fortolkes således, at medlemsstaterne — såfremt de finder dette fornødent på grundlag af en vurdering med hensyn til graden af bevidsthed i befolkningen om de med brug af tobak forbundne sundhedsfarer — lovligt for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer kan påbyde, at disse angivelser og advarsler skal dække en større overflade.

For så vidt en medlemsstat ikke kan lade et sådant påbud omfatte varer importeret fra andre medlemsstater, som opfylder direktivets mindstekrav, vil dette kunne medføre en ringere stilling for indenlandsk fremstillede varer og ulige konkurrencevilkår, men denne omstændighed er en følge af en harmonisering, der alene opstiller mindstekrav.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-11/92 *

I — Retlig baggrund

Den 13. november 1989 vedtog Rådet direktiv 89/622/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer (EFT L 359, s. 1, herefter benævnt »direktivet«) med henblik på at fjerne forskellene mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, for så vidt disse kunne medføre handelshindringer og dermed hæmme det indre markeds gennemførelse og funktion. Med henblik herpå fandt Rådet anledning til at underkaste markedsføringen af og den frie bevægelighed for tobaksvarer fælles bestemmelser, for så vidt angår mærkning (første og anden betragtning til direktivet).

Ifølge direktivets artikel 1 har dette til formål at harmonisere medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om sundhedsmæssige advarsler på tobaksvarers pakninger og om angivelse af tjære- og nikotinindholdet på cigaretpakker, idet der gås ud fra et højt beskyttelsesniveau for så vidt angår befolkningens sundhed, ved begrænsning af de sundhedsskader, der skyldes brugen af tobak.

I direktivet bestemmes det bl.a., at de advarsler, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 2, skal »dække mindst 4% af hver af de brede sider af pakningen« (direktivets artikel 4, stk. 4), og at angivelserne vedrørende tjære- og nikotinindholdet skal være trykt på pakningens sider, »således at mindst 4% af den

* Processprog: engelsk.

pågældende flade er dækket« (direktivets artikel 3, stk. 3). I begge tilfælde foreskrives denne procentsats for lande med kun ét officielt sprog.

I direktivets artikel 8 bestemmes det endvidere, at medlemsstaterne ikke af grunde, der vedrører mærkningen, kan forbyde eller begrænse handel med produkter, der er i overensstemmelse med direktivet (stk. 1), og at medlemsstaterne kan foreskrive sådanne krav, som de anser for nødvendige for at sikre sundhedsbeskyttelse af befolkningen i forbindelse med indførsel, salg og forbrug af tobaksvarer, forudsat dette ikke medfører ændringer i mærkningen i forhold til dette direktivs bestemmelser (stk. 2).

I henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, skulle medlemsstaterne vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet inden den 1. juli 1990.

Den 5. juli 1991 vedtog Det Forenede Kongerige Tobacco Products Labelling (Safety) Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991 nr. 1530, herefter benævnt »den britiske bekendtgørelse«) med henblik på gennemførelsen af direktivet.

Regulation 5(2)(d) i den britiske bekendtgørelse opstiller krav om, at de advarsler på cigaretpakker, der er omhandlet i direktivets artikel 4, skal være trykt på pakken »således at de dækker mindst 6% af de sider af pakken, som de er påtrykt«. Regulation 6(3)(b) i den britiske bekendtgørelse bestemmer ligeledes, at angivelsen af tjære- og nikotinindholdet »skal dække mindst 6% af siden af pakken«.

I regulations 8(c) og (d) i den britiske bekendtgørelse bestemmes det, at den, som indfører cigaretter — uanset mærke — fra en anden medlemsstat med henblik på markedsføring 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.

Ifølge den forelæggende ret fremgår det af disse bestemmelser, at cigaretter, der er mærket efter reglerne i en medlemsstat, der kræver, at de pågældende advarsler og angivelser dækker mindst 4% af den pågældende flade, kan importeres fra denne medlemsstat og markedsføres i Det Forenede Kongerige, selv om cigaretter, der er fremstillet på det nationale marked, kun må sælges, hvis de er mærket i overensstemmelse med forskriften om 6% ifølge den britiske bekendtgørelse.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Selskaberne Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd og Rothmans International Tobacco (UK) Ltd (herefter benævnt »sagsøgerne i hovedsagen«), der fremstiller tobaksvarer (bl.a. cigaretter bestemt til detailsalg i Det Forenede Kongerige og eksport til de øvrige medlemsstater), har indbragt en sag for High Court of Justice (Queen's Bench Division), hvorunder de bestrider lovligheden af Regulation 5(2)(d) og Regulation 6(3)(b) i den

britiske bekendtgørelse, idet de gør gældende, at disse bestemmelser strider mod direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, hvorfor de er ulovlige og uvirksomme.

Til støtte for deres påstand har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at brugen af ordene »mindst 4%« er udtryk for en regel om mærkning, som medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte for cigaretter, der sælges på deres område, og ikke en minimumsregel, som de kan erstatte med en anden og strengere for så vidt angår indenlandsk fremstillede varer. Kravet om forøgelse til 6% i stedet for 4% af den krævede flade er uforeneligt med direktivet, særlig dettes artikel 8. Yderligere hævder sagsøgerne i hovedsagen, at de som følge af kravet om fremtidig forøgelse til 6% i medfør af den britiske bekendtgørelse risikerer, at deres produkter stilles ringere i forhold til konkurrerende varer, der indføres fra andre medlemsstater. Det samme gælder, dersom de eksporterer til andre medlemsstater, hvor 4%-reglen gælder. Denne retstilstand strider ifølge sagsøgerne i hovedsagen mod direktivets bestemmelser og grundlæggende principper i fællesskabsretten.

Secretary of State for Health har gjort gældende, at direktivet tilsigter en delvis harmonisering, og at dets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, fastsætter minimumskrav og ikke er til hinder for, at der stilles strengere krav til den indenlandske produktion af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sundhed. En medlemsstat kan dog ikke af grunde, der vedrører mærkningen, begrænse indførslen af tobaksvarer, der er fremstillet i en anden medlemsstat, dersom disse varer opfylder de krav, der er fastsat i vedkommende anden medlemsstat i medfør af direktivet. Ifølge Secretary of State for Health's opfattelse er den britiske bekendtgørelse i overensstemmelse med disse regler og udtryk for en korrekt gennemførelse af direktivet, hvilket Kommissionen i øvrigt selv har bekræftet i en skrivelse af 17. oktober 1991 til organisationen »Action on Smoking and Health«.

Under henvisning til det ovenfor anførte har High Court of Justice (Queen's Bench Division) ved kendelse af 18. december 1991 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen 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?«

III — Retsforhandlingernes forløb

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 13. januar 1992.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol er der indgivet skriftlige indlæg af:

— 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 den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 18. november 1992 besluttet at henvise sagen til Femte Afdeling.

IV — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

1. *Sagsøgerne i hovedsagen* har først og fremmest gjort gældende, at direktivet er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 100 A, og at det har til formål at fjerne eventuelle handelshindringer, som kan skabes af forskelle mellem nationale bestemmelser om mærkning og således hæmme det indre markeds oprettelse og funktion, således som dette er fastlagt ved EØF-traktatens artikel 8 A; dette marked forudsætter konkurrencevilkår, der ikke er fordrejede (dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 14). Disse forskelle kan ikke blot hindre de frie bevægelser for de pågældende varer, men kan tillige skabe »ulige konkurrencevilkår« (præamblen til Rådets direktiv 79/112/EØF af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler, EFT 1979 L 33, s. 1).

Vedtagelsen af fælles regler fremmer dels den frie bevægelighed for varer, ikke blot mellem medlemsstater, hvori der benyttes samme sprog, men tillige i andre tilfælde ved at give producenterne mulighed ved at forsyne samme pakke med en mærkning på flere sprog, der er i overensstemmelse med de fælles regler, og ved at fritage dem fra at indhente oplysning om de forskellige ordninger, der gælder i medlemsstaterne, fordi de, dersom deres mærkning opfylder de fælles regler, har sikkerhed for, at disse ikke vil medføre ulemper for dem, dels bidrager den til »gennemførelse af en ordning, der sikrer, at

konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes« [EØF-traktatens artikel 3, litra f)], for så vidt som fjernelsen af handelshindringer er forbundet med fjernelsen af fordrejninger, der påvirker konkurrencevilkårene (ovennævnte dom af 11.6.1991, sag C-300/89, præmis 15).

I denne forbindelse har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at de som følge af, at 4%-reglen betragtes som et minimumskrav og ikke en fælles regel, der finder anvendelse på både indenlandsk fremstillede og importerede varer, er nødsaget til at trykke den her omhandlede angivelse og advarsel i større format på deres varer, og at disse således stilles ringere i forhold til konkurrerende varer, der indføres fra andre medlemsstater, hvori 4%-reglen gælder. Jo større det felt, der kræves til angivelserne og advarslerne, er, jo mere begrænset er nemlig det felt, som den indenlandske producent har til rådighed, dersom han ønsker at udbyde sin pakke på en handelsmæssigt attraktiv måde. Men denne retstilstand, der har til følge, at der fortsat består forskellige regler om mærkning i de forskellige medlemsstater, og dermed ulige konkurrencevilkår for disse medlemsstater, er uforenelig med de krav, der stilles til det indre marked i medfør af EØF-traktatens artikel 100 A, og medfører en forskelsbehandling af indenlandsk fremstillede varer og varer, der indføres fra de øvrige medlemsstater (dom af 18.2.1987, sag 98/86, Anklagemyndigheden mod Arthur Mathot, Sml. s. 809).

Yderligere er det for en britisk cigaretfabrikant, der ønsker at mærke cigaretter, der er bestemt til eksport, mere fordelagtigt at rette sig efter reglerne i en stat, hvor 4%-reglen gælder, end efter 6%-reglen. Denne løsning er imidlertid uforenelig med direktivets virkelige formål, som er at gøre det muligt for producenterne at mærke deres varer i overensstemmelse med de krav, der er fastsat i direktivet, uden at risikere at blive ringere stillet i en medlemsstat, fordi de har undladt at iagttage de regler om mærkning, der gælder i denne.

Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er bestemmelserne i den britiske bekendtgørelse, der foreskriver »mindst 6%«, således uforenelige med direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, der alene er en harmoniseringsforanstaltning. I disse artikler fastsættes fælles regler, som samtlige medlemsstater skal indføre i deres nationale lovgivning, og som det kan pålægges cigaretfabrikanterne at overholde. Ordet »mindst« er ikke udtryk for, at medlemsstaterne råder over et skøn, og betyder således ikke, at de kan vedtage strengere regler. Den britiske bekendtgørelse benytter i øvrigt samme formulering (»mindst 6%«) med henblik på at pålægge producenterne forpligtelsen.

Ifølge sagsøgerne i hovedsagen skal der sondres mellem de regler om mærkning, der er fastsat ved direktivet, som udtrykkeligt tillægger medlemsstaterne en skønsbeføjelse, og de regler, der på ingen måde overlader dem en sådan beføjelse. Selv om medlemsstaterne har ret til nærmere at fastlægge de advarsler med hensyn til sundhed, som direktivet påbyder anvendt, ved at udvælge dem fra bilaget til direktivet (artikel 4, stk. 2 og 3), har de derimod ikke nogen skønsmæssig beføjelse for så vidt angår anvendelsen af reglen om »mindst 4%«. Dersom direktivets ophavsmand havde ønsket at tillade medlemsstaterne at ændre denne regel, ville det i

de pågældende bestemmelser i direktivet være angivet, at medlemsstaterne havde ret til at fastsætte en højere procentsats for indenlandsk fremstillede varer (i Rådets ovennævnte direktiv 79/112 af 18.12.1978 fastsættes i artikel 3 visse regler om mærkning, der gælder for indenlandsk fremstillede varer og for importerede varer, med forbehold af artikel 3, stk. 2, der indeholder en undtagelse vedrørende deres »nationale produktion«).

Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af præamblen til direktivet, der taler om at underkaste »markedsføringen af og den frie bevægelighed for tobaksvarer ... fælles bestemmelser«, og ordlyden af artikel 8, der forbyder medlemsstaterne at begrænse handelen med produkter, der er i overensstemmelse med direktivet, idet ordlyden af disse passager ikke er forenelig med en minimumsopfattelse af direktivet, der gør det muligt at sondre mellem indenlandsk fremstillede varer og importerede varer. Denne fortolkning bekræftes i øvrigt ved Domstolens praksis vedrørende visse fællesskabsdirektiver om mærkning, der er vedtaget i henhold til EØF-traktatens artikel 100 med det formål at fjerne handelshindringer og skabe ensartede konkurrencevilkår for alle. Domstolen har udelukkende fortolket reglerne om mærkning i disse direktiver som harmoniseringsforanstaltninger, der finder anvendelse på samme måde for indenlandsk fremstillede og importerede varer, alene med forbehold af bestemte undtagelser i det pågældende direktiv (dom af 5.4.1979, sag 148/78, Anklagemyndigheden mod Tullio Ratti, Sml. s. 1629, vedrørende Rådets direktiv 73/173/EØF af 4. juni 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsningsmidler), EFT L 189, s. 7, dom af 14.10.1987, sag 278/85, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4069, vedrørende Rådets direktiv 67/548/EØF af 27.6.1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, EFT 1967, s. 211, som ændret ved Rådets direktiv 79/831/EØF af 18.9.1979 (EFT L 259, s. 10), dom af 23.11.1989, sag C-150/88, Eau de Cologne mod Provide, Sml. s. 3891, vedrørende Rådets direktiv 76/768/EØF af 27.7.1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kosmetiske midler, EFT L 262, s. 169, ovennævnte dom af 18.2.1987, sag 98/86, vedrørende Rådets ovennævnte direktiv 79/112 af 18.12.1978, og dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP mod Chambre Syndicale, Sml. I, s. 4695).

Sagsøgerne i hovedsagen foreslår, at spørgsmålet fra High Court of Justice (Queen's Bench Division) besvares således:

»Det er ikke i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622/EØF ved nationale regler at påbyde, at de i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1 og 2, omhandlede angivelser skal trykkes på cigaretpakker, således at de dækker mindst 6% af de flader, der er omhandlet i direktivet.

De 4%, der kræves ifølge direktivet, gælder for såvel indenlandsk fremstillede som importerede varer.«

2. *Det Forenede Kongerige* har for det første bemærket, at direktivet er blevet vedtaget i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 100 A og således er en foranstaltning, der er vedtaget med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i overensstemmelse med traktatens artikel 8 A, der tager hensyn til forskellige udviklingstrin (traktatens artikel 8 C) og derfor ikke nødvendigvis er udtryk for det højeste beskyttelsesniveau, der kan findes i de forskellige medlemsstater. At direktivet i overensstemmelse med traktatens artikel 100 A, stk. 3, nævner et højt beskyttelsesniveau for sundheden ved at fastsætte minimumsregler, betyder ikke, at det har til formål at sikre det højst mulige beskyttelsesniveau for sundheden.

Direktivet har heller ikke til formål at hindre medlemsstaterne i at fastlægge højere beskyttelsesniveauer for sundheden, dersom de foranstaltninger, der træffes, ikke hindrer de frie varebevægelser. Den grad af fleksibilitet, der er overladt medlemsstaterne med henblik på den konkrete fastsættelse af beskyttelsesniveauet for sundheden, fremgår af femte betragtning til direktivet, hvori der henvises til den resolution af 7. juli 1986, der er vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber til bekæmpelse af kræft (EFT C 184, s. 19). I artikel 5, litra a), i dette program hedder det bl.a., at foranstaltningerne til begrænsning og nedsættelse af tobaksforbruget »... bør tage udgangspunkt i de praktiske erfaringer, der er gjort i de enkelte medlemsstater, samt bidrage til at øge effektiviteten af de nationale programmer og aktioner«.

Ved direktivet gennemføres der således en delvis harmonisering, der har til formål at lette de frie varebevægelser, men som ikke kræver, at medlemsstaterne skal vedtage et lavere beskyttelsesniveau end det, de har ønsket at fastsætte, og som ikke har til formål at modvirke de fremskridt, der er gjort takket være nationale kampagner mod kræft. Da ovennævnte program tilskynder medlemsstaterne til at vedtage mere effektive foranstaltninger, var Rådets hensigt således at give dem frihed til at fastsætte strengere forholdsregler for de indenlandske producenter, på betingelse af, at disse foranstaltninger ikke lagde hindringer i vejen for importerede varer.

For så vidt angår gennemførelsen af direktivet i Det Forenede Kongerige understreger dette, at man i de ca. 17 år, der gik forud for vedtagelsen af direktivet, havde anvendt en frivillig adfærdskodeks, i henhold til hvilken tobaksfabrikanterne havde mærket deres tobaksvarer med advarsler om sundhedsrisici, førend de bragte dem i handelen i Det Forenede Kongerige.

Tilstedeværelsen af disse advarsler på tobaksvarer i en så lang periode har i et vist omfang medført, at forbrugerne ikke reagerer på disse. Efter de rådslagninger, der gik forud for udfærdigelsen af den britiske bekendtgørelse, og undersøgelsen af branchens, forbrugernes og den offentlige sundheds interesser samt af det argument, der var fremsat af organisationen »Action for Smoking and Health« (herefter benævnt »ASH«), ifølge hvilken 4% var et alt for lavt tal, besluttede

ministeren at gennemføre direktivet, således at det bestemtes, at den flade, der skulle benyttes til advarslerne og angivelsen af tjære- og nikotinindholdet, skulle udgøre »mindst 6%«.

Den 13. august 1991 blev den britiske bekendtgørelse meddelt Kommissionen. Denne udtrykte i besvarelse af et brev fra ASH sit synspunkt vedrørende den britiske bekendtgørelses overensstemmelse med direktivet (bilag 2 til Det Forenede Kongeriges bemærkninger). I dette svar tilkendegiver Kommissionen bl.a., at den britiske bekendtgørelse korrekt gennemfører direktivet, og at den accepterer, at der findes forskellige måder at gennemføre det på, hvilket viser, at der er tale om en foranstaltning, der medfører en delvis og ikke en fuldstændig harmonisering.

Det fremgår i øvrigt af en formålsbestemt læsning af direktivet, at dette skal fortolkes som gennemførende en delvis harmonisering af mærkningen med henblik på at fremme gennemførelsen af enhedsmarkedet, dog således, at det gøres muligt for staterne at sikre en passende beskyttelse af den offentlige sundhed (jf. at det i ottende betragtning til direktivet anføres, at forskrifterne i dette »vil blive revideret på grundlag af erfaringerne og udviklingen på det medicinske område, idet det er målet at opnå en bedre beskyttelse af befolkningen«).

Ophavsmændene til direktivet har således overladt medlemsstaterne en vis handlefrihed på visse områder i forbindelse med gennemførelsen af direktivet (artikel 4, stk. 2 og 3). Det Forenede Kongerige finder, at kravet med hensyn til fladen på »mindst 4%« under hensyn til det varierende niveau for bevidstgørelse om sundhedsrisiciene i forbindelse med tobak hos befolkningen i de forskellige medlemsstater ligeledes bør fortolkes således, at medlemsstaterne, dersom de finder det ønskeligt, frit kan fastsætte en større flade med henblik på at tiltrække befolkningens opmærksomhed.

Ifølge Det Forenede Kongerige sparer direktivets artikel 8 fabrikanterne af produkter, der er mærket ifølge bestemmelser, der er fastsat af en medlemsstat til gennemførelse af direktivet, for at skulle foretage ny mærkning med henblik på salg af disse varer i en anden medlemsstat. Denne artikel giver dem dog ikke ret til at markedsføre deres produkter i deres egen medlemsstat ved at mærke dem i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet, men til at tage hensyn til de foranstaltninger til gennemførelse af dette, der er fastsat i den pågældende medlemsstat.

Kravet om »mindst 6%« ifølge den britiske bekendtgørelse er således udtryk for, at en medlemsstat lovligt har udøvet en beføjelse, som den har bevaret inden for rammerne af den delvise harmonisering, der er indført ved direktivet. En sådan foranstaltning, der alene finder anvendelse på indenlandsk fremstillede varer, har ingen begrænsende virkning på de frie varebevægelser.

Desuden er argumentet om, at Det Forenede Kongerige ved gennemførelsen af andre direktiver, som indeholder udtrykket »mindst« (i f.eks. ovennævnte direktiv 67/548 af 27.6.1967 og direktiv 73/173 af 4.6.1973), har været af den opfattelse, at dette

udtryk skal gentages med de samme ord og således er blevet integreret i gennemførelseslovgivningen (f.eks. Statutory Instruments 1978, nr. 209, Regulation 6(4), og Statutory Instruments 1984 nr. 1244, Regulation 13(5)), uden betydning for denne sag. Ifølge Det Forenede Kongerige skal hvert enkelt direktiv fortolkes på baggrund af sin egen ordlyd og det formål og den grad af (hel eller delvis) harmonisering, det foreskriver.

De øvrige direktiver, der er anført af sagsøgerne i hovedsagen under dennes behandling for den nationale ret, er direktiver, der udtømmende angiver de regler, der skal anvendes på de pågældende områder, mens direktivet alene indfører en delvis harmonisering. Disse direktiver samt de af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte domme viser, hvilken fortolkning man skal anlægge af visse bestemmelser, men de er ikke bindende i noget tilfælde for så vidt angår det spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret i denne sag.

Endelig erkender Det Forenede Kongerige, at den britiske bekendtgørelse fastsætter strengere regler for de indenlandske fabrikanter af tobaksvarer, der markedsføres i Det Forenede Kongerige, end dem, der gælder ifølge direktivet for importører, der i Det Forenede Kongerige markedsfører tobaksvarer hidrørende fra andre medlemsstater, men kongeriget finder ikke, at denne behandling strider mod noget fællesskabsretligt princip ifølge den retspraksis, der er anført af sagsøgerne i hovedsagen (ovennævnte dom af 18.2.1987, sag 98/86, præmis 9, 11 og 12, og af 12.12.1990, sag C-241/89, præmis 16).

Det Forenede Kongerige foreslår følgelig, at det af High Court of Justice (Queen's Bench Division) forelagte spørgsmål besvares således:

»Artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622/EØF skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstats nationale myndigheder at pålægge indenlandske cigaretfabrikanter krav om større flader end 4% på betingelse af, at disse regler ikke hindrer eller hæmmer indførslen af cigaretter hidrørende fra en anden medlemsstat, når disse importerede cigaretter opfylder de krav med hensyn til fladens størrelse, der er pålagt af eksportmedlemsstaten i medfør af direktivets artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4.«

3. *Den irske regering* deler i det væsentlige i sine skriftlige indlæg, der er indgivet til støtte for Det Forenede Kongeriges indlæg, sidstnævntes opfattelse og foreslår det præjudicielle spørgsmål besvaret således:

»Nationale bestemmelser, ifølge hvilke de angivelser og advarsler, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1 og 2, skal trykkes på cigaretpakkerne, således at de dækker en flade, der er større end den i direktivet omhandlede, er forenelige med artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622/EØF, på betingelse af, at dette krav anvendes på samme måde over for samtlige de indenlandske producenter, og til trods for, at tobaksvarer, der er fremstillet i en anden medlemsstat, kan sælges i England i pakker,

der bærer mindre advarsler om sundhedsskader, på betingelse af, at pakken bærer advarsler på engelsk, der opfylder de betingelser, der er fastsat af den medlemsstat, hvori de er fremstillet, alt i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktivet.«

4. *Kommissionen* har for det første bemærket, at den harmonisering af lovgivningerne, der er omhandlet i traktaten, kan opdeles i tre hovedtyper, nemlig:

— *Fuldstændig harmonisering*: De nationale regler erstattes af et sæt ensartede regler, som medlemsstaterne ikke kan fravige under andre omstændigheder end de i fællesskabsretten fastsatte.

— *Fakultativ harmonisering*: Medlemsstaterne må ikke benytte deres nationale regler til hindring af de frie varebevægelser, men har mulighed for at opretholde interne retsregler for varer, der markedsføres på deres eget område, således at hver enkelt medlemsstat er frit stillet med hensyn til at fastsætte de harmoniserede regler.

— *Minimumsharmonisering*: Medlemsstaterne kan indføre eller opretholde strengere forskrifter, der kan anvendes på importerede varer uden at bevirke forskelsbehandling, således at der ved harmoniseringen lægges et grundniveau, der respekteres af de nationale forskrifter. En minimumsharmoniserings forenelighed med traktaten kan ske ved en differentieret fremgangsmåde, således at de frie varebevægelser sikres på grundlag af den fastsatte minimumsforskrift, idet medlemsstaterne kun må anvende en strengere forskrift, dersom der ikke lægges hindringer i vejen for de frie varebevægelser.

Ifølge Kommissionen gør EØF-traktatens artikel 100 A det muligt at tilnærme de nationale lovgivninger ved enten en fuldstændig harmonisering (Rådets direktiv 89/458/EØF af 18.7.1989 om ændring af direktiv 70/220/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningsgas fra køretøjsmotorer for så vidt angår europæiske emissionsnormer for biler med motorslagvolumen på mindre end 1,4 liter, EFT L 226, s. 1, syvende betragtning, og artikel 2, stk. 2), fakultativ harmonisering (Rådets direktiv 88/436/EØF af 16.6.1988 om ændring af direktiv 70/220/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningsgas fra køretøjsmotorer (begrænsning af partikelemissioner fra dieselmotorer), EFT L 214, s. 1) og minimumsharmonisering [Rådets direktiv 90/314/EØF af 13.6.1990 om pakkerejser, herunder pakkeferier og pakketure, EFT L 158, s. 59, syvende betragtning, og artikel 4, stk. 2, litra a)]. Det tilkommer således Fællesskabets lovgiver at afgøre, om der til oprettelse af det indre marked kræves gennemført en fuldstændig harmonisering, eller om det under hensyntagen til beskaffenheden af de pågældende goder eller subsidiaritetsprincippet er tilstrækkeligt at indføre en minimumsharmonisering.

Kommissionen har herefter bemærket, at Fællesskabet ikke har nogen særlig kompetence på området for den offentlige sundhed i almindelighed, og at direktivet er den første

lovgivningsakt fra Fællesskabets side på det omhandlede område. Kommissionen, der har til opgave at føre tilsyn med de frie varebevægelser, ønsker dog ikke at rokke ved de bestræbelser, som medlemsstaterne udfolder på området for den offentlige sundhed. Med henblik herpå kan den enten tage sit udgangspunkt i et højt beskyttelsesniveau (artikel 100 A, stk. 3) ved at overvåge udviklingen på det medicinske område (ottende betragtning til direktivet) eller sørge for, at direktivet giver medlemsstaterne frihed til at skabe deres egen politik på dette område, når den blot er forenelig med princippet om frie varebevægelser.

Kommissionen bemærker i denne henseende, at medlemsstaterne (med forbehold af reglerne i traktaten) har en ubetinget ret til at træffe strengere foranstaltninger med hjemmel i traktatens artikel 118 A, stk. 3. Den omstændighed, at artikel 100 A ikke indeholder nogen ubetinget beskyttelsesklausul af denne type, betyder ikke, at et direktiv, der bygger på artikel 100 A, udelukker muligheden for, at medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger, således som det bl.a. fremgår af Rådets direktiv 80/1107/EØF af 27. november 1980 om beskyttelse af arbejdstagere mod farerne ved at være udsat for kemiske, fysiske og biologiske agenser under arbejdet (EFT L 327, s. 8), der er udstedt i henhold til artikel 100.

Ligeledes indføres der på området for kontrol med skydevåben ved Rådets direktiv 91/477/EØF af 18. juni 1991 om erhvervelse og besiddelse af våben (EFT L 256, s. 51), der er udstedt i henhold til artikel 100 A, visse minimumsbestemmelser, som medlemsstaterne skal overholde i forbindelse med udstedelse af våbentilladelser på deres område (artikel 5), men det tillades medlemsstaterne at vedtage strengere foranstaltninger (artikel 3 og artikel 12, stk. 2). Der er således tale om et område, på hvilket Fællesskabets lovgiver ikke har fundet det hensigtsmæssigt at harmonisere de nationale lovgivninger fuldstændigt, idet man har bestræbt sig for at skabe et kompromis mellem de frie varebevægelser og den offentlige sikkerhed.

Hvad angår det her omhandlede direktiv finder Kommissionen, at dets artikel 8, stk. 1, gør de i dette omhandlede minimumsregler forenelige med hensynet til de frie varebevægelser, idet det forpligter hver enkelt medlemsstat til at tillade salg af cigaretter, der indføres fra en anden medlemsstat, hvis lovgivning er i overensstemmelse med disse minimumsregler.

De af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte domme fra Domstolen (ovennævnte domme af 5.4.1979, sag 148/78, af 14.10.1987, sag 278/85, og af 23.11.1989, sag C-150/88) er kun af betydning, dersom en medlemsstat f.eks. kræver, at en producent skal påføre sine pakker andre advarsler end dem, der er opregnet i bilaget til direktivet, da disse skal udarbejdes »udelukkende på grundlag af dem, der er anført i bilaget«. Henvisningen til ovennævnte domme løser dog ikke spørgsmålet om fortolkningen af en bestemmelse i et direktiv, der er rettet til den nationale lovgiver, og som indeholder ordet »mindst«. Yderligere kan denne sag ikke sammenlignes med sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (dom af 12.7.1988, sag 60/86, Sml. s. 3921), fordi der i denne var tale om et supplerende nationalt krav, der var tilføjet kravene ifølge et direktiv, der indeholdt en bestemmelse, der i materiel henseende svarede til direktivets artikel 8, stk. 1.

Kommissionen finder endvidere, at den fremgangsmåde med en differentieret minimumsharmonisering, der er fulgt i direktivet, imødekommer selve de betænkeligheder, der har ført til indførelsen af EØF-traktatens artikel 100 A, stk. 4, samtidig med at den er mindre restriktiv for så vidt angår de frie varebevægelser. Når Fællesskabet for første gang lovgiver på et område, der omfatter »de vigtige behov«, der er omhandlet i artikel 100 A, stk. 4, er det efter Kommissionens opfattelse at foretrække, at det afskærer medlemsstaterne fra muligheden for at påberåbe sig artikel 100 A, stk. 4, inden for rammerne af en fuldstændig harmonisering, ved hellere at følge en differentieret fremgangsmåde inden for rammerne af en minimumsharmonisering, dersom denne af Fællesskabets lovgiver skønnes hensigtsmæssig med henblik på at undgå de hindringer for de frie varebevægelser, som kunne skabes under påberåbelse af artikel 100 A, stk. 4.

For så vidt angår anvendelsen af fællesskabsretten i forhold til sagsøgerne i hovedsagen erindrer Kommissionen om, at artikel 30 ifølge Domstolens praksis ikke er til nogen hjælp i denne situation (dom af 23.10.1986, sag 355/85, Driancourt mod Cognet, Sml. s. 3231, præmis 10, og ovennævnte dom af 12.12.1990, sag C-241/89).

Endelig afviser Kommissionen det argument, der er fremført af sagsøgerne i hovedsagen, og som går ud på, at forbuddet mod forskelsbehandling er tilsidesat. Den understreger i denne forbindelse, at Domstolen i ovennævnte dom af 23. oktober 1986, sag 355/85, har udtalt, at »en ordning, hvorefter indenlandsk fremstillede varer stilles ringere end importerede varer, eller hvorefter detailhandlere, der sælger indenlandsk fremstillede varer, stilles ringere end detailhandlere, der sælger importerede varer, og som en medlemsstat har indført inden for en sektor, der hverken er omfattet af fællesskabsretlige bestemmelser eller er genstand for en harmonisering af de nationale lovgivninger, ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde«.

Efter Kommissionens opfattelse finder det princip, der er kommet til udtryk i denne dom, anvendelse i denne sag, idet forskrifterne om mærkning i videre omfang end det minimum på 4%, som kræves ifølge direktivet, ikke er undergivet harmoniseringen af de nationale lovgivninger.

Kommissionen foreslår derfor, at det præjudicielle spørgsmål besvaret således:

»Artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 4, i direktiv 89/622/EØF skal fortolkes således, at en medlemsstat, der gennemfører de i dette indeholdte forpligtelser, har mulighed for at kræve, at de angivelser og advarsler, der er omhandlet i direktivet og trykt på cigaretpakker, der sælges på dens område, skal dække en større del af den pågældende flade end det minimum, der er foreskrevet i disse artikler, på betingelse af, at medlemsstaten på sit område tillader salg af cigaretter i pakker, der er indført fra andre medlemsstater, og som opfylder minimumskravene ifølge disse artikler.«

J.C. Moitinho de Almeida

Refererende dommer