Por consiguiente, al examinar la necesidad de proteger a los consumidores contra la inducción a error, las autoridades deben tener en cuenta que existen tanto consumidores atentos como distraídos. Aunque la relación de ingredientes que acompaña a los productos alimenticios deba constituir, por regla general, la base de la protección de los consumidores, éstos, al adquirir los productos controvertidos en el presente asunto, podrían verse inducidos a error respecto a los ingredientes, debido a la denominación de venta con la que se comercializan. Los consumidores atribuyen unas especiales características a productos alimenticios elaborados con ingredientes particulares o con una determinada cantidad de ellos, de forma que, cuando en dichos productos se

5 — Sentencia de 26 de noviembre de 1985 (182/84, Rec. p. 3731).

6 — Sentencia de 12 de marzo de 1987 (178/84, Rec. p. 1227).

sustituyen estos ingredientes por otros, este hecho debería mencionarse también en la etiqueta. Por consiguiente, se requiere una mención adicional que complemente la información contenida en la lista de ingredientes. Aun cuando haya que partir del punto de vista de un consumidor atento, Alemania considera posible que los consumidores identifiquen tanto ciertos productos con ingredientes particulares que deban imponerse la obligación de etiquetado complementario para llamar la atención del consumidor sobre la variación en la composición del producto. El consumidor alemán identifica tanto el producto alimenticio controvertido en el presente asunto con huevos y mantequilla que tales ingredientes han pasado a ser componentes fundamentales del producto.

19. La Comisión alega que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no permite restringir el uso de una denominación genérica únicamente a productos elaborados con determinados ingredientes. Alemania opone a ello que, en el presente asunto, no se ha impuesto a los productos alimenticios de que se trata la prohibición de llevar la denominación conforme a la cual se han fabricado legalmente en otro Estado miembro. El Derecho comunitario únicamente prohíbe que una normativa nacional sobre etiquetado de alimentos produzca apreciaciones negativas sobre los productos de que se trate y que impida el desarrollo de la concepción que los consumidores tengan del producto.⁷

7 — Asunto 178/84, *loc. cit.* nota 6, apartados 32 y 35 de la sentencia.

20. Alemania alega que la indicación adicional de que las salsas están fabricadas a base de grasas vegetales permite al consumidor a comparar este tipo de productos con los usuales en Alemania. De la misma forma, la indicación adicional de que los productos de pastelería de que se trata contienen la sustancia «E 160 F» es necesaria porque la intensa coloración amarilla del producto acabado induce al consumidor a pensar, erróneamente, que dichos productos están fabricados a base de una gran cantidad de yemas de huevo. Alemania señala que no se requiere sistemáticamente la mención adicional respecto a productos de pastelería que contengan la sustancia «E 160 F», sino únicamente en los supuestos en que su coloración es tan intensamente amarilla que las autoridades temen que los consumidores se vean inducidos a error.

21. Alemania niega que los requisitos de etiquetado produzcan el efecto de hacer desmerecer el producto a los ojos del consumidor porque los ingredientes usados no tienen un valor inferior, sino distinto. El único efecto del etiquetado consiste en llamar la atención del consumidor sobre ingredientes con cuya presencia no se cuenta.

22. Por último, Alemania alega que las medidas son necesarias para proteger los productos nacionales contra la competencia desleal de los productores de salsas bearnesa u holandesa que, en lugar de huevos y mantequilla, utilizan grasas vegetales. La grasa

vegetal es, afirma, más barata que los huevos y la mantequilla, de forma que dichos productores tienen una ventaja competitiva frente a los productores nacionales.

23. Alemania indica que la Comisión había presentado al Consejo una propuesta de modificación del artículo 5 de la Directiva para facilitar un mejor etiquetado en aras de la protección del consumidor.⁸ No considero que esta propuesta tenga relevancia directa en el presente procedimiento. El hecho de que en el seno del Consejo se desarrollen negociaciones para modificar la Directiva no exime a los Estados miembros del cumplimiento de las disposiciones comunitarias aplicables mientras dichas modificaciones no entren en vigor.⁹ En cualquier caso, no parece que la propuesta, en su actual versión, permita las medidas alemanas.

24. Es importante señalar, en primer lugar, que Alemania no ha negado que, cuando las salsas de que se trata están fabricadas a base de grasas vegetales, siguen siendo salsas holandesa o bearnesa y que los productos de pastelería con la sustancia «E 160 F» siguen siendo del mismo tipo que los productos de pastelería producidos sin dicha sustancia. Las partes también están de acuerdo en que las

salsas holandesa y bearnesa que contienen grasas vegetales se comercializan de forma generalizada y legal en los demás Estados miembros. Ambas partes coinciden en que los consumidores alemanes son los únicos en los que se aprecia una especial sensibilidad respecto a la inclusión de los ingredientes controvertidos en los productos alimenticios de que se trata. La discrepancia se centra en si las medidas adoptadas son necesarias para proteger al consumidor alemán de la inducción a error sobre la composición de los productos de que se trata.

25. Este asunto se sitúa en la misma línea que aquellos en los que el Tribunal de Justicia ha declarado que la prohibición de comercialización o de importación de productos es contraria al artículo 30 del Tratado pero que el etiquetado puede constituir una alternativa compatible con esta disposición.¹⁰ Efectivamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que «está probado que el etiquetado es uno de los medios menos restrictivos para la libre circulación de estos productos en la Comunidad».¹¹

26. La Comisión también alega que el requisito suplementario de etiquetado tampoco podría justificarse con arreglo al artículo 5 de la Directiva en relación con el apartado 1 del

8 — DO 1992, C 122, p. 12.

9 — Véase la sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania (C-317/92, Rec. p. I-2039), apartado 5.

10 — Véanse, entre otras, las sentencias de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia (193/80, Rec. p. 3019), apartado 27, y de 14 de julio de 1988, 3 Glocken y otros (407/85, Rec. p. 4233), apartado 16.

11 — Sentencia de 20 de junio de 1991, Denkavit Futtermittel (C-39/90, Rec. p. I-3069), apartado 24.

artículo 2, si se hubiera observado el procedimiento contemplado en el artículo 16. El apartado 1 del artículo 2 establece, entre otros, que el etiquetado no deberá ser de tal naturaleza que induzca a error al comprador, especialmente, sobre la composición y el modo de fabricación o de obtención. En opinión de la Comisión la inexistencia de una mención adicional que indique que los productos alimenticios de que se trata han sido fabricados a base de grasas vegetales o del colorante «E 160 F», no induce a error al consumidor en el sentido del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, puesto que dichas sustancias están incluidas en la lista de ingredientes impuesta por la Directiva. Alemania alega que las medidas controvertidas están justificadas al amparo del apartado 3 del artículo 5 de la Directiva. Esta disposición establece expresamente que la denominación de venta incluirá o irá acompañada de una indicación del estado físico en el que se encuentre el producto alimenticio en el caso en que la omisión de dicha indicación pudiera inducir a confusión al comprador.

27. Me gustaría tratar este extremo junto con la cuestión de la proporcionalidad de las medidas de las autoridades alemanas. Efectivamente, si un Estado miembro exige añadir las indicaciones contempladas en el artículo 5 de la Directiva, también debe observarse el principio de proporcionalidad. El Tribunal de Justicia ha declarado que procede interpretar la Directiva a la luz de las normas del Tratado relativas a la libre circulación de las mercancías.¹² Por tanto, un Estado miembro

no puede justificar requisitos de etiquetado adicional basándose en el artículo 5 de la Directiva cuando dichos requisitos son desproporcionados y dan lugar a restricciones a la libre circulación de mercancías.

28. Para determinar si las medidas impuestas por las autoridades alemanas que constituyen el objeto del presente procedimiento son contrarias al artículo 30 del Tratado, se deberá responder sucesivamente a estas tres cuestiones:

i) ¿Pueden calificarse dichas medidas como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, prohibidas por el artículo 30 del Tratado?

ii) ¿Pueden justificarse tales medidas por motivos imperativos que puedan prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías?

iii) ¿Guardan proporción dichas medidas con el objetivo perseguido?

12 — Sentencias de 9 de junio de 1992, *Delhaize et Le Lion* (C-47/90, Rec. p. I-3669), apartado 26, y de 2 de febrero de 1994, *Verband Sozialer Wettbewerb* (C-315/92, Rec. p. I-317), apartado 12.

i) La prohibición de medidas de efecto equivalente

29. Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la exigencia de incluir indicaciones adicionales en el envase de los productos vendidos dificulta la importación de los mismos productos originarios de otros Estados miembros que no exigen tal indicación, y que tal exigencia está comprendida, en principio, dentro del ámbito de la prohibición del artículo 30 del Tratado.¹³ Dicha jurisprudencia sigue vigente tras la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Keck y Mithouard,¹⁴ en la que el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«[...] constituyen medidas de efecto equivalente, prohibidas por el artículo 30, los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de armonización de las legislaciones, de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los relativos a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, *presentación, etiquetado, acondicionamiento*), aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta

aplicación no pueda ser justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías» (el subrayado es mío).

30. En el presente asunto es evidente que los requisitos adicionales de etiquetado impuestos por las autoridades alemanas están comprendidos en la prohibición contenida en el artículo 30 del Tratado. Tales requisitos de etiquetado obligan al productor o al importador a cambiar el acondicionamiento o el etiquetado de los productos alimenticios de que se trate, porque la información adicional exigida por las autoridades alemanas no se exige en otros Estados miembros. Por tanto, dichas medidas afectan al comercio entre Estados miembros.¹⁵

ii) La justificación de las medidas

31. El Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que del artículo 30 del Tratado se desprende que la aplicación de una normativa nacional, adoptada a falta de normas comunes o armonizadas e indistintamente aplicable a los productos nacionales y a los productos importados de otros Estados miembros en los que se hayan producido y comercializado lícitamente, únicamente es compatible con dicho Tratado en la medida

13 — Sentencias de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837); de 20 de febrero de 1979, Rewe Zentral (120/78, Rec. p. 649), y, como más reciente, de 14 de julio de 1994, Van der Veldt (C-17/93, Rec. p. I-3537), apartado 23.

14 — Sentencia de 24 de noviembre de 1993 (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 15.

15 — Sentencias de 13 de diciembre de 1990, Pall (C-238/89, Rec. p. I-4827), apartado 13, y Verband Sozialer Wettbewerb, citada en la nota 12, apartados 18 y 19.

en que sea necesaria para satisfacer razones de interés general de las contempladas en el artículo 36 o exigencias imperativas referidas, en especial, a la lealtad de las transacciones mercantiles y a la defensa de los consumidores.¹⁶ Como ya se ha dicho, la Directiva no lleva a cabo una armonización completa de las normas aplicables al etiquetado de la naturaleza controvertida en el presente asunto.

32. Por consiguiente, los Estados miembros pueden invocar exigencias de etiquetado imperativas para la protección de los consumidores, siempre y cuando dichas medidas se atengan al principio de proporcionalidad.

iii) La proporcionalidad de las medidas

33. Los Estados miembros sólo pueden ampararse en exigencias imperativas de un etiquetado necesario para la protección de los consumidores para justificar una medida restrictiva de la importación si el mismo objetivo no puede ser alcanzado por medio de alguna medida menos restrictiva desde el punto de vista de la libre circulación de mercancías.¹⁷

34. El Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente:

«Si una normativa nacional relativa a un producto determinado impone la obligación de utilizar una denominación suficientemente precisa para permitir al comprador conocer la naturaleza del producto y distinguirlo de productos con los que podría confundirse, puede ser necesario, para proporcionar a los consumidores una protección eficaz, extender esta obligación también a los productos importados, incluso imponiendo la modificación de las etiquetas originarias de algunos de estos productos.»¹⁸

35. El Gobierno alemán destaca que no existen normas vigentes en Alemania sobre la composición de los productos de que se trata en el presente asunto. Las autoridades alemanas exigen requisitos adicionales de etiquetado porque consideran que el consumidor alemán asocia intensamente dichos productos alimenticios con huevos y mantequilla y presume que la sustancia «E 160 F» no se usa en la fabricación de los mismos.

36. Considero que los requisitos exigidos por las autoridades alemanas a las salsas bearnesa y holandesa y a los productos de

16 — Sentencia de 11 de mayo de 1989, Comisión/Alemania (76/86, Rec. p. 1021), apartado 13.

17 — *Ibidem*.

18 — Sentencias de 16 de diciembre de 1980, Fietje (27/80, Rec. p. 3839), apartado 11, y Comisión/Alemania, citada en la nota 16, apartado 17.

pastelería que contengan la sustancia «E 160 F» exceden de lo necesario para la protección de los consumidores. Varios factores me llevan a esta conclusión.

37. En primer lugar, el Gobierno afirma que el consumidor alemán es especialmente sensible respecto a la composición de los productos controvertidos. No ha alegado que la presencia de grasas vegetales o de la sustancia «E 160 F» cambie tan radicalmente las características de los productos que no puedan ser considerados similares a los productos que no contienen dichos ingredientes. Por el contrario, el Gobierno alemán acepta que los productos pueden ser denominados, con propiedad, salsa bearnesa y holandesa. Asimismo, el Gobierno del Estado demandado reconoce que la presencia de la sustancia «E 160 F» no hace necesaria la modificación de la denominación de los productos de pastelería. Con ello el Gobierno reconoce que el consumidor alemán no se ve inducido a creer erróneamente que los productos de que se trata son sustancialmente diferentes. Alega únicamente que los consumidores no esperan encontrar tales ingredientes en ese tipo de productos.

38. En segundo lugar, la presencia de grasas vegetales o del aditivo «E 160 F» se indica, en cualquier caso, en la lista de ingredientes que requiere el artículo 6 de la Directiva.

Además, no hay que olvidar que el empleo del aditivo «E 160 F» está regulado en el Reglamento (CEE) n° 262/79 de la Comisión, de 12 de febrero de 1979, relativo a la venta a precio reducido de mantequilla destinada a la fabricación de productos de pastelería, helados y otros productos alimenticios¹⁹ y, en particular, en el segundo guión del apartado 2 del artículo 5 y en la letra a) del punto II del Anexo II del Reglamento. El segundo guión del apartado 2 del artículo 5 impone incluso el empleo de la sustancia «E 160 F» en determinadas circunstancias.

39. En tercer lugar, opino que los consumidores que son especialmente sensibles respecto a la composición de los productos alimenticios que adquieren, leen, antes de comprar el producto, la lista de ingredientes que figura en el envase. No comparto la opinión de que los consumidores prestan tan poca atención que, en el caso de que la composición de un producto difiera de lo que alguien considere una norma impuesta por la tradición, se hace necesario una mención adicional en la etiqueta debido a que la lista de ingredientes es insuficiente. Si fuera así, la lista de ingredientes exigida por el artículo 6 de la Directiva sería, como tal, inútil. Comparto la opinión del Abogado General Tesauro cuando, en las diligencias previas contra X, afirma que el consumidor «no carece enteramente de discernimiento». ²⁰ Si un consumidor es tan sensible respecto a la composición de los productos alimenticios

19 — DO L 41, p. 1; EE 03/15, p. 141.

20 — Sentencia de 16 de enero de 1992 (C-373/90, Rec. pp. I-131 y ss., especialmente p. I-145).

de que se trata como para considerarse confundido o inducido a error al descubrir la presencia de grasas vegetales o del aditivo «E 160 F», hay que suponer que dicho consumidor leerá la lista de ingredientes. Así puede afirmarse independientemente de que se tome como referencia a un consumidor alemán, que posiblemente tenga especial sensibilidad respecto a la composición de los productos de que se trata, o a un consumidor medio de otro Estado miembro.

40. Por último, aunque sea cierto que los consumidores alemanes no esperan encontrar grasas vegetales o el colorante «E 160 F» en

los productos de que se trata y los fabricantes que emplean dichos ingredientes gozan de una ventaja competitiva respecto a los fabricantes más tradicionales, que no los emplean, estos últimos siempre podrán destacar la calidad y composición tradicional de sus productos. De esta manera atraerán a los consumidores que prefieren la presencia de tales ingredientes y que están dispuestos a pagar un precio superior por ello. Por tanto, considero que las medidas controvertidas no son necesarias para proteger a los fabricantes alemanes que empleen huevos y mantequilla como ingredientes contra la competencia desleal de fabricantes que, en lugar de dichos ingredientes, empleen grasas vegetales, más baratas.

Conclusión

41. Por consiguiente, opino que el Tribunal de Justicia debería:

«1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al apartado 6 del artículo 6 de la Directiva 79/112/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final al no comunicar a la Comisión que, respecto a determinados productos de pastelería que contengan la sustancia “E 160 F”, impone la obligación de incluir en la denominación de venta una indicación adicional de dicho ingrediente cuando se comercialicen dichos productos en Alemania.

- 2) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 30 del Tratado CE al imponer, para comercializar en Alemania salsa bearnesa y salsa holandesa fabricadas con grasa vegetal, así como determinados productos de pastelería que contengan el aditivo “E 160 F”, la obligación de incluir en la denominación de venta una indicación adicional de dicho ingrediente, aunque ya esté indicado en la lista de ingredientes impresa en el envase.

- 3) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.»