DOMSTOLENS DOM
den 10 december 2002 *

I mål C-491/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

och

Imperial Tobacco Ltd,

* Rättegångsspråk: engelska.

Ytterligare deltagare i rättegången:

Japan Tobacco Inc.

och

JT International SA,

angående giltigheten och tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, s. 26),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen och C.W.A. Timmermans samt domarna D.A.O. Edward, A. La Pergola (referent), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett och byrådirektören M.-F. Contet,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— British American Tobacco (Investments) Ltd och Imperial Tobacco Ltd, genom D. Wyatt och D. Anderson, QC, samt genom J. Stratford, barrister, befullmäktigade av advokatbyrån Lovells, solicitors,

— Japan Tobacco Inc. och JT International SA, genom O. W. Brouwer, advocaat, och N. P. Lomas, solicitor, befullmäktigade av advokatbyrån Freshfields Bruckhaus Deringer, solicitors,

— Förenade kungarikets regering, genom P. Ormond, i egenskap av ombud, biträdd av N. Paine, QC, och T. Ward, barrister,

— Belgiens regering, genom A. Snoecx, i egenskap av ombud, biträdd av E. Gillet och G. Vandersanden, avocats,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing, i egenskap av ombud, biträdd av J. Sedemund, Rechtsanwalt,

— Greklands regering, genom V. Kontolaimos och S. Charitakis, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och R. Loosli-Surrans, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— Luxemburgs regering, genom J. Faltz, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kinsch, avocat,

— Nederländernas regering, genom H. G. Sevenster, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom A. Kruse, i egenskap av ombud,

— Europaparlamentet, genom C. Pennera och M. Moore, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom E. Karlsson och J.-P. Hix, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom I. Martinez del Peral och K. Fitch, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 2 juli 2002 av: British American Tobacco (Investments) Ltd och Imperial Tobacco Ltd,

företrädda av D. Wyatt och D. Anderson, samt av J. Stratford, Japan Tobacco Inc. och JT International SA, företrädda av O. W. Brouwer och N. P. Lomas, Förenade kungarikets regering, företrädd av J. E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av N. Paine och T. Ward, Belgiens regering, företrädd av G. Vandersanden, Tysklands regering, företrädd av M. Lumma, i egenskap av ombud, biträdd av J. Sedemund, Greklands regering, företrädd av V. Kontolaimos och S. Charitakis, Frankrikes regering, företrädd av R. Loosli-Surrans, Irlands regering, företrädd av J. Buttimore, BL, Italiens regering, företrädd av O. Fiumara, Luxemburgs regering, företrädd av N. Mackel, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kinsch, Nederländernas regering, företrädd av J. van Bakel, i egenskap av ombud, Finlands regering, företrädd av E. Bygglin, Europaparlamentet, företrätt av C. Pennera och M. Moore, rådet, företrätt av E. Karlsson och J.-P. Hix, och kommissionen, företrädd av I. Martinez del Peral och K. Fitch,

och efter att den 10 september 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), har, genom beslut av den 6 december 2001 som inkom till domstolens kansli den 19 december 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt två frågor angående giltigheten och tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, s. 26, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har uppkommit i samband med en ansökan, som ingavs den 3 september 2001 av British American Tobacco (Investments) Ltd och Imperial Tobacco Ltd, om prövningstillstånd avseende en talan om lagenlighetskontroll (judicial review) av Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva direktivet.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 89/622/EEG

3 I rådets direktiv 89/622/EEG av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror samt förbud för utsläppande på marknaden av vissa tobakstyper för användning i munnen (EGT L 359, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 141), i dess lydelse enligt rådets direktiv 92/41/EEG av den 15 maj 1992 (EGT L 158, s. 30, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 47, nedan kallat direktiv 89/622), som antagits på grundval av artikel 100a i EG-fördraget (nu artikel 95 EG i ändrad lydelse), fastställdes bland annat även att en allmän varningstext skall införas på styckförpackningarna av samtliga tobaksvaror tillsammans med ytterligare varningstexter som uteslutande gäller cigaretter. Från och med år 1992 har skyldigheten att införa sådana ytterligare varningstexter utsträckts till att gälla även andra tobaksvaror än cigaretter.

Direktiv 90/239/EEG

4 I rådets direktiv 90/239/EEG av den 17 maj 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om högsta tillåtna tjärhalt i cigaretter

(EGT L 137, s. 36; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 23), som antagits på grundval av artikel 100a i fördraget, fastställdes den högsta tillåtna tjärhalten i de cigaretter som marknadsförs i medlemsstaterna till 15 mg per cigarett från och med den 31 december 1992 och till 12 mg per cigarett från och med den 31 december 1997.

Direktivet

5 Direktivet har antagits på grundval av artiklarna 95 EG och 133 EG och dess syfte är att ändra direktiven 89/622 och 90/239 genom att anpassa och komplettera bestämmelserna i dessa direktiv.

6 Enligt skälen 2 och 3 i direktivet är medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror fortfarande mycket olika, vilket hämmar den inre marknadens sätt att fungera, och dessa hinder bör därför undanröjas genom att de tillämpliga bestämmelserna på området tillnärmas.

7 Skäl 4 i direktivet har följande lydelse:

"I enlighet med artikel 95.3 i fördraget bör utgångspunkten vara en hög skyddsnivå när det gäller hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd med hänsyn särskilt till ny utveckling som grundar sig på vetenskapliga fakta. Med beaktande av tobakens särskilt skadliga verkningar bör hälsoskyddet prioriteras i detta sammanhang."

8 Skäl 5 i direktivet innehåller följande precisering:

"I direktiv 90/239/EEG fastställdes de högsta tillåtna tjärhalterna för cigaretter som saluförs i medlemsstaterna från och med den 31 december 1992. Eftersom tjära är cancerframkallande måste tjärhalterna i cigaretter sänkas ytterligare."

9 Skäl 7 i direktivet har följande lydelse:

"Flera medlemsstater har meddelat att om åtgärder för att fastställa de högsta tillåtna kolmonoxidhalterna inte antas på gemenskapsnivå kommer de att anta sådana åtgärder på nationell nivå. Skillnaderna i bestämmelserna om kolmonoxid leder sannolikt till handelshinder och till att den inre marknaden inte fungerar väl...."

10 I skäl 9 i direktivet anges följande:

"Medlemsstaternas lagar och andra författningar om högsta tillåtna nikotinhalt i cigaretter är olika. Dessa olikheter kan leda till handelshinder och till att den inre marknaden inte fungerar väl...."

11 Skäl 11 i direktivet har följande lydelse:

"Detta direktiv kommer också att ha konsekvenser för tobaksvaror som exporteras från Europeiska gemenskapen. Exportordningen är en del av den gemensamma handelspolitiken. Hälsokrav skall, enligt artikel 152.1 i fördraget och enligt rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol, utgöra en integrerad del av gemenskapens övriga politik. Det bör antas regler för att säkerställa att bestämmelserna för den inre marknaden inte åsidosätts."

12 I skäl 19 i direktivet anges följande:

"Varningstexterna och uppgifter om halter anges fortfarande på olika sätt i de olika medlemsstaterna. Därför kan det hända att konsumenterna i en medlemsstat känner till riskerna med tobaksvaror bättre än i en annan. Sådana olikheter är inte godtagbara och kan sannolikt leda till handelshinder och till att den inre marknaden för tobaksvaror inte fungerar väl, och de bör därför undanröjas. Det är därför nödvändigt att förstärka och förtydliga den befintliga lagstiftningen, varvid en hög hälsoskyddsnivå måste säkerställas."

13 Skäl 27 i direktivet har följande lydelse:

"Användning av viss text på förpackningar med tobaksvaror, såsom 'låg tjärhalt' (low tar), 'mycket lätt' (ultra light), 'lätt' (light), 'mild' (mild), namn, bilder och figurativa eller andra tecken kan vilseleda konsumenten till att tro att sådana

produkter är mindre skadliga, och ger upphov till ändringar i konsumtionen. Det är rökvanorna och beroendet och inte bara innehållet av vissa ämnen i produkten före konsumtion som avgör hur höga nivåer av ämnena som inhaleras. Detta faktum avspeglas inte i användningen av sådana uttryck och kan därför undergräva märkningskraven i detta direktiv. För att säkerställa en väl fungerande inre marknad och med hänsyn till utvecklingen av föreslagna internationella regler bör sådan användning förbjudas på gemenskapsnivå, varvid tillräcklig tid för att införa denna regel måste ges."

14 I artikel 1 i direktivet, som har rubriken Syfte, anges följande:

"Syftet med detta direktiv är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om den högsta tillåtna halten av tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter, de varningstexter och andra uppgifter som skall finnas på styckförpackningar med tobaksvaror samt vissa åtgärder avseende ingredienser i och beskrivning av tobaksvaror, med utgångspunkt i en hög hälsoskyddsnivå."

15 I artikel 3.1 och 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

"1. Från och med den 1 januari 2004 får de cigaretter som övergår till fri omsättning, saluförs eller tillverkas i medlemsstaterna inte ha halter som överstiger

— 10 mg tjära per cigarett,

— 1 mg nikotin per cigarett,

— 10 mg kolmonoxid per cigarett.

2. Med avseende på cigaretter som tillverkas inom Europeiska gemenskapen men som exporteras därifrån får medlemsstaterna, som ett undantag från det datum som anges i punkt 1, tillämpa de gränsvärden som fastställs i denna artikel från och med den 1 januari 2005, men de skall under alla omständigheter tillämpa dessa senast den 1 januari 2007."

16 Enligt artikel 4.1 i direktivet skall halterna av tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter mätas med hjälp av ISO-standard 4387 när det gäller tjära, ISO 10315 när det gäller nikotin och ISO 8454 när det gäller kolmonoxid. Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna föreskriva att tillverkare eller importörer av tobaksvaror skall utföra andra tester som får fastställas av de behöriga nationella myndigheterna för att för enskilda tobaksvarumärken och typer av tobaksvaror bedöma halten av andra ämnen som dessa tobaksvaror ger upphov till samt dessa ämnens effekter på hälsan. Enligt artikel 4.4 skall resultaten av dessa tester rapporteras till de behöriga nationella myndigheterna, vilka säkerställer att testresultaten sprids för att informera konsumenterna. I enlighet med artikel 4.5 skall medlemsstaterna meddela kommissionen testresultaten, vilka denna skall beakta när den upprättar den rapport som avses i artikel 11 i direktivet.

17 I artikel 5 i direktivet anges kraven avseende märkning. Där föreskrivs bland annat en skyldighet att på styckförpackningarna ange uppgifter om halterna av tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter samt att förse förpackningarna med varningstexter avseende de hälsorisker som är förbundna med användning av tobaksvaror, utom då det gäller tobaksvaror för användning i munnen och andra

tobaksvaror som inte är avsedda att rökas, så att minst de fastställda procentsatserna av förpackningens yta täcks. I artikel 5.6 e i direktivet föreskrivs särskilt att varningstexten och uppgifterna om halterna skall tryckas på det/de officiella språket/språken i den medlemsstat där varan släpps ut på marknaden.

18 Enligt artikel 6 i direktivet skall medlemsstaterna föreskriva att tillverkare och importörer av tobaksvaror skall lämna dem en förteckning för varje märke och typ över alla ingredienser och kvantiteter av dessa som används vid tillverkningen av dessa tobaksvaror. Medlemsstaterna skall säkerställa att den information som lämnas i enlighet med denna artikel på alla lämpliga sätt sprids för att informera konsumenterna, samt årligen översända den till kommissionen.

19 Artikel 7 i direktivet, som har rubriken Produktbeskrivningar, har följande lydelse:

"Med verkan... från och med den 30 september 2003 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.1 får texter, namn, varumärken och figurativa eller andra märken som ger intrycket att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra inte användas på tobaksvarors förpackningar."

20 Enligt artikel 12 i direktivet uppmanas kommissionen att på grundval av den information som tillhandahållits enligt artikel 6, och för att den interna marknaden skall fungera väl, senast den 31 december 2004 lägga fram ett förslag om en gemensam förteckning över godkända ingredienser för tobaksvaror med beaktande av bland annat deras beroendeframkallande egenskaper.

21 Artikel 13 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna får inte av skäl som hänför sig till begränsning av halterna av tjära, nikotin eller kolmonoxid i cigaretter eller till hälsovarningstexter och andra uppgifter eller andra krav i detta direktiv, förbjuda eller begränsa import, försäljning eller konsumtion av tobaksvaror som är förenliga med detta direktiv, med undantag för åtgärder som vidtas för att verifiera uppgifter som lämnats enligt artikel 4.

2. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att i enlighet med fördraget bibehålla eller anta strängare bestämmelser rörande tillverkning, import, försäljning och konsumtion av tobaksvaror, om de anser sådana bestämmelser vara nödvändiga för att skydda folkhälsan, så vitt bestämmelserna inte strider mot bestämmelserna i detta direktiv.

3. Medlemsstaterna kan, särskilt i avvaktan på upprättandet av den gemensamma förteckning över ingredienser som avses i artikel 12, förbjuda användning av ingredienser som har den verkan att de ökar tobaksvarornas beroendeframkallande egenskaper."

22 Enligt artikel 14.1 första stycket i direktivet skall medlemsstaterna senast den 30 september 2002 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

23 Genom artikel 15 första stycket i direktivet upphävs direktiven 89/622 och 90/239.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24 Klagandena i målet vid den nationella domstolen är tillverkare av tobaksvaror med säte i Förenade kungariket. Klagandena har till den hänskjutande domstolen ingivit en ansökan om prövningstillstånd avseende en talan om lagenlighetskontroll (judicial review) av Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva direktivet, och de har därvid anfört sju grunder till stöd för att detta skall anses ogiltigt.

25 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), har beviljat prövningstillstånd och beslutat vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. Är direktiv 2001/37/EG helt eller delvis ogiltigt på grund av

a. att artikel 95 EG och/eller artikel 133 EG inte utgör en giltig rättslig grund,

b. att artiklarna 95 EG och 133 EG har använts som en kombinerad rättslig grund,

c. att proportionalitetsprincipen har åsidosatts,

d. att artikel 295 EG, den grundläggande rätten till egendom och/eller artikel 20 i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPs-avtalet) har åsidosatts,

e. att artikel 253 EG och/eller motiveringsskyldigheten har åsidosatts,

f. att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts, eller

g. maktmissbruk?

2. Om direktivet är giltigt, är artikel 7 i parlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG då tillämpligt endast på tobaksvaror som saluförs inom Europeiska gemenskapen, eller är den även tillämplig på tobaksvaror som förpackats inom Europeiska gemenskapen för export till tredje land?"

26 High Court biföll genom beslut av den 26 februari 2002 Japan Tobacco Inc:s och JT International SA:s (nedan gemensamt kallade Japan Tobacco) begäran att få intervenera i förfarandet i den nationella domstolen i syfte att kunna inge skriftliga yttranden till domstolen beträffande giltigheten av artikel 7 i direktivet.

27 Japan Tobacco Inc. är innehavare av och JT International SA har exklusiv licens till varumärket Mild Seven, som är ett varumärke för cigaretter. Japan Tobacco anser att artikel 7 i direktivet, i den mån den skall tolkas som en bestämmelse som är tillämplig på etablerade varumärken, utgör hinder för att inom gemenskapen

utnyttja eller använda rätten till varumärket Mild Seven, vilket kommer att innebära en väsentlig minskning av värdet på detta varumärke över hela världen när denna bestämmelse träder i kraft.

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning

Yttranden vid domstolen

28 Den franska regeringen och kommissionen har hävdat att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till sakprövning.

29 Enligt deras uppfattning kan begäran om förhandsavgörande inte upptas till sakprövning dels på grund av att beslutet om hänskjutande fattades före den 30 september 2002, vilket är det datum som fastställts för införlivande av direktivet, dels på grund av att nationell lagstiftning för införlivande av detta direktiv inte hade antagits i Förenade kungariket vid tidpunkten för hänskjutandebeslutet. Den franska regeringen och kommissionen anser att i en sådan situation hindrar direktivens art och systemet för domstolsprövning av gemenskapsrättsakternas rättsenlighet domstolen från att med giltig verkan pröva frågor som rör giltigheten och tolkningen av ett direktiv.

30 Den franska regeringen och kommissionen har härvid för det första gjort gällande att domstolen har ansett att ett direktiv endast får göras gällande av enskilda vid de nationella domstolarna efter att den frist som fastställts för att införliva direktivet med nationell rätt har löpt ut, och att direktivets bestämmelser före detta datum således inte skapar några rättigheter för enskilda som skall upprätthållas av de nationella domstolarna (dom av den 3 mars 1994 i mål C-316/93, Vaneetveld, REG 1994, s. I-763, punkterna 16 och 19).

31 De har för det andra gjort gällande att om en enskild tillåts ifrågasätta ett direktivs giltighet i en tvist vid en nationell domstol innan fristen för att införliva direktivet har löpt ut, och det inte har vidtagits några åtgärder för att införliva detta med nationell rätt, skulle det kunna utgöra ett sätt för att kringgå bestämmelserna i artikel 230 EG, i strid med den i fördraget fastställda ordningen för väckande av talan.

Domstolens bedömning

32 Enligt artikel 234 EG är domstolen behörig att meddela förhandsavgörande angående giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av gemenskapens institutioner, oavsett om dessa är direkt tillämpliga eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 1976 i mål 111/75, Mazzalai, REG 1976, s. 657, punkt 7, och av den 10 juli 1997 i mål C-373/95, Maso m.fl., REG 1997, s. I-4051, punkt 28).

33 Ett direktiv vars införlivandefrist ännu inte har löpt ut utgör således en sådan rättsakt som avses i artikel 234 EG, och en begäran om förhandsavgörande som rör detta direktiv kan således med giltig verkan hänskjutas till domstolen, under förutsättning att begäran i övrigt uppfyller de krav som domstolen har uppställt i rättspraxis för att uppta denna till sakprövning.

34 I detta avseende skall det erinras om att när det vid en nationell domstol uppkommer en fråga om huruvida en av gemenskapsinstitutionerna utfärdad rättsakt är giltig, är det den domstolens sak att bedöma om ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken och, således, att begära att EG-domstolen uttalar sig i frågan. EG-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser giltigheten av en gemenskapsrättslig bestämmelse (dom av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel m.fl., REG 1997, s. I-6315, punkt 19).

35 Domstolen har likväl ansett att den inte kan avgöra en fråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den tolkning eller bedömning av en gemenskapsrättslig regels giltighet som har begärts av den nationella domstolen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är av hypotetisk art (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002 i de förenade målen C-430/99 och C-431/99, Sea-Land Service och Nedlloyd Lijnen, REG 2002, s. I-5235, punkt 46).

36 Vad för det första gäller frågan huruvida tvisten vid den nationella domstolen är verklig, skall det påpekas att det framgår av hänskjutandebeslutet att klagandena i målet vid den nationella domstolen, med stöd av det prövningstillstånd som High Court beviljat dem, får föra en talan om lagenlighetskontroll av Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva direktivet, trots att den frist som fastställts för införlivande av direktivet inte hade löpt ut då talan väcktes och denna regering inte hade antagit några nationella bestämmelser för att införliva detta direktiv. För övrigt är nämnda klagande och Secretary of State for Health oense såvitt avser frågan huruvida ovannämnda talan är välgrundad.

37 Vad sedan gäller relevansen av de ställda frågorna för att kunna avgöra tvisten vid den nationella domstolen, skall det för det första påpekas att direktivets eventuella ogiltighet verkligen kan påverka detta avgörande. Klagandena i målet vid den nationella domstolen har nämligen hävdat att ett villkor för att Förenade kungarikets regering skall kunna införliva ett direktiv genom "regulations" som antas med stöd av artikel 2.2 i European Communities Act 1972 är att detta direktiv är giltigt, vilket innebär att om direktivet är ogiltigt utgör detta ett hinder för införlivande av detsamma genom "regulations" med stöd av denna lagstiftning. För det andra kan det konstateras att tolkningen av direktivets bestämmelser även kan inverka på avgörandet av tvisten vid den nationella domstolen.

38 Härav följer att det inte framstår som uppenbart att den bedömning av direktivets giltighet, eller den tolkning av detsamma som begärts av den hänskjutande domstolen, saknar samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, eller berör en fråga av hypotetisk art.

39 Vad gäller argumentet att det skulle kunna utgöra ett sätt att kringgå bestämmelserna i artikel 230 EG, om en begäran om förhandsavgörande rörande bedömningen av huruvida ett direktiv är giltigt får upptas till sakprövning i en situation som den i den nationella domstolen, påpekar domstolen att i det fullständiga system för väckande av talan och förfaranden som fastställts i EG-fördraget för kontroll av att institutionernas rättsakter är rättsenliga kan fysiska eller juridiska personer, på grund av inskränkningen i deras talerätt i artikel 230 fjärde stycket, inte väcka talan direkt mot gemenskapsrättsakter som är allmänt tillämpliga. De har i stället möjlighet att göra gällande att dessa rättsakter är ogiltiga, antingen vid EG-domstolen som ett yrkande som framställs under rättegången i enlighet med artikel 241 EG, eller vid den nationella domstolen, genom att anmoda denna, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av gemenskapens rättsakter, att begära förhandsavgörande från EG-domstolen angående denna fråga (dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 40).

40 Det skall preciseras att möjligheten för enskilda att vid de nationella domstolarna göra gällande att en gemenskapsrättsakt som är allmänt tillämplig är ogiltig, inte förutsätter att det beträffande denna rättsakt verkligen har antagits tillämpningsbestämmelser i nationell rätt. Det är härvid tillräckligt att det är fråga om en verklig tvist vid den nationella domstolen i vilken det har uppkommit en prejudiciell fråga angående giltigheten av en sådan rättsakt. Detta villkor är uppfyllt i målet vid den nationella domstolen, vilket framgår av punkterna 36 och 37 i denna dom.

41 Det följer av ovanstående överväganden att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen kan upptas till sakprövning.

Den första frågan

Fråga 1 a

42 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 a för att få klarhet i om direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av att artiklarna 95 EG och/eller 133 EG inte utgör en korrekt rättslig grund.

Yttranden vid domstolen

43 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att enligt artikel 152.4 c EG är gemenskapen inte behörig att harmonisera nationella bestämmelser angående folkhälsan, och den är enbart behörig att vidta en harmoniseringsåtgärd med stöd av artikel 95 EG under förutsättning att denna åtgärd faktiskt har till syfte att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion, och faktiskt bidrar till att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor eller friheten att tillhandahålla tjänster, eller till att undanröja snedvridningar av konkurrensen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. I-8419, särskilt punkterna 84 och 95, nedan kallad domen om tobaksreklam). I det förevarande fallet har direktivet emellertid inte, i motsats till vad som anges i skälen, till syfte att säkerställa den fria rörligheten för tobaksvaror, utan det avser i själva verket att säkerställa skyddet för folkhälsan.

44 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har även gjort gällande att, eftersom en fullständigt harmoniserad ordning såvitt avser tjärhalten i cigaretter har inrättats genom direktiv 90/239, det inte är möjligt att lagstifta ytterligare för

att uppnå mål som avser upprättandet av den inre marknaden med avsikten att minska de redan specificerade tjärhalterna. Även om gemenskapslagstiftaren skulle anses ha behörighet att återigen lagstifta inom ett område som redan har harmoniserats med stöd av överväganden som avser den interna marknaden och därvid grunda sig på hälsoskäl, borde en sådan lagstiftning åtminstone baseras på nya utveckling som grundas på vetenskapliga fakta.

45 Enligt klagandena i målet vid den nationella domstolen utgör för övrigt artikel 133 EG inte en korrekt rättslig grund för direktivet med hänsyn till att bestämmelserna i artikel 3 i direktivet, i den del de krav som rör tillverkningen av cigaretter inom gemenskapen fastställs, inte avser att inrätta en gemensam handelspolitik såvitt avser exporten av dessa varor, eftersom sådana tillverkningskrav inte specifikt berör den internationella handeln, men ändå påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

46 Enligt Japan Tobacco kan artiklarna 95 EG och 133 EG inte utgöra rättslig grund för artikel 7 i direktivet med hänsyn bland annat till att det inte finns någonting som visar att handelshinder eller snedvridningar av konkurrensen skulle ha uppkommit om artikel 7 inte hade antagits.

47 Den tyska regeringen har framhållit att det i artikel 3.1 i direktivet inte enbart uppställs ett förbud mot saluföring av cigaretter som inte uppfyller kraven avseende de högsta tillåtna halter som fastställs i denna bestämmelse, utan där uppställs även ett tillverkningsförbud. I artikel 3.2 föreskrivs olika ordningar beroende på om tillverkningen sker för saluföring inom gemenskapen eller för export till tredje land. Enligt denna regering har tillverkningsförbudet i artikel 3 i direktivet karaktären av ett exportförbud i förhållande till tredje land.

48 Enligt den tyska regeringen framgår det bland annat av sista meningen i skäl 11 i direktivet att detta förbud mot export till tredje land av cigaretter vars tjär-, nikotin- och kolmonoxidhalt inte uppfyller kraven i direktivet har till syfte att förhindra att varor saluförs i gemenskapen sedan de olagligen har återimporterats till denna, vilket skulle påverka bestämmelserna om den inre marknaden.

49 Enligt denna regering bidrar det ifrågavarande exportförbudet inte på ett effektivt sätt till den inre marknadens funktion, eftersom cigaretter som olagligen importeras till gemenskapen, enligt dess mening, under alla omständigheter nästan uteslutande tillverkas i tredje land och inte inom gemenskapen.

50 Den tyska regeringen har vidare hävdat att olaglig import av cigaretter i första hand innebär ett undandragande från tull och andra avgifter som är tillämpliga på tobaksvaror, vilket borde bekämpas genom en effektivare kontroll vid gemenskapens gränser.

51 Vad gäller artikel 133 EG utgör den artikeln enligt den tyska regeringen inte heller en korrekt rättslig grund för det ifrågavarande importförbudet, eftersom denna bestämmelses tillämpningsområde är begränsat till åtgärder som har till huvudsakligt syfte att påverka handelsvolymen eller handelsströmmarna med tredje land, vilket det inte är fråga om i det förevarande fallet där exportförbudet enbart avser olaglig återimport till gemenskapen i syfte att skydda gemenskapsmedborgarnas hälsa.

52 Den grekiska regeringen har hävdat att artiklarna 3 och 7 i direktivet, i den del de är tillämpliga på produkter som är tillverkade eller förpackade i gemenskapen

men avsedda att konsumeras utanför denna, inte har till syfte att gynna handeln med tobaksvaror på den inre marknaden eller förhindra ett kringgående av bestämmelser som är tillämpliga på detta område inom gemenskapen och därför inte kan grundas på artikel 95 EG.

53 Vidare anser den grekiska regeringen att inte heller artikel 133 EG kan utgöra en korrekt rättslig grund för de ifrågavarande bestämmelserna i direktivet, eftersom dessa har en negativ inverkan på exporten av gemenskapsvaror till tredje land.

54 Den luxemburgska regeringen har hävdat dels att direktivet, i den del det avser varor som saluförs på marknader utanför gemenskapen, inte kan grundas vare sig på artikel 95 EG eller artikel 133 EG, dels att direktivets verkliga syfte ur allmän synvinkel är skyddet för folkhälsan, vilket är ett område där en harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar är utesluten enligt artikel 152 EG.

55 Den luxemburgska regeringen har särskilt gjort gällande att tillämpningen av artikel 3 i direktivet på tobaksvaror avsedda att exporteras till tredje land har sin grund i uppfattningen att produkter som inte uppfyller kraven i direktivet olagligt kan återimporteras till gemenskapen. Enligt denna regering är detta enbart en hypotes, som motsägs av de faktiska omständigheterna. De flesta cigaretter som olagligen importeras till gemenskapen är nämligen tillverkade i tredje land. Dessutom kan en åtgärd som inte specifikt avser det internationella handelsutbytet och som i lika stor utsträckning, eller i större utsträckning, rör handeln mellan medlemsstaterna inte grundas på artikel 133 EG.

56 Förenade kungarikets regering, den belgiska, den franska, den irländska, den italienska, den nederländska och den svenska regeringen, samt parlamentet, rådet och kommissionen, har hävdat att artiklarna 95 EG och 133 EG utgör en korrekt

rättslig grund för direktivet. Vad gäller användningen av artikel 95 EG har de bland annat gjort gällande att den avser målet att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion inom området för tobaksvaror och, i enlighet med artikel 95.3 EG, att uppnå en hög skyddsnivå för folkhälsan inom ramen för den harmonisering som genomförs. Vad gäller användningen av artikel 133 EG som en andra rättslig grund för direktivet, anser i synnerhet parlamentet och rådet att den var motiverad med hänsyn till att artikel 3 i direktivet, enligt vilken cigaretter inte får tillverkas inom gemenskapen i syfte att exporteras till tredje land såvida de inte uppfyller kraven i denna bestämmelse, även har till syfte att skydda den inre marknaden mot återimport till gemenskapen av cigaretter som inte uppfyller dessa krav samt att reglera exporten till tredje land, vilket utgör ett genomförande av den gemensamma handelspolitiken.

57 Den finska regeringen har hävdat att artikel 95 EG utgör en korrekt rättslig grund för direktivet, medan en användning av artikel 133 EG som en andra rättslig grund för detta direktiv inte är nödvändig. Den har härvid gjort gällande att det huvudsakliga syftet med direktivet är att tillnärma de nationella lagstiftningarna för att förverkliga den inre marknaden inom området för tobaksvaror. Skyddet för folkhälsan samt regleringen av handeln med tredje land utgör enbart sidoordnade syften i förhållande till det huvudsakliga syftet.

Domstolens bedömning

58 Det skall i förevarande fall undersökas huruvida artikel 95 EG utgör en korrekt rättslig grund för direktivet, och om så är fallet skall det avgöras om användningen av artikel 133 EG som en andra rättslig grund för detta direktiv var nödvändig eller möjlig i förevarande fall.

59 Det skall inledningsvis erinras om den rättspraxis som rör artikel 100 A.1 i EG-fördraget (nu artikel 95.1 EG).

60 För det första följer det av punkterna 83, 84 och 95 i domen om tobaksreklam att de åtgärder som avses i nämnda bestämmelse skall ha till syfte att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och åtgärderna skall rent faktiskt ha detta syfte genom att bidra till att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor eller friheten att tillhandahålla tjänster eller till att undanröja snedvridningar av konkurrensen.

61 Vidare följer det av nämnda rättspraxis att även om artikel 95 EG kan användas som rättslig grund för att förebygga att framtida handelshinder uppstår till följd av en olikartad utveckling av nationell lagstiftning, måste det emellertid vara sannolikt att sådana hinder kan komma att uppstå och åtgärden i fråga måste ha till syfte att förebygga dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1995 i mål C-350/92, Spanien mot rådet, REG 1995, s. I-1985, punkt 35, domen om tobaksreklam, punkt 86, och dom av den 9 oktober 2001 i mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet, REG 2001, s. I-7079, punkt 15).

62 Om villkoren för att använda artikel 95 EG som rättslig grund är uppfyllda är gemenskapslagstiftaren inte förhindrad att åberopa denna rättsliga grund till följd av att skyddet för folkhälsan är avgörande för de val som skall göras (se, för ett liknande resonemang, domen om tobaksreklam, punkt 88). I artikel 152.1 första stycket EG föreskrivs vidare att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder, och i artikel 95.3 EG föreskrivs uttryckligen att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid den harmonisering som genomförs.

63 Mot bakgrund av dessa principer skall domstolen undersöka huruvida villkoren för användning av artikel 95 EG som rättslig grund var uppfyllda beträffande direktivet.

64 Inledningsvis skall följande överväganden beaktas. För det första skall det påpekas, såsom generaladvokaten har gjort i punkt 61 i sitt förslag till avgörande, att marknaden för tobaksvaror, och i synnerhet marknaden för cigaretter, är en marknad där handeln mellan medlemsstaterna utgör en relativt stor andel. För det andra kan nationella regler angående de villkor som produkterna skall uppfylla, särskilt de som rör produkternas benämning, sammansättning och märkning, i avsaknad av en harmonisering på gemenskapsnivån utgöra hinder för den fria rörligheten för varor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 14, s. 431).

65 Det kan konstateras att oaktat de gemenskapsåtgärder för harmonisering som redan vidtagits, det vill säga direktiv 89/622 om märkning av tobaksvaror och direktiv 90/239 om den högsta tillåtna halten av tjära i cigaretter, hade skillnader i medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, som medförde handelshinder, redan uppkommit vid tidpunkten för antagandet av direktivet eller skulle sannolikt uppkomma senare.

66 Vissa bestämmelser i de gemenskapsåtgärder för harmonisering som redan hade antagits innehöll nämligen enbart minimiföreskrifter varvid medlemsstaterna behöll ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som gav dem möjlighet att anpassa dessa bestämmelser (se domarna av den 22 juni 1993 i mål C-222/91, Philip Morris Belgium m.fl., REG 1993, s. I-3469, punkterna 11 och 17, och i

mål C-11/92, Gallaher m.fl., REG 1993, s. I-3545, punkterna 14 och 20). Direktiven 89/622 och 90/239 rörde vidare enbart vissa delar av villkoren för tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, varvid medlemsstaterna fritt kunde anta nationella normer för de delar som inte omfattades av dessa direktiv.

67 Mot bakgrund av allmänhetens ökade medvetenhet om att användandet av tobaksvaror är skadligt för hälsan, är det under sådana förhållanden sannolikt att hinder mot den fria rörligheten för varor skulle uppkomma på grund av att medlemsstaterna skulle anta nya bestämmelser som speglade denna utveckling och som var avsedda att på ett mer effektivt sätt avskräcka från användandet av dessa produkter genom uppgifter eller varningstext på förpackningarna eller som syftade till att minska de skadliga effekterna av tobaksvaror genom införandet av nya normer avseende deras sammansättning.

68 Denna bedömning stöds av de uppgifter som framgår av skälen i direktivet och av de yttranden som har framförts under förfarandet.

69 Det framgår således av skäl 7 i direktivet att flera medlemsstater planerade att vidta åtgärder för att fastställa den högsta tillåtna kolmonoxidhalten i cigaretter om sådana åtgärder inte vidtogs på gemenskapsnivå.

70 Det framgår även av skäl 9 i direktivet att det hade uppstått skillnader i medlemsstaternas lagstiftning såvitt avser den högsta tillåtna nikotinhalten i cigaretter. Av de yttranden som ingivits under förfarandet framgår att tre medlemsstater redan hade antagit sådana begränsningar och att flera andra planerade att göra det. Även om det antas att dessa begränsningar, med hänsyn till de nivåer som hade fastställts och det biokemiska sambandet mellan tjära och nikotin, i praktiken inte utgjorde något hinder mot saluföring av cigaretter som

uppfyllde villkoren avseende högsta tillåtna tjärhalt enligt gemenskapsrätten, medförde vissa medlemsstaters fastställande av specifika högsta tillåtna halter av nikotin att det fanns en risk för att en senare minskning av dessa halter skulle kunna leda till handelshinder.

71 I skäl 13 i direktivet nämns för övrigt förhandlingar för att inom Världshälsoorganisationen utarbeta en ramkonvention om kampen mot tobak, vilken skulle innehålla internationella normer för tobaksvaror.

72 Dessutom anges i skälen 19 och 22 i direktivet att medlemsstaternas lagstiftningar skiljer sig åt såvitt avser dels varningstexter och uppgifter om halter av skadliga ämnen, dels ingredienser och tillsatsämnen som används vid framställningen av tobaksvaror.

73 Slutligen framgår det av det skriftliga förfarandet att en medlemsstat hade antagit bestämmelser angående användandet av vissa beskrivande uttryck som nämns i skäl 27 i direktivet och som avses i artikel 7 i detta direktiv.

74 Det skall tilläggas att till skillnad från det direktiv som var aktuellt i det mål som gav upphov till domen om tobaksreklam, innehåller direktivet i artikel 13.1 en bestämmelse som garanterar fri rörlighet för varor som uppfyller kraven i detta direktiv. I denna bestämmelse förbjuds medlemsstaterna att, av skäl som rör de delar som skall harmoniseras, hindra import, försäljning eller konsumtion av

tobaksvaror som är förenliga med detta direktiv, och därmed ges direktivet full verkan med avseende på att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion.

75 Av det ovanstående följer att direktivet faktiskt har till syfte att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion och att det därigenom kunde antas på grundval av artikel 95 EG utan hinder av att det var skyddet för folkhälsan som var avgörande vid valet av de harmoniseringsåtgärder som direktivet innehåller.

76 Denna slutsats påverkas inte av argumentet att, eftersom direktiv 90/239 har inrättat en fullständigt harmoniserad ordning såvitt avser tjärhalten i cigaretter, lagstiftaren inte på nytt kan ingripa på grundval av artikel 95 EG för att reglera denna fråga eller om så sker, att lagstiftaren under alla omständigheter måste grunda sig på nya vetenskapliga fakta.

77 Eftersom den högsta tillåtna tjärhalten i cigaretter på ett uttömmande sätt har fastställts av gemenskapslagstiftaren i direktiv 90/239, är medlemsstaterna inte längre behöriga att själva anta bestämmelser avseende denna fråga. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 124 i sitt förslag till avgörande, är det i en sådan situation endast möjligt för gemenskapslagstiftaren att korrekt fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet för de allmänna intressen som omfattas av fördraget, såsom folkhälsan, om det är tillåtet att anpassa den relevanta gemenskapslagstiftningen till förändringar av omständigheterna eller till nya fakta.

78 Härav följer att, även när det i en gemenskapsbestämmelse garanteras att varje handelshinder skall undanröjas inom det område som harmoniseras, gemenskapslagstiftaren inte är berövad möjligheten att anpassa denna bestämmelse för att beakta andra överväganden.

79 I synnerhet vad gäller folkhälsan följer det av artikel 95.3 EG att gemenskapslagstiftaren skall säkerställa en hög skyddsnivå vid den harmonisering som genomförs och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta.

80 För övrigt är utveckling som grundas på vetenskapliga fakta inte det ända skäl som gemenskapslagstiftaren kan åberopa för att anpassa gemenskapslagstiftningen, eftersom det ankommer på gemenskapslagstiftaren, vid utövandet av det utrymme för skönsmässig bedömning som den har på området, att även beakta andra överväganden, såsom den ökade betydelsen av kampen mot tobak på ett politiskt och socialt plan.

81 Slutsatsen att artikel 95 EG utgör en korrekt rättslig grund för att anta direktivet påverkas inte heller av argumentet att ett förbud att inom gemenskapen tillverka cigaretter — i syfte att exportera dem till tredje land —, som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i direktivet, inte på ett effektivt sätt bidrar till att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion.

82 Även om det ifrågavarande tillverkningsförbudet inte är en bestämmelse vars direkta mål är att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion, kan en rättsakt som antas på grundval av artikel 95 EG inte desto mindre innehålla en sådan bestämmelse, förutsatt att den avser att förhindra ett kringgående av vissa förbud som har ett sådant mål och som antagits för den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, domen om tobaksreklam, punkt 100).

83 Det skall i detta hänseende påpekas att domstolen gjorde bedömningen att riskerna för olaglig återimport eller omdestinering, vilka skulle kunna äventyra verkan av den gemenskapsåtgärd som antagits inom området för den gemen-

samma jordbrukspolitiken, motiverade ett förbud mot export till tredje land (dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkterna 62 och 109).

84 I det förevarande fallet framgår det av skäl 11 i direktivet angående direktivets konsekvenser för tobaksvaror som exporteras från Europeiska gemenskapen att direktivets bestämmelser i detta avseende har antagits för att säkerställa att bestämmelserna för den inre marknaden inte åsidosätts.

85 Det framgår av de yttranden som ingivits under förfarandet att gemenskapslagstiftaren i det förevarande fallet ville undvika att verkan av bestämmelserna om den inre marknaden inom området för tobaksvaror skulle äventyras, vilket skulle kunna bli följden av olaglig återimport till gemenskapen eller en omdestinering inom gemenskapen av varor som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i direktivet angående de högsta tillåtna halterna av vissa ämnen som är tillämpliga på cigaretter.

86 Det är riktigt att de uppgifter som lämnats av parterna i målet vid den nationella domstolen, av medlemsstaterna samt av de institutioner som yttrat sig under förfarandet, vilka nämns i punkt 64 i generaladvokatens förslag till avgörande, inte gör det möjligt att exakt bedöma omfattningen av den olagliga handeln med cigaretter som tillverkats inom gemenskapen och som olagligt kommit ut på gemenskapsmarknaden efter att ha återimporterats från tredje land eller efter att ha släppts ut direkt på denna marknad trots att de var avsedda att exporteras till tredje land. Det är också riktigt, såsom den tyska regeringen har gjort gällande, att den olagliga handeln med cigaretter huvudsakligen har sitt ursprung i de vinster som kan erhållas genom att dessa varor undgår den beskattning och tull som de normalt skulle åläggas, och att kringgåendet av bestämmelserna angående cigaretternas sammansättning inte är av avgörande betydelse på detta område.

87 Det kan emellertid inte bestridas att marknaden för cigaretter utgör en särskilt god grogrund för att utveckla en olaglig handel, och om det var tillåtet att tillverka cigaretter i gemenskapen som inte lagligen fick släppas ut på marknaden eller saluföras där, skulle det kunna öka riskerna för bedrägerier.

88 Dessutom skall risken för att verkan av de åtgärder som vidtagits genom direktivet äventyras inte enbart bedömas mot bakgrund av den situation som rådde innan direktivet antogs, utan även med beaktande av de förutsebara följder som direktivets bestämmelser kan komma att få för arten och omfattningen av den olagliga handeln med cigaretter.

89 Det är i detta avseende rimligt att tänka sig att en sänkning av den högsta tillåtna tjärhalten per cigarett och införandet av högsta tillåtna halter för nikotin och kolmonoxid, varigenom konsumenterna undandras möjligheten att lagligt skaffa de varor som inte överensstämmer med de högsta tillåtna halterna och som de var vana att konsumera före införandet av de nya kraven, skulle kunna sporra konsumenterna att olagligen skaffa dessa varor.

90 Mot denna bakgrund kan tillverkningsförbudet i artikel 3.1 i direktivet anses utgöra en åtgärd i syfte att undvika ett kringgående av de förbud som också uppställs i denna bestämmelse mot att släppa ut i fri omsättning — och att i medlemsstaterna saluföra — cigaretter som inte uppfyller kraven i denna bestämmelse.

91 Av det föregående följer att direktivet kunde antas på grundval av artikel 95 EG, även såvitt avser den del i vilken det uppställs ett förbud mot att inom gemenskapen tillverka cigaretter — i syfte att exportera dem till tredje land — som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i direktivet.

92 Vad gäller frågan huruvida användningen av artikel 133 EG som en andra rättslig grund för direktivet var nödvändig eller möjlig i förevarande fall, kan följande anföras.

93 Det skall inledningsvis erinras om att det av fast rättspraxis framgår att enligt gemenskapens ordning för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se särskilt dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 43, och av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 58).

94 Om bedömningen av en gemenskapsrättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar och ett, respektive en, av dessa kan identifieras som det huvudsakliga eller avgörande, medan det, respektive den, andra endast är av underordnad betydelse, skall rättsakten endast ha en rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen (se, bland annat, dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-869, punkterna 39 och 40, samt av den 30 januari 2001 i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, punkt 59). Om det visas att en rättsakt har flera syften, vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, utan att det ena syftet är sekundärt och indirekt i förhållande till det andra, kan en sådan rättsakt i undantagsfall ha flera rättsliga grunder som motsvarar syftena (yttrande 2/00 av den 6 december 2001, REG 2001, s. I-9713, punkt 23).

95 Mot bakgrund av de principer som det erinrats om i de två föregående punkterna och med hänsyn till slutsatsen i punkt 91 i förevarande dom, konstaterar domstolen att direktivet inte samtidigt kunde ha både artikel 95 EG och artikel 133 EG som rättslig grund.

96 Det är inte nödvändigt att undersöka huruvida direktivet, såvitt avser de bestämmelser i detta som påverkar tobaksvaror som exporteras till tredje land, även hade ett syfte som avsåg genomförandet av den gemensamma handels-

politiken i enlighet med artikel 133 EG, eftersom det kan konstateras att detta syfte under alla omständigheter, med hänsyn till direktivets mål och innehåll som helhet, var sekundärt i förhållande till det huvudsakliga syftet, vilket var en förbättring av villkoren för den inre marknadens funktion.

97 Av det ovanstående framgår att artikel 95 EG utgör den enda korrekta rättsliga grunden för direktivet och det var felaktigt att i direktivet även ange artikel 133 EG som rättslig grund.

98 Denna felaktiga hänvisning till artikel 133 EG såsom en andra rättslig grund för direktivet medför inte i sig att detta är ogiltigt. En sådan felaktighet i hänvisningarna i en gemenskapsrättsakt utgör nämligen endast ett rent formfel, utom för det fall denna felaktighet har gett upphov till felaktigheter under förfarandet för att anta denna rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet, REG 1988, s. 5545, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 9, s. 721), vilket såvitt avser direktivet utgör föremålet för fråga 1 b som prövas nedan i punkterna 100—111 i förevarande dom.

99 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 a följer att direktivet inte är ogiltigt på grund av att en korrekt rättslig grund saknas.

Fråga 1 b

100 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 b få klarhet i om användningen av två rättsliga grunder, nämligen artiklarna 95 EG och 133 EG, har medfört att

förfarandet för att anta direktivet är behäftat med felaktigheter till följd av tillämpningen av två oförenliga lagstiftningsförfaranden, och om direktivet därigenom är ogiltigt.

Yttranden vid domstolen

101 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att de lagstiftningsförfaranden som gemenskapen skall tillämpa vid antagandet av en rättsakt på grundval av artikel 95 EG respektive artikel 133 EG är olika och att de inte är förenliga med varandra, vilket medför att en användning av dessa två rättsliga grunder inte är tillåten (se bland annat dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, kallat titandioxid, REG 1991, s. I-2867, punkterna 17—21, svensk specialutgåva, volym 11, s.199). Enligt artikel 95 EG skall rådet nämligen agera tillsammans med parlamentet i medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 EG, medan det i artikel 133 EG har inrättats ett förfarande i vilket parlamentet inte deltar och rådet beslutar med kvalificerad majoritet. En tillämpning av medbeslutandeförfarandet vid antagandet av en rättsakt som avser den gemensamma handelspolitiken, trots att parlamentet inte ens skall höras enligt artikel 133 EG, strider mot den behörighetsfördelning mellan institutionerna som föreskrivs i fördraget.

102 Förenade kungarikets regering, den franska, den italienska, den nederländska, den finska och den svenska regeringen, samt parlamentet, rådet och kommissionen, har hävdat att artiklarna 95 EG och 133 EG inte utgör två rättsliga grunder som är oförenliga med varandra. De har i huvudsak gjort gällande att även om dessa två artiklar medför tillämpning av två olika lagstiftningsförfaranden, är de, till skillnad från de förfaranden som var aktuella i domen i det ovannämnda målet titandioxid, inte oförenliga med varandra, eftersom de kan kumuleras utan att omfattningen av parlamentets deltagande i lagstiftningsförfarandet förändras.

Domstolens bedömning

103 Det skall inledningsvis erinras om att det i punkt 97 i förevarande dom har konstaterats att artikel 95 EG ensam utgör den korrekta rättsliga grunden för direktivet. För att kunna besvara fråga 1 b, måste det således prövas om det lagstiftningsförfarande som faktiskt tillämpades vid antagandet av direktivet, som grundades på artiklarna 95 EG och 133 EG, uppfyller kraven för det lagstiftningsförfarande som skall tillämpas vid antagandet av en gemenskapsrättsakt på grundval av enbart artikel 95 EG.

104 I artikel 95.1 EG föreskrivs att de åtgärder som vidtas med denna artikel som grund skall beslutas i enlighet med medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG och efter det att Ekonomiska och sociala kommittén har hörts.

105 Det är ostridigt att detta förfarande följdes i det förevarande fallet vid antagandet av direktivet.

106 Dessutom innebar tillägget av artikel 133 EG till artikel 95 EG som en andra rättslig grund för direktivet inte ett åsidosättande av det medbeslutandeförfarande som har tillämpats i förevarande fall.

107 I artikel 133.4 EG föreskrivs att när rådet utövar sina befogenheter enligt denna bestämmelse skall det besluta med kvalificerad majoritet.

108 Det förhållandet att förfarandet som föreskrivs för antagande av rättsakter som grundas på denna andra rättsliga grund har följts, medförde således inte en skyldighet för rådet att under alla omständigheter besluta enhälligt. Härvid erinras om att rådet enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG i princip fattar beslut med kvalificerad majoritet, utom för det fall det avser att godkänna de ändringar av den gemensamma ståndpunkten som parlamentet har föreslagit och vilka kommissionen har avstyrkt, varvid det beslutar enhälligt.

109 Under dessa omständigheter har, till skillnad från den situation som gällde i domen i det ovannämnda målet titandioxid, det väsentliga inslaget i lagstiftningsförfarandet, vilket utgörs av skillnaden mellan det fall då rådet beslutar med kvalificerad majoritet och det fall då det beslutar enhälligt, inte på något sätt äventyrats i förevarande fall, på grund av att det samtidigt hänvisades till de två rättsliga grunderna som anges i direktivet.

110 Argumentet, att tillämpningen av medbeslutandeförfarandet vid vidtagandet av en åtgärd som rör den gemensamma handelspolitiken strider mot den behörighetsfördelning mellan institutionerna som föreskrivs i fördraget, saknar relevans i förevarande fall, eftersom direktivet, såsom anges i punkt 97 i förevarande dom, inte utgör en rättsakt som skall antas på grundval av artikel 133 EG.

111 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 b följer att användandet av både artikel 95 EG och artikel 133 EG som rättslig grund inte har medfört att förfarandet för att anta direktivet är behäftat med felaktigheter och att direktivet således inte är ogiltigt.

Fråga 1 c

112 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 c få klarhet i huruvida direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

Yttranden vid domstolen

113 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att även om det antas att direktivets verkliga syfte var att upprätta den inre marknaden eller att upprätta en gemensam handelspolitik har dessa syften genom direktivet försökt uppnås på ett oproportionerligt sätt, vilket särskilt gäller artiklarna 5 och 7 samt direktivets tillämplighet på cigaretter som är avsedda för export till tredje land.

114 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har särskilt beträffande artikel 7 i direktivet hävdat att förbudet mot beskrivande uttryck som avser lägre halter av farliga ämnen inte överensstämmer med det syfte som anges i artikel 3.1 i direktivet, vilket är att ytterligare sänka tjärhalterna med hänsyn till folkhälsan. De har även gjort gällande att artikel 7 utgör ett ingrepp i deras rättigheter som går betydligt längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det berättigade syfte som denna artikel påstås ha. I detta hänseende utgör den spanska lagstiftningen, som enbart innehåller bestämmelser som reglerar användandet av beskrivande uttryck, ett bra exempel på en lagstiftning som innebär ett mindre ingrepp i de rättigheter som tillverkarna av tobaksvaror har, samtidigt som folkhälsan skyddas.

115 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har vidare gjort gällande att förbudet att tillverka cigaretter som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i direktivet

med avsikt att exportera dem till tredje land inte är en lämplig metod för att undvika ett kringgående av de nya begränsningar som införs genom denna bestämmelse, särskilt med hänsyn till att en överväldigande majoritet av de cigaretter som olagligen importeras till gemenskapen tillverkas utanför denna.

116 Enligt Japan Tobacco innebär artikel 7 i direktivet, i den del den är tillämplig på etablerade varumärken, ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. De har hävdat att denna bestämmelse inte utgör det minst restriktiva sättet att uppnå direktivets mål. Denna bestämmelse, jämförd med skäl 27 i direktivet, utgår från förutsättningen att konsumenterna inte känner till att de halter av tjära och nikotin som inhaleras kan påverkas av deras rökvanor. Det skulle således vara tillräckligt att på förpackningen anbringa en text med detta innehåll i stället för att förbjuda användningen av beskrivande uttryck. För övrigt borde direktivet innehålla en bestämmelse angående redan förvärvade rättigheter i syfte att utesluta att artikel 7 tillämpas på redan registrerade varumärken såsom Mild Seven.

117 Den tyska, den grekiska och den luxemburgska regeringen har gjort gällande att förbudet mot tillverkning i exportsyfte som föreskrivs i artikel 3 i direktivet, samt förbudet att använda vissa beskrivande uttryck i enlighet med artikel 7 i detta direktiv strider mot proportionalitetsprincipen på grund av att de är olämpliga och innebär ett alltför långtgående ingrepp i tobaksvarutillverkarnas ekonomiska intressen. Vad gäller nämnda artikel 3 har de särskilt gjort gällande att denna bestämmelse inte medför ett effektivt skydd mot risken för olaglig import av cigaretter till gemenskapen med hänsyn till den försumbara volymen av återimporterade cigaretter inom denna och att en sådan risk i stället borde undanröjas genom en ökad importkontroll. Vad gäller artikel 7 i direktivet har dessa regeringar särskilt gjort gällande, att i motsats till det absoluta förbudet att använda beskrivande uttryck som anges i denna bestämmelse skulle bestämmelser som reglerar användandet av sådana uttryck, såsom i den spanska lagstiftningen som grundas på en klassificering av varor i förhållande till halterna av tjära och nikotin i dessa, kunna ge konsumenterna objektiv information utan att på ett alltför långtgående sätt påverka tobaksvarutillverkarnas ekonomiska intressen.

118 Den belgiska, den franska och den svenska regeringen, samt rådet och kommissionen, har gjort gällande att direktivet står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, eftersom dess bestämmelser inte går längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa den inre marknadens funktion inom sektorn för tobaksvaror, samtidigt som en hög skyddsnivå för folkhälsan säkerställs.

119 Vad särskilt gäller artikel 7 i direktivet har den franska regeringen påpekat att denna bestämmelse inte förbjuder alla uppgifter eller presentationer avseende cigaretter som kan innebära att rökare attraheras eller förblir lojala, utan enbart de uppgifter eller presentationer som anger att en tobaksvara är mindre skadlig än andra.

120 Den svenska regeringen anser att, eftersom användningen av tobaksvaror medför allvarliga hälsorisker, det är särskilt viktigt att konsumenterna inte vilseleds vad gäller de risker som är förbundna med en sådan användning och den anser att det är svårt att hitta ett alternativ till förbudet i artikel 7 som skulle kunna uppnå samma resultat samtidigt som det påverkar varumärkesinnehavarna i mindre grad.

121 Kommissionen har gjort gällande att nämnda artikel 7 inte är oförenlig med syftet som anges i artikel 3.1 i direktivet, nämligen att minska tjärhalten i cigaretter. Eftersom frågan om beskrivande uttryck inte hade reglerats på gemenskapsnivå, kunde sådana uttryck användas av tillverkarna av tobaksvaror för att ange andra egenskaper hos en cigarett, såsom dess smak, utan någon koppling till tjärhalten, vilket kunde vilseleda konsumenterna. Även om "light-cigaretter" faktiskt har en lägre tjärhalt, vilseleds många rökare på grund av att de ges en felaktig bild av att det handlar om ofarliga produkter, vilket inte är fallet särskilt på grund av att cigarettröken även innehåller andra skadliga ämnen som inte regleras av direktivet.

Domstolens bedömning

122 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se bland annat dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena, REG 1987, s. 4587, punkt 15, av den 7 december 1993 i mål C-339/92, ADM Ölmühlen, REG 1993, s. I-6473, punkt 15, och av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 59).

123 Vad gäller domstolskontrollen av de krav som nämns i föregående punkt, måste det framhållas att gemenskapslagstiftaren skall ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det förevarande inom vilket gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 58, av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkterna 55 och 56, samt av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 61).

124 Vad gäller direktivet framgår det av skälen 1, 2 och 3 i detsamma att dess syfte är att tillnärma tillämpliga bestämmelser på området och därigenom undanröja hinder till följd av olikheter som fortfarande består mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror trots de harmoniseringsåtgärder som redan vidtagits, vilket hämmar den inre marknadens sätt att fungera. Det framgår dessutom av skäl 4 att vid förverkligandet av detta syfte skall utgångspunkten i direktivet i enlighet med artikel 95.3 i fördraget vara en hög hälsoskyddsnivå.

125 Under förfarandet har olika argument anförts för att ifrågasätta om direktivet står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, särskilt såvitt avser artiklarna 3, 5 och 7.

126 Det kan för det första konstateras att förbudet i artikel 3 i direktivet, mot att i gemenskapen släppa ut i fri omsättning och saluföra cigaretter som inte uppfyller kraven avseende högsta tillåtna halter av tjära, nikotin och kolmonoxid, vilket kompletterats med en skyldighet för medlemsstaterna att i enlighet med artikel 13.1 i detta direktiv tillåta import, försäljning och konsumtion av cigaretter som uppfyller kraven avseende dessa halter, utgör en åtgärd som är ägnad att leda till det eftersträvade målet och som mot bakgrund av den skyldighet som åvilar gemenskapslagstiftaren att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

127 Vad för det andra gäller förbudet, likaså i artikel 3 i direktivet, att tillverka cigaretter som inte uppfyller kraven avseende de högsta halter som fastställs i denna bestämmelse, har det, vilket redan har påpekats i punkt 85 i förevarande dom, till syfte att undvika att verkan av bestämmelserna om den inre marknaden inom området för tobaksvaror äventyras, vilket skulle kunna bli följden av olaglig återimport till gemenskapen eller en omdestinering inom gemenskapen av varor som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i detta direktiv.

128 Det har ifrågasatts att tillverkningsförbudet är en proportionell åtgärd, med motiveringen att det inte är ägnat att leda till att målet uppnås och att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma särskilt på grund av att en alternativ åtgärd, såsom en ökad kontroll av importen från tredje land, hade varit tillräcklig.

129 Det skall i detta hänseende påpekas att även om det ifrågavarande förbudet ensamt inte gör det möjligt att undvika uppkomsten av olaglig handel med

cigaretter inom gemenskapen, särskilt med hänsyn till att cigaretter som inte uppfyller kraven i artikel 3.1 i direktivet olagligen även kan släppas ut på gemenskapsmarknaden efter att ha tillverkats i tredje land, har gemenskapslagstiftaren inte överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att anse att ett sådant förbud inte desto mindre utgör en åtgärd som effektivt kan bidra till att begränsa risken för en ökning av den olagliga handeln med cigaretter och hindra att den inre marknaden påverkas till följd av detta.

130 Det är dessutom inte fastställt att en ökning av kontrollerna skulle vara tillräckligt för att i förevarande fall uppnå det mål som eftersträvas med den ifrågasatta bestämmelsen. I detta hänseende skall det påpekas att det ifrågavarande tillverkningsförbudet är särskilt lämpligt för att vid källan hindra en omdestinering av cigaretter som tillverkats i gemenskapen i syfte att exporteras till tredje land, en omdestinering som utgör ett slags bedrägeri som per definition inte kan bekämpas lika effektivt genom en alternativ åtgärd såsom en förstärkning av gränskontrollerna i gemenskapen.

131 Vad gäller artikel 5 i direktivet utgör skyldigheten att på cigarettpaketen ange uppgifter om cigaretternas tjär-, nikotin- och kolmonoxidhalt samt skyldigheten att på styckförpackningarna med tobaksvaror anbringa varningstexter angående de hälsorisker som dessa varor innebär lämpliga åtgärder för att uppnå en hög hälsoskyddsnivå i samband med undanröjandet av hinder som följer av nationell lagstiftning om märkning. Sådana skyldigheter utgör nämligen ett vedertaget sätt att uppmuntra konsumenterna till att minska sin konsumtion av tobaksvaror eller att få dem att övergå till sådana varor som innebär en mindre hälsorisk.

132 Genom att i artikel 5 i direktivet föreskriva en ökning av den yta, uttryckt i procent, som skall reserveras för dessa uppgifter och varningstexter på vissa sidor av styckförpackningarna med tobaksvaror i en storleksordning som lämnar kvar

en tillräckligt stor yta för att tillverkarna skall kunna ange andra uppgifter, särskilt beträffande deras varumärke, har gemenskapslagstiftaren inte överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den har på området.

133 Vad gäller artikel 7 i direktivet har domstolen följande inledande synpunkter.

134 Målet för denna bestämmelse anges i skäl 27 i direktivet och därav framgår att förbudet mot att på förpackningar med tobaksvaror använda vissa termer, såsom "låg tjärhalt" (low tar), "mycket lätt" (ultra light), "lätt" (light), "mild" (mild), namn, bilder och figurativa eller andra tecken, är motiverat med hänsyn till att dessa uttryck kan vilseleda konsumenten till att tro att sådana produkter är mindre skadliga, och därmed ge upphov till ändringar i konsumtionen. I detta skäl preciseras härvid att det är rökvanorna och beroendet och inte bara innehållet av skadliga ämnen i produkten före konsumtion som avgör hur höga nivåer av ämnena som inhaleras, vilket medför att användandet av de ifrågavarande beskrivande uttrycken utan att beakta denna aspekt skulle kunna undergräva kraven i direktivet såvitt avser märkning.

135 Artikel 7 i direktivet, jämförd med skäl 27 i detta direktiv, har således till syfte att säkerställa att konsumenten på ett objektivt sätt informeras om tobaksvarors skadlighet.

136 Ett sådant informationskrav är lämpligt för att uppnå en hög hälsoskyddsnivå i samband med harmoniseringen av de bestämmelser som är tillämpliga på märkning av tobaksvaror.

137 Gemenskapslagstiftaren kunde således utan att överskrida sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att angivandet av tjär-, nikotin- och kolmonoxidhalterna i enlighet med artikel 5.1 i direktivet på ett objektivt sätt säkerställer att konsumenterna informeras om tobaksvarornas skadlighet med avseende på dessa ämnen, medan användandet av beskrivande uttryck såsom dem som avses i artikel 7 i direktivet inte säkerställer att konsumenten informeras på ett objektivt sätt.

138 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 241—248 i sitt förslag till avgörande, kan dessa beskrivande uttryck vilseleda konsumenten. För det första kan dessa, såsom termen "mild", avse en smaksensation, utan samband med halterna av skadliga ämnen i varan. För det andra hänvisar termer såsom "låg tjärhalt", "light" och "extra light", i frånvaro av bestämmelser som reglerar deras användning, inte till några specifika kvantitativa värden. För det tredje gäller att även om den ifrågavarande varan har lägre halter tjära, nikotin och kolmonoxid än andra varor, är det inte desto mindre så att mängden ämnen som faktiskt inhaleras av konsumenten även beror på sättet att röka och att varan kan innehålla andra skadliga ämnen. För det fjärde kan användandet av beskrivande uttryck som ger en bild av att konsumtionen av en särskild tobaksvara är fördelaktigare för hälsan än andra tobaksvaror uppmuntra till att använda tobak.

139 Gemenskapslagstiftaren kunde vidare utan att överskrida det utrymme för skönsmässig bedömning som den har på området anse att förbudet i artikel 7 i direktivet var nödvändigt i syfte att säkerställa att konsumenterna erhåller en objektiv information angående tobaksvarors skadlighet, och särskilt att det inte fanns någon alternativ åtgärd som gjorde det möjligt att på ett lika effektivt sätt uppnå detta mål samtidigt som den innebar en mindre inskränkning av tobaksvarutillverkarnas rättigheter.

140 Det är nämligen inte uppenbart att enbart en reglering av användningen av sådana beskrivande uttryck som avses i artikel 7, såsom föreslagits av klagandena

i målet vid den nationella domstolen samt av den tyska, den grekiska och den luxemburgska regeringen, eller det förhållandet att det på förpackningarna med tobaksvaror anges att mängden skadliga ämnen som inhaleras även är avhängig rökarens rökvanor, såsom föreslagits av Japan Tobacco, skulle kunna säkerställa en objektiv information till konsumenterna, med hänsyn till att beskrivande uttryck i sig under alla förhållanden kan uppmuntra till att använda tobak.

141 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 c följer att direktivet inte är ogiltigt till följd av att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

Fråga 1 d

142 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 d få klarhet i huruvida direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av att artikel 295 EG, den grundläggande rätten till egendom och/eller artikel 20 i avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (nedan kallat TRIPs-avtalet), vilket ingår som bilaga 1 C till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (nedan kallat WTO-avtalet), vilket godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet — genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3), har åsidosatts.

Yttranden vid domstolen

143 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att artiklarna 5 och 7 i direktivet strider mot artikel 295 EG samt innebär ett åsidosättande av den

grundläggande rätten till egendom och/eller artikel 20 i TRIPs-avtalet. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs att användandet av ett varumärke inte på ett oberättigat sätt får inskränkas till följd av särskilda krav som rör detta användande så att det därigenom förlorar sin förmåga att särskilja ett företags varor eller tjänster från andra företags varor eller tjänster. Klagandena har i detta hänseende gjort gällande att den mycket stora storleken på de nya varningstexterna avseende hälsorisker enligt artikel 5 i direktivet i betydande omfattning inskränker deras immateriella rättigheter. Dessa varningstexter kommer att dominera det allmänna utseendet på förpackningarna med tobaksvaror och, av denna anledning, begränsa och till och med hindra användningen av de varumärken som tillverkarna av dessa varor har. De har även gjort gällande att det totala förbud mot att använda de beskrivande uttryck som avses i artikel 7 i direktivet innebär att de fråntas ett visst antal registrerade varumärken på grund av att de inte längre får använda dem.

144 Enligt Japan Tobacco innebär artikel 7 i direktivet ett förbud för dessa bolag att utöva sina immateriella rättigheter genom att de hindras från att använda varumärket Mild Seven inom gemenskapen och berövas den ekonomiska fördelen av de exklusiva licenserna till detta varumärke. En sådan följd medför bland annat ett åsidosättande av rätten till egendom, vilken erkänns som en grundläggande rättighet i gemenskapsrättsordningen och vilken skyddas av artikel 1 första stycket i tilläggsprotokollet till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt vilken anges i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

145 Den grekiska och den luxemburgska regeringen har gjort gällande att artikel 7 i direktivet innebär ett åsidosättande av tobaksvarutillverkarnas immateriella rättigheter och har en negativ inverkan på de sistnämndas ekonomiska resultat, eftersom den genom ett fullständigt förbud mot användandet av vissa beskrivande uttryck helt enkelt leder till ett förbud mot vissa varumärken som dessa tillverkare i vederbörlig ordning har registrerat.

146 Förenade kungarikets regering, den belgiska, den franska, den nederländska och den svenska regeringen, samt parlamentet, rådet och kommissionen, har för det första gjort gällande att bestämmelserna i direktivet över huvud taget inte

påverkar egendomsordningen i medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 295 EG. De har vidare hävdat att den grundläggande rätten till egendom inte är en absolut rättighet, utan den kan inskränkas med hänsyn till ett sådant allmänintresse som skyddet för folkhälsan, vilket är fallet i målet i den nationella domstolen. Slutligen anser de att TRIPs-avtalet inte har direkt effekt och att bestämmelserna i direktivet under alla omständigheter inte strider mot artikel 20 i detta avtal, eftersom de inte innebär ett förbud för varje cigarettillverkare att fortsätta att använda ett varumärke genom att särskilja det från andra varumärken genom de termer, symboler, färger och teckningar som detta varumärke består av och som tillverkaren kan anbringa på de tillgängliga ytorna på förpackningen med tobaksvaror.

Domstolens bedömning

147 Vad för det första gäller direktivets giltighet med hänsyn till artikel 295 EG skall det erinras om att enligt denna bestämmelse skall fördraget "inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning". I denna bestämmelse föreskrivs endast att medlemsstaterna har behörighet att definiera rätten till egendom och den medför inte ett totalt förbud för gemenskapsåtgärder som påverkar utövandet av äganderätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1966 i de förenade målen 56/64 och 58/64, Consten och Grundig mot kommissionen, REG 1966, s. 429, 499 och 500; svensk specialutgåva, volym 1, s. 277).

148 Det kan konstateras att direktivet i det förevarande fallet inte över huvud taget påverkar egendomsordningen i medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 295 EG, och att denna artikel saknar relevans såvitt avser direktivets eventuella inverkan på tobaksvarutillverkarnas varumärkesrättigheter avseende dessa varor.

149 Vad sedan gäller frågan om direktivets giltighet med hänsyn till äganderätten framgår det av domstolens rättspraxis att denna rättighet tillhör gemenskapsrättens allmänna principer, men att denna princip inte skall betraktas som

absolut utan måste bedömas utifrån sin funktion i samhället. Följaktligen kan begränsningar införas i äganderätten, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till dessa mål inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar rättigheterna som sådana (se bland annat dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder, REG 1989, s. 2237, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 10, s. 97, av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 78, svensk specialutgåva, volym 16, s. 171, och av den 29 april 1999 i mål C-293/97, Standley m.fl., REG 1999, s. I-2603, punkt 54).

150 Det framgår av punkterna 131 och 132 i förevarande dom att artikel 5 i direktivet enbart medför en inskränkning av tobaksvarutillverkarnas rätt att använda ytan på vissa sidor av cigarettpaket eller styckförpackningarna med tobaksvaror för att där anbringa sina varumärken, utan att det därvid innebär ett ingrepp i varumärkesrätten i sig, i syfte att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå i samband med undanröjandet av de hinder som följer av nationell lagstiftning om märkning. Mot bakgrund av denna bedömning utgör artikel 5 i direktivet en proportionell begränsning av äganderätten, vilken är förenlig med det skydd som ges denna rättighet i gemenskapsrätten.

151 Vad gäller artikel 7 i direktivet skall det erinras om att det följer av punkterna 134—141 i förevarande dom att den har till syfte att på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen säkerställa en hög hälsoskyddsnivå i samband med harmoniseringen av de bestämmelser som är tillämpliga på märkning av tobaksvaror.

152 Även om det är riktigt att denna artikel innebär ett förbud — vilket endast omfattar förpackningen med tobaksvaror — att använda ett varumärke som innehåller sådana beskrivande uttryck som avses i denna bestämmelse, kan en tillverkare av tobaksvaror inte desto mindre fortsätta att särskilja sina varor med andra särskiljande kännetecken, även om det beskrivande uttrycket har tagits bort från förpackningen. För övrigt innehåller direktivet en tillräcklig frist från antagandet av direktivet till dess att förbudet i artikel 7 skall börja tillämpas.

153 Mot bakgrund av det ovanstående anser domstolen att de inskränkningar av varumärkesrätten som kan följa av artikel 7 i direktivet faktiskt svarar mot ett mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar och i förhållande till detta inte innebär ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar denna rättighet som sådan.

154 Vad gäller direktivets giltighet med hänsyn till artikel 20 i TRIPs-avtalet, skall det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att lagenligheten av en gemenskapsrättsakt inte är beroende av att den överensstämmer med folkrättsliga konventioner, som till exempel WTO-avtalet och det däri ingående TRIPs-avtalet, vilka, med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, i princip inte ingår bland de regler utifrån vilka domstolen prövar lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter (dom av den 23 november 1999 i mål C-149/96, Portugal mot rådet, REG 1999, s. I-8395, punkt 47, i det ovannämnda målet Nederländerna mot parlamentet och rådet, punkt 52, av den 22 november 2001 i mål C-301/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8853, punkt 53, av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl., REG 2002, s. I-2569, punkt 93).

155 Det framgår även av denna rättspraxis att det är endast om gemenskapen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse vilken den åtagit sig inom ramen för WTO, eller om det i en gemenskapsrättsakt uttryckligen hänvisas till vissa bestämmelser i WTO-avtalen, som det åvilar domstolen att pröva lagenligheten av gemenskapsrättsakten i fråga med hänsyn till WTO:s regler (domarna i de ovannämnda målen Portugal mot rådet, punkt 49, Nederländerna mot rådet, punkt 54, och Omega Air m.fl., punkt 94).

156 Det kan konstateras att dessa villkor inte är uppfyllda beträffande direktivet, vilket innebär att det inte behöver prövas huruvida direktivet är giltigt med hänsyn till artikel 20 i TRIPs-avtalet.

157 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 d följer att direktivet inte är ogiltigt till följd av att artikel 295 EG eller den grundläggande rätten till egendom har åsidosatts.

Fråga 1 e

158 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 e få klarhet i huruvida direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av att motiveringsskyldigheten i enlighet med artikel 253 EG har åsidosatts.

Yttranden vid domstolen

159 Klagandena i målet i vid den nationella domstolen har bland annat gjort gällande att även om gemenskapslagstiftaren skulle anses ha behörighet att med stöd av artikel 95 EG på nytt anta bestämmelser angående tjärhalterna och märkningen, trots att dessa frågor redan tidigare har varit föremål för en gemenskapsharmonisering, borde sådana bestämmelser åtminstone grunda sig på "ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta", i den mening som avses i artikel 95.3 EG. Avsaknaden av hänvisning i direktivet till vetenskapliga fakta vad gäller de nya bestämmelserna om tjärhalten och märkningen i artiklarna 3 och 5 i detta direktiv strider mot artikel 253 EG.

160 Enligt Japan Tobacco uppfyller direktivet inte kraven i artikel 253 EG på grund av att det inte anger de faktiska och rättsliga omständigheter som lett gemenskapslagstiftaren till slutsatsen att ett förbud mot användningen av vissa beskrivande uttryck som anges i artikel 7 i direktivet var nödvändigt.

161 Den tyska regeringen har hävdat att artikel 3.1 och 3.2 i direktivet är ogiltig på grund av att den innehåller ett förbud mot tillverkning av cigaretter som är avsedda att exporteras till tredje land och som inte uppfyller kraven avseende högsta tillåtna halter av skadliga ämnen, utan att det i skälen i nämnda direktiv har angivits varför hälsoskyddet i gemenskapen väsentligt skulle påverkas av olaglig återimport av tobaksvaror som tillverkats inom gemenskapen.

162 Den grekiska regeringen har särskilt gjort gällande att enbart en hänvisning i skäl 11 i direktivet till behovet av att anta regler för att säkerställa att bestämmelserna om den inre marknaden inte påverkas inte uppfyller motiveringskraven enligt artikel 253 EG, med hänsyn till att nämnda skäl inte innehåller en allmän beskrivning av den föreliggande faran, eller en mycket sannolik framtida fara, som därvid avses.

163 Den luxemburgska regeringen anser att direktivet innehåller en bristande motivering, bland annat eftersom skälen i direktivet enbart upprepar samma hänvisning till "en väl fungerande inre marknad" utan att precisera skälet till att den inre marknadens funktion skulle kunna äventyras om direktivet inte antas.

164 Enligt Förenade kungarikets regering, den franska, den italienska och den nederländska regeringen, samt parlamentet och rådet, innehåller direktivet en tillräcklig motivering i förhållande till kraven i artikel 253 EG. De har i detta avseende bland annat gjort gällande att gemenskapslagstiftaren inte är skyldig att särskilt motivera vart och ett av de val som gjorts.

Domstolens bedömning

165 Det skall erinras om att det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt skall framgå hur den institution som har antagit den ifrågasatta rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen (se bland annat dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29).

166 Huruvida motiveringsskyldigheten uppfyllts skall för övrigt bedömas inte bara utifrån den ifrågasatta rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området. Om följaktligen det väsentliga i det mål som institutionen eftersträvar framgår av den omtvistade rättsakten, skulle det vara onödigt att fordra en särskild motivering för vart och ett av de val som gjorts (se bland annat dom av den 5 juli 2001 i mål C-100/99, Italien mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. I-5217, punkt 64).

167 Vad gäller direktivet kan det konstateras att det av skälen tydligt framgår att de åtgärder som direktivet omfattar avser att tillnärma tillämpliga bestämmelser på området och att därigenom undanröja hinder till följd av olikheter som fortfarande består i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och som hämmar den inre marknadens sätt att fungera.

168 Det gäller, för det första, de tre första skälen i direktivet av vilka det tydligt framgår att direktivets syfte är att ändra direktiven 89/622 och 90/239 genom att anpassa och komplettera dessa direktivs bestämmelser för att förbättra den inre marknadens funktion inom området för tobaksvaror.

169 Det gäller även skälen 5, 7, 9, 11, 14, 19 och 27 i direktivet i vilka de huvudsakliga orsakerna anges till varför gemenskapslagstiftaren har ansett att det är nödvändigt att förstärka befintliga harmoniseringsåtgärder, eller införa nya sådana åtgärder, såvitt avser de högsta tillåtna halterna av tjära, kolmonoxid och nikotin i cigaretter, direktivets inverkan på tobaksvaror som exporteras från gemenskapen, de normer som gör det möjligt att mäta halterna av tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter, anbringandet av varningstexter angående hälsorisker och uppgifter om nämnda halter på styckförpackningarna med tobaksvaror samt förbudet att använda vissa beskrivande uppgifter på förpackningarna med tobaksvaror.

170 Argumentet att det i direktivet borde ha hänvisats till vetenskapliga fakta för att motivera de nya bestämmelserna som antas jämförda med de gemenskapsåtgärder som vidtagits tidigare, kan inte godtas. Det framgår nämligen av punkt 80 i förevarande dom att det enligt artikel 95 EG inte krävs att nya vetenskapliga rön måste åberopas för att gemenskapslagstiftaren skall kunna anta bestämmelser som grundas på denna bestämmelse.

171 Inte heller argumentet att direktivet inte innehåller en korrekt motivering av förbudet att tillverka cigaretter som är avsedda för export till tredje land kan godtas, eftersom den uppgift som härvid anges i skäl 11 i direktivet, enligt vilken det måste antas regler beträffande dessa varor för att säkerställa att bestämmelserna om den inre marknaden inte påverkas, är tillräcklig.

172 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 e följer att direktivet inte är ogiltigt till följd av att motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG har åsidosatts.

Fråga 1 f

173 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 f få klarhet i huruvida direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av att susidiaritetsprincipen har åsidosatts.

Yttranden vid domstolen

174 Klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att subsidiaritetsprincipen är tillämplig på åtgärder rörande den inre marknaden, såsom direktivet, och att gemenskapslagstiftaren helt underlät att beakta denna princip när direktivet antogs, eller i vart fall underlät att på ett korrekt sätt beakta denna princip. Om så hade skett, skulle den nämligen kommit till slutsatsen att antagandet av direktivet inte var nödvändigt med hänsyn till att harmoniserade bestämmelser redan hade antagits genom direktiven 89/622 och 90/239 i syfte att undanröja hindren för handeln med tobaksvaror. För övrigt har gemenskapslagstiftaren inte på något sätt visat att det var omöjligt för medlemsstaterna att anta de åtgärder till skydd för folkhälsan som de ansåg nödvändiga.

175 Den belgiska regeringen och parlamentet har hävdat att subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig på direktivet, eftersom denna princip enbart är tillämplig på de områden där gemenskapen inte har ensam behörighet, medan detta direktiv, som antagits i syfte att upprätta den inre marknaden, omfattas av en sådan ensam behörighet. Även om det antas att denna princip är tillämplig på direktivet, har den under alla förhållanden iakttagits i det förevarande fallet, eftersom den vidtagna åtgärden inte på ett tillfredsställande sätt hade kunnat genomföras på medlemsstatsnivå.

176 Förenade kungarikets regering, den franska, den nederländska och den svenska regeringen, samt rådet och kommissionen, anser att subsidiaritetsprincipen är tillämplig i det förevarande fallet och att den har iakttagits genom direktivet. Förenade kungarikets regering och den franska regeringen, samt kommissionen, har särskilt gjort gällande att de överväganden som gjorts i punkterna 30—34 i domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet kan tillämpas på det förevarande fallet och leder till slutsatsen att direktivet, med hänsyn till subsidiaritetsprincipen, är giltigt. Den nederländska regeringen och kommissionen anser att när villkoren för att tillämpa artikel 95 EG är uppfyllda så är även villkoren för en gemenskapsåtgärd enligt artikel 5 andra stycket EG uppfyllda, eftersom det är uppenbart att ingen medlemsstat ensam kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att hindra sådana olikheter i medlemsstaternas lagstiftningar som påverkar handeln dem emellan.

Domstolens bedömning

177 Subsidiaritetsprincipen finns angiven i artikel 5 andra stycket EG och enligt denna skall gemenskapen på de områden där den inte är ensam behörig vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

178 I protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, som fogats till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, preciseras i punkt 3 att subsidiaritetsprincipen inte innebär ett ifrågasättande av de befogenheter som gemenskapen på grund av fördraget och i enlighet med domstolens tolkning förfogar över.

179 Det skall inledningsvis påpekas att subsidiaritetsprincipen är tillämplig när gemenskapslagstiftaren tillämpar artikel 95 EG, eftersom gemenskapen enligt

denna bestämmelse inte är ensam behörig att reglera den ekonomiska verksamheten på den inre marknaden, utan endast är behörig att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion genom att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster eller genom att undanröja snedvridningar av konkurrensen (se, för ett liknande resonemang, domen om tobaksreklam, punkterna 83 och 95).

180 För att besvara frågan huruvida direktivet har antagits med iakttagande av subsidiaritetsprincipen, måste det först undersökas om målet för den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå.

181 Det skall i detta avseende påpekas att domstolen i punkt 124 i förevarande dom konstaterade att direktivets syfte är att undanröja hinder till följd av olikheter som fortfarande består i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, samtidigt som en hög hälsoskyddsnivå säkerställs i enlighet med artikel 95.3 EG.

182 Ett sådant mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås genom en åtgärd på medlemsstatsnivå utan kräver en åtgärd på gemenskapsnivå, vilket de nationella lagstiftningarnas olikartade utveckling visar (se ovan punkt 61).

183 Härav följer, såvitt avser direktivet, att målen för den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå.

184 Det skall för det andra konstateras att omfattningen av den åtgärd som vidtagits av gemenskapen i det förevarande fallet även uppfyller kraven enligt subsidiaritetsprincipen genom att den, vilket framgår av punkterna 122—141 i förevarande dom, inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen.

185 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 e följer att direktivet inte är ogiltigt till följd av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts.

Fråga 1 g

186 Den hänskjutande domstolen vill med fråga 1 g få klarhet i huruvida direktivet helt eller delvis är ogiltigt på grund av maktmissbruk.

Yttranden vid domstolen

187 Klagandena i målet vid den nationella domstolen och den grekiska regeringen har hävdat att direktivet innebär maktmissbruk, eftersom direktivets enda syfte är skyddet för folkhälsan och inte utvecklingen av den inre marknaden eller utvecklingen av en gemensam handelspolitik. De har särskilt gjort gällande att förbudet mot tillverkning av cigaretter som är avsedda för export infördes med det enda syftet att skydda människors hälsa som är bosatta i tredje land.

188 Enligt Förenade kungarikets regering, den belgiska, den franska, den nederländska och den svenska regeringen, samt parlamentet och rådet, grundas argumentet om maktmissbruk på ett felaktigt påstående om att direktivet utgör en förklädd åtgärd till skydd för folkhälsan.

Domstolens bedömning

189 Domstolen har upprepade gånger ansett att ett beslut innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att det har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (se dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 24, av den 13 juli 1995 i mål C-156/93, parlamentet mot kommissionen, REG 1995, s. I-2019, punkt 31, av den 14 maj 1998 i mål C-48/96 P, Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1998, s. I-2873, punkt 52, och av den 22 november 2001 i mål C-110/97, Nederländerna mot rådet, REG 2001, s. I-8763, punkt 137).

190 Vad gäller det uttryckliga undantaget i artikel 129.4 första strecksatsen i EG-fördraget (nu artikel 152.4 första stycket EG i ändrad lydelse) avseende harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar för att skydda och förbättra människors hälsa, har domstolen ansett att andra artiklar i fördraget inte får användas som rättslig grund för att kringgå detta undantag (domen om tobaksreklam, punkt 79). Domstolen har emellertid preciserat att om villkoren för att använda artiklarna 100a och 57.2 i EG-fördraget (nu artikel 47.2 EG i ändrad lydelse) samt artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG) som rättslig grund är uppfyllda är gemenskapslagstiftaren inte förhindrad att åberopa denna rättsliga grund till följd av att skyddet för folkhälsan är avgörande för de val som skall göras (domen om tobaksreklam, punkt 88).

191 För det första har det i punkt 91 i förevarande dom konstaterats att villkoren för att använda artikel 95 EG var uppfyllda såvitt avser direktivet, och för det andra har det inte på något sätt visats att direktivet antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion inom området för tobaksvaror.

192 Av ovanstående överväganden avseende fråga 1 g följer att direktivet inte är ogiltigt på grund av maktmissbruk.

Svaret på den första frågan i dess helhet

193 Den första frågan skall i sin helhet besvaras så att det vid prövningen av densamma inte har framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av direktivet.

Den andra frågan

194 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i om artikel 7 i direktivet skall tolkas så att den endast är tillämplig på tobaksvaror som saluförs inom gemenskapen, eller om den även är tillämplig på tobaksvaror som förpackats inom gemenskapen för export till tredje land.

Yttranden vid domstolen

195 Klagandena i målet vid den nationella domstolen, den grekiska, den irländska, den luxemburgska, den nederländska och den svenska regeringen, samt parlamentet, rådet och kommissionen, anser att artikel 7 i direktivet skall tolkas så att den inte är tillämplig på tobaksvaror som förpackats inom Europeiska gemenskapen för export till tredje land utan enbart på tobaksvaror som saluförs i gemenskapen.

196 De har härvid för det första gjort gällande att det varken framgår av lydelsen av denna bestämmelse eller skälen i nämnda direktiv, och i synnerhet inte av skäl 27, att det var gemenskapslagstiftarens avsikt att förbudet i artikel 7 i direktivet även skulle tillämpas på varor som är avsedda att exporteras till tredje land.

197 De har vidare gjort gällande att med hänsyn till de ogynnsamma följder som förbudet i nämnda bestämmelse har för tillverkarna av tobaksvaror, borde denna bestämmelses tillämpningsområde tolkas restriktivt.

198 De anser slutligen, såsom det framgår av skäl 27 i direktivet, att syftet med artikel 7 är att undvika att de krav som uppställs angående märkning i artikel 5 i nämnda direktiv skall bli verkningslösa. De båda bestämmelserna skall således anses ha samma tillämpningsområde. I artikel 5.1 i direktivet fastställs mot bakgrund av medlemsstaternas officiella språk en särskild språkordning för direktivets ändamål, och denna bestämmelse är således enbart tillämplig på tobaksvaror som saluförs i gemenskapen.

199 Enligt Förenade kungarikets regering, den belgiska, den franska, den italienska och den finska regeringen skall artikel 7 i direktivet tolkas så att den även är tillämplig på tobaksvaror som förpackats inom gemenskapen för export till tredje land.

200 De har härvid för det första gjort gällande att eftersom det i artikel 7 i direktivet föreskrivs att vissa beskrivande uttryck inte får användas "på tobaksvarors förpackningar" är räckvidden av detta förbud inte begränsat till den plats där dessa varor senare skall konsumeras.

201 De har vidare hävdat att artikel 152.1 EG kräver att en hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder. Denna skyldighet gäller även den gemensamma handelspolitiken, vilket tyder på att om gemenskapslagstiftaren hade velat att export till tredje land inte skulle omfattas av artikel 7, skulle det uttryckligen ha angivits.

202 De har slutligen gjort gällande att de beskrivande uttryck som förekommer på förpackningarna med tobaksvaror skall vara desamma oberoende av deras bestämmelseort, med hänsyn till risken för att varor som är avsedda att exporteras till tredje land återinförs till gemenskapen.

Domstolens bedömning

203 Det följer av domstolens fasta rättspraxis att vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse skall inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se dom av

den 14 oktober 1999 i mål C-223/98, Adidas, REG 1999, s. I-7081, punkt 23, av den 18 maj 2000 i mål C-301/98, KVS International, REG 2000, s. I-3583, punkt 21, av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 50, och av den 14 juni 2001 i mål C-191/99, Kvaerner, REG 2001, s. I-4447, punkt 30).

204 Det kan härvid konstateras att lydelsen av artikel 7 i direktivet i sig inte gör det möjligt att avgöra huruvida förbudet i denna bestämmelse endast är tillämpligt på tobaksvaror som saluförs inom gemenskapen, eller om det även är tillämpligt på tobaksvaror som förpackats inom gemenskapen för export till tredje land.

205 Artikel 7 i direktivet skiljer sig på denna punkt från artikel 3 i samma direktiv, av vilken det klart framgår att bestämmelserna i denna artikel angående de högsta tillåtna halterna av skadliga ämnen i cigaretter även är tillämpliga på cigaretter som tillverkas i gemenskapen och som exporteras därifrån. Till skillnad från artikel 7 föreskrivs i artikel 3.2 i direktivet en särskild tilläggsfrist för genomförandet av bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel vad gäller frågan om cigaretter som är avsedda för export till tredje land.

206 För att tolka tillämpningsområdet för artikel 7 i direktivet måste det sammanhang som utgörs av de andra bestämmelserna i direktivet beaktas.

207 Det framgår härvid av skäl 27 i direktivet att syftet med dess artikel 7 särskilt är att undvika att de krav som uppställs i direktivet angående märkning, vilka anges i artikel 5, skall bli verkningslösa.

208 I den ordning som inrättas i direktivet kompletterar nämligen artiklarna 5 och 7 varandra, eftersom det i artikel 5.1 föreskrivs en skyldighet att ange halterna av skadliga ämnen på cigarettpaketen, vilket därmed säkerställer att konsumenterna på ett objektivt sätt får information om tobaksvarornas skadlighet med avseende på dessa ämnen, medan artikel 7 förbjuder användningen av beskrivande uttryck som i detta avseende kan vilseleda konsumenten.

209 Det framgår av artikel 5 i direktivet att det i denna artikel enbart fastställs krav beträffande märkning av tobaksvaror för sådana varor som är avsedda att saluföras inom gemenskapen.

210 En sådan tolkning följer särskilt av det förhållandet att det i artikel 5.6 e i direktivet anges att varningstexten och uppgifterna om halterna som föreskrivs i denna artikel "skall tryckas på det/de officiella språket/språken i den medlemsstat där varan släpps ut på marknaden".

211 Vad gäller de mål som eftersträvas med direktivet, skall det erinras om att dess främsta mål är att förbättra den inre marknadens funktion inom området för tobaksvaror samtidigt som en hög hälsoskyddsnivå säkerställs.

212 Domstolen anser således att direktivets bestämmelser i princip enbart rör tobaksvaror som skall saluföras på den inre marknaden.

213 Vad gäller artikel 3 i direktivet är det riktigt, såsom domstolen har angivit i punkterna 82—91 i förevarande dom, att risken för att den inre marknaden skall påverkas kan motivera antagandet av en bestämmelse med stöd av artikel 95 EG som rör varor som exporteras till tredje land, såsom en åtgärd i syfte att undvika att bestämmelserna för den inre marknaden kringgås.

214 Tillämpningen av artikel 3 i direktivet på tobaksvaror avsedda för export till tredje land har i detta fall uttryckligen föreskrivits av gemenskapslagstiftaren, med hänsyn till bedömningen av riskerna för att bestämmelserna i direktivet om de högsta tillåtna halterna av skadliga ämnen i cigaretter skall kringgås i samband med eventuell olaglig återimport till gemenskapen eller en eventuell omdestinering inom densamma.

215 Vad gäller artikel 7 i direktivet rör den, liksom artikel 5, däremot presentationen av tobaksvaror och inte deras sammansättning. Risken för att den inre marknaden skall påverkas på grund av olaglig saluföring av, å ena sidan, cigaretter som inte uppfyller kraven i direktivet såvitt avser de högsta tillåtna halterna av skadliga ämnen, och, å andra sidan, tobaksvaror som inte uppfyller kraven i direktivet såvitt avser märkning och de uppgifter som skall förekomma på dessa varors förpackningar, är inte nödvändigtvis lika stor eller av samma art och innebär inte att samma slags åtgärder måste vidtas.

216 Eftersom det inte finns några uppgifter i direktivet som tyder på att gemenskapslagstiftaren avsett att komplettera förbudet att i gemenskapen saluföra tobaksvaror som inte uppfyller kraven i artikel 7 med ett liknande förbud avseende tobaksvaror som förpackats i gemenskapen och som är avsedda att saluföras i tredje land, saknas det anledning att anta att gemenskapslagstiftaren hade en sådan avsikt.

217 Mot bakgrund av ovanstående överväganden skall den andra frågan besvaras så att artikel 7 i direktivet skall tolkas på så sätt att den endast är tillämplig på tobaksvaror som saluförs inom gemenskapen.

Rättegångskostnader

218 De kostnader som har förorsakats Förenade kungarikets regering, den belgiska, den tyska, den grekiska, den franska, den irländska, den italienska, den luxemburgska, den nederländska, den finska och den svenska regeringen, samt parlamentet, rådet och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 6 december 2001 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) — följande dom:

1) **Vid prövningen av den första frågan har det inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av Europaparlamentets och rådets**

direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror.

2) **Artikel 7 i direktiv 2001/37 skall tolkas på så sätt att den endast är tillämplig på tobaksvaror som saluförs inom Europeiska gemenskapen.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 december 2002.

R. Grass — Justitiesekreterare

G.C. Rodríquez Iglesias — Ordförande