DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
22. juni 1993 *

I sag C-11/92,

angående en anmodning, som High Court of Justice (Queen's Bench Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

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

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3 og 4 i Rådets direktiv 89/622/EØF af 13. november 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer (EFT L 359, s. 1),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G.C. Rodríguez Iglesias, og dommerne R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og D.A.O. Edward,

generaladvokat: C.O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig Lynn Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

* Processprog: engelsk.

— sagsøgerne i hovedsagen ved Solicitor Kevin Mooney og Barrister Derrick Wyatt

— Det Forenede Kongerige ved S. Lucinda Hudson, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Stephen Richards og Barrister Eleanor Sharpston

— den irske regering ved Chief State Solicitor Louis J. Dockery, som befuldmægtiget, bistået af Barrister-at-Law Richard Law Nesbitt

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Marie Wolfcarius og Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 14. januar 1993 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, af Det Forenede Kongeriges regering ved Lucinda Hudson, Richard Plender, QC, og Eleanor Sharpston, af den irske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. marts 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 12. december 1991 indgået til Domstolen den 13. januar 1992 har High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i Rådets direktiv 89/622/EØF af 13. november 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer (EFT L 359, s. 1, herefter benævnt »direktivet«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag, som selskaberne Gallaher, Imperial Tobacco Limited og Rothmans International Tobacco (UK) (herefter benævnt »sagsøgerne i hovedsagen«) har anlagt ved High Court of Justice, og hvori der er nedlagt påstand om annullation af regulations 5(2)(d) og 6(3)(b) i Tobacco Products Labelling (Safety) Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, nr. 1530, herefter benævnt »den britiske bekendtgørelse«) under anbringende af, at disse bestemmelser strider mod direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, samt om, at det fastslås, at sagsøgerne har ret til at markedsføre andre cigaretpakker end cigaretpakker importeret til Det Forenede Kongerige fra en anden medlemsstat i Fællesskabet, på hvilke de i regulations 5 og 6 i den britiske bekendtgørelse omhandlede advarsler og angivelser dækker mindst 4% af de pågældende sider af pakken.

3 Det bemærkes, at direktivet opstiller et krav om, at cigaretpakker skal være forsynet med bestemte angivelser og advarsler. I henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, skal angivelserne vedrørende indholdet af tjære og nikotin være påtrykt siden af cigaretpakkerne på det eller de officielle sprog i det land, hvor den endelige markedsføring sker, med let læselige bogstaver på kontrasterende baggrund, således at mindst 4% af den pågældende flade er dækket.

4 I henhold til artikel 4 skal alle tobaksvarepakninger på den mest synlige af pakningens sider være forsynet med den generelle advarsel, »er yderst sundhedsskadeligt« (stk. 1). For cigaretpakkers vedkommende skal den anden brede flade af pakningen være forsynet med en af de specifikke advarsler, som er opført på den liste, som hver medlemsstat skal udarbejde udelukkende på grundlag af de i bilaget til direktivet anførte advarsler (stk. 2). På cigaretpakker skal de i stk. 1 og 2 omhandlede advarsler dække mindst 4% af hver af de brede sider af pakningen, ikke medregnet den i stk. 3 nævnte angivelse af den myndighed, der er ophavsmand til de pågældende advarsler (stk. 4).

5 Regulation 5(2)(d) i den britiske bekendtgørelse opstiller imidlertid et krav om, at de generelle og specifikke advarsler på cigaretpakker skal dække mindst 6% af de sider af pakken, som de er påtrykt. I henhold til regulation 6(3)(b) i den britiske

bekendtgørelse skal angivelserne på cigaretpakker vedrørende indholdet af tjære og nikotin ligeledes dække mindst 6% af siden af pakken.

6 Regulations 8(c) og (d) i den britiske bekendtgørelse indeholder bestemmelse om, at den, som indfører cigaretter — uanset mærke — til Det Forenede Kongerige fra en anden medlemsstat med henblik på markedsføring af disse i Det Forenede Kongerige, skal anses for at opfylde kravene i den britiske bekendtgørelse, såfremt pakken er forsynet med advarsler på engelsk, der opfylder den pågældende anden medlemsstats forskrifter i henhold til direktivets bestemmelser herom.

7 Efter sagens indbringelse for High Court of Justice har denne retsinstans besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet afgørelse om følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det foreneligt med artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622, at de i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede oplysninger og advarsler i henhold til nationale bestemmelser skal være påtrykt cigaretpakker således, at de dækker mindst 6% af de i direktivet angivne flader, når disse krav gælder indenlandsk fremstillede varer, men kravene anses for opfyldt, når cigaretpakker indføres fra en anden medlemsstat, såfremt pakkerne opfylder de af den anden medlemsstat i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, fastsatte fladekrav?«

8 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen og de for denne relevante retsforskrifter, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, hvorvidt direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, skal fortolkes således, at medlems-

staterne lovligt for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer kan påbyde, at angivelserne vedrørende indholdet af tjære og nikotin og de generelle og specifikke advarsler, jf. henholdsvis direktivets artikel 3 og artikel 4, skal være påtrykt cigaretpakker således, at de dækker mindst 6% af hver af de pågældende sider af pakken.

10 Det bemærkes, at direktivet, som blev udstedt på grundlag af traktatens artikel 100 A, tilsigter at fjerne de hindringer for samhandelen, der måtte bestå på grund af forskellene mellem de nationale bestemmelser om mærkning af tobaksvarer, som dermed vil kunne hæmme det indre markeds gennemførelse og funktion. Med henblik herpå opstiller direktivet fælles regler om de sundhedsadvarsler, som tobaksvarepakninger skal være forsynet med, og om de angivelser vedrørende indholdet af tjære og nikotin, som skal være påtrykt cigaretpakker.

11 Disse fælles regler er ikke alle af samme art.

12 I henhold til nogle af reglerne kan medlemsstaterne ikke opstille strengere mærkningskrav for tobaksvarer end de i direktivet fastsatte, og i visse tilfælde heller ikke mere detaljerede krav eller krav, der på nogen måde afviger herfra.

13 Direktivets artikel 8, stk. 1, indeholder således bestemmelse om, at medlemsstaterne ikke af grunde, der vedrører mærkningen, kan forbyde eller begrænse handel med produkter, der er i overensstemmelse med direktivet. I henhold til artikel 8, stk. 2, kan medlemsstaterne ganske vist — under overholdelse af bestemmelserne i traktaten — foreskrive sådanne krav, som de anser for nødvendige for at sikre sundhedsbeskyttelse af befolkningen i forbindelse med indførsel, salg og forbrug af tobaksvarer, men dette gælder kun, for så vidt det ikke medfører ændringer i mærkningen i forhold til direktivets bestemmelser.

14 Andre af direktivets bestemmelser tillægger medlemsstaterne et vist skøn, hvorefter de kan indrette reglerne om mærkning af tobaksvarer således, at hensynet til beskyttelsen af befolkningens sundhed tilgodeses. Dette gælder artikel 4, stk. 2, hvorefter medlemsstaterne kan træffe nærmere bestemmelse om, hvilke specifikke advarsler cigaretpakker skal være forsynet med, ved at vælge disse blandt de i bilaget til direktivet anførte. Det gælder ligeledes artikel 4, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne kan foreskrive, at den generelle advarsel, »er yderst sundhedsskadeligt«, og de specifikke advarsler skal tilføjes en angivelse af, hvilken myndighed der er ophavsmand til advarslerne.

15 Når direktivet indeholder bestemmelser, der fastsætter minimumskrav, udspringer dette af den resolution om et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber til bekæmpelse af kræft, som Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedtog den 7. juli 1986 (EFT C 184, s. 19), og som femte betragtning til direktivet henviser til. Ifølge dette handlingsprogram bør de foranstaltninger, som Fællesskabet træffer bestemmelse om med henblik på at begrænse og nedbringe tobaksforbruget, tage udgangspunkt i de praktiske erfaringer, der er gjort i de enkelte medlemsstater, og bidrage til at øge effektiviteten af de nationale programmer og aktioner.

16 Medlemsstater, der har gjort brug af deres beføjelser efter de bestemmelser, som opstiller minimumskrav, kan i henhold til direktivets artikel 8 ikke på deres områder forbyde eller begrænse handel med produkter indført fra andre medlemsstater, der er i overensstemmelse med direktivet.

17 Med henblik på at besvare spørgsmålet fra den nationale retsinstans må det herefter undersøges, hvorvidt medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, råder over et skøn, hvorefter de for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer kan påbyde, at de omtvistede angivelser og advarsler hver skal dække en større andel af den pågældende side end 4%.

18 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at de bestemmelser i direktivet, som foreskriver, at angivelserne og advarslerne skal dække mindst 4% af den pågældende side, skal gennemføres efter deres indhold af medlemsstaterne i disses nationale retsordener, idet disse bestemmelser ikke overlader medlemsstaterne noget skøn. Det tilkommer producenterne af tobaksvarer at afgøre, hvorvidt angivelserne og advarslerne skal dække en større overflade. For det første bekræftes rigtigheden af denne fortolkning af Domstolens praksis vedrørende visse direktiver om mærkning, hvorefter de i de pågældende direktiver fastlagte fælles regler om mærkning skal fortolkes således, at medmindre andet følger af andre bestemmelser herom, kan der ikke lovligt opstilles yderligere eller afvigende nationale krav. Hvad navnlig angår Rådets direktiv 73/173/EØF af 4. juni 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsningsmidler) (EFT L 189, s. 7) har Domstolen på trods af bestemmelsen i direktivets artikel 6, stk. 1 — hvorefter »hvert symbol skal optage mindst en tiendedel af etikettens overflade« — utvetydigt fastslået, at direktivets regler om etikettering måtte antages at skulle finde ensartet anvendelse på samme vilkår for såvel indenlandsk fremstillede som importerede produkter (dom af 5.4.1979, sag 148/78, Ratti, Sml. s. 1629). En anden fortolkning ville være ensbetydende med, at medlemsstaterne var bemyndiget til at opstille strengere krav for indenlandsk fremstillede varer end dem, der gælder for markedsføring af varer indført fra andre medlemsstater, en retstilstand, der ville medføre en forskelsbehandling, og som ville kunne undergrave den frie bevægelighed for tobaksvarer og påvirke konkurrencevilkårene.

19 Der kan ikke gives sagsøgerne i hovedsagen medhold heri.

20 Direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, indeholder bestemmelser, der er rettet til medlemsstaterne, som er adressater for direktivet, og ikke til producenterne af tobaksvarer, som ikke har nogen interesse i at lade de omtvistede angivelser og advarsler dække en større overflade. Ordet »mindst« i de nævnte bestemmelser må forstås således, at medlemsstaterne — såfremt de finder dette fornødent på grundlag af en vurdering med hensyn til graden af bevidsthed i befolkningen om de sundhedsfarer, der er forbundet med brug af tobak — lovligt kan påbyde, at angivelserne og advarslerne skal dække en større overflade.

21 Den retspraksis vedrørende mærkning, som sagsøgerne i hovedsagen har henvist til, angår direktiver med en anden rækkevidde end direktiv 89/622. Hvad nærmere angår dommen i Ratti-sagen bemærkes, at Domstolen heri ikke tog stilling til fortolkningen af bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, i direktiv 73/173, der også indeholder ordet »mindst«, men til andre bestemmelser i dette direktiv og generelt til karakteren af dets bestemmelser.

22 Der må gives sagsøgerne i hovedsagen medhold i, at den ovenfor angivne fortolkning af de pågældende bestemmelser kan resultere i, at indenlandsk fremstillede varer stilles ringere i forhold til importerede varer, og medføre en opretholdelse af visse uligheder med hensyn til konkurrencevilkårene. Denne omstændighed er dog en følge af den grad af harmonisering, der er tilsigtet med disse bestemmelser, som opstiller mindstekrav.

23 Spørgsmålet fra den nationale retsinstans må herefter besvares med, at artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622 skal fortolkes således, at medlemsstaterne lovligt for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer kan påbyde, at angivelserne vedrørende indholdet af tjære og nikotin og de generelle og specifikke advarsler, jf. henholdsvis direktivets artikel 3 og 4, skal være påtrykt cigaretpakker således, at de dækker mindst 6% af hver af de pågældende sider af pakken.

Sagens omkostninger

24 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige, af den irske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) ved kendelse af 12. december 1991, for ret:

Artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i Rådets direktiv 89/622/EØF af 13. november 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer skal fortolkes således, at medlemsstaterne lovligt for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer kan påbyde, at angivelserne vedrørende indholdet af tjære og nikotin og de generelle og specifikke advarsler, jf. henholdsvis direktivets artikel 3 og 4, skal være påtrykt cigaretpakker således, at de dækker mindst 6% af hver af de pågældende sider af pakken.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. juni 1993.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Formand for Femte Afdeling