ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
22 juni 1993 *

In zaak C-11/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de High Court of Justice (Queen's Bench Division) te Londen, in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Secretary of State for Health, ex parte Gallaher Limited, Imperial Tobacco Limited en Rothmans International Tobacco (UK) Limited,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 3 en 4 van richtlijn 89/622/EEG van de Raad van 13 november 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van tabaksprodukten (PB 1989, L 359, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresident, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse en D. A. O. Edward, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

* Procestaal: Engels.

— verzoeksters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door K. Mooney, Solicitor, en D. Wyatt, Barrister;

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. L. Hudson van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en E. Sharpston, Barristers;

— de regering van Ierland, vertegenwoordigd door L. J. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door R. Law Nesbitt, Barrister-at-Law;

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius en N. Khan, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden;

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoeksters in het hoofdgeding, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. L. Hudson, R. Plender, QC, en E. Sharpston, de regering van Ierland, alsmede van de Commissie ter terechtzitting van 14 januari 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 maart 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 12 december 1991, ingekomen bij het Hof op 13 januari 1992, heeft de High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 13 november 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van tabaksprodukten (PB 1989, L 359, blz. 1; hierna: „richtlijn").

2 Deze vraag is gerezen in een procedure voor de High Court, die is ingesteld door Gallaher Limited, Imperial Tobacco Limited en Rothmans International Tobacco (UK) Limited (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding"). Zij vorderen een verklaring, enerzijds dat regulations 5, lid 2, sub d, en 6, lid 3, sub b, van de Tobacco Products Labelling (Safety) Regulations 1991 (Statutory Instrument 1991, nr. 1530; hierna: „Britse regeling") onwettig zijn wegens strijd met de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn, en anderzijds dat verzoeksters in het hoofdgeding ook pakjes sigaretten mogen leveren die niet uit een andere Lid-Staat in het Verenigd Koninkrijk zijn ingevoerd en waarop de in regulations 5 en 6 van de Britse regeling aangegeven waarschuwingen en informatie niet minder dan 4 % van de relevante oppervlakte beslaan.

3 De richtlijn schrijft voor, dat op pakjes sigaretten bepaalde vermeldingen en waarschuwingen moeten worden aangebracht. Zo is bij voorbeeld in artikel 3, lid 3, bepaald, dat het teer- en nicotinegehalte op de zijkant van de sigarettenpakjes moet worden vermeld in de officiële taal of talen van het land van eindverkoop, in duidelijk leesbare letters tegen een contrasterende achtergrond en op zodanige wijze, dat deze vermeldingen ten minste 4 % van die zijde beslaan.

4 Artikel 4, lid 1, schrijft voor, dat op alle verpakkingseenheden tabaksprodukten op de duidelijkst zichtbare plaats de volgende algemene waarschuwing moet worden aangebracht: „Brengt de gezondheid ernstige schade toe". Artikel 4, lid 2, bepaalt voor pakjes sigaretten, dat op het andere grote verpakkingsoppervlak specifieke waarschuwingen moeten worden aangebracht; deze worden gekozen uit de lijst die elke Lid-Staat opstelt aan de hand van de in de bijlage bij de richtlijn vermelde waarschuwingen. Volgens artikel 4, lid 4, moeten de in de leden 1 en 2 van dit artikel bedoelde waarschuwingen ten minste 4 % van elk groot oppervlak van de verpakkingseenheid beslaan, de in lid 3 bedoelde vermelding van de instantie waarvan de waarschuwing uitgaat niet inbegrepen.

5 De Britse regeling daarentegen bepaalt in Regulation 5, lid 2, sub d, dat bij sigaretten de algemene en de specifieke waarschuwing ten minste 6 % beslaan van de zijde waarop ze worden aangebracht. Regulation 6, lid 3, sub b, schrijft voor, dat

de vermelding betreffende het teer- en nicotinegehalte ten minste 6 % van de zijkant van het pakje moet beslaan.

6 Regulation 8, sub c en d, bepaalt, dat hij die sigaretten — ongeacht het merk — invoert vanuit een andere Lid-Staat om ze in het Verenigd Koninkrijk op de markt te brengen, geacht wordt aan de vereisten van de Britse regeling te voldoen, indien op de betreffende pakjes in de Engelse taal waarschuwingen zijn aangebracht die voldoen aan de door die andere Lid-Staat ingevolge de richtlijn vastgestelde voorwaarden.

7 De zaak werd voorgelegd aan de High Court of Justice, die heeft besloten de behandeling te schorsen totdat het Hof van Justitie de navolgende prejudiciële vraag zou hebben beantwoord:

„Is het in overeenstemming met de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622/EEG, indien krachtens nationale voorschriften de in de artikelen 3, lid 1, en 4, leden 1 en 2, van de richtlijn bedoelde informatie en waarschuwingen op zodanige wijze op pakjes sigaretten moeten worden gedrukt, dat zij ten minste 6 % van de in de richtlijn bedoelde zijden beslaan, wanneer deze eisen voor de binnenlandse produktie gelden, maar hieraan bij uit een andere Lid-Staat ingevoerde pakjes sigaretten wordt geacht te zijn voldaan, indien deze pakjes in overeenstemming zijn met de eisen met betrekking tot de oppervlakte, die door die andere Lid-Staat krachtens de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn zijn gesteld?"

8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de toepasselijke wetgeving, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt naar het rapport ter terechtzitting verwezen. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 Met zijn vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn de Lid-Staten toestaan om voor de nationale produktie te

bepalen, dat de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde teer- en nicotinegehaltevermeldingen alsmede de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde algemene en specifieke waarschuwingen op pakjes sigaretten ten minste 6 % van elk van de daartoe bestemde zijden beslaan.

10 De richtlijn, die is vastgesteld krachtens artikel 100 A EEG-Verdrag, heeft tot doel eventuele belemmeringen voor het handelsverkeer weg te nemen die voortvloeien uit verschillen tussen de nationale bepalingen inzake de etikettering van tabaksprodukten, die derhalve een hinderpaal vormen voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt. Hiertoe voorziet de richtlijn in gemeenschappelijke regels betreffende de gezondheidswaarschuwingen op verpakkingseenheden van tabaksprodukten en de teer- en nicotinegehaltevermeldingen op pakjes sigaretten.

11 Deze gemeenschappelijke regels zijn echter niet alle identiek van aard.

12 Sommige ervan laten de Lid-Staten geen ruimte om met betrekking tot de etikettering van tabaksprodukten stringentere, of zelfs meer gedetailleerde of in elk geval andere voorwaarden te stellen dan die voorzien in de richtlijn.

13 Zo mogen volgens artikel 8, lid 1, de Lid-Staten de handel in produkten die met de richtlijn in overeenstemming zijn, niet verbieden of beperken om redenen die verband houden met de etikettering. Ingevolge artikel 8, lid 2, hebben de Lid-Staten weliswaar het recht om, met inachtneming van het Verdrag, bij de invoer, de verkoop en het verbruik van tabaksprodukten de eisen te stellen die zij ter bescherming van de gezondheid van de bevolking nodig achten, maar alleen voor zover zulks niet inhoudt dat de etikettering van de produkten ten opzichte van de bepalingen van de richtlijn wordt gewijzigd.

14 Andere bepalingen van de richtlijn laten de Lid-Staten daarentegen wél enige ruimte om de etikettering van de tabaksprodukten op de volksgezondheidseisen af te stemmen. Een voorbeeld hiervan is artikel 4, lid 2: de Lid-Staten kunnen aangeven welke van de in de bijlage bij de richtlijn opgesomde specifieke waarschuwingen zij op pakjes sigaretten aangebracht willen zien. Een ander voorbeeld is artikel 4, lid 3, dat de Lid-Staten toestaat te bepalen dat tevens wordt vermeld van welke instantie de algemene waarschuwing: „Brengt de gezondheid ernstige schade toe" en de specifieke waarschuwingen uitgaan.

15 Het feit dat de richtlijn bepalingen met minimumeisen bevat, gaat terug op de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 7 juli 1986 betreffende een actieprogramma van de Europese Gemeenschappen tegen kanker (PB 1986, C 184, blz. 19), waarnaar in de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn wordt verwezen. Volgens dit programma dienen de door de Gemeenschap vast te stellen maatregelen ter beperking en vermindering van het tabakverbruik te berusten op de in de verschillende Lid-Staten opgedane ervaringen en moeten zij bijdragen tot een verhoogde doelmatigheid van de nationale programma's en activiteiten.

16 Lid-Staten die gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheden die door de minimumvoorschriften worden toegekend, mogen ingevolge artikel 8 van de richtlijn de handel in de produkten die met de richtlijn in overeenstemming zijn op hun grondgebied niet verbieden of beperken.

17 Voor de beantwoording van de vraag van de nationale rechter moet bijgevolg worden nagegaan, of de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn de Lid-Staten al dan niet de vrijheid geven om voor de nationale produktie te bepalen dat de betrokken vermeldingen en waarschuwingen ieder meer dan 4 % van de desbetreffende zijde beslaan.

18 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening, dat de bepalingen van de richtlijn volgens welke de vermeldingen en waarschuwingen ten minste 4 % van de relevante zijde beslaan, door de Lid-Staten ongewijzigd in hun nationale recht moeten worden overgenomen, daar deze bepalingen hun geen beoordelingsbevoegdheid verlenen. Het is aan de tabaksfabrikanten te beslissen, of zij de vermeldingen en waarschuwingen een grotere plaats geven. Deze uitlegging zou bevestiging vinden in de rechtspraak van het Hof betreffende sommige etiketteringsrichtlijnen, inhoudende dat de gemeenschappelijke etiketteringsregels van deze richtlijnen aldus moeten worden uitgelegd, dat elke aanvullende of afwijkende nationale regel is uitgesloten tenzij het tegendeel is bepaald. Zij refereren in het bijzonder aan het arrest van 5 april 1979 (zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629) met betrekking tot richtlijn 73/173/EEG van 4 juni 1973 inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van bepaalde gevaarlijke preparaten (oplosmiddelen) (PB 1973, L 189, blz. 7). Ofschoon volgens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn „elk symbool ten minste een tiende van de oppervlakte van het etiket moet beslaan", besliste het Hof, dat de etiketteringsregels van de richtlijn uniform en op dezelfde wijze van toepassing zijn op zowel nationale als ingevoerde produkten. Elke andere uitlegging zou erop neerkomen, dat de Lid-Staten voor nationale produkten zwaardere eisen mogen stellen dan voor het verhandelen van uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten, wat zou leiden tot discriminatie, afbreuk zou kunnen doen aan het vrije verkeer van tabaksprodukten en een ongunstige invloed op de mededingsvoorwaarden zou kunnen hebben.

19 Deze argumenten kunnen niet worden aanvaard.

20 De artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn behelzen bepalingen die zijn gericht tot de Lid-Staten, voor wie deze richtlijn is bestemd, en niet tot de producenten van tabaksprodukten, die geen belang hebben bij vergroting van de oppervlakte voor de bedoelde vermeldingen en waarschuwingen. De uitdrukking „ten minste" in deze bepalingen moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om te beslissen dat de vermeldingen en waarschuwingen een grotere oppervlakte moeten beslaan in verband met de mate van bekendheid van het publiek met de gezondheidsrisico's van het tabakverbruik.

21 De door verzoeksters in het hoofdgeding aangehaalde rechtspraak inzake etikettering heeft betrekking op richtlijnen die een andere draagwijdte hebben dan richtlijn 89/622. Wat het aangehaalde arrest Ratti betreft, daarin heeft het Hof zich niet uitgesproken over de uitlegging van artikel 6, lid 1, van richtlijn 73/173 — waarin de uitdrukking „ten minste" ook voorkomt —, maar over die van andere bepalingen van die richtlijn en over de aard van deze bepalingen in het algemeen.

22 Toegegeven moet worden dat — zoals verzoeksters in het hoofdgeding hebben gereleveerd — deze uitlegging van de bepalingen niet uitsluit, dat nationale produkten een minder gunstige behandeling krijgen dan ingevoerde produkten, en dat aldus een zekere ongelijkheid in de mededingsvoorwaarden blijft bestaan. Deze consequenties zijn evenwel het uitvloeisel van de harmonisatiegraad die met de betrokken bepalingen, die minimumeisen bevatten, wordt nagestreefd.

23 Mitsdien moet de nationale rechter worden geantwoord, dat de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622 van de Raad aldus moeten worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten toestaan om met betrekking tot hun nationale produktie te bepalen, dat de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde vermeldingen betreffende het teer- en nicotinegehalte en de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde algemene en specifieke waarschuwingen op zodanige wijze op de pakjes sigaretten worden gedrukt, dat zij ten minste 6 % van elk van de daartoe bestemde zijden beslaan.

Kosten

24 De kosten door het Verenigd Koninkrijk, Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) bij beschikking van 12 december 1991 gestelde vraag, verklaart voor recht:

De artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622/EEG van de Raad van 13 november 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van tabaksprodukten, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij de Lid-Staten toestaan om met betrekking tot hun nationale produktie te bepalen, dat de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde vermeldingen betreffende het teer- en nicotinegehalte en de in artikel 4 van de richtlijn bedoelde algemene en specifieke waarschuwingen op zodanige wijze op pakjes sigaretten worden gedrukt, dat zij ten minste 6 % van elk van de daartoe bestemde zijden beslaan.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 juni 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president van de Vijfde kamer

G. C. Rodríguez Iglesias