URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
22. Juni 1993 *

In der Rechtssache C-11/92

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom High Court of Justice (Queen's Bench Division), London, in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Secretary of State for Health, ex parte: Gallaher Limited, Imperial Tobacco Limited und **Rothmans International Tobacco (UK) Ltd**

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 3 und 4 der Richtlinie 89/622/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (ABl. L 359, S. 1)

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Richter R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse und D. A. O. Edward,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

* Verfahrenssprache: Englisch.

— der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Solicitor Kevin Mooney und Barrister Derrick Wyatt,

— des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte im Beistand der Barrister Stephen Richards und Eleanor Sharpston,

— Irlands, vertreten durch Chief State Solicitor Louis J. Dockery als Bevollmächtigten im Beistand von Barrister-at-law Richard Law Nesbitt,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Marie Wolfcarius und Nicholas Khan, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Lucinda Hudson, Richard Plender, QC, und Eleanor Sharpston, Irlands und der Kommission in der Sitzung vom 14. Januar 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. März 1993,

folgendes

Urteil

1 Der High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) hat mit Beschluß vom 12. Dezember 1991, beim Gerichtshof eingegangen am 13. Januar 1992, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung von Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 89/622/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (ABl. L 359, S. 1) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich im Rahmen einer Klage, die die Gesellschaften Gallaher Limited, Imperial Tobacco Limited und Rothmans International Tobacco (UK) Limited (im folgenden: Klägerinnen des Ausgangsverfahrens) beim High Court of Justice mit dem Antrag erhoben haben, die Regulations 5(2)(d) und 6(3)(b) der Tobacco Products Labelling (Safety) Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, Nr. 1530; im folgenden: britische Verordnung) wegen Verstoßes gegen Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie für nichtig zu erklären und festzustellen, daß sie berechtigt seien, nicht aus einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft in das Vereinigte Königreich eingeführte Zigarettenpackungen zu vertreiben, auf denen die in den Regulations 5 und 6 der britischen Verordnung genannten Warnhinweise und Angaben eine Fläche von mindestens 4 v. H. einnehmen.

3 Nach der Richtlinie müssen Zigarettenpackungen bestimmte Angaben und Warnhinweise tragen. So bestimmt Artikel 3 Absatz 3, daß die Angabe des Teer- und Nikotingehalts auf der Schmalseite der Zigarettenpackung in gut lesbaren Buchstaben auf kontrastierendem Hintergrund in der bzw. den Amtssprachen des Landes der letzten Vermarktungsstufe aufgedruckt sein und mindestens 4 v. H. der betreffenden Fläche einnehmen muß.

4 Nach Artikel 4 müssen alle Verpackungen von Tabakerzeugnissen auf der am ehesten ins Auge fallenden Seite den allgemeinen Warnhinweis „Rauchen/Tabak gefährdet die Gesundheit" tragen (Absatz 1). Bei Zigarettenpackungen müssen auf der anderen Breitseite spezifische Warnhinweise angebracht werden, die aus der Liste auszuwählen sind, die jeder Mitgliedstaat ausschließlich aus den im Anhang der Richtlinie aufgeführten Warnhinweisen aufstellt (Absatz 2). Die Warnhinweise der Absätze 1 und 2 auf Zigarettenpackungen nehmen mindestens 4 v. H. jeder Breitseite ein, wobei die Angabe der in Absatz 3 genannten Stelle, von der sie ausgehen, hierin nicht inbegriffen ist (Absatz 4).

5 Demgegenüber sieht die britische Verordnung in Regulation 5(2)(d) vor, daß der allgemeine und der spezifische Warnhinweis auf Zigarettenpackungen mindestens 6 v. H. der Druckfläche einnehmen müssen. Regulation 6(3)(b) der britischen Verordnung bestimmt ebenfalls, daß bei Zigarettenpackungen die Angabe des

Teer- und Nikotingehalts mindestens 6 v. H. der Schmalseite der Packung einnimmt.

6 Regulation 8(c) und (d) der britischen Verordnung sieht für den Fall, daß Zigaretten gleich welcher Marke aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführt werden, um im Vereinigten Königreich vertrieben zu werden, vor, daß die Anforderungen der britischen Verordnung dann als erfüllt gelten, wenn auf der Packung Warnhinweise in englischer Sprache angebracht sind, die den Anforderungen genügen, die dieser andere Mitgliedstaat zur Durchführung der Richtlinie aufgestellt hat.

7 Der mit der Klage befaßte High Court of Justice hat das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof die folgende Vorabentscheidungsfrage beantwortet hat:

Steht es mit Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 89/622/EWG im Einklang, wenn nationale Rechtsvorschriften verlangen, daß die in Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie vorgesehenen Angaben und Warnhinweise so auf die Zigarettenpackungen zu drucken sind, daß sie mindestens 6 v. H. der in der Richtlinie bezeichneten Flächen einnehmen, wobei diese Anforderungen für die Inlandserzeugung gelten, bei aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführten Zigarettenpackungen aber dann als erfüllt gelten, wenn die fraglichen Packungen den Flächenanforderungen genügen, die dieser andere Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie aufgestellt hat?

8 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des rechtlichen Rahmens des Ausgangsverfahrens, des Verfahrensablaufs sowie der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

9 Mit seiner Vorabentscheidungsfrage möchte das nationale Gericht Aufschluß darüber erhalten, ob Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie

es zulassen, daß die Mitgliedstaaten für ihre inländische Erzeugung vorschreiben, daß die Angabe des Teer- und Nikotingehalts nach Artikel 3 sowie der allgemeine und spezifische Warnhinweis nach Artikel 4 so auf Zigarettenpackungen gedruckt werden, daß sie mindestens 6 v. H. der für sie jeweils bestimmten Flächen einnehmen.

10 Die auf der Grundlage des Artikels 100a EWG-Vertrag ergangene Richtlinie 89/622 bezweckt, mögliche Handelshemmnisse zu beseitigen, zu denen es aufgrund der Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen kommen kann, die somit die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarkts behindern können. Hierzu enthält die Richtlinie gemeinsame Regeln über gesundheitsrelevante Warnhinweise auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen sowie über die Angabe des Teer- und Nikotingehalts auf Zigarettenpackungen.

11 Diese gemeinsamen Regeln sind von unterschiedlicher Art.

12 Einige belassen den Mitgliedstaaten keinerlei Befugnis, für die Etikettierung von Tabakerzeugnissen zwingendere oder auch nur detailliertere oder jedenfalls andere Erfordernisse als die in der Richtlinie vorgesehenen vorzuschreiben.

13 Nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie dürfen nämlich die Mitgliedstaaten den Handel mit Erzeugnissen, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, aus Gründen der Etikettierung weder untersagen noch einschränken. Sie sind nach Artikel 8 Absatz 2 zwar befugt, unter Beachtung des EWG-Vertrages Vorschriften, die sie zum Schutz der menschlichen Gesundheit als erforderlich erachten, für die Einfuhr, den Verkauf und den Verbrauch von Tabakerzeugnissen zu erlassen, jedoch nur, sofern dies keine Änderung der Etikettierung gegenüber den Vorschriften der Richtlinie beinhaltet.

14 Andere Bestimmungen der Richtlinie räumen den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen ein, aufgrund dessen sie die Etikettierung von Tabakerzeugnissen den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes anpassen können. So können die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 2 durch Auswahl unter den im Anhang aufgeführten Warnhinweisen bestimmen, welche spezifischen Warnhinweise auf Zigarettenpackungen anzubringen sind. Nach Artikel 4 Absatz 3 können die Mitgliedstaaten auch vorsehen, daß bei dem allgemeinen Warnhinweis „Rauchen/Tabak gefährdet die Gesundheit" und bei den spezifischen Warnhinweisen angegeben wird, von welcher Stelle sie ausgehen.

15 Die Bestimmungen, die Mindestvorschriften enthalten, gehen auf eine Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 7. Juli 1986 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften gegen Krebs (ABl. C 184, S. 19) zurück, auf die die fünfte Begründungserwägung der Richtlinie verweist. Nach diesem Programm sollten sich die Maßnahmen, die von der Gemeinschaft zur Begrenzung und Verringerung des Tabakkonsums zu treffen sind, auf die praktischen Erfahrungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten stützen und dazu beitragen, die Wirksamkeit der einzelstaatlichen Programme und Maßnahmen zu erhöhen.

16 Die Mitgliedstaaten, die von den Befugnissen Gebrauch gemacht haben, die in den Mindestvorschriften enthaltenden Bestimmungen eingeräumt werden, dürfen nach Artikel 8 der Richtlinie in ihrem Hoheitsgebiet den Handel mit aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, weder untersagen noch einschränken.

17 Um dem vorlegenden Gericht zu antworten, ist somit zu prüfen, ob Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie den Mitgliedstaaten ein Ermessen belassen, aufgrund dessen sie für ihre inländische Erzeugung vorschreiben können, daß die fraglichen Angaben und Warnhinweise jeweils eine größere Fläche als 4 v. H. der entsprechenden Fläche einnehmen.

18 Nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens müssen die Bestimmungen der Richtlinie, nach denen die Angaben und Warnhinweise mindestens 4 v. H. der entsprechenden Fläche einnehmen müssen, von den Mitgliedstaaten unverändert in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt werden, da ihnen diese Bestimmungen kein Ermessen einräumten. Es sei Sache der Hersteller der Tabakerzeugnisse, zu entscheiden, ob die Angaben und Warnhinweise eine größere Fläche einnehmen sollten. Diese Auslegung werde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu bestimmten Richtlinien auf dem Gebiet der Etikettierung bestätigt, wonach die in diesen Richtlinien niedergelegten gemeinsamen Etikettierungsvorschriften so auszulegen seien, daß sie, wenn nichts anderes bestimmt sei, jede zusätzliche oder andere Anforderung seitens der Mitgliedstaaten ausschlössen. So habe der Gerichtshof zur Richtlinie 73/173/EWG des Rates vom 4. Juni 1973 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Zubereitungen gefährlicher Stoffe (Lösemittel) (ABl. L 189, S. 7) ungeachtet des Artikels 6 Absatz 1 dieser Richtlinie, wonach „jedes Symbol ... mindestens ein Zehntel der Fläche des Schildes einnehmen" müsse, eindeutig darauf hingewiesen, daß die in dieser Richtlinie enthaltenen Etikettierungsvorschriften einheitlich und nach den gleichen Modalitäten für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gälten (Urteil vom 5. April 1979 in der Rechtssache 148/78, Ratti, Slg. 1979, 1629). Eine andere Auslegung würde dazu führen, daß die Mitgliedstaaten für einheimische Erzeugnisse strengere Voraussetzungen als für den Vertrieb von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnissen vorschreiben dürften, was eine Diskriminierung zur Folge hätte und den freien Handel mit Tabakerzeugnissen in Frage stellen sowie die Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigen könnte.

19 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen.

20 Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie enthalten nämlich Bestimmungen, die an die Mitgliedstaaten als die Adressaten der Richtlinie und nicht an die Hersteller von Tabakerzeugnissen gerichtet sind, die kein Interesse daran haben, für die fraglichen Angaben und Warnhinweise eine größere Fläche zu verwenden. Der Ausdruck „mindestens" in den vorgenannten Bestimmungen ist dahin auszulegen, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie es für notwendig halten, entscheiden können, daß diesen Angaben und Warnhinweisen im Hinblick auf den Grad der Aufklärung der Öffentlichkeit über die mit dem Tabakkonsum verbundenen Gefahren für die Gesundheit ein größerer Raum vorzubehalten sei.

21 Die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens angeführte Rechtsprechung auf dem Gebiet der Etikettierung betrifft Richtlinien, die eine andere Tragweite haben als die Richtlinie 89/622. Im Urteil Ratti hat sich der Gerichtshof nicht zur Auslegung des Artikels 6 Absatz 1 der Richtlinie 73/173, der ebenfalls den Ausdruck „mindestens" enthält, geäußert, sondern zu anderen Bestimmungen dieser Richtlinie und zur Natur dieser Bestimmungen im allgemeinen.

22 Zwar kann diese Auslegung der Bestimmungen, wie die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens bemerken, dazu führen, daß inländische Erzeugnisse schlechter behandelt werden als ausländische; sie läßt auch gewisse Ungleichheiten in den Wettbewerbsbedingungen bestehen. Diese Folgen ergeben sich jedoch aus dem mit den fraglichen Bestimmungen, die nur Mindestvorschriften enthalten, angestrebten Harmonisierungsgrad.

23 Daher ist dem vorlegenden Gericht zu antworten, daß Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 89/622 dahin auszulegen sind, daß sie es zulassen, daß die Mitgliedstaaten für ihre inländische Erzeugung vorschreiben, daß die Angabe des Teer- und Nikotingehalts nach Artikel 3 sowie der allgemeine und der spezifische Warnhinweis nach Artikel 4 dieser Richtlinie so auf Zigarettenpackungen gedruckt werden, daß sie mindestens 6 v. H. der für sie jeweils bestimmten Flächen einnehmen.

Kosten

24 Die Auslagen des Vereinigten Königreichs, Irlands und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) mit Beschluß vom 12. Dezember 1991 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 3 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 89/622/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen sind dahin auszulegen, daß sie es zulassen, daß die Mitgliedstaaten für ihre inländische Erzeugung vorschreiben, daß die Angabe des Teer- und Nikotingehalts nach Artikel 3 sowie der allgemeine und der spezifische Warnhinweis nach Artikel 4 dieser Richtlinie so auf Zigarettenpackungen gedruckt werden, daß sie mindestens 6 v. H. der für sie jeweils bestimmten Flächen einnehmen.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Juni 1993.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident der Fünften Kammer

G. C. Rodríguez Iglesias