URTEIL DES GERICHTSHOFES

10. Dezember 2002 *

In der Rechtssache C-491/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Vereinigtes Königreich), in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

und

Imperial Tobacco Ltd,

* Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

Japan Tobacco Inc.

und

JT International SA,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen (ABl. L 194, S. 26)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen und C. W. A. Timmermans sowie der Richter D. A. O. Edward, A. La Pergola (Berichterstatter), P. Jann und V. Skouris, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric, der Richter S. von Bahr und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: L. A. Geelhoed
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin, und M.-F. Contet, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der British American Tobacco (Investments) Ltd und Imperial Tobacco Ltd, vertreten durch D. Wyatt und D. Anderson, QC, sowie durch J. Stratford, Barrister, beauftragt durch die Kanzlei Lovells, Solicitors,

— der Japan Tobacco Inc. und JT International SA, vertreten durch O. W. Brouwer, advocaat, und N. P. Lomas, Solicitor, beauftragt durch die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer, Solicitors,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch P. Ormond als Bevollmächtigte im Beistand von N. Paine, QC, und T. Ward, Barrister,

— der belgischen Regierung, vertreten durch A. Snoecx als Bevollmächtigte im Beistand von E. Gillet und G. Vandersanden, avocats,

— der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing als Bevollmächtigten im Beistand von J. Sedemund, Rechtsanwalt,

— der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos und S. Charitakis als Bevollmächtigte,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und R. Loosli-Surrans als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— der luxemburgischen Regierung, vertreten durch J. Faltz als Bevollmächtigten im Beistand von P. Kinsch, avocat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

— der finnischen Regierung, vertreten durch E. Bygglin als Bevollmächtigte,

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Kruse als Bevollmächtigten,

— des Europäischen Parlaments, vertreten durch C. Pennera und M. Moore als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Karlsson und J.-P. Hix als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch I. Martinez del Peral und K. Fitch als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der British American Tobacco (Investments) Ltd und der Imperial Tobacco Ltd, vertreten durch D. Wyatt und

D. Anderson sowie J. Stratford, der Japan Tobacco Inc. und der JT International SA, vertreten durch O. W. Brouwer und N. P. Lomas, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten im Beistand von N. Paine und T. Ward, der belgischen Regierung, vertreten durch G. Vandersanden, der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma als Bevollmächtigten im Beistand von J. Sedemund, der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos und S. Charitakis, der französischen Regierung, vertreten durch R. Loosli-Surrans, der irischen Regierung, vertreten durch J. Buttimore, BL, der italienischen Regierung, vertreten durch O. Fiumara, der luxemburgischen Regierung, vertreten durch N. Mackel als Bevollmächtigten im Beistand von P. Kinsch, der niederländischen Regierung, vertreten durch J. van Bakel als Bevollmächtigte, der finnischen Regierung, vertreten durch E. Bygglin, des Parlaments, vertreten durch C. Pennera und M. Moore, des Rates, vertreten durch E. Karlsson und J.-P. Hix, und der Kommission, vertreten durch I. Martinez del Peral und K. Fitch, in der Sitzung vom 2. Juli 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. September 2002,

folgendes

Urteil

1 Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), hat mit Beschluss vom 6. Dezember 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 19. Dezember 2001, gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen nach der Gültigkeit und Auslegung der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen (ABl. L 194, S. 26; im Folgenden: Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich im Rahmen eines Antrags der British American Tobacco (Investments) Ltd und der Imperial Tobacco Ltd vom 3. September 2001 auf Zulassung ihrer Klage zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit („judicial review") der „Absicht und/oder Verpflichtung" der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der Richtlinie.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 89/622/EWG

3 Mit der Richtlinie 89/622/EWG des Rates vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen sowie zum Verbot bestimmter Tabake zum oralen Gebrauch (ABl. L 359, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 92/41/EWG des Rates vom 15. Mai 1992 (ABl. L 158, S. 30; im Folgenden: Richtlinie 89/622), die auf der Grundlage von Artikel 100a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 95 EG) ergangen ist, wurde u. a. festgelegt, dass die Verpackungen aller Tabakerzeugnisse einen allgemeinen Warnhinweis und Zigaretten darüber hinaus zusätzliche Warnhinweise tragen müssen. Das Erfordernis der zusätzlichen Warnhinweise wurde von 1992 an auf andere Tabakerzeugnisse ausgedehnt.

Richtlinie 90/239/EWG

4 Die Richtlinie 90/239/EWG des Rates vom 17. Mai 1990 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den höchst-

zulässigen Teergehalt von Zigaretten (ABl. L 137, S. 36), die auf der Grundlage von Artikel 100a des Vertrages ergangen ist, legte den höchstzulässigen Teergehalt der in den Mitgliedstaaten in den Verkehr gebrachten Zigaretten auf 15 mg vom 31. Dezember 1992 an und auf 12 mg vom 31. Dezember 1997 an fest.

Die Richtlinie

5 Die Richtlinie wurde auf der Grundlage der Artikel 95 EG und 133 EG erlassen und sollte die Richtlinien 89/622 und 90/239 neu fassen, deren Vorschriften sie abänderte und ergänzte.

6 Wie sich aus der zweiten und der dritten Begründungserwägung der Richtlinie ergibt, unterschieden sich die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen noch wesentlich und behinderten dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes; diese Handelshemmnisse sollten durch Angleichung der einschlägigen Vorschriften beseitigt werden.

7 In der vierten Begründungserwägung der Richtlinie wird ausgeführt:

„Gemäß Artikel 95 Absatz 3 des Vertrags sollte in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau ausgegangen werden, und dabei sind insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen. Angesichts der besonders schädlichen Wirkungen des Tabaks sollte dem Gesundheitsschutz in diesem Zusammenhang Vorrang eingeräumt werden."

8 In der fünften Begründungserwägung der Richtlinie heißt es:

„Mit der Richtlinie 90/239/EWG wurden mit Wirkung vom 31. Dezember 1992 höchstzulässige Teergehalte für in den Mitgliedstaaten vermarktete Zigaretten festgelegt. Die karzinogene Wirkung des Teers macht es notwendig, den Teergehalt der Zigaretten weiter zu verringern."

9 Die siebte Begründungserwägung der Richtlinie lautet:

„Einige Mitgliedstaaten haben angekündigt, dass sie, falls auf Gemeinschaftsebene keine Maßnahmen zur Festlegung des höchstzulässigen Kohlenmonoxidgehalts für Zigaretten erlassen werden, entsprechende Maßnahmen auf nationaler Ebene erlassen werden. Es ist damit zu rechnen, dass die unterschiedlichen Bestimmungen für den Kohlenmonoxidgehalt zu Handelshemmnissen führen und somit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes behindern...."

10 In der neunten Begründungserwägung der Richtlinie heißt es u. a.:

„Es bestehen Unterschiede zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Begrenzung des höchstzulässigen Nikotingehalts von Zigaretten. Diese Unterschiede können zu Handelshemmnissen führen und somit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes behindern."

11 In der elften Begründungserwägung der Richtlinie wird ausgeführt:

„Diese Richtlinie berührt auch Tabakerzeugnisse, die aus der Europäischen Gemeinschaft ausgeführt werden. Die Ausfuhrregelung ist Teil der gemeinsamen Handelspolitik. Nach Artikel 152 Absatz 1 des Vertrags und gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften gelten die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes als Bestandteil der anderen Gemeinschaftspolitiken. Es sollten Bestimmungen erlassen werden, mit denen gewährleistet wird, dass die Vorschriften des Binnenmarktes nicht unterlaufen werden."

12 Die neunzehnte Begründungserwägung der Richtlinie lautet:

„Die Darstellung der Warnhinweise und der Schadstoffangaben ist in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedlich, was dazu führen kann, dass die Verbraucher in einem Mitgliedstaat besser über die Gefahren des Tabaks informiert sind als in einem anderen. Diese Unterschiede sind nicht hinnehmbar und können zu Handelshemmnissen führen und das Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse behindern; sie sollten daher beseitigt werden. Hierzu ist es erforderlich, die bestehenden Rechtsvorschriften unter Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus nachdrücklicher und klarer zu gestalten."

13 In der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie heißt es:

„Die Verwendung von Begriffen wie ‚niedriger Teergehalt', ‚leicht', ‚ultraleicht', ‚mild' sowie von Namen, Bildern sowie figurativen und anderen Zeichen auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen kann den Verbraucher zu der irrigen

Annahme verleiten, dass diese Erzeugnisse weniger schädlich seien, und zu Änderungen des Verbrauchs führen. Auch die Gewohnheiten und das Maß der Abhängigkeit der Raucher und nicht nur der Gehalt bestimmter Stoffe in dem Erzeugnis vor dem Verbrauch können das Ausmaß der inhalierten Stoffe bestimmen. Dieser Umstand kommt in der Verwendung der genannten Produktbeschreibungen nicht zum Ausdruck und kann somit zu einer Beeinträchtigung der Etikettierungsvorschriften nach dieser Richtlinie führen. Zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarktes und angesichts der Entwicklung vorgeschlagener internationaler Regelungen sollten auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zum Verbot einer solchen Verwendung getroffen werden, wobei für die Einführung dieser Regelung ausreichend Zeit zu gewähren ist."

14 Artikel 1 („Zweck") der Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie bezweckt die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidhöchstgehalt von Zigaretten, für die gesundheitsrelevanten Warnhinweise und sonstigen Angaben auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen sowie für bestimmte Maßnahmen, die die Inhaltsstoffe und die Bezeichnungen von Tabakerzeugnissen betreffen, wobei von einem hohen Gesundheitsschutzniveau ausgegangen wird."

15 Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie lautet:

„(1) Ab dem 1. Januar 2004 dürfen in den Mitgliedstaaten in den freien Verkehr gebrachte, vermarktete oder hergestellte Zigaretten folgende Werte nicht überschreiten:

— Teergehalt: 10 mg je Zigarette;

— Nikotingehalt: 1,0 mg je Zigarette;

— Kohlenmonoxidgehalt: 10 mg je Zigarette.

(2) In Abweichung von dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt können die Mitgliedstaaten für Zigaretten, die in der Europäischen Gemeinschaft hergestellt, aber aus der Europäischen Gemeinschaft exportiert werden, die in diesem Artikel genannten Höchstgehalte ab 1. Januar 2005 anwenden, müssen dies aber auf jeden Fall spätestens ab 1. Januar 2007 tun."

16 Nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie wird der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt von Zigaretten bei Teer nach der ISO-Norm 4387, bei Nikotin nach der ISO-Norm 10315 und bei Kohlenmonoxid nach der ISO-Norm 8454 gemessen. Nach Absatz 3 desselben Artikels können die Mitgliedstaaten außerdem von den Tabakherstellern oder -importeuren verlangen, weitere von den zuständigen nationalen Behörden vorgeschriebene Prüfungen durchzuführen, um den Gehalt an anderen, aus ihren Produkten erzeugten Stoffen und die gesundheitlichen Auswirkungen dieser anderen Stoffe zu bewerten. Nach Absatz 4 dieses Artikels werden die Ergebnisse der Prüfungen den zuständigen nationalen Behörden vorgelegt, die für deren Verbreitung zur Unterrichtung der Verbraucher sorgen, und nach Absatz 5 der Kommission mitgeteilt, die sie bei der Erstellung des in Artikel 11 genannten Berichts berücksichtigt.

17 Artikel 5 der Richtlinie legt die Anforderungen bezüglich der Etikettierung fest, wonach u. a. auf der Verpackung der Erzeugnisse Angaben über den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt der Zigaretten, die mindestens einen bestimmten Prozentsatz bestimmter Flächen einnehmen müssen, und, außer bei Tabaken zum oralen Gebrauch und sonstigen nicht zum Rauchen bestimmten

Tabakerzeugnissen, auch Warnhinweise über die mit Tabakerzeugnissen verbundenen Gesundheitsgefahren anzubringen sind. Insbesondere ist nach Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe e der Richtlinie der Wortlaut der Warnhinweise und Schadstoffangaben in der bzw. den Amtssprachen des Mitgliedstaats abzufassen, in dem das Erzeugnis in den Verkehr gebracht wird.

18 Nach Artikel 6 der Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten die Hersteller und Importeure von Tabakerzeugnissen, ihnen eine nach Markennamen und Art gegliederte Liste aller Inhaltsstoffe, die bei der Herstellung dieser Tabakerzeugnisse verwendet werden, und ihrer Mengen zu übermitteln. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass die mitgeteilten Angaben zur Unterrichtung der Verbraucher mit allen geeigneten Mitteln verbreitet werden, und teilen diese jährlich der Kommission mit.

19 Artikel 7 („Produktbezeichnungen") der Richtlinie lautet:

„Mit Wirkung ab dem 30. September 2003 und unbeschadet des Artikels 5 Absatz 1 dürfen Begriffe, Namen, Marken und figurative oder sonstige Zeichen, die den Eindruck erwecken, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis weniger schädlich als andere sei, auf der Verpackung von Tabakerzeugnissen nicht verwendet werden."

20 Nach Artikel 12 der Richtlinie ist die Kommission — im Hinblick auf das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes — aufgefordert, spätestens am 31. Dezember 2004 anhand der gemäß Artikel 6 vorgelegten Angaben einen Vorschlag vorzulegen, der eine gemeinsame Liste der für Tabakerzeugnisse zugelassenen Inhaltsstoffe, und zwar unter anderem unter Berücksichtigung des Suchtpotenzials dieser Stoffe, vorsieht.

21 Artikel 13 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen die Einfuhr, den Verkauf und den Konsum von Tabakerzeugnissen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen untersagen oder beschränken, die mit der Begrenzung des Teer-, Nikotin- oder Kohlenmonoxidgehalts von Zigaretten, den gesundheitsrelevanten Warnhinweisen und sonstigen Angaben oder anderen Erfordernissen dieser Richtlinie zusammenhängen; ausgenommen sind Maßnahmen zur Überprüfung der nach Artikel 4 mitgeteilten Angaben.

(2) Von dieser Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, im Einklang mit dem Vertrag strengere Vorschriften für die Herstellung, die Einfuhr, den Verkauf und den Konsum von Tabakerzeugnissen beizubehalten oder zu erlassen, die sie zum Schutz der Gesundheit für erforderlich halten, soweit diese strengeren Vorschriften nicht in Widerspruch zu dieser Richtlinie stehen.

(3) Insbesondere können die Mitgliedstaaten bis zur Erstellung der gemeinsamen Liste der Inhaltsstoffe gemäß Artikel 12 das Verbot der Verwendung von Inhaltsstoffen vorsehen, die die süchtig machende Wirkung von Tabakerzeugnissen verstärken."

22 Nach Artikel 14 Absatz 1 erster Unterabsatz der Richtlinie erlassen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 30. September 2002 nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

23 Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie hebt die Richtlinien 89/622 und 90/239 auf.

Der Ausgangsstreit und die Vorlagefragen

24 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind Hersteller von Tabakerzeugnissen mit Sitz im Vereinigten Königreich. Sie reichten beim vorlegenden Gericht einen Antrag auf Zulassung ihrer Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit („judicial review") der „Absicht und/oder Verpflichtung" der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der streitigen Richtlinie ein, für deren Ungültigkeit sie sieben Gründe anführen.

25 Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ließ die Klage zu und beschloss, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Richtlinie 2001/37/EG ganz oder teilweise ungültig, weil

   a) die Artikel 95 EG und/oder 133 EG als Rechtsgrundlage unzutreffend sind,

   b) Artikel 95 EG und 133 EG als eine doppelte Rechtsgrundlage herangezogen worden sind,

   c) gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen worden ist,

d) gegen Artikel 295 EG, das Eigentumsgrundrecht und/oder Artikel 20 des TRIPS-Übereinkommens verstoßen worden ist,

e) gegen Artikel 253 EG und/oder die Begründungspflicht verstoßen worden ist,

f) gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen worden ist,

g) ein Missbrauch von Befugnissen vorliegt?

2. Gilt, wenn die Richtlinie 2001/37/EG des Parlaments und des Rates gültig ist, ihr Artikel 7 nur für innerhalb der Europäischen Gemeinschaft vermarktete Tabakerzeugnisse oder auch für solche, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer verpackt worden sind?

26 Mit Beschluss vom 26. Februar 2002 hat der High Court die Japan Tobacco Inc. und die JT International SA (im Folgenden zusammen: Japan Tobacco) als Streithelferinnen zum Ausgangsverfahren zugelassen, damit sie beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen zur Gültigkeit von Artikel 7 der Richtlinie einreichen können.

27 Japan Tobacco Inc. ist Inhaberin der Marke und JT International SA besitzt die ausschließliche Lizenz für die Marke Mild Seven, eine Zigarettenmarke. Nach Ansicht von Japan Tobacco ist Artikel 7 der Richtlinie im Falle der Auslegung, dass er für eingeführte Marken gelte, geeignet, sie in der Gemeinschaft am Genuss

oder der Nutzung ihres geistigen Eigentums an der Marke Mild Seven zu hindern, was, wenn dieser Artikel in Kraft trete, zu einer schweren weltweiten Beeinträchtigung des Wertes dieser Marke führe.

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

28 Die französische Regierung und die Kommission machen geltend, dass das Ersuchen um eine Vorabentscheidung unzulässig sei.

29 Dies folge zum einen daraus, dass die Vorlageentscheidung vor dem 30. September 2002 ergangen sei, der als letzter Tag für die Umsetzung der Richtlinie festgesetzt worden sei, sowie zum anderen daraus, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie im Vereinigten Königreich zum Zeitpunkt der Vorlageentscheidung noch nicht erlassen gewesen seien. Nach Ansicht der französischen Regierung und der Kommission schließen die Natur der Richtlinien und das System der gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftshandlungen es in einem solchen Fall aus, dass der Gerichtshof rechtswirksam mit Fragen nach der Gültigkeit und der Auslegung einer Richtlinie befasst werden könne.

30 Die französische Regierung und die Kommission berufen sich hierbei zum einen auf die Feststellung des Gerichtshofes, dass eine Richtlinie von einem Einzelnen erst nach dem Ablauf der für ihre Umsetzung in das nationale Recht vorgesehenen Frist vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden könne und ihre Bestimmungen vor diesem Zeitpunkt keine Rechte des Einzelnen begründen könnten, die die nationalen Gerichte schützen müssten (Urteil vom 3. März 1994 in der Rechtssache C-316/93, Vaneetveld, Slg. 1994, I-763, Randnrn. 16 und 19).

31 Zum andern machen sie geltend, es könnte unter Verstoß gegen das vom Vertrag errichtete Rechtsschutzsystem ein Mittel zur Umgehung des Artikels 230 EG sein, wenn ein Einzelner die Gültigkeit einer Richtlinie in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht vor Ablauf der für deren Umsetzung vorgesehenen Frist und vor dem Erlass von Maßnahmen zu deren Umsetzung in nationales Recht in Frage stellen könnte.

Würdigung durch den Gerichtshof

32 Nach Artikel 234 EG entscheidet der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft, ohne dass es darauf ankommt, ob diese Handlungen unmittelbar anwendbar sind oder nicht (Urteile vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 111/75, Mazzalai, Slg. 1976, 657, Randnr. 7, und vom 10. Juli 1997 in der Rechtssache C-373/95, Maso u. a., Slg. 1997, I-4051, Randnr. 28).

33 Eine Richtlinie, deren Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist, ist somit eine solche Handlung im Sinne von Artikel 234 EG, und der Gerichtshof kann wirksam um eine Vorabentscheidung hierüber ersucht werden, wenn dieses Ersuchen im Übrigen den in der Rechtsprechung des Gerichtshofes festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen entspricht.

34 Es ist Sache des nationalen Gerichts, vor dem eine Frage nach der Gültigkeit einer Handlung der Gemeinschaftsorgane aufgeworfen wird, zu beurteilen, ob für seine Entscheidung eine Klärung dieses Punktes erforderlich ist, und den Gerichtshof gegebenenfalls zu ersuchen, über diese Frage zu befinden. Betreffen die vom nationalen Gericht vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, so ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 11. November 1997 in der Rechtsache C-408/95, Eurotunnel u. a., Slg. 1997, I-6315, Randnr. 19).

35 Der Gerichtshof kann jedoch insbesondere dann nicht über eine von einem nationalen Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage befinden, wenn offensichtlich ist, dass die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder wenn das Problem hypothetischer Natur ist (in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2002 in den Rechtssachen C-430/99 und C-431/99, Sea-Land Service und Nedlloyd Lijnen, Slg. 2002, I-5235, Randnr. 46).

36 Was die Realität des Ausgangsrechtsstreits betrifft, so ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss, dass die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens aufgrund der Zulassung ihrer Klage durch den High Court ein Klageverfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der „Absicht und/oder Verpflichtung" der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der Richtlinie durchführen können, auch wenn die für die Umsetzung der Richtlinie vorgesehene Frist bei Erhebung der Klage noch nicht abgelaufen war und die genannte Regierung keine nationalen Maßnahmen zu einer solchen Umsetzung erlassen hatte. Im Übrigen streiten die Klägerinnen und der Secretary of State for Health über die Begründetheit der Klage.

37 Was die Erheblichkeit der vorgelegten Fragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits betrifft, so kann dessen Ausgang durch eine eventuelle Ungültigkeit der Richtlinie durchaus beeinflusst werden. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen nämlich geltend, dass die Umsetzung einer Richtlinie durch die Regierung des Vereinigten Königreichs durch „Regulations", die auf Artikel 2 Absatz 2 des European Communities Act 1972 gestützt seien, von der Gültigkeit dieser Richtlinie abhänge, so dass die Umsetzung durch „Regulations" aufgrund des genannten Gesetzes im Falle der Ungültigkeit der Richtlinie ausgeschlossen wäre. Darüber hinaus kann auch die Auslegung der Richtlinie Auswirkungen auf die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits haben.

38 Infolgedessen ist nicht offensichtlich, dass die Beurteilung der Gültigkeit der Richtlinie oder deren Auslegung, um die das vorlegende Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder ein hypothetisches Problem betrifft.

39 Bezüglich des Arguments, dass es ein Mittel der Umgehung des Artikels 230 EG sein könnte, wenn das Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens für zulässig erklärt würde, ist festzustellen, dass in dem vollständigen System von Rechtsbehelfen und Verfahren, das der EG-Vertrag geschaffen hat, um die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe zu gewährleisten, natürliche oder juristische Personen, die wegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 230 Absatz 4 EG Gemeinschaftshandlungen allgemeiner Geltung nicht unmittelbar anfechten können, die Möglichkeit haben, je nach den Umständen des Falles die Ungültigkeit solcher Handlungen entweder inzident nach Artikel 241 EG vor dem Gemeinschaftsrichter oder aber vor den nationalen Gerichten geltend zu machen und diese Gerichte, die nicht selbst die Ungültigkeit der genannten Handlungen feststellen können, zu veranlassen, dem Gerichtshof insoweit Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen (Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677, Randnr. 40).

40 Die Möglichkeit für den Einzelnen, sich vor den nationalen Gerichten auf die Ungültigkeit einer Gemeinschaftshandlung allgemeiner Geltung zu berufen, hängt nicht davon ab, dass diese Handlung tatsächlich bereits Gegenstand von Durchführungsmaßnahmen gewesen ist, die aufgrund des nationalen Rechts ergangen sind. Insoweit genügt es, dass das nationale Gericht mit einem tatsächlichen Rechtsstreit befasst ist, in dem sich inzident die Frage der Gültigkeit einer solchen Handlung stellt. Diese Voraussetzung ist im Ausgangsrechtsstreit erfüllt, wie sich aus den Randnummern 36 und 37 dieses Urteils ergibt.

41 Nach alledem sind die Fragen des vorlegenden Gerichts zulässig.

Zur ersten Frage

Zu Frage 1 Buchstabe a

42 Mit seiner Frage 1 Buchstabe a möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie ganz oder teilweise ungültig ist, weil die Artikel 95 EG und/oder 133 EG keine zutreffende Rechtsgrundlage bieten.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

43 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, die Gemeinschaft sei nach Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe c EG für die eigentliche Harmonisierung der nationalen Vorschriften im Bereich Gesundheit überhaupt nicht und für den Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme auf der Grundlage von Artikel 95 EG nur dann zuständig, wenn diese Maßnahme tatsächlich den Zweck habe, die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern, und tatsächlich zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beitrage (in diesem Sinne Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, insbesondere Randnrn. 84 und 95, im Folgenden: Urteil über die Tabakwerbung). Im vorliegenden Fall bezwecke die Richtlinie entgegen den Ausführungen in ihren Begründungserwägungen nicht, den freien Verkehr mit Tabakerzeugnissen sicherzustellen, sondern diene in Wirklichkeit dem Gesundheitsschutz.

44 Da die Richtlinie 90/239 eine vollständig harmonisierte Regelung für den Teergehalt von Zigaretten eingeführt habe, sei es nicht möglich, noch weitere Vorschriften zur Reduzierung des bereits festgelegten Teergehalts aus Gründen zu

erlassen, die mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zusammenhingen. Selbst wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber befugt wäre, aufgrund von Erwägungen des Gesundheitsschutzes erneut auf einem Gebiet gesetzgeberisch tätig zu werden, das aus Gründen, die sich auf den Binnenmarkt bezögen, bereits harmonisiert sei, müsste ein solches Tätigwerden zumindest auf einer neuen, auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten Entwicklung beruhen.

45 Artikel 133 EG könne jedenfalls auch keine zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie sein, da deren Artikel 3, soweit er Bedingungen für die Zigarettenherstellung in der Gemeinschaft festlege, nicht den Zweck habe, eine gemeinsame Handelspolitik bezüglich der Regelung für die Ausfuhr von Zigaretten zu errichten; solche Bedingungen für die Herstellung beträfen nämlich nicht speziell den zwischenstaatlichen Handel, sondern ebenso den innergemeinschaftlichen Handel.

46 Nach Ansicht von Japan Tobacco können die Artikel 95 EG und 133 EG insbesondere deshalb keine Rechtsgrundlage für Artikel 7 der Richtlinie sein, weil es keinen Anhaltspunkt dafür gebe, dass es ohne den Erlass dieses Artikels 7 zu Handelshemmnissen oder Wettbewerbsverzerrungen hätte kommen können.

47 Die deutsche Regierung trägt vor, Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie enthalte nicht nur ein Vermarktungsverbot für Zigaretten, die den dort genannten Grenzwerten nicht genügten, sondern auch ein Herstellungsverbot. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie differenziere bei der Herstellung nach dem Zweck der Vermarktung innerhalb der Gemeinschaft und nach dem Zweck der Ausfuhr in Drittstaaten. Das Herstellungsverbot des Artikels 3 der Richtlinie habe im Verhältnis zu diesen Drittstaaten den Charakter eines Ausfuhrverbots.

48 Im Übrigen ergebe sich namentlich aus dem letzten Satz der elften Begründungserwägung der Richtlinie, dass dieses Verbot der Ausfuhr in Drittstaaten für Zigaretten, die hinsichtlich des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts nicht den Anforderungen der Richtlinie entsprächen, verhindern solle, dass diese Erzeugnisse durch illegale Wiedereinfuhren innerhalb der Gemeinschaft vermarktet werden könnten, was den Bestimmungen über den Binnenmarkt zuwiderlaufen würde.

49 Das fragliche Ausfuhrverbot könne auch nicht tatsächlich zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beitragen, da nach Kenntnis der deutschen Regierung die in die Gemeinschaft illegal eingeführten Zigaretten fast ausschließlich in Drittländern und nicht in der Gemeinschaft hergestellt worden seien.

50 Die illegale Einfuhr von Zigaretten stelle vor allem eine Hinterziehung von Zöllen und Abgaben auf Tabakerzeugnisse dar und müsse durch eine wirksamere Kontrolle an den Grenzen der Gemeinschaft bekämpft werden.

51 Artikel 133 EG könne ebenfalls keine zutreffende Rechtsgrundlage für das fragliche Ausfuhrverbot sein, da der Anwendungsbereich dieser Bestimmung auf Maßnahmen beschränkt sei, deren Hauptzweck gerade in einer Beeinflussung des Handelsvolumens oder der Handelsströme mit Drittstaaten bestehe. Dieser Fall sei hier nicht gegeben, da das Ausfuhrverbot nur die illegalen Wiedereinfuhren in die Gemeinschaft erfasse, um die Gesundheit der Gemeinschaftsbürger zu schützen.

52 Die griechische Regierung vertritt die Ansicht, dass die Artikel 3 und 7 der Richtlinie, soweit sie für in der Gemeinschaft hergestellte oder verpackte, aber für

den Verbrauch außerhalb der Gemeinschaft bestimmte Erzeugnisse gälten, weder die Förderung des Verkehrs mit Tabakerzeugnissen innerhalb des Binnenmarktes noch die Verhinderung einer Umgehung der einschlägigen Vorschriften innerhalb der Gemeinschaft zum Ziel hätten und daher nicht auf Artikel 95 EG gestützt werden könnten.

53 Im Übrigen könne auch Artikel 133 EG keine zutreffende Rechtsgrundlage für die fraglichen Bestimmungen der Richtlinie bieten, da sich diese ungünstig auf die Ausfuhren von Gemeinschaftserzeugnissen in Drittländer auswirkten.

54 Die luxemburgische Regierung trägt zum einen vor, die Richtlinie könne, soweit sie Erzeugnisse betreffe, die auf Märkten außerhalb der Gemeinschaft vermarktet würden, weder auf Artikel 95 EG noch auf Artikel 133 EG gestützt werden, und führt zum anderen allgemein aus, das eigentliche Ziel der Richtlinie sei allein der Gesundheitsschutz, ein Gebiet, in dem eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Artikel 152 EG ausgeschlossen sei.

55 Die luxemburgische Regierung macht insbesondere geltend, dass der Anwendung des Artikels 3 der Richtlinie auf Tabakerzeugnisse, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt seien, die Vorstellung zugrunde liege, dass nicht richtlinienkonforme Erzeugnisse arglistig wieder in die Gemeinschaft eingeführt werden könnten. Dies sei aber eine bloße Annahme, die von den Tatsachen widerlegt werde. Die meisten illegal in die Gemeinschaft eingeführten Zigaretten seien nämlich in Drittländern hergestellt worden. Im Übrigen könne eine Maßnahme, die nicht speziell auf den internationalen Handel, sondern gleichermaßen, wenn nicht noch stärker auf den Binnenhandel gerichtet sei, nicht auf Artikel 133 EG gestützt werden.

56 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die belgische, die französische, die irische, die italienische, die niederländische und die schwedische Regierung sowie das Parlament, der Rat und die Kommission sind der Ansicht, dass die Artikel 95

EG und 133 EG die zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie darstellten. Was die Heranziehung von Artikel 95 EG betreffe, so diene die Richtlinie tatsächlich dazu, die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse zu verbessern, und habe gemäß Artikel 95 Absatz 3 EG im Rahmen der von ihr durchgeführten Harmonisierung die Verwirklichung eines hohen Gesundheitsschutzes zum Ziel. Was die Heranziehung des Artikels 133 EG als zweite Rechtsgrundlage der Richtlinie betrifft, so verweisen insbesondere das Parlament und der Rat darauf, dass dies dadurch gerechtfertigt sei, dass Artikel 3 der Richtlinie, dem zufolge Zigaretten, die den Anforderungen dieser Vorschrift nicht entsprächen, in der Gemeinschaft nicht für die Ausfuhr in Drittländer hergestellt werden dürften, das Ziel des Schutzes des Binnenmarktes gegen Wiedereinfuhren von nicht diesen Anforderungen entsprechenden Zigaretten in die Gemeinschaft und gleichzeitig das Ziel einer Regelung der Ausfuhren in diese Länder verfolge, das mit der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik zusammenhänge.

57 Nach Ansicht der finnischen Regierung ist Artikel 95 EG die zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie, während die Heranziehung des Artikels 133 EG als zweite Rechtsgrundlage nicht erforderlich sei. Die Richtlinie bezwecke im Wesentlichen die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse. Der Schutz der Gesundheit sowie die Regelung des Handels mit Drittländern seien gegenüber diesem Hauptziel nur von untergeordneter Bedeutung.

Würdigung durch den Gerichtshof

58 Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob Artikel 95 EG eine zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie darstellt und, wenn dies zutrifft, ob die Heranziehung des Artikels 133 EG als zweite Rechtsgrundlage für die Richtlinie dabei erforderlich oder möglich ist.

59 Dazu ist zunächst auf die Rechtsprechung zu Artikel 100a Absatz 1 EG-Vertrag (jetzt Artikel 95 Absatz 1 EG) zu verweisen.

60 Aus den Randnummern 83, 84 und 95 des Urteils über die Tabakwerbung ergibt sich, dass Maßnahmen nach dieser Bestimmung die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern sollen und tatsächlich dieses Ziel verfolgen müssen, indem sie zur Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- oder Dienstleistungsverkehr oder aber von Wettbewerbsverzerrungen beitragen.

61 Nach dieser Rechtsprechung kann zwar Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, doch muss das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken (in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-350/92, Spanien/Rat, Slg. 1995, I-1985, Randnr. 35, sowie die Urteile über die Tabakwerbung, Randnr. 86, und vom 9. Oktober 2001 in der Rechtssache C-377/98, Niederlande/Parlament und Rat, Slg. 2001, I-7079, Randnr. 15).

62 Sind die Voraussetzungen für die Heranziehung von Artikel 95 EG als Rechtsgrundlage erfüllt, so kann sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf diese Grundlage stützen, auch wenn dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebende Bedeutung zukommt (in diesem Sinne Randnr. 88 des Urteils über die Tabakwerbung). Zudem ist nach Artikel 152 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen, und Artikel 95 Absatz 3 EG verlangt ausdrücklich, dass bei Harmonisierungen ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet wird.

63 Anhand dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Heranziehung des Artikels 95 EG als Rechtsgrundlage im Falle der Richtlinie erfüllt sind.

64 Zunächst ist auf Folgendes hinzuweisen. Zum einen ist in der Gemeinschaft, wie der Generalanwalt in Nummer 61 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, der Markt für Tabakerzeugnisse und insbesondere der für Zigaretten ein Markt, auf dem der Handel zwischen Mitgliedstaaten eine verhältnismäßig wichtige Rolle spielt. Zum anderen sind die nationalen Vorschriften über die Anforderungen, denen Erzeugnisse entsprechen müssen, insbesondere die hinsichtlich ihrer Bezeichnung, Zusammensetzung und Etikettierung, in Ermangelung einer gemeinschaftsweiten Harmonisierung von Natur aus geeignet, den freien Warenverkehr zu behindern (in diesem Sinne Urteil vom 24. November 1993 in den Rechtssachen C-267/91 und C-268/91, Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 15).

65 Trotz der bereits erlassenen gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahmen, nämlich der Richtlinien 89/622 über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen und der Richtlinie 90/239 über den Höchstgehalt an Teer in Zigaretten, waren den Handel hemmende Unterschiede zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie bereits aufgetreten oder nach aller Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

66 Zum einen enthielten bestimmte Vorschriften der bereits erlassenen gemeinschaftlichen Harmonisierungsmaßnahmen nur Mindestvorschriften, die den Mitgliedstaaten ein gewisses Ermessen beließen, um sie anzupassen (vgl. dazu Urteile vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-222/91, Philip Morris Belgium u. a., Slg. 1993, I-3469, Randnrn. 11 und 17, und in der Rechtssache C-11/92,

Gallaher u. a., Slg. 1993, I-3545, Randnrn. 14 und 20). Zum andern betrafen die Richtlinien 89/622 und 90/239 nur bestimmte Aspekte der Herstellungs-, Aufmachungs- und Verkaufsbedingungen für Tabakerzeugnisse, während die Mitgliedstaaten die nicht von diesen Richtlinien erfassten Aspekte durch nationale Vorschriften frei regeln konnten.

67 Angesichts des wachsenden Bewusstseins der Öffentlichkeit von der gesundheitsschädlichen Wirkung des Tabakkonsums wäre der freie Verkehr mit Tabakerzeugnissen infolgedessen wahrscheinlich dadurch behindert worden, dass die Mitgliedstaaten neue Vorschriften, die diese Entwicklung widerspiegelten, erlassen hätten, um den Verbrauch dieser Erzeugnisse durch Angaben oder Warnhinweise auf der Verpackung wirksamer einzudämmen oder die schädlichen Wirkungen von Tabakerzeugnissen durch die Einführung neuer Vorschriften über deren Zusammensetzung zu mindern.

68 Dafür sprechen auch die Hinweise in den Begründungserwägungen der Richtlinie und die im Verfahren eingereichten Erklärungen.

69 So haben nach der siebten Begründungserwägung mehrere Mitgliedstaaten angekündigt, Maßnahmen zur Festlegung des höchstzulässigen Kohlenmonoxidgehalts für Zigaretten zu erlassen, wenn solche Maßnahmen nicht auf Gemeinschaftsebene getroffen würden.

70 Ebenso ist in der neunten Begründungserwägung der Richtlinie von bestehenden Unterschieden zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Begrenzung des höchstzulässigen Nikotingehalts von Zigaretten die Rede. Nach den im Verfahren eingereichten Erklärungen hatten drei Mitgliedstaaten solche Begrenzungen bereits eingeführt, und andere hatten sie geplant. Auch wenn diese Grenzwerte angesichts der für sie festgelegten Höhe und des biochemischen

Zusammenhangs zwischen Teer und Nikotin die Vermarktung von Zigaretten, die den Anforderungen bezüglich des nach dem Gemeinschaftsrecht höchstzulässigen Teergehalts entsprachen, in der Praxis nicht behinderten, war die Festsetzung eines bestimmten Nikotinhöchstgehalts durch einige Mitgliedstaaten doch mit der Gefahr verbunden, dass durch die weitere Senkung dieses Gehalts Handelshemmnisse geschaffen würden.

71 Im Übrigen erwähnt die dreizehnte Begründungserwägung der Richtlinie Verhandlungen über ein Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakkonsums, in dem internationale Normen für Tabakerzeugnisse festgelegt werden sollen.

72 Darüber hinaus wird in der neunzehnten und in der zweiundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie auf unterschiedliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Darstellung der Warnhinweise und der Schadstoffangaben bzw. bezüglich der bei der Herstellung der Tabakerzeugnisse verwendeten Inhalts- und Zusatzstoffe hingewiesen.

73 Schließlich ergibt sich aus dem schriftlichen Verfahren, dass ein Mitgliedstaat Vorschriften zur Regelung der Verwendung bestimmter beschreibender Begriffe, die in der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung und in Artikel 7 der Richtlinie genannt sind, erlassen hatte.

74 Im Gegensatz zu der Richtlinie, um die es in der Rechtssache ging, die zu dem Urteil über die Tabakwerbung führte, enthält die hier streitige Richtlinie in Artikel 13 Absatz 1 eine Bestimmung, die den freien Verkehr mit Erzeugnissen sicherstellt, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Durch diese Bestimmung, die den Mitgliedstaaten verbietet, sich aus Gründen, die die von der Richtlinie harmonisierten Aspekte betreffen, der Einfuhr, dem Verkauf und dem Konsum von Tabakerzeugnissen, die der Richtlinie entsprechen, zu widersetzen,

kann die Richtlinie ihre volle Wirkung im Hinblick auf das von ihr verfolgte Ziel der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes entfalten.

75 Daraus folgt, dass die Richtlinie tatsächlich der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes dient und daher auf der Grundlage des Artikels 95 EG erlassen werden konnte, ohne dass dem die Tatsache entgegensteht, dass dem Gesundheitsschutz bei den Entscheidungen im Zusammenhang mit den von der Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen entscheidende Bedeutung zugekommen ist.

76 Gegen dieses Ergebnis spricht auch nicht das Argument, dass die Richtlinie 90/239 eine vollständig harmonisierte Regelung für den Teergehalt eingeführt habe, so dass der Gesetzgeber diese Frage nicht erneut auf der Grundlage von Artikel 95 EG habe regeln können oder zumindest nur dann, wenn er sich auf neue wissenschaftliche Ergebnisse gestützt hätte.

77 Da die Frage der Festsetzung des höchstzulässigen Teergehalts der Zigaretten vom Gemeinschaftsgesetzgeber in der Richtlinie 90/239 erschöpfend geregelt worden ist, waren die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt, dies individuell zu tun. Wie der Generalanwalt in Nummer 124 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann der Gemeinschaftsgesetzgeber in einem solchen Fall die ihm obliegende Aufgabe, über den Schutz der im Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen wie der öffentlichen Gesundheit zu wachen, aber nur dann ordnungsgemäß wahrnehmen, wenn es ihm erlaubt ist, die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften den Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen.

78 Selbst wenn eine Gemeinschaftsvorschrift die Beseitigung jedes Handelshemmnisses auf dem von ihr harmonisierten Gebiet gewährleistet, kann dies den Gemeinschaftsgesetzgeber somit nicht daran hindern, diese Vorschrift aus anderen Erwägungen anzupassen.

79 Bezüglich des Gesundheitsschutzes ergibt sich aus Artikel 95 Absatz 3 EG, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Rahmen der Harmonisierung ein hohes Schutzniveau gewährleisten muss, indem er u. a. allen auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen Rechnung trägt.

80 Im Übrigen sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse nicht der einzige Grund, aus dem der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften beschließen kann, da er bei der Ausübung des Ermessens, über das er auf diesem Gebiet verfügt, auch andere Erwägungen wie die zunehmende politische und soziale Bedeutung des Kampfes gegen den Tabakkonsum berücksichtigen kann.

81 Die Feststellung, dass Artikel 95 EG eine zutreffende Rechtsgrundlage für den Erlass der Richtlinie darstellt, wird auch nicht durch das Argument in Frage gestellt, dass das Verbot, in der Gemeinschaft Zigaretten, die nicht den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie entsprechen, für die Ausfuhr in Drittländer herzustellen, tatsächlich nicht zu einer Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes beitrage.

82 Zwar ist das betreffende Herstellungsverbot keine Bestimmung, die unmittelbar die Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes zum Ziel hat, doch kann in einen auf der Grundlage von Artikel 95 EG erlassenen Rechtsakt eine solche Vorschrift aufgenommen werden, wenn sie die Umgehung bestimmter Verbote verhindern soll, die mit einem solchen Ziel für den Binnenmarkt erlassen worden sind (in diesem Sinne Urteil über die Tabakwerbung, Randnr. 100).

83 Der Gerichtshof hat anerkannt, dass die Gefahren der illegalen Wiedereinfuhr oder der Verkehrsverlagerung, die die Wirksamkeit einer auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen Gemeinschaftsmaßnahme beeinträchtigen

können, das Verbot der Ausfuhr in Drittländer rechtfertigen (Urteil vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnrn. 62 und 109).

84 Nach der elften Begründungserwägung der Richtlinie zu deren Auswirkungen auf Tabakerzeugnisse, die aus der Gemeinschaft ausgeführt werden, sind die Vorschriften, die die Richtlinie dazu enthält, erlassen worden, damit gewährleistet ist, dass die Vorschriften des Binnenmarktes nicht unterlaufen werden.

85 Aus den im Verfahren eingereichten Erklärungen ergibt sich, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im vorliegenden Fall verhindern wollte, dass die Vorschriften des Binnenmarktes im Bereich der Tabakerzeugnisse durch illegale Wiedereinfuhren in die Gemeinschaft oder durch Verkehrsverlagerungen innerhalb der Gemeinschaft, die Erzeugnisse betreffen, die nicht den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie für Zigaretten hinsichtlich ihres Höchstgehalts an bestimmten Stoffen entsprechen, unterlaufen werden.

86 Zwar lässt sich anhand der Daten, die die Parteien des Ausgangsverfahrens, die Mitgliedstaaten und die Organe in ihren im Verfahren eingereichten Erklärungen vorgelegt haben und auf die sich der Generalanwalt in Nummer 64 seiner Schlussanträge bezieht, nicht genau der Umfang des illegalen Handels mit Zigaretten bestimmen, die in der Gemeinschaft hergestellt worden sind und auf dem Markt der Gemeinschaft illegal abgesetzt werden, nachdem sie aus Drittländern wieder eingeführt oder unmittelbar auf diesen Markt gebracht worden sind, obwohl sie für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt gewesen waren. Auch ist, wie die deutsche Regierung ausgeführt hat, der Grund für den illegalen Zigarettenhandel im Wesentlichen der Gewinn, der dadurch erzielt wird, dass diese Waren den Steuern und Zollabgaben entzogen werden, denen sie normalerweise unterlägen; dabei spielt die Umgehung der Vorschriften über die Zusammensetzung der Zigaretten keine entscheidende Rolle.

87 Jedoch ist unbestreitbar, dass der Zigarettenmarkt für die Entwicklung eines illegalen Handels besonders anfällig ist und die Gefahr betrügerischer Handlungen zunehmen könnte, wenn es erlaubt wäre, in der Gemeinschaft selbst Zigaretten herzustellen, die dort rechtmäßig weder in den Verkehr gebracht noch vermarktet werden könnten.

88 Zudem sind die Gefahren einer Beeinträchtigung der Wirksamkeit der in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf die Lage vor dem Erlass der Richtlinie zu beurteilen, sondern auch unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Auswirkungen der Bestimmungen auf die Art und den Umfang des illegalen Zigarettenhandels.

89 In diesem Zusammenhang ist die Annahme vertretbar, dass die Herabsetzung des höchstzulässigen Teergehalts je Zigarette und die Einführung eines höchstzulässigen Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts die Verbraucher, die sich infolgedessen legal keine Erzeugnisse mehr beschaffen können, die diese höchstzulässigen Werte nicht einhalten und an deren Konsum sie vor der Einführung der neuen Anforderungen gewöhnt waren, dazu verleiten können, sich illegal solche Erzeugnisse zu beschaffen.

90 Unter diesen Umständen kann das Herstellungsverbot des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie als eine Maßnahme angesehen werden, die dazu bestimmt ist, die Umgehung der ebenfalls in dieser Bestimmung vorgesehenen Verbote des Inverkehrbringens und der Vermarktung von nicht den Anforderungen dieser Bestimmung entsprechenden Zigaretten in den Mitgliedstaaten zu verhindern.

91 Somit konnte die Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 95 EG erlassen werden; dies gilt auch für das Verbot, in der Gemeinschaft Zigaretten, die nicht den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie entsprechen, für die Ausfuhr in Drittländer herzustellen.

92 Zu der Frage, ob die Heranziehung des Artikels 133 EG als zweite Rechtsgrundlage der Richtlinie im vorliegenden Fall erforderlich oder möglich ist, ist Folgendes auszuführen.

93 Nach ständiger Rechtsprechung muss sich im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts (u. a. Urteile vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, Kommission/Rat, Slg. 2000, I-2257, Randnr. 43, und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 58).

94 Ergibt die Prüfung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts, dass er zwei Ziele verfolgt oder zwei Komponenten hat, und lässt sich eine davon als wesentliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur von untergeordneter Bedeutung ist, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert (Urteile vom 23. Februar 1999 in der Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, Slg. 1999, I-869, Randnrn. 39 und 40, und vom 30. Januar 2001, Spanien/Rat, Randnr. 59). Ist dargetan, dass mit dem Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt werden, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine im Verhältnis zum anderen zweitrangig ist und mittelbaren Charakter hat, so kann ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden (Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001, Slg. 2001, I-9713, Randnr. 23).

95 Aufgrund der in den beiden vorstehenden Randnummern genannten Grundsätze und unter Berücksichtigung des Ergebnisses in Randnummer 91 dieses Urteils ist festzustellen, dass die Richtlinie die Artikel 95 EG und 133 EG nicht zusammen als Rechtsgrundlage haben konnte.

96 Ohne dass geprüft werden müsste, ob die Richtlinie mit ihren Bestimmungen, die die Ausfuhr von Tabakerzeugnissen in Drittstaaten beeinflussen, auch ein Ziel in Zusammenhang mit der Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik nach

Artikel 133 EG verfolgte, ist nämlich festzustellen, dass dieses Ziel angesichts des Zweckes und des Inhalts der Richtlinie insgesamt gegenüber dem Hauptziel der Richtlinie, nämlich der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes, nur von untergeordneter Bedeutung ist.

97 Daraus folgt, dass Artikel 95 EG die einzige zutreffende Rechtsgrundlage der Richtlinie ist und diese zu Unrecht auch Artikel 133 EG als Rechtsgrundlage anführt.

98 Diese irrige Bezugnahme auf Artikel 133 EG als zweite Rechtsgrundlage der Richtlinie führt jedoch nicht schon zu deren Ungültigkeit. Ein solcher Irrtum in den Bezugsvermerken einer Gemeinschaftshandlung stellt nämlich bloß einen rein formalen Fehler dar, sofern er nicht zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens für den Erlass dieser Handlung führt (in diesem Sinne Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 165/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545, Randnr. 19); im Fall der Richtlinie ist dieses Problem Gegenstand der Frage 1 Buchstabe b, die in den Randnummern 100 bis 111 dieses Urteils untersucht wird.

99 Aus den vorstehenden Erwägungen zur Frage 1 Buchstabe a folgt, dass die Richtlinie nicht wegen einer unzutreffenden Rechtsgrundlage ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe b

100 Mit seiner Frage 1 Buchstabe b möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bezugnahme auf die Artikel 95 EG und 133 EG als zweifache Rechtsgrundlage

wegen Anwendung zweier miteinander unvereinbarer Rechtsetzungsverfahren zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens zum Erlass der Richtlinie geführt hat und ob die Richtlinie deshalb ungültig ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

101 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, die Rechtsetzungsverfahren, die die Gemeinschaft einhalten müsse, wenn sie einen Rechtsakt auf der Grundlage von Artikel 95 EG bzw. 133 EG erlasse, seien unterschiedlich und miteinander unvereinbar, so dass der Bezug auf diese zweifache Rechtsgrundlage nicht zulässig sei (u. a. Urteil vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, „Titandioxid-Urteil", Slg. 1991, I-2867, Randnrn. 17 bis 21). Nach Artikel 95 EG müsse der Rat nämlich gemeinsam mit dem Parlament nach dem Verfahren der Mitentscheidung gemäß Artikel 251 EG handeln, während Artikel 133 EG ein Verfahren festlege, bei dem eine Beteiligung des Parlaments nicht vorgesehen sei und der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheide. Die Durchführung des Verfahrens der Mitentscheidung bei Erlass einer Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik trotz der Tatsache, dass Artikel 133 EG nicht einmal eine Anhörung des Parlaments vorsehe, verstoße gegen die vom Vertrag gewollte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen.

102 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die französische, die italienische, die niederländische, die finnische und die schwedische Regierung sowie das Parlament, der Rat und die Kommission sind der Ansicht, dass die Artikel 95 EG und 133 EG nicht zwei miteinander unvereinbare Rechtsgrundlagen darstellten. Auch wenn diese beiden Artikel zu unterschiedlichen Rechtsetzungsverfahren führten, seien diese Verfahren im Gegensatz zu denen, um die es im Titandioxid-Urteil gegangen sei, miteinander nicht unvereinbar, da sie zusammen durchgeführt werden könnten, ohne dass der Umfang der Beteiligung des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren beeinträchtigt werde.

Würdigung durch den Gerichtshof

103 Wie in Randnummer 97 dieses Urteils festgestellt, ist Artikel 95 EG die einzige zutreffende Rechtsgrundlage für die Richtlinie. Um auf die Frage 1 Buchstabe b antworten zu können, ist daher zu entscheiden, ob das Rechtsetzungsverfahren, das für den Erlass der Richtlinie auf der Grundlage der Artikel 95 EG und 133 EG tatsächlich durchgeführt worden ist, den Anforderungen des Rechtsetzungsverfahrens für den Erlass einer Gemeinschaftshandlung auf der Grundlage allein des Artikels 95 EG genügt.

104 Nach Artikel 95 Absatz 1 EG werden die auf der Grundlage dieser Bestimmung beschlossenen Maßnahmen gemäß dem Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 EG und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

105 Im vorliegenden Fall ist dieses Verfahren bei Erlass der Richtlinie eingehalten worden.

106 Die Hinzunahme des Artikels 133 EG zu Artikel 95 EG als zweite Rechtsgrundlage der Richtlinie hat das im vorliegenden Fall eingehaltene Verfahren der Mitentscheidung in seinem Wesensgehalt nicht berührt.

107 Nach Artikel 133 Absatz 4 EG entscheidet nämlich der Rat bei der Ausübung der ihm in diesem Artikel übertragenen Befugnisse mit qualifizierter Mehrheit.

108 Daher war der Rat zur Einhaltung des Verfahrens für den Erlass von Handlungen, die auf diese zweite Rechtsgrundlage gestützt werden, nicht verpflichtet, in jedem Fall einstimmig zu entscheiden, während er im Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 EG grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, sofern er nicht die Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt billigen will, die die Kommission abgelehnt hat; in diesem Fall muss der Rat einstimmig entscheiden.

109 Anders als in dem Fall, der dem Titandioxid-Urteil zugrunde lag, ist im vorliegenden Fall der Wesenskern des Rechtsetzungsverfahrens, der in der Unterscheidung zwischen den Fällen einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung und denen einer einstimmigen Entscheidung des Rates besteht, durch die gleichzeitige Bezugnahme auf die beiden in der Richtlinie genannten Rechtsgrundlagen nicht beeinträchtigt worden.

110 Das Argument, die Durchführung des Verfahrens der Mitentscheidung bei Erlass einer Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik verstoße gegen die vom Vertrag gewollte Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen, ist in dieser Sache jedenfalls ohne Bedeutung, da die Richtlinie, wie sich aus Randnummer 97 dieses Urteils ergibt, keine Handlung ist, die auf der Grundlage des Artikels 133 EG hätte erlassen werden müssen.

111 Aus diesen Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe b folgt, dass die Bezugnahme auf die Artikel 95 EG und 133 EG als zweifache Rechtsgrundlage nicht zur Rechtswidrigkeit des Verfahrens zum Erlass der Richtlinie geführt hat und dass diese insoweit nicht ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe c

112 Mit der Frage 1 Buchstabe c möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ganz oder teilweise ungültig ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

113 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, dass die Richtlinie, selbst wenn die Verwirklichung des Binnenmarktes oder die Errichtung einer gemeinsamen Handelspolitik als ihr tatsächliches Ziel anzusehen sein sollte, diese Ziele in unverhältnismäßiger Weise zu erreichen versuche, was insbesondere für ihre Artikel 5 und 7 sowie ihre Anwendung auf Zigaretten gelte, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt seien.

114 Was Artikel 7 der Richtlinie angehe, so stehe das Verbot der beschreibenden Begriffe, die auf einen geringeren Schadstoffgehalt hinwiesen, nicht im Einklang mit dem in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie genannten Ziel, den Teergehalt aus gesundheitlichen Gründen noch weiter zu senken. Im Übrigen beeinträchtige Artikel 7 die Rechte der Klägerinnen, weil er über das hinausgehe, was erforderlich sei, um das legitime Ziel zu erreichen, das diese Bestimmung angeblich habe. In diesem Zusammenhang seien die einschlägigen spanischen Rechtsvorschriften, die lediglich die Verwendung der beschreibenden Merkmale regelten, ein gutes Beispiel für eine Gesetzgebung, die die Rechte der Tabakwarenhersteller weniger beeinträchtige, gleichzeitig aber auch die Gesundheit schütze.

115 Darüber hinaus sei das Verbot, Zigaretten, die nicht den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie entsprächen, für die Ausfuhr in Drittländer

herzustellen, nicht geeignet, eine Umgehung der in dieser Bestimmung festgelegten neuen Grenzwerte zu verhindern, vor allem weil die überwältigende Mehrheit der illegal in die Gemeinschaft eingeführten Zigaretten außerhalb der Gemeinschaft hergestellt werde.

116 Nach Ansicht von Japan Tobacco verstößt Artikel 7 der Richtlinie gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, soweit er auf eingeführte Marken anwendbar sei. Diese Bestimmung sei nicht das am wenigsten einschneidende Mittel, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. Diese Bestimmung, sehe man sie zusammen mit der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie, beruhe nämlich auf der Annahme, dass den Verbrauchern unbekannt sei, dass der Teer- und Nikotingehalt, den sie inhalierten, durch ihren Tabakkonsum beeinflusst werden könne; daher wäre es ausreichend gewesen, einen entsprechenden Hinweis auf der Verpackung anzubringen, statt die Verwendung beschreibender Begriffe zu verbieten. Im Übrigen hätte eine Bestimmung über die wohlerworbenen Rechte in die Richtlinie aufgenommen werden können, um die Anwendung des Artikels 7 auf bereits eingetragene Marken wie Mild Seven auszuschließen.

117 Die deutsche, die griechische und die luxemburgische Regierung machen geltend, dass das Verbot der Herstellung für Zwecke der Ausfuhr in Artikel 3 der Richtlinie sowie das Verbot der Verwendung bestimmter beschreibender Begriffe in Artikel 7 der Richtlinie gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstießen, da sie unangemessen seien und die wirtschaftlichen Interessen der Tabakwarenhersteller übermäßig beeinträchtigten. Was den genannten Artikel 3 angehe, so könne er angesichts des geringen Volumens von Wiedereinfuhren von Zigaretten in die Gemeinschaft keinen wirksamen Schutz gegen die Gefahr illegaler Zigaretteneinfuhren bieten; eine solche Gefahr könnte eher durch verstärkte Einfuhrkontrollen ausgeschaltet werden. Zu Artikel 7 der Richtlinie führen diese Regierungen u. a. aus, dass im Gegensatz zu dem dort vorgesehenen absoluten Verbot der Verwendung beschreibender Begriffe eine Regelung über deren Verwendung wie z. B. in den spanischen Rechtsvorschriften, die auf einer Klassifizierung der Erzeugnisse nach ihrem Teer- und Nikotingehalt beruhe, eine objektive Unterrichtung des Verbrauchers erlaubt hätte, ohne die wirtschaftlichen Interessen der Tabakwarenhersteller übermäßig zu beeinträchtigen.

118 Die belgische, die französische und die schwedische Regierung sowie der Rat und die Kommission machen geltend, dass die Richtlinie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspreche, da ihre Vorschriften nicht über das hinausgingen, was erforderlich sei, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse sicherzustellen und gleichzeitig einen hohen Gesundheitsschutz zu gewährleisten.

119 Speziell zu Artikel 7 der Richtlinie weist die französische Regierung darauf hin, dass diese Bestimmung nicht alle Hinweise oder Aufmachungen von Zigaretten verbiete, die geeignet seien, Raucher anzulocken und an die Marke zu binden, sondern nur solche, die besagten, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis weniger schädlich sei als andere.

120 Die schwedische Regierung trägt vor, dass es wegen der ernsthaften Gesundheitsgefahren, die mit dem Konsum von Tabakerzeugnissen verbunden seien, außerordentlich wichtig sei, dass beim Verbraucher keine falschen Vorstellungen bezüglich der durch diesen Konsum bedingten Gefahren geweckt würden; es sei kaum eine Alternative zu dem Verbot in Artikel 7 vorstellbar, die zu dem gleichen Ergebnis wie dieses Verbot führen würde, aber weniger Auswirkungen auf die Markeninhaber hätte.

121 Die Kommission macht geltend, Artikel 7 sei mit dem Ziel des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie, d. h. mit der Verringerung des Teergehalts in Zigaretten, nicht unvereinbar. Da nämlich die beschreibenden Begriffe nicht gemeinschaftsweit geregelt gewesen seien, hätten sie von den Herstellern von Tabakerzeugnissen verwendet werden können, um auf andere Merkmale einer Zigarette wie den Geschmack ohne Bezug auf den Teergehalt hinzuweisen, was den Verbraucher zu falschen Vorstellungen hätte verleiten können. Selbst wenn die „leichten" Zigaretten tatsächlich einen geringeren Teergehalt hätten, würden zahlreiche Raucher irregeführt, weil ihnen fälschlicherweise der Eindruck vermittelt werde, dass es sich um ungefährliche Erzeugnisse handele, was u. a. deshalb nicht zutreffe, weil der Zigarettenrauch auch andere Schadstoffe enthalte, die durch die Richtlinie nicht geregelt seien.

Würdigung durch den Gerichtshof

122 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, müssen die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (u. a. Urteile vom 18. November 1987 in der Rechtssache 137/85, Maizena, Slg. 1987, Randnr. 15, vom 7. Dezember 1993 in der Rechtssache C-339/92, ADM Ölmühlen, Slg. 1993, I-6473, Randnr. 15, und vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Slg. 2002, I-6453, Randnr. 59).

123 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber über ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem hier betroffenen, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Zieles, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (in diesem Sinn Urteile vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg.1996, I-5755, Randnr. 58, vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnrn. 55 und 56, und vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-157/96, National Farmers' Union u. a., Slg. 1998, I-2211, Randnr. 61).

124 Im Fall der Richtlinie ergibt sich aus ihrer ersten, zweiten und dritten Begründungserwägung, dass sie durch die Angleichung der einschlägigen Vorschriften die Hemmnisse beseitigen soll, die sich aus den Unterschieden ergeben, die trotz der bereits erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen noch zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen fortbestehen und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Zudem ergibt sich aus der vierten Begründungserwägung, dass die Richtlinie bei der Verwirklichung dieses Zieles gemäß Artikel 95 Absatz 3 EG im Bereich Gesundheit von einem hohen Schutzniveau ausgeht.

125 Im Verfahren sind verschiedene Argumente für die Unvereinbarkeit der Richtlinie, insbesondere ihrer Artikel 3, 5 und 7, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorgetragen worden.

126 Dazu ist erstens festzustellen, dass das Verbot in Artikel 3 der Richtlinie, in der Gemeinschaft Zigaretten in den Verkehr zu bringen oder zu vermarkten, die den höchstzulässigen Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt nicht einhalten, zusammen mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie, die Einfuhr, den Verkauf und den Verbrauch von Zigaretten, die diese Höchstwerte einhalten, zuzulassen, eine Maßnahme ist, die geeignet ist, das dort genannte Ziel zu verwirklichen, und die unter Berücksichtigung der Verpflichtung des Gemeinschaftsgesetzgebers, ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit zu gewährleisten, nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

127 Zweitens hat das ebenfalls in Artikel 3 der Richtlinie vorgesehene Verbot der Herstellung von Zigaretten, die nicht die dort festgelegten Höchstwerte einhalten, wie bereits in Randnummer 85 dieses Urteils festgestellt, zum Ziel, zu verhindern, dass die Vorschriften des Binnenmarktes im Bereich der Tabakerzeugnisse durch illegale Wiedereinfuhren in die Gemeinschaft oder durch Verkehrsverlagerungen in der Gemeinschaft, die Erzeugnisse betreffen, die nicht den Anforderungen des Artikels 3 Absatz 1 entsprechen, unterlaufen werden.

128 Die Verhältnismäßigkeit dieses Herstellungsverbots ist mit der Begründung in Frage gestellt worden, dass es keine zur Erreichung ihres Zieles geeignete Maßnahme sei und über das hinausgehe, was zu dessen Erreichung erforderlich sei, da eine andere Maßnahme wie die Verstärkung der Kontrollen der Einfuhren aus Drittländern ausreichend sei.

129 Das streitige Verbot kann zwar allein die Zunahme des illegalen Zigarettenhandels in der Gemeinschaft nicht verhindern, da Zigaretten, die nicht den An-

forderungen des Artikels 3 Absatz 1 der Richtlinie entsprechen, insbesondere auch nach ihrer Herstellung in Drittländern illegal auf den Gemeinschaftsmarkt gebracht werden können, doch hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten, als er ein solches Verbot trotzdem als eine Maßnahme angesehen hat, die wirksam dazu beitragen kann, die Gefahr eines Anwachsens des illegalen Zigarettenhandels zu begrenzen und einer daraus sich ergebenden Beeinträchtigung des Binnenmarktes vorzubeugen.

130 Darüber hinaus ist nicht bewiesen, dass eine Verstärkung der Kontrollen im vorliegenden Fall ausreichen würde, um das mit der beanstandeten Vorschrift angestrebte Ziel zu erreichen. Das streitige Herstellungsverbot ist besonders geeignet, den Verkehrsverlagerungen von Zigaretten, die innerhalb der Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer hergestellt werden, an der Quelle vorzubeugen; diese Verlagerungen sind eine Form des Betrugs, die begriffsgemäß durch eine andere Maßnahme, wie die Verstärkung der Kontrollen an den Grenzen der Gemeinschaft, nicht ebenso wirksam bekämpft werden kann.

131 Was Artikel 5 der Richtlinie betrifft, so sind die Verpflichtungen, auf den Zigarettenpackungen den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt der Zigaretten anzugeben und auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen Warnhinweise über die gesundheitlichen Gefahren dieser Erzeugnisse anzubringen, geeignete Maßnahmen, um im Zusammenhang mit der Beseitigung der Hemmnisse aufgrund der nationalen Etikettierungsvorschriften einen hohen Gesundheitsschutz zu erreichen. Solche Verpflichtungen sind nämlich ein allgemein anerkanntes Mittel, um die Verbraucher zu einem geringeren Konsum von Tabakerzeugnissen zu bewegen oder zu weniger gesundheitsgefährdenden Tabakerzeugnissen hinzuführen.

132 Da der Gemeinschaftsgesetzgeber in Artikel 5 der Richtlinie die Erhöhung des prozentualen Anteils der Flächen, die für diese Angaben und Warnhinweise auf bestimmten Seiten der Verpackungen von Tabakerzeugnissen vorzusehen sind, in

einem Verhältnis vorgeschrieben hat, das den Herstellern dieser Erzeugnisse noch genügend Raum lässt, um dort andere Angaben, insbesondere bezüglich ihrer Marken, anzubringen, hat er die Grenzen des Ermessens, das ihm auf diesem Gebiet zusteht, nicht überschritten.

133 Zu Artikel 7 der Richtlinie ist Folgendes zu bemerken.

134 Das Ziel dieser Vorschrift ist in der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie erläutert, in der das Verbot der Verwendung bestimmter Begriffe wie „niedriger Teergehalt", „leicht", „ultraleicht", „mild" sowie von Namen und Bildern oder figurativen und anderen Zeichen auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen mit der Sorge begründet worden ist, dass diese Beschreibungen den Verbraucher zu der irrigen Annahme verleiteten, dass diese Erzeugnisse weniger schädlich seien, und zu Änderungen des Verbrauchs führen könnten. In der Begründungserwägung wird dazu weiter ausgeführt, dass das Ausmaß der inhalierten Schadstoffe durch die Gewohnheiten und das Maß der Abhängigkeit der Raucher und nicht nur durch den Gehalt dieser Stoffe in dem Erzeugnis vor dem Verbrauch bestimmt werden könne, so dass die Verwendung solcher Produktbeschreibungen, bei der dies nicht zum Ausdruck komme, zu einer Beeinträchtigung der Etikettierungsvorschriften nach dieser Richtlinie führen könne.

135 Artikel 7 der Richtlinie soll also, wenn man ihn im Licht der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung sieht, gewährleisten, dass der Verbraucher über die Schädlichkeit der Tabakerzeugnisse objektiv unterrichtet wird.

136 Eine solche Anforderung an die Unterrichtung der Verbraucher ist geeignet, ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit bei der Harmonisierung der Vorschriften für die Beschreibung der Tabakerzeugnisse zu erreichen.

137 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten, als er den Standpunkt einnahm, dass die Angabe des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie den Verbraucher objektiv über die durch diese Stoffe bedingte Schädlichkeit der Tabakerzeugnisse unterrichtet, die Verwendung beschreibender Merkmale wie die in Artikel 7 der Richtlinie genannten dagegen eine objektive Information des Verbrauchers nicht sicherstellt.

138 Diese beschreibenden Merkmale können nämlich, wie der Generalanwalt in den Nummern 241 bis 248 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, irrige Vorstellungen beim Verbraucher wecken. Erstens können sie wie der Ausdruck „mild" eine Geschmacksempfindung ohne irgend einen Bezug zum Gehalt an Schadstoffen in dem Erzeugnis bezeichnen. Zweitens beziehen sich Begriffe wie „niedriger Teergehalt", „leicht", „ultraleicht" mangels einer Regelung über die Verwendung dieser Begriffe nicht auf genaue Schwellenwerte. Drittens bleibt, auch wenn das betreffende Erzeugnis einen geringeren Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt als andere Erzeugnisse aufweist, dennoch die Tatsache bestehen, dass die vom Verbraucher tatsächlich inhalierte Menge dieser Stoffe auch von seinen Rauchgewohnheiten abhängt und dieses Erzeugnis andere schädliche Stoffe enthalten kann. Viertens besteht die Gefahr, dass die Verwendung beschreibender Merkmale den Tabakkonsum fördert, wenn diese nahe legen, dass der Konsum eines bestimmten Tabakerzeugnisses sich positiver als andere Tabakerzeugnisse auf die Gesundheit auswirke.

139 Im Übrigen hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grenzen des Ermessens, das ihm auf diesem Gebiet zusteht, nicht überschritten, als er den Standpunkt einnahm, dass das Verbot in Artikel 7 der Richtlinie für eine objektive Unterrichtung der Verbraucher über die Schädlichkeit der Tabakerzeugnisse erforderlich sei und insbesondere keine Alternative dazu bestehe, um dieses Ziel ebenso wirksam zu erreichen, dabei aber die Rechte der Hersteller von Tabakerzeugnissen weniger einzuschränken.

140 Es ist nämlich nicht offenkundig, dass schon eine Regelung der Verwendung der in Artikel 7 genannten beschreibenden Merkmale, wie sie von den Klägerinnen

des Ausgangsverfahrens sowie der deutschen, der griechischen und der luxemburgischen Regierung vorgeschlagen worden ist, oder ein Hinweis auf der Verpackung der Tabakerzeugnisse entsprechend dem Vorschlag der Japan Tobacco, dass die Menge an inhalierten Schadstoffen auch vom Tabakkonsum des Rauchers abhänge, eine objektive Unterrichtung der Verbraucher gewährleistet hätte, da diese beschreibenden Merkmale jedenfalls ihrer Natur nach geeignet sind, zum Tabakkonsum anzuregen.

141 Aus diesen Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe c folgt, dass die Richtlinie nicht wegen eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe d

142 Mit der Frage 1 Buchstabe d möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie ganz oder teilweise ungültig ist wegen Verstoßes gegen Artikel 295 EG, das Eigentumsgrundrecht und/oder Artikel 20 des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (im Folgenden: TRIPS-Übereinkommen) in Anhang I C des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (im Folgenden: WTO-Übereinkommen), das im Namen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 (ABl. L 336, S. 1) genehmigt wurde.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

143 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, dass die Artikel 5 und 7 der Richtlinie gegen Artikel 295 EG, das Eigentumsgrundrecht und/oder

Artikel 20 des TRIPS-Übereinkommens verstießen; nach dieser letztgenannten Vorschrift dürfe die Benutzung einer Marke im geschäftlichen Verkehr nicht ungerechtfertigt durch besondere Erfordernisse erschwert werden, wie das der Benutzung in einer Weise, die ihre Fähigkeit beeinträchtige, die Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denen anderer Unternehmen zu unterscheiden. Die enorme Ausdehnung der neuen gesundheitlichen Warnhinweise nach Artikel 5 der Richtlinie beeinträchtige erheblich die Rechte des geistigen Eigentums der Klägerinnen. Diese Warnhinweise würden nämlich das allgemeine Erscheinungsbild der Verpackungen von Tabakerzeugnissen beherrschen, so dass die Tabakwarenhersteller ihre Marken nur beschränkt oder sogar überhaupt nicht nutzen könnten. Durch das vollständige Verbot der Verwendung der in Artikel 7 der Richtlinie genannten beschreibenden Begriffe verlören die Klägerinnen mehrere ihrer eingetragenen Marken, da sie diese nicht mehr verwenden dürften.

144 Japan Tobacco macht geltend, Artikel 7 der Richtlinie untersage ihr die Ausübung ihrer Rechte des geistigen Eigentums, da diese Bestimmung sie an der Benutzung ihrer Marke Mild Seven in der Gemeinschaft hindere und sie um den wirtschaftlichen Gewinn aus ihren ausschließlichen Lizenzen für diese Marke bringe. Diese Folge stelle u. a. eine Verletzung des Eigentumsrechts dar, das als Grundrecht in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannt und durch Artikel 1 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt und ebenfalls in Artikel 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sei.

145 Die griechische und die luxemburgische Regierung machen geltend, Artikel 7 der Richtlinie führe zu einem Verstoß gegen die Rechte des geistigen Eigentums der Tabakwarenhersteller und beeinträchtige den wirtschaftlichen Ertrag ihrer Unternehmen, da als Folge dieser Bestimmung und des vollständigen Verbotes der Verwendung bestimmter beschreibender Begriffe bestimmte von diesen Herstellern ordnungsgemäß eingetragene Marken ganz einfach verboten seien.

146 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die belgische, die französische, die niederländische und die schwedische Regierung sowie das Parlament, der Rat und die Kommission machen geltend, die Bestimmungen der Richtlinie wirkten sich

nicht auf die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten im Sinn von Artikel 295 EG aus. Außerdem sei das Grundrecht des Eigentums kein absolutes Recht, sondern könne aus Gründen des Gemeinwohls, wie etwa des Gesundheitsschutzes im Ausgangsverfahren, begrenzt werden. Schließlich habe das TRIPS-Übereinkommen keine unmittelbare Wirkung; jedenfalls verstießen die Vorschriften der Richtlinie nicht gegen Artikel 20 dieses Übereinkommens, da die Richtlinie dem einzelnen Zigarettenhersteller nicht verbiete, seine Marke weiterhin zu benutzen und von anderen durch Begriffe, Zeichen, Farben und Zeichnungen zu unterscheiden, die seiner Marke eigen seien und die der Hersteller auf die verfügbaren Flächen der Verpackung der Tabakerzeugnisse aufbringen könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

147 Zur Gültigkeit der Richtlinie unter dem Gesichtspunkt des Artikels 295 EG ist festzustellen, dass nach dieser Bestimmung der Vertrag „die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt" lässt. Diese Bestimmung erkennt lediglich die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Festlegung der Eigentumsordnung an, kann aber nicht jede Gemeinschaftsmaßnahme verbieten, die sich auf die Ausübung eines Eigentumsrechts auswirkt (in diesem Sinn Urteil vom 13. Juli 1966 in den Rechtssachen 56/64 und 58/64, Consten und Grundig/Kommission, Slg. 1966, 322, 394).

148 Im vorliegenden Fall berührt die Richtlinie in keiner Weise die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 295 EG, und dieser ist daher für die Frage unerheblich, ob die Richtlinie sich eventuell auf die Möglichkeit der Tabakwarenhersteller auswirkt, ihr Recht an der Marke für diese Erzeugnisse auszuüben.

149 Was die Gültigkeit der Richtlinie unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsrechts betrifft, so gehört dieses Recht nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts; es ist aber nicht schrankenlos

gewährleistet, da es im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden muss. Folglich kann die Ausübung des Eigentumsrechts Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet (u. a. Urteile vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87, Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 15, vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/ Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 78, und vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-293/97, Standley u. a., Slg. 1999, I-2603, Randnr. 54).

150 Wie sich aus den Randnummern 131 und 132 dieses Urteils ergibt, begrenzt Artikel 5 der Richtlinie lediglich das Recht der Tabakwarenhersteller, die Fläche auf bestimmten Seiten der Zigarettenpackung oder der Verpackung der Tabakerzeugnisse für die Anbringung ihrer Marke zu benutzen, tastet aber das Markenrecht der Hersteller nicht in seinem Wesensgehalt an. Diese Begrenzung soll einen erhöhten Schutz der Gesundheit bei der Beseitigung der Hemmnisse gewährleisten, die sich aus den nationalen Etikettierungsvorschriften ergeben. Artikel 5 der Richtlinie stellt so gesehen eine verhältnismäßige Beschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts dar, die mit dem Schutz, den dieses Recht im Gemeinschaftsrecht genießt, vereinbar ist.

151 Was Artikel 7 der Richtlinie betrifft, so ergibt sich aus den Randnummern 134 bis 141 dieses Urteils, dass er im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit bei der Harmonisierung der Vorschriften für die Bezeichnung der Tabakerzeugnisse gewährleisten soll.

152 Auch wenn dieser Artikel zu dem auf die Verpackung der Tabakerzeugnisse beschränkten Verbot führt, eine Marke zu verwenden, die eines der in dieser Bestimmung genannten beschreibenden Merkmale enthält, bleibt einem Tabakwarenhersteller dennoch die Möglichkeit, trotz Fortlassung dieses beschreibenden Merkmals auf der Verpackung weiterhin sein Erzeugnis durch andere Unterscheidungszeichen zu individualisieren. Zudem sieht die Richtlinie einen hinreichend langen Zeitraum zwischen ihrem Erlass und der Durchführung des Verbotes des Artikels 7 vor.

153 Nach alledem entsprechen die Beschränkungen des Markenrechts, die sich aus Artikel 7 der Richtlinie ergeben können, tatsächlich einem von der Gemeinschaft im Allgemeininteresse verfolgten Ziel und sind im Hinblick auf dieses Ziel kein unverhältnismäßiger, nicht tragbarer Eingriff, der dieses Recht in seinem Wesensgehalt antastet.

154 Was die Gültigkeit der Richtlinie unter dem Gesichtspunkt des Artikels 20 des TRIPS-Übereinkommens betrifft, so kann die Rechtmäßigkeit einer Handlung der Gemeinschaft nach ständiger Rechtsprechung nicht anhand völkerrechtlicher Instrumente beurteilt werden, die, wie das WTO-Übereinkommen und das dazu gehörende TRIPS-Übereinkommen, wegen ihrer Natur und ihrer Struktur grundsätzlich nicht zu den Vorschriften gehören, an denen der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane misst (Urteile vom 23. November 1999 in der Rechtssache C-149/96, Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395, Randnr. 47, Niederlande/Parlament und Rat, Randnr. 52, vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-301/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8853, Randnr. 53, und vom 12. März 2002 in den Rechtssachen C-27/00 und C-122/00, Omega Air u. a., Slg. 2002, I-2569, Randnr. 93).

155 Weiter ergibt sich aus dieser Rechtsprechung, dass es nur dann, wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist, Sache des Gerichtshofes ist, die Rechtmäßigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung anhand der Vorschriften der WTO zu prüfen (Urteile Portugal/Rat, Randnr. 49, Niederlande/Rat, Randnr. 54, und Omega Air u. a., Randnr. 94).

156 Diese Voraussetzungen sind im Fall der Richtlinie nicht erfüllt, so dass kein Grund besteht, deren Gültigkeit anhand des Artikels 20 des TRIPS-Übereinkommens zu prüfen.

157 Aus den vorstehenden Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe d folgt, dass die Richtlinie nicht wegen Verstoßes gegen Artikel 295 EG oder gegen das Grundrecht des Eigentums ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe e

158 Mit der Frage 1 Buchstabe e möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie wegen Verstoßes gegen die Begründungspflicht nach Artikel 253 EG ganz oder teilweise ungültig ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

159 Nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens müssten, selbst wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber auf der Grundlage von Artikel 95 EG erneut Vorschriften über den Teergehalt und die Etikettierung hätte erlassen dürfen, obwohl diese Fragen bereits Gegenstand einer früheren gemeinschaftsweiten Harmonisierung gewesen seien, solche Rechtsvorschriften durch „auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte neue Entwicklungen" im Sinne von Artikel 95 Absatz 3 EG veranlasst sein. Daher verstoße es gegen Artikel 253 EG, dass in der Richtlinie jeder Bezug auf wissenschaftliche Ergebnisse betreffend die neuen Vorschriften über den Teergehalt und die Etikettierung in den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie fehle.

160 Nach Ansicht von Japan Tobacco genügt die Richtlinie nicht den Anforderungen des Artikels 253 EG, da nicht die tatsächlichen und rechtlichen Gründe erläutert worden seien, aus denen der Gemeinschaftsgesetzgeber das Verbot der Verwendung bestimmter beschreibender Merkmale in Artikel 7 der Richtlinie als notwendig angesehen habe.

161 Die deutsche Regierung macht geltend, Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie sei ungültig, da er ein Herstellungsverbot für Zigaretten vorsehe, die nicht den Anforderungen hinsichtlich des höchstzulässigen Gehalts an Schadstoffen entsprächen und für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt seien, ohne dass in den Begründungserwägungen der Richtlinie angegeben worden sei, inwiefern der Schutz der Gesundheit in der Gemeinschaft durch eine illegale Wiedereinfuhr von in der Gemeinschaft hergestellten Tabakerzeugnissen spürbar beeinträchtigt werde.

162 Die griechische Regierung macht insbesondere geltend, dass der bloße Hinweis in der elften Begründungserwägung der Richtlinie auf die Notwendigkeit des Erlasses von Vorschriften, die dafür sorgen sollten, dass die Vorschriften über den Binnenmarkt nicht unterlaufen würden, nicht der Begründungspflicht gemäß Artikel 253 EG genüge, da die dort angeführte aktuelle oder in Zukunft sehr wahrscheinlich zu erwartende Gefahr nicht allgemein beschrieben worden sei.

163 Nach Ansicht der luxemburgischen Regierung ist die Begründung der Richtlinie unzulänglich, da in den Begründungserwägungen immer nur der Hinweis auf das „reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes" wiederholt werde, ohne dass konkret dargetan werde, warum dieses gefährdet wäre, wenn die Richtlinie nicht erlassen würde.

164 Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs, der belgischen, der französischen, der italienischen und der niederländischen Regierung sowie des Parlaments und des Rates enthält die Richtlinie eine Begründung, die den Anforderungen des Artikels 253 EG genüge. Insbesondere sei der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht verpflichtet, jede der von ihm getroffenen fachlichen Entscheidungen besonders zu begründen.

Würdigung durch den Gerichtshof

165 Die in Artikel 253 EG vorgeschriebene Begründung muss zwar die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig erkennen lassen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die getroffene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann; sie braucht jedoch nicht sämtliche tatsächlich oder rechtlich erheblichen Gesichtspunkte zu enthalten (u. a. Urteil vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-122/94, Kommission/Rat, Slg. 1996, I-881, Randnr. 29).

166 Ob die Begründungspflicht gewahrt ist, ist außerdem nicht nur im Hinblick auf den Wortlaut des beanstandeten Rechtsakts zu beurteilen, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften, die das betreffende Gebiet regeln. Lässt sich also dem angegriffenen Rechtsakt der vom Gemeinschaftsorgan verfolgte Zweck in seinen wesentlichen Zügen entnehmen, so wäre es unnötig, eine besondere Begründung für jede der fachlichen Entscheidungen zu verlangen, die das Organ getroffen hat (u. a. Urteil vom 5. Juli 2001 in der Rechtssache C-100/99, Italien/Rat und Kommission, Slg. 2001, I-5217, Randnr. 64).

167 Den Begründungserwägungen der Richtlinie lässt sich klar entnehmen, dass die mit ihr eingeführten Maßnahmen durch die Angleichung der einschlägigen Vorschriften die Hemmnisse beseitigen sollen, die sich aus den Unterschieden ergeben, die trotz der bereits erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen noch zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen fortbestehen und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

168 Das gilt zum einen für die ersten drei Begründungserwägungen der Richtlinie, die klar aussprechen, dass die Richtlinien 89/622 und 90/239 durch Änderung und Ergänzung ihrer Vorschriften mit dem Ziel einer Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse neu gefasst werden sollten.

169 Dies gilt zum anderen für die fünfte, siebte, neunte, elfte, vierzehnte, neunzehnte und siebenundzwanzigste Begründungserwägung der Richtlinie, in denen die wesentlichen Gesichtspunkte dargelegt sind, aus denen der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Verschärfung der bestehenden Harmonisierungsmaßnahmen oder die Einführung neuer Harmonisierungsmaßnahmen für erforderlich gehalten hatte, insbesondere hinsichtlich des höchstzulässigen Teer-, Kohlenmonoxid- und Nikotingehalts in Zigaretten, der Auswirkung der Richtlinie auf die aus der Gemeinschaft ausgeführten Tabakwaren, der Normen zur Messung des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts, der Aufmachung der gesundheitsbezogenen Warnhinweise und der Angabe der genannten Schadstoffe auf den Packungen der Tabakerzeugnisse sowie des Verbotes der Verwendung bestimmter beschreibender Merkmale auf der Verpackung der Tabakerzeugnisse.

170 Das Argument, die Richtlinie hätte zur Rechtfertigung der neuen Vorschriften, die sie gegenüber den bereits früher erlassenen Gemeinschaftsmaßnahmen enthalte, wissenschaftliche Ergebnisse anführen müssen, ist zurückzuweisen. Wie sich aus Randnummer 80 dieses Urteils ergibt, verlangt Artikel 95 EG nämlich nicht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber sich auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse beruft, um Maßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassen zu können.

171 Das Argument, die Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß begründet, soweit sie ein Herstellungsverbot für Zigaretten vorsehe, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt seien, ist ebenfalls zurückzuweisen, da der Hinweis in der elften Begründungserwägung der Richtlinie, dass für diese Waren Bestimmungen erlassen werden sollten, mit denen gewährleistet werde, dass die Vorschriften des Binnenmarktes nicht unterlaufen würden, insoweit eine ausreichende Begründung darstellt.

172 Aus den vorstehenden Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe e folgt, dass die Richtlinie nicht wegen eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht gemäß Artikel 253 EG ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe f

173 Mit der Frage 1 Buchstabe f möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie wegen Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz ganz oder teilweise ungültig ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

174 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens machen geltend, der Subsidiaritätsgrundsatz gelte für Maßnahmen, die wie die Richtlinie den Binnenmarkt beträfen; der Gemeinschaftsgesetzgeber habe bei Erlass der Richtlinie diesen Grundsatz völlig außer Acht gelassen oder zumindest nicht angemessen berücksichtigt. Andernfalls hätte er nämlich zu dem Ergebnis kommen müssen, dass die Richtlinie nicht erforderlich gewesen sei, weil mit den Richtlinien 89/622 und 90/239 bereits harmonisierte Vorschriften zur Beseitigung der Hemmnisse für den Tabakwarenhandel eingeführt worden seien. Es sei auch kein Beweis dafür erbracht worden, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage seien, die von ihnen für den Schutz der Gesundheit für notwendig erachteten Maßnahmen zu erlassen.

175 Nach Ansicht der belgischen Regierung und des Parlaments findet der Subsidiaritätsgrundsatz keine Anwendung auf die Richtlinie, da dieser Grundsatz nur für Bereiche gelte, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen; die Richtlinie, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes erlassen worden sei, falle aber in eine solche ausschließliche Zuständigkeit. Jedenfalls wäre der Subsidiaritätsgrundsatz selbst dann, wenn er für die Richtlinie gelten würde, im vorliegenden Fall eingehalten worden, da die getroffene Maßnahme auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend hätte verwirklicht werden können.

176 Die Regierung des Vereinigten Königreichs, die französische, die niederländische und die schwedische Regierung sowie der Rat und die Kommission sind der Ansicht, dass der Subsidiariätsgrundsatz im vorliegenden Fall Anwendung finde und von der Richtlinie eingehalten worden sei. Die Regierung des Vereinigten Königreichs und die französische Regierung weisen ebenso wie die Kommission insbesondere darauf hin, dass die Erwägungen in den Randnummern 30 bis 34 des Urteils Niederlande/Parlament und Rat auf den vorliegenden Fall übertragbar seien, und kommen zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsgrundsatzes gültig sei. Für die niederländische Regierung und die Kommission sind, wenn die Voraussetzungen für die Heranziehung des Artikels 95 EG erfüllt seien, auch die Voraussetzungen für eine Maßnahme der Gemeinschaft nach Artikel 5 Absatz 2 EG erfüllt, da ein Mitgliedstaat allein zweifellos nicht die erforderlichen Maßnahmen treffen könne, um Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich auf den Handel auswirkten, zu verhindern.

Würdigung durch den Gerichtshof

177 Der Subsidiaritätsgrundsatz ist in Artikel 5 Absatz 2 EG niedergelegt. Nach dieser Vorschrift wird die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

178 Nach Nummer 3 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft stellt das Subsidiaritätsprinzip nicht die Befugnis in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages entsprechend der Auslegung des Gerichtshofes verfügt.

179 Der Subsidiaritätsgrundsatz findet Anwendung, wenn sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf Artikel 95 EG stützt, da diese Vorschrift ihm keine ausschließ-

liche Zuständigkeit für die Regelung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt verleiht, sondern nur die Zuständigkeit für die Verbesserung der Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren dieses Marktes durch Beseitigung von Hemmnissen für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr oder von Wettbewerbsverzerrungen (in diesem Sinn Urteil über die Tabakwerbung, Randnrn. 83 und 95).

180 Um entscheiden zu können, ob die Richtlinie im Einklang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erlassen worden ist, ist zunächst zu prüfen, ob das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden konnte.

181 Wie der Gerichtshof in Randnummer 124 dieses Urteils festgestellt hat, bezweckt die Richtlinie die Beseitigung der Hemmnisse, die sich aus den Unterschieden ergeben, die noch zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen fortbestehen, wobei sie gemäß Artikel 95 Absatz 3 EG gleichzeitig ein hohes Schutzniveau im Bereich der Gesundheit sicherstellen soll.

182 Ein solches Ziel ließe sich durch eine Maßnahme allein auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreichen; es verlangt eine Maßnahme auf Gemeinschaftsebene, wie die heterogene Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften im vorliegenden Fall zeigt (vgl. Randnr. 61 dieses Urteils).

183 Daraus folgt, dass im Fall der Richtlinie das Ziel der in Betracht gezogenen Maßnahme auf der Ebene der Gemeinschaft besser erreicht werden konnte.

184 Sodann ist festzustellen, dass bei der Regelungsdichte der von der Kommission im vorliegenden Fall getroffenen Maßnahme ebenfalls die Erfordernisse des Subsidiaritätsgrundsatzes eingehalten worden sind, da die Maßnahme, wie sich aus den Randnummern 122 bis 141 dieses Urteils ergibt, nur soweit reicht, wie zur Verwirklichung des von ihr angestrebten Zieles erforderlich ist.

185 Aus den vorstehenden Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe e folgt, dass die Richtlinie nicht wegen Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz ungültig ist.

Zu Frage 1 Buchstabe g

186 Mit der Frage 1 Buchstabe g möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie nicht wegen eines Missbrauchs von Befugnissen ganz oder teilweise ungültig ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

187 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und die griechische Regierung machen geltend, die Richtlinie stelle einen Missbrauch von Befugnissen dar, da ihr einziges Ziel der Gesundheitsschutz und nicht die Entwicklung des Binnenmarktes oder die Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik sei. Das Verbot der Herstellung von Zigaretten für die Ausfuhr sei allein zu dem Zweck eingeführt worden, die Gesundheit der Bewohner von Drittländern zu schützen.

188 Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs, der belgischen, der französischen, der niederländischen und der schwedischen Regierung sowie des Parlaments und des Rates beruht das Argument eines Missbrauchs von Befugnissen auf der irrigen Annahme, dass die Richtlinie eine verschleierte gesundheitspolitische Maßnahme sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

189 Wie der Gerichtshof mehrfach entschieden hat, ist eine Rechtshandlung nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 24; vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-156/93, Parlament/Kommission, Slg. 1995, I-2019, Randnr. 31, vom 14. Mai 1998 in der Rechtssache C-48/96 P, Windpark Groothusen/Kommission, Slg. 1998, I-2873, Randnr. 52, und vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-110/97, Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8763, Randnr. 137).

190 Zu dem ausdrücklichen Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit in Artikel 129 Absatz 4 erster Gedankenstrich EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 152 Absatz 4 Unterabsatz 1 EG) hat der Gerichtshof festgestellt, dass andere Artikel des EG-Vertrags nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden dürfen, um diesen Ausschluss zu umgehen (Urteil über die Tabakwerbung, Randnr. 79). Sind aber die Voraussetzungen für die Heranziehung von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 47 Absatz 2 EG) und Artikel 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 55 EG) als Rechtsgrundlage erfüllt, so kann sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf diese Grundlage stützen, auch wenn dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebende Bedeutung zukommt (Urteil über die Tabakwerbung, Randnr. 88).

191 Zum einen sind, wie in Randnummer 91 dieses Urteils festgestellt, die Voraussetzungen für die Heranziehung des Artikels 95 EG im Falle der Richtlinie erfüllt; zum anderen ist nicht nachgewiesen worden, dass die Richtlinie ausschließlich oder zumindest überwiegend zu einem anderen Zweck als dem der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse erlassen worden ist.

192 Aus den vorstehenden Erwägungen zu Frage 1 Buchstabe g folgt, dass die Richtlinie nicht wegen eines Missbrauchs von Befugnissen ungültig ist.

Antwort auf die erste Frage insgesamt

193 Somit ist auf die erste Frage insgesamt zu antworten, dass deren Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Richtlinie beeinträchtigen könnte.

Zur zweiten Frage

194 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Artikel 7 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nur für innerhalb der Gemeinschaft vermarktete Tabakerzeugnisse gilt oder auch für solche, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer verpackt worden sind.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

195 Nach Ansicht der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, der griechischen, der irischen, der luxemburgischen, der niederländischen und der schwedischen Regierung sowie des Parlaments, des Rates und der Kommission ist Artikel 7 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er nicht für Tabakerzeugnisse gilt, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer verpackt worden sind, sondern nur für solche, die innerhalb der Gemeinschaft vermarktet werden.

196 Ein entsprechender Wille des Gemeinschaftsgesetzgebers, das Verbot des Artikels 7 der Richtlinie auch auf Erzeugnisse auszudehnen, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt seien, ergebe sich weder aus dem Wortlaut dieser Vorschrift noch aus den Begründungserwägungen der Richtlinie, insbesondere auch nicht aus ihrer siebenundzwanzigsten Begründungserwägung.

197 Angesichts der nachteiligen Wirkungen des Verbotes dieser Vorschrift für die Tabakwarenhersteller müsse der Anwendungsbereich der Richtlinie eng ausgelegt werden.

198 Schließlich sei, wie sich aus der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie ergebe, Ziel des Artikels 7, eine Beeinträchtigung der in Artikel 5 der Richtlinie festgelegten Etikettierungsbestimmungen zu vermeiden. Die beiden Vorschriften seien daher so zu verstehen, dass sie den gleichen Anwendungsbereich hätten. Artikel 5 Absatz 1 sehe für die Zwecke der Richtlinie eine besondere Sprachenregelung im Zusammenhang mit den Amtssprachen der Mitgliedstaaten vor und gelte somit nur für in der Gemeinschaft vermarktete Erzeugnisse.

199 Für die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die belgische, die französische, die italienische und die finnische Regierung ist Artikel 7 der Richtlinie dahin auszulegen, dass er auch für Tabakerzeugnisse gilt, die in der Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer verpackt worden sind.

200 Wenn Artikel 7 der Richtlinie vorsehe, dass bestimmte beschreibende Merkmale nicht „auf der Verpackung von Tabakerzeugnissen" verwendet werden dürften, so werde die Geltung dieses Verbotes nicht im Hinblick auf den späteren Ort des Konsums dieser Erzeugnisse begrenzt.

201 Nach Artikel 151 Absatz 1 EG müsse bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden. Diese Verpflichtung erstrecke sich auch auf die gemeinsame Handelspolitik, was ebenfalls dafür spreche, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn er die Ausfuhren in Drittländer vom Anwendungsbereich des Artikels 7 hätte ausnehmen wollen, dies ausdrücklich gesagt hätte.

202 Die beschreibenden Merkmale, die auf der Verpackung der Tabakwaren anzubringen seien, müssten wegen der Gefahr der Wiedereinfuhr der für die Ausfuhr in Drittländer bestimmten Erzeugnisse in die Gemeinschaft unabhängig von ihrem Bestimmungsziel identisch sein.

Würdigung durch den Gerichtshof

203 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört,

verfolgt werden (vgl. Urteile vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache C-223/98, Adidas, Slg. 1999, I-7081, Randnr. 23, vom 18. Mai 2000 in der Rechtssache C-301/98, KVS International, Slg. 2000, I-3583, Randnr. 21, vom 19. September 2000 in der Rechtssache C-156/98, Deutschland/Kommission, Slg. 2000, I-6857, Randnr. 50, und vom 14. Juni 2001 in der Rechtssache C-191/99, Kvaerner, Slg. 2001, I-4447, Randnr. 30).

204 Der Wortlaut des Artikels 7 der Richtlinie allein bietet keine Antwort auf die Frage, ob das Verbot in dieser Bestimmung nur für in der Gemeinschaft vermarktete Tabakerzeugnisse gilt oder auch die in der Gemeinschaft für die Ausfuhr in Drittländer verpackten Tabakerzeugnisse betrifft.

205 Artikel 7 der Richtlinie unterscheidet sich insoweit von Artikel 3, aus dem eindeutig hervorgeht, dass seine Bestimmungen über den höchstzulässigen Gehalt an Schadstoffen in Zigaretten auch für die Zigaretten gilt, die in der Gemeinschaft hergestellt und aus ihr ausgeführt werden. Im Gegensatz zu Artikel 7 sieht Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie insbesondere eine zusätzliche Frist für die Anwendung der Vorschriften des Artikels 3 Absatz 1 auf Zigaretten vor, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt sind.

206 Für die Auslegung des Artikels 7 der Richtlinie im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich ist daher dessen Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen der Richtlinie zu berücksichtigen.

207 Wie sich aus der siebenundzwanzigsten Begründungserwägung der Richtlinie ergibt, soll Artikel 7 insbesondere eine Beeinträchtigung der in Artikel 5 festgelegten Etikettierungsbestimmungen der Richtlinie verhindern.

208 Innerhalb des Systems der Richtlinie stellen die Artikel 5 und 7 nämlich zwei sich ergänzende Vorschriften dar, da Artikel 5 Absatz 1 die Angabe des Schadstoffgehalts auf den Zigarettenpackungen vorschreibt und auf diese Weise die objektive Unterrichtung des Verbrauchers über die durch diese Stoffe bedingte Schädlichkeit der Tabakwaren gewährleistet, während Artikel 7 die Verwendung bestimmter beschreibender Merkmale verbietet, die beim Verbraucher irrige Vorstellungen hierüber hervorrufen könnten.

209 Wie sich aus Artikel 5 der Richtlinie ergibt, legt diese Vorschrift die Anforderungen an die Etikettierung von Tabakwaren nur im Hinblick auf diejenigen Erzeugnisse fest, die für die Vermarktung innerhalb der Gemeinschaft bestimmt sind.

210 Für diese Auslegung spricht insbesondere die Tatsache, dass nach Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe e der Richtlinie der Wortlaut der nach diesem Artikel erforderlichen Warnhinweise und Schadstoffangaben „in der bzw. den Amtssprachen des Mitgliedsstaats abzufassen [ist], in dem das Erzeugnis in den Verkehr gebracht wird".

211 Was die Ziele der Richtlinie betrifft, so ist deren Hauptziel, das Funktionieren des Binnenmarktes für Tabakerzeugnisse zu verbessern, wobei ein hoher Gesundheitsschutz sichergestellt werden soll.

212 Somit betreffen die Vorschriften der Richtlinie grundsätzlich allein die Tabakerzeugnisse, die für die Vermarktung innerhalb des Binnenmarktes bestimmt sind.

213 Zwar hat der Gerichtshof zu Artikel 3 der Richtlinie in den Randnummern 82 bis 91 dieses Urteils festgestellt, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes es rechtfertigen kann, auf der Grundlage des Artikels 95 EG eine Bestimmung zu erlassen, die in Drittländer ausgeführte Erzeugnisse betrifft, soweit dies eine Maßnahme zur Verhinderung einer Umgehung der Binnenmarktvorschriften ist.

214 Die Anwendung des Artikels 3 der Richtlinie auf Tabakerzeugnisse, die für die Ausfuhr in Drittländer bestimmt sind, ist jedoch in diesem Fall vom Gemeinschaftsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehen worden, weil er den Gefahren einer Umgehung der Richtlinienbestimmungen über den höchstzulässigen Gehalt an Schadstoffen in Zigaretten im Zusammenhang mit eventuellen illegalen Wiedereinfuhren in die Gemeinschaft oder mit eventuellen Verkehrsverlagerungen innerhalb der Gemeinschaft Rechnung tragen wollte.

215 Artikel 7 der Richtlinie betrifft dagegen ebenso wie Artikel 5 die Aufmachung der Tabakerzeugnisse und nicht deren Zusammensetzung. Die Gefahren einer Beeinträchtigung des Binnenmarktes, die sich zum einen aus der illegalen Vermarktung von Zigaretten, die nicht den Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich des höchstzulässigen Gehalts an Schadstoffen entsprechen, und zum anderen aus Tabakerzeugnissen ergeben, die nicht den Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Etikettierung und der Angaben auf der Verpackung dieser Erzeugnisse entsprechen, sind nicht unbedingt gleich groß oder gleicher Art und verlangen nicht zwangsläufig den Erlass der gleichen Maßnahmen.

216 In Ermangelung eines entsprechenden Hinweises in der Richtlinie besteht daher kein Grund zu der Annahme, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber das Verbot der Vermarktung der nicht den Anforderungen des Artikels 7 der Richtlinie entsprechenden Tabakwaren innerhalb der Gemeinschaft durch ein gleichartiges Verbot für die in der Gemeinschaft für die Vermarktung in Drittländern verpackten Tabakerzeugnisse hat ergänzen wollen.

217 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Artikel 7 der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nur für innerhalb der Gemeinschaft vermarktete Tabakerzeugnisse gilt.

Kosten

218 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs, der belgischen, der deutschen, der griechischen, der französischen, der irischen, der italienischen, der luxemburgischen, der niederländischen, der finnischen und der schwedischen Regierung sowie des Parlaments, des Rates und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), mit Beschluss vom 6. Dezember 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der ersten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom**

5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen beeinträchtigen könnte.

2. Artikel 7 der Richtlinie 2001/37 ist dahin auszulegen, dass er nur für innerhalb der Europäischen Gemeinschaft vermarktete Tabakerzeugnisse gilt.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Dezember 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias