

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

10 декември 2002 година*

„Директива 2001/37/ЕО – Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия – Валидност – Правно основание – Членове 95 ЕО и 133 ЕО – Тълкуване – Приложимост към тютюневи изделия, пакетирани в Общността и предназначени за износ за трети страни”

По дело С-491/01

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда на основание член 234 от High Court of Justice of England and Wales, (Англия и Уелс), Queen's Bench Division (Обединено кралство), в производството, висящо пред този съд между

The Queen

и

държавния секретар по здравеопазване,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

и

Imperial Tobacco Ltd,

подпомагани от **Japan Tobacco Inc.**

и

JT International SA,

относно действителността и тълкуването на Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия (ОВ 2001 г., L 194, стр. 26),

СЪДЪТ,

в състав: г-н G.C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н J.-P. Puissochet, г-н M. Wathelet, г-н R. Schintgen и г-н C.W.A. Timmermans председатели на състав, г-н D.A.O. Edward, г-н A. La Pergola, докладчик, г-н P. Jann, г-н V. Skouris, г-н F. Macken, г-н N. Colneric, г-н S. von Bahr и г-н J.N. Cunha Rodrigues, съдии,

* Език на производството: английски.

генерален адвокат: г-н L.A. Geelhoed,

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор, и г-жа M.-F. Contet, администратор,

като взе предвид становищата, представени:

— за British American Tobacco (Investments) Ltd и Imperial Tobacco Ltd, от г-н D. Wyatt и D. Anderson QC, и от г-жа J. Stratford, barrister, под указанията на адвокатска кантора Lovells, Solicitors,

— за Japan Tobacco Inc. и JT International SA, от г-жа O.W. Brouwer, адвокат, и г-н N.P. Lomas, solicitor, и двамата от адвокатска кантора Freshfields Bruckhaus Deringer solicitors,

— за правителството на Обединеното кралство, от г-жа P. Ormond, в качеството на представител, подпомагана от г-н N. Paine QC, и г-н T. Ward, barrister,

— за белгийското правителство, от г-жа A. Snoecx, в качеството на представител, подпомагана от г-жа E. Gillet и г-жа G. Vandersanden, avocats,

— за германското правителство, от г-н W.-D. Plessing, в качеството на представител, подпомаган от г-жа J. Sedemund, Rechtsanwalt,

— за гръцкото правителство, от г-н V. Kontolaimos и г-н S. Charitakis, в качеството на представители,

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-ж R. Loosli-Surrans, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-н U. Leanza, в качеството на представител, подпомаган от г-н O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— за люксембургското правителство, от г-н J. Faltz, в качеството на представител, подпомаган от г-жа P. Kinsch, avocat,

— за нидерландското правителство, от г-жа H.G. Sevenster, в качеството на представител,

— за финландското правителство, от г-жа E. Bygglin, в качеството на представител,

— за шведското правителство, от г-н A. Kruse, в качеството на представител,

— за Европейския парламент, от г-н C. Pennera и г-н M. Moore, в качеството на представители,

— за Съвета на Европейския съюз, от г-жа E. Karlsson и г-н J.-P. Nix, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа I. Martinez del Peral и г-н К. Fitch, в качеството на представители,

като има предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на British American Tobacco (Investments) Ltd и Imperial Tobacco Ltd, за които се явяват от г-н D. Wyatt и г-н D. Anderson, и от г-жа J. Stratford; на Japan Tobacco Inc. и JT International SA, за които се явяват г-жа O.W. Brouwer и г-н N. P. Lomas; на правителството на Обединеното кралство, представлявано от J. E. Collins, в качеството на представител, и N. Paine и T. Ward; на белгийското правителство, представлявано от G. Vandersanden; на германското правителство, за което се явява г-н M. Lumma, в качеството на представител, подпомаган от г-жа J. Sedemund; на гръцкото правителство, за което се явяват г-н V. Kontolaimos и г-н S. Charitakis; на френското правителство, за което се явява г-жа R. Loosli-Surrans; на ирландското правителство, за което се явява г-н J. Buttimore BL; на италианското правителство, за което се явява г-н O. Fiumara; на люксембургското правителство, за което се явява г-н N. Mackel, в качеството на представител, подпомаган от г-жа P. Kinsch; на нидерландското правителство, за което се явява г-жа J. van Bakel, в качеството на представител; на финландското правителство, за което се явява г-жа E. Bygglin; на Парламента, за който се явяват г-н C. Pennera и г-н M. Moore; на Съвета, за който се явяват г-жа E. Karlsson и г-н J.-P. Nix, и на Комисията, за която се явяват г-жа I. Martinez del Peral и г-н К. Fitch на съдебното заседание на 2 юли 2002 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат в заседанието от 10 септември 2002 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 6 декември 2001 г., получено в Съда на 10 декември 2001 г., High Court of Justice of England and Wales (Върховен съд, Англия и Уелс), Queen's Bench Division, (Отделение на Кралския съд – Административен съд), е отправил до Съда преюдициално запитване на основание член 234 ЕО по два въпроса относно действителността и тълкуването на Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия (ОВ 2001 г., L 194, стр. 26, наричана по-нататък „директивата“).

2. Тези въпроси са били повдигнати в рамките на производството, заведено на 3 септември 2001 г. от British American Tobacco (Investments) Ltd и Imperial Tobacco Ltd, които са поискали разрешение за прилагане на съдебен контрол на намерението и/или задължението на правителството на Обединеното кралство да транспонира директивата в националното законодателство.

Релевантни разпоредби

Директива 89/622/ЕИО

3. Директива 89/622/ЕИО на Съвета от 13 ноември 1989 г. за сближаване на законодателствата, разпоредбите и административните наредби на страните-членки относно етикетирването на тютюневите изделия (ОВ 1989 г., L 359, стр. 1), както е изменена с Директива 92/41/ЕИО на Съвета от 15 май 1992 г. (ОВ 1992 г., L 158, стр. 30, по-нататък „Директива 89/622“), приета на основание на член 100а от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 95 ЕО), е въвела, *inter alia*, общо предупреждение, което трябва да бъде поставяно на единичните опаковки на всички тютюневи изделия, заедно с допълнителни предупреждения, предназначени изключително за цигарите, и, считано от 1992 г., е приложила изискването за допълнителни предупреждения по отношение на другите тютюневи изделия.

Директива 90/239/ЕИО

4. Директива 90/239/ЕИО на Съвета от 17 май 1990 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно максимално допустимото съдържание на катрани в цигарите (ОВ 1990 г., L 137, стр. 36), приета на основание на член 100а от Договора, определя максимално допустимото съдържание на катрани в цигарите, търгувани в държавите-членки, на 15 mg на цигара, считано от 31 декември 1992 г. и 12 mg на цигара, считано от 31 декември 1997 г.

Директивата

5. Директивата е приета на основание на членове 95 ЕО и 133 ЕО и има за цел преработване на Директиви 89/622 и 90/239 като измени и допълни техните разпоредби.

6. Съгласно второ и трето съображение от преамбюла на директивата, все още съществуват значителни различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки по отношение на производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия, които различия представляват пречка за функционирането на вътрешния пазар, и тези пречки е необходимо да бъдат отстранени чрез сближаване на приложимите разпоредби в тази област.

7. Съображение 4 от преамбюла на директивата предвижда:

„Съгласно член 95, параграф 3 от Договора е необходимо да се приеме високо ниво на защита на здравето, безопасността, околната среда и потребителите, като се взема под внимание, по-специално всяко ново развитие, основано на научни факти. Като се имат предвид изключително вредните последици от тютюна, опазването на здравето следва да бъде обект на приоритетно внимание в този контекст.“

8. Съображение 5 от преамбюла предвижда:

„Директива 90/239/ЕИО определя максимално допустимите стойности на

съдържанието на катрани в цигарите в търговската мрежа на държавите-членки, в сила от 31 декември 1992 г. Поради канцерогенното действие на катраните е необходимо да се намали още повече допустимото съдържание на катрани в цигарите.”

9. Съображение 7 от преамбюла е формулирано, както следва:

„Няколко държави-членки са заявили, че ако не бъдат предприети мерки на общностно ниво за определяне на максимално допустимото съдържание на въглероден оксид в цигарите, те ще приемат такива мерки на национално равнище. Съществуващите разлики в разпоредбите по отношение на въглеродния оксид могат да създадат пречки за търговията и да попречат на правилното функциониране на вътрешния пазар.”

10. Съгласно съображение 9 от преамбюла на директивата:

„Съществуват различия в законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно ограничаването на максимално допустимото съдържание на никотин в цигарите. Такива несъответствия могат да създадат пречки за търговията и да попречат на правилното функциониране на вътрешния пазар ...”

11. Съображение 11 от преамбюла на директивата гласи:

„Настоящата директива ще има последици и за тютюневите изделия, предмет на експорт от Европейската общност. Експортният режим е част от общата търговска политика. По силата на член 152, параграф 1 от Договора и съгласно решенията на Съда на Европейските общности, изискванията по отношение на здравето следва да са неразделна част от останалите политики на Общността. Следва да бъдат приети правила, така че да не бъдат накърнени разпоредбите, отнасящи се за вътрешния пазар.”

12. Съгласно съображение 19 от преамбюла на директивата:

Все още съществуват различия в начините на представяне на предупредителните надписи и посочването на съдържанията в различните държави-членки. Следователно потребителите в една държава-членка могат да бъдат по-добре информирани за рисковете, свързани с тютюневите изделия, отколкото в друга държава-членка. Подобни различия са неприемливи, могат да създадат пречки за търговията и да попречат на функционирането на вътрешния пазар на тютюневите изделия и следователно трябва да бъдат премахнати. За тази цел е уместно да се засили и да се доизясни съществуващото законодателство, като се гарантира висока степен на защита на здравето.”

13. Съгласно съображение 27 от преамбюла на директивата:

„Използването върху опаковките на тютюневите изделия на някои определения като “low tar” (с ниско съдържание на катран), “light” (леки) “ultra light” (ултра леки) и “mild” (меки), на наименования, рисунки и изображения, или други символи и знаци, крие опасност да заблуди потребителя, като погрешно създаде

у него впечатлението, че тези изделия са по-малко вредни, и да доведе до промени в потреблението. Количествата на вдишваните вещества зависят не само от количествата на някои от съдържащите се в изделието вещества преди употребата му, но и от навиците и степента на привикване на пушачите. Този аспект не е взет под внимание при използването на горните определения, което може да лиши от съдържание изискванията на настоящата директива по отношение на етикетиранието. За да се гарантира доброто функциониране на вътрешния пазар и с оглед развитието на предлаганите международни норми, би следвало да се предвиди забраната на това използване в рамките на Общността, като се даде достатъчен срок за прилагането на тази норма.”

14. Член 1, озаглавен „Цел”, гласи:

„Настоящата директива има за цел сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, отнасящи се за максимално допустимото съдържание на катран, никотин и въглероден оксид в цигарите, предупредителните надписи относно здравето и други обозначения, които следва да фигурират на опаковките на тютюневите изделия, както и някои мерки по отношение на съставките и наименованията на тютюневите изделия, с оглед осигуряването на висока степен на защита на здравето.”

15. Член 3, параграфи 1 и 2, предвижда следното:

1. След 1 януари 2004 г. цигарите, пуснати в свободно обращение и в търговската мрежа, или произведени в държавите-членки, не могат да имат по-високо съдържание от:

- 10 mg за катрани в една цигара;
- 1 mg за никотин в една цигара;
- 10 mg за въглероден оксид в една цигара.

2. За цигарите, произведени в, но изнасяни от Европейската общност, по отношение на посочената в параграф 1 дата, държавите-членки могат да започнат прилагането на максималните съдържания, определени в настоящия член, от 1 януари 2005 г., но трябва да го направят във всички случаи най-късно до 1 януари 2007 г.”

16. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата, съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид се измерва въз основа на стандартите ISO 4387 за катраните, ISO 10315 за никотина и ISO 8454 за въглеродния оксид. Член 4, параграф 3 позволява на държавите-членки да изискват от производителите или вносителите на тютюн да извършват всякакъв друг тест, наложен от компетентните национални органи, с цел да се определи съдържанието на други вещества, които се отделят от техните тютюневи изделия, по марки и по видове, и с цел да се определят въздействията на тези други вещества върху здравето. В съответствие с член 4, параграф 4, резултатите от тестовете се представят на компетентните национални власти, които трябва да осигурят огласяване на резултатите от тестовете с цел

информиране на потребителите, а съгласно член 4, параграф 5, тези резултати трябва да съобщени на Комисията, която трябва да ги вземе предвид при изготвяне на доклада по член 11.

17. Член 5 от директивата предвижда изискванията за етикетиране, включително по-специално изискването опаковката на изделията да показва съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид по такъв начин, че да покрива определен процент от нейната повърхност, и изискването опаковките да съдържат предупредителни надписи относно рисковете за здравето, свързани с тютюневи изделия, с изключение на тютюните за дъвчене и другите бездимни тютюневи изделия. По-специално член 5, параграф 6, буква д) от директивата предвижда, че текстът на предупредителните надписи и обозначенията за съдържанията трябва да бъдат отпечатани на официалния език или езици на държавата-членка, в която продуктът се пуска на пазара.

18. В съответствие с член 6 от директивата, „държавите-членки трябва да изискват от производителите и вносителите на тютюневи изделия да им представят списък на всички съставки и техните количества, използвани при производството на тези тютюневи изделия за всяка марка и за всеки вид. Държавите-членки трябва да осигурят разпространението чрез всякакви подходящи средства на тази информация, с цел информиране потребителите, и ежегодно да я съобщават на Комисията.

19. Член 7 от директивата, озаглавен „Обозначения на изделието”, е формулиран така:

„От 30 септември 2003 г., без да се засяга член 5, параграф 1, се забранява използването върху обвивката на тютюневите изделия на текстове, наименования, символи и знаци, или други маркировки, сочещи, че дадено тютюнево изделие е по-малко вредно от другите.”

20. В съответствие с член 12 от директивата, Комисията се приканва да представи, на базата на посочената в член 6 информацията, най-късно до 31 декември 2004 г., и с цел нормалното функциониране на пазара, предложение, предвиждащо общ списък на разрешените съставки в тютюневите изделия, като, *inter alia*, се взема под внимание опасността от пристрастяване, която те представляват.

21. Член 13 от директивата гласи:

„1. Държавите-членки не могат поради съображения, свързани с ограничаването на съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид в цигарите, с предупредителните надписи за здравето и други обозначения или други изисквания на настоящата директива, да забраняват или да ограничават вноса, продажбата и консумацията на тютюневи изделия, които са в съответствие с на настоящата директива, с изключение на предприетите мерки за проверка на предоставените елементи в рамките на член 4.

2. Настоящата директива не засяга възможността на държавите-членки да запазят или да приемат, при спазване на Договора, по-стриктни правила относно

производството, вноса, продажбата и консумацията на тютюневи изделия, които те считат за необходими за защита на общественото здраве, стига тези правила да не нарушават установените с настоящата директива.

3. По-специално държавите-членки могат, докато бъде утвърден общият списък на съставките, посочен в член 12, да предвидят забрана за използване на съставките, които водят до засилване на ефекта на привикване към тютюневите изделия.”

22. В съответствие с член 14, параграф 1, алинея 1, „държавите-членки въвеждат в сила закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива преди 30 септември 2002 г. Те незабавно информират Комисията за това.”

23. С член 15, параграф 1 от директивата се отменят Директиви 89/622 и 90/239.

Спорът по главното производство и въпроси, поставени за преюдициално решение

24. Ищците по главното производство са тютюневи производители, установени в Обединеното кралство. Те са предявили иск пред съда, с което искат разрешение за прилагане на съдебен контрол на намерението и/или задължението на правителството на Обединеното кралство да транспонира директивата в националното законодателство, като повдигат седем правни основания, с които оспорват действителността на същата мярка.

25. High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division е дал това разрешение и е решил да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси до Съда:

1. Дали Директива 2001/37/ЕО е недействителна, изцяло или отчасти, поради:

а) неподходящо използване на членове 95 ЕО и/или 133 ЕО като правно основание;

б) използването на членове 95 ЕО и 133 ЕО като двойно правно основание;

в) нарушение на принципа на пропорционалността;

г) нарушение на член 295 ЕО, на основното право на собственост и/или на член 20 от ТРИПС (Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост);

д) нарушение на член 253 ЕО и/или на задължението за излагане на мотивите;

е) нарушение на принципа на субсидиарността;

ж) злоупотреба с власт?

2. Ако тя е действителна, дали член 7 от Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета се прилага само към тютюневи изделия, търгувани в Европейската общност, или се прилага също така към тютюневи изделия, пакетирани в Европейската общност за износ в трети страни?

26. С Определение от 26 февруари 2002 г., Върховният съд е допуснал Japan Tobacco Inc. и JT International SA (заедно „Japan Tobacco“) да встъпят в главното производство, с цел да дадат писмени становища до Съда относно действителността на член 7 от Директивата.

27. Japan Tobacco Inc. е собственик на търговската марка, а JT International SA притежава изключителен лиценз на търговската марка „Mild Seven“ за цигари. Japan Tobacco твърди, че член 7 от директивата, доколкото той бъде разтълкуван като приложим по отношение на установените търговски марки, ще възпрепятства Japan Tobacco да извлича печалба или да използва в Общността интелектуалната собственост върху търговската марка „Mild Seven“, което при влизане в сила на тази разпоредба, ще причини сериозни щети на стойността на марката в световен мащаб.

Допустимост на разпореждането за отнасяне

Становища, представени на Съда

28. Френското правителство и Комисията твърдят, че искането за преюдициално запитване е недопустимо.

29. Според тях, искането е недопустимо, първо, понеже решението за отнасяне е прието преди 30 септември 2002 г., датата на изтичане на срока за прилагане на директивата, и, второ, понеже в момента, когато е постановено разпореждането, националното законодателство, транспониращо директивата в Обединеното кралство все още не е било прието. Според френското правителство и Комисията, при такова положение би противоречало на естеството на директивите и на системата за съдебен контрол на законността на актовете на Общността, ако по същество до Съда биха могли да бъдат отнасяни въпроси относно действителността и тълкуването на директивата.

30. Френското правителство и Комисията отбелязват в тази връзка, че Съдът е постановил, че лица могат да се позовават на директива само след изтичането на срока за транспониране в националното законодателство и че разпоредбите Ж не могат преди тази дата да породят права на лица, които националните съдилища трябва да защитават (Решение по дело C-316/93, Vaneetveld от 3 март 1994 г., Recueil, стр. I-763, точки 16 и 19).

31. Освен това те твърдят, че да се позволи на лице да оспорва действителността на директива пред национален съд преди изтичането на срока, предвиден за нейното прилагане, и когато не са приети мерки за транспонирането Ж в националното законодателство би могло да представлява начин за заобикаляне на член 230 ЕО, което би било в противоречие със системата от правни средства за защита, въведена с Договора.

Съображения на Съда

32. Съгласно член 234 ЕО, Съдът е компетентен да дава преюдициални решения относно действителността и тълкуването на актовете на институциите на Общността независимо от това, дали те са пряко приложими (вж. по-специално, дело 111/75, *Mazzalai*, Recueil, стр. 657, точка 7, и дело C-373/95, *Maso* и други, Recueil, стр. I-4051, точка 28).

33. Следователно директивата представлява акт, обхванат от член 234 ЕО, макар и срокът за нейното прилагане още да не е изтекъл и въпрос, свързан с нея, може да бъде отправен до Съда, при условие че това отнасяне отговаря също така на условията за допустимост, предвидени в съдебната практика на Съда.

34. В това отношение следва да бъде напоменено, че когато пред национален съд се повдига въпрос за действителността на мярка, приета от институции на Общността, същият съд трябва да реши дали е необходимо решение по въпроса, което да му позволи да постанови решение, а следователно, дали той следва да поиска от Съда да се произнесе по този въпрос. Съответно, когато въпроси на националния съд са свързани с действителността на разпоредба на правото на Общността, Съдът е длъжен по принцип да постанови решение (Решение по дело C-408/95, *Eurotunnel* и др. от 11 ноември 1997 г., Recueil, стр. I-6315, точка 19).

35. Независимо от това, Съдът е постановил, че той не може да даде преюдициално решение на въпрос, поставен от национален съд, когато, *inter alia*, е напълно очевидно, че решението, което се иска от същия съд, за тълкуване или за действителността на правото на Общността, няма връзка с действителните факти по главното производство или с неговата цел, или когато въпросът е хипотетичен (вж. по-специално съединени дела C-430/99 и C-431/99 *Sea-Land Service* и *Nedlloyd Lijnen* от 13 юни 2002 г., Recueil, стр. I-5235, точка 46).

36. Първо, по отношение на действителните факти по спора в главното производство, от разпореждането за сезиране става ясно, че съгласно разрешението, което им е предоставено за тази цел от Върховния съд, ищците по главното производство могат да подадат жалба за съдебен контрол на законността на намерението и/или задължението на правителството на Обединеното кралство да приложи директивата, макар че в момента на подаването на жалбата все още не е изтекъл срокът за прилагане и правителството все още се е приело националните мерки за изпълнение. Освен това е налице известно несъгласие между ищците и държавния секретар по здравеопазването относно това, дали упоменатата по-горе жалба е основателна.

37. На следващо място, по отношение на релевантността на поставените въпроси с оглед на резултата на спора по главното производство, на първо място трябва да бъде отбелязано, че ако директивата бъде приета за недействителна, това би се отразило на резултата. Ищците по главното производство твърдят, че прилагането от страна на правителството на Обединеното кралство на директива с постановления, приети на основание на

член , параграф 2 от Закона за Европейските общности от 1972 г. подлежи на условието директивата да бъде действителна, като в резултат на това нейната недействителност би възпрепятствало прилагането Ж чрез постановления по това законодателство. Второ, следва да бъде посочено, че тълкуването на разпоредбите на директивата може също така да се отрази на резултата на спора по главното производство.

38. Следователно не става ясно, че оценката на действителността на директивата или нейното тълкуване, поискани от националния съд, нямат връзка с действителните факти по главното производство или с неговата цел или повдигат чисто хипотетичен въпрос.

39. По отношение на аргумента, че да се приеме за допустимо разпореждане за отнасяне, с което се иска решение относно действителност при условия, като тези по главното производство, би се равнявало на заобикаляне на изискванията на член 230 ЕО, следва да бъде посочено, че в цялата системата от правни средства за защита и процедури, въведени с Договора за ЕО с цел гарантиране на съдебен контрол на законността на актовете на институциите, когато физически или юридически лица, не могат с оглед на условията за допустимост, предвидени в параграф 4 от същия член, да оспорват пряко общоприложими мерки на Общността, те могат, в зависимост от обстоятелствата, или косвено да пледират за недействителността на такива актове пред съдебната власт на Общността по член 241 ЕО, или да направят това пред националните съдилища и да поискат от тях, тъй като те самите не са компетентни да обявят недействителността на тези мерки, да отнесат въпроса до Съда за преюдициално решение (Решение по дело C-50/00, P Unión de Pequeños Agricultores/Съвет от 25 юли 2002 г., Recueil, стр. I-6677, точка 40).

40. Предоставената на лицата възможност да пледират за недействителност на акт на Общността с общо действие пред национален съд не е подложена на условие, същият акт да е бил приложен с мерки, приети съгласно националното законодателство. В това отношение е достатъчно националният съд да е сезиран да разгледа действителен спор, в който въпросът за действителността на такъв акт се повдига косвено. Това условие е изпълнено в достатъчна степен при обстоятелствата по главното производство, както става ясно от точки 36 и 37 по-горе.

41. От упоменатите по-горе съображения следва, че поставените от националния съд въпроси са допустими.

По първия въпрос

Въпрос 1, буква а)

42. С въпрос 1, буква а) националният съд пита по същество, дали директивата е недействителна, изцяло или отчасти поради факта, че членове 95 ЕО и/или 133 ЕО не осигуряват подходящо правно основание.

Становища, представени на Съда

43. Ищците по главното производство твърдят, че съгласно член 152, параграф 4, буква в) ЕО, Общността не разполага с правомощия за хармонизиране на националните норми в областта на общественото здраве по същество и че тя разполага с правомощия за приемане на мярка за хармонизиране по член 95 ЕО, само при условие че мярката действително има за предмет подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар и действително допринася за премахването на пречките за свободното движение на стоки или пред свободата на предоставяне на услуги, или за отстраняване на нарушенията на конкуренцията (вж. по-специално решение по дело C-376/98, Германия/Парламент и Съвет от 5 октомври 2000 г., Recueil, стр. I-2247, по специално, точки 84 и 95, наричано по-нататък „Решението за рекламирането на тютюневи изделия”). Според тяхното становище, въпреки твърденията, направени в преамбюла на директивата, тя няма за цел да осигури свободното движение на тютюневите изделия, а преди всичко да осигури защитата на общественото здраве.

44. Ищците по главното производство също така твърдят, че тъй като с Директива 90/239 е въведен напълно хармонизиран режим, приложим към съдържанието на катрани в цигарите, вече не може да има ново законодателство, което следва цели, свързани с постигането на вътрешния пазар, за да бъде намалено съдържанието на катрани, което вече е било определено. Дори и да се прецени, че законодателят на Общността разполага с правомощието да приема ново законодателство въз основа на съображения, свързани със здравето, в област, която вече е хармонизирана с оглед на целите, спадащи към вътрешния пазар, такова законодателство трябва да се основава поне на нови развития, основани на научни факти.

45. В допълнение към това, според ищците по главното производство, член 133 ЕО също така не може да съставлява подходящо правно основание на директивата, тъй като член 3 от нея, доколкото той регламентира изисквания, свързани с производството на цигари в Общността, няма за цел създаването на обща търговска политика по отношение на режима на износ на тези продукти, тъй като изискванията за производство не са конкретно свързани с международната търговия, а засягат в същата степен вътрешната търговия в Общността.

46. Според Japan Tobacco, правното основание на член 7 от директивата не може да бъде нито член 85 ЕО, нито член 133 ЕО, по-специално защото няма доказателства, че ако не бъде приет член 7, биха възникнали пречки пред търговията или нарушения на конкуренцията.

47. Германското правителство твърди, че член 3, параграф 1 от директивата не само забранява търговията с цигари, които не отговарят на максималните съдържания, определени с тази разпоредба, но също така забранява тяхното производство. Член 3, параграф 2 въвежда различни правила в зависимост от това, дали изделията се произвеждат с цел търгуване в Общността или за износ за трети страни. Според същото правителство, забраната за производство, съдържаща се в член 3, параграф 2 от директивата, във връзка с третите страни, има характер на забрана на износа.

48. Освен това, според германското правителство, последното изречение на съображение 11 от преамбюла ясно посочва, че целта е предотвратяване на износ за трети страни на цигари, които не отговарят на изискванията на директивата във връзка със съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид, за да се предотврати тяхната търговия в Общността след незаконен повторен внос, който би накърнил разпоредбите, свързани с вътрешния пазар.

49. Според същото правителство, въпросната забрана за износ в действителност не може да допринесе за нормалното функциониране на вътрешния пазар, тъй като, доколкото на него му е известно, във всеки случай цигарите, които нелегално са внесени в Общността, се произвеждат почти изключително в трети страни, а не в Общността.

50. Освен това германското правителство твърди, че нелегалният внос представлява преди всичко избягване на мита и данъци върху тютюневите изделия и с него трябва се води борба чрез по-ефективен контрол на границите на Общността.

51. Според германското правителство, член 133 ЕО също така не може да представлява подходящо правно основание за въпросната забрана за износ, тъй като приложното поле на тази разпоредба е ограничено до мерки, които имат за основна цел въздействие на обема или на каналите на търговия с трети страни, докато тук случаят не е такъв, тъй като забраната за износ има за цел само предотвратяване на незаконен повторен внос на цигари с оглед защита на здравето на гражданите на Общността.

52. Гръцкото правителство твърди, че доколкото членове 3 и 7 от директивата се прилагат към продукти, произведени или пакетирани в Общността, но предназначени за потребление извън Общността, те нямат за цел улесняване движението на тютюневите изделия в рамките на вътрешния пазар или предотвратяване заобикалянето на съответните правила в Общността, така че тези членове не могат да бъдат основани на член 95.

53. Освен това според гръцкото правителство, член 133 също така не може да осигури подходящо правно основание за въпросните разпоредби на директивата, тъй като те оказват неблагоприятно въздействие върху износа на изделия на Общността за трети страни.

54. Люксембургското правителство твърди, че доколкото директивата е свързана с изделия, които се пускат на пазара извън Общността, директивата не може да се основава нито на член 95 ЕО, нито на член 133 ЕО и, по-общо на второ място, действителният Ж предмет е само защита на общественото здраве, което е област, по отношение на която член 152 изключва хармонизирането на разпоредбите, предвидени в законите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки.

55. Люксембургското правителство отбелязва по-специално, че прилагането на член 3 от директивата към тютюневи изделия, предназначени за износ за трети страни, се основава на идеята, че изделията, които не отговарят на изискванията на разпоредбите на директивата биха могли незаконно да бъдат внесени

повторно в Общността. Според него, това е само теория, която противоречи на фактите. Повечето от нелегално внесените в Общността цигари се произвеждат в трети страни. Освен това, мярка, която не е конкретно свързана с международната търговия и която засяга вътрешната търговия в същата степен, не може да бъде основана на член 133.

56. Правителството на Обединеното кралство, белгийското, френското, ирландското, италианското, нидерландското и шведското правителство и Парламентът, Съветът и Комисията твърдят, че членове 95 ЕО и 133 ЕО съставляват подходящото правно основание за директивата. Във връзка с позоваването на член 95, те посочват, *inter alia*, че предметът на директивата е подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия и че в съответствие с член 95, параграф 3 ЕО директивата има за цел да постигне, в контекста на хармонизирането, което тя се опитва да въведе, целта за високо равнище на защитата на общественото здраве. Във връзка с позоваването на член 133 като второ правно основание за директивата, Парламентът и Съветът по-специално твърдят, че, то е основателно поради факта, че член 3 от директивата, който ясно предвижда, че цигари, които не отговарят на изискванията на тази разпоредба не могат да бъдат произведени в Общността с цел износ за трети страни, следва едновременно целта за защита на вътрешния пазар от повторен внос в Общността на цигари, които не отговарят на тези изисквания, и целта за регулиране на износа за трети страни, който е свързан с прилагането на общата търговска политика.

57. Финландското правителство поддържа, че член 95 ЕО е правилното правно основание за директивата, докато позоваването на член 133 ЕО като второ правно основание не е необходимо. В тази връзка то твърди, че основната цел на директивата е сближаване на националните разпоредби с цел създаване на вътрешния пазар в областта на тютюневите изделия. Защитата на общественото здраве и регулирането на търговията с третите страни са второстепенни цели в сравнение с тази основна цел.

Съображения на Съда

58. Необходимо е да бъде разгледано, дали член 95 ЕО представлява подходящо правно основание за директивата и ако това е така, да се установи, дали позоваването на член 133 като второ правно основание е необходимо или възможно при тези обстоятелства.

59. Като предварителна бележка, следва да се има предвид съдебната практика, свързана с член 100а, параграф 1 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 95, параграф 1 ЕО).

60. Преди всичко, от точки 83, 84 и 95 от решението за рекламирането на тютюневи изделия става ясно, че мерките, посочени в същата разпоредба, имат за цел подобряване на условията за създаването и функционирането на вътрешния пазар и трябва действително да имат такъв предмет, който действително реално допринася за премахването на пречките пред свободното движение на стоки или пред свободата на предоставяне на услуги, или за отстраняване на нарушенията на конкуренцията.

61. От тази съдебна практика следва също така, че макар и позоваването на член 95 ЕО като правно основание е възможно, ако целта е предотвратяване на бъдещи пречки в резултат на разнообразно развитие на националните законодателства, възникването на такива пречки трябва да бъде вероятно и въпросната мярка трябва да има за цел тяхното предотвратяване (вж. по-специално, Решение по дело С-350/92, Испания/Съвет от 13 юли 1995 г., Recueil, стр. I-1985, точка 35; решението за рекламирането на тютюневи изделия, точка 86, и решение по дело С-377/98, Нидерландия/Парламент и Съвет от 9 октомври 2001 г., Recueil, стр. I-7079, точка 15).

62. На последно място, при условие че са изпълнени условията за използване на член 95 ЕО като правно основание, на законодателя на Общността не може да бъде забранено да се позовава на това правно основание с мотива, че защитата на общественото здраве е определящ фактор при избора, който трябва да се направи (вж. по-специално, решението за рекламирането на тютюневи изделия, точка 88). Още повече, член 152, параграф 1, алинея 1 ЕО предвижда, че трябва да се гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве при формулирането и прилагането на всички политики и дейности на Общността, а член 95, параграф 3 ЕО изрично изисква гарантирането на високо равнище на защита на човешкото здраве при постигането на хармонизация.

63. С оглед на тези принципи следва да бъде определено, дали условията за използване на член 95 ЕО като правно основание са изпълнени в случая с директивата.

64. Най-първо следва да бъдат отбелязани следните съображения. Първо, както генералният адвокат е отбелязал в точка 61 от своето становище, пазарът на тютюневи изделия, особено цигарите, в Общността е пазар, при който търговията между държавите-членки съставлява относително голяма част. Второ, националните норми, въвеждащи изискванията, на които трябва да отговарят изделията, по-специално изискванията, свързани с тяхното обозначаване, състав или пакетиране, сами по себе си могат, при липса на хармонизация на общностно ниво, да представляват пречки пред свободното движение на стоки (вж. по-специално, Решение по съединени дела С-267/91 и С-268/91, Keck и Mithouard, от 24 ноември 1993 г., Recueil, стр. I-6097, точка 15).

65. Независимо от това, че вече има приети мерки за хармонизация, а именно: Директива 89/622 относно етиктирането на тютюневите изделия и Директива 90/239 относно максимално допустимото съдържание на катрани в цигарите, към момента на приемането на директивата вече са се появили или е имало вероятност да се появят различия между законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия, които различия създават пречки пред търговията.

66. От една страна, с някои разпоредби, съдържащи се в мерките за хармонизация са само определени минимални изисквания, които оставят на държавите-членки възможност за преценка по отношение на тяхното адаптиране (вж. Решения по дело С-222/91 Philip Morris Belgium и др. от 22 юни

1993 г., Recueil, стр. I-3469, точки 11 и 17, а също и по дело C-11/92, Gallaher и др., Recueil, стр. I-3545, точки 14 и 20). От друга страна, Директиви 89/622 и 90/239 са обхванали само някои аспекти на производството, представянето и продажбата с тютюневи изделия, като държавите-членки са разполагали със свободата да приемат национални норми по отношение на тези аспекти, които не са обхванати от тези директиви.

67. В този контекст, като се има предвид фактът, че обществеността все повече осъзнава опасностите за здравето от потреблението на тютюневи изделия, е вероятно възникването на пречки пред свободното движение на тези изделия в резултат на приемането от страна на държавите-членки на нови норми, които отразяват това развитие и които имат за цел по-ефективно да обезкуражат потреблението на тези изделия чрез предупреждения и информация, която се появява на техните опаковки, или да намалят вредното въздействие на тютюневите изделия чрез въвеждането на нови норми, регулиращи техния състав.

68. Този анализ се потвърждава от съдържанието на съображенията в преамбюла на директивата и от становищата подадени по време на производството.

69. От съображение 7 от преамбюла на директивата става ясно, че няколко държави-членки са възнамерявали приемането на мерки за въвеждане на мерки за установяване на максимално съдържание на въглероден оксид в цигарите, ако не бъдат предприети мерки на общностно ниво.

70. Също така, съображение 9 от преамбюла на директивата гласи, че са се появили различия между законодателствата на държавите-членки по отношение на максималното съдържание на никотин в цигарите. От подадените становища по време на производството става ясно, че три държави-членки вече са въвели такива ограничения и че няколко други са обмисляли да въведат. Дори и да се приеме, че с оглед на равнищата, на които те са били установени и на биохимичната връзка между катраните и никотина, тези ограничения на практика не представляват пречка пред търговията с цигари, които отговарят на изискванията, свързани с максимално допустимото по правото на Общността съдържание на катрани, независимо от това остава фактът, че определянето от страна на държавите-членки на конкретно максимално съдържание на никотин крие риска от това, че последващо намаляване на това максимално съдържание може да доведе до създаване на пречки пред търговията.

71. Освен това в съображение 13 от преамбюла на директивата са упоменати преговорите за разработване на Рамкова конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна, включително определянето на международно приложими стандарти за тютюневите изделия.

72. В допълнение към това, съображения 19 и 22 от преамбюла на директивата се позовават на факта, че различните държави-членки имат различни закони по отношение на представянето на предупрежденията и указанията за съдържанието на вредни вещества, от една страна, и на съставките и добавките, използвани в производството на тютюневи изделия, от друга.

73. На последно място, писмената фаза на производството установява, че една държава-членка е приела разпоредби, регламентиращи използването на някои описателни термини, посочени в съображение 27 от преамбюла на директивата и регламентирани в член 7.

74. Следва да бъде добавено, че за разлика от въпросната директива, в случая, довел до решението за рекламирането на тютюневи изделия, директивата съдържа разпоредба, член 13, параграф 1, която гарантира свободното движение на изделията, които отговарят на нейните изисквания. Като забранява на държавите-членки да възпрепятстват на основания, свързани с въпросите, хармонизирани в директивата, вноса, продажбата или потреблението на тютюневи изделия, които отговарят на изискванията на директивата, тази разпоредба осигурява пълното действие на директивата във връзка с нейния предмет за подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар.

75. Следователно директивата действително има за предмет подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар и следователно тя е можело да бъде приета на основание член 95 ЕО, като не е пречка това, че защитата на общественото здраве е била определящ фактор при избора на мерки за хармонизиране, които тя определя.

76. Това заключение не се поставя под съмнение от аргумента, че тъй като законодателят на Общността е въвел напълно хармонизиран режим, приложим към съдържанието на катрани в цигарите, той не може да приема ново законодателство на основание на член 95 ЕО с цел уреждането на този въпрос или, във всеки случай, би могла да стори това само въз основа на нови научни факти.

77. Факт е, че откакто законодателят на Общността е въвел изчерпателна разпоредба в Директива 90/239 по отношение на въпроса за определянето на максималното съдържание на катрани в цигарите, държавите-членки вече не разполага с правомощия да въведат индивидуални норми в тази област. Както генералният адвокат е отбелязал в точка 124 от своето становище, законодателят на Общността може да изпълнява нормално своята задача за опазване на общите интереси, признати в Договора, като например общественото здраве, само ако разполага със свободата да изменя съответното законодателство на Общността с цел отчитане на всяка промяна във възприемането или обстоятелствата.

78. Следователно, дори когато разпоредба на правото на Общността гарантира премахването на всички пречки пред търговията в областта, в която тя хармонизира, този факт не прави невъзможно адаптирането на тази разпоредба от страна на законодателя на Общността в съответствие с други съображения.

79. По-специално по отношение на защитата на общественото здраве, от член 95, параграф 3 ЕО следва, че при хармонизиране на законодателството законодателят на Общността трябва да гарантира високо равнище на защита, като обърне особено внимание на всяко ново развитие, основано на научни факти.

80. Напредъкът на научното познание обаче не е единственото основание, на което законодателят на Общността може да реши да адаптира законодателството на Общността, тъй като тя е длъжна при упражняването на свободата на действие, с която тя разполага, също така да взема предвид и други съображения, като например увеличената значимост на социалните и политическите аспекти на кампанията против тютюнопушенето.

81. Заключение, че член 95 ЕО съставлява подходящо правно основание за приемането на директивата, не се засяга от аргумента, че забраната за производство в Общността с цел износ за трети страни на цигари, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 от директивата, не допринася за подобряването на условията за функциониране на вътрешния пазар.

82. Въпреки че въпросната забрана за производство не е разпоредба, която пряко има за цел да подобри условията на функционирането на вътрешния пазар, остава фактът, че мярката, приета на основание член 95 ЕО, може да включва такава разпоредба, доколкото нейната цел е да се гарантира недопускане заобикалянето на някои забрани, свързани с вътрешния пазар и въведени при следването на такава цел (вж. по-специално, решението за рекламирането на тютюневи изделия, точка 100).

83. Следва да се отбележи, че съдът е приел, че рисковете от незаконен повторен внос или от отклоненията на търговията, които са в състояние да застрашат ефективността на мярката на Общността, приета в областта на общата селскостопанска политика, обосновава забрана за износ в трети страни (Решение по дело C-180/96, Обединено кралство/Комисия от 5 май 1998 г., *Rescueit*, стр. I-2265, точки 62 и 109).

84. В това отношение, съображение 11 от преамбюла на директивата, във връзка с последиците на директивата по отношение на тютюневите изделия, изнасяни от Общността, ясно посочва, че правилата, които мярката предвижда в това отношение, са били приети с цел да се гарантира нарушаването на нейните разпоредби относно вътрешния пазар.

85. От подадените по време на производството становища става ясно, че при тези обстоятелства законодателят на Общността е имал за цел да предотврати нарушаването на разпоредбите относно вътрешния пазар на тютюневи изделия, което би могло да бъде породено от незаконен повторен внос в Общността или от отклоняване на търговията в Общността, засягащи изделията, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 от директивата по отношение на максималното съдържание на някои вещества, приложимо към цигарите.

86. Вярно е, че информацията, предоставена от ищите по главното производство, държавите-членки и институциите, които подадоха становища в хода на настоящото производство, посочена в точка 64 от становището на генералния адвокат, не позволява да се оцени с точност обема на незаконната търговия с цигари, произведени в Общността и незаконно пуснати на този пазар след повторен внос от трети страни, или пуснати пряко на този пазар, макар да са били предназначени за износ за трети страни. Също така е вярно, както

посочва германското правителство, че основната причина на незаконната търговия с цигари е реализираната печалба, тъй като тези стоки избягват плащането на данъци и мита, на които те нормално биха подлежали, а заобикалянето на разпоредбите, свързани със състава на цигарите не е решаващ фактор в тази област.

87. Безспорно е обаче, че пазарът на цигари се характеризира със склонност за развитие на незаконна търговия и ако бъде позволено самото производство на цигари в Общността, което не може законно да бъде пуснато в обращение или на пазара в Общността, това вероятно би увеличило рисковете от измама.

88. В допълнение, опасността, че ефективността на мерките, определени в директивата, би могла да бъде застрашена, трябва да бъде оценявана не само във връзка с положението, съществувало преди приемането на директивата, но също така като се вземат предвид предвидимите последици на нейните разпоредби по отношение на характера и обема на незаконната търговия с цигари.

89. В това отношение може основателно да бъде преценено, че намаляването на максимално допустимото съдържание на катран в цигарите и въвеждането на максимално допустимо съдържание на никотин и въглероден оксид, което води до невъзможност потребителите законно да купуват изделия, които не отговарят на тези максимални съдържания, но които те са свикнали да употребяват преди въвеждането на тези нови изисквания, да доведат до насърчаването им да купуват тези изделия незаконно.

90. При тези обстоятелства забраната за производство, предвидена в член 3, параграф 1 от директивата, може да бъде считана като мярка, имаща за цел предотвратяване заобикалянето на забраните, предвидени също така с тази разпоредба, за пускане на цигари, които не отговарят на изискванията на същата разпоредба, в свободно обращение или за търговия с тях в държавите-членки.

91. Следователно е било възможно директивата, включително разпоредбата, забраняваща производството в Общността с цел износ за трети страни на цигари, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 от директивата, да бъде приета на основание член 95 ЕО.

92. На въпроса, дали позоваването на член 133 ЕО като второ правно основание за директивата е било необходимо или възможно при тези обстоятелства, трябва да се отговори по следния начин.

93. Като предварителна бележка, следва да се има предвид, че съгласно установената съдебна практика, в контекста на организацията на правомощията на Общността изборът на правно основание на мярка трябва да се основава на обективни фактори, които подлежат на съдебен контрол. Тези фактори включват по-специално целта и съдържанието на мярката (вж., по-специално Решение по дело С-269/97, Комисия/Съвет от 4 април 2000 г., Recueil, стр. I-2257, точка 43, и дело С-36/98, Испания/Съвет, Recueil, стр. I-779, точка 58).

94. Ако проверката на акт на Общността покаже, че той има двойна цел или двоен компонент, като една от тези цели и един от тези компоненти може да бъде определен като основен или преобладаващ, докато другият – само като второстепенен, актът трябва да бъде основан на единно правно основание, това, което се изисква от основната или преобладаващата цел или компонент (вж., *inter alia*, Решения по дело С-42/97, Парламент/Съвет, Recueil от 23 февруари 1999 г., стр. I-869, точки 39 и 40, и дело С-36/98 Испания/Съвет от 30 януари 2001 г., цитирано по-горе, точка 59). В изключителни случаи, ако се установи, че актът преследва едновременно няколко цели, които са неразделно свързани, като нито една от тях не е второстепенна, нито косвена по отношение на другата, такъв акт може да бъде основан на различните съответни правни основания (Определение 2/00, от 6 декември 2001 г., Recueil, стр. I-9713, точка 23).

95. С оглед на принципите, изложени в двете упоменати по-горе точки като се има предвид заключението в точка 91 по-горе, следва да бъде заключено, че директивата не следва едновременно да има членове 95 ЕО и 133 ЕО като правно основание.

96. Без да е необходимо, дали с разпоредбите си, които засягат тютюневите изделия, изнасяни за трети страни, директивата също така е следвала цел, свързана с изпълнението на общата търговска политика по член 133 ЕО, тази цел във всеки случай е второстепенна по отношение на целта и съдържанието на директивата като цяло, която има за цел основно да подобри условията за функциониране на вътрешния пазар.

97. Следователно член 95 ЕО съставлява единственото подходящо правно основание за директивата и е неправилно в нея да се посочва и член 133 ЕО като правно основание.

98. Независимо от това, това неправилно позоваване на член 133 ЕО като второ правно основание за директивата само по себе си не означава, че директивата е недействителна. Такава грешка в правното основание по отношение на мярка на Общността е не повече от чисто формален недостатък, освен ако тази грешка не води до нарушение на процедурата, приложима към приемането на същия акт (вж. по-специално, Решение по дело 165/87, Комисия/Съвет от 27 септември 1988 г., Recueil, стр. 5545, точка 19), въпрос, който по отношение на настоящата директива е предмет на въпрос 1 буква б), разгледан в точки 100 - 111 по-долу.

99. От упоменатите по-горе съображения по отношение на въпрос 1 буква а) следва, че директивата не е недействителна поради липса на подходящо правно основание.

Въпрос 1 буква б)

100. С въпрос 1 буква б) националният съд пита по същество, дали позоваването на двойно правно основание на членове 95 ЕО и 133 ЕО нарушава процедурата за приемане на директивата на основание на прилагането на две законодателни процедури, които са несъвместими помежду си, и дали това води до недействителност на директивата.

Становища, представени на Съда

101. Ищците по главното производство твърдят, че законодателните процедури, които Общността трябва да спазва при приемането на законодателство по членове 95 ЕО и 133 ЕО се различават и са несъвместими помежду си, така че позоваването на двойно правно основание е недопустимо (вж., по-специално Решение по дело С-300/89, Комисия/Съвет, (наричано по-нататък „титанов диоксид“) от 11 юни 1991 г., Recueil, стр. I-2867, точки 17 - 21). Член 95 ЕО изисква Съветът да действа съвместно с Парламента в съответствие с процедурата за съвместно вземане на решения, предвидена в член 251 ЕО, докато член 133 предвижда процедура, в която Парламентът не участва, а Съветът взема решения с квалифицирано мнозинство. Прилагането на процедурата за съвместно вземане на решения към мярка, свързана с общата търговска политика, при положение че член 133 не предвижда дори консултации с Парламента, би противоречало на разделението на властите между институциите, предвидено в Договора.

102. Правителството на Обединеното кралство, френското, италианското, нидерландското, нидерландското и шведското правителство и Парламентът, Съветът и Комисията твърдят, че членове 95 ЕО и 133 ЕО не представляват несъвместими помежду си правни основания. Те твърдят по същество, че макар тези два члена от Договора да са свързани с различни законодателни процедури, за разлика от процедурите, разгледани в решението по делото „Титанов диоксид“, цитирано по-горе, тези процедури не са несъвместими помежду си, тъй като те могат да бъдат кумулирани без да се засяга обхвата на участието на Парламента в законодателната процедура.

Съображения на Съда

103. Както е посочено в точка 97 по-горе, член 95 ЕО съставлява единственото подходящо правно основание на директивата. Съответно, за да се отговори на въпрос 1, буква б), трябва да бъде установено, дали законодателната процедура, която е била действително следвана при приемането на директивата на основание на членове 95 ЕО и 133 ЕО, отговаря на изискванията на законодателната процедура, приложима към приемане на акт на Общността на основание само на член 95 ЕО.

104. Член 95, параграф 1 ЕО предвижда, че мерките, приемани на основание на него, се приемат в съответствие с процедурата за съвместно вземане на решения, предвидена в член 251 след консултации с Икономическия и социален комитет.

105. Безспорно е, че тази процедура е била спазена в настоящия случай при приемането на директивата.

106. Освен това, добавянето на член 133 ЕО към член 95 ЕО като второ правно основание по отношение на директивата, не засяга същността на процедурата за съвместно вземане на решения, следвана в настоящия случай.

107. Член 133, параграф 4 ЕО предвижда, че при упражняването на правомощията, които са възложени на Съвета с тази разпоредба, той взема решения с квалифицирано мнозинство.

108. Съответно, фактът, че процедурата, предвидена за приемането на актове на това второ правно основание, е била спазена, във всеки случай не води до задължение от страна на Съвета да действа с единодушие, като се има предвид, че в процедурата за съвместно вземане на решения по член 251 ЕО, по принцип решенията се вземат с квалифицирано мнозинство, освен когато той одобрява изменения на общата позиция, които са направени от Парламента и по отношение на които Комисията е изразила отрицателно становище, в който случай той трябва да действа с единодушие.

109. При тези обстоятелства, за разлика от случая, довел до решението по делото „Титанов диоксид”, цитирано по-горе, разграничението между случаите, в които Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство, и тези, в които той трябва да вземе решение единодушно, което съставлява основен елемент от законодателната процедура, при обстоятелствата по делото по никакъв начин не е било опорочено от едновременното позоваване на двете правни основания, посочени в директивата.

110. Аргументът, че прилагането на процедурата за съвместно вземане на решения по отношение на общата търговска политика противоречи на разделението на властите, предвидено в Договора, във всеки случай не е свързан с обстоятелствата по настоящото дело, тъй като, както от точка 97 става ясно, директивата не е акт, който трябва да бъде приет на основание член 133 ЕО.

111. От изложените по-горе съображения във връзка с въпрос 1, буква б) следва, че използването на двойно правно основание на член 95 ЕО и 133 ЕО не е опорочило процедурата за приемане на директивата и тя не е недействителна на това основание.

Въпрос 1, буква в)

112. С въпрос 1, буква в) националният съд пита по същество, дали директивата е недействителна изцяло или отчасти поради нарушение на принципа на пропорционалността.

Становища представени на Съда

113. Ищците по главното производство твърдят, че дори да се приеме, че предметът на директивата действително е постигането на вътрешния пазар или установяването на обща търговска политика, тя се опитва да постигне този предмет по непропорционален начин, което се отнася по-специално до членове 5 и 7 и до нейното прилагане по отношение на цигарите, предвидени за износ за трети страни.

114. По-специално те твърдят по отношение на член 7 от директивата, че забраната за обозначенията, посочващи по-ниски равнища на вредни съставки, е

несъвместима с посочената в член 3, параграф 1 от директивата цел допълнително намаляване на съдържанието на катрани от съображения за обществено здраве. Те също така твърдят, че член 7 представлява много по-голяма намеса в техните права, отколкото е необходимо за осъществяването на законната цел, която разпоредбата твърди, че има. В това отношение те твърдят, че съответното испанско законодателство, което просто съдържа разпоредби, регулиращи използването на описания, представлява добър пример на законодателство, което води до по-малка намеса в правата на производителите на тютюневи изделия, като същевременно се защитава общественото здраве.

115. Ищците по главното производство твърдят също така, че забраната за производство за износ за трети страни на цигари, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 от директивата, не е подходящ метод за предотвратяване на заобикалянето на новите граници, определени с тази разпоредба, тъй като преобладаващото мнозинство от незаконно внесените цигари в Общността се произвеждат извън Общността.

116. Според Japan Tobacco, член 7 от директивата нарушава принципа на пропорционалността, доколкото той се прилага към установени търговски марки. Твърди се, че тази разпоредба не е най-малко ограничителният начин за постигането на целите на директивата. Тази разпоредба, разглеждана с оглед на съображение 27 от преамбюла на директивата, се основава на предположението, че потребителите не са запознати с това, че равнищата на катрани и никотин, които те поглъщат могат да бъдат повлияни от тяхното поведение на пушачи, като следователно послание по-специално върху опаковката би било достатъчно, наместо да се забранява използването на обозначения. Освен това в директивата е можело да бъде предвидена клауза, свързана с установените права, така че член 7 да не се прилага към вече регистрирани търговски марки, като например „Mild Seven”.

117. Германското, гръцкото и люксембургското правителства твърдят, че забраната за производство за износ, предвидена в член 3 от директивата и забраната за използване на някои обозначения, предвидена в член 7 от нея, нарушават принципа на пропорционалността, доколкото те са неподходящи и увреждат в прекомерна степен икономическите интереси на производителите на тютюневи изделия. По-специално те твърдят, че член 3 не създава възможност за осигуряване на ефективна защита срещу риска от незаконен внос в Общността, като се вземе предвид нищожният обем цигари, внесени повторно в Общността, и това, че този риск би бил избегнат по-добре със засилване на контрола по вноса. По отношение на член 7 от директивата, тези правителства отбелязват, *inter alia*, че за разлика от абсолютната забрана за използване на обозначения, предвидена в същата разпоредба, регулирането на тяхното използване, както това е предвидено в испанското законодателство, би позволило да се предостави обективна информация на потребителите, без да се засягат прекомерно икономическите интереси на производителите на тютюневи изделия.

118. Белгийското, френското и шведското правителства, и Съветът, и Комисията твърдят, че директивата спазва принципа на пропорционалността, доколкото нейните разпоредби не надхвърлят необходимото за гарантиране на

нормалното функциониране на вътрешния пазар и за осигуряване в същото време на висока степен на защита на общественото здраве.

119. По-специално по отношение на член 7 от директивата, френското правителство отбелязва, че тази разпоредба не забранява всички обозначения или представяния на цигарите, които биха привлекли пушачите и насърчили лоялност към марката, а само тези, които внушават, че едно конкретно тютюнево изделие е по-малко вредно от другите.

120. Според шведското правителство, тъй като употребата на тютюневи изделия е свързана със сериозни рискове за здравето, е от изключително значение потребителите да не бъдат заблудени по отношение на рисковете от тази употреба и е трудно да се предвиди каквато и да е алтернатива на забраната по член 7, която би постигнала същия резултат, като тази забрана, но би имала по-малко тежки последици на собствениците на търговската марка.

121. Комисията твърди, че член 7 не е несъвместим с целта, посочена в член 3, параграф 1 от директивата, която е намаляване на съдържанието на катрани. Тъй като обозначенията не са били регламентирани на общностно ниво, те биха могли да бъдат използвани от производителите на тютюневи изделия за посочване на други характеристики на цигарите, като например вкус, които не са свързани със съдържанието на катрани в тях, което би могло да заблуди потребителите. Комисията добавя, че дори леките цигари да имат по-ниско съдържание на катрани, много пушачи са заблудени, понеже получават погрешна представа, че тези изделия са на практика безопасни, което не е вярно, понеже по-специално цигареният дим съдържа други токсични вещества, които не са регламентирани с директивата.

Съображения на Съда

122. Като предварителна бележка, следва да се има предвид, че принципът на пропорционалността, който е един от основните принципи на правото на Общността, изисква мерките, прилагани чрез разпоредбите на Общността да бъдат подходящи за постигането на следваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж., *inter alia* Решения по дело 137/85, *Maizena* от 18 ноември 1987 г., *Recueil*, стр. 4587, точка 15; дело C-339/92, *ADM Ölmühlen* от 7 декември 1993 г., *Recueil*, стр. I-6473, точка 15, и дело C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister* от 11 юли 2002 г., *Recueil*, стр. I-6453, точка 59).

123. По отношение на съдебния преглед на условията, посочени в предходната точка, на законодателя на Общността трябва да бъде позволена широка свобода на действие в това отношение, като тази по настоящото дело, която води до политически, икономически и социален избор от негова страна и при която той е призован да предприеме комплексни оценки. Следователно законността на мярката, приета в тази област може да бъде засегната, само ако мярката е очевидно неподходяща, като се вземе предвид целта, която компетентната институция се опитва да постигне (вж. по-специално Решения по дело C-84/94, *Обединено кралство/Съвет* от 12 ноември 1996 г., *Recueil*, стр. I-5755, точка 58; дело C-233/94, *Германия/Парламент и Съвет* 13 май 1997 г., *Recueil*, стр. I-2405,

точки 55 и 56, и дело C-157/96, National Farmers' Union и др. 5 май 1998 г., Recueil, стр. I-2211, точка 61).

124. По отношение на директивата, съображения 1, 2 и 3 от същата ясно посочват, че нейната цел е, чрез сближаване на приложимите в тази област норми, да премахнат пречките, които, независимо от вече приетите мерки за хармонизация, все още съществуват между законодателствата, подзаконовите и административните разпоредби относно производството, представянето и продажбата с тютюневи изделия и възпрепятстват функционирането на вътрешния пазар. В допълнение към това, от съображение 4 от преамбюла става ясно, че за постигането на тази цел директивата взема за основа високата степен на защита на здравето, в съответствие с член 95, параграф 3 от Договора.

125. По време на производството са представени редица аргументи за оспорването на съвместимостта на директивата с принципа на пропорционалността, по-специално по отношение на членове 3, 5 и 7.

126. Първо, следва да бъде посочено, че забраната, предвидена в член 3 от директивата за пускане за свободно обращение в Общността на цигари, които не отговарят на максималното съдържание на катрани, никотин и въглероден оксид, заедно със задължението, наложено на държавите-членки да разрешават вноса, продажбата и потреблението на цигари, които отговарят на това максимално съдържание, в съответствие с член 3, параграф 1 от директивата, е мярка, подходяща за постигането на целта, която се следва от директивата, и мярка, която, като се вземе предвид задължението на законодателя на Общността да осигури висока степен на защита на здравето, не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

127. Второ, както беше посочено в точка 85 по-горе, целта на забраната, предвидена също така в член 3 от директивата, за производство на цигари, които не отговарят на максимално допустимото съдържание, определено със същата разпоредба, е предотвратяване на нарушаването на разпоредбите на вътрешния пазар на тютюневи изделия, което би могло да бъде причинено от незаконен повторен внос в Общността или от отклоняването на търговията в Общността, което засяга изделията, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1.

128. Пропорционалността на тази забрана за производство е оспорена на основание на това, че това не представлява мярка за постигането на нейната цел и че тя надхвърля необходимото за постигането на целта, тъй като, по-специално алтернативна мярка, като засилване проверките на вноса от трети страни, би била достатъчна.

129. Следва да бъде посочено, че макар въпросната забрана сама по себе си да не прави възможно предотвратяването на развитието на незаконната търговия с цигари в Общността, особено като се вземе предвид факта, че цигарите, които не отговарят на изискванията на член 3, параграф 1 от директивата, могат да бъдат пуснати незаконно на пазара на Общността, след като бъдат произведени в трети страни, законодателят на Общността не е преминал границата на своята свобода на действие, като е преценил, че такава забрана въпреки това

представлява мярка, която вероятно ще има ефективен принос за ограничаване на риска от увеличаване на незаконния трафик на цигари и за предотвратяване на последващото нарушаване на вътрешния пазар.

130. Също така не е било установено, че засилването на контрола при тези обстоятелства би било достатъчно за постигането на целта, следвана от оспорваната разпоредба. Следва да бъде отбелязано, че въпросната забрана за производство е особено подходяща за предотвратяването при източника на отклоняване на търговията, което засяга цигарите произведени в Общността за износ за трети страни – отклоняване, което представлява форма на измама, с която, *ex hypothesi*, е невъзможно да се води толкова ефективна борба с алтернативна мярка, като засилването на контрола на границите на Общността.

131. По отношение на член 5 от директивата, задължението за посочване на опаковките на цигарите на съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид и задължението за отпечатване на единичните опаковки на тютюневите изделия на предупреждения, свързани с рисковете за здравето в резултат на тези изделия, са подходящи мерки за постигането на висока степен на защита на здравето при премахването на пречките, създавани от националите законодателства относно етикетирането. На практика тези мерки представляват признат начин за насърчаване на потребителите да намалят потреблението на тютюневи изделия или за насочването им към такива изделия, които създават по-малък риск за здравето.

132. Съответно, като се изисква с член 5 от директивата увеличение на част от площта на някои от страните на единичната опаковка на тютюневите изделия, която се отделя за тези обозначения и предупреждения, при съотношение, което оставя достатъчно място на производителите на тези изделия да добавят друг материал, по-специално такъв, свързан с техните търговски марки, законодателят на Общността не е надхвърлил границите на свободата на действие, с която се ползва в тази област.

133. По отношение на член 7 от директивата се налагат следните съображения.

134. Целта на тази разпоредба е обяснена в съображение 27 от преамбюла на директивата, която ясно посочва, че основанието за забраната за използване върху опаковката на тютюнево изделие на някои текстове, като “low tar” (с ниско съдържание на катран), “light” (леки) “ultra light” (ултра леки) и “mild” (меки), на наименования, рисунки и изображения, или други символи и знаци, е опасението, че потребителите могат да бъдат заблудени, като погрешно създаде у тях впечатлението, че тези изделия са по-малко вредни, и да доведе до промени в потреблението. Това съображение гласи, че в тази връзка количествата на вдишваните вещества зависят не само от количествата на някои от съдържащите се в изделието вещества преди употребата му, но и от навиците и степента на привикване на пушачите, като този факт не е взет под внимание при използването на горните определения, което може да лиши от съдържание изискванията на настоящата директива по отношение на етикетирането.

135. Следователно, четен с оглед на съображение 27 от преамбюла, член 7 от директивата има за цел да осигури предоставянето на обективна информация относно токсичността на тютюневите изделия.

136. Такова изискване за предоставяне на информация е подходящо за постигането на висока степен на защита на здравето при хармонизирането на разпоредбите, приложими към обозначаването на тютюневите изделия.

137. Законодателят на Общността е можел да заеме становището, без да надхвърля границите на свободата си на действие, че посочването на това съдържание на катрани, никотин и въглероден оксид в съответствие с член 5, параграф 1 от директивата гарантира предоставянето на потребителите на обективна информация относно токсичността на тютюневите изделия, свързани с тези вещества, докато използването на обозначения като тези, посочени в член 7 от директивата, не гарантират предоставянето на обективна информация на потребителите.

138. Както генералният адвокат е посочил в точки 241 – 248 от неговото заключение, тези обозначения могат да заблудят потребителите. Първо, те биха могли, като например думата „mild”, да посочват вкусово усещане, без каквато и да е връзка със съдържанието на вредни вещества в изделието. Второ, понятия като „low-tar”, „light”, „ultra-light”, при отсъствието на правила, регулиращи използването на тези понятия, не са свързани с конкретни количествени граници. Трето, дори въпросното изделие да е с по-ниско съдържание на катрани, никотин и въглероден оксид от другите изделия, остава фактът, че количеството на тези вещества, което действително се вдишва, зависи от техния навик на пушене и че това изделие може да съдържа други вредни вещества. Четвърто, използването на обозначения, които внушават, че потреблението на дадено тютюнево изделие е полезно за здравето, води до насърчаване на пушенето.

139. Освен това, законодателят на Общността е можел да заеме становището, без да надхвърля границите на свободата си на действие, с която той разполага в тази област, че забраната, предвидена в член 7 от директивата, е необходима с цел гарантиране предоставянето на потребителите на обективна информация относно токсичността на тютюневите изделия и че, по-специално не съществува алтернативна мярка, която би могла да постигне тази цел със същата ефективност, като същевременно е не толкова ограничаваща по отношение на правата на производителите на тютюневи изделия.

140. Всъщност не става ясно, че само регулирането на използването на обозначенията, посочени в член 7, както бе предложено от ищите по главното производство и от германското, гръцкото и люксембургското правителство, или посочването на опаковката на тютюневите изделия, че количествата вдишвани вредни вещества зависят също така от навиците на пушене на потребителя, както бе предложено от Japan Tobacco, би гарантирало получаването от страна на потребителите на обективна информация, като се вземе предвид фактът, че във всеки случай тези обозначения вероятно, поради своето естество, ще насърчат пушенето.

141. От предходните съображения, свързани с въпрос 1 буква в) следва, че директивата не е недействителна поради нарушение на принципа на пропорционалността.

Въпрос 1 буква г)

142. С въпрос 1 буква г) националният съд пита по същество, дали директивата е недействителна изцяло или отчасти поради нарушение на член 295 ЕО, на основното право на собственост и/или на член 20 от Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (наричано по-нататък „Споразумението ТРИПС”), изложено в приложение 1 В към Споразумението за създаване на Световна търговска организация, по отношение на въпросите, попадащи в неговата компетентност, с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 (ОВ 1994 г. L 336, стр. 1).

Становища, представени на Съда

143. Ищците по главното производство твърдят, че членове 5 и 7 от директивата нарушават член 195 ЕО, основното право на собственост и/или член 20 от Споразумението ТРИПС, което предвижда, че използването на търговска марка при извършването на търговия не може да бъде неоснователно затруднявано със специални изисквания, като например използването по начин, увреждащ нейната способност за разграничаване между стоките и услугите на едно предприятие от тези на другите предприятия. Те твърдят, че много големият размер на новите предупреждения, свързани със здравето, който се изисква от член 5 от директивата, представлява сериозно нарушение на техните права на интелектуална собственост. Тези предупреждения ще доминират над цялостния облик на опаковката на тютюневото изделие и по такъв начин ще ограничат или дори възпрепятстват използването от страна на производителите на такива изделия на техните търговски марки. Също така те твърдят, че абсолютната забрана за използване на обозначенията, посочени в член 7 от директивата, ще ги лиши от редица техни търговски марки, понеже вече няма да им бъде разрешено да ги използват.

144. Според Јарап Товасо, член 7 от директивата му забранява да упражняват правата си на интелектуална собственост, като не му позволява да използва търговската си марка „Mild Seven” в Общността и като го лишава от икономическата облага от неговите изключителни лицензи за тази търговска марка. Това води до нарушаване на правото на собственост, което е признато като основно човешко право в правния ред на Общността, защитено от член 1, алинея 1 от първия протокол на Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ”) и защитено от член 17 от Хартата на Европейския съюз за основните права.

145. Гръцкото и люксембургското правителство твърдят, че член 7 от Директивата се намесва в правата на интелектуална собственост на производителите на тютюневи изделия и причинява вреди на техния финансов резултат, тъй като забранява абсолютно използването на някои обозначения, неговата последица е чисто и просто забраната на някои търговски марки, които са надлежно регистрирани от тези производители.

146. Правителството на Обединеното кралство, белгийското, френското, нидерландското и шведското правителство и Парламентът, Съветът и Комисията отбелязват първо, че разпоредбите на директивата нямат отражение върху нормите, регулиращи системата на собственост в държавите-членки по смисъла на член 295. Те също така твърдят, че правото на собственост не е абсолютно право, а такова, което може да бъде ограничено от съображения за общ интерес, като например, както е в случая, разглеждан по главното производство, защитата на общественото здраве. На последно място те твърдят, че Споразумението ТРИПС няма пряко действие и че във всеки случай разпоредбите на директивата не противоречат на член 20 от същото споразумение, тъй като тези разпоредби не забраняват на всеки производител да продължи да използва търговската си марка, която го разграничава от другите с думи, знаци, цветове и изображения, които са характерни за марката и които производителят би могъл да представи на наличните повърхности на опаковката на тютюневите изделия.

Съображения на Съда

147. Преди всичко, по отношение на член 295 ЕО следва да се има предвид, че според тази разпоредба, Договорът по никакъв начин не засяга разпоредбите в държавите-членки, отнасящи се до системата на собственост върху имущество. Тази разпоредба само признава правомощието на държавите-членки да определят правилата, регулиращи системата на собственост върху имотите и не изключва каквото и да е въздействие на правото на Общността върху упражняването на националните права на собственост (вж. по-специално, решение по съединени дела 56/64 и 58/64, Consten и Grundig/Комисия от 13 юли 1966 г., Recueil, стр. 299, стр. 345).

148. Следва да бъде посочено, че при обстоятелствата по настоящия случай, директивата по никакъв начин не посяга на правилата, регулиращи системата за собственост върху имотите в държавите-членки по смисъла на член 195 ЕО, което е ирелевантно във връзка с всяко въздействие, причинено от директивата върху упражняването от страна на производителите на тютюневи изделия на техните права на търговска марка над тези изделия.

149. По отношение на действителността на директивата във връзка с правото на собственост, Съдът многократно е постановявал, че макар това право да съставлява част от общите принципи на правото на Общността, то не е абсолютно право и трябва да бъде разглеждано във връзка с неговата социална функция. Следователно неговото упражняване може да бъде ограничавано, при условие че тези ограничения на практика отговарят на целите от общ интерес, преследвани от Общността, и не представляват непропорционална и недопустима намеса, която уврежда самата същност на основните права (вж., по-специално Решения по дело 265/87, Schröder от 11 юли 1989 г., Recueil, стр. 2237, точка 15; дело C-280/93, Германия/Съвет от 5 октомври 1994 г., Recueil, стр. I-4973, точка 78, и дело C-293/97 Standley и др. от 29 април 1999 г., Recueil, стр. I-2603, точка 54).

150. Както става ясно от точки 131 и 132 по-горе, единственото въздействие, което възниква от член 5 от директивата, е ограничаването на правото на производителите на тютюневи изделия да използват пространството на някои страни на цигарените опаковки или на единичните опаковки на тютюневи изделия за показване на техните търговски марки, без да се засяга същността на техните права на търговска марка, като целта е гарантиране на висока степен на защита на здравето при премахването на пречките, създадени от националните законодателства относно етикетването. С оглед на този анализ, член 5 съставлява пропорционално ограничение на използването на правото на собственост, което е съвместимо със защитата, предоставена на това право от правото на Общността.

151. От точки 134 - 141 по-горе става ясно, че член 7 от директивата има за цел да гарантира по начин, съответстващ на принципа на пропорционалността на висока степен на защита на здравето при хармонизирането на разпоредбите, приложими към обозначенията на тютюневите изделия.

152. Макар че този член съдържа забрана във връзка единствено с опаковките на тютюневите изделия по отношение на използването на търговска марка, съдържаща едно от обозначенията, посочени в тази разпоредба, остава фактът, че производителят на тютюневи изделия може да продължи, независимо от отстраняването на това обозначение от опаковката, да разграничава своето изделие, като използва други отличителни знаци. В допълнение към това, директивата предвижда достатъчен срок между приемането Ж и влизането в сила на забраната по член 7.

153. С оглед на упоменатото по-горе, трябва да бъде постановено, че ограниченията на правото на търговска марка, които може да са причинени от член 7 от директивата на практика съответстват на цели от общ интерес, следвани от Общността и не съставляват непропорционална и недопустима намеса, която уврежда самата същност на това право.

154. На последно място, по отношение на действителността на директивата с оглед на член 20 от Споразумението ТРИПС, Съдът многократно е постановявал, че законността на мярка на Общността не може да бъде оценявана с оглед на инструменти на международното право, които подобно на Споразумението СТО и Споразумението ТРИПС, което представлява част от него, по принцип не спадат с оглед на техния характер и структура към нормите, по отношение на които Съдът е длъжен да преглежда законността на мерки, приети от институциите на Общността (Решения по дело С-149/96, Португалия/Съвет от 23 ноември 1999 г., Recueil, стр. I-8395, точка 47; дело С-377/98, Нидерландия/Парламент и Съвет от 22 ноември 1999 г., цитирано по-горе, точка 52; дело С-301/97, Нидерландия/Съвет, Recueil, стр. I-8853, точка 53, и съединени дела С-27/00 и С-122/00, Omega Air и др. от 12 март 2002 г., Recueil, стр. I-2569, точка 93).

155. От съдебната практика става ясно също така, че само когато Общността възнамерява да приложи конкретно задължение, поето в контекста на СТО, или когато мярка на Общността изрично се позовава на конкретни разпоредби на споразумения по линия на СТО, Съдът преглежда законността на въпросната

мярка на Общността с оглед на нормите на СТО (вж. Решенията, цитирани по-горе, Португалия/Съвет, точка 49; Нидерландия/Съвет, точка 54, и *Omega Air* и др., точка 94).

156. Тези условия не са изпълнени в случая с директивата, следователно не е необходимо да се преглежда нейната действителност с оглед на член 20 от Споразумението ТРИПС.

157. От изложените по-горе съображения по въпрос 1, буква г) следва, че директивата не е недействителна поради нарушение на член 295 ЕО или на основното право на собственост.

Въпрос 1, буква д)

158. С въпрос 1 д) препращащата юрисдикция пита по същество, дали директивата е недействителна изцяло или отчасти поради нарушение на задължението за посочване на мотиви, предвидено в член 253 ЕО.

Становища, представени на Съда

159. Ищците по главното производство твърдят, *inter alia*, че дори и да се приеме, че законодателят на Общността е разполагал с правомощието да приема ново законодателство по отношение на съдържанието на катрани и етикетиранието на основание член 95 ЕО, при положение че тези въпроси вече са хармонизирани на общностно ниво, такова законодателство трябва да се основава поне на нови развията, основани на научни факти по смисъла на член 95, параграф 3. Съответно, фактът, че директивата никъде не се позовава на научни факти във връзка с новите разпоредби относно съдържанието на катрани и етикетиранието в членове 3 и 5, според тях, противоречи на член 253 ЕО.

160. Според *Japan Tobacco*, директивата не отговаря на изискванията на член 253 ЕО, тъй като не обяснява фактическите и правните основания, които са довели законодателя на Общността да стигне до заключението, че забраната за използване на някои обозначения, предвидени в член 7, е необходима.

161. Германското правителство твърди, че член 3, параграфи 1 и 2 от директивата е недействителен, доколкото с него се забранява производство за износ за трети страни на цигари, които не отговарят на изискванията, свързани с максималното съдържание на вредни вещества, докато в преамбюла не са посочени основанията, защо незаконният повторен внос на тютюневи изделия, произведени в Общността значително въздейства на защитата на здравето в Общността.

162. Гръцкото правителство отбелязва по-специално, че обикновеното упоменаване в съображение 11 от преамбюла на директивата на необходимостта от приемане на норми за гарантиране на това, разпоредбите относно вътрешния пазар да не бъдат нарушавани, не отговаря на изискването за излагане на мотивите, предвидено в член 253 ЕО, тъй като това съображение не дава общо описание на действителна или бъдеща опасност с голяма вероятност, на която тя се позовава.

163. Люксембургското правителство твърди, че директивата е опорочена поради неизлагане на мотиви, тъй като по-специално съображенията в преамбюла просто повтарят същото позоваване на нормалното функциониране на вътрешния пазар, без да обяснят, по какъв начин това функциониране би било застрашено, ако директивата не бъде приета.

164. Според правителството на Обединеното кралство, белгийското, френското, италианското и нидерландското правителство, и Парламента, и Съвета, директивата съдържа достатъчно мотивиране с оглед на изискванията на член 253 ЕО. В тази връзка те отбелязват по-специално, че законодателят на Общността не е длъжен да предоставя конкретно изложение на мотивите за всеки направен технически избор.

Съображения на Съда

165. Следва да се има предвид, че макар изложението на мотивите, изисквано от член 253 да трябва ясно и недвусмислено да излага мотивите на институцията на Общността, която е приела мярката, за да се позволи на засегнатите лица да проверят мотивите Ж, а Съдът да упражни съдебен контрол, институцията не е длъжна да разглежда всеки релевантен фактически и правен аспект (вж., *inter alia*, Решение по дело C-122/94, Комисия/Съвет, Recueil от 29 февруари 1996 г., стр. I-881, точка 29).

166. Освен това, въпросът, дали изложението на мотивите отговаря на изискванията, трябва да бъде оценяван не само във връзка с формулировката на оспорваната мярка, но също така и с нейния контекст и с цялата система от правни норми, регулиращи съответния въпрос. Следователно, ако оспорваната мярка ясно разкрива основната цел, следвана от институцията, би било прекомерно да се изисква от нея да представя конкретно изложение на мотивите за всеки технически избор, направен от институцията (вж., по-специално Решение по дело C-100/99, Италия/Съвет и Комисия от 5 юли 2001 г., Recueil, стр. I-5217, точка 64).

167. Съображенията в преамбюла на директивата ясно показват, че мерките въвеждани с нея имат за цел, чрез сближаване на приложимите норми в тази област, да се премахнат пречките, създадени от различията, които независимо от вече приетите мерки за хармонизация, все още съществуват между законодателствата, подзаконовите и административните разпоредби относно производството, представянето и продажбата с тютюневи изделия и които възпрепятстват функционирането на вътрешния пазар.

168. Такъв е случаят по отношение на първите три съображения от преамбюла на директивата, от които става ясно, че целта на директивата е да се преработят Директиви 89/622 и 90/239, като техните разпоредби се изменят и допълнят с оглед подобряване на функционирането на вътрешния пазар в сектора на тютюневите изделия.

169. Такъв е също така и случаят по отношение на съображения 5, 7, 9, 11, 14, 19 и 27 от преамбюла на директивата, които посочват основните области, в

които законодателят на Общността е преценил за необходимо да се засилят съществуващите мерки за хармонизация или да се въведат нови мерки за хармонизация във връзка, съответно, с максимално допустимото съдържание на катрани, въглероден оксид и никотин в цигарите, с последиците на директивата по отношение на тютюневите изделия, изнасяни от Общността, със стандартите за измерване на съдържанието на катрани, никотин и въглероден оксид, с представянето на предупрежденията, свързани със здравето, и посочването на това съдържание на единичните опаковки на тютюневите изделия, и със забраната за използване на някои обозначения на опаковките на тютюневи изделия.

170. Аргументът, че директивата е следвало да съдържа позоваване на научни факти, за да обоснове новите разпоредби, които тя включва във връзка с приети по-рано мерки на Общността, не може да бъде приет. От точка 80 по-горе е очевидно, че член 95 ЕО не изисква позоваване на развитието на научните познания, за да може законодателят на Общността да приема мерки на основание на тази разпоредба.

171. Аргументът, че изложението на мотивите на директивата е неточно, понеже тя забранява производство на цигари за износ, също така не може да бъде приет, тъй като съображение 11 от преамбюла на директивата съдържа достатъчна мотивировка по отношение на тези изделия в смисъл, че следва да бъдат приети норми за гарантиране на това, разпоредбите, свързани с вътрешния пазар, да не бъдат накърнени.

172. От изложените по-горе съображения относно въпрос 1, буква д) следва, че директивата не е недействителна поради нарушение на задължението за излагане на мотиви, предвидено в член 253 ЕО.

Въпрос 1, буква е)

173. С въпрос 1, буква е) националният съд пита, дали директивата е недействителна изцяло или отчасти поради нарушение на принципа на субсидиарността.

Становища, представени на Съда

174. Ищите по главното производство твърдят, че принципът на субсидиарност се прилага към мерки, свързани с вътрешния пазар, като директивата, и че при приемането на директивата законодателят на Общността е пренебрегнал този принцип изцяло или, във всеки случай, не го взел предвид по подобаващ начин. Ако това беше направено, той е шял да стигне до заключението, че приемането на директивата не е необходимо, тъй като хармонизираните правила вече са установени с Директиви 89/622 и 90/239 с цел премахване на пречките пред търговията с тютюневи изделия. Освен това те твърдят, че не са представени доказателства за това, че държавите-членки не са могли да приемат мерките в областта на общественото здраве, които те смятат за необходими.

175. Белгийското правителство и Парламентът твърдят, че принципът на субсидиарност не се прилага по отношение на директивата, доколкото този принцип е приложен само към такива области, в които Общността не разполага с изключителна компетентност, докато директивата, приета с цел постигане на вътрешния пазар попада в една от тези области на изключителна компетентност. Във всеки случай, дори и да се приеме, че принципът на субсидиарност се прилага по отношение на директивата, той е спазен при обстоятелствата в случая, тъй като предприетите мерки не биха могли да бъдат постигнати в достатъчна степен на равнище държава-членка.

176. Правителството на Обединеното кралство, френското, нидерландското и шведското правителство, и Съветът, и Комисията твърдят, че принципът на субсидиарност се прилага в настоящия случай и е спазен по отношение на директивата. Правителството на Обединеното кралство и френското правителство и Комисията отбелязват по-специално, че съображенията, изложени в точки 30 – 34 от Решението по дело Нидерландия/Парламент и Съвет, цитирано по-горе, могат да бъдат приложени към обстоятелствата по настоящото дело и налагат заключението, че директивата е действителна с оглед на принципа на субсидиарността. Според нидерландското правителство и Комисията, когато са изпълнени условията за използване на член 95 ЕО, член 5, параграф 2 е изпълнен също така, тъй като е очевидно, че държавите-членки, като действат самостоятелно, не могат да предприемат необходимите мерки за недопускане на различия между законодателствата на държавите-членки, които оказват въздействие върху търговията.

Съображения на Съда

177. Принципът на субсидиарност е изложен в член 5, параграф 2 ЕО, според който

„В областите, които не са от нейната изключителна компетентност, Общността предприема действия в съответствие с принципа на субсидиарността, само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки и поради тази причина могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността поради обхвата или последиците на предлаганото действие.”

178. Член 3 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, приложен към Договора за създаване на Европейската общност, гласи, че „принципът на субсидиарност не поставя под въпрос правомощията, предоставени на Общността от Договора, така както ги тълкува Съда”.

179. Следва да се отбележи като предварителна бележка, че принципът на субсидиарност се прилага, когато законодателят на Общността използва член 95, доколкото тази разпоредба не му предоставя изключителна компетентност за регулиране на икономическата дейност на вътрешния пазар, а само ограничена компетентност за целите на подобряването на условията за неговото установяване и функциониране, чрез премахване на пречките пред свободното движение на стоки и свободата на предоставяне на услуги или чрез

отстраняване на нарушенията на конкуренцията (вж. по-специално, решението за рекламирането на тютюневи изделия, точки 83 и 95).

180. По отношение на въпроса, дали директивата е била приета в съответствие с принципа на субсидиарност, първо следва да бъде разгледано, дали целта на предлаганото действие по-добре би била постигната на общностно ниво.

181. Както Съдът е отбелязал в точка 124 по-горе, целта на директивата е премахването на пречките, създадени от все още съществуващите различия между законодателствата, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия, при същевременно гарантиране на висока степен на защита на здравето, в съответствие с член 95, параграф 3.

182. Такава цел не може да бъде постигната в достатъчна степен със самостоятелни действия на държавите-членки и налага действие на общностно ниво, което се доказва с многостранното развитие на националните законодателства в настоящия случай (вж. точка 61 по-горе).

183. Следователно в случая с директивата целта на предлаганото действие би била постигната по-добре на общностно ниво.

184. Второ, интензитетът на действието, предприето от Общността в този случай, също така е бил в съответствие с изискванията на принципа на субсидиарност, понеже, както става ясно от точки 122 – 141 по-горе, то не е надхвърлило необходимото за постигането на преследваната цел.

185. От упоменатите по-горе съображения относно въпрос 1 буква е), директивата не е недействителна поради нарушение на принципа на субсидиарността.

Въпрос 1, буква ж)

186. С въпрос 1, буква ж) националният съд пита дали директивата е недействителна изцяло или отчасти поради злоупотреба с власт.

Становища, представени на Съда

187. Ищците по главното производство и гръцкото правителство твърдят, че директивата представлява злоупотреба с власт, тъй като нейната единствена цел е защита на общественото здраве, а не развитието на вътрешния пазар или развитие на общата търговска политика. Те твърдят по-специално, че забраната за производство на цигари за износ е била въведена с единствената цел за защита на здравето на лицата, живеещи в трети страни.

188. Според правителството на Обединеното кралство, белгийското, френското, нидерландското и шведското правителство, и Парламента, и Съвета, твърдението за злоупотреба с власт е основано на неправилното правно основание че директивата е прикрита мярка в областта обществено здраве.

Съображения на Съда

189. Както Съдът многократно е постановявал, една мярка е опорочена от злоупотреба с власт, само ако става ясно въз основа на обективни, релевантни и последователни доказателства, че тя е била предприета с изключителната или основната цел за постигане на резултат, различен от посочения или за избягване на изрично предвидена от Договора процедура при разглеждане на обстоятелствата по делото (Решения по дело C-331/88, Fedesa и др. от 13 ноември 1990 г., Recueil, стр. I-4023, точка 24; дело C-156/93, Парламент/Комисия от 13 юли 1995 г., Recueil, стр. I-2019, точка 31; и дело C-48/96 P, Windpark Groothusen/Комисия от 14 май 1998 г., Recueil, стр. I-2873, точка 52, и дело C-110/97, Нидерландия/Съвет от 22 ноември 2001 г., Recueil, стр. I-8763, точка 137).

190. По специално, по отношение на изричното изключване на хармонизацията на законите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки, имащи за цел защита и подобряване на човешкото здраве, предвидени в член 129, параграф 4, първо тире от Договора (понастоящем, след изменение член 152, параграф 4, алинея 1 ЕО), Съдът е постановил, че другите членове на Договора не могат да бъдат използвани като правно основание с цел заобикаляне на това изключване (решение за рекламирането на тютюневи изделия, точка 79). Съдът обаче е посочил, че, при условие че са спазени условията за използване на член 100a; член 57, параграф 2 от Договора за ЕО (понастоящем, след изменение член 47, параграф 2 ЕО) член 66 от Договора за ЕО (понастоящем член 55 ЕО) като правно основание, на законодателя на Общността не може да бъде забранено да се позовава на това правно основание от съображения, че общественото здраве е определящ фактор при избора, който трябва да бъде направен (решението за рекламирането на тютюневи изделия, точка 88).

191. Както беше посочено в точка 91 по-горе, условията за използване на член 95 са били изпълнени в случая с директивата и по никакъв начин не беше установено, че тя е била приета с изключителната или поне решаваща цел за постигане на резултат, който е различен от подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар в сектора на тютюневите изделия.

192. От упоменатите по-горе съображения относно въпрос 1, буква д) следва, че директивата не е недействителна поради злоупотреба с власт.

Отговор, който трябва да бъде даден на първия въпрос като цяло

193. Отговорът, който трябва да бъде даден на първия въпрос като цяло, е, че при разглеждането на поставения въпрос не е посочен нито един факт, който е от естество да засегне действителността на директивата.

Втори въпрос

194. С втория си въпрос националният съд иска да установи, дали член 7 от директивата следва да бъде тълкуван като приложим само към тютюневи

изделия, търгувани в Общността, или също така към тютюневи изделия, пакетирани в Общността с цел износ в трети страни.

Становища, представени на Съда

195. Според ишците по главното производство, гръцкото, ирландското, люксембургското, нидерландското и шведското правителство, и Парламента, Съвета и Комисията, член 7 от директивата трябва да бъде тълкуван като неприложим към тютюневи изделия, пакетирани в Общността с цел износ за трети страни, а само към тютюневи изделия, търгувани в Общността.

196. Първо, те твърдят, че от формулировката на член 7 от директивата или от съображенията в преамбюла, не става ясно законодателят на Общността да е възнамерявал забраната, предвидена в член 7 да се прилага също така към износа за трети страни.

197. Те твърдят също така, че като се вземат предвид неблагоприятните последици на забраната, предвидена с тази разпоредба, по отношение на производителите на тютюневи изделия, нейният обхват трябва да бъде тълкуван ограничително.

198. На последно място, те твърдят, че както става ясно от съображение 27 от преамбюла на директивата, целта на член 7 е гарантиране на това, изискванията за етикетирание по член 5 да не бъдат лишени от съдържание. Двете разпоредби следва да бъдат разглеждани като имащи еднакво приложно поле. Член 5, параграф 1 от директивата определя специфични лингвистични правила за целите на този акт, определени във връзка с официалните езици на държавите-членки и следователно се прилага само към тютюневи изделия, търгувани в Общността.

199. Според правителството на Обединеното кралство, белгийското, френското, италианското и финландското правителство, член 7 от директивата трябва да бъде тълкуван като приложим също така и по отношение на изделията, пакетирани в Общността с цел износ за трети страни.

200. Първо, те твърдят, че когато член 7 предвижда, че някои обозначения не могат да бъдат използвани върху опаковките на тютюневите изделия, обхватът на тази забрана не е ограничен по отношение на мястото на крайно потребление на тези изделия.

201. Второ, те твърдят, че член 152, параграф 1 ЕО изисква гарантирането на висока степен на защита на здравето при определянето и прилагането на всички политики и дейности. Задължението се отнася и до общата търговска политика, което отново предполага, че ако законодателят на Общността е възнамерявал да изключи износа за трети страни от обхвата на член 7, той е трябвало да направи това изрично.

202. На последно място, те отбелязват, че обозначенията, които трябва да се появяват на опаковките на тютюневите изделия трябва да бъдат идентични, независимо от местоназначението на тези изделия, като се вземе предвид риска

от повторно въвеждане в Общността на стоки, предназначени за износ за трети страни.

Съображения на Съда

203. Съдът трайно е постановявал, че при тълкуване на разпоредба на правото на Общността е необходимо да бъде разгледана не само формулировката, а също така и контекста, в който тя се появява и предмета на нормите, към които тя принадлежи (Решения по дело C-223/98 Adidas от 14 октомври 1999 г., Recueil, стр. I-7081, точка 23; дело C-301/98, KVS International от 18 май 2000 г., Recueil, стр. I-3583, точка 21; дело C-156/98 Германия/Комисия от 19 септември 2000 г., Recueil, стр. I-6857, точка 50, и дело C-191/99 Kvaerner от 14 юни 2001 г., Recueil, стр. I-4447, точка 30).

204. Формулировката на член 7 сама по себе си не позволява да се определи, дали забраната, която той предвижда, се прилага само по отношение на тютюневите изделия или засяга и тютюневите изделия, пакетирани в Общността с цел износ за трети страни.

205. По този въпрос член 7 може да бъде разграничено от член 3, който ясно гласи, че неговите разпоредби, свързани с максималното съдържание на вредни вещества в цигарите се прилага също така към цигарите, произведени в Общността и изнесени от нея. За разлика от член 7, член 3, параграф 2 изрично предвижда допълнителен срок за прилагането на член 3, параграф 1 по отношение на цигарите за износ за трети страни.

206. За да може да се тълкува обхватът на член 7 от директивата, е необходимо да се вземе предвид контекстът, образуван от другите разпоредби на директивата.

207. От съображението става ясно, че конкретната цел на член 7 е гарантиране на това, изискванията за етикетирание по член 5 да не бъдат лишени от съдържание.

208. В схемата на директивата, членове 5 и 7 са разпоредби, които се допълват, тъй като член 5, параграф 1 предвижда, че на цигарените опаковки трябва да се отпечата съдържанието на вредните вещества, като по такъв начин се гарантира получаването от страна на потребителите на обективна информация по отношение на токсичността на тютюневите изделия, свързана с тези вещества, докато член 7 забранява използването на обозначения, които могат да заблудят потребителите в това отношение.

209. От член 5 от директивата става ясно, че единствените изисквания, които той предвижда във връзка с етикетирането на тютюневите изделия, са тези, наложени на изделията, които се търгуват в Общността.

210. Такова тълкуване следва по-специално от факта, че член 5, параграф 6, буква д) от директивата предвижда, че текстът на предупрежденията и обозначенията за съдържанието, изисквани от тази разпоредба, трябва да бъдат

отпечатани на официалния език или езици на държавата-членка, където изделието се пуска на пазара.

211. По отношение на целите, следвани от директивата, следва да бъде напомнено, че основната цел е подобряване на условията за функциониране на вътрешния пазар в сектора на тютюневите изделия, като същевременно се гарантира висока степен на защита на здравето.

212. Следователно разпоредбите на директивата трябва да бъдат разглеждани по принцип като отнасящи се само до тютюневи изделия, които се пускат на вътрешния пазар.

213. Действително, във връзка с член 3 от директивата Съдът е приел в точки 82 – 91 по-горе, че рискът от неблагоприятни последици за вътрешния пазар може да обоснове приемането на основание член 95 ЕО на разпоредба, свързана със стоки, изнасяни за трети страни, като мярка с цел предотвратяване заобикалянето на разпоредбите на вътрешния пазар.

214. Независимо от това, в този случай законодателят на Общността изрично е предвидил, че член 3 от директивата се прилага по отношение на тютюневи изделия, предназначени за износ за трети страни, като се вземе предвид неговата оценка на рисковете, че разпоредбите на директивата относно максималното съдържание на вредни вещества в цигарите биха могли да бъдат заобиколени поради незаконен повторен внос в Общността или отклоняване на търговията в нея.

215. За разлика от това, член 7, подобно на член 5, е свързан с представянето на тютюневите изделия, а не с техния състав. Рисковете от неблагоприятни последици за вътрешния пазар в резултат на незаконна търговия, от една страна, на цигари, които не отговарят на изискванията на директивата относно максималното съдържание на вредни вещества, или, от друга страна, на цигари, които не отговарят на изискванията относно етиктирането и информацията върху опаковките, не са неизбежно с еднаква тежест и не водят неизбежно до приемането на еднакви мерки.

216. Съответно при липсата на указания по-специално в директивата, няма основания да се предполага, че законодателят на Общността е възнамерявал да допълни забраната за търговия в Общността с тютюневи изделия, които не отговарят на изискванията на член 7 от директивата, с подобна забрана относно тютюневите изделия, пакетирани в Общността и предназначени за търговия в трети страни.

217. С оглед на изложените по-горе съображения, отговорът на втория въпрос трябва да бъде, че член 7 от директивата трябва да се тълкува като приложим само към тютюневи изделия, търгувани в Общността.

По съдебните разноси

218. Разноските, направени от правителството на Обединеното кралство, белгийското, германското, гръцкото, френското, ирландското, италианското,

люксембургското, нидерландското, финландското и шведското правителство, и от Парламента, Съвета и Комисията, предоставили становища на Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящ пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени му от High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division с Определение от 6 декември 2001 г., реши:

1. При разглеждането на поставения въпрос не е посочен нито един факт, който е от естество да засегне действителността на Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 г. за сближаване на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия

2. Член 7 от Директива 2001/37 трябва да се тълкува като приложим само към тютюневи изделия, търгувани в Общността.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 10 декември 2002 година.

Подписи