ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

της 10ης Δεκεμβρίου 2002 *

Στην υπόθεση C-491/01,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο), προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

The Queen

και

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

και

Imperial Tobacco Ltd,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

παρεμβαίνουσες:

Japan Tobacco Inc.

και

JT International SA,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος και την ερμηνεία της οδηγίας 2001/37/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 194, σ. 26),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen, και C. W. A. Timmermans, προέδρους τμήματος, D. A. O. Edward, A. La Pergola (εισηγητή), P. Jann, B. Σκουρή, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr και J. N. Cunha Rodrigues, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: L.A. Geelhoed

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως, και M.-F. Contet, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η British American Tobacco (Investments) Ltd και η Imperial Tobacco Ltd, εκπροσωπούμενες από τους D. Wyatt και D. Anderson, QC, καθώς και από την J. Stratford, barrister, εντολοδόχους του δικηγορικού γραφείου Lovells, solicitors,

— η Japan Tobacco Inc. και η JT International SA, εκπροσωπούμενες από τους O. W. Brouwer, advocaat, και N. P. Lomas, solicitor, εντολοδόχους του δικηγορικού γραφείου Freshfields Bruckhaus Deringer, solicitors,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την P. Ormond, επικουρούμενη από τους N. Paine, QC, και T. Ward, barrister,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την A. Snoecx, επικουρούμενη από τους E. Gillet και G. Vandersanden, avocats,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον W.-D. Plessing, επικουρούμενο από τον J. Sedemund, Rechtsanwalt,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους Β. Κοντόλαιμο και Σ. Χαριτάκη,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. de Bergues και την R. Loosli-Surrans,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον U. Leanza, επικουρούμενο από τον O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, εκπροσωπούμενη από τον J. Faltz, επικουρούμενο από τον P. Kinsch, avocat,

— η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενη από την H. G. Sevenster,

— η Φινλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την E. Bygglin,

— η Σουηδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Kruse,

— το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τους C. Pennera και M. Moore,

— το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενο από την E. Karlsson και τον J.-P. Hix,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την I. Martinez del Peral και τον K. Fitch,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των British American Tobacco (Investments) Ltd και Imperial Tobacco Ltd, εκπροσωπούμενων από τους D. Wyatt

και D. Anderson, καθώς και από την J. Stratford, των Japan Tobacco Inc. και JT International SA, εκπροσωπούμενων από τους O. W. Brouwer και N. P. Lomas, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενης από τον J. E. Collins, επικουρούμενο από τους N. Paine και T. Ward, της Βελγικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον G. Vandersanden, της Γερμανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον M. Lumma, επικουρούμενο από τον J. Sedemund, της Ελληνικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τους Β. Κοντόλαιμο και Σ. Χαριτάκη, της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την R. Loosli-Surrans, της Ιρλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον J. Buttimore, BL, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον O. Fiumara, της Λουξεμβουργιανής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον N. Mackel, επικουρούμενο από τον P. Kinsch, της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την J. van Bakel, της Φινλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από την E. Bygglin, του Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου από τους C. Pennera και M. Moore, του Συμβουλίου, εκπροσωπούμενου από την E. Karlsson και τον J.-P. Hix, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από την I. Martinez del Peral και τον K. Fitch, κατά τη συνεδρίαση της 2ας Ιουλίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2002,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 6ης Δεκεμβρίου 2001, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Δεκεμβρίου 2001, το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς το κύρος και την ερμηνεία της οδηγίας 2001/37/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 194, σ. 26, στο εξής: οδηγία).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο αιτήσεως που υπέβαλαν στις 3 Σεπτεμβρίου 2001 η British American Tobacco (Investments) Ltd και η Imperial Tobacco Ltd, προκειμένου να τους επιτραπεί η άσκηση προσφυγής περί δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας («judicial review») της «προθέσεως και/ή της υποχρεώσεως» της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία.

Το νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 89/622/ΕΟΚ

3 Η οδηγία 89/622/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 1989, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού, καθώς και με την απαγόρευση ορισμένων καπνών που λαμβάνονται από το στόμα (ΕΕ L 359, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 92/41/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 1992 (ΕΕ L 158, σ. 30, στο εξής: οδηγία 89/622), που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 95 ΕΚ), καθιέρωσε, μεταξύ άλλων, την αναγραφή γενικής προειδοποίησης στις κατ' ιδίαν συσκευασίες όλων των προϊόντων καπνού, καθώς και συμπληρωματικών προειδοποιήσεων αποκλειστικά για τα τσιγάρα, και από το 1992 επέκτεινε την υποχρέωση αναγραφής συμπληρωματικών προειδοποιήσεων και στα άλλα προϊόντα καπνού.

Η οδηγία 90/239/ΕΟΚ

4 Η οδηγία 90/239/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1990, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών

σχετικά με τη μέγιστη περιεκτικότητα των τσιγάρων σε πίσσα (ΕΕ L 137, σ. 36), που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 100 Α της Συνθήκης, όρισε τα μέγιστα όρια περιεκτικότητας σε πίσσα των τσιγάρων που διατίθενται στα κράτη μέλη σε 15 mg ανά τσιγάρο από τις 31 Δεκεμβρίου 1992 και σε 12 mg ανά τσιγάρο από τις 31 Δεκεμβρίου 1997.

Η οδηγία

5 Η οδηγία εκδόθηκε βάσει των άρθρων 95 ΕΚ και 133 ΕΚ και αποσκοπεί στην τροποποίηση των οδηγιών 89/622 και 90/239, προσαρμόζοντας και συμπληρώνοντας τις διατάξεις τους.

6 Σύμφωνα με τη δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, εξακολουθούν να υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παρασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού, οι οποίες εμποδίζουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και τα εμπόδια αυτά πρέπει να εκλείψουν με την προσέγγιση των ισχυόντων σχετικώς κανόνων.

7 Η τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 3, της Συνθήκης, θα πρέπει να ληφθεί ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας σχετικά με την υγεία, την ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία των καταναλωτών, λαμβανομένης ιδίως υπόψη οποιασδήποτε νέας εξέλιξης που βασίζεται σε επιστημονικά στοιχεία. Λόγω των ιδιαίτερα επιβλαβών συνεπειών του καπνού, η προστασία της υγείας θα πρέπει να αποτελέσει κατά προτεραιότητα αντικείμενο προσοχής στο πλαίσιο αυτό.»

8 Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Η οδηγία 90/239/ΕΟΚ καθιέρωσε τη μέγιστη επιτρεπτή περιεκτικότητα σε πίσσα των τσιγάρων που διατίθενται στην αγορά στα κράτη μέλη από τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Η καρκινογόνος φύση της πίσσας καθιστά απαραίτητη την περαιτέρω μείωση των επιπέδων πίσσας στα τσιγάρα.»

9 Η έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Διάφορα κράτη μέλη έχουν δηλώσει ότι, αν δεν θεσπιστούν σε κοινοτικό επίπεδο μέτρα για τη θέσπιση μέγιστης περιεκτικότητας των τσιγάρων σε μονοξείδιο του άνθρακα, θα λάβουν σχετικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο. Οι διαφορές στους κανόνες σχετικά με το μονοξείδιο του άνθρακα ενδέχεται να δημιουργήσουν προσκόμματα στο εμπόριο και να εμποδίσουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. [...]»

10 Η ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Υπάρχουν διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη μέγιστη επιτρεπτή περιεκτικότητα νικοτίνης στα τσιγάρα. Οι διαφορές αυτές ενδέχεται να δημιουργήσουν προσκόμματα στο εμπόριο και να εμποδίσουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. [...]»

11 Σύμφωνα με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας:

«Η παρούσα οδηγία θα έχει επίσης συνέπειες για τα προϊόντα καπνού που εξάγονται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Το καθεστώς εξαγωγής αποτελεί μέρος της κοινής εμπορικής πολιτικής. Σύμφωνα με το άρθρο 152, παράγραφος 1, της Συνθήκης και τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι απαιτήσεις της προστασίας της υγείας πρέπει να αποτελούν συστατικό μέρος των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Θα πρέπει να θεσπισθούν κανόνες προκειμένου να διασφαλίζεται ότι δεν υπονομεύονται οι διατάξεις της εσωτερικής αγοράς.»

12 Η δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Η παρουσίαση των προειδοποιητικών μηνυμάτων και των περιεκτικοτήτων εξακολουθεί να διαφέρει ανάμεσα στα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, οι καταναλωτές σε ένα κράτος μέλος μπορούν να ενημερώνονται καλύτερα ως προς τους κινδύνους των προϊόντων καπνού από ό,τι σε κάποιο άλλο. Οι διαφορές αυτές είναι απαράδεκτες και ενδέχεται να δημιουργήσουν προσκόμματα στο εμπόριο και να εμποδίσουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τα προϊόντα καπνού και θα πρέπει, κατά συνέπεια, να εξαλειφθούν. Είναι ανάγκη, για τον σκοπό αυτό, να ενισχυθεί και να διασαφηνιστεί η ισχύουσα νομοθεσία, εξασφαλίζοντας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.»

13 Σύμφωνα με την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας:

«Η χρησιμοποίηση επάνω στις συσκευασίες προϊόντων καπνού χαρακτηρισμών, όπως "low tar", "light", "ultra light", "mild", ονομάτων, εικόνων και παραστατικών ή άλλων ενδείξεων ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή δημιουργώντας την

εσφαλμένη εντύπωση ότι τα προϊόντα αυτά είναι λιγότερο βλαβερά και να προκαλέσει αλλαγές στην κατανάλωση. Τα επίπεδα των εισπνεόμενων ουσιών εξαρτώνται όχι μόνον από τις ποσότητες ορισμένων ουσιών που περιέχονται στο προϊόν πριν από την κατανάλωση, αλλά και από τη συμπεριφορά του καπνιστή και τον εθισμό. Το θέμα αυτό δεν αντικατοπτρίζεται στη χρησιμοποίηση τέτοιων όρων και έτσι μπορεί να υπονομεύσει τις απαιτήσεις επισήμανσης οι οποίες καθορίζονται στην παρούσα οδηγία. Προκειμένου να διασφαλισθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και δεδομένης της εξέλιξης των προτεινόμενων διεθνών κανόνων, θα πρέπει να προβλεφθεί η απαγόρευση αυτής της χρησιμοποίησης σε κοινοτικό επίπεδο, παρέχοντας επαρκή χρόνο για την εισαγωγή του εν λόγω κανόνα.»

14 Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας, που επιγράφεται «Σκοπός»:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη μέγιστη περιεκτικότητα των τσιγάρων σε πίσσα, σε νικοτίνη και σε μονοξείδιο του άνθρακα, τις προειδοποιήσεις οι οποίες αφορούν την υγεία και άλλες ενδείξεις που πρέπει να αναγράφονται στις μονάδες συσκευασίας [κατ' ιδίαν συσκευασίες] των προϊόντων καπνού, καθώς και ορισμένα μέτρα τα οποία αφορούν τα συστατικά και την περιγραφή των προϊόντων καπνού, λαμβάνοντας ως βάση υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.»

15 Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, προβλέπει τα εξής:

«1. Από την 1η Ιανουαρίου 2004, τα τσιγάρα που τίθενται σε ελεύθερη κυκλοφορία, διατίθενται στο εμπόριο ή παράγονται στα κράτη μέλη δεν μπορούν να έχουν περιεκτικότητα που να υπερβαίνει:

— τα 10 mg ανά τσιγάρο όσον αφορά την πίσσα,

— το 1 mg ανά τσιγάρο όσον αφορά τη νικοτίνη,

— τα 10 mg ανά τσιγάρο όσον αφορά το μονοξείδιο του άνθρακα.

2. Κατά παρέκκλιση της ημερομηνίας που αναφέρεται στην παράγραφο 1, όσον αφορά τα τσιγάρα που παρασκευάζονται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αλλά προορίζονται για εξαγωγή, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν τις οριακές περιεκτικότητες που προβλέπονται στο παρόν άρθρο από την 1η Ιανουαρίου 2005, αλλά υποχρεούνται οπωσδήποτε να τις εφαρμόζουν από την 1η Ιανουαρίου 2007 το αργότερο.»

16 Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, οι περιεκτικότητες των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα μετρούνται βάσει των προτύπων ISO 4387 για την πίσσα, ISO 10315 για τη νικοτίνη και ISO 8454 για το μονοξείδιο του άνθρακα. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 της ιδίας διατάξεως, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους καπνοβιομηχάνους ή τους εισαγωγείς καπνού να πραγματοποιούν κάθε άλλη δοκιμή επιβαλλόμενη από τις αρμόδιες εθνικές αρχές προκειμένου να υπολογιστεί η περιεκτικότητα άλλων ουσιών που παράγονται από τα προϊόντα καπνού τους και να εκτιμηθούν οι συνέπειες αυτών των ουσιών για την υγεία. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 της εν λόγω διατάξεως, τα αποτελέσματα των δοκιμών υποβάλλονται στις οικείες εθνικές αρχές, οι οποίες εξασφαλίζουν τη διάδοσή τους προκειμένου να ενημερώνονται οι καταναλωτές, και, σύμφωνα με την παράγραφο 5, τα αποτελέσματα διαβιβάζονται στην Επιτροπή, η οποία τα λαμβάνει υπόψη κατά την εκπόνηση της εκθέσεως του άρθρου 11 της οδηγίας.

17 Το άρθρο 5 της οδηγίας καθορίζει τις απαιτήσεις σήμανσης, οι οποίες προβλέπουν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση αναγραφής στις συσκευασίες των προϊόντων, κατά τρόπο που να καλύπτει καθορισμένα ποσοστά της επιφάνειας, της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα και των προειδοποιήσεων σχετικά με τους κινδύνους για την υγεία που συνδέονται με τα προϊόντα

καπνού, εκτός από τα προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα και άλλα μη καπνιζόμενα προϊόντα. Συγκεκριμένα, το άρθρο 5, παράγραφος 6, στοιχείο ε', της οδηγίας προβλέπει ότι το κείμενο των προειδοποιήσεων και των ενδείξεων της περιεκτικότητας πρέπει να τυπώνεται στην επίσημη ή στις επίσημες γλώσσες του κράτους μέλους στο οποίο το προϊόν διατίθεται στο εμπόριο.

18 Σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας, τα κράτη μέλη απαιτούν από τους καπνοβιομηχάνους και εισαγωγείς προϊόντων καπνού να τους υποβάλλουν κατάλογο όλων των συστατικών που χρησιμοποιούνται στην παρασκευή των προϊόντων καπνού τους ανά σήμα και τύπο, καθώς και των ποσοτήτων των συστατικών αυτών. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη διάδοση με κάθε κατάλληλο μέσο αυτών των πληροφοριακών στοιχείων με σκοπό την ενημέρωση των καταναλωτών και τα διαβιβάζουν κατ' έτος στην Επιτροπή.

19 Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας, που επιγράφεται «Περιγραφή του προϊόντος»:

«Από τις 30 Σεπτεμβρίου 2003 και με την επιφύλαξη του άρθρου 5, παράγραφος 1, τα κείμενα, ονόματα, εμπορικά σήματα και απεικονίσεις ή άλλα σημεία που υποδεικνύουν ότι ένα συγκεκριμένο προϊόν καπνού είναι λιγότερο επιβλαβές από άλλα δεν χρησιμοποιούνται για τη συσκευασία προϊόντων καπνού.»

20 Σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας, το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2004 και ενόψει της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, η Επιτροπή καλείται να υποβάλει, με βάση τις παρεχόμενες δυνάμει του άρθρου 6 πληροφορίες, πρόταση για κοινό κατάλογο συστατικών που επιτρέπονται στα προϊόντα καπνού, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τον κίνδυνο εθισμού που συνεπάγονται.

21 Σύμφωνα με το άρθρο 13 της οδηγίας:

«1. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν, για λόγους σχετικούς με τον περιορισμό της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα, σε νικοτίνη ή σε μονοξείδιο του άνθρακα, με τις προειδοποιήσεις που αφορούν την υγεία και άλλες ενδείξεις ή με άλλες απαιτήσεις της παρούσας οδηγίας, να απαγορεύουν ή να περιορίζουν την εισαγωγή, την πώληση ή την κατανάλωση προϊόντων καπνού τα οποία είναι σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, με εξαίρεση τα ληφθέντα μέτρα με σκοπό την επαλήθευση των στοιχείων που προβλέπονται από το άρθρο 4.

2. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να διατηρούν ή να θεσπίζουν, σύμφωνα με τη Συνθήκη, περισσότερο αυστηρούς κανόνες σχετικά με την παραγωγή, την εισαγωγή, την πώληση και την κατανάλωση προϊόντων καπνού τους οποίους κρίνουν αναγκαίους για την προστασία της δημόσιας υγείας, εφόσον οι κανόνες αυτοί δεν θίγουν τους κανόνες που θεσπίζει η παρούσα οδηγία.

3. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν την απαγόρευση, όσο εκκρεμεί η σύνταξη του κοινού καταλόγου συστατικών που αναφέρεται στο άρθρο 12, της χρήσης συστατικών που συντελούν στην αύξηση των ιδιοτήτων εθισμού των προϊόντων καπνού.»

22 Σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας, τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την εν λόγω οδηγία το αργότερο έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2002 και ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

23 Το άρθρο 15, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας καταργεί τις οδηγίες 89/622 και 90/239.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

24 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης είναι καπνοβιομηχανίες, με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο. Υπέβαλαν αίτηση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου προκειμένου να τους επιτραπεί η άσκηση προσφυγής περί δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας («judicial review») της «προθέσεως και/ή της υποχρεώσεως» της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία, προβάλλοντας επτά λόγους ακυρότητας της εν λόγω οδηγίας.

25 Το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), χορήγησε την εν λόγω άδεια και αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι η οδηγία 2001/37/ΕΚ ανίσχυρη, εν όλω ή εν μέρει, λόγω:

α) ακαταλληλότητας των άρθρων 95 ΕΚ και/ή 133 ΕΚ ως νομικής βάσεως;

β) της χρησιμοποιήσεως των άρθρων 95 ΕΚ και 133 ΕΚ ως διττής νομικής βάσεως;

γ) προσβολής της αρχής της αναλογικότητας;

δ) παραβάσεως του άρθρου 295 ΕΚ, προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος της ιδιοκτησίας και/ή παραβάσεως του άρθρου 20 της Συμφωνίας για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας στον τομέα του εμπορίου (TRIPs);

ε) παραβάσεως του άρθρου 253 ΕΚ και/ή της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως;

στ) προσβολής της αρχής της επικουρικότητας;

ζ) καταχρήσεως εξουσίας;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, εφαρμόζεται το άρθρο 7 της οδηγίας 2001/37/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή εφαρμόζεται και επί των προϊόντων καπνού που συσκευάζονται εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για να εξαχθούν σε τρίτες χώρες;»

26 Με διάταξη της 26ης Φεβρουαρίου 2002, επετράπη από το High Court η παρέμβαση της Japan Tobacco Inc. και της JT International SA (στο εξής: Japan Tobacco) στην κύρια δίκη, προκειμένου να υποβάλουν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με το κύρος του άρθρου 7 της οδηγίας.

27 Η Japan Tobacco Inc. είναι δικαιούχος του σήματος και η JT International SA είναι η κάτοχος άδειας αποκλειστικής εκμεταλλεύσεως του σήματος Mild Seven, το οποίο είναι σήμα τσιγάρων. Κατά την Japan Tobacco, το άρθρο 7 της οδηγίας, εφόσον ερμηνευθεί ως διάταξη που εφαρμόζεται στα γνωστά σήματα, μπορεί να την εμπο-

δίσει να ασκεί, εντός της Κοινότητας, το δικαίωμά της πνευματικής ιδιοκτησίας ως προς το σήμα Mild Seven, γεγονός που θα προκαλέσει σοβαρή βλάβη στην αξία του εν λόγω σήματος σ' ολόκληρο τον κόσμο, όταν τεθεί σε ισχύ η εν λόγω διάταξη.

Επί του παραδεκτού της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

28 Η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη.

29 Το εν λόγω απαράδεκτο απορρέει, κατά τη γνώμη τους, από το γεγονός ότι, αφενός, η απόφαση περί παραπομπής εκδόθηκε πριν από τις 30 Σεπτεμβρίου 2002, ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, και, αφετέρου, η εθνική νομοθεσία περί μεταφοράς στο Ηνωμένο Βασίλειο της εν λόγω οδηγίας δεν είχε ακόμη θεσπιστεί κατά την ημερομηνία υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος. Σύμφωνα με τη Γαλλική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, σε μια τέτοια περίπτωση, η φύση των οδηγιών και το σύστημα δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων δεν επιτρέπουν την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο ως προς το κύρος και την ερμηνεία μιας οδηγίας.

30 Η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται συναφώς, αφενός, ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν μια οδηγία ενώπιον εθνικού δικαστηρίου μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας που τίθεται για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο και ότι οι διατάξεις της δεν μπορούν, επομένως, να γεννήσουν υπέρ των ιδιωτών, πριν από την ημερομηνία αυτή, δικαιώματα τα οποία οφείλουν να προστατεύουν τα εθνικά δικαστήρια (απόφαση της 3ης Μαρτίου 1994, C-316/93, Vaneetveld, Συλλογή 1994, σ. I-763, σκέψεις 16 και 19).

31 Η Γαλλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή ισχυρίζονται, αφετέρου, ότι, αν ένας ιδιώτης μπορούσε να αμφισβητήσει το κύρος οδηγίας στο πλαίσιο διαφοράς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου πριν από τη λήξη της προβλεπόμενης για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο προθεσμίας και από τη θέσπιση των μέτρων μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, αυτό θα συνιστούσε μέσο καταστρατηγήσεως των διατάξεων του άρθρου 230 ΕΚ, κατά παράβαση του συστήματος ενδίκων μέσων που καθιερώνει η Συνθήκη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

32 Κατά το άρθρο 234 ΕΚ, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται με προδικαστικές αποφάσεις επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας, ανεξαρτήτως του αν οι πράξεις αυτές έχουν απευθείας εφαρμογή ή όχι (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 20ής Μαΐου 1976, 111/75, Mazzalai, Συλλογή τόμος 1976, σ. 271, σκέψη 7, και της 10ης Ιουλίου 1997, C-373/95, Maso κ.λπ., Συλλογή 1997, σ. I-4051, σκέψη 28).

33 Μια οδηγία, η προθεσμία για τη μεταφορά της οποίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχει ακόμη λήξει, αποτελεί, επομένως, τέτοια πράξη, υπό την έννοια του άρθρου 234 ΕΚ, και μπορεί εγκύρως να υποβληθεί στο Δικαστήριο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις παραδεκτού που έχει θέσει η νομολογία.

34 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, οσάκις ενώπιον εθνικού δικαστηρίου τίθεται ζήτημα σχετικά με το κύρος πράξεως θεσμικού οργάνου της Κοινότητας, στο εν λόγω εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν είναι αναγκαία η απόφαση επί του σημείου αυτού προκειμένου να εκδώσει την απόφασή του και, επομένως, να ζητήσει από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του εν λόγω ερωτήματος. Συνεπώς, εφόσον τα ερωτήματα που υποβάλλει το εθνικό δικαστήριο αφορούν το κύρος διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο υποχρεούται, καταρχήν, να εκδώσει απόφαση (απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1997, C-408/95, Eurotunnel κ.λπ., Συλλογή 1997, σ. I-6315, σκέψη 19).

35 Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι αδυνατεί να απαντήσει σε προδικαστικό ερώτημα υποβληθέν από εθνικό δικαστήριο όταν, ιδίως, προκύπτει προδήλως ότι η ερμηνεία ή η εκτίμηση του κύρους του κοινοτικού κανόνα που ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2002, C-430/99 και C-431/99, Sea-Land Service και Nedlloyd Lijnen, Συλλογή 2002, σ. I-5235, σκέψη 46).

36 Όσον αφορά, πρώτον, το υποστατό της διαφοράς της κύριας δίκης, επιβάλλεται να τονιστεί ότι από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης, δυνάμει της αδείας που τους χορηγήθηκε συναφώς από το High Court, μπορούν να ασκήσουν προσφυγή περί δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας («judicial review») της «προθέσεως και/ή της υποχρεώσεως» της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία, ακόμη και αν, κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής, η προβλεπόμενη για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο προθεσμία δεν έχει ακόμη λήξει και η εν λόγω κυβέρνηση δεν έχει θεσπίσει κανένα εθνικό μέτρο μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και ο Secretary of State for Health διαφωνούν ως προς το βάσιμο της προσφυγής.

37 Όσον αφορά, στη συνέχεια, το λυσιτελές των υποβληθέντων ερωτημάτων για την επίλυση της διαφοράς, επιβάλλεται να τονιστεί, πρώτον, ότι η ενδεχόμενη ακυρότητα της οδηγίας μπορεί να επηρεάσει την επίλυση της διαφοράς. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται, πράγματι, ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου με «regulations» που εκδίδονται βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, του European Communities Act 1972 εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι αυτή η οδηγία είναι έγκυρη, οπότε η ακυρότητα της οδηγίας θα εμπόδιζε τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο με «regulations» δυνάμει του εν λόγω νομοθετήματος. Επιβάλλεται η διαπίστωση, δεύτερον, ότι η ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας μπορεί επίσης να επηρεάσει την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης.

38 Επομένως, δεν προκύπτει προδήλως ότι η εκτίμηση του κύρους ή της ερμηνείας της οδηγίας που ζήτησε το αιτούν δικαστήριο δεν σχετίζονται με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή ότι το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως.

39 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι, αν ήταν παραδεκτή η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος σε περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης, αυτό θα συνιστούσε μέσο καταστρατηγήσεως των διατάξεων του άρθρου 230 ΕΚ, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, στο πλαίσιο του ολοκληρωμένου συστήματος ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων που έχει καθιερώσει η Συνθήκη ΕΚ, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το τέταρτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου, να προσβάλλουν απευθείας τις κοινοτικές πράξεις γενικής ισχύος έχουν τη δυνατότητα, αναλόγως της περιπτώσεως, να προβάλλουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών είτε παρεμπιπτόντως, δυνάμει του άρθρου 241 ΕΚ, ενώπιον του κοινοτικού δικαστή είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να ζητούν από αυτά, δεδομένου ότι δεν είναι αρμόδια να αναγνωρίζουν την ακυρότητα των εν λόγω πράξεων, να υποβάλλουν προς τούτο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο (απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-6677, σκέψη 40).

40 Επιβάλλεται να διευκρινιστεί ότι η δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την ακυρότητα κοινοτικής πράξεως γενικής ισχύος δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση η εν λόγω πράξη να έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο μέτρων εφαρμογής βάσει του εθνικού δικαίου. Αρκεί συναφώς να εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου πραγματική διαφορά, στο πλαίσιο της οποίας να ανακύπτει παρεμπιπτόντως το ζήτημα του κύρους της εν λόγω πράξεως. Η προϋπόθεση όμως αυτή πληρούται στην παρούσα υπόθεση, όπως προκύπτει από τα σημεία 36 και 37 της παρούσας αποφάσεως.

41 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει το παραδεκτό των ερωτημάτων που θέτει το αιτούν δικαστήριο.

Επί του πρώτου ερωτήματος

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο α'

42 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο α', το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη για τον λόγο ότι τα άρθρα 95 ΕΚ και/ή 133 ΕΚ δεν αποτελούν την κατάλληλη νομική βάση.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

43 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι, δυνάμει του άρθρου 152, παράγραφος 4, στοιχείο γ', ΕΚ, η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα για την εναρμόνιση των εθνικών κανόνων για τη δημόσια υγεία και ότι έχει αρμοδιότητα για τη θέσπιση μέτρου εναρμονίσεως βάσει του άρθρου 95 ΕΚ υπό την προϋπόθεση μόνον ότι το μέτρο αυτό πράγματι αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και συμβάλλει στην εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή ακόμη στην εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-8419, σκέψεις 84 και 95, στο εξής: απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού). Στην παρούσα όμως υπόθεση, αντιθέτως προς τα αναφερόμενα στις αιτιολογικές σκέψεις, το πραγματικό αντικείμενο της οδηγίας δεν είναι η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων καπνού, αλλά η προστασία της δημοσίας υγείας.

44 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται επίσης ότι, καθόσον η οδηγία 90/239 θέσπισε ένα πλήρως εναρμονισμένο σύστημα που ισχύει για την περιεκτικότητα των τσιγάρων σε πίσσα, η Κοινότητα δεν μπορεί να νομοθετήσει εκ νέου με

σκοπό την επίτευξη των στόχων σχετικά με την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, προκειμένου να μειωθεί η περιεκτικότητα σε πίσσα, που έχει ήδη προσδιοριστεί. Ακόμη και αν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε την εξουσία να νομοθετήσει εκ νέου σε τομέα που ήδη έχει εναρμονιστεί για λόγους σχετικούς με την εσωτερική αγορά, στηριζόμενος σε λόγους υγείας, μια τέτοια νομοθεσία θα έπρεπε τουλάχιστον να στηρίζεται σε νέες εξελίξεις που να βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα.

45 Εξάλλου, κατά τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, ούτε το άρθρο 133 ΕΚ μπορεί να αποτελέσει κατάλληλη νομική βάση για την οδηγία, καθόσον οι διατάξεις του άρθρου 3 της οδηγίας, οι οποίες καθορίζουν τις απαιτήσεις παρασκευής των τσιγάρων στην Κοινότητα, δεν αποσκοπούν στη θέσπιση κοινής εμπορικής πολιτικής όσον αφορά το σύστημα εξαγωγής αυτών των προϊόντων, αφού αυτές οι απαιτήσεις παρασκευής δεν αφορούν ειδικώς το διεθνές εμπόριο, αλλά επηρεάζουν εξίσου το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

46 Κατά την Japan Tobacco, το άρθρο 7 της οδηγίας δεν μπορεί να έχει ως νομική βάση τα άρθρα 95 ΕΚ ή 133 ΕΚ, ιδίως διότι δεν αποδεικνύεται ότι, αν δεν θεσπιζόταν το εν λόγω άρθρο 7, θα δημιουργούνταν εμπόδια στο εμπόριο ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

47 Η Γερμανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας απαγορεύει όχι μόνον τη διάθεση στο εμπόριο των τσιγάρων που δεν τηρούν τη μέγιστη περιεκτικότητα που καθιερώνει η διάταξη, αλλά και την παρασκευή τέτοιων τσιγάρων. Η παράγραφος 2 της εν λόγω διατάξεως προβλέπει διαφοροποιημένο σύστημα, ανάλογα με το αν τα τσιγάρα που παρασκευάζονται προορίζονται για εμπορία εντός της Κοινότητας ή για εξαγωγή σε τρίτες χώρες. Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η απαγόρευση παρασκευής που προβλέπει το άρθρο 3 της οδηγίας ενέχει, στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, απαγόρευση εξαγωγής.

48 Εξάλλου, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, από την τελευταία περίοδο της ενδέκατης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας προκύπτει ότι αυτή η απαγόρευση εξαγωγής προς τρίτες χώρες τσιγάρων, η μέγιστη περιεκτικότητα των οποίων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα δεν τηρεί τις απαιτήσεις της οδηγίας, αποσκοπεί στην αποφυγή της εμπορίας των εν λόγω προϊόντων στην Κοινότητα κατόπιν παράνομων επανεισαγωγών, γεγονός που θα υπονόμευε την αποτελεσματικότητα των σχετικών με την εσωτερική αγορά διατάξεων.

49 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η εν λόγω απαγόρευση εξαγωγής δεν συμβάλλει ουσιαστικά στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, εφόσον, απ' όσο γνωρίζει, τα παρανόμως εισαγόμενα στην Κονότητα τσιγάρα παρασκευάζονται σχεδόν αποκλειστικά σε τρίτες χώρες και όχι στην Κοινότητα.

50 Επιπλέον, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η παράνομη εισαγωγή τσιγάρων είναι κυρίως απάτη ως προς τους δασμούς και τους φόρους επί των προϊόντων καπνού και θα πρέπει να καταπολεμηθεί με αποτελεσματικότερους ελέγχους στα σύνορα της Κοινότητας.

51 Το άρθρο 133 ΕΚ δεν μπορεί εξάλλου να αποτελέσει, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, την κατάλληλη νομική βάση για την εν λόγω απαγόρευση εξαγωγής, διότι το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως περιορίζεται στα μέτρα που αποσκοπούν κυρίως στον επηρεασμό του όγκου των εμπορικών συναλλαγών ή ρευμάτων με τρίτες χώρες, γεγονός που δεν συντρέχει εν προκειμένω, διότι η απαγόρευση εξαγωγής αφορά μόνον τις παράνομες επανεισαγωγές στην Κοινότητα για λόγους προστασίας της υγείας των κοινοτικών υπηκόων.

52 Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι τα άρθρα 3 και 7 της οδηγίας, καθόσον εφαρμόζονται στα προϊόντα που παρασκευάζονται ή συσκευάζονται εντός της

Κονότητας, αλλά προορίζονται για εξαγωγή, δεν αποσκοπούν στη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των προϊόντων καπνού εντός της εσωτερικής αγοράς ούτε στην αποφυγή της καταστρατηγήσεως των κανόνων που ισχύουν επί του θέματος στην Κοινότητα και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να στηρίζονται στο άρθρο 95 ΕΚ.

53 Εξάλλου, κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, ούτε το άρθρο 133 ΕΚ μπορεί να αποτελέσει την κατάλληλη νομική βάση των εν λόγω διατάξεων της οδηγίας, διότι οι διατάξεις αυτές επηρεάζουν δυσμενώς τις εξαγωγές των κοινοτικών προϊόντων προς τρίτες χώρες.

54 Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση ισχυρίζεται, αφενός, ότι η οδηγία, καθόσον αφορά τα προϊόντα που διατίθενται στο εμπόριο σε αγορές εκτός Κοινότητας, δεν μπορεί να στηρίζεται ούτε στο άρθρο 95 ΕΚ ούτε στο άρθρο 133 ΕΚ και, αφετέρου, γενικότερα, ότι η οδηγία αποσκοπεί πράγματι στην προστασία μόνον της δημόσιας υγείας, ως προς την οποία η εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών αποκλείεται από το άρθρο 152 ΕΚ.

55 Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση ισχυρίζεται, ιδίως, ότι η εφαρμογή του άρθρου 3 της οδηγίας στα προϊόντα καπνού που προορίζονται για εξαγωγή στηρίζεται στην αντίληψη ότι τα προϊόντα που δεν τηρούν τις διατάξεις της οδηγίας θα μπορούσαν να επανεισαχθούν παρανόμως στην Κοινότητα. Κατά τη Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση, πρόκειται για απλώς υποθετική περίπτωση, που διαψεύδεται από την πραγματικότητα. Συγκεκριμένα, τα περισσότερα από τα παρανόμως εισαγόμενα στην Κοινότητα τσιγάρα παρασκευάζονται σε τρίτες χώρες. Εξάλλου, ένα μέτρο που δεν αφορά ειδικώς το διεθνές εμπόριο, αλλά αφορά εξίσου, αν όχι κυρίως, το εσωτερικό εμπόριο, δεν μπορεί να στηρίζεται στο άρθρο 133 ΕΚ.

56 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γαλλική, η Ιρλανδική, η Ιταλική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι τα άρθρα 95 ΕΚ και 133 ΕΚ αποτελούν την

κατάλληλη νομική βάση της οδηγίας. Όσον αφορά ειδικότερα τη χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ, ισχυρίζονται, μεταξύ άλλων, ότι η οδηγία αποσκοπεί πράγματι στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού και ότι, σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ, αποσκοπεί στην επίτευξη, στο πλαίσιο εναρμονίσεως που πραγματοποιεί, του σκοπού ενός επιπέδου υψηλής προστασίας της δημόσιας υγείας. Όσον αφορά ειδικότερα τη χρησιμοποίηση του άρθρου 133 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο φρονούν ότι δικαιολογείται από το γεγονός ότι το άρθρο 3 της οδηγίας, από το οποίο προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται η παρασκευή τσιγάρων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες και δεν πληρούν τις απαιτήσεις αυτής της διατάξεως, αποσκοπεί ταυτοχρόνως στην προστασία της εσωτερικής αγοράς από τις επανεισαγωγές στην Κοινότητα τσιγάρων που δεν πληρούν αυτές τις απαιτήσεις και στη ρύθμιση των εξαγωγών προς τις τρίτες χώρες, ο σκοπός δε αυτός συνδέεται με την εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής.

57 Η Φινλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το άρθρο 95 ΕΚ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση της οδηγίας, ενώ η χρησιμοποίηση του άρθρου 133 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας δεν είναι αναγκαία. Ισχυρίζεται συναφώς ότι ο βασικός σκοπός της οδηγίας είναι η προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών για την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού. Η προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς και η ρύθμιση του εμπορίου με τις τρίτες χώρες είναι δευτερεύοντες σκοποί σε σχέση με τον βασικό αυτό σκοπό.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

58 Επιβάλλεται να εξεταστεί εν προκειμένω αν το άρθρο 95 ΕΚ αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση για την οδηγία και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν η χρησιμοποίηση του άρθρου 133 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας είναι αναγκαία ή δυνατή εν προκειμένω.

59 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί εκ προοιμίου η σχετική με το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ) νομολογία.

60 Επιβάλλεται, πρώτον, η διαπίστωση ότι από τις σκέψεις 83, 84 και 95 της αποφάσεως για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού προκύπτει ότι τα μέτρα τα οποία αφορά η εν λόγω διάταξη αποσκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και πρέπει πράγματι να έχουν αυτόν τον σκοπό, συμβάλλοντας στην εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή ακόμη στην εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.

61 Επιβάλλεται στη συνέχεια να υπομνησθεί ότι από την εν λόγω νομολογία προκύπτει ότι, αν και η χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσης είναι δυνατή προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση μελλοντικών εμποδίων στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξελίξεως των εθνικών νομοθεσιών, η εμφάνιση των εμποδίων αυτών πρέπει είναι πιθανή και το επίδικο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 13ης Ιουλίου 1995, C-350/92, Ισπανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. I-1985, σκέψη 35, καθώς και απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, σκέψη 86, και απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2001, C-377/98, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-7079, σκέψη 15).

62 Τέλος, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσεως, δεν μπορεί να εμποδίζεται ο κοινοτικός νομοθέτης να στηριχθεί σ' αυτή τη νομική βάση λόγω του ότι η προστασία της δημόσιας υγείας είναι καθοριστική για τις επιλογές που πρέπει να γίνουν (βλ., υπό την έννοια αυτή, σκέψη 88 της αποφάσεως για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού). Επιπλέον, το άρθρο 152, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΕΚ προβλέπει ότι εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας και το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ απαιτεί ρητώς, κατά την πραγματοποίηση της εναρμονίσεως, να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας των ανθρώπων.

63 Ενόψει των αρχών αυτών, επιβάλλεται να εξεταστεί αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσεως στην περίπτωση της οδηγίας.

64 Εκ προοιμίου, επιβάλλονται οι εξής παρατηρήσεις. Αφενός, όπως τόνισε και ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 61 των προτάσεών του, το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών αντιπροσωπεύει σχετικά σημαντικό μέρος της κοινοτικής αγοράς των προϊόντων καπνού, και ιδίως των τσιγάρων. Αφετέρου, οι εθνικοί κανόνες για τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα προϊόντα, όσον αφορά, ιδίως, την ονομασία, τη σύνθεση και τη σήμανση, ενδέχεται, ελλείψει εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο, να αποτελούν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91, Keck και Mithouard, Συλλογή 1993, σ. I-6097, σκέψη 15).

65 Επιβάλλεται, όμως, η διαπίστωση ότι, παρά τα ήδη θεσπισθέντα κοινοτικά μέτρα εναρμονίσεως, δηλαδή την οδηγία 89/622 για τη σήμανση των προϊόντων καπνού και την οδηγία 90/239 για τη μέγιστη περιεκτικότητα των τσιγάρων σε πίσσα, κατά την έκδοση της οδηγίας είχαν ήδη εμφανιστεί ή επρόκειτο πιθανότατα να εμφανιστούν διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παρασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού, οι οποίες δημιουργούσαν ή θα δημιουργούσαν εμπόδια στο εμπόριο.

66 Συγκεκριμένα, αφενός, ορισμένες διατάξεις των ήδη θεσπισθέντων κοινοτικών μέτρων εναρμονίσεως περιείχαν τις ελάχιστες μόνον προδιαγραφές, παρέχοντας στα κράτη μέλη ορισμένη εξουσία εκτιμήσεως, η οποία τους επέτρεπε να τις προσαρμόζουν (βλ. συναφώς, αποφάσεις της 22ης Ιουνίου 1993, C-222/91, Philip Morris Belgium κ.λπ., Συλλογή 1993, σ. I-3469, σκέψεις 11 και 17, καθώς και C-11/92, Gallaher κ.λπ., Συλλογή 1993, σ. I-3545, σκέψεις 14 και 20). Αφετέρου, οι οδηγίες

89/622 και 90/239 αφορούσαν ορισμένες μόνον προϋποθέσεις παρασκευής, παρουσιάσεως και πωλήσεως των προϊόντων καπνού και τα κράτη μέλη μπορούσαν ελεύθερα να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες για τα θέματα που δεν ρύθμιζαν οι εν λόγω οδηγίες.

67 Σ' αυτό το πλαίσιο, εφόσον το κοινό συνειδητοποιεί όλο και περισσότερο τις επιβλαβείς για την υγεία συνέπειες της καταναλώσεως προϊόντων καπνού, είναι πιθανόν ότι θα προέκυπταν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία αυτών των προϊόντων, λόγω της θεσπίσεως από τα κράτη μέλη νέων μέτρων που θα αντικατόπτριζαν αυτή την εξέλιξη και θα αποσκοπούσαν στην αποτελεσματικότερη αποθάρρυνση της καταναλώσεως αυτών των προϊόντων, μέσω ενδείξεων ή προειδοποιήσεων επί της συσκευασίας τους, ή στη μείωση των επιβλαβών συνεπειών των προϊόντων καπνού με την επιβολή νέων κανόνων για τη σύνθεσή τους.

68 Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώνεται από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας και τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν κατά την παρούσα διαδικασία.

69 Έτσι, από την έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προκύπτει ότι διάφορα κράτη μέλη σκόπευαν να θεσπίσουν μέτρα για τον καθορισμό της μέγιστης περιεκτικότητας των τσιγάρων σε μονοξείδιο του άνθρακα, αν δεν θεσπίζονταν σχετικά μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο.

70 Ομοίως, από την ένατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προκύπτει ότι υπήρχαν διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τη μέγιστη επιτρεπτή περιεκτικότητα των τσιγάρων σε νικοτίνη. Από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν κατά την παρούσα διαδικασία προκύπτει ότι τρία κράτη μέλη είχαν ήδη θεσπίσει τέτοιους περιορισμούς και ότι και άλλα κράτη σκόπευαν να θεσπίσουν. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι, δεδομένων των καθορισθέντων ορίων και του βιοχημικού δεσμού μεταξύ της πίσσας και της νικοτίνης, οι περιορισμοί αυτοί δεν απο-

τελούσαν στην πράξη εμπόδιο στην εμπορία των τσιγάρων που τηρούσαν τις απαιτήσεις της επιτρεπόμενης από το κοινοτικό δίκαιο μέγιστης περιεκτικότητας σε πίσσα, εντούτοις ο καθορισμός από ορισμένα κράτη μέλη ειδικών ανώτατων ορίων για την περιεκτικότητα σε νικοτίνη ενείχε τον κίνδυνο δημιουργίας εμποδίων στο εμπόριο, εφόσον στη συνέχεια μειώνονταν τα όρια αυτά.

71 Εξάλλου, η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρει την ύπαρξη διαπραγματεύσεων για την κατάρτιση σύμβασης-πλαισίου της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για τον έλεγχο του καπνού, με την οποία θα καθορίζονται οι προδιαγραφές που θα ισχύουν διεθνώς για τα προϊόντα καπνού.

72 Επιπλέον, η δέκατη ένατη και η εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας τονίζουν την ύπαρξη στα κράτη μέλη διαφορετικών νομοθεσιών όσον αφορά, αφενός, την παρουσίαση των προειδοποιητικών μηνυμάτων και την αναγραφή της περιεκτικοτήτας σε βλαπτικές ουσίες και, αφετέρου, τα συστατικά και τα πρόσθετα που χρησιμοποιούνται στην παρασκευή προϊόντων καπνού.

73 Τέλος, από τη γραπτή διαδικασία προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος είχε θεσπίσει διατάξεις για τη χρήση ορισμένων περιγραφικών όρων που αναφέρουν η εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 7 της οδηγίας.

74 Επιβάλλεται να προστεθεί ότι, σε αντίθεση με την οδηγία που αφορούσε η απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας περιέχει μια διάταξη που διασφαλίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων που τηρούν τις απαιτήσεις της. Χάρη στη διάταξη αυτή, που δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν, για λόγους σχετικούς με τα θέματα που εναρμονίζει η οδηγία,

την εισαγωγή, πώληση και κατανάλωση προϊόντων καπνού που τηρούν τις διατάξεις της οδηγίας, η οδηγία αναπτύσσει πλήρως τα αποτελέσματά της ενόψει του σκοπού της βελτιώσεως των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

75 Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η οδηγία πράγματι αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και, ως εκ τούτου, μπορούσε να εκδοθεί βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι η προστασία της δημόσιας υγείας είχε κρίσιμη σημασία κατά την επιλογή των μέτρων εναρμονίσεως που καθορίζει.

76 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το επιχείρημα ότι, καθόσον η οδηγία 90/239 θέσπισε ένα πλήρως εναρμονισμένο σύστημα για την περιεκτικότητα των τσιγάρων σε πίσσα, ο νομοθέτης δεν μπορούσε να παρέμβει εκ νέου βάσει του άρθρου 95 ΕΚ για τη ρύθμιση του ζητήματος αυτού ή ότι, εν πάση περιπτώσει, μπορούσε να το πράξει στηριζόμενος μόνον σε νέα επιστημονικά δεδομένα.

77 Πράγματι, εφόσον ο κοινοτικός νομοθέτης ρύθμισε πλήρως το ζήτημα της μέγιστης περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα με την οδηγία 90/239, τα κατ' ιδίαν κράτη μέλη δεν ήταν πλέον αρμόδια για να θεσπίζουν κανόνες επί του ζητήματος. Όπως όμως τόνισε και ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 124 των προτάσεών του, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί, σε μια τέτοια περίπτωση, να εκπληρώσει ορθώς το καθήκον του σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη, όπως η δημόσια υγεία, μόνον αν έχει την ευχέρεια να προσαρμόζει τη σχετική κοινοτική νομοθεσία σε κάθε μεταβολή των περιστάσεων ή σε κάθε εξέλιξη των γνώσεων.

78 Επομένως, ακόμη και όταν μια κοινοτική διάταξη διασφαλίζει την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο στον τομέα που εναρμονίζει, το γεγονός αυτό δεν στερεί τον κοινοτικό νομοθέτη από τη δυνατότητα προσαρμογής της εν λόγω διατάξεως για άλλους λόγους.

79 Όσον αφορά, ιδίως, την προστασία της δημόσιας υγείας, από το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας κατά την εναρμόνιση, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη οποιαδήποτε νέα εξέλιξη που στηρίζεται σε επιστημονικά δεδομένα.

80 Η εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων δεν είναι ωστόσο ο μοναδικός λόγος για τον οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να αποφασίσει την προσαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, διότι, κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει επί του ζητήματος, μπορεί να λαμβάνει υπόψη και άλλους λόγους, όπως την αυξανόμενη σημασία, από πολιτικής και κοινωνικής απόψεως, της δράσεως για την καταπολέμηση του καπνίσματος.

81 Η διαπίστωση ότι το άρθρο 95 ΕΚ αποτελεί κατάλληλη νομική βάση για την οδηγία δεν αναιρείται εξάλλου ούτε από το επιχείρημα ότι η απαγόρευση παρασκευής στην Κοινότητα τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες και δεν τηρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν συμβάλλει ουσιαστικά στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

82 Συγκεκριμένα, καίτοι η απαγόρευση της εν λόγω παρασκευής δεν είναι διάταξη που αποσκοπεί άμεσα στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, εντούτοις μια πράξη που εκδίδεται βάσει του άρθρου 95 ΕΚ μπορεί να περιλαμβάνει μια τέτοια διάταξη, εφόσον η διάταξη αυτή αποσκοπεί στην αποφυγή της καταστρατηγήσεως ορισμένων απαγορεύσεων που αφορούν την εσωτερική αγορά και έχουν επιβληθεί προς επίτευξη του ανωτέρω αναφερθέντος σκοπού (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, σκέψη 100).

83 Επιβάλλεται να τονιστεί συναφώς ότι το Δικαστήριο δέχτηκε ότι το ενδεχόμενο παράνομης επανεισαγωγής ή εκτροπής του ρεύματος του εμπορίου, το οποίο μπορεί να μειώσει την αποτελεσματικότητα ενός κοινοτικού μέτρου που θεσπίστηκε στον

τομέα της κοινής αγροτικής πολιτικής, δικαιολογεί την απαγόρευση εξαγωγής προς τρίτες χώρες (απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψεις 62 και 109).

84 Εν προκειμένω, από την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία αφορά τις συνέπειες της οδηγίας για τα προϊόντα καπνού που εξάγονται από την Κοινότητα, προκύπτει ότι οι σχετικοί κανόνες της οδηγίας θεσπίστηκαν για να διασφαλιστεί ότι δεν υπονομεύονται οι διατάξεις της εσωτερικής αγοράς.

85 Από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν κατά την παρούσα διαδικασία προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης σκόπευε εν προκειμένω να αποφύγει την υπονόμευση των σχετικών με την εσωτερική αγορά διατάξεων στον τομέα των προϊόντων καπνού από παράνομες επανεισαγωγές στην Κοινότητα ή από εκτροπή του ρεύματος του εμπορίου εντός της Κοινότητας, που θα είχαν σχέση με προϊόντα που δεν τηρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας όσον αφορά τις μέγιστες περιεκτικότητες σε ορισμένες ουσίες που ισχύουν για τα τσιγάρα.

86 Είναι αληθές ότι με βάση τα στοιχεία τα οποία προσκόμισαν οι διάδικοι της κύριας δίκης, τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα που υπέβαλαν παρατηρήσεις κατά την παρούσα διαδικασία και τα οποία αναφέρει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 64 των προτάσεών του δεν μπορεί να εκτιμηθεί επακριβώς η έκταση του παράνομου εμπορίου τσιγάρων που παρασκευάζονται στην Κοινότητα και διατίθενται παρανόμως στην αγορά, αφού επανεισήχθησαν από τρίτες χώρες ή διατέθηκαν στην εν λόγω αγορά ενώ προορίζονταν για εξαγωγή προς τρίτες χώρες. Είναι επίσης αληθές, όπως ισχυρίζεται και η Γερμανική Κυβέρνηση, ότι η αιτία για το παράνομο εμπόριο τσιγάρων είναι κυρίως τα κέρδη από τη μη καταβολή των φόρων και δασμών στους οποίους κανονικά τα εν λόγω εμπορεύματα υπόκεινται και ότι, επομένως, η καταστρατήγηση των διατάξεων για τη σύνθεση των τσιγάρων δεν έχει κρίσιμη σημασία επί του θέματος.

87 Εντούτοις, δεν αμφισβητείται ότι η αγορά των τσιγάρων προσφέρεται ιδιαιτέρως για την ανάπτυξη παράνομου εμπορίου και ότι, αν επιτρεπόταν η παρασκευή εντός της Κοινότητας τσιγάρων που δεν θα μπορούσαν να τεθούν νομίμως σε κυκλοφορία ή να διατεθούν νομίμως στο εμπόριο εντός της Κοινότητας, αυτό θα μπορούσε να αυξήσει τους κινδύνους απάτης.

88 Επιπλέον, ο κίνδυνος υπονόμευσης των μέτρων που θεσπίζει η οδηγία πρέπει να εκτιμάται όχι μόνον σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε πριν από την έκδοση της οδηγίας, αλλά και με γνώμονα τα προβλεπόμενα αποτελέσματα των διατάξεών της επί της φύσεως και της εκτάσεως του παράνομου εμπορίου τσιγάρων.

89 Συναφώς, ευλόγως μπορεί να υποτεθεί ότι η μείωση της μέγιστης επιτρεπόμενης περιεκτικότητας σε πίσσα ανά τσιγάρο και η επιβολή μέγιστης περιεκτικότητας σε νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα, στερώντας τους καταναλωτές από τη δυνατότητα να αγοράζουν νομίμως τα προϊόντα που δεν τηρούν αυτές τις μέγιστες περιεκτικότητες και που είχαν συνηθίσει να καταναλώνουν πριν από την επιβολή αυτών των νέων απαιτήσεων, ενδέχεται να τους παρακινήσουν να αγοράζουν παρανόμως τέτοια προϊόντα.

90 Υπ' αυτές τις συνθήκες, η προβλεπόμενη από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας απαγόρευση παρασκευής μπορεί να θεωρηθεί μέτρο που αποσκοπεί στην αποφυγή της καταστρατηγήσεως των προβλεπόμενων επίσης από τη διάταξη αυτή απαγορεύσεων ελεύθερης κυκλοφορίας και εμπορίας στα κράτη μέλη των τσιγάρων που δεν τηρούν τις απαιτήσεις της εν λόγω διατάξεως.

91 Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η οδηγία μπορούσε να εκδοθεί βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, συμπεριλαμβανομένης της διατάξεως περί απαγορεύσεως παρασκευής στην Κοινότητα τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες και δεν τηρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

92 Όσον αφορά το ζήτημα αν η χρησιμοποίηση του άρθρου 133 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας ήταν αναγκαία ή δυνατή στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να σημειωθούν τα εξής.

93 Επιβάλλεται να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία δεκτικά δικαστικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών καταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως (βλ., ιδίως, απόφαση της 4ης Απριλίου 2000, C-269/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2000, σ. I-2257, σκέψη 43, και απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2001, C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-779, σκέψη 58).

94 Αν από την εξέταση της κοινοτικής πράξεως αποδεικνύεται ότι αυτή επιδιώκει διττό στόχο ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, από τις οποίες η μία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύρια ή δεσπόζουσα, ενώ η άλλη είναι απλώς παρακολουθηματική, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία μόνη νομική βάση, ήτοι εκείνη η οποία απαιτείται από τον κύριο ή δεσπόζοντα στόχο ή από την κύρια ή δεσπόζουσα συνιστώσα (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1999, C-42/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, σ. I-869, σκέψεις 39 και 40, και την προπαρατεθείσα απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2001, Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 59). Κατ' εξαίρεση, αν διαπιστώνεται ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους, οι οποίοι συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλο, η πράξη αυτή μπορεί να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις (γνωμοδότηση 2/00, της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-9713, σκέψη 23).

95 Ενόψει των υπομνησθεισών στις προηγούμενες σκέψεις αρχών και λαμβανομένης υπόψη της διαπιστώσεως που περιέχεται στη σκέψη 91 της παρούσας αποφάσεως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία δεν μπορεί να έχει ταυτόχρονα ως νομική βάση τα άρθρα 95 ΕΚ και 133 ΕΚ.

96 Συγκεκριμένα, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξετασθεί αν η οδηγία, με τις διατάξεις της που έχουν επιπτώσεις στα εξαγόμενα προς τις τρίτες χώρες προϊόντα καπνού, επιδίωκε σκοπό αναγόμενο στην εφαρμογή της κοινής εμπορικής πολιτικής που προ-

βλέπει το άρθρο 133 ΕΚ, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, εν πάση περιπτώσει, αυτός ο σκοπός έχει, ενόψει του σκοπού και του περιεχομένου της οδηγίας στο σύνολό της, απλώς δευτερεύοντα χαρακτήρα σε σχέση με τον κύριο επιδιωκόμενο σκοπό, ο οποίος είναι η βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

97 Επομένως, το άρθρο 95 ΕΚ αποτελεί τη μόνη κατάλληλη νομική βάση της οδηγίας και εσφαλμένα η οδηγία μνημονεύει και το άρθρο 133 ΕΚ ως νομική βάση.

98 Εντούτοις, αυτή η εσφαλμένη μνεία του άρθρου 133 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας δεν συνεπάγεται το ανίσχυρό της. Μια τέτοια πλάνη στο εισαγωγικό τμήμα κοινοτικής πράξεως αποτελεί καθαρά τυπικό ελάττωμα, εκτός αν κατέστησε τη διαδικασία εκδόσεως της εν λόγω πράξεως πλημμελή (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψη 19), αυτό δε το ζήτημα είναι, στην περίπτωση της οδηγίας, αντικείμενο του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο β', το οποίο εξετάζεται με τις σκέψεις 100 έως 111 της παρούσας αποφάσεως.

99 Από τις σκέψεις που παρατέθηκαν ανωτέρω σε σχέση με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο α', συνάγεται ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω ελλείψεως κατάλληλης νομικής βάσεως.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο β'

100 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο β', το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία αν η χρησιμοποίηση των άρθρων 95 ΕΚ και 133 ΕΚ ως διττής νομικής βάσης κατέστησε

πλημμελή τη διαδικασία εκδόσεως της οδηγίας, λόγω εφαρμογής δύο ασυμβίβαστων μεταξύ τους νομοθετικών διαδικασιών, και αν η οδηγία είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

101 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι οι νομοθετικές διαδικασίες της Κοινότητας για την έκδοση πράξεως βάσει του άρθρου 95 ΕΚ ή του άρθρου 133 ΕΚ διαφέρουν και είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους, οπότε η χρησιμοποίηση αυτής της διττής νομικής βάσης δεν επιτρέπεται (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, λεγόμενη απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου», Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψεις 17 έως 21). Συγκεκριμένα, το άρθρο 95 ΕΚ υποχρεώνει το Συμβούλιο να ενεργεί από κοινού με το Κοινοβούλιο κατά τη διαδικασία συναποφάσεως του άρθρου 251 ΕΚ, ενώ το άρθρο 133 ΕΚ προβλέπει διαδικασία στην οποία το Κοινοβούλιο δεν παρεμβαίνει και το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Η εφαρμογή της διαδικασίας συναποφάσεως κατά την έκδοση μέτρου για την κοινή εμπορική πολιτική, μολονότι το άρθρο 133 ΕΚ δεν προβλέπει ούτε καν διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, αντίκειται στην προβλεπόμενη από τη Συνθήκη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων.

102 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Γαλλική, η Ιταλική, η Φινλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ισχυρίζονται ότι τα άρθρα 95 ΕΚ και 133 ΕΚ δεν αποτελούν ασυμβίβαστες μεταξύ τους νομικές βάσεις. Ισχυρίζονται στην ουσία ότι αυτά τα δύο άρθρα της Συνθήκης, παρότι συνεπάγονται την εφαρμογή διαφορετικών νομοθετικών διαδικασιών, οι διαδικασίες αυτές, σε αντίθεση προς τις διαδικασίες στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας αποφάσεως «διοξείδιο του τιτανίου», δεν είναι ασυμβίβαστες μεταξύ τους, εφόσον μπορούν να εφαρμοστούν σωρευτικά χωρίς να αλλοιώνεται το περιεχόμενο της παρεμβάσεως του Κοινοβουλίου κατά τη νομοθετική διαδικασία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

103 Επιβάλλεται να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι, όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 97 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 95 ΕΚ αποτελεί τη μόνη κατάλληλη νομική βάση της οδηγίας. Επομένως, για να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα, στοιχείο β', πρέπει να εξεταστεί αν η νομοθετική διαδικασία που εφαρμόστηκε πράγματι για την έκδοση της οδηγίας βάσει των άρθρων 95 ΕΚ και 133 ΕΚ πληροί τις απαιτήσεις της ισχύουσας νομοθετικής διαδικασίας για την έκδοση κοινοτικής πράξεως βάσει μόνον του άρθρου 95 ΕΚ.

104 Το άρθρο 95, παράγραφος 1, ΕΚ προβλέπει ότι τα θεσπιζόμενα βάσει αυτού του άρθρου μέτρα εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία συναποφάσεως του άρθρου 251 ΕΚ και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

105 Δεν αμφισβητείται ότι αυτή η διαδικασία τηρήθηκε εν προκειμένω για την έκδοση της οδηγίας.

106 Εξάλλου, η προσθήκη του άρθρου 133 ΕΚ στο άρθρο 95 ΕΚ ως δεύτερης νομικής βάσης της οδηγίας δεν θίγει την ουσία της διαδικασίας συναποφάσεως που τηρήθηκε στην παρούσα υπόθεση.

107 Συγκεκριμένα, το άρθρο 133, παράγραφος 4, ΕΚ προβλέπει ότι το Συμβούλιο, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που του παρέχονται από τη διάταξη αυτή, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

108 Έτσι, το γεγονός ότι τηρήθηκε η προβλεπόμενη για την έκδοση πράξεων που στηρίζονται στην εν λόγω δεύτερη νομική βάση διαδικασία δεν συνεπάγεται την υποχρέωση του Συμβουλίου να αποφασίσει οπωσδήποτε με ομοφωνία, αφού κατά τη διαδικασία συναποφάσεως του άρθρου 251 ΕΚ το Συμβούλιο αποφασίζει καταρχήν με ειδική πλειοψηφία, εκτός αν εγκρίνει τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου στην κοινή του θέση για τις οποίες η Επιτροπή έχει εκφέρει αρνητική γνώμη, οπότε πρέπει να αποφασίσει ομόφωνα.

109 Υπ' αυτές τις συνθήκες, σε αντίθεση με την περίπτωση που αφορούσε η προπαρατεθείσα απόφαση «διοξείδιο του τιτανίου», το ουσιώδες στοιχείο της νομοθετικής διαδικασίας, που είναι η διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων στις οποίες το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και των περιπτώσεων στις οποίες αποφασίζει ομόφωνα, δεν θίγεται εν προκειμένω από την ταυτόχρονη παραπομπή στις δύο νομικές βάσεις που μνημονεύει η οδηγία.

110 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η εφαρμογή της διαδικασίας συναποφάσεως κατά την έκδοση μέτρου για την κοινή εμπορική πολιτική θα αντέκειτο στην προβλεπόμενη από τη Συνθήκη κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, είναι εν πάση περιπτώσει αλυσιτελές εν προκειμένω, εφόσον, όπως προκύπτει από τη σκέψη 97 της παρούσας αποφάσεως, η οδηγία δεν αποτελεί πράξη που θα έπρεπε να εκδοθεί βάσει του άρθρου 133 ΕΚ.

111 Από τις σκέψεις που παρατέθηκαν ανωτέρω σε σχέση με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο β', συνάγεται ότι η χρησιμοποίηση των άρθρων 95 ΕΚ και 133 ΕΚ ως διττής νομικής βάσης δεν κατέστησε πλημμελή τη διαδικασία εκδόσεως της οδηγίας και ότι η οδηγία δεν είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρη.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο γ'

112 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο γ', το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη λόγω προσβολής της αρχής της αναλογικότητας.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

113 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι η οδηγία, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι αποσκοπεί στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς ή στη θέσπιση κοινής εμπορικής πολιτικής, επιχειρεί την επίτευξη αυτών των σκοπών κατά τρόπο δυνασάλογο, γεγονός που ισχύει ιδίως για τα άρθρα 5 και 7, καθώς και για την εφαρμογή της στα τσιγάρα που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες.

114 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ειδικότερα, όσον αφορά το άρθρο 7 της οδηγίας, ότι η απαγόρευση των περιγραφικών όρων που δημιουργούν συνειρμούς για χαμηλότερη περιεκτικότητα σε βλαπτικές ουσίες δεν συνάδει με τον δεδηλωμένο σκοπό του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, που συνίσταται στην ακόμη μεγαλύτερη μείωση της περιεκτικότητας σε πίσσα για λόγους δημόσιας υγείας. Ισχυρίζονται εξάλλου ότι το εν λόγω άρθρο 7 προσβάλλει τα δικαιώματά τους, καθόσον υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του νόμιμου επιδιωκόμενου από την εν λόγω διάταξη σκοπού. Συναφώς, η σχετική ισπανική νομοθεσία, η οποία προβλέπει απλώς ρυθμιστικές για τη χρήση των περιγραφικών όρων διατάξεις, αποτελεί παράδειγμα νομοθεσίας που προσβάλλει ελάχιστα τα δικαιώματα των καπνοβιομηχάνων, προστατεύοντας συγχρόνως τη δημόσια υγεία.

115 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται επίσης ότι η απαγόρευση παρασκευής στην Κοινότητα τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες και

που δεν τηρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν είναι κατάλληλη μέθοδος για να αποφευχθεί η καταστρατήγηση των νέων ορίων που επιβάλλει η εν λόγω διάταξη, καθόσον η συντριπτική πλειοψηφία των παρανόμως εισαγόμενων τσιγάρων στην Κοινότητα παρασκευάζεται εκτός Κοινότητας.

116 Κατά την Japan Tobacco, το άρθρο 7 της οδηγίας, εφόσον εφαρμόζεται στα γνωστά σήματα, προσβάλει την αρχή της αναλογικότητας. Συναφώς, ισχυρίζεται ότι η εν λόγω διάταξη δεν είναι το λιγότερο επαχθές μέτρο για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη, σε συνδυασμό με την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, στηρίζεται στην αντίληψη ότι οι καταναλωτές αγνοούν ότι οι περιεκτικότητες σε πίσσα και νικοτίνη που εισπνέουν μπορεί να επηρεαστούν από τις καπνιστικές συνήθειές τους· επομένως, θα αρκούσε η αναγραφή σχετικής προειδοποιήσεως επί της συσκευασίας, αντί να απαγορευθεί η χρήση περιγραφικών όρων. Εξάλλου, στην οδηγία θα μπορούσε να έχει περιληφθεί ρήτρα περί των κεκτημένων δικαιωμάτων, ώστε το άρθρο 7 να μην έχει εφαρμογή επί των κατατεθειμένων ήδη σημάτων, όπως το Mild Seven.

117 Η Γερμανική, η Ελληνική και η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 3 της οδηγίας απαγόρευση παρασκευής στην Κοινότητα τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες, καθώς και η προβλεπόμενη από το άρθρο 7 της οδηγίας απαγόρευση χρήσεως ορισμένων περιγραφικών όρων, προσβάλλουν την αρχή της αναλογικότητας, διότι είναι ακατάλληλες και θίγουν υπερβολικώς τα οικονομικά συμφέροντα των καπνοβιομηχάνων. Όσον αφορά το άρθρο 3, ισχυρίζονται ειδικότερα ότι δεν παρέχει αποτελεσματική προστασία από τον κίνδυνο παράνομων εισαγωγών τσιγάρων στην Κοινότητα, ενόψει του αμελητέου όγκου των επανεισαγωγών στην Κοινότητα, και ότι ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με την ενίσχυση των ελέγχων στις εισαγωγές. Όσον αφορά το άρθρο 7 της οδηγίας, οι εν λόγω Κυβερνήσεις ισχυρίζονται, μεταξύ άλλων, ότι, αντίθετα προς την απόλυτη απαγόρευση χρήσεως περιγραφικών όρων που προβλέπει η εν λόγω διάταξη, η ρύθμιση της χρήσεώς τους, όπως προβλέπεται από την ισπανική νομοθεσία, η οποία στηρίζεται σε κατάταξη των προϊόντων ανάλογα με την περιεκτικότητά τους σε πίσσα και νικοτίνη, θα επέτρεπε την αντικειμενική πληροφόρηση του καταναλωτή, χωρίς να θίγει υπερβολικώς τα οικονομικά συμφέροντα των καπνοβιομηχάνων.

118 Η Βελγική, η Γαλλική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ισχυρίζονται ότι η οδηγία συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, εφόσον οι διατάξεις της δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση αφενός της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού και αφετέρου ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας.

119 Η Γαλλική Κυβέρνηση, όσον αφορά ειδικότερα το άρθρο 7 της οδηγίας, τονίζει ότι η εν λόγω διάταξη δεν απαγορεύει όλες τις ενδείξεις ή τους τρόπους παρουσιάσεως των τσιγάρων που προσελκύουν τους καπνιστές και δημιουργούν προτίμηση σε συγκεκριμένη μάρκα, αλλά μόνον όσες αναφέρουν ότι ένα συγκεκριμένο προϊόν καπνού είναι λιγότερο επιβλαβές από τα άλλα.

120 Κατά τη Σουηδική Κυβέρνηση, καθόσον η κατανάλωση προϊόντων καπνού συνδέεται με σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, είναι ιδιαιτέρως σημαντικό οι καταναλωτές να μην παραπλανώνται, όσον αφορά τους κινδύνους που συνδέονται με την κατανάλωση αυτή, και είναι δύσκολη η εξεύρεση εναλλακτικής λύσης στην προβλεπόμενη από το εν λόγω άρθρο 7 απαγόρευση, η οποία θα πετύχαινε μεν το ίδιο αποτέλεσμα, θα έθιγε δε λιγότερο τους δικαιούχους σημάτων.

121 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το εν λόγω άρθρο 7 δεν είναι ασυμβίβαστο με τον σκοπό του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στη μείωση της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα. Συγκεκριμένα, οι περιγραφικοί όροι, αφού δεν ρυθμίζονταν σε κοινοτικό επίπεδο, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν από τους καπνοβιομηχάνους για να αναφέρουν άλλα χαρακτηριστικά του τσιγάρου, όπως είναι η γεύση, τα οποία δεν σχετίζονται με την περιεκτικότητα σε πίσσα, γεγονός που ενδέχεται να παραπλανήσει τον καταναλωτή. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, παρότι τα τσιγάρα «light» έχουν χαμηλότερη περιεκτικότητα σε πίσσα, πολλοί καπνιστές παραπλανώνται, διότι τους δημιουργείται η εσφαλμένη εντύπωση ότι πρόκειται για ακίνδυνα προϊόντα, πράγμα που δεν ισχύει, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι ο καπνός των τσιγάρων περιέχει και άλλα βλαπτικά προϊόντα, τα οποία δεν ρυθμίζει η οδηγία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

122 Επιβάλλεται να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι η αρχή της αναλογικότητας, η οποία εντάσσεται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί τα μέσα που προβλέπει μια κοινοτική διάταξη να προσφέρονται για την υλοποίηση του επιδιωκομένου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, Maizena, Συλλογή 1987, σ. 4587, σκέψη 15, της 7ης Δεκεμβρίου 1993, C-339/92, ADM Ölmühlen, Συλλογή 1993, σ. I-6473, σκέψη 15, και της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Συλλογή 2002, σ. I-6453, σκέψη 59).

123 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των παρατεθεισών στην προηγούμενη σκέψη προϋποθέσεων, επιβάλλεται να αναγνωριστεί στον κοινοτικό νομοθέτη ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τις επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως στις οποίες προβαίνει σε έναν τομέα όπως ο προκείμενος, στον οποίο καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις. Κατά συνέπεια, η νομιμότητα μέτρου θεσπιζομένου στον τομέα αυτό μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκομένου από το αρμόδιο όργανο σκοπού (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 58, απόφαση της 13ης Μαΐου 1997, C-233/94, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, Συλλογή 1997, σ. I-2405, σκέψεις 55 και 56, καθώς και απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ., Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 61).

124 Όσον αφορά την οδηγία, από την πρώτη, τη δεύτερη και την τρίτη αιτιολογική σκέψη προκύπτει ότι αποσκοπεί, με την προσέγγιση των ισχυόντων κανόνων επί του θέματος, στην εξάλειψη των προσκομμάτων που δημιουργούν οι διαφορές οι οποίες εξακολουθούν να υπάρχουν, παρά τα ήδη θεσπισθέντα μέτρα εναρμόνισης, μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παρασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και οι οποίες εμποδίζουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη προκύπτει εξάλλου ότι, κατά την υλοποίηση αυτού του σκοπού, η οδηγία λαμβάνει ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

125 Κατά την παρούσα διαδικασία, προβλήθηκαν διάφορα επιχειρήματα για να αμφισβητηθεί η συμφωνία της οδηγίας με την αρχή της αναλογικότητας, ιδίως όσον αφορά τα άρθρα 3, 5 και 7.

126 Επιβάλλεται η διαπίστωση, πρώτον, ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 3 της οδηγίας απαγόρευση της ελεύθερης κυκλοφορίας και εμπορίας στην Κοινότητα των τσιγάρων που δεν τηρούν τη μέγιστη περιεκτικότητα σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα, η οποία συμπληρώνεται με την υποχρέωση των κρατών μελών να επιτρέπουν την εισαγωγή, την πώληση και την κατανάλωση των τσιγάρων που τηρούν αυτή την περιεκτικότητα σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, είναι μέτρο κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της οδηγίας, το οποίο, δεδομένης της υποχρεώσεως του κοινοτικού νομοθέτη να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας σε θέματα υγείας, δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού μέτρο.

127 Όσον αφορά, δεύτερον, την προβλεπόμενη από το άρθρο 3 της οδηγίας απαγόρευση παρασκευής τσιγάρων που δεν τηρούν τη μέγιστη περιεκτικότητα που ορίζει η διάταξη αυτή, η εν λόγω απαγόρευση αποσκοπεί, όπως τονίστηκε ήδη με τη σκέψη 85 της παρούσας αποφάσεως, στο να μην υπονομευθούν οι σχετικές με την εσωτερική αγορά διατάξεις στον τομέα των προϊόντων καπνού από παράνομες επανεισαγωγές στην Κοινότητα ή από εκτροπές του ρεύματος του εμπορίου εντός της Κοινότητας, που θα αφορούσαν προϊόντα που δεν τηρούν τις απαιτήσεις της παραγράφου 1 της εν λόγω διατάξεως.

128 Η αναλογικότητα αυτής της απαγορεύσεως παρασκευής τσιγάρων αμφισβητήθηκε, με το επιχείρημα ότι δεν προσφέρεται για την πραγματοποίηση του επιδιωκομένου σκοπού και υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο, αφού θα ήταν επαρκές ένα εναλλακτικό μέτρο, όπως η ενίσχυση των ελέγχων εισαγωγής από τις τρίτες χώρες.

129 Συναφώς, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, καίτοι με την εν λόγω απαγόρευση δεν αποφεύγεται η ανάπτυξη παράνομου εμπορίου τσιγάρων εντός της Κοινότητας, δεδο-

μένου ιδίως του γεγονότος ότι τα τσιγάρα που δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας μπορούν επίσης να διατίθενται παρανόμως στην ενδοκοινοτική αγορά αφού παρασκευαστούν σε τρίτες χώρες, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως, κρίνοντας ότι μια τέτοια απαγόρευση συνιστά πάντως μέτρο ικανό να συμβάλει αποτελεσματικά στον περιορισμό του κινδύνου αυξήσεως του παράνομου εμπορίου τσιγάρων και να ματαιώσει το ενδεχόμενο της συνακόλουθης υπονομεύσεως της εσωτερικής αγοράς.

130 Δεν αποδεικνύεται εξάλλου ότι η ενίσχυση των ελέγχων θα αρκούσε εν προκειμένω για την επίτευξη του επιδωκόμενου από την επίμαχη διάταξη σκοπού. Συναφώς, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η επίμαχη απαγόρευση παρασκευής προσφέρεται ιδίως για την εξ υπαρχής ματαίωση της εκτροπής του ρεύματος του εμπορίου των τσιγάρων που παρασκευάζονται εντός της Κοινότητας και προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες, εκτροπής που συνιστά μορφή απάτης, η οποία εξ ορισμού δεν μπορεί να καταπολεμηθεί το ίδιο αποτελεσματικά με τη λήψη εναλλακτικού μέτρου, όπως είναι η ενίσχυση των ελέγχων στα σύνορα της Κοινότητας.

131 Όσον αφορά το άρθρο 5 της οδηγίας, η υποχρέωση αναγραφής στις συσκευασίες των τσιγάρων της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα και η υποχρέωση αναγραφής στις συσκευασίες των προϊόντων καπνού προειδοποιητικών μηνυμάτων σχετικά με τους κινδύνους για την υγεία που ενέχουν αυτά τα προϊόντα είναι μέτρα που προσφέρονται για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας κατά την εξάλειψη των εμποδίων που απορρέουν από τις εθνικές νομοθεσίες για τη σήμανση. Οι υποχρεώσεις αυτές συνιστούν πράγματι αναγνωρισμένης αποτελεσματικότητας μέσο παρακινήσεως των καταναλωτών να μειώσουν την κατανάλωση προϊόντων καπνού ή να στραφούν στα προϊόντα εκείνα καπνού που είναι λιγότερο επιβλαβή για την υγεία.

132 Επομένως, ο κοινοτικός νομοθέτης, επιβάλλοντας με το άρθρο 5 της οδηγίας την αύξηση των ποσοστών της επιφάνειας που πρέπει να καλύπτουν αυτές οι ενδείξεις και προειδοποιήσεις σε καθορισμένες πλευρές της συσκευασίας των προϊόντων

καπνού, σε βαθμό που να αφήνει επαρκή χώρο ώστε οι καπνοβιομήχανοι να μπορούν να θέτουν και άλλα στοιχεία, ιδίως σχετικά με το σήμα τους, δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει εν προκειμένω.

133 Όσον αφορά τις διατάξεις του άρθρου 7 της οδηγίας, πρέπει να σημειωθούν τα εξής.

134 Ο σκοπός της διατάξεως αυτής διευκρινίζεται ρητώς στην εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, από την οποία προκύπτει ότι η απαγόρευση χρησιμοποίησης επί των συσκευασιών προϊόντων καπνού ορισμένων χαρακτηρισμών, όπως «low tar», «light», «ultra light», «mild», όπως και ονομάτων, εικόνων και παραστατικών ή άλλων ενδείξεων, δικαιολογείται από τον κίνδυνο αφενός παραπλανήσεως του καταναλωτή από τις ενδείξεις αυτές, οι οποίες θα μπορούσαν να του δημιουργήσουν την εσφαλμένη εντύπωση ότι τα προϊόντα αυτά είναι λιγότερο επιβλαβή, και αφετέρου προκλήσεως αλλαγών στην κατανάλωση. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη διευκρινίζει συναφώς ότι τα επίπεδα των εισπνεόμενων επιβλαβών ουσιών εξαρτώνται όχι μόνον από τις ποσότητες που περιέχει το προϊόν πριν από την κατανάλωση, αλλά και από τη συμπεριφορά του καπνιστή και τον εθισμό, οπότε η χρησιμοποίηση των εν λόγω χαρακτηρισμών, η οποία δεν λαμβάνει υπόψη αυτή την πλευρά του ζητήματος, μπορεί να καταστήσει κενές περιεχομένου τις απαιτήσεις επισήμανσης της οδηγίας.

135 Το άρθρο 7 της οδηγίας, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη, αποσκοπεί, επομένως, στη διασφάλιση της αντικειμενικής πληροφορήσεως του καταναλωτή όσον αφορά το επιβλαβές των προϊόντων καπνού.

136 Μια τέτοια απαίτηση πληροφορήσεως είναι κατάλληλη για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας κατά την εναρμόνιση των διατάξεων για τη σήμανση των προϊόντων καπνού.

137 Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν υπερέβη, επομένως, τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως, κρίνοντας ότι η αναγραφή της περιεκτικότητας αυτής των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας διασφαλίζει αντικειμενικώς την πληροφόρηση του καταναλωτή σχετικά με το επιβλαβές των προϊόντων καπνού όσον αφορά τις εν λόγω ουσίες και ότι, αντίθετα, η χρήση περιγραφικών στοιχείων, όπως αυτά που προβλέπει το άρθρο 7 της οδηγίας, δεν διασφαλίζει την αντικειμενική πληροφόρηση του καταναλωτή.

138 Συγκεκριμένα, όπως τόνισε και ο γενικός εισαγγελέας με τα σημεία 241 έως 248 των προτάσεών του, αυτά τα περιγραφικά στοιχεία ενδέχεται να παραπλανήσουν τον καταναλωτή. Πρώτον, μπορούν να δηλώνουν, όπως ο όρος «mild», μια γευστική αίσθηση, μη συνδεόμενη με την περικτικότητα του προϊόντος σε επιβλαβείς ουσίες. Δεύτερον, οι όροι «low tar», «light», «ultra light» δεν παραπέμπουν, ελλείψει ρυθμίσεως της χρήσεως αυτών των όρων, σε συγκεκριμένα ποσοτικά όρια. Τρίτον, ακόμη και αν το οικείο προϊόν έχει χαμηλότερη περιεκτικότητα σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα σε σχέση σε άλλα προϊόντα, εντούτοις, αφενός, η ποσότητα των εισπνεόμενων από τον καταναλωτή ουσιών εξαρτάται από τον τρόπο καπνίσματος και, αφετέρου, αυτό το προϊόν μπορεί να περιέχει άλλες επιβλαβείς ουσίες. Τέταρτον, η χρήση περιγραφικών στοιχείων που υποδηλώνουν ότι η κατανάλωση συγκεκριμένου προϊόντος καπνού ωφελεί την υγεία σε σχέση με άλλα προϊόντα καπνού ενέχει τον κίνδυνο να ενθαρρύνεται το κάπνισμα.

139 Εξάλλου, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως επί του θέματος, όταν έκρινε ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 7 της οδηγίας απαγόρευση ήταν αναγκαία για τη διασφάλιση της αντικειμενικής πληροφορήσεως του καταναλωτή και ότι, ειδικότερα, δεν υπήρχε εναλλακτικό μέτρο για την εξίσου αποτελεσματική επίτευξη αυτού του σκοπού που να περιορίζει λιγότερο τα δικαιώματα των καπνοβιομηχάνων.

140 Συγκεκριμένα, δεν είναι προφανές ότι η απλή ρύθμιση της χρήσεως των περιγραφικών στοιχείων που ορίζει το άρθρο 7, όπως υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες

της κύριας δίκης και η Γερμανική, η Ελληνική και η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση, ή η μνεία επί της συσκευασίας των προϊόντων καπνού, όπως υποστηρίζει η Japan Tobacco, ότι τα επίπεδα των εισπνεόμενων επιβλαβών ουσιών εξαρτώνται και από τη συμπεριφορά του καπνιστή θα διασφάλιζαν την αντικειμενική πληροφόρηση του καταναλωτή, ενόψει του γεγονότος ότι αυτά τα περιγραφικά στοιχεία είναι, εν πάση περιπτώσει, εξ ορισμού πρόσφορα για την ενθάρρυνση του καπνίσματος.

141 Από τις ανωτέρω παρατεθείσες σκέψεις σχετικά με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο γ', συνάγεται ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω προσβολής της αρχής της αναλογικότητας.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο δ'

142 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο δ', το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη λόγω παραβάσεως του άρθρου 295 ΕΚ, προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος της ιδιοκτησίας και/ή παραβάσεως του άρθρου 20 της Συμφωνίας για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας στον τομέα του εμπορίου (στο εξής: Συμφωνία ΔΠΙΤΕ, αποκαλούμενη στην αγγλική γλώσσα TRIPs), η οποία αποτελεί το παράρτημα Ι Γ της Συμφωνίας για την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (στο εξής: Συμφωνία ΠΟΕ), εγκριθείσα εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθόσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της, με την απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ L 336, σ. 1).

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

143 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι τα άρθρα 5 και 7 της οδηγίας αντιβαίνουν στο άρθρο 295 ΕΚ, προσβάλλουν το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιο-

κτησίας και/ή αντιβαίνουν στο άρθρο 20 της Συμφωνίας ΔΠΤΕ, καθόσον η τελευταία αυτή διάταξη προβλέπει ότι η χρήση ενός σήματος δεν πρέπει να παρακωλύεται αδικαιολογήτως με την επιβολή ειδικών προϋποθέσεων, όπως είναι η χρήση του κατά τρόπο ο οποίος αναιρεί την ικανότητά του να διαφοροποιεί τα αγαθά ή τις υπηρεσίες μιας επιχειρήσεως από τα αγαθά ή τις υπηρεσίες των λοιπών επιχειρήσεων. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται συναφώς ότι οι πολύ μεγάλες διαστάσεις των νέων προειδοποιητικών μηνυμάτων για την υγεία, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας, θίγει σημαντικά τα δικαιώματά τους πνευματικής ιδιοκτησίας. Συγκεκριμένα, αυτά τα μηνύματα θα κυριαρχήσουν στη γενική εμφάνιση των συσκευασιών των προϊόντων καπνού και, ως εκ τούτου, θα περιορίσουν ή και θα εμποδίσουν τη δυνατότητα των καπνοβιομηχάνων να κάνουν χρήση των σημάτων. Ισχυρίζονται επίσης ότι η απόλυτη απαγόρευση χρήσεως των προβλεπόμενων από το άρθρο 7 της οδηγίας περιγραφικών όρων θα τις στερήσει ορισμένα κατατεθέντα σήματα, διότι δεν θα μπορούν πλέον να τα χρησιμοποιούν.

144 Κατά την Japan Tobacco, το άρθρο 7 της οδηγίας τής απαγορεύει την άσκηση των δικαιωμάτων της πνευματικής ιδιοκτησίας, εμποδίζοντάς την να χρησιμοποιήσει το σήμα της Mild Seven εντός της Κοινότητας και στερώντας της το οικονομικό όφελος των αποκλειστικών της αδειών εκμεταλλεύσεως του σήματος αυτού. Το γεγονός αυτό προσβάλλει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το οποίο αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες δικαίωμα στην κοινοτική έννομη τάξη, προστατεύεται από το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, του πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και προβλέπεται επίσης από το άρθρο 17 της Χάρτας θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

145 Η Ελληνική και η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι το άρθρο 7 της οδηγίας προσβάλλει τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας των καπνοβιομηχάνων και επηρεάζει αρνητικά τα οικονομικά αποτελέσματα χρήσεως των βιομηχανιών αυτών, εφόσον, απαγορεύοντας απολύτως τη χρήση ορισμένων περιγραφικών όρων, οδηγεί ουσιαστικά στην απαγόρευση ορισμένων νομίμως κατατεθέντων από τους καπνοβιομηχάνους σημάτων.

146 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γαλλική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ισχυρίζονται, πρώτον, ότι οι διατάξεις της οδηγίας ουδόλως επηρεάζουν το καθε-

στώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη, υπό την έννοια του άρθρου 295 ΕΚ. Ισχυρίζονται στη συνέχεια ότι το θεμελιώδες δικαίωμα της ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτο δικαίωμα, αλλά μπορεί να περιορίζεται για λόγους γενικού συμφέροντος, όπως, π.χ. στη διαφορά της κύριας δίκης, για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας. Τέλος, ισχυρίζονται ότι η Συμφωνία ΔΠΤΕ δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα και ότι, εν πάση περιπτώσει, οι διατάξεις της οδηγίας δεν αντίκεινται στο άρθρο 20 της εν λόγω συμφωνίας, καθόσον η οδηγία αυτή δεν απαγορεύει στους παραγωγούς τσιγάρων να συνεχίσουν να χρησιμοποιούν τα σήματά τους, διαφοροποιώντας τα από τα άλλα σήματα με τη χρησιμοποίηση δικών τους όρων, συμβόλωνα, χρωμάτων και σχεδίων, επί της ελεύθερης επιφάνειας της συσκευασίας των προϊόντων καπνού.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

147 Όσον αφορά, πρώτον, το κύρος της οδηγίας από την άποψη του άρθρου 295 ΕΚ, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η Συνθήκη «δεν προδικάζει με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη». Η εν λόγω διάταξη αναγνωρίζει απλώς στα κράτη μέλη την εξουσία να καθορίζουν το καθεστώς της ιδιοκτησίας και δεν απαγορεύει κάθε κοινοτική παρέμβαση που επηρεάζει την άσκηση ενός εθνικού δικαιώματος ιδιοκτησίας (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 13ης Ιουλίου 1966, 56/64 και 58/64, Consten και Grundig κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 363).

148 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι στην παρούσα υπόθεση η οδηγία ουδόλως επηρεάζει το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη υπό την έννοια του άρθρου 295 ΕΚ και ότι το εν λόγω άρθρο δεν έχει καμία σημασία όσον αφορά τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της οδηγίας στην άσκηση από τους καπνοβιομηχάνους του δικαιώματος επί του σήματος σε σχέση με τα προϊόντα αυτά.

149 Όσον αφορά στη συνέχεια το κύρος της οδηγίας από την άποψη του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το δικαίωμα αυτό αποτελεί μία από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, χωρίς

ωστόσο να είναι απόλυτο, εφόσον πρέπει να εξετάζεται σε σχέση προς τη λειτουργία του εντός της κοινωνίας. Επομένως, μπορούν να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι προς σκοπούς γενικού συμφέροντος στους οποίους αποβλέπει η Κοινότητα και δεν συνιστούν, σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δυσανάλογη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση που να θίγει την ίδια την υπόσταση των αναγνωριζόμενων συναφώς δικαιωμάτων (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder, Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 15, της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 78, και της 29ης Απριλίου 1999, C-293/97, Standley κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-2603, σκέψη 54).

150 Όπως όμως προκύπτει από τις σκέψεις 131 και 132 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 5 της οδηγίας έχει απλώς ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του δικαιώματος των καπνοβιομηχάνων να χρησιμοποιούν τον χώρο που υπάρχει σε ορισμένες όψεις του πακέτου τσιγάρων ή των κατ' ιδίαν συσκευασιών των προϊόντων καπνού για να επιθέτουν τα σήματά τους, χωρίς να θίγει την ουσία του δικαιώματός τους επί του σήματος, προκειμένου να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας κατά την εξάλειψη των εμποδίων που απορρέουν από τις εθνικές νομοθεσίες σε θέματα σήμανσης. Το άρθρο 5 της οδηγίας αποτελεί, κατόπιν της αναλύσεως αυτής, ανάλογο προς τη χρήση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας περιορισμό, ο οποίος συνάδει με την προστασία που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο στο δικαίωμα αυτό.

151 Όσον αφορά το άρθρο 7 της οδηγίας, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι από τις σκέψεις 134 έως 141 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι αποσκοπεί στη διασφάλιση, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας κατά την εναρμόνιση των διατάξεων για τη σήμανση των προϊόντων καπνού.

152 Καίτοι το εν λόγω άρθρο απαγορεύει τη χρήση, στη συσκευασία μόνον των προϊόντων καπνού, σήματος που περιέχει ένα από τα περιγραφικά στοιχεία που προβλέπει η εν λόγω διάταξη, ωστόσο ο καπνοβιομήχανος μπορεί να συνεχίσει, παρά την κατάργηση αυτού του περιγραφικού στοιχείου στη συσκευασία, να εξατομικεύει το προϊόν του χρησιμοποιώντας άλλα διακριτικά σημεία. Επιπλέον, η οδηγία προβλέπει επαρκή προθεσμία από την έκδοσή της μέχρι την εφαρμογή της προβλεπόμενης από το άρθρο 7 απαγορεύσεως.

153 Κατόπιν των προεκτεθέντων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι περιορισμοί στο δικαίωμα επί του σήματος που απορρέουν ενδεχομένως από το άρθρο 7 της οδηγίας ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπό γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και αφόρητη παρέμβαση που θίγει την ουσία του δικαιώματος αυτού.

154 Όσον αφορά τέλος το κύρος της οδηγίας από την άποψη του άρθρου 20 της Συμφωνίας ΔΠΙΤΕ, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η νομιμότητα κοινοτικής πράξεως δεν μπορεί να εκτιμάται υπό το φως πράξεων του διεθνούς δικαίου, οι οποίες, όπως η Συμφωνία ΠΟΕ και η Συμφωνία ΔΠΙΤΕ, η οποία περιλαμβάνεται στην πρώτη, δεν καταλέγονται κατ' αρχήν, λόγω της φύσεως και της οικονομίας τους, μεταξύ των κανόνων βάσει των οποίων το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων (απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-149/96, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, σ. I-8395, σκέψη 47, προπαρατεθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, σκέψη 52, και αποφάσεις της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-301/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-8853, σκέψη 53, και της 12ης Μαρτίου 2002, C-27/00 και C-122/00, Omega Air κ.λπ., Συλλογή 2002, σ. I-2569, σκέψη 93).

155 Από την ίδια νομολογία προκύπτει επίσης ότι μόνο στην περίπτωση που πρόθεση της Κοινότητας ήταν να εκπληρώσει ειδική υποχρέωση που αναλήφθηκε στο πλαίσιο του ΠΟΕ ή στην περίπτωση που η κοινοτική πράξη ρητώς παραπέμπει σε συγκεκριμένες διατάξεις των συμφωνιών ΠΟΕ εναπόκειται στο Δικαστήριο να ελέγχει τη νομιμότητα της σχετικής κοινοτικής πράξεως με βάση τους κανόνες του ΠΟΕ (προπαρατεθείσες αποφάσεις Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, σκέψη 49, και Omega Air κ.λπ., σκέψη 94).

156 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν συντρέχουν στην περίπτωση της οδηγίας, οπότε παρέλκει η εξέταση του κύρους της οδηγίας από την άποψη του άρθρου 20 της Συμφωνίας ΔΠΙΤΕ.

157 Από τις ανωτέρω παρατεθείσες σκέψεις σχετικά με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο δ', συνάγεται ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω παραβάσεως του άρθρου 295 ΕΚ ή προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο ε'

158 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο ε', το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 253 ΕΚ.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

159 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται, μεταξύ άλλων, ότι, ακόμη και αν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε την εξουσία να νομοθετήσει εκ νέου όσον αφορά την περιεκτικότητα σε πίσσα και τη σήμανση βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, ενώ τα ζητήματα αυτά είχαν ήδη εναρμονιστεί σε κοινοτικό επίπεδο, το νομοθέτημα αυτό θα έπρεπε τουλάχιστον να στηρίζεται σε «νέες εξελίξεις που βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα», υπό την έννοια του άρθρου 95, παράγραφος 3, ΕΚ. Επομένως, το γεγονός ότι η οδηγία δεν κάνει καμία μνεία επιστημονικών δεδομένων σχετικά με τις νέες διατάξεις για την περιεκτικότητα σε πίσσα και τη σήμανση, δηλαδή σχετικά με τα άρθρα 3 και 5, αντίκειται στο άρθρο 253 ΕΚ.

160 Κατά την Japan Tobacco, η οδηγία δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ, καθόσον δεν εξηγεί τους πραγματικούς και νομικούς λόγους για τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι ήταν αναγκαία η προβλεπόμενη από το άρθρο 7 της οδηγίας απαγόρευση χρήσεως ορισμένων περιγραφικών στοιχείων.

161 Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας είναι ανίσχυρο, καθόσον προβλέπει την απαγόρευση παρασκευής στην Κοινότητα τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες και δεν τηρούν τις απαιτήσεις για τη μέγιστη περιεκτικότητα σε επιβλαβείς ουσίες, χωρίς να αναφέρονται, με τις αιτιολογικές σκέψεις της εν λόγω οδηγίας, οι λόγοι για τους οποίους η προστασία της υγείας στην Κοινότητα θα επηρεαστεί αισθητά από την παράνομη επανεισαγωγή προϊόντων καπνού που παρασκευάζονται στην Κοινότητα.

162 Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ειδικότερα ότι η απλή αναφορά, με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, στην ανάγκη θεσπίσεως κανόνων για να μην υπονομεύονται οι σχετικές με την εσωτερική αγορά διατάξεις δεν συνιστά την απαιτούμενη από το άρθρο 253 ΕΚ αιτιολογία, εφόσον η εν λόγω αιτιολογική σκέψη δεν περιέχει καμία γενική περιγραφή του πολύ πιθανού, υφισταμένου ή μελλοντικού, κινδύνου που αναφέρεται σ' αυτή τη σκέψη.

163 Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση φρονεί ότι η οδηγία πάσχει έλλειψη αιτιολογίας, δεδομένου κυρίως ότι οι αιτιολογικές σκέψεις απλώς επαναλαμβάνουν την ίδια παραπομπή στην «ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς», χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται ο λόγος για τον οποίο η εν λόγω λειτουργία θα επηρεαζόταν από τη μη θέσπιση της οδηγίας.

164 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γαλλική, η Ιταλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ισχυρίζονται ότι η οδηγία είναι επαρκώς αιτιολογημένη ενόψει των απαιτήσεων του άρθρου 253 ΕΚ. Ισχυρίζονται, συναφώς, ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν υποχρεούται να αιτιολογεί ειδικώς καθεμία από τις τεχνικής φύσεως επιλογές στις οποίες προβαίνει.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

165 Επιβάλλεται να τονιστεί ότι, καίτοι από την αιτιολογία που επιβάλλει το άρθρο 253 ΕΚ πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο παρερμηνεία η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, έτσι ώστε οι μεν ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο, το δε Δικαστήριο να μπορεί να ασκεί τον έλεγχό του, δεν απαιτείται, ωστόσο, η αιτιολογία να εξειδικεύει όλα τα ουσιώδη πραγματικά ή νομικά στοιχεία (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-122/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-881, σκέψη 29).

166 Η τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως πρέπει εξάλλου να εκτιμάται σε σχέση όχι μόνο με το κείμενο της προσβαλλομένης πράξεως αλλά και με το πλαίσιό της, καθώς και με το σύνολο των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα. Κατά συνέπεια, εφόσον από την αμφισβητουμένη πράξη προκύπτει το ουσιώδες στοιχείο του επιδιωκομένου από το κοινοτικό όργανο στόχου, είναι περιττό να απαιτείται ειδική αιτιολογία για κάθε μία από τις τεχνικής φύσεως επιλογές του (απόφαση της 5ης Ιουλίου 2001, C-100/99, Ιταλία κατά Επιτροπής και Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-5217, σκέψη 64).

167 Όσον αφορά την οδηγία, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις της προκύπτει σαφώς ότι τα μέτρα που θεσπίζει αποσκοπούν, με την προσέγγιση των ισχυόντων επί του θέματος κανόνων, στην εξάλειψη των προσκομμάτων που δημιουργούνται λόγω των διαφορών οι οποίες, παρά τα ήδη θεσπισθέντα μέτρα εναρμόνισης, εξακολουθούν να υπάρχουν μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παρασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και οι οποίες εμποδίζουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

168 Αυτό ισχύει, πρώτον, για τις τρεις πρώτες αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, από τις οποίες προκύπτει σαφώς ότι η οδηγία αποσκοπεί στην τροποποίηση των οδηγιών 89/622 και 90/239, προσαρμόζοντας και συμπληρώνοντας τις διατάξεις τους, προκειμένου να βελτιωθεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού.

169 Αυτό ισχύει, στη συνέχεια, για την πέμπτη, την έβδομη, την ένατη, την ενδέκατη, τη δέκατη τέταρτη, τη δέκατη ένατη και την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, οι οποίες παραθέτουν τους κύριους λόγους για τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε αναγκαία την ενίσχυση των υφισταμένων μέτρων εναρμόνισης ή τη θέσπιση νέων μέτρων εναρμόνισης όσον αφορά, αντιστοίχως, τα μέγιστα επιτρεπόμενα όρια της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα, την επίπτωση της οδηγίας στα προϊόντα του καπνού που εξάγονται από την Κοινότητα, τα πρότυπα για τη μέτρηση της περιεκτικότητας των τσιγάρων σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα, την παρουσίαση των προειδοποιητικών μηνυμάτων των σχετικών με την υγεία και την αναγραφή των ανωτέρω περιεκτικοτήτων στις κατ' ιδίαν συσκευασίες των προϊόντων καπνού, καθώς και την απαγόρευση χρήσεως ορισμένων περιγραφικών στοιχείων στη συσκευασία των προϊόντων καπνού.

170 Το επιχείρημα ότι η οδηγία έπρεπε να παραπέμπει σε επιστημονικά δεδομένα για την αιτιολόγηση των νέων διατάξεων που περιέχει σε σχέση με τα προγενέστερα κοινοτικά μέτρα δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Συγκεκριμένα, από τη σκέψη 80 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι το άρθρο 95 ΕΚ δεν απαιτεί ο κοινοτικός νομοθέτης να επικαλείται τις εξελίξεις των επιστημονικών γνώσεων για τη θέσπιση μέτων που στηρίζονται σ' αυτή τη διάταξη.

171 Δεν μπορεί άλλωστε να γίνει δεκτό ούτε ότι το επιχείρημα ότι η οδηγία δεν είναι ορθώς αιτιολογημένη καθόσον προβλέπει την απαγόρευση παρασκευής τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες, αφού συνιστά επαρκή αιτιολογία το γεγονός ότι στην ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρεται ότι, όσον αφορά τα εν λόγω προϊόντα, έπρεπε να θεσπιστούν κανόνες για να μην υπονομευθούν οι σχετικές με την εσωτερική αγορά διατάξεις.

172 Από τις ανωτέρω παρατεθείσες σκέψεις σχετικά με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο ε', προκύπτει ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 253 ΕΚ.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο στ΄

173 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο στ΄, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη λόγω προσβολής της αρχής της επικουρικότητας.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

174 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται στα μέτρα για την εσωτερική αγορά, όπως είναι η οδηγία, και ότι, κατά την έκδοσή της, ο κοινοτικός νομοθέτης ουδόλως έλαβε υπόψη αυτή την αρχή ή, εν πάση περιπτώσει, δεν την έλαβε υπόψη ορθώς. Συγκεκριμένα, αν την είχε λάβει υπόψη, θα έπρεπε να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η έκδοση της οδηγίας δεν ήταν αναγκαία, δεδομένου ότι οι οδηγίες 89/622 και 90/239 είχαν ήδη θεσπίσει εναρμονισμένους κανόνες για την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο προϊόντων καπνού. Εξάλλου, δεν αποδείχτηκε η αδυναμία των κρατών μελών να θεσπίσουν τα μέτρα προστασίας της δημόσιας υγείας που έκριναν αναγκαία.

175 Η Βελγική Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο ισχυρίζονται ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν εφαρμόζεται στην οδηγία, εφόσον η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται μόνον στους τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, ενώ η εν λόγω οδηγία, που εκδόθηκε για την πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς, εμπίπτει στην αποκλειστική αυτή αρμοδιότητα. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται στην οδηγία, οπωσδήποτε τηρήθηκε στην παρούσα υπόθεση, αφού η αναληφθείσα δράση δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί ικανοποιητικώς σε επίπεδο κρατών μελών.

176 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Γαλλική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Συμβούλιο και η Επιτροπή, φορνούν ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται εν προκειμένω και τηρήθηκε από την οδηγία. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Γαλλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, ισχυρίζονται ιδίως ότι οι λόγοι που εκτίθενται στις σκέψεις 30 έως 34 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου ισχύουν κατ' αναλογία στην παρούσα υπόθεση και οδηγούν στη διαπίστωση ότι η οδηγία είναι έγκυρη από την άποψη της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με την Ολλανδική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις χρησιμοποιήσεως του άρθρου 95 ΕΚ, πληρούνται και οι προϋποθέσεις για την ανάληψη κοινοτικής δράσης βάσει του άρθρου 5, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, εφόσον είναι σαφές ότι κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί, μόνο του, να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για την εξάλειψη των διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών που επηρεάζουν το εμπόριο.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

177 Την αρχή της επικουρικότητας καθιερώνει το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο η Κοινότητα, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

178 Το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο είναι παράρτημα της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, διευκρινίζει, στην παράγραφο 3, ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τις αρμοδιότητες που απονέμει στην Κοινότητα η Συνθήκη, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

179 Επιβάλλεται να τονιστεί εκ προοιμίου ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται όταν ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί το άρθρο 95 ΕΚ, διότι η εν λόγω διάταξη

δεν του παρέχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των οικονομικών δραστηριοτήτων στην εσωτερική αγορά, αλλά μόνον αρμοδιότητα για τη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της, με την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή την εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, σκέψεις 83 και 95).

180 Όσον αφορά το ζήτημα αν η οδηγία εκδόθηκε σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, επιβάλλεται να εξεταστεί, πρώτον, αν ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να πραγματοποιηθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

181 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο διαπίστωσε, με τη σκέψη 124 της παρούσας αποφάσεως ότι η οδηγία αποσκοπεί στην εξάλειψη των εμποδίων που δημιουργούνται λόγω των διαφορών οι οποίες εξακολουθούν να υπάρχουν μεταξύ των διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παρασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού, διασφαλίζοντας παράλληλα, σύμφωνα με το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ, υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.

182 Ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί ικανοποιητικώς με την ανάληψη δράσης μόνον από τα κράτη μέλη και προϋποθέτει δράση σε κοινοτικό επίπεδο, όπως αποδεικνύεται από την ανομοιογενή εξέλιξη των εθνικών νομοθεσιών επί του θέματος (βλ. σκέψη 61 της παρούσας αποφάσεως).

183 Επομένως, στην περίπτωση της οδηγίας, ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να πραγματοποιηθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

184 Επιβάλλεται η διαπίστωση, δεύτερον, ότι η έκταση της δράσεως που ανέλαβε η Κοινότητα εν προκειμένω ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας, καθόσον, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 122 έως 141 της παρούσας αποφάσεως, δεν υπερέβη το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την εν λόγω δράση σκοπού.

185 Από τις ανωτέρω παρατεθείσες σκέψεις σχετικά με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο ε', προκύπτει ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω προσβολής της αρχής της επικουρικότητας.

Επί του πρώτου ερωτήματος, στοιχείο ζ'

186 Με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο ζ', το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία είναι, εν όλω ή εν μέρει, ανίσχυρη λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

187 Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι η οδηγία συνιστά κατάχρηση εξουσίας, εφόσον μοναδικός στόχος της είναι η προστασία της δημόσιας υγείας και όχι η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς ή η ανάπτυξη της κοινής εμπορικής πολιτικής. Ισχυρίζονται ιδίως ότι η απαγόρευση παρασκευής τσιγάρων που προορίζονται για εξαγωγή θεσπίστηκε με μοναδικό σκοπό την προστασία της υγείας των κατοίκων των τρίτων χωρών.

188 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γαλλική, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, φρονούν ότι το επιχείρημα για την κατάχρηση εξουσίας στηρίζεται στον εσφαλμένο ισχυρισμό ότι η οδηγία αποτελεί συγκεκαλυμμένο μέτρο δημόσιας υγείας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

189 Όπως επανειλημμένως έχει κρίνει το Δικαστήριο, μια πράξη έχει εκδοθεί κατά κατάχρηση εξουσίας μόνο όταν από αντικειμενικές, λυσιτελείς και συγκλίνουσες ενδείξεις, προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από αυτούς που επικαλείται το καθού όργανο ή με σκοπό την καταστρατήγηση μιας διαδικασίας που προβλέπει ειδικά η Συνθήκη για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων (βλ. αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 24, της 13ης Ιουλίου 1995, C-156/93, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2019, σκέψη 31, της 14ης Μαΐου 1998, C-48/96 P, Windpark Groothusen κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2873, σκέψη 52, και της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-110/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2001, σ. I-8763, σκέψη 137).

190 Όσον αφορά ιδίως τη ρητή απαγόρευση κάθε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών οι οποίες αποσκοπούν στην προστασία και στη βελτίωση της υγείας του ανθρώπου, την οποία προβλέπει το άρθρο 129, παράγραφος 4, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 152, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, ΕΚ), το Δικαστήριο έκρινε ότι η χρησιμοποίηση άλλων άρθρων της Συνθήκης ως νομικής βάσεως δεν μπορεί να γίνει προς καταστρατήγηση της απαγορεύσεως αυτής (απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, σκέψη 79). Το Δικαστήριο διευκρίνισε ωστόσο ότι, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση των άρθρων 100 Α, 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 47, παράγραφος 2, ΕΚ) και 66 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 55 ΕΚ) ως νομικής βάσεως, δεν μπορεί να εμποδίζεται ο κοινοτικός νομοθέτης να στηριχθεί σ' αυτή τη νομική βάση λόγω του ότι η προστασία της δημόσιας υγείας είναι καθοριστική για τις επιλογές που πρέπει να γίνουν (απόφαση για τη διαφήμιση των προϊόντων καπνού, σκέψη 88).

191 Αφενός, όπως διαπιστώθηκε με τη σκέψη 91 της παρούσας αποφάσεως, οι προϋποθέσεις χρησιμοποιήσεως του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσεως συνέτρεχαν στην περίπτωση της οδηγίας και, αφετέρου, δεν αποδείχτηκε ότι η οδηγία εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τον σκοπό της βελτιώσεως των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού.

192 Από τις ανωτέρω παρατεθείσες σκέψεις σχετικά με το πρώτο ερώτημα, στοιχείο ζ', προκύπτει ότι η οδηγία δεν είναι ανίσχυρη λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

Επί της συνολικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα

193 Στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί συνολικά η απάντηση ότι από την εξέταση του ερωτήματος αυτού δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της οδηγίας.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

194 Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Κοινότητας ή και επί των προϊόντων καπνού που συσκευάζονται εντός της Κοινότητας για να εξαχθούν σε τρίτες χώρες.

Υποβληθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις

195 Σύμφωνα με τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, την Ελληνική, την Ιρλανδική, τη Λουξεμβουργιανή, την Ολλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται επί των προϊόντων καπνού που συσκευάζονται εντός της Κοινότητας για να εξαχθούν σε τρίτες χώρες, αλλά μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο στην Κοινότητα.

196 Συναφώς ισχυρίζονται, πρώτον, ότι ούτε από το γράμμα της διατάξεως αυτής ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις της εν λόγω οδηγίας και, ιδίως, από την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη προκύπτει η βούληση του κοινοτικού νομοθέτη να εφαρμόσει την προβλεπόμενη από το άρθρο 7 της οδηγίας απαγόρευση και στα προϊόντα που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες.

197 Οι ανωτέρω κυβερνήσεις ισχυρίζονται στη συνέχεια ότι, δεδομένων των αρνητικών επιπτώσεων για τους καπνοβιομηχάνους της προβλεπόμενης από την εν λόγω διάταξη απαγορεύσεως, η απαγόρευση πρέπει να ερμηνευθεί στενά, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της.

198 Φρονούν τέλος ότι, όπως προκύπτει από την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, σκοπός του άρθρου 7 της οδηγίας είναι να μην υπονομευθούν οι προβλεπόμενες από το άρθρο 5 απαιτήσεις σήμανσης. Οι δύο διατάξεις έχουν, επομένως, το ίδιο πεδίο εφαρμογής. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας θεσπίζει, για τους σκοπούς της οδηγίας, ειδικούς κανόνες περί γλωσσών, που συναρτώνται προς τις επίσημες γλώσσες των κρατών μελών, πράγμα που σημαίνει ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνον στα προϊόντα καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Κοινότητας.

199 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γαλλική, η Ιταλική και η Φινλανδική Κυβέρνηση φρονούν ότι το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται και επί των προϊόντων καπνού που συσκευάζονται στην Κοινότητα για να εξαχθούν σε τρίτες χώρες.

200 Συναφώς οι ανωτέρω κυβερνήσεις ισχυρίζονται, πρώτον, ότι, αφού το άρθρο 7 της οδηγίας προβλέπει ότι ορισμένα περιγραφικά στοιχεία δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται «στη συσκευασία προϊόντων καπνού», το περιεχόμενο αυτής της απαγορεύσεως δεν περιορίζεται ανάλογα με τον τόπο της μεταγενέστερης καταναλώσεως των εν λόγω προϊόντων.

201 Ισχυρίζονται, στη συνέχεια, ότι το άρθρο 152, παράγραφος 1, ΕΚ απαιτεί, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας, τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας του ανθρώπου. Η υποχρέωση αυτή εκτείνεται και στην κοινή εμπορική πολιτική, γεγονός που σημαίνει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, αν σκόπευε να εξαιρέσει τις εξαγωγές προς τρίτες χώρες από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7, θα το είχε αναφέρει ρητώς.

202 Οι κυβερνήσεις αυτές ισχυρίζονται, τέλος, ότι τα περιγραφικά στοιχεία που πρέπει να αναγράφονται στις συσκευασίες των προϊόντων καπνού πρέπει να είναι πανομοιότυπα, ανεξαρτήτως του προορισμού τους, δεδομένου του κινδύνου επανεισαγωγής στην Κοινότητα των προϊόντων που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

203 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για την ερμηνεία διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας

αποτελεί μέρος (βλ. αποφάσεις της 14ης Οκτωβρίου 1999, C-223/98, Adidas, Συλλογή 1999, σ. I-7081, σκέψη 23, της 18ης Μαΐου 2000, C-301/98, KVS International, Συλλογή 2000, σ. I-3583, σκέψη 21, της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-156/98, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-6857, σκέψη 50, και της 14ης Ιουνίου 2001, C-191/99, Kvaerner, Συλλογή 2001, σ. I-4447, σκέψη 30).

204 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από το γράμμα του άρθρου 7 της οδηγίας και μόνον δεν συνάγεται αν η προβλεπόμενη απαγόρευση εφαρμόζεται μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Κοινότητας ή αφορά και τα προϊόντα καπνού που συσκευάζονται εντός της Κοινότητας για να εξαχθούν σε τρίτες χώρες.

205 Το άρθρο 7 της οδηγίας διαφοροποιείται σ' αυτό το σημείο από το άρθρο 3, από το οποίο προκύπτει σαφώς ότι οι διατάξεις του για τη μέγιστη περιεκτικότητα των τσιγάρων σε επιβλαβείς ουσίες εφαρμόζονται και στα τσιγάρα που παρασκευάζονται στην Κοινότητα και εξάγονται. Ειδικότερα, το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, σε αντίθεση με το άρθρο 7, προβλέπει πρόσθετη προθεσμία για την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 3 για τα τσιγάρα που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες.

206 Για την ερμηνεία του άρθρου 7 της οδηγίας ως προς το πεδίο εφαρμογής του, πρέπει να να ληφθούν υπόψη και οι λοιπές διατάξεις της οδηγίας.

207 Συναφώς, από την εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προκύπτει ότι σκοπός του άρθρου 7 της οδηγίας είναι να εμποδίσει την υπονόμευση των προβλεπόμενων από το άρθρο 5 απαιτήσεων σε θέματα σήμανσης.

208 Στο σύστημα της οδηγίας, τα άρθρα 5 και 7 είναι δύο αλληλοσυμπληρούμενες διατάξεις, διότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, προβλέπει την ένδειξη στα πακέτα τσιγάρων της περιεκτικότητας σε επιβλαβείς ουσίες, διασφαλίζοντας έτσι αντικειμενικώς την πληροφόρηση του καταναλωτή όσον αφορά το επιβλαβές των προϊόντων καπνού λόγω των ουσιών αυτών, ενώ το άρθρο 7 απαγορεύει τη χρήση περιγραφικών στοιχείων ικανών να παραπλανήσουν τον καταναλωτή σε σχέση με το ίδιο αυτό ζήτημα.

209 Από το άρθρο 5 της οδηγίας προκύπτει ότι το εν λόγω άρθρο καθορίζει τις απαιτήσεις σήμανσης των προϊόντων καπνού μόνον που προορίζονται για εμπορία εντός της Κοινότητας.

210 Η ερμηνεία αυτή απορρέει ιδίως από το γεγονός ότι το άρθρο 5, παράγραφος 6, στοιχείο ε', της οδηγίας προβλέπει ότι το κείμενο των προειδοποιητικών ενδείξεων και των ενδείξεων περί περιεκτικότητας που απαιτεί το εν λόγω άρθρο πρέπει να «τυπώνονται στην επίσημη ή στις επίσημες γλώσσες του κράτους μέλους στο οποίο το προϊόν διατίθεται στο εμπόριο».

211 Όσον αφορά τους επιδιωκόμενους από την οδηγία σκοπούς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι κύριος σκοπός της είναι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς στον τομέα των προϊόντων καπνού, με διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

212 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις της οδηγίας αφορούν καταρχήν μόνον τα προϊόντα καπνού που προορίζονται να διατεθούν στην εσωτερική αγορά.

213 Είναι αληθές ότι, όσον αφορά το άρθρο 3 της οδηγίας, το Δικαστήριο έκρινε, με τις σκέψεις 82 έως 91 της παρούσας αποφάσεως, ότι ο κίνδυνος επηρεασμού της εσωτερικής αγοράς μπορεί να δικαιολογήσει τη θέσπιση, βάσει του άρθρου 95 ΕΚ, διατάξεως για τα εξαγόμενα σε τρίτες χώρες προϊόντα, ως μέτρου για την αποφυγή καταστρατηγήσεως των διατάξεων για την εσωτερική αγορά.

214 Εντούτοις, ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεψε ρητώς την εφαρμογή του άρθρου 3 της οδηγίας στα προϊόντα καπνού που προορίζονται για εξαγωγή σε τρίτες χώρες, κατόπιν των εκτιμήσεών του σχετικά με τους κινδύνους καταστρατηγήσεως των διατάξεων της οδηγίας για τη μέγιστη περιεκτικότητα των τσιγάρων σε επιβλαβείς ουσίες, οι οποίοι οφείλονται στις ενδεχόμενες παράνομες επανεισαγωγές στην Κοινότητα ή στις ενδεχόμενες εκτροπές του ρεύματος του εμπορίου εντός της Κοινότητας.

215 Οι διατάξεις του άρθρου 7 της οδηγίας αφορούν αντιθέτως, όπως και οι διατάξεις του άρθρου 5, την παρουσίαση των προϊόντων καπνού και όχι τη σύνθεσή τους. Οι κίνδυνοι όμως επηρεασμού της εσωτερικής αγοράς που απορρέουν από την παράνομη εμπορία, αφενός, τσιγάρων που δεν τηρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας σχετικά με τη μέγιστη περιεκτικότητα σε επιβλαβείς ουσίες και, αφετέρου, προϊόντων καπνού που δεν τηρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας σχετικά με τη σήμανση και τις ενδείξεις επί της συσκευασίας αυτών των προϊόντων δεν έχουν κατ' ανάγκη την ίδια έκταση ούτε την ίδια φύση και δεν συνεπάγονται οπωσδήποτε τη θέσπιση ιδίων μέτρων.

216 Επομένως, ελλείψει κάθε σχετικής ενδείξεως στην οδηγία, δεν μπορεί να τεκμαίρεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης σκόπευε να συμπληρώσει την απαγόρευση εμπορίας στην Κοινότητα των προϊόντων καπνού που δεν τηρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 7 της οδηγίας με παρόμοια απαγόρευση όσον αφορά τα προϊόντα καπνού που συσκευάζονται στην Κοινότητα και προορίζονται για εμπορία σε τρίτες χώρες.

217 Κατόπιν όλων των προεκτεθεισών σκέψεων, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 7 της οδηγίας έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Κοινότητας.

Επί των δικαστικών εξόδων

218 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Βελγική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Γαλλική, η Ιρλανδική, η Ιταλική, η Λουξεμβουργιανή, η Ολλανδική, η Φινλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 6ης Δεκεμβρίου 2001 το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), αποφαίνεται:

1) Από την εξέταση του πρώτου ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της οδηγίας 2001/37/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβου-

λίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού.

2) Το άρθρο 7 της οδηγίας 2001/37 έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται μόνον επί των προϊόντων καπνού που διατίθενται στο εμπόριο εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

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

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 10 Δεκεμβρίου 2002.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias