

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 16 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-217/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. H. van Lier, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado inicialmente por el Sr. Y. Houyet, conseiller adjoint de la direction générale des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, y posteriormente por el Sr. P. Rietjens, directeur général de la misma Dirección, en calidad de Agentes, rue des Petits Carmes, 15, Bruselas (Bélgica),

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE

* Lengua de procedimiento: francés.

(actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) y artículos siguientes, al imponer en el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto de 3 de marzo de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes (*Moniteur belge* de 15 de abril de 1992, p. 8467), la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados por dicho Real Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C. Gulmann, Presidente de Sala, V. Skouris (Ponente) y J.-P. Puissochet, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 11 de mayo de 2000; en la que la Comisión estuvo representada por el Sr. H. van Lie, y el Reino de Bélgica por la Sra. A. Snoecx, conseiller del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de junio de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de junio de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) y artículos siguientes, al imponer en el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto de 3 de marzo de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes (*Moniteur belge* de 15 de abril de 1992, p. 8467; en lo sucesivo, «Real Decreto»), la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados por dicho Real Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4.

Normativa nacional

- 2 El artículo 1 del Real Decreto define los nutrientes como las sustancias que el organismo necesita, pero que no puede producir por sí mismo y que los productos alimenticios deben aportarle en cantidad suficiente.
- 3 El artículo 4, párrafo primero, del Real Decreto subordina la comercialización de los nutrientes y de los productos alimenticios que los contengan a una

notificación previa al servicio de inspección de productos alimenticios del Ministerio de Salud Pública y de Medio Ambiente (en lo sucesivo, «servicio de inspección»).

- 4 Los párrafos segundo y tercero de la misma disposición regulan las modalidades de la notificación del siguiente modo:

«Se presentará un expediente de notificación en doble ejemplar que contenga, como mínimo, los datos siguientes:

1. la naturaleza;
2. la lista (cualitativa y cuantitativa) de los ingredientes;
3. el análisis nutricional;
4. el etiquetado;
5. los datos necesarios que permitan apreciar el valor nutritivo;

6. el compromiso de efectuar análisis frecuentes y en diversos momentos y de tener sus resultados a disposición del [servicio de inspección].

En el mes de recepción de este expediente, [el servicio de inspección] enviará un acuse de recibo al solicitante. El acuse de recibo contendrá un número de notificación.»

- 5 El último párrafo de la misma disposición autoriza al servicio de inspección a efectuar observaciones y recomendaciones para adaptar el etiquetado, exigiendo, en particular, que éste contenga determinadas advertencias. El servicio de inspección puede además solicitar que se le suministren datos sobre la biodisponibilidad del nutriente o los nutrientes.
- 6 Por lo que se refiere al etiquetado, el artículo 6, apartado 1, del Real Decreto establece:

«Sin perjuicio de las disposiciones generales y específicas relativas al etiquetado y a la publicidad de los productos alimenticios, el etiquetado de los productos alimenticios mencionados en los artículos 2 y 3 deberá contener las siguientes indicaciones:

1. el número de notificación a que se refiere el artículo 4;
2. la fecha de caducidad hasta la cual se garantizan los contenidos de los nutrientes mencionados.»

- 7 Los apartados 2 y 3 del mismo artículo establecen, especialmente, que las etiquetas colocadas en el envase de estas mercancías deben indicar la cantidad de consumo recomendada y su contenido en nutrientes.
- 8 Por último, el artículo 11 del Real Decreto prevé que las infracciones de sus disposiciones serán investigadas, perseguidas y sancionadas con arreglo a la Ley de 24 de enero de 1977 de protección de la salud de los consumidores respecto de los productos alimenticios y demás productos.

Hechos y procedimiento administrativo previo

- 9 Tras las denuncias que se le habían dirigido y por considerar que los requisitos impuestos por el Real Decreto podían obstaculizar los intercambios de los productos regulados por éste, la Comisión inició contactos con las autoridades belgas para resolver las dificultades ocasionadas por dicho Real Decreto.
- 10 Tras varias reuniones e intercambios de correspondencia se resolvieron los problemas planteados por la Comisión, salvo el que planteaba la obligación, impuesta por el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto, de indicar el número de notificación en el etiquetado de los productos en cuestión.
- 11 Por considerar que dicha obligación constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa contraria al artículo 30 del Tratado, la Comisión envió al Reino de Bélgica, el 28 de junio de 1996, un escrito de requerimiento.

- 12 Estimando que la respuesta escrita de las autoridades belgas, fechada el 31 de octubre de 1996, no era satisfactoria, la Comisión dirigió al Reino de Bélgica, el 4 de febrero de 1998, un dictamen motivado en el que mantenía su punto de vista.

- 13 La respuesta de las autoridades belgas al dictamen motivado, de 29 de julio de 1998, tampoco satisfizo a la Comisión, por lo que esta última decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

- 14 La Comisión sostiene en su recurso que la medida controvertida es contraria al artículo 30 del Tratado porque, pese a ser aplicable indistintamente a los productos nacionales y a los procedentes de los demás Estados miembros, puede tener un efecto restrictivo sobre el comercio, puesto que hace necesaria la modificación del envasado o del etiquetado de las mercancías consideradas para su comercialización en Bélgica. Según la Comisión, el obstáculo a los intercambios resulta en el presente asunto del hecho de que la medida controvertida ocasiona gastos adicionales de acondicionamiento para estos productos.

- 15 En su respuesta, el Gobierno belga alega que la obligación de indicar el número de notificación en las etiquetas de los productos a que se refiere el Real Decreto no constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías, porque los costes adicionales eventualmente generados por esta obligación son soportados por los consumidores belgas.

- 16 A este respecto cabe señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 30 del Tratado tiene por objeto prohibir toda normativa comercial de

los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véase la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5). El Tribunal de Justicia ha precisado que constituyen medidas de efecto equivalente, prohibidas en principio 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, por ejemplo, a su presentación, etiquetado y acondicionamiento, aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a los productos nacionales y a los productos importados (véase la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard, asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097, apartado 15).

- 17 Aunque sea indistintamente aplicable a todos los productos, una obligación como la impuesta en el presente caso por el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto puede obstaculizar el comercio intracomunitario. En efecto, puede obligar al importador a adaptar la presentación de sus productos en función del lugar de comercialización y a soportar, en consecuencia, gastos adicionales de acondicionamiento y de etiquetado (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de agosto de 1994, Meyhui, C-51/93, Rec. p. I-3879, apartado 13, y de 3 de junio de 1999, Colim, C-33/97, Rec. p. I-3175, apartado 36).

- 18 Aun suponiendo, como sostiene el Gobierno belga, que dichos gastos adicionales sean soportados, en definitiva, por los consumidores belgas, la mera perspectiva de estar obligados a adelantar estos gastos constituye para los operadores un obstáculo, porque puede disuadir a algunos de entre ellos de comercializar los productos de que se trata en Bélgica.

- 19 El Gobierno belga alega asimismo que la medida controvertida no tiene efectos restrictivos sobre la libre circulación de mercancías porque, por una parte, también existen obligaciones similares en otros Estados miembros y, por otra, la

indicación del número del expediente de notificación es útil cuando las sustancias de que se trata y los productos que las contienen se comercializan fuera de Bélgica, puesto que la presencia de dicho número en las etiquetas acreditará, a falta de armonización, que se ha practicado un control sanitario y permitirá a las autoridades comunitarias, a las de los demás Estados miembros y a los consumidores solicitar informaciones relativas a las referidas mercancías.

- 20 Esta alegación no puede ser acogida. En efecto, por un lado, la circunstancia de que otros Estados miembros no cumplan las obligaciones que les impone el Tratado no puede justificar el incumplimiento por parte de un Estado miembro, contra el que se ha interpuesto un recurso por incumplimiento, de una obligación que le incumbe en virtud del Derecho comunitario (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia, C-265/95, Rec. p. I-6959, apartado 63) y, por otro lado, la posible utilidad del número de notificación para la comercialización de los productos en cuestión en otros Estados miembros no puede privar a la medida controvertida de su carácter de obstáculo a la introducción de dichos productos en el mercado belga. En efecto, el incumplimiento cuya declaración solicita la Comisión en el presente asunto no se refiere a la comercialización de dichos productos en los demás Estados miembros, sino a su introducción en ese mercado nacional.
- 21 Con arreglo a las consideraciones que anteceden ha de señalarse que la obligación controvertida constituye un obstáculo a los intercambios entre los Estados miembros y, por tanto, está prohibida por el artículo 30 del Tratado.
- 22 El Gobierno belga sostiene además que, aun en el caso de que dicha medida constituya un obstáculo, está justificada por su objetivo principal, la protección de la salud pública, que está comprendido en la excepción prevista por el

artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación en las etiquetas). Según dicho Gobierno, la indicación del número de notificación en la etiqueta garantiza al consumidor que se trata de un producto que ha sido objeto de un control por parte de las autoridades competentes.

- 23 Por el contrario, según la Comisión, la obligación controvertida no puede estar justificada por la protección de la salud pública, porque solamente permite verificar que se ha presentado un expediente administrativo ante las autoridades competentes y que, de este modo, el producto ha sido objeto de notificación previa. En opinión de la Comisión, la finalidad de esta notificación es proporcionar informaciones a las autoridades para que éstas puedan formular observaciones o recomendaciones sobre el etiquetado. Además, la protección de la salud pública está asegurada por otros mecanismos previstos por el Real Decreto, como la exigencia de indicaciones relativas, en particular, al contenido de nutrientes, la fecha de caducidad, las cantidades de consumo recomendadas, o el régimen de sanciones establecido. Por consiguiente, no está justificada la obligación de hacer figurar el número de notificación en el etiquetado y, si lo estuviera, no sería, en ningún caso, necesaria ni proporcionada al objetivo perseguido por el Gobierno belga.
- 24 El Gobierno belga sostiene, por el contrario, que la obligación controvertida constituye, respecto del objetivo de protección de la salud pública, una medida necesaria y proporcionada.
- 25 En cuanto a la justificación de la medida controvertida por razones de protección de la salud pública, es preciso verificar en primer lugar el valor informativo, para

los consumidores, de la indicación del número de notificación en la etiqueta de los productos de que se trata examinando, especialmente, si dicho número facilita a los consumidores las indicaciones que les permitan adaptar el consumo de dichos productos de manera que tomen precauciones para proteger su salud.

- 26 A este respecto, de las explicaciones dadas por el Gobierno belga en la vista resulta que el número de notificación consiste solamente en algunas cifras que corresponden al producto y a la empresa. Este número únicamente permite a los consumidores saber que el producto ha sido notificado al servicio de inspección, pero no aclara la cantidad del nutriente contenido en el producto ni los controles o verificaciones efectuados ni, por último, si el servicio de inspección ha formulado o no observaciones o recomendaciones y, en su caso, si se han tenido en cuenta. Tal información, aun cuando proporcione a los consumidores la seguridad de que un expediente ha sido notificado a las autoridades competentes, no les permite decidir si deben consumir o no el producto y, en caso afirmativo, en qué cantidad. Por lo tanto, no les es suficientemente útil para que su mención esté plenamente justificada por la protección de la salud pública.
- 27 Por otra parte, una medida nacional que establece una obligación como la controvertida debe, en todo caso, ser proporcionada a la finalidad perseguida (véase, en particular, la sentencia Colim, antes citada, apartado 40).
- 28 Para satisfacer el principio de proporcionalidad en un caso como el del presente litigio, una normativa nacional que tenga o pueda tener un efecto restrictivo sobre las importaciones de productos sólo es compatible con el Tratado en la medida en que sea necesaria para proteger eficazmente la salud y la vida de las personas. Por consiguiente, una normativa nacional no puede acogerse a la excepción establecida en el artículo 36 del Tratado cuando la salud y la vida de las

personas puedan ser protegidas de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas de los intercambios comunitarios (véase la sentencia de 11 de julio de 2000, Toolex, C-473/98, Rec. p. I-5681, apartado 40).

- 29 A este respecto, como se ha señalado en el apartado 26 de la presente sentencia, la presencia del número de notificación en el etiquetado únicamente garantiza al consumidor que el producto ha sido notificado al servicio de inspección sin que aporte una información adicional que permita proteger eficazmente la salud del consumidor. En cambio, el etiquetado contiene otras indicaciones, como la denominación del producto, la identidad del fabricante o del distribuidor, el contenido en nutrientes, la fecha de caducidad o la cantidad de consumo recomendada, que constituyen otras tantas informaciones útiles a estos efectos. De ello se deduce que la obligación controvertida impuesta por el Real Decreto no es necesaria para la protección de la salud pública.
- 30 En estas circunstancias, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30 y siguientes del Tratado, al imponer en el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados por dicho Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4.

Costas

- 31 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de Bélgica. Por haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) y artículos siguientes, al imponer en el artículo 6, apartado 1, punto 1, del Real Decreto de 3 de marzo de 1992, relativo a la comercialización de nutrientes y de productos alimenticios a los que se hayan añadido nutrientes, la obligación de indicar en el etiquetado de los productos regulados por dicho Decreto el número de notificación a que se refiere su artículo 4.

- 2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Gulmann

Skouris

Puissochet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de noviembre de 2000.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

C. Gulmann