zijden beslaan. Deze bepalingen moeten aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten, indien zij dat nodig achten, de vrijheid hebben om voor hun nationale produktie te bepalen dat deze vermeldingen en waarschuwingen een groter oppervlak beslaan in verband met de mate van bekendheid van het publiek met de gezondheidsrisico's van het tabaksverbruik.

Aangezien zij uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten die aan de minimumeisen van de richtlijn voldoen, niet aan dergelijke eisen mogen onderwerpen, zijn benadeling van en ongelijke mededingingsvoorwaarden voor de nationale produktie niet uitgesloten, doch dit is inherent aan een harmonisatie die zich beperkt tot het stellen van minimumeisen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-11/92 *

I — De toepasselijke bepalingen

Op 13 november 1989 heeft de Raad richtlijn 89/622/EEG vastgesteld, 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"), teneinde de verschillen tussen de bepalingen van de Lid-Staten weg te nemen voor zover deze een belemmerende invloed hebben op het handelsverkeer en bijgevolg een hinderpaal vormen voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt. De Raad was van oordeel, dat daartoe het in de handel brengen van en het vrije verkeer van tabaksprodukten moest worden onderworpen aan gemeenschappelijke etiketteringsregels (eerste en tweede overweging van de considerans van de richtlijn).

Volgens artikel 1 van de richtlijn beoogt deze de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de waarschuwingen betreffende de gezondheid op de verpakkingseenheden van tabaksprodukten en de vermeldingen betreffende het teer- en nicotinegehalte op pakjes sigaretten, teneinde tot een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens te komen door beperking van de schade die roken voor de gezondheid inhoudt.

De richtlijn bepaalt met name, dat op pakjes sigaretten de in de leden 1 en 2 van artikel 4 bedoelde waarschuwingen „ten minste 4 % van elk groot oppervlak van de verpakkingseenheid beslaan" (artikel 4, lid 4, van de richtlijn) en dat de vermeldingen betreffende het teer- en nicotinegehalte op de zijkant van sigarettenpakjes „op zodanige wijze zijn aangebracht, dat ze ten minste 4 % van de

* Procestaal: Engels.

oppervlakte van de zijkant beslaan" (artikel 3, lid 3, van de richtlijn). In beide gevallen is dit percentage vastgesteld voor landen met slechts één officiële taal.

Artikel 8 van de richtlijn bepaalt voorts, dat de Lid-Staten de handel in de produkten die met deze richtlijn in overeenstemming zijn, mogen verbieden noch beperken om redenen die verband houden met de etikettering (lid 1); de Lid-Staten hebben de mogelijkheid om de eisen te stellen die zij ter bescherming van de gezondheid van de bevolking nodig achten bij de invoer, de verkoop en het verbruik van tabaksprodukten, voor zover zulks niet inhoudt dat de etikettering van de produkten ten opzichte van de bepalingen van de richtlijn wordt gewijzigd (lid 2).

Ingevolge artikel 9, lid 1, van de richtlijn moesten de Lid-Staten vóór 1 juli 1990 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om aan de richtlijn te voldoen.

Op 5 juli 1991 heeft het Verenigd Koninkrijk ter uitvoering van de richtlijn de Tobacco Products Labelling Safety Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, nr. 1530; hierna: „Britse regeling") uitgevaardigd.

Regulation 5(2)(d) van de Britse regeling bepaalt, dat de waarschuwingen op sigarettenpakjes waarin artikel 4 van de richtlijn voorziet, op het pakje moeten worden aangebracht „op zodanige wijze dat ze ten minste 6 % bestaan van het oppervlak waarop ze worden gedrukt". Regulation 6(3)(b) schrijft tevens voor, dat de vermelding betreffende het teer- en nicotinegehalte „ten minste 6 % van het oppervlak van de zijkant van het pakje moet beslaan".

Regulation 8(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 het pakje in de Engelse taal waarschuwingen zijn aangebracht die voldoen aan de door die andere Lid-Staat ingevolge de richtlijn vastgestelde voorwaarden.

Volgens de verwijzende rechter volgt uit deze bepalingen, dat sigaretten die zijn geëtiketteerd volgens de regels van een Lid-Staat die voorschrijft dat de betrokken waarschuwingen en vermeldingen ten minste 4 % van het relevante oppervlak beslaan, uit deze Lid-Staat mogen worden ingevoerd en in het Verenigd Koninkrijk in de handel mogen worden gebracht, terwijl de sigaretten die in het binnenland zijn vervaardigd, slechts kunnen worden verkocht indien zij zijn geëtiketteerd in overeenstemming met het 6 %-vereiste van de Britse regeling.

II — De feiten en het procesverloop

De vennootschappen Gallaher Limited, Imperial Tobacco Limited en Rothmans International Tobacco (UK) Limited (hierna: „verzoeksters in het hoofdgeding"), die tabaksprodukten vervaardigen (met name sigaretten bestemd voor de detailhandel in het Verenigd Koninkrijk en voor de uitvoer naar de andere Lid-Staten), hebben bij de High Court of Justice (Queen's Bench Division) een beroep ingesteld waarin zij de wettigheid van de Regulations 5(2)(d) en 6(3)(b)

bestrijden op grond dat deze bepalingen in strijd zijn met de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn en mitsdien onwettig en niet toepasselijk zijn.

Tot staving van hun beroep betogen verzoeksters in het hoofdgeding, dat de verwijzing naar de woorden „ten minste 4 %" een etiketteringsregel is die de Lid-Staten verplicht moeten voorschrijven voor sigaretten die op hun grondgebied worden verkocht, en niet een minimumeis die zij voor nationale produkten door een andere, strengere eis mogen vervangen. Mitsdien is het verhogen van het vereiste van 4 % tot 6 % onverenigbaar met de richtlijn en inzonderheid met artikel 8 daarvan. Bovendien betogen verzoeksters in het hoofdgeding, dat nu zij gedwongen zijn zich aan de door de Britse regeling voorgeschreven 6 % te houden, hun produkten mogelijk in het nadeel zijn ten opzichte van concurrerende produkten uit andere Lid-Staten; hetzelfde geldt wanneer zij uitvoeren naar andere Lid-Staten waar de 4 %-regel wordt toegepast. Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening, dat deze situatie met de bewoordingen van de richtlijn en met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht in strijd is.

De Secretary of State for Health betoogt, dat de richtlijn een gedeeltelijke harmonisatie verzekert en dat de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, minimumeisen vaststellen en er niet aan in de weg staan, dat in het belang van de bescherming van de volksgezondheid striktere eisen voor de binnenlandse produktie worden gesteld. Een Lid-Staat mag echter de invoer van in een andere Lid-Staat vervaardigde tabaksprodukten niet beperken om redenen die verband houden met de etikettering, indien deze produkten in overeenstemming zijn met de door die andere Lid-Staat krachtens de richtlijn gestelde eisen. Doch volgens de Secretary of State for Health is de Britse regeling in overeenstemming met deze regels en wordt de richtlijn correct uitgevoerd, zoals de Commissie overigens zelf te kennen heeft gegeven in een brief van 17 oktober 1991 aan de organisatie „Action on Smoking and Health".

Gelet op het voorgaande, heeft de High Court of Justice (Queen's Bench Division) bij beschikking van 18 december 1991 de behandeling geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vraag gesteld:

„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?"

III — De procedure voor het Hof

De verwijzingsbeschikking is op 13 januari 1992 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— 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.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij besluit van 18 november 1992 heeft het Hof besloten de zaak ingevolge artikel 95, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Vijfde kamer te verwijzen.

IV — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Verzoeksters in het hoofdgeding* benadrukken in de eerste plaats, dat de richtlijn is vastgesteld krachtens artikel 100 A EEG-Verdrag en dat zij tot doel heeft eventuele belemmeringen voor het handelsverkeer weg te nemen, die voortvloeien uit de verschillen tussen de nationale bepalingen inzake de etikettering, die derhalve een hinderpaal vormen voor de totstandbrenging en de werking van de interne markt, die ingevolge artikel 8 A EEG-Verdrag onvervalste concurrentievoorwaarden veronderstelt (arrest van 11 juni 1991, zaak C-300/89, Commissie/Raad Jurispr. 1991, blz. I-2867, r. o. 14). Deze verschillen kunnen niet alleen het vrije verkeer van de betrokken produkten in gevaar brengen, maar kunnen ook „leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden" [considerans van richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1)].

Het vaststellen van gemeenschappelijke regels vergemakkelijkt enerzijds het vrije verkeer van goederen, niet alleen tussen Lid-Staten met dezelfde taal, maar ook in de andere gevallen, doordat de producenten de mogelijkheid wordt gegeven één en dezelfde verpakkingseenheid van een meertalige etikettering te voorzien, die met de gemeenschappelijke regels in overeenstemming is, en doordat zij zich niet meer op de hoogte behoeven te stellen van de verschillende wettelijke stelsels welke gelden in de Lid-Staten, omdat zij immers de zekerheid hebben dat zij geen enkel nadeel zullen ondervinden zolang hun etikettering aan de gemeenschappelijke regels voldoet; anderzijds draagt het bij aan „de invoering van een regime waardoor wordt gewaarborgd dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt

niet wordt vervalst" (artikel 3, sub f, EEG-Verdrag), voor zover het uit de weg ruimen van belemmeringen voor het handelsverkeer verband houdt met het wegnemen van disparitеiten die een vervalsing van de concurrentievoorwaarden veroorzaken (arrest van 11 juni 1991, zaak C-300/89, reeds aangehaald, r. o. 15).

Dienaangaande wijzen verzoeksters in het hoofdgeding erop, dat zij wegens het feit dat de 4 %-regel meer als een gedeeltelijke harmonisatiemaatregel wordt beschouwd dan als een eenvormige regel die zowel op nationale als op ingevoerde produkten van toepassing is, worden gedwongen de relevante informatie en waarschuwingen een grotere plaats te geven op hun produkten, en dat hun produkten derhalve worden benadeeld in vergelijking met concurrerende produkten uit andere Lid-Staten waar de 4 %-regel geldt. Immers, hoe groter de vereiste ruimte voor informatie en waarschuwingen is, des te beperkter is de ruimte van de nationale producent om de verpakkingseenheid op een commercieel aantrekkelijke wijze te presenteren. Doch deze situatie, die het voortbestaan van verschillende etiketteringsregels in de verschillende Lid-Staten en daarmee het bestaan van ongelijke concurrentievoorwaarden voor deze Lid-Staten tot gevolg heeft, is onverenigbaar met de vereisten van de interne markt als bedoeld in artikel 100 A EEG-Verdrag, en leidt tot discriminatie tussen nationale produkten en uit andere Lid-Staten ingevoerde produkten (arrest van 18 december 1987, zaak 98/86, Mathot, Jurispr. 1987, blz. 809).

Bovendien is het voor een Britse sigarettenproducent die sigaretten voor de uitvoer wil etiketteren, voordeliger om te voldoen aan de regeling van een staat waar de 4 %-regel geldt in plaats van de 6 %-regel. Deze oplossing is evenwel onverenigbaar met het werkelijke doel van de richtlijn, namelijk om de producenten in staat te stellen over te gaan tot de etikettering van hun produkten overeenkomstig de door haar gestelde vereisten, zonder het gevaar te lopen dat zij daarvoor in enige Lid-Staat worden benadeeld, omdat zij hebben nagelaten aan de aldaar toepasselijke etiketteringsregels, te voldoen.

Volgens verzoeksters in het hoofdgeding zijn de bepalingen van de Britse regeling, die „ten minste 6 %" voorschrijven, mitsdien onverenigbaar met de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn, die een maatregel van exclusieve harmonisatie vormt. Deze artikelen bevatten gemeenschappelijke regels die door alle Lid-Staten in hun nationale wetgeving moeten worden opgenomen en die de sigarettenproducenten verplicht moeten toepassen. De formulering „ten minste" bepaalt niet de discretionaire bevoegdheid van de Lid-Staten en betekent derhalve niet, dat de Lid-Staten de mogelijkheid hebben om strengere regels vast te stellen. Overigens wordt in de Britse regeling dezelfde formulering („ten minste 6 %") gebruikt om de producenten een verplichting op te leggen.

Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de etiketteringsregels van de richtlijn die de Lid-Staten uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid verlenen, en de regels die hun geen enkele bevoegdheid laten. Zo hebben de Lid-Staten wel de mogelijkheid om de waarschuwingen betreffende de gezondheid, waarvan de richtlijn het gebruik voorschrijft, nader te bepalen door ze te kiezen aan de hand van de bijlage bij de richtlijn (artikel 4, leden 2 en 3), maar zij hebben geen enkele discretionaire bevoegdheid wat de toepassing van de regel „ten minste 4 %" betreft. In het geval dat de opsteller van de tekst van de richtlijn de Lid-Staten in staat

zou hebben willen stellen deze regel te wijzigen, zouden de betrokken bepalingen van de richtlijn hebben vermeld, dat de Lid-Staten de mogelijkheid hebben om een hoger percentage voor nationale produkten vast te stellen (artikel 3 van richtlijn 79/112 van de Raad van 18 december 1978, reeds aangehaald, bevat bepaalde etiketteringsregels die voor nationale en ingevoerde produkten gelden, onder voorbehoud van artikel 3, lid 2, dat inzake de „nationale produktie" een uitzondering formuleert).

Deze uitlegging wordt bevestigd door de tekst van de considerans van de richtlijn, waarin wordt verklaard dat „het in de handel brengen van en het vrije verkeer in tabaksprodukten met betrekking tot de etikettering daarvan aan gemeenschappelijke regels moeten worden onderworpen", en door de tekst van artikel 8, dat de Lid-Staten verbiedt de handel in de produkten die met de richtlijn in overeenstemming zijn, te beperken. Deze teksten zijn niet verenigbaar met een minimalistische opvatting van de richtlijn, waardoor een onderscheid kan worden gemaakt tussen nationale en ingevoerde produkten. Deze uitlegging wordt trouwens bevestigd door de rechtspraak van het Hof betreffende bepaalde gemeenschapsrichtlijnen inzake etikettering, die krachtens artikel 100 EEG-Verdrag zijn vastgesteld teneinde de belemmeringen voor het handelsverkeer weg te nemen en gelijke mededingingsvoorwaarden voor iedereen te verkrijgen. Het Hof heeft de door de richtlijnen geformuleerde etiketteringsregels uitgelegd als uitsluitende harmonisatiemaatregelen, die op gelijke wijze op nationale en ingevoerde produkten moeten worden toegepast, onder het enkele voorbehoud van in de betrokken richtlijn voorziene specifieke uitzonderingen [arrest van 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1629, betreffende richtlijn 73/173/EEG van de Raad van 4 juni 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van bepaalde gevaarlijke preparaten (oplosmiddelen) (PB 1973, L 189, blz. 7); arrest van 14 oktober 1987, zaak 278/85, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1987, blz. 4069, betreffende richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB 1967, 196, blz. 1), gewijzigd bij richtlijn 79/831/EEG van de Raad van 18 september 1979 (PB 1979, L 259, blz. 10); arrest van 23 november 1989, zaak C-150/88, Provide, Jurispr. 1989, blz. 3891, betreffende richtlijn 76/768/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake kosmetische produkten (PB 1976, L 262, blz. 169); arrest van 18 februari 1987, zaak 98/86, reeds aangehaald, betreffende richtlijn 79/112 van de Raad van 18 december 1978, reeds aangehaald; en arrest van 12 december 1990, zaak C-241/89, SARPP, Jurispr. 1990, blz. I-4695].

Verzoeksters in het hoofdgeding stellen mitsdien voor, de door de High Court of Justice (Queen's Bench Division) gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Het is niet 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 3, en 4, lid 4, 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.

De door de richtlijn vereiste 4 % geldt zowel voor nationale als voor ingevoerde produkten."

2. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* merkt in de eerste plaats op, dat de richtlijn op de grondslag van artikel 100 A EEG-Verdrag is vastgesteld en daarom een maatregel vormt die tot doel heeft, de interne markt geleidelijk tot stand te brengen overeenkomstig artikel 8 A van het Verdrag, dat rekening houdt met verschillen in ontwikkeling (artikel 8 C van het Verdrag) en derhalve niet noodzakelijkerwijs het hoogste beschermingsniveau van één van de Lid-Staten weergeeft. Het feit dat de richtlijn overeenkomstig artikel 100 A, lid 3, van het Verdrag voorziet in een hoog beschermingsniveau inzake de gezondheid door het vaststellen van minimumeisen, betekent niet, dat zij zich tot doel stelt het hoogst mogelijk niveau van bescherming van de gezondheid te waarborgen.

Evenmin is het doel van de richtlijn Lid-Staten te beletten inzake de gezondheid van een hoger beschermingsniveau uit te gaan, op voorwaarde dat de vastgestelde maatregelen het vrije verkeer van goederen niet belemmeren. De mate van vrijheid die de Lid-Staten wordt gelaten voor de concrete vaststelling van het beschermingsniveau op het gebied van de gezondheid, volgt uit de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar 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). Artikel 5, sub a, van dit programma schrijft met name voor, dat de maatregelen ter beperking en vermindering van het tabaksgebruik gebaseerd moeten zijn „op de praktische ervaringen die in de verschillende Lid-Staten zijn opgedaan en moeten bijdragen tot een verhoogde doelmatigheid van de nationale programma's en activiteiten".

De richtlijn verwezenlijkt aldus een gedeeltelijke harmonisatie tot vergemakkelijking van het vrije verkeer van goederen, maar welke niet verlangt, dat de Lid-Staten inzake de gezondheid van een beschermingsniveau uitgaan, dat lager is dan het niveau dat zij zouden hebben willen vaststellen, en niet tot doel heeft aan de dankzij de nationale campagnes tegen kanker geboekte vooruitgang in de weg te staan. Nu het reeds genoemde programma de Lid-Staten aanzet tot het nemen van meer doelmatige maatregelen, was het bijgevolg de bedoeling van de Raad, hen vrij te laten om aan nationale producenten striktere maatregelen op te leggen, mits deze maatregelen geen belemmering voor ingevoerde produkten vormen.

Wat de tenuitvoerlegging van de richtlijn in het Verenigd Koninkrijk betreft, benadrukt de Britse regering, dat in de loop van de ongeveer zeventien jaar die aan het vaststellen van de richtlijn zijn voorafgegaan, een vrijwillige gedragscode is toegepast, op grond waarvan de fabrikanten van tabaksprodukten op deze produkten waarschuwingen betreffende het gevaar voor de gezondheid aanbrachten alvorens ze in het Verenigd Koninkrijk in de handel te brengen.

Het voorkomen van deze waarschuwingen op tabaksprodukten gedurende zovele jaren heeft tot een zekere mate van ongevoeligheid van het publiek voor deze waarschuwingen geleid. Na de aan de vaststelling van de Britse regeling voorafgegane raadplegingen en de bestudering van de belangen van de industrie, de consumenten en de volksgezondheid in het algemeen, evenals het door de organisatie „Action for Smoking and Health" (hierna: „ASH") aangevoerde betoog, dat het percentage van 4 % veel te laag was, heeft de minister besloten bij de

uitvoering van de richtlijn voor te schrijven, dat het voor de waarschuwingen en de vermelding van het teer- en nicotinegehalte bestemde oppervlak „ten minste 6 %" moest beslaan.

Op 13 augustus 1991 is de Britse regeling aan de Commissie medegedeeld. Deze heeft in antwoord op een brief van ASH haar standpunt ten aanzien van de vraag, of de uitvoering van de richtlijn door het Verenigd Koninkrijk daarmee in overeenstemming was, duidelijk gemaakt (bijlage 2 bij de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk) en met name te kennen gegeven, dat de richtlijn door de Britse regeling correct wordt uitgevoerd, en dat zij verschillen tussen de verschillende wijzen van correcte tenuitvoerlegging van de richtlijn aanvaardt, hetgeen aantoont dat het gaat om een maatregel die een gedeeltelijke harmonisatie en niet een volledige harmonisatie invoert.

Uit de nadere teleologische beschouwing van de richtlijn blijkt overigens, dat deze aldus moet worden uitgelegd, dat zij een gedeeltelijke harmonisatie van de etikettering verwezenlijkt met het oog op de bevordering van de voltooiing van de interne markt, waarbij zij tegelijkertijd de Lid-Staten toestaat de bescherming van de volksgezondheid op afdoende wijze te waarborgen (achtste overweging van de considerans van de richtlijn, volgens welke de richtlijn voorschriften bevat „die aan de hand van de opgedane ervaringen en de ontwikkelingen van de medische kennis op dit gebied zullen worden herzien, waarbij het doel is tot een verdergaande bescherming van de bevolking te komen").

De opstellers van de richtlijn hebben in feite de Lid-Staten op bepaalde gebieden een zekere handelingsvrijheid bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn gelaten (artikel 4, leden 2 en 3, van de richtlijn). De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening, dat, rekening houdend met de in de verschillende Lid-Staten uiteenlopende mate waarin het publiek bewust wordt gemaakt van de gezondheidsrisico's die verband houden met tabak, het vereiste ter zake van het oppervlak van „ten minste 4 %" ook moet worden uitgelegd in de zin dat het de Lid-Staten, indien zij dit wenselijk achten, vrij staat te beslissen om voor te schrijven dat een grotere plaats moet worden ingeruimd om de aandacht van het publiek te trekken.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk voorkomt artikel 8 van de richtlijn, dat de fabrikanten van produkten die zijn geëtiketteerd volgens de overeenkomstig de richtlijn door een Lid-Staat vastgestelde bepalingen, tot een nieuwe etikettering moeten overgaan teneinde die produkten in een andere Lid-Staat te verkopen. Dit artikel geeft hun echter niet het recht hun produkten in de eigen Lid-Staat in de handel te brengen door ze overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn te etiketteren, maar zonder rekening te houden met de uitvoeringsmaatregelen daarvan die door de betrokken Lid-Staat zijn vastgesteld.

De door de Britse regeling vastgestelde eis van „ten minste 6 %" vormt derhalve een wettige uitoefening door een Lid-Staat van een bevoegdheid die hij in het kader van de door de richtlijn ingevoerde gedeeltelijke harmonisatie heeft behouden. Deze maatregel, die uitsluitend op nationale produkten van toepassing is, heeft geen enkele beperkende werking voor het vrije verkeer van goederen.

Bovendien is het argument, dat bij de omzetting van andere richtlijnen waarin de uitdrukking „ten minste" voorkomt (bij voorbeeld richtlijnen 67/548 van 27 juni 1967 en 73/173 van 4 juni 1973, reeds aangehaald), het Verenigd Koninkrijk meende, dat deze

uitdrukking letterlijk diende te worden overgenomen en dus in de uitvoeringswetgeving is opgenomen [bij voorbeeld Statutory Instruments 1978, nr. 209, regulation 6(4) en Statutory Instruments 1984, nr. 1244, regulation 13(5)], voor de onderhavige zaak van geen enkel belang. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk moet elke richtlijn worden uitgelegd in het licht van haar eigen bewoordingen en aan de hand van het doel en de graad van harmonisatie (volledig of gedeeltelijk) die zij voorschrijft.

De andere door verzoeksters in het hoofdgeding in de loop van de nationale procedure aangehaalde richtlijnen zijn richtlijnen die de toepasselijke voorschriften op de betrokken gebieden uitputtend omschrijven, terwijl de onderhavige richtlijn slechts een gedeeltelijke harmonisatie invoert. Die richtlijnen en de door verzoeksters in het hoofdgeding aangevoerde arresten geven aan, hoe bepaalde bepalingen dienen te worden uitgelegd, maar zijn in geen geval beslissend voor de in casu door de nationale rechter voorgelegde vraag.

Ten slotte erkent de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de Britse regeling voor nationale fabrikanten van tabaksprodukten die in het Verenigd Koninkrijk in de handel worden gebracht, voorziet in een minder gunstige behandeling dan die welke ingevolge de richtlijn geldt voor importeurs die in het Verenigd Koninkrijk tabaksprodukten afkomstig uit andere Lid-Staten in de handel brengen, maar zij acht deze behandeling met geen enkel beginsel van gemeenschapsrecht in strijd, overeenkomstig de door verzoeksters in het hoofdgeding aangehaalde rechtspraak (arresten van 18 februari 1987, zaak 98/86, r. o. 9, 11 en 12, en 12 december 1990, zaak C-241/89, r. o. 16, reeds aangehaald).

De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt derhalve voor, de door de High Court of Justice (Queen's Bench Division) voorgelegde vraag te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622/EEG moeten aldus worden uitgelegd, dat zij de nationale instanties van een Lid-Staat toestaan om de nationale sigarettenfabrikanten inzake het oppervlak voorwaarden te stellen die boven de 4 % uitgaan, mits deze voorschriften de invoer van sigaretten afkomstig uit een ander Lid-Staat niet beletten of belemmeren, wanneer deze ingevoerde sigaretten in overeenstemming zijn met de voorwaarden inzake het oppervlak die de Lid-Staat van uitvoer krachtens de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van de richtlijn stelt."

3. De *Ierse regering* deelt in haar opmerkingen, ingediend ter ondersteuning van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk gemaakte opmerkingen, in wezen het standpunt van deze regering, en stelt voor, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„De nationale bepalingen die vereisen, dat de in de artikelen 3, lid 3, en 4, leden 1 en 2, van de richtlijn bedoelde informatie en waarschuwingen op zodanige wijze op pakjes sigaretten moeten worden gedrukt, dat zij een oppervlak beslaan dat overeenstemt met een groter oppervlak dan het in de richtlijn genoemde oppervlak, zijn verenigbaar met de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622/EEG, mits dit vereiste gelijkelijk geldt voor alle nationale producenten, ook al kunnen in een andere Lid-Staat vervaardigde tabaksprodukten in Engeland worden verkocht in pakjes waarop kleiner gedrukte waarschuwingen betreffende de

gezondheid staan, en mits op het pakje waarschuwingen in het Engels staan die in overeenstemming zijn met de voorwaarden van de Lid-Staten waar zij zijn vervaardigd, overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de richtlijn."

4. De *Commissie* merkt in de eerste plaats op, dat de harmonisatie van wetgevingen waarin het Verdrag voorziet, onder drie hoofdtypen valt:

— *volledig*: de nationale regels worden vervangen door een groep eenvormige voorschriften, waarvan de Lid-Staten in geen enkele andere omstandigheid dan voorzien in het gemeenschapsrecht kunnen afwijken;

— *facultatief*: de Lid-Staten wordt belet hun nationale voorschriften te gebruiken als belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, maar kunnen een lagere standaard handhaven voor goederen die op hun eigen grondgebied in de handel worden gebracht, waarbij elke Lid-Staat de vrijheid heeft om al dan niet de geharmoniseerde voorschriften te aanvaarden;

— *minimaal*: de Lid-Staten kunnen striktere voorschriften invoeren of handhaven die op niet-discriminerende grondslag op ingevoerde goederen kunnen worden toegepast, terwijl de harmonisatie een basisniveau vaststelt, dat door de nationale voorschriften wordt geëerbiedigd. De verenigbaarheid van een minimale harmonisatie met het Verdrag kan worden gewaarborgd via een gedifferentieerde benadering: het vrije verkeer van goederen wordt gewaarborgd op grondslag van het vastgestelde minimumvoorschrift, waarbij het de Lid-Staten uitsluitend vrij staat een strikter voorschrift toe te passen indien dit het vrije verkeer van goederen niet belemmert.

Volgens de Commissie staat artikel 100 A EEG-Verdrag toe, dat de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen op basis van dit artikel een volledige harmonisatie is [richtlijn 89/458/EEG van de Raad van 18 juli 1989 tot wijziging, voor wat betreft de Europese emissienormen voor auto's met een cylinderinhoud van minder dan 1,4 liter, van richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen luchtverontreiniging door uitlaatgassen van motorvoertuigen (PB 1989, L 226, blz. 1), zevende overweging van de considerans en artikel 2, lid 2], een facultatieve harmonisatie [richtlijn 88/436/EEG van de Raad van 16 juni 1988 tot wijziging van richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door uitlaatgassen van motoren in motorvoertuigen (Beperking van emissies van verontreinigende deeltjes door dieselmotoren) (PB 1988, L 214, blz. 1)], en een minimale harmonisatie [richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten (PB 1990, L 158, blz. 59), zevende overweging van de considerans en artikel 4, lid 2, sub a]. Het is derhalve de taak van de gemeenschapswetgever om te beslissen, of voor de voltooiing van de interne markt een volledige harmonisatie is vereist, of dat, gelet op de aard van de goederen en het subsidiariteitsbeginsel, een minimale harmonisatie volstaat.

In de tweede plaats merkt de Commissie op, dat de Gemeenschap niet beschikt over een bijzondere bevoegdheid inzake de volksgezondheid in het algemeen, en dat de richtlijn de eerste communautaire wetgevende handeling is op het betrokken gebied. Hoewel de

Commissie is belast met de taak toe te zien op het vrije verkeer van goederen, wil zij niet de inspanningen van de Lid-Staten in de sector van de volksgezondheid ondermijnen. Daartoe kan zij hetzij een hoog beschermingsniveau als grondslag voor haar voorstel nemen (artikel 100 A, lid 3), waarbij zij de ontwikkeling van de medische kennis in het oog houdt (achtste overweging van de considerans van de richtlijn), hetzij erop toezien, dat de richtlijn de Lid-Staten vrij laat om hun beleid ter zake vast te stellen, zodra dit met het beginsel van het vrije verkeer van goederen verenigbaar is.

Dienaangaande brengt de Commissie in herinnering, dat de Lid-Staten (onder voorbehoud van de regels van het Verdrag) het onvoorwaardelijke recht hebben om op grondslag van artikel 118 A striktere maatregelen te nemen ingevolge lid 3 daarvan. Het feit dat artikel 100 A geen enkele onvoorwaardelijke vrijwaringsclausule van dit type bevat, betekent niet, dat een op grond van artikel 100 A vastgestelde richtlijn de mogelijkheid uitsluit, dat de Lid-Staten dergelijke maatregelen nemen, zoals met name wordt aangetoond door richtlijn 80/1107/EEG van de Raad van 27 november 1980 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan chemische, fysische en biologische agentia op het werk (PB 1980, L 327, blz. 8), die gebaseerd is op artikel 100.

Evenzo worden op het gebied van de controle op het vrije verkeer van vuurwapens door richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 1991, L 256, blz. 51), die is vastgesteld op grond van artikel 100 A, bepaalde minimumvoorwaarden vastgesteld, welke de Lid-Staten moeten eerbiedigen wanneer zij vergunningen voor het voorhanden hebben van vuurwapens op hun grondgebied afgeven (artikel 5), maar de richtlijn staat de Lid-Staten toe striktere maatregelen te nemen (artikelen 3 en 12, lid 2). Het is derhalve een gebied waarop de gemeenschapswetgever een volledige harmonisatie van de nationale wetgevingen niet opportuun acht, teneinde de belangen van het vrije verkeer en de openbare veiligheid met elkaar te verzoenen.

Wat de in het geding zijnde richtlijn betreft, is de Commissie van oordeel, dat artikel 8, lid 1, de daarin neergelegde minimumregels verenigbaar maakt met het doel van het vrije verkeer van goederen, aangezien elke Lid-Staat daardoor wordt verplicht de verkoop toe te staan van sigaretten die worden ingevoerd uit een andere Lid-Staat waarvan de wetgeving met deze voorschriften in overeenstemming is.

De arresten van het Hof waarop verzoeksters in het hoofdgeding zich beroepen (arresten van 5 april 1979, zaak 148/78, 14 oktober 1987, zaak 278/85 en 23 november 1989, zaak C-150/88, reeds aangehaald), zouden alleen relevant zijn, indien een Lid-Staat bij voorbeeld een producent zou vragen andere dan de in de bijlage bij de richtlijn genoemde waarschuwingen aan te brengen, aangezien zij „uitsluitend aan de hand van de in de bijlage vermelde waarschuwingen" moeten worden gekozen. De verwijzing naar bovengenoemde arresten brengt echter niet het antwoord op de vraag, hoe een bepaling van een tot de nationale wetgever gerichte richtlijn waarin de term „ten minste" voorkomt, moet worden uitgelegd. Bovendien kan de onderhavige zaak niet worden vergeleken met zaak 60/86 (arrest van 12 juli 1988, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1988, blz. 3921), omdat daarin sprake was van een aanvullende nationale eis bovenop de voorwaarden van een richtlijn die een in materieel opzicht met artikel 8, lid 1, van de richtlijn vergelijkbare bepaling bevatte.

De Commissie is verder nog van oordeel, dat de door de richtlijn gevolgde benadering van een gedifferentieerde minimumharmonisatie juist beantwoordt aan de redenen die aan artikel 100 A, lid 4, EEG-Verdrag ten grondslag liggen, terwijl zij op het niveau van het vrije verkeer van goederen minder beperkend is. De Commissie geeft er de voorkeur aan, dat de Gemeenschap, wanneer zij voor de eerste keer regels stelt op een gebied dat onderwerp is van de „gewichtige eisen" van artikel 100 A, lid 4, de mogelijkheid uitsluit, dat de Lid-Staten zich in het kader van een volledige harmonisatie beroepen op artikel 100 A, lid 4, maar veeleer een gedifferentieerde benadering in het kader van een minimale harmonisatie volgt, indien de gemeenschapswetgever deze van belang acht om belemmeringen van het vrije verkeer van goederen, die het beroep op artikel 100 A, lid 4, zou kunnen scheppen, te omzeilen.

Wat de toepassing van de gemeenschapswetgeving op verzoeksters in het hoofdgeding betreft, brengt de Commissie in herinnering, dat uit de rechtspraak van het Hof volgt, dat artikel 30 in een dergelijke situatie van geen enkel nut is (arresten van 23 oktober 1986, zaak 355/85, Driancourt, Jurispr. 1986, blz. 3231, r. o. 10, en 12 december 1990, zaak C-241/89, reeds aangehaald).

Ten slotte verwerpt de Commissie het argument dat verzoeksters in het hoofdgeding ontlenen aan schending van het nondiscriminatiebeginsel. Zij benadrukt dienaangaande, dat het Hof in het arrest van 23 oktober 1986 (zaak 355/85, reeds aangehaald) heeft opgemerkt, „dat het gemeenschapsrecht geen toepassing vindt, wanneer een Lid-Staat in een sector waarin geen gemeenschapsregeling geldt noch een harmonisatie van nationale wetgevingen tot stand is gebracht, nationale produkten ongunstiger behandelt dan ingevoerde produkten, dan wel detailhandelaren die nationale produkten verkopen, ongunstiger behandelt dan die welke ingevoerde produkten verkopen".

Naar het oordeel van de Commissie is het in dat arrest neergelegde beginsel in casu toepasselijk, nu de etiketteringsvoorschriften die het door de richtlijn vereiste minimumpercentage van 4 % te boven gaan, niet aan een harmonisatie van nationale wetgevingen zijn onderworpen.

De Commissie stelt mitsdien voor, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 3, lid 3, en 4, lid 4, van richtlijn 89/622/EEG moeten aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat die de verplichtingen die zij behelzen ten uitvoer legt, de mogelijkheid behoudt om voor te schrijven, dat de in de richtlijn bedoelde informatie en waarschuwingen op pakjes sigaretten die op haar grondgebied worden verkocht, een groter deel van het oppervlak van de zijkant beslaan dan het in die artikelen voorgeschreven minimum, mits de Lid-Staat toestaat, dat op haar grondgebied uit andere Lid-Staten ingevoerde pakjes sigaretten worden verkocht die met de in die artikelen neergelegde minimumeisen in overeenstemming zijn."

J. C. Moitinho de Almeida

rechter-rapporteur