πακέτα σιγαρέτων, καλύπτουν τουλάχιστον το 4 % κάθε επιφανείας για την οποία προορίζονται. Οι διατάξεις αυτές έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη, αν το κρίνουν αναγκαίο, είναι ελεύθερα να καθορίζουν, όσον αφορά την εσωτερική τους παραγωγή, μεγαλύτερη επιφάνεια για τις ενδείξεις και τις προειδοποιήσεις αυτές, λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου ευαισθητοποιήσεως του κοινού στους κινδύνους για την υγεία που συνδέονται με την κατανάλωση καπνού.

Στον βαθμό που δεν μπορούν να υπόκεινται στον ίδιο όρο τα εισαγόμενα από τα άλλα κράτη μέλη προϊόντα που πληρούν τις ελάχιστες προδιαγραφές της οδηγίας, υπάρχει πιθανότητα δυσμενούς μεταχειρίσεως της εγχώριας παραγωγής και ανισότητας των όρων του ανταγωνισμού, αλλά αυτό είναι συμφυές με την εναρμόνιση που περιορίζεται στη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-11/92 *

I — Νομικό πλαίσιο

Στις 13 Νοεμβρίου 1989, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 89/622/ΕΟΚ, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 359, σ. 1, στο εξής: οδηγία), με σκοπό την εξάλειψη των διαφορών μεταξύ των διατάξεων των κρατών μελών στον βαθμό που μπορούν να δημιουργήσουν εμπόδια στις συναλλαγές και να παρεμποδίσουν έτσι την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Προς τούτο, το Συμβούλιο έκρινε ότι η διάθεση στη αγορά και η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού πρέπει να υπόκεινται σε κοινούς κανόνες όσον αφορά τη σήμανση (πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας).

Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας, σκοπός της είναι η εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί των σχετικών με την υγεία προειδοποιήσεων που πρέπει να αναγράφονται στις μονάδες συσκευασίας των προϊόντων καπνού και των ενδείξεων της περιεκτικότητας σε πίσσα και νικοτίνη που πρέπει να αναγράφονται στα πακέτα σιγαρέττων, λαμβάνοντας ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας των ατόμων με τη μείωση των επιβλαβών συνεπειών του καπνίσματος για την υγεία.

Η οδηγία προβλέπει συγκεκριμένα ότι στα πακέτα σιγαρέττων οι προειδοποιήσεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 4 «καλύπτουν τουλάχιστον 4 % κάθε μεγάλης επιφανείας της μονάδας συσκευασίας» (άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας) και ότι οι σχετικές με την περιεκτικότητα σε πίσσα και νικοτίνη ενδείξεις εκτυπώνονται στην πλάγια όψη των πακέτων σιγαρέττων «ώστε να καλύπτουν τουλάχιστον 4 % της αντίστοιχης επι-

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

φάνειας» (άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας). Και στις δύο περιπτώσεις, το ποσοστό αυτό προβλέπεται για τις χώρες που έχουν μία μόνον επίσημη γλώσσα.

Η οδηγία ορίζει επίσης, στο άρθρο 8, ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν, για λόγους που αφορούν τη σήμανση, να απαγορεύουν ή να περιορίζουν το εμπόριο των προϊόντων που πληρούν τους όρους της οδηγίας (παράγραφος 1)· τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν τους όρους που κρίνουν αναγκαίους για την εξασφάλιση της προστασίας της υγείας των ατόμων κατά την εισαγωγή, την πώληση και την κατανάλωση των προϊόντων καπνού, εφόσον αυτό δεν συνεπάγεται τροποποιήσεις της σημάνσεώς τους σε σχέση με τις διατάξεις της οδηγίας (παράγραφος 2).

Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας τα κράτη μέλη έπρεπε να εκδώσουν τις αναγκαίες εθνικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την οδηγία πριν από την 1η Ιουλίου 1990.

Στις 5 Ιουλίου 1991, το Ηνωμένο Βασίλειο εξέδωσε τους Tobcco Products Labelling Safety Regulations 1991 (Statutory Instruments 1991, αριθ. 1530, στο εξής: βρετανικός κανονισμός) προκειμένου να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο.

Το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο δ', του βρετανικού κανονισμού ορίζει ότι οι προβλεπόμενες από το άρθρο 4 της οδηγίας προειδοποιήσεις στα πακέτα σιγαρέττων πρέπει να εκτυπώνονται στο πακέτο «ούτως ώστε να καλύπτουν τουλάχιστον το 6 % της επιφανείας επί της οποίας εκτυπώνονται». Το άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο β', του βρετανικού κανονισμού ορίζει επίσης ότι η ένδειξη της περιεκτικότητας σε πίσσα και νικοτίνη «καλύπτει επιφάνεια ίση τουλάχιστον με το 6 % της πλαγίας όψεως του πακέτου».

Το άρθρο 8, παράγραφοι γ' και δ' του βρετανικού κανονισμού προβλέπει ότι ο εισαγωγέας σιγαρέττων, οποιασδήποτε μάρκας, προελεύσεως άλλου κράτους μέλους, ο οποίος πρόκειται να τα διαθέσει στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου, θεωρείται ότι τηρεί τους όρους του βρετανικού κανονισμού, εφόσον το πακέτο αναγράφει στα αγγλικά προειδοποιήσεις σύμφωνα με τους όρους που επιβάλλει αυτό το άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν της οδηγίας.

Κατά το αιτούν δικαστήριο, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι τα σιγαρέττα των οποίων η σήμανση έγινε σύμφωνα με τους κανόνες κράτους μέλους, οι οποίοι επιβάλλουν να καλύπτουν οι εν λόγω προειδοποιήσεις και ενδείξεις τουλάχιστον το 4 % της οικείας επιφανείας, μπορούν να εισάγονται από αυτό το κράτος μέλος και να διατίθενται στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου, ενώ τα εγχωρίως παραγόμενα σιγαρέττα μπορούν να πωλούνται μόνον εφόσον η σήμανσή τους έγινε τηρουμένης της προδιαγραφής του 6 % που ορίζει ο βρετανικός κανονισμός.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Οι εταιρίες Gallaher Ltd., Imperial Tobacco Ltd. και Rothmans International Tobacco (UK) Ltd., (στο εξής: προσφεύγουσες της κύριας δίκης), οι οποίες παράγουν σιγαρέττα (ιδίως σιγαρέττα προοριζόμενα για το λιανικό εμπόριο στο Ηνωμένο Βασίλειο και για εξαγωγή σε άλλα κράτη μέλη), άσκησαν προσφυγή ενώπιον του High Court of Justice (Queen's Bench Division), με την οποία αμφισβητούν τη νομιμότητα των άρθρων 5,

παράγραφος 2, στοιχείο δ', και 6, παράγραφος 3, στοιχείο β', του βρετανικού κανονισμού, με το αιτιολογικό ότι οι διατάξεις αυτές αντίκεινται στα άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας και συνεπώς είναι παράνομες και ανίσχυρες.

Προς υποστήριξη της προσφυγής τους, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι η αναφορά στη φράση «τουλάχιστον 4 %» αποτελεί κανόνα για τη σήμανση των προϊόντων τον οποίο τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιβάλουν στα πωλούμενα στο έδαφός τους σιγαρέττα και όχι ελάχιστο όριο το οποίο μπορούν να αντικαταστήσουν με άλλο αυστηρότερο, όσον αφορά τα εγχώρια προϊόντα. Επομένως, το γεγονός ότι αυξάνεται από 4 % σε 6 % η καλυπτέα επιφάνεια αντίκειται στην οδηγία και, ιδίως, στο άρθρο της 8. Εξάλλου, επειδή είναι αναγκασμένες στο μέλλον να ακολουθούν το 6 % που επιβάλλει ο βρετανικός κανονισμός, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι τα προϊόντα τους κινδυνεύουν να βρεθούν σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τα ανταγωνιστικά προϊόντα που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη· το αυτό συμβαίνει, οσάκις εξάγουν προς άλλα κράτη μέλη όπου ισχύει ο κανόνας του 4 %. Κατά τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, η κατάσταση αυτή αντίκειται στο γράμμα της οδηγίας και στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Ο Secretary of State for Health υποστηρίζει ότι η οδηγία προβαίνει σε μερική εναρμόνιση και ότι τα άρθρα της 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, καθορίζουν ελάχιστους όρους και δεν αποκλείουν την επιβολή αυστηρότερων όρων όσον αφορά την εγχώρια παραγωγή για την προστασία της δημόσιας υγείας. Εντούτοις, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, για λόγους που αφορούν τη σήμανση, να περιορίζει την εισαγωγή προϊόντων καπνού παραγομένων σε άλλο κράτος μέλος, εφόσον τα προϊόντα αυτά πληρούν τους όρους που καθόρισε αυτό το άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν της οδηγίας. Κατά τον Secretary of State for Health, ο βρετανικός κανονισμός είναι σύμφωνος με τους κανόνες αυτούς και συνιστά ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, όπως εξάλλου πιστοποιείται και από την ίδια την Επιτροπή σε επιστολή της 17ης Οκτωβρίου 1991 προς την οργάνωση «Action on Smoking and Health».

Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που εκτίθενται ανωτέρω, το High Court of Justice (Queen's Bench Division) αποφάσισε, με Διάταξη της 18ης Δεκεμβρίου 1991, να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής προδικαστικό ερώτημα:

«Συνάδει προς τα άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 89/622/ΕΟΚ να επιβάλλεται, μέσω εθνικών κανόνων, να εκτυπώνονται οι πληροφορίες και οι προειδοποιήσεις που καθορίζονται στα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας στα πακέτα σιγαρέττων, ούτως ώστε να καλύπτουν τουλάχιστον το 6 % κάθε επιφανείας που καθορίζει η οδηγία, δοθέντος ότι οι όροι αυτοί έχουν εφαρμογή στην εγχώρια παραγωγή, αλλά θεωρείται ότι πληρούνται όσον αφορά πακέτα σιγαρέττων εισαγόμενα από άλλο κράτος μέλος, εφόσον τα εν λόγω πακέτα πληρούν, ως προς την καλυπτομένη επιφάνεια, τους όρους που επιβάλλονται από αυτό το άλλο κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν των άρθρων 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας;»

III — Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

Η Διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Ιανουαρίου 1992.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενες από τον Kevin Mooney, solicitor, και τον Derrick Wyatt, barrister·

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπουμένη από την S. Lucinda Hudson, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενη από τον Stephen Richards και την Eleanor Sharpston, barristers·

— η Ιρλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, επικουρούμενο από τον Richard Law Nesbitt, barrister-at-law·

— και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από την Marie Wolfcarius, επικουρούμενη από τον Nicholas Khan, μέλη της Νομικής της Υπηρεσίας.

Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 95, παράγραφοι 1 και 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο, με απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1992, αποφάσισε να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο πέμπτο τμήμα.

IV — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

1. Οι *προσφεύγουσες της κύριας δίκης* υπογραμμίζουν καταρχάς ότι η οδηγία στηρίζεται στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ και ότι αποσκοπεί στην εξάλειψη τυχόν εμποδίων στις συναλλαγές που μπορούν να δημιουργήσουν οι διαφορές των εθνικών διατάξεων όσον αφορά τη σήμανση, παρακωλύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η οποία, σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 8 Α της Συνθήκης ΕΟΚ, προϋποθέτει τη μη νόθευση των όρων του ανταγωνισμού (απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991 στην υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 14). Οι διαφορές αυτές μπορούν όχι μόνον να θέσουν σε κίνδυνο την ελεύθερη κυκλοφορία των εν λόγω προϊόντων, αλλά ενδέχεται επίσης «να δημιουργούν άνισους όρους ανταγωνισμού» (αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή καθώς επίσης και τη διαφήμισή τους, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33).

Η θέσπιση κοινών κανόνων διευκολύνει, αφενός, την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων όχι μόνον μεταξύ κρατών μελών όπου χρησιμοποιείται η ίδια γλώσσα, αλλά και στις λοιπές περιπτώσεις, διότι παρέχει στους παραγωγούς τη δυνατότητα να αναγράφουν στην ίδια μονάδα συσκευασίας σήμανση σε πολλές γλώσσες σύμφωνη με τους κοινούς κανόνες και τους απαλλάσσει από την ανάγκη να ενημερώνονται για τα διάφορα νομικά καθεστώτα που ισχύουν στα κράτη μέλη, εφόσον μπορούν, εάν η σήμανσή τους πληροί τους όρους των κοινών κανόνων, να είναι βέβαιοι ότι δεν θα προκύψει γι' αυτούς κανένα μειονέκτημα· αφετέρου, συμβάλλει, στην «εγκαθίδρυση

καθεστώτος που να εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό εντός της κοινής αγοράς» (άρθρο 3, στοιχείο στ', της Συνθήκης ΕΟΚ) στον βαθμό που η κατάργηση των εμποδίων στις συναλλαγές συνδέεται με την εξάλειψη των στρεβλώσεων που επηρεάζουν τους όρους του ανταγωνισμού (απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991 στην προπαρατεθείσα απόφαση C-300/89, σκέψη 15).

Συναφώς, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης τονίζουν ότι, επειδή ο κανόνας του 4 % θεωρείται μάλλον μέτρο μερικής εναρμονίσεως παρά ομοιόμορφος κανόνας που ισχύει τόσο για τα εγχώρια όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα, είναι αναγκασμένες να εκτυπώνουν τις εν λόγω πληροφορίες και προειδοποιήσεις στα προϊόντα τους σε μεγαλύτερο σχήμα και επομένως τα προϊόντα τους μειονεκτούν σε σχέση με τα ανταγωνιστικά προϊόντα που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη όπου ισχύει ο κανόνας του 4 %. Συγκεκριμένα, όσο μεγαλύτερη είναι η επιφάνεια που καλύπτουν οι πληροφορίες και οι προειδοποιήσεις, τόσο μικρότερη είναι η επιφάνεια που διαθέτει ο εγχώριος παραγωγός, εάν θέλει να παρουσιάσει τη μονάδα συσκευασίας κατά τρόπο εμπορικά ελκυστικό. Η κατάσταση αυτή, η οποία έχει ως συνέπεια να εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορετικοί κανόνες σημάνσεως στα διάφορα κράτη μέλη και επομένως άνισοι όροι ανταγωνισμού γι' αυτά τα κράτη μέλη, είναι ασυμβίβαστη με τις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ και δημιουργεί διακρίσεις μεταξύ των εγχωρίων προϊόντων και των προϊόντων που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη (απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 98/86, Ministère public κατά Mathot, Συλλογή 1987, σ. 809).

Εξάλλου, για ένα Βρετανό παραγωγό σιγαρέττων, ο οποίος επιθυμεί να προβεί στη σήμανση σιγαρέττων προοριζομένων για εξαγωγή, είναι προτιμότερο να συμμορφώνεται με τη ρύθμιση κράτους όπου ισχύει ο κανόνας του 4 % παρά ο κανόνας του 6 %. Εντούτοις, η λύση αυτή θα ήταν ασυμβίβαστη με τον πραγματικό σκοπό της οδηγίας, την παροχή δηλαδή της δυνατότητας στους παραγωγούς να προβαίνουν στη σήμανση των προϊόντων τους σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται από αυτή, χωρίς να υπάρχει κίνδυνος να βρεθούν σε μειονεκτικότερη θέση σε κάποιο κράτος μέλος, διότι δεν συμμορφώθηκαν με τους εκεί ισχύοντες κανόνες σημάνσεως.

Κατά τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, οι διατάξεις του βρετανικού κανονισμού που επιβάλλουν τον κανόνα του «τουλάχιστον 6 %» αντίκεινται επομένως στα άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, η οποία αποτελεί αποκλειστικό μέτρο εναρμονίσεως. Τα άρθρα αυτά καθορίζουν κοινούς κανόνες που όλα τα κράτη μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν στην εθνική τους νομοθεσία και των οποίων η εφαρμογή πρέπει να επιβάλλεται στους παραγωγούς σιγαρέττων. Η λέξη «τουλάχιστον» δεν καθορίζει το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών και επομένως δεν σημαίνει τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες. Ο βρετανικός κανονισμός χρησιμοποιεί εξάλλου την ίδια φράση («τουλάχιστον 6 %») με σκοπό την επιβολή υποχρεώσεως στους παραγωγούς.

Κατά τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, πρέπει να γίνει διάκριση των προβλεπομένων από την οδηγία κανόνων σε εκείνους που ρητώς παρέχουν εξουσία εκτιμήσεως στα κράτη μέλη και σε εκείνους που δεν τους παρέχουν καμιά τέτοια εξουσία. Επομένως, καίτοι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν τις σχετικές με την υγεία προειδοποιήσεις, τη χρησιμοποίηση των οποίων επιβάλλει η οδηγία, επιλέγοντας από τον κατάλογο που παρατίθεται στο παράρτημα της οδηγίας (άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3), δεν διαθέτουν ωστόσο καμιά εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την εφαρμογή του κανόνα του «τουλάχιστον 4 %». Εάν ο συντάκτης του κειμένου της οδηγίας είχε θελήσει να παράσχει στα κράτη μέλη τη

δυνατότητα τροποποιήσεως αυτού του κανόνα, οι οικείες διατάξεις της οδηγίας θα προέβλεπαν ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να καθορίσουν μεγαλύτερο ποσοστό για τα εθνικά προϊόντα (η προπαρατεθείσα οδηγία 79/112 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, προβλέπει στο άρθρο της 3 ορισμένους κανόνες σημάνσεως που ισχύουν για τα εγχώρια και για τα εισαγόμενα προϊόντα, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 3, παράγραφος 2, το οποίο προβλέπει εξαίρεση όσον αφορά την «εγχώρια παραγωγή»).

Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, όπου προβλέπεται ότι «τόσο η διάθεση στην αγορά όσο και η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού πρέπει να υποβληθούν σε κοινούς κανόνες» και το άρθρο 8, το οποίο απαγορεύει στα κράτη μέλη να περιορίζουν το εμπόριο προϊόντων που πληρούν τους όρους της οδηγίας, δεδομένου ότι τα κείμενα αυτά δεν συμβιβάζονται με τη μινιμαλιστική αντίληψη της οδηγίας, η οποία επιτρέπει τη διάκριση εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων. Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου τη σχετική με ορισμένες κοινοτικές οδηγίες περί σημάνσεως, οι οποίες εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 της Συνθήκης ΕΟΚ με σκοπό την εξάλειψη των εμποδίων στις συναλλαγές και την επίτευξη ίσων όρων ανταγωνισμού για όλους. Το Δικαστήριο ερμήνευσε τους κανόνες σημάνσεως των οδηγιών αυτών ως αποκλειστικά μέτρα εναρμονίσεως εφαρμοζόμενα κατά τον ίδιο τρόπο στα εγχώρια και στα εισαγόμενα προϊόντα υπό την επιφύλαξη ειδικών μόνον εξαιρέσεων προβλεπομένων από την εν λόγω οδηγία (απόφαση της 5ης Απριλίου 1979 στην υπόθεση 148/78, Ministère public κατά Tullio Ratti, Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 861, σχετική με την οδηγία 73/173/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Ιουνίου 1973, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αναφέρονται στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση επικινδύνων παρασκευασμάτων (διαλυτών), ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 3· απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 278/85, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1987, σ. 4069, σχετική με την οδηγία 67/548/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1967, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών, ΕΕ ειδ. έκδ. 13/001, σ. 34, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 79/831/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Σεπτεμβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/09, σ. 13)· απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-150/88, Eau de Cologne κατά Provide, Συλλογή 1989, σ. 3891, σχετική με την οδηγία 76/768/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των αναφερομένων στα καλλυντικά προϊόντα, ΕΕ ειδ. έκδ. 13/004, σ. 145· προπαρατεθείσα απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 98/86, σχετική με την προπαρατεθείσα οδηγία 79/112 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978· και απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-241/89, SARPP κατά Chambre Syndicale, Συλλογή 1990, σ. I-4695).

Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης προτείνουν, επομένως, να δοθεί στο ερώτημα του High Court of Justice (Queen's Bench Division) η εξής απάντηση:

«Αντίκειται στα άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 89/622/ΕΟΚ να επιβάλλεται, μέσω εθνικών κανόνων, να εκτυπώνονται οι πληροφορίες και οι προειδοποιήσεις που προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας στα πακέτα σιγαρέττων, ούτως ώστε να καλύπτεται τουλάχιστον το 6 % της κάθε επιφανείας που προβλέπεται στην οδηγία.

Το 4 % που επιβάλλει η οδηγία ισχύει τόσο για τα εγχώρια όσο και για τα εισαγόμενα προϊόντα.»

2. Η *Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου* παρατηρεί καταρχάς ότι η οδηγία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ και επομένως αποτελεί μέτρο που ελήφθη ενόψει της σταδιακής εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς σύμφωνα με το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, το οποίο λαμβάνει υπόψη του τις διαφορές αναπτύξεως (άρθρο 8 Γ της Συνθήκης) και επομένως δεν αντικατοπτρίζει κατ' ανάγκη το υψηλότερο επίπεδο προστασίας που μπορεί να υπάρχει στο ένα ή στο άλλο κράτος μέλος. Το γεγονός ότι η οδηγία προβλέπει, σύμφωνα με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 3, της Συνθήκης, υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, καθορίζοντας ελάχιστες προδιαγραφές, δεν σημαίνει ότι φιλοδοξεί να εξασφαλίσει το υψηλότερο δυνατό επίπεδο προστασίας της υγείας.

Η οδηγία δεν έχει επίσης σκοπό να εμποδίσει τα κράτη μέλη να καθιερώσουν υψηλότερα επίπεδα προστασίας της υγείας, υπό τον όρο ότι τα λαμβανόμενα μέτρα δεν εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Ο βαθμός εκτιμήσεως που καταλείπεται στα κράτη μέλη για τον συγκεκριμένο καθορισμό του επιπέδου προστασίας της υγείας συνάγεται από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία παραπέμπει στο ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1986, σχετικά με ένα πρόγραμμα δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του καρκίνου (ΕΕ C 184, σ. 19). Το άρθρο 5, στοιχείο α', του προγράμματος αυτού προβλέπει ιδίως ότι τα μέτρα περιορισμού και μειώσεως της καταναλώσεως καπνού «(...) πρέπει να βασίζονται στις συγκεκριμένες εμπειρίες στα διάφορα κράτη μέλη και να συντελούν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των εθνικών προγραμμάτων και δράσεων».

Επομένως, η οδηγία πραγματοποιεί μερική εναρμόνιση, με σκοπό τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, αλλά δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να καθιερώσουν χαμηλότερο επίπεδο προστασίας της υγείας από αυτό που θα επιθυμούσαν να καθιερώσουν ούτε έχει σκοπό να οδηγήσει σε αποτυχία την πρόοδο που σημειώθηκε χάρις στις εθνικές εκστρατείες κατά του καρκίνου. Δεδομένου ότι το προαναφερθέν πρόγραμμα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα αποτελεσματικότερα, πρόθεση του Συμβουλίου συνεπώς ήταν να αφήσει τα κράτη μέλη ελεύθερα να επιβάλουν αυστηρότερα μέτρα στους παραγωγούς τους, υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν συνιστούν εμπόδια για τα εισαγόμενα προϊόντα.

Όσον αφορά τη μεταφορά της οδηγίας στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπογραμμίζει ότι κατά τα δεκαεπτά περίπου χρόνια που προηγήθηκαν της εκδόσεως της οδηγίας εφαρμόστηκε προαιρετικός κώδικας συμπεριφοράς δυνάμει του οποίου οι παραγωγοί προϊόντων καπνού ανέγραφαν στα προϊόντα αυτά προειδοποιήσεις σχετικές με τους κινδύνους για την υγεία, προτού τα διαθέσουν στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου.

Η παρουσία αυτών των προειδοποιήσεων στα προϊόντα καπνού κατά τη διάρκεια πολυετούς περιόδου ευαισθητοποίησε, σε ορισμένο βαθμό, το κοινό στις προειδοποιήσεις αυτές. Μετά τις διαβουλεύσεις που προηγήθηκαν της εκδόσεως του βρετανικού κανονισμού και την εξέταση των συμφερόντων της βιομηχανίας, των καταναλωτών και της δημόσιας υγείας εν γένει καθώς και του επιχειρήματος της οργανώσεως «Action for Smoking and Health» (στο εξής: ASH), κατά το οποίο το ποσοστό του 4 % ήταν

υπερβολικά χαμηλό, ο υπουργός αποφάσισε να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία προβλέποντας ότι η επιφάνεια η οποία προορίζεται για τις προειδοποιήσεις και για την ένδειξη περί της περιεκτικότητας σε πίσσα και νικοτίνη θα έπρεπε να είναι «τουλάχιστον 6 %».

Στις 13 Αυγούστου 1991, ο βρετανικός κανονισμός κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, η οποία, απαντώντας σε επιστολή της οργανώσεως ASH εξέφρασε τη γνώμη της σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας από το Ηνωμένο Βασίλειο (παράρτημα 2 των παρατηρήσεων του Ηνωμένου Βασιλείου). Στην απάντηση αυτή, η Επιτροπή αναφέρει ιδίως ότι ο βρετανικός κανονισμός αποτελεί ορθή εφαρμογή της οδηγίας και δέχεται ότι εμφανίζονται αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων ορθών τρόπων μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, πράγμα που δείχνει ότι πρόκειται για μέτρο που καθιερώνει μερική και όχι πλήρη εναρμόνιση.

Εξάλλου, από την τελεολογική εξέταση της οδηγίας προκύπτει ότι αυτή πρέπει να ερμηνεύεται ως πραγματοποιούσα μερική εναρμόνιση της σημάνσεως με σκοπό να προωθήσει την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, παρέχοντας ωστόσο στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να μεριμνούν για την ενδεδειγμένη προστασία της δημόσιας υγείας (όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία αναφέρει ότι οι προδιαγραφές της οδηγίας «θα αναθεωρηθούν βάσει της κτηθείσας πείρας και των ιατρικών γνώσεων στον τομέα αυτόν, με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης προστασίας του πληθυσμού»).

Οι συντάκτες της οδηγίας άφησαν, πράγματι, ορισμένη ελευθερία δράσεως σε ορισμένους τομείς στα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο (το άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας). Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φρονεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του μεταβλητού επιπέδου ευαισθητοποιήσεως του κοινού στα διάφορα κράτη μέλη ως προς τους κινδύνους για την υγεία που έχουν σχέση με τον καπνό, ο όρος περί καλύψεως επιφανείας «τουλάχιστον 4 %» πρέπει επίσης να έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη, αν θέλουν, είναι ελεύθερα να επιβάλουν την κάλυψη μεγαλύτερης επιφάνειας προκειμένου να εφιστάται η προσοχή του κοινού.

Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 8 της οδηγίας απαλλάσσει τους παραγωγούς προϊόντων, που φέρουν σήμανση σύμφωνη με τις διατάξεις που εξέδωσε κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν της οδηγίας, από την υποχρέωση να προβαίνουν σε νέα σήμανση προκειμένου να πωλούν τα προϊόντα τους σε άλλο κράτος μέλος. Εντούτοις, το άρθρο αυτό δεν τους χορηγεί το δικαίωμα να διαθέτουν τα προϊόντα τους στην αγορά του δικού τους κράτους μέλους, θέτοντας σήμανση σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας, αλλά χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τα μέτρα εφαρμογής της που έλαβε το εν λόγω κράτος μέλος.

Επομένως, ο όρος του «τουλάχιστον 6 %» που καθιέρωσε ο βρετανικός κανονισμός αποτελεί νόμιμη ενάσκηση από κράτος μέλος εξουσίας την οποία διατήρησε στο πλαίσιο της μερικής εναρμονίσεως που εισήγαγε η οδηγία. Ένα τέτοιο μέτρο, το οποίο ισχύει μόνον για τα εγχώρια προϊόντα, δεν έχει κανένα περιοριστικό αποτέλεσμα επί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Εξάλλου, το επιχείρημα, κατά το οποίο κατά τη μεταφορά άλλων οδηγιών που περιέχουν τη λέξη «τουλάχιστον» (παραδείγματος χάριν, οι προπαρατεθείσες οδηγίες 67/548, της 27ης Ιουνίου 1967, και 73/173, της 4ης Ιουνίου 1973), η φράση αυτή

θεωρήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο ότι έπρεπε να επαναληφθεί αυτούσια και επομένως ενσωματώθηκε στη νομοθεσία εφαρμογής (παραδείγματος χάριν, Statutory Instruments 1978 αριθ. 209, άρθρο 6, παράγραφος 4, και Statutoty Instruments 1984 αριθ. 1244, άρθρο 13, παράγραφος 5), ουδεμία ασκεί επιρροή στην παρούσα υπόθεση. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, κάθε οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται βάσει της διατυπώσεώς της και σε συνάρτηση με τον σκοπό και τον βαθμό εναρμονίσεως (πλήρους ή μερικής) που επιβάλλει.

Οι άλλες οδηγίες που παρέθεσαν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, κατά τη διάρκεια της δίκης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, είναι οδηγίες καθορίζουσες κατά τρόπο περιοριστικό τους εφαρμοστέους κανόνες στους οικείους τομείς, ενώ η οδηγία εισάγει μερική μόνον εναρμόνιση. Οι οδηγίες αυτές καθώς και οι αποφάσεις που επικαλούνται οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποδεικνύουν την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί σε ορισμένες διατάξεις, αλλά σε καμιά περίπτωση δεν οδηγούν σε συμπεράσματα όσον αφορά το ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση.

Τέλος, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δέχεται ότι ο βρετανικός κανονισμός προβλέπει για τους παραγωγούς εγχώριων προϊόντων καπνού που διατίθενται στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση από εκείνη που χορηγείται σύμφωνα με την οδηγία στους εισαγωγείς που εμπορεύονται στο Ηνωμένο Βασίλειο προϊόντα καπνού προελεύσεως άλλων κρατών μελών, εκτιμά όμως ότι η μεταχείριση αυτή δεν είναι αντίθετη προς καμιά αρχή του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τη νομολογία που παραθέτουν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης (προπαρατεθείσες αποφάσεις της 18ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 98/86, σκέψεις 9, 11 και 12, και της 12ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-241/89, σκέψη 16).

Επομένως, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προτείνει να δοθεί στο ερώτημα που υπέβαλε το High Court of Justice (Queen's Bench Division) η εξής απάντηση:

«Το άρθρο 3, παράγραφος 3, και το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 89/622 έχουν την έννοια ότι επιτρέπουν στις εθνικές αρχές κράτους μέλους να επιβάλουν στους εγχώριους παρασκευαστές σιγαρέττων την υποχρέωση να καλύπτεται επιφάνεια μεγαλύτερη του 4 %, υπό τον όρο ότι οι κανόνες αυτοί δεν εμποδίζουν ούτε παρακωλύουν την εισαγωγή σιγαρέττων προελεύσεως άλλου κράτους μέλους, οσάκις τα εισαγόμενα αυτά σιγαρέττα πληρούν τους όρους επιφανείας που επιβάλλει το κράτος μέλος εξαγωγής δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, και του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας.»

3. Η *Ιρλανδική Κυβέρνηση*, με τις παρατηρήσεις που κατέθεσε προκειμένου να υποστηρίξει τα όσα εκθέτει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, συμμερίζεται, κατ' ουσία, τις απόψεις της τελευταίας και προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η εξής απάντηση:

«Οι εθνικές διατάξεις που επιβάλλουν να εκτυπώνονται οι πληροφορίες και οι ειδικές προειδοποιήσεις των άρθρων 3, παράγραφος 1, και 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας στα πακέτα σιγαρέττων, ούτως ώστε να καλύπτεται επιφάνεια αντιστοιχούσα σε μεγαλύτερη έκταση από την έκταση που καθορίζει η οδηγία, είναι σύμφωνες με τα άρθρα 3, παράγραφος 3, και 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 89/622/ΕΟΚ, υπό τον όρο ότι η υποχρέωση αυτή εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλους τους εγχώριους παρασκευαστές και παρά το γεγονός ότι τα προϊόντα καπνού που παράγονται σε άλλο

κράτος μέλος μπορούν να πωλούνται στην Αγγλία σε πακέτα φέροντα σχετικές με την υγεία προειδοποιήσεις μικρότερου μεγέθους, υπό τον όρο πάντοτε ότι αναγράφονται στο πακέτο προειδοποιήσεις στα αγγλικά που πληρούν τους όρους που επιβάλλει το κράτος μέλος παρασκευής, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις της οδηγίας.»

4. Η *Επιτροπή* παρατηρεί καταρχάς ότι η προβλεπομένη από τη Συνθήκη εναρμόνιση είναι κυρίως τριών ειδών:

— *πλήρης*: οι εθνικοί κανόνες αντικαθίστανται από ένα σύνολο ομοιόμορφων προδιαγραφών από τους οποίους τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρεκκλίνουν σε καμιά άλλη περίπτωση πλην εκείνων που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο·

— *προαιρετική*: τα κράτη μέλη δεν μπορούν να χρησιμοποιούν τις εθνικές προδιαγραφές τους ως εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, αλλά έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν κατώτερες προδιαγραφές για τα εμπορεύματα που διατίθενται στο έδαφός τους, κάθε δε κράτος μέλος έχει την ευχέρεια να υιοθετήσει ή όχι τις εναρμονισθείσες προδιαγραφές·

— *ελάχιστη*: τα κράτη μέλη μπορούν να εισάγουν ή να διατηρούν αυστηρότερους κανόνες που μπορούν να έχουν εφαρμογή σε εισαγόμενα αγαθά, εφόσον ισχύουν αδιακρίτως, η δε εναρμόνιση καθορίζει το βασικό επίπεδο που πρέπει να τηρούν οι εθνικές προδιαγραφές. Η συμφωνία της ελάχιστης εναρμονίσεως με τη Συνθήκη μπορεί να διασφαλίζεται μέσω διαφοροποιημένης προσεγγίσεως: η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εξασφαλίζεται βάσει των καθοριζομένων ελάχιστων προδιαγραφών, τα δε κράτη μέλη είναι ελεύθερα να εφαρμόζουν αυστηρότερο κανόνα μόνον εφόσον δεν εμποδίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ επιτρέπει να είναι η πραγματοποιούμενη βάσει αυτού του άρθρου προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών πλήρης εναρμόνιση (οδηγία 89/458/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1989, για την τροποποίηση, όσον αφορά τα ευρωπαϊκά πρότυπα εκπομπής για αυτοκίνητα κυβισμού μικρότερου των 1 400 κυβ. εκ., της οδηγίας 70/220/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν κατά της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από εκπομπές οχημάτων με κινητήρα, ΕΕ L 226, σ. 1, έβδομη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 2, παράγραφος 2), προαιρετική (οδηγία 88/436/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1988, για την τροποποίηση της οδηγίας 70/220/ΕΟΚ περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών οι οποίες αφορούν στα μέτρα που πρέπει να ληφθούν κατά της μολύνσεως του αέρος από τα αέρια που προέρχονται από κινητήρες με τους οποίους είναι εφοδιασμένα τα οχήματα με κινητήρα (Περιορισμός των εκπομπών ρυπογόνων σωματιδίων από τους κινητήρες ντήζελ), ΕΕ L 214, σ. 1) και ελάχιστη (οδηγία 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις, ΕΕ L 158, σ. 59, έβδομη αιτιολογική σκέψη και άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α'). Επομένως, στον κοινοτικό νομοθέτη απόκειται να αποφασίσει αν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς απαιτεί την επιβολή πλήρους εναρμονίσεως ή αν, λαμβανομένων υπόψη της φύσεως των αγαθών και της αρχής της επικουρικότητας, αρκεί η επιβολή ελάχιστης εναρμονίσεως.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η Κοινότητα δεν διαθέτει ιδιαίτερη αρμοδιότητα στον τομέα της δημόσιας υγείας εν γένει και η οδηγία αποτελεί την πρώτη

κοινοτική νομοθετική πράξη στον εν λόγω τομέα. Η Επιτροπή, καίτοι έργο της είναι να μεριμνά για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, εντούτοις δεν θέλει να κλονίσει τις προσπάθειες των κρατών μελών στον τομέα της δημόσιας υγείας. Προς τούτο, μπορεί είτε να λαμβάνει ως βάση της προτάσεώς της υψηλό επίπεδο προστασίας (άρθρο 100 Α, παράγραφος 3), παρακολουθώντας την εξέλιξη των ιατρικών γνώσεων (όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας) είτε να φροντίζει ώστε η οδηγία να αφήνει ελεύθερα τα κράτη μέλη να καθορίζουν την πολιτική τους στον τομέα αυτό, εφόσον είναι σύμφωνη με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Συναφώς, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα κράτη μέλη απολαύουν (υπό την επιφύλαξη των κανόνων της Συνθήκης) του ανεπιφυλάκτου δικαιώματος να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα βάσει του άρθρου 118 Α, δυνάμει της παραγράφου του 3. Το γεγονός ότι το άρθρο 100 Α δεν περιέχει καμιά απαλλαγμένη αιρέσεων ρήτρα διασφαλίσεως τέτοιου είδους δεν σημαίνει ότι μια οδηγία που στηρίζεται στο άρθρο 100 Α αποκλείει τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν τέτοια μέτρα, όπως δείχνει ιδίως η οδηγία 80/1107/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 1980, περί προστασίας των εργαζομένων από τους κινδύνους που παρουσιάζονται συνεπεία εκθέσεώς τους, κατά τη διάρκεια της εργασίας, σε χημικά, φυσικά ή βιολογικά μέσα (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 42), η οποία στηρίζεται στο άρθρο 100.

Επίσης, στον τομέα του ελέγχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των πυροβόλων όπλων, η οδηγία 91/477/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1991, σχετικά με τον έλεγχο της απόκτησης και της κατοχής όπλων (ΕΕ L 256, σ. 51), η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α, καθορίζει ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις που τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν για τη χορήγηση αδειών κατοχής πυροβόλων όπλων στο έδαφός τους (άρθρο 5), αλλά επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν αυστηρότερα μέτρα (άρθρο 3 και άρθρο 12, παράγραφος 2). Επομένως, είναι τομέας στον οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έκρινε σκόπιμο να εναρμονίσει πλήρως τις εθνικές νομοθεσίες προσπαθώντας να συμβιβάσει τις επιταγές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της δημοσίας ασφαλείας.

Όσον αφορά την παρούσα οδηγία, η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο της 8, παράγραφος 1, καθιστά τις ελάχιστες προδιαγραφές που παραθέτει σύμφωνες με τον στόχο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, δεδομένου ότι υποχρεώνει κάθε κράτος μέλος να επιτρέπει την πώληση σιγαρέττων που εισάγονται από άλλο κράτος μέλος του οποίου η νομοθεσία είναι σύμφωνη με τις ελάχιστες αυτές προδιαγραφές.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που επικαλούνται οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης (προπαρατεθείσες αποφάσεις της 5ης Απριλίου 1979 στην υπόθεση 148/78, της 14ης Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 278/85 και της 23ης Νοεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-150/88) θα ήταν συναφείς με την παρούσα υπόθεση μόνον εάν ένα κράτος μέλος ζητούσε, παραδείγματος χάριν, από τον παραγωγό να αναγράφει προειδοποιήσεις διαφορετικές από εκείνες που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας, δεδομένου ότι πρέπει να επιλέγονται «αποκλειστικά από εκείνες που αναφέρονται στο παράρτημα». Η παραπομπή στις προμνησθείσες αποφάσεις δεν επιλύει εντούτοις το ζήτημα της ερμηνείας μιας διατάξεως οδηγίας που απευθύνεται στον εθνικό νομοθέτη και χρησιμοποιεί τη λέξη «τουλάχιστον». Εξάλλου, η παρούσα υπόθεση δεν μπορεί να συσχετιστεί με την υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (απόφαση της 12ης Ιουλίου 1988 στην υπόθεση 60/86, Συλλογή 1988, σ. 3921), διότι η υπόθεση εκείνη αφορούσε πρόσθετο εθνικό όρο στους όρους που προέβλεπε οδηγία περιέχουσα διάταξη κατ' ουσία παρόμοια με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας.

Η Επιτροπή φρονεί ακόμη ότι η προσέγγιση της διαφοροποιημένης ελάχιστης εναρμονίσεως που ακολουθεί η οδηγία ανταποκρίνεται στους λόγους που οδήγησαν στη θέσπιση του άρθρου 100 Α, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι είναι λιγότερο περιοριστική στο πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Κατά την Επιτροπή, οσάκις η Κοινότητα νομοθετεί για πρώτη φορά σ' έναν τομέα που έχει σχέση με τους «σοβαρούς λόγους» που αναφέρει το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, είναι προτιμητέο να αποκλείεται η δυνατότητα των κρατών μελών, στα πλαίσια πλήρους εναρμονίσεως, να επικαλούνται το άρθρο 100 Α, παράγραφος 4, υιοθετώντας μάλλον διαφοροποιημένη προσέγγιση στο πλαίσιο ελάχιστης εναρμονίσεως, αν ο κοινοτικός νομοθέτης την κρίνει σκόπιμη προκειμένου να αποφεύγονται εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων τα οποία θα μπορούσε να δημιουργήσει η προσφυγή στο άρθρο 100 Α, παράγραφος 4.

Όσον αφορά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 30 δεν παρέχει καμιά βοήθεια σε μια τέτοια κατάσταση (απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1986 στην υπόθεση 355/85, Driancourt κατά Cognet, Συλλογή 1986, σ. 3231, σκέψη 10 και προπαρατεθείσα απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-241/89).

Τέλος, η Επιτροπή απορρίπτει το επιχείρημα των προσφευγουσών της κύριας δίκης που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι στην προπαρατεθείσα απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1986 στην υπόθεση 355/85 το Δικαστήριο παρατήρησε ότι «η μη ευνοϊκή μεταχείριση των εγχώριων προϊόντων σε σχέση με τα εισαγόμενα προϊόντα ή ακόμη των λιανοπωλητών οι οποίοι πωλούν εγχώρια προϊόντα σε σχέση με εκείνους οι οποίοι πωλούν εισαγόμενα προϊόντα, εφαρμοζόμενη από κράτος μέλος σε τομέα που δεν υπόκειται σε κοινοτική κανονιστική ρύθμιση ή σε εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου».

Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η αρχή που διακηρύσσεται στην απόφαση αυτή έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι οι προδιαγραφές σημάνσεως που υπερβαίνουν το ελάχιστο όριο του 4 % που επιβάλλει η οδηγία δεν υπόκεινται σε εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών.

Επομένως, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η εξής απάντηση:

«Το άρθρο 3, παράγραφος 3, και το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 89/622 έχουν την έννοια ότι ένα κράτος μέλος, που μεταφέρει στο εσωτερικό του δίκαιο τις υποχρεώσεις που περιέχουν, διατηρεί τη δυνατότητα να επιβάλει να καλύπτουν οι πληροφορίες και οι προειδοποιήσεις που καθορίζει η οδηγία και εκτυπώνονται στα πωλούμενα στο έδαφός του πακέτα σιγαρέττων μεγαλύτερο τμήμα της αντίστοιχης επιφανείας από το ελάχιστο όριο που προβλέπουν τα προαναφερθέντα άρθρα, υπό τον όρο ότι το κράτος μέλος επιτρέπει την πώληση στο έδαφός του πακέτων σιγαρέττων που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη και πληρούν τους ελάχιστους όρους που προβλέπουν τα προμνησθέντα άρθρα.»

J. C. Moitinho de Almeida

εισηγητής δικαστής