

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

L. A. GEELHOED

της 7ης Σεπτεμβρίου 2004¹

I — Εισαγωγή

1. Το κύριο ερώτημα που τίθεται στις δύο υποθέσεις αφορά το κύρος του άρθρου 8 της οδηγίας 2001/37/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (στο εξής: οδηγία του 2001)². Στην υπόθεση C-434/02, το αιτούν δικαστήριο είναι το Verwaltungsgericht Minden, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, και, στην υπόθεση C-210/03, πρόκειται για το High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division.
2. Δυνάμει του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001, τα κράτη μέλη απαγορεύουν την κυκλοφορία στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 151 της Πράξεως Προσχωρήσεως της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η
- Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1994, C 241, σ. 21, και ΕΕ 1995, L 1, σ. 1· στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως). Στη Σουηδία, το επίμαχο προϊόν στην κύρια δίκη, το οποίο καλείται «snus», μπορεί πάντοτε να διατεθεί στο εμπόριο.
3. Οι υποθέσεις αυτές πρέπει να θεωρηθούν ως η συνέχεια της υποθέσεως C-491/01, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco³, στην οποία το Δικαστήριο ανέλυσε τη νομιμότητα της οδηγίας στο σύνολό της. Από την ανάλυση εκείνη δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος της οδηγίας. Εν τούτοις, λαμβανομένων υπόψη των ερωτημάτων που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο δεν εξέτασε ειδικά το άρθρο 8 της εν λόγω οδηγίας.
4. Το άρθρο 8 απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά ενός προϊόντος που καταναλώνεται σε πολύ μικρά κλίματα εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και το οποίο χρησιμοποιείται κυρίως εντός ενός κράτους μέλους (της Σουηδίας), ενώ η διάθεση στο εμπόριο των άλλων, συνηθέστερων προϊόντων με

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ L 194, σ. 26.

3 — Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002 (Συλλογή 2002, σ. I-11453).

βάση τον καπνό επιτρέπεται ακόμη, υπό ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις. Επιπλέον, η χρήση του καπνού από το στόμα είναι λιγότερο επιβλαβής για την υγεία από το κάπνισμα τσιγάρων και πούρων, πράγμα το οποίο προβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου και στηρίζεται σε πολυάριθμες επιστημονικές εκθέσεις.

— Η απαγόρευση που αφορά τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας;

5. Ένας άλλος σημαντικός παράγων εν προκειμένω είναι το γεγονός ότι η απαγόρευση του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα εισήχθη το 1992 στο πλαίσιο ενός συνεκτικού συνόλου μέτρου που σκοπούσε στην καταπολέμηση της χρήσεως του καπνού. Ο λόγος που προβλήθηκε για να δικαιολογήσει την απαγόρευση ήταν ότι τα προϊόντα τα οποία αυτή αφορούσα ήταν ακόμη άγνωστα στην κοινοτική αγορά και μπορούσαν να έχουν επιτυχία στους νέους. Η απαγόρευση επιβεβαιώθηκε με την οδηγία του 2001, μολονότι υπήρξε εν τω μεταξύ σημαντική μεταβολή των περιστάσεων. Πρώτον, η Σουηδία, όπου η χρήση του «snus» στηρίζεται στην παράδοση και είναι πολύ διαδεδομένη, προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Δεύτερον, η κοινοτική πολιτική σχετικά με τα προϊόντα καπνού χωρίς καύση εκτός αυτών που λαμβάνονται από το στόμα έτεινε, σε αντιδιαστολή προς την πολιτική στον τομέα των τσιγάρων, να γίνει ηπιότερη.

— Κατά πόσον το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί την ίση μεταχείριση παρεμφερών προϊόντων;

— Ο κοινοτικός νομοθέτης συμμορφώθηκε προς την υποχρέωσή του να αιτιολογήσει την απαγόρευση;

6. Στο πλαίσιο αυτό, ζητείται από το Δικαστήριο να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα :

7. Στις υποθέσεις των κυρίων δικών ανέκυψε επίσης το ζήτημα της εφαρμογής ορισμένων άλλων νομικών αρχών, ιδίως από τις προσφεύγουσες. Θα αναφέρω, καταρχάς, τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, ειδικότερα το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και την οικονομική ελευθερία, και, δεύτερον, το δικαίωμα επιλογής του καταναλωτή, στο μέτρο που η απαγόρευση κατέληγε να αρνείται στον καταναλωτή το δικαίωμα να επιλέγει λιγότερο επιβλαβή προϊόντα καπνού. Τα σημεία αυτά μπορούν να εκτιμηθούν με απλή παραπομπή στην προπαρατεθείσα απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco και σε άλλες αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο σε υποθέσεις περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Δεν θα αποτελέσουν αντικείμενο εξετάσεως στις προτάσεις αυτές.

— Η πλήρης απαγόρευση της κυκλοφορίας ορισμένων προϊόντων στην αγορά μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 95 ΕΚ;

8. Ένα άλλο επιχείρημα που προέβησαν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης αφορά το ίδιο το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και αντλείται από το γεγονός ότι το «snus» μπορεί να διατεθεί νομίμως στο εμπόριο εντός κράτους μέλους. Κατά τις προσφεύγουσες, το γεγονός ότι το «snus» διατίθεται νομίμως μόνον στη Σουηδία αποτελεί εμπόδιο στην εσωτερική αγορά. Πάντως, εφόσον το εμπόδιο αυτό προβλέπεται από Συνθήκη, ειδικότερα από την Πράξη Προσχωρήσεως, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξακριβώσει αν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους γενικού συμφέροντος.

II — Το νομικό πλαίσιο

9. Η κυκλοφορία στην αγορά των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα απαγορεύθηκε με την οδηγία 92/41/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 1992 (στο εξής: οδηγία του 1992)⁴, που τροποποιεί την οδηγία 89/622/ΕΟΚ για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού (στο εξής: οδηγία του 1989).

10. Δυνάμει του άρθρου 8α της οδηγίας του 1989 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία του 1992), τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά καπνών που λαμβάνονται από το στόμα, όπως ορίζονται στο

άρθρο 2, παράγραφος 4, της οδηγίας. Η διάταξη αυτή ορίζει τα «καπνά που λαμβάνονται από το στόμα» ως «όλα τα προϊόντα που προορίζονται για λήψη από το στόμα, εξαιρουμένων εκείνων που προορίζονται για κάπνισμα ή μάσημα, που αποτελούνται πλήρως ή εν μέρει από καπνό, με τη μορφή σκόνης, λεπτών σωματιδίων ή κάθε συνδυασμός αυτών των μορφών —κυρίως αυτά που συσκευάζονται σε φακελάκια μιας δόσης ή σε πορώδη φακελάκια— ή σε μορφή που θυμίζει τρόφιμα». Ο ορισμός αυτός παρέμεινε αμετάβλητος στην οδηγία του 2001. Περιλαμβάνει το «snus»⁵.

11. Κατά το προοίμιο της οδηγίας του 1992, η απαγόρευση που αφορά τα καπνά που λαμβάνονται από το στόμα στηρίζεται στον κίνδυνο που αντιπροσωπεύουν για την υγεία, και ειδικότερα στις ακόλουθες σκέψεις:

— είναι αποδεδειγμένο ότι τα προϊόντα καπνού χωρίς καύση συνιστούν παράγοντα αυξημένου κινδύνου προκλήσεως καρκίνου·

— οι ειδικοί επιστήμονες γνωμοδοτούν ότι η εξάρτηση που προκαλεί η κατανάλωση καπνού αποτελεί κίνδυνο για τον οποίο είναι χρήσιμο να υπάρχει ειδική προειδοποίηση πάνω στα προϊόντα καπνού·

4 — ΕΕ L 158, σ. 30.

5 — Βλ. άρθρο 2, σημείο 4, της οδηγίας του 2001.

— ορισμένα νέα προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα και τα οποία κυκλοφορούν στην αγορά ορισμένων κρατών μελών ασκούν ιδιαίτερη έλξη στους νέους.

— υπάρχει πραγματικός κίνδυνος να χρησιμοποιηθούν τα νέα αυτά προϊόντα που λαμβάνονται από το στόμα κυρίως από τους νέους, πράγμα που συνεπάγεται την εξάρτηση από τη νικοτίνη, εάν δεν ληφθούν έγκαιρα ορισμένα περιοριστικά μέτρα.

— σύμφωνα με τα συμπεράσματα των μελετών του διεθνούς κέντρου έρευνας για τον καρκίνο, τα είδη καπνού που λαμβάνονται από το στόμα χαρακτηρίζονται από την παρουσία ιδιαίτερα υψηλών ποσοτήτων καρκινογόνων ουσιών· αυτά τα νέα προϊόντα προκαλούν κυρίως καρκίνους του στόματος.

— το μόνο κατάλληλο μέτρο είναι η πλήρης απαγόρευση· πάντως, η απαγόρευση αυτή δεν αφορά τα προϊόντα καπνού με μακρά παράδοση που λαμβάνονται από το στόμα.

EK) συνιστούσε το νομικό έρεισμα της οδηγίας του 1992, το προοίμιο αναφέρεται και στην εσωτερική αγορά. Ειδικότερα, διαπιστώνεται ότι «οι απαγορεύσεις της διάθεσης στην αγορά που εφαρμόστηκαν ήδη από τρία κράτη μέλη όσον αφορά τα καπνά αυτά έχουν άμεσες συνέπειες στην καθιέρωση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς».

13. Η οδηγία του 1989 (όπως τροποποιήθηκε το 1992) καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με την οδηγία του 2001. Όπως επισήμανα ήδη στην εισαγωγή, το άρθρο 8 της οδηγίας απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά των καπνών που λαμβάνονται από το στόμα και προβλέπει παρέκκλιση για τη Σουηδία. Το προοίμιο της οδηγίας του 2001 δεν αναφέρει τους λόγους της απαγορεύσεως αυτής και περιορίζεται να υπενθυμίσει ότι η οδηγία του 1989 απαγόρευσε την πώληση ορισμένων ειδών καπνού που λαμβάνεται από το στόμα (με την επιφύλαξη παρεκκλίσεως για τη Σουηδία).

14. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το άρθρο 8α της οδηγίας του 1989 τέθηκε σε εφαρμογή με το άρθρο 5α της γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως για τα προϊόντα καπνού⁶, το οποίο απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα, εξαιρουμένων εκείνων που προορίζονται για κάπνισμα ή για μάζημα.

12. Εφόσον το άρθρο 100 Α της Συνθήκης EK (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 95

6 — Verordnung über Tabakerzeugnisse.

15. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η απαγόρευση μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με τους Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations 1992 [κανονιστική απόφαση του 1992 σχετικά με τα καπνά που λαμβάνονται από το στόμα (θέματα ασφαλείας): στο εξής: κανονιστική απόφαση του 1992], που ορίζει ότι «απαγορεύεται σε οποιονδήποτε να προμηθεύει, να προτείνει να προμηθεύσει, να συμφωνεί να προμηθεύσει ή να εκθέτει ή να έχει στην κατοχή του προς διάθεση οποιοδήποτε προϊόν καπνού που λαμβάνεται από το στόμα». Την εξουσιοδότηση εκδόσεως της κανονιστικής αποφάσεως του 1992 παρέσχε ο Consumer Protection Act 1987 (νόμος του 1987 σχετικά με την προστασία των καταναλωτών).

16. Θα αναφέρω, τέλος, τη νομοθεσία σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού χωρίς καύση τα οποία δεν αφορά η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά. Δυνάμει της οδηγίας του 1992, οι μονάδες συσκευασίας των προϊόντων καπνού χωρίς καύση έπρεπε να φέρουν την ακόλουθη ειδική προειδοποίηση: «Προκαλεί καρκίνο». Πάντως, η οδηγία του 2001 προβλέπει λιγότερο αυστηρή προειδοποίηση. Το άρθρο 5, παράγραφος 4, αυτής ορίζει ότι «[τ]α προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα και η διάθεση των οποίων επιτρέπεται στο εμπόριο δυνάμει του άρθρου 8 και τα μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού, φέρουν την ακόλουθη προειδοποίηση: "Αυτό το προϊόν καπνού μπορεί να βλάψει την υγεία σας και προκαλεί εξάρτηση"». Το προοίμιο της οδηγίας του 2001 δεν εξηγεί την αλλαγή αυτή.

III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

A — Υπόθεση C-434/02

17. Η προσφεύγουσα, η Arnold André GmbH & Co. KG, της οποίας η έδρα βρίσκεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εμπορεύεται, εκτός από πούρα και καπνό πίπας, προϊόντα καπνού χωρίς καύση, μεταξύ των οποίων μια σειρά προϊόντων που φέρουν την ονομασία «snus».

18. Με απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2002, το Landrat des Kreises Herford, καθού της κύριας δίκης, απαγόρευσε στην προσφεύγουσα την εμπορία των προϊόντων καπνού που έφεραν τις ονομασίες «Röda Lacket-Snus», «Ljunglöfs Ettan-Snus» και «General Snus» και εισάγονταν από την Swedish Match. Το καθού υποχρέωσε επίσης την προσφεύγουσα να προβεί άμεσα σε ανάκληση των προϊόντων, επί ποινή ποινής προτίμου. Η αιτούσα υπέβαλε ένσταση κατά της αποφάσεως αυτής στις 27 Σεπτεμβρίου 2002.

19. Με διάταξη της 14ης Νοεμβρίου 2002, που περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Νοεμβρίου 2002, το Verwaltungsgericht Minden υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το κύρος του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001.

B — Υπόθεση C-210/03

20. Η πρώτη προσφεύγουσα, η Swedish Match AB, είναι σουηδική εταιρία που παρασκευάζει και διανέμει ένα προϊόν καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, γνωστό ως «snus». Η δεύτερη προσφεύγουσα, η Swedish Match AB UK Ltd, εμπορεύεται χονδρικώς και λιανικώς προϊόντα καπνού στο Ηνωμένο Βασίλειο.

21. Οι προσφεύγουσες άσκησαν, στις 8 Μαΐου 2002, προσφυγή κατά της απόφασης του καθού. Αμφισβήτησαν τη νομιμότητα της απαγορεύσεως του «snus» και ζήτησαν υποβληθούν στο Δικαστήριο ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, όσον αφορά τους ισχυρισμούς που προέβαλαν προς στήριξη της προσφυγής τους.

22. Κατόπιν των συνεδριάσεων της 15ης και της 16ης Οκτωβρίου 2002, το High Court of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), δέχθηκε την προσφυγή που άσκησαν οι προσφεύγουσες και όλοι οι διάδικοι συμφώνησαν, στη συνέχεια, ως προς την ανάγκη υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο. Το High Court of England and Wales εξέδωσε διάταξη στις 2 Απριλίου 2003, η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Μαΐου 2003, με την οποία ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής απόφασεως επί σειράς ερωτημάτων. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν, κατ' ουσίαν, την ερμηνεία των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, τη

νομιμότητα της απαγορεύσεως του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001 και τις συνέπειες ενδεχόμενης διαπιστώσεως παρανομίας του κανονισμού του 1992.

Γ — Οι δύο υποθέσεις

23. Το Δικαστήριο άκουσε τους διαδίκους των δύο υποθέσεων κατά την κοινή συνεδρίαση της 8ης Ιουνίου 2004. Οι προσφεύγουσες στις δύο υποθέσεις διατύπωσαν παρατηρήσεις, όπως επίσης το καθού στην υπόθεση C-434/02, η Βρετανική, η Γαλλική, η Ιρλανδική και η Φινλανδική Κυβέρνηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Επιπλέον, γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Βελγική και η Σουηδική Κυβέρνηση.

IV — Πρώτη προκαταρκτική παρατήρηση: η απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco δεν παρέχει τη δυνατότητα συναγωγής συμπεράσματος ως προς το κύρος του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001

24. Στην υπόθεση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, το Δικαστήριο έκρινε —αφού εξέτασε την οδηγία του 2001 στο σύνολό της— ότι δεν είχε ανακαλύψει κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος της οδηγίας.

25. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο γενικός σκοπός που επιδιώκεται με την οδηγία είναι να εμποδίσει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν αποκλίνουσες ρυθμίσεις σχετικά με τα προϊόντα του καπνού. Απαγορεύοντας την κυκλοφορία στην αγορά των καπνών που λαμβάνονται από το στόμα, το άρθρο 8 εξειδικεύει απλώς μια πτυχή της εφαρμογής του γενικού αυτού σκοπού. Θα ήταν δυνατόν να τεθεί το ερώτημα αν αυτός ήταν πράγματι ο κύριος σκοπός της οδηγίας, η οποία προβλέπει σειρά μέτρων που σκοπούν στην καταπολέμηση της χρήσεως των προϊόντων του καπνού. Εν τούτοις, το επιχείρημα αυτό δεν έχει καμία σχέση με το ζήτημα που έθεσε η Επιτροπή, το οποίο έχει ως εξής: εκφέροντας κρίση ως προς την οδηγία στο σύνολό της, το Δικαστήριο έκρινε και το άρθρο 8 αυτής;

26. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το κύρος του άρθρου 8 της οδηγίας και το Δικαστήριο θα μπορούσε να απαντήσει στα αιτούντα δικαστήρια περιοριζόμενο σε απλή παραπομπή στην προπαρατεθείσα απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco.

27. Εν τούτοις, νομίζω ότι το Δικαστήριο δεν θα μπορούσε να ενεργήσει κατά τον τρόπο αυτόν. Παραδέχομαι ότι τα ερωτήματα που ανέκυψαν στην υπόθεση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, καθώς και οι απαντήσεις του Δικαστηρίου, αφορούσαν την οδηγία γενικώς. Όμως αποδίδω μεγαλύτερη σημασία στο γεγονός ότι τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν στην υπόθεση εκείνη αφορούσαν σχεδόν αποκλειστικά τα άρθρα 3, 5 και 7 της οδηγίας. Το ίδιο ισχύει για την

εκτίμηση του Δικαστηρίου: αφορούσε μόνον τα άρθρα αυτά. Αντικείμενο της αμφισβήτησεως ήταν τα μέτρα σχετικά με τη σύνθεση και τη συσκευασία τσιγάρων, δηλαδή μια προβληματική που θεωρώ ότι βρίσκεται στο επίκεντρο της οδηγίας, τόσο από οικονομικής απόψεως όσο και από απόψεως επιπτώσεως στη δημόσια υγεία.

28. Το Δικαστήριο δεν έκρινε το άρθρο 8 της οδηγίας, το οποίο πρέπει να θεωρηθεί ως ειδική διάταξη με την οποία επιδιώκεται να απαγορευθεί η κυκλοφορία στην αγορά ενός σαφώς ορισμένου προϊόντος. Νομίζω ότι η νομιμότητα του άρθρου 8 μπορεί να εκτιμηθεί ανεξαρτήτως της νομιμότητας των λοιπών διατάξεων της οδηγίας. Μολονότι θεωρώ την οδηγία ως ένα συνεκτικό σύνολο μέτρων καταπολεμήσεως της χρήσεως καπνού, τούτο δεν αποκλείει ότι έκαστο των μέτρων αυτών μπορεί να παραγάγει τα αποτελέσματά του χωρίς να επηρεάζεται από την ενδεχόμενη ακύρωση άλλων μέτρων.

29. Συνοψίζοντας, δεν θα ήταν σκόπιμο να ερμηνευθεί η απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco υπό την έννοια ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε για τη νομιμότητα εκάστης των πτυχών της οδηγίας. Υπενθυμίζω την ακριβή διατύπωση που επέλεξε το Δικαστήριο στην απόφασή του: «[α]πό την εξέταση του πρώτου ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος της οδηγίας 2001/37/ΕΚ».

V — Δεύτερη προκαταρκτική παρατήρηση: το άρθρο 2, σημείο 4, ορίζει τα προϊόντα που αποτελούν το αντικείμενο της απαγορεύσεως

30. Κατά την εξέλιξη της διαδικασίας, η προσφεύγουσα στην υπόθεση C-434/02, ειδικότερα, αμφισβήτησε την ακρίβεια του ορισμού των απαγορευομένων προϊόντων. Οι αμφιβολίες της στηρίζονται στα ακόλουθα στοιχεία:

- στο προοίμιο της οδηγίας του 1992, κατά το οποίο η απαγόρευση δεν πρέπει να αφορά τα προϊόντα καπνού με μακρά παράδοση που λαμβάνονται από το στόμα,
- στον ισχυρισμό ότι δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των καπνών που προορίζονται για μάσημα και για κάπνισμα,
- στην απόκλιση μεταξύ του γερμανικού και του αγγλικού κειμένου.

31. Όσον αφορά το προοίμιο της οδηγίας του 1992, το κείμενό του, όπως προανέφερα, δεν επαναλαμβάνεται στην οδηγία του 2001. Πάντως, ελλείψει προσηκουσας αιτιολογίας

στην οδηγία του 2001, θεωρώ ότι οι σκέψεις που διατυπώθηκαν στο προοίμιο της οδηγίας του 1992 είναι πάντοτε επίκαιρες, δεν ασκούν όμως επιρροή. Σε τελική ανάλυση, εναπόκειται στις διατάξεις και όχι στις αιτιολογικές σκέψεις να ορίσουν ένα προϊόν. Οι οικείες διατάξεις (το άρθρο 2, σημείο 4, της οδηγίας του 1992 και το άρθρο 2, σημείο 4, της οδηγίας του 2001) δεν διακρίνουν τα προϊόντα ανάλογα με τον παραδοσιακό ή μη χαρακτήρα τους, αλλά ανάλογα με τη χρήση για την οποία προορίζονται.

32. Θα εξετάσω αργότερα τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο όσον αφορά τις πρακτικές διαφορές μεταξύ του μασήματος και της αναρρόφησης του καπνού. Προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι δεν αποκλείεται μια δέσμη να μην μασιέται αλλά να αναρροφάται. Πάντως, η σκέψη αυτή είναι άνευ σημασίας προκειμένου να καθοριστεί το περιεχόμενο της απαγορεύσεως. Πράγματι, η οδηγία διακρίνει ανάλογα με τη χρήση για την οποία προορίζονται τα οικεία προϊόντα και όχι ανάλογα με την πραγματική χρήση.

33. Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα υποτιθέμενης ασυμβατότητας μεταξύ του αγγλικού και του γερμανικού κειμένου, δεν νομίζω ότι υφίσταται. Το γερμανικό κείμενο χρησιμοποιεί τους όρους «die zum [...] Kauen bestimmt sind» («which are intended to be [...] chewed» στα ελληνικά: «που προορίζονται για μάσημα»).

34. Καταλήγω ότι το άρθρο 2, σημείο 4, καθορίζει το περιεχόμενο της απαγορεύσεως και ότι η διατύπωσή του είναι απολύτως σαφής.

VI — Περιεχόμενο: Τι πρέπει να γνωρίζουμε για το «snus»;

A — Γενική παρατήρηση

35. Η εκτίμηση των νομικών πτυχών των υπό κρίση υποθέσεων θα ήταν αλυσιτελής χωρίς κάποια γνώση του πραγματικού πλαισίου. Τι είναι το «snus»; Ποιος το χρησιμοποιεί; Ποιες είναι οι επιπτώσεις του στη δημόσια υγεία; Τη σημασία του πλαισίου αυτού καταδεικνύουν ο αριθμός και ο όγκος των εγγράφων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο. Τα έγγραφα αυτά προσκομίσθηκαν για να στηρίξουν αντιφατικά επιχειρήματα. Πράγματι, υποτίθεται ότι αποδεικνύουν είτε βελτίωση της δημόσιας υγείας, είτε ότι η απαγόρευση αυτή βλάπτει τη δημόσια υγεία.

B — Τι είναι το «snus», πώς χρησιμοποιείται και ποιος το χρησιμοποιεί;

36. Η διάταξη περί παραπομπής στην υπόθεση C-210/03 περιγράφει την εμφάνιση και

τη σύνθεση του «snus» ως εξής: «[τ]α καπνά διατίθενται σε διάφορες μορφές. Τα διάφορα προϊόντα διακρίνονται σε προϊόντα καπνού “για μάσημα” και σε προϊόντα καπνού “χωρίς καύση” (στα οποία περιλαμβάνεται το “snus”). Στα “χωρίς καύση” προϊόντα καπνού περιλαμβάνονται τα εισπνεόμενα προϊόντα καπνού, τα προϊόντα “για μάσημα” και πολλά άλλα προϊόντα. Όλα αυτά τα προϊόντα παρασκευάζονται από αλεσμένα ή χοντροκομμένα φύλλα καπνού στα οποία προστίθενται ουσίες που προσδίδουν άρωμα. Από την άποψη αυτή, είναι σε μεγάλο βαθμό παρεμφερή προϊόντα. Ωστόσο, προκύπτουν κάποιες διαφορές μεταξύ των προϊόντων ανάλογα με το είδος των χρησιμοποιούμενων καπνών, την επεξεργασία τους και τις χρησιμοποιούμενες ουσίες για τη βελτίωση της γεύσεως που επηρεάζουν σημαντικά τα επίπεδα των νιτροζαμινών και βενζοπυρενίου, που θεωρούνται και οι δύο καρκινογόνες ουσίες. Το “snus” εμφανίζει πολύ χαμηλά επίπεδα νιτροζαμίνης και βενζοπυρενίου σε σύγκριση με πολλά από τα προϊόντα καπνού χωρίς καύση».

37. Δυνάμει της κοινοτικής νομοθεσίας, το «snus» είναι ένα είδος «καπνού που λαμβάνεται από το στόμα». Τα «καπνά που λαμβάνονται από το στόμα» περιλαμβάνουν τις ίδιες περίπου ουσίες με τον καπνό που προορίζεται για «μάσημα», εκτός εάν δεν συμπίεζονται σε δόσεις και τα σωματίδια του καπνού δεν έχουν το ίδιο διαμέτρημα. Επιπλέον, τα «καπνά που λαμβάνονται από το στόμα» έχουν περισσότερη υγρασία.

38. Σε αντιδιαστολή προς ό,τι προβλήθηκε με τη διάταξη περί παραπομπής στην υπόθεση C-210/03, υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου —χωρίς να αμφισβητηθεί στη συνέχεια από τις προσφεύγουσες— ότι

το επίπεδο νιτροζαμινών στο «snus» ήταν σχετικά υψηλό. Οι νιτροζαμίνες είναι καρκινογόνες ουσίες. Επιπλέον, υποστηρίχθηκε ότι το ποσοστό νικοτίνης είναι επίσης αρκετά υψηλό. Για παράδειγμα, το Συμβούλιο αναφέρεται σε 8 έως 10 milligrammes νικοτίνης ανά γραμμάριο «snus». Η νικοτίνη είναι τοξική ουσία, ιδίως όταν έλθει σε επαφή με το δέρμα, και δημιουργεί εξάρτηση.

39. Το δεύτερο σημείο που θα θίξω αφορά τη χρήση του «snus». Οι προσφεύγουσες ισχυρίστηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου ότι το «snus» ήταν παρεμφερές προς τα «προϊόντα καπνού που προορίζονται για μάσημα» και τα οποία δεν υπόκεινται στην απαγόρευση του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001. Τα προϊόντα αυτά συνιστανται συχνά σε τριμμένο και συμπιεσμένο σε μερίδες καπνό οι οποίες τοποθετούνται στο στόμα, ειδικότερα μεταξύ των χειλέων και της γνάθου. Υποστηρίχθηκε ότι μεγάλος αριθμός προϊόντων που πωλούνται με την ονομασία «καπνά που προορίζονται για μάσημα» δεν προορίζονται για τη χρήση αυτή και ότι ορισμένα δεν μπορούσαν να μασηθούν καθόλου. Στη συσκευασία ορισμένων καπνών «που προορίζονται για μάσημα» αναγράφεται η ένδειξη «να μη μασηθεί». Ο καπνός είτε τοποθετείται μεταξύ των χειλέων και της γνάθου είτε απλώς κινείται στη στοματική κοιλότητα. Κατά τον ίδιο τρόπο καταναλώνονται τα καπνά που προορίζονται για μάσημα και εμφανίζονται σε χαλαρότερη μορφή.

40. Η διαφορά που υφίσταται, όσον αφορά τη χρήση, μεταξύ του «snus» και του καπνού που προορίζεται για μάσημα συζητήθηκε εκτενώς ενώπιον του Δικαστηρίου. Η συζήτηση αυτή διαρθρώθηκε κατ' ουσίαν γύρω από τον ισχυρισμό των προσφευγουσών ότι

τα προϊόντα που πωλούνται ως καπνά που προορίζονται για μάσημα δεν μασώνταν, στην πραγματικότητα, και μάλιστα δεν προορίζονταν για τη χρήση αυτή. Είμαι της απόψεως ότι η συζήτηση αυτή δεν ασκεί επιρροή στις υποθέσεις που μας απασχολούν, λαμβανομένου υπόψη του ορισμού των προϊόντων στην οδηγία του 2001. Το σημαντικό κριτήριο είναι το γεγονός ότι το προϊόν προορίζεται για μάσημα. Εάν ένα προϊόν καπνού χωρίς καύση διατίθεται στο εμπόριο ως «καπνός που προορίζεται για μάσημα», ενώ είναι προφανές ότι δεν προορίζεται για τη χρήση αυτή, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001. Εάν προορίζεται για τη χρήση αυτή, συνιστά, δυνάμει της οδηγίας, διαφορετικό προϊόν το οποίο μπορεί νομίμως να διατεθεί στην αγορά.

41. Τρίτο σημείο: Ποιοι είναι οι χρήστες; Στο έδαφος της Κοινότητας, το «snus» μπορεί να διατεθεί στο εμπόριο μόνον στη Σουηδία. Περίπου το 20 % του ανδρικού πληθυσμού της χώρας αυτής καταναλώνει τακτικά «snus». Μολονότι αρχικά οι γυναίκες δεν το χρησιμοποιούσαν συχνά, αυξάνεται η κατανάλωσή του τα τελευταία χρόνια στον γυναικείο πληθυσμό. Η μέθοδος που κατέστησε δυνατή την προσέλκυση της πελατείας αυτής συνίστατο στη συσκευασία του «snus» σε δόσεις που έχουν τη μορφή τσαγιού σε φακελάκια, προκειμένου να καταστεί δυνατή η καθαρότερη χρήση του προϊόντος. Η Επιτροπή παρέσχε κάποια στοιχεία σχετικά με τη μέση ηλικία των καταναλωτών και τις (παραδοσιακές) συνήθειές τους όσον αφορά τον καπνό που προορίζεται για κάπνισμα. Το 1976, το 10 % των ανδρών ηλικίας από 18 έως 24 έτη κατανάλωναν υγρό καπνό για μάσημα, ενώ το 37 % των ανδρών ηλικίας από 16 έως 24 έτη κατανάλωναν το προϊόν αυτό το 1986.

42. Το πλέον κρίσιμο στοιχείο όσον αφορά τη χρήση του «snus» είναι ότι το προϊόν αυτό χρησιμοποιείται ευρέως, στη Σουηδία, από τον πληθυσμό και ασκεί έλξη στους νέους. Για να επαναλάβω τους όρους που χρησιμοποίησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την προφορική συζήτηση, παρουσιάζει μια εικόνα «cool». Υπό την οπτική αυτή γωνία, το «snus» διαφέρει από άλλα προϊόντα καπνού, που προορίζονται για εισπνοή και για μάσημα, τα οποία —κατά τον ισχυρισμό της Επιτροπής που δεν αμφισβητήθηκε— δεν διαθέτουν «πρακτικά κανένα τμήμα της αγοράς εκτός ορισμένων κοινωνικοεπαγγελματικών κατηγοριών (ναυτικών, ανθρακωρύχων και στρατιωτικών) και ορισμένων περιοχών». Επιπλέον, η αγορά για τα προϊόντα αυτά παρήκμασε κατά τη διάρκεια του 20ού αιώνα.

43. Συνοψίζοντας, το «snus» είναι παρεμφερές προς άλλα προϊόντα καπνού χωρίς καύση, τόσο από την άποψη της συνθέσεώς του όσο και από την άποψη της εμφανίσεώς του και του τρόπου χρήσεώς του. Η βασική διαφορά έγκειται στις κατηγορίες των καταναλωτών.

Γ — *Μέχρι ποιου σημείου είναι επικίνδυνο το «snus»;*

44. Καταλήγω εν προκειμένω σε μία προβληματική στα πλαίσια της οποίας τα επιχειρήματα που προβάλλονται ενώπιον του Δικαστηρίου παρουσιάζουν αποκλίσεις μεταξύ τους. Νομίζω ότι πρέπει να διακριθούν τρία σημεία:

— Οι συνέπειες για την υγεία: η κατανάλωση του «snus» προκαλεί σοβαρές ασθένειες όπως ο καρκίνος;

— Οι κίνδυνοι που παρουσιάζουν συγκριτικά για την υγεία τα άλλα προϊόντα καπνού, δηλαδή ο καπνός που προορίζεται για κάπνισμα και ο καπνός που προορίζεται για μάσημα, δεδομένου ότι ο τελευταίος είναι προϊόν καπνού χωρίς καύση που δεν απαγορεύεται.

— Προϊόν υποκαταστάσεως ή μεταβάσεως προς την κατανάλωση καπνού που προορίζεται για κάπνισμα: Η διαθεσιμότητα του «snus» στην αγορά παρακινεί τους πολίτες να σταματήσουν το κάπνισμα; Η χρήση του «snus» δεν έχει καμία επίπτωση στην κατανάλωση καπνού που προορίζεται για κάπνισμα; Ή — χειρότερο: Ασκεί το «snus» έλξη στους μη καπνιστές, ιδίως στους νέους, και περιορίζει το εμπόδιο που τους χωρίζει από την απορρόφηση νικοτίνης και από την εξάρτηση από τη νικοτίνη;

45. Θα αρχίσω από τους κινδύνους για την υγεία. Στα έγγραφα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο γίνεται μνεία πλειόνων ασθενειών που συνδέονται με τη χρήση του «snus». Ειδικότερα, συνδέεται με τον καρκίνο του στόματος. Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις που διατυπώνει ο κοινοτικός νομο-

θέτης, ο συσχετισμός αυτός ιδίως δικαιολόγησε την απαγόρευση του «snus». Το προοίμιο της οδηγίας του 1992 αναφέρεται επίσης στα συμπεράσματα των μελετών του Διεθνούς Κέντρου έρευνας για τον καρκίνο (CIRC).

46. Οι προσφεύγουσες αμφισβητούν την ακρίβεια των προβληθεισών μελετών στο μέτρο που αυτές, κατά τις προσφεύγουσες, πραγματοποιήθηκαν επί προϊόντων που κατάγονται από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και από την Ασία. Η έκθεση του CIRC αφορούσε ιδίως τον «στεγνό» καπνό που λαμβάνεται από το στόμα και ο οποίος δεν μπορεί να συγκριθεί με το «snus» διότι δεν καταναλώνεται κατά τον ίδιο τρόπο και παρουσιάζει διαφορετικά χαρακτηριστικά λόγω ιδίως της μεθόδου ζυμώσεως του καπνού. Η έκθεση του CIRC δεν έλαβε υπόψη τις συνέπειες του «snus» διότι την εποχή εκείνη δεν υπήρχε καμία συνολική μελέτη ως προς την πιθανή σχέση μεταξύ του «snus» και του καρκίνου του στόματος. Πλέον πρόσφατες μελέτες αποδεικνύουν, αντιθέτως, κατά τις προσφεύγουσες, ότι δεν υφίσταται καμία σχέση μεταξύ του «snus» και αυτής της μορφής καρκίνου.

47. Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι οι λοιποί διάδικοι που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο δεν συμμερίζονται την εν λόγω άποψη των προσφευγουσών και ότι αυτή δεν βρήκε υποστήριξη ούτε κατά την προφορική διαδικασία. Με μία λέξη, οι εκθέσεις στις οποίες στηρίζονται οι προσφεύγουσες θα έπρεπε να μελετηθούν με περισσότερο κριτικό βλέμμα: περιέχουν, πράγματι, δηλώσεις κατά τις οποίες η εντατική κατανάλωση του «snus» αυξάνει τον κίνδυνο καρκίνου του στόματος. Επιπλέον, η Επιτροπή ανα-

φέρεται στα συμπεράσματα πρόσφατης μελέτης του Πανεπιστημίου της Uppsala⁷, κατά την οποία οι καρκίνοι του στόματος που παρατηρούνται σε ορισμένους ασθενείς οι οποίοι υποβάλλονται σε θεραπεία για την ασθένεια αυτή συνδέονταν σαφώς με την κατανάλωση «snus». Ορισμένα έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο καταλήγουν ότι οι καταναλωτές καπνού χωρίς καύση είναι εκτεθειμένοι σε μεγαλύτερο κίνδυνο θανατηφόρων καρδιαγγειακών ασθενειών, μεταξύ άλλων, σε σχέση με τους μη καταναλωτές. Επιπλέον, κανένας διάδικος δεν ισχυρίστηκε ρητά ότι το «snus» είναι αβλαβές. Περιέχει αρκετά υψηλές ποσότητες νικοτίνης και, λόγω της παρουσίας της ουσίας αυτής σε τέτοιες ποσότητες, το προϊόν δημιουργεί εξάρτηση.

48. Το δεύτερο σημείο συνεπάγεται σύγκριση με τους κινδύνους που παρουσιάζουν για την υγεία τα μη απαγορευόμενα προϊόντα καπνού. Είναι αναντίρρητο ότι το κάπνισμα είναι επιβλαβές για την υγεία του καταναλωτή. Κατά τις προσφεύγουσες, όλα τα διαθεσίμα στοιχεία καταδεικνύουν σαφώς ότι τα τσιγάρα είναι πολύ πιο επικίνδυνα από το «snus». Παραπέμπουν σε εκτιμήσεις κατά τις οποίες τα τσιγάρα είναι 100 φορές πιο επικίνδυνα από το «snus» και η κατανάλωση σκανδιναβικού καπνού χωρίς καύση είναι κατά 90 έως 99 % λιγότερο επιβλαβής από αυτή των τσιγάρων. Αναφέρονται σε μία έκθεση που δημοσιεύθηκε πρόσφατα (το 2002) από τη συμβουλευτική επιτροπή για τον καπνό του Royal College of Physicians of London, κατά την οποία ο καπνός χωρίς καύση «είναι, κατά γενικό κανόνα, 10 έως 1000 φορές λιγότερο επικίνδυνος από το κάπνισμα». Μολονότι η ακρίβεια των αριθ-

⁷ — Hirsch, J.-M., κ.λπ., *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers*, Uppsala, 2002 (έγγραφο που διαβίβασε η Επιτροπή στο Δικαστήριο).

μών αυτών μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αμφισβητήσεως, νομίζω ότι μπορεί ορθώς να υποστηριχθεί ότι το τσιγάρο είναι πολύ πιο επικίνδυνο από το «snus». Για να επαναλάβω τους όρους μελέτης που παρέθεσαν οι προσφεύγουσες στην υπόθεση C-210/03, «ο καπνός για μάσημα δεν είναι παρά ένα τερατάκι σε σχέση με τα τσιγάρα».

49. Για να συνοψίσω τα δύο πρώτα σημεία που εξετάστηκαν ανωτέρω, το «snus» είναι ένα προϊόν που βλάπτει αφ' εαυτού την υγεία του καταναλωτή, αλλά είναι πολύ λιγότερο επιβλαβές από το τσιγάρο.

50. Τούτο με οδηγεί στο τρίτο σημείο. Για να καθοριστεί αν η απαγόρευση του «snus» συμβάλλει κατά τον προσήκοντα τρόπο στη βελτίωση της δημόσιας υγείας, επιβάλλεται να εξετασθεί διεξοδικά η σχέση μεταξύ της χρήσεως του «snus» και του τσιγάρου. Για να επαναλάβω τους όρους που χρησιμοποιήσα ανωτέρω: Το «snus» είναι μάλλον υποκατάστατο ή προϊόν μεταβάσεως προς την κατανάλωση καπνού για κάπνισμα;

51. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το «snus» είναι πρωτίστως υποκατάστατο του καπνού που προορίζεται για κάπνισμα. Δεδομένου ότι είναι δύσκολο να σταματήσει κανείς το κάπνισμα, πράγμα που πολλοί γνωρίζουν εκ πείρας, τα πρόσωπα που έχουν εξάρτηση μπορούν να ενισχυθούν στις

προσπάθειές τους εάν υφίσταται ελκυστικό υποκατάστατο στην αγορά. Από την άποψη αυτή, η παρουσία νικοτίνης στο «snus» θα μπορούσε να λειτουργήσει προς όφελος της δημόσιας υγείας. Αυτό ακριβώς υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες. Γνωστοποίησαν στο Δικαστήριο αριθμούς από τους οποίους προκύπτει ότι στη Σουηδία, όπου η χρήση του «snus» είναι συχνή στον ανδρικό πληθυσμό, ο αριθμός των ανδρών που υποφέρουν από ασθένειες που συνδέονται με τον καπνό είναι μειωμένος σε σχέση με τον υπόλοιπο κόσμο. Ισχυρίζονται, επίσης, ότι το ποσοστό καπνιστών στη Σουηδία είναι εξαιρετικά χαμηλό σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη και βεβαιώνουν ότι πρόκειται συναφώς για άμεση συνέπεια της σουηδικής συνήθειας καταναλώσεως του «snus». Πάντως, η βασιμότητα του επιχειρήματος αυτού είναι αμφίβολη, δεδομένου ότι, όπως επισημαίνει η Φινλανδική Κυβέρνηση, οι αριθμοί σχετικά με την κατανάλωση καπνού για κάπνισμα στη Φινλανδία είναι σχετικώς χαμηλοί, μολονότι η χρήση του «snus» ή παρεμφερούς υποκαταστάτου δεν είναι συνηθής.

52. Η αντίθετη συλλογιστική στηρίζεται στην υπόθεση ότι η υποκατάσταση δεν διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Η χρήση του «snus» δεν εμποδίζει τους ανθρώπους να καπνίζουν και —πράγμα που είναι χειρότερο— το «snus» που προσφέρεται στην αγορά θα προσείλκε τους (νέους) οι οποίοι, χωρίς αυτό, θα απείχαν από την κατανάλωση του καπνού. Υπό την οπτική αυτή γωνία, το «snus» μειώνει το εμπόδιο που τους χωρίζει από τον καπνό. Στις παρατηρήσεις της η Επιτροπή αναφέρει ότι το «snus» πρέπει να θεωρηθεί ως ναρκωτικό μύησης στην κατανάλωση του καπνού που προορίζεται για κάπνισμα.

53. Οι δύο απόψεις υποστηρίχθηκαν εν προκειμένω ενώπιον του Δικαστηρίου. Η πρώτη υποστηρίχθηκε από τις προσφεύγουσες στις δύο υποθέσεις, καθώς και από τη Σουηδική Κυβέρνηση, ενώ η δεύτερη από τις λοιπές κυβερνήσεις και τα κοινοτικά όργανα που παρενέβησαν. Νομίζω ότι είναι δυνατόν να υποστηριχθούν αμφότερες οι απόψεις. Η μία δεν αποκλείει την άλλη. Το «snus» μπορεί να θεωρηθεί ως υποκατάστατο στο μέτρο που βοηθεί τους καπνιστές να σταματήσουν το κάπνισμα, αλλά ασκεί ταυτόχρονα έλξη στους νέους οι οποίοι δεν καπνίζουν και δεν είχαν την πρόθεση να αρχίσουν να καπνίζουν. Επιπλέον, οι δύο απόψεις στηρίζονται στο γεγονός ότι το «snus» διατίθεται στο εμπόριο ως ελκυστικό προϊόν για τους νέους καταναλωτές, σε αντιδιαστολή προς τον παραδοσιακό καπνό που προορίζεται για μάσημα.

54. Δεν είναι ευχερές να καθοριστεί ποια συνέπεια είναι επικρατέστερη της άλλης. Μεταξύ άλλων, εάν οι νέοι έλκονται από το «snus» και δεν καπνίζουν τσιγάρα, αυτό δεν σημαίνει ότι θα άρχιζαν να καπνίζουν υπό άλλες συνθήκες — δηλαδή εάν δεν υπήρχε το «snus» στην αγορά. Η σουηδική εμπειρία παρέχει τη δυνατότητα να αντληθούν ορισμένα συμπεράσματα, αλλά αυτά δεν στερούνται αμφισβησίας, όπως προκύπτει από τους αριθμούς που αφορούν την κατανάλωση τσιγάρων στη Σουηδία και τη Φινλανδία.

VII — Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ενωσης (και των κρατών μελών) στον τομέα του καπνού

55. Όπως υπογράμμισε το Συμβούλιο κατ' επανάληψη⁸, η πολιτική της καταπολεμής του καπνίσματος γίνεται αντιληπτή ως γενική πολιτική που αποσκοπεί στην αποτελεσματική καταπολέμηση κάθε μορφής χρήσεως καπνού με πλείονα μέτρα που αποτελούν ένα σύνολο. Οι ενέργειες της Κοινότητας και των κρατών μελών θεωρούνται συμπληρωματικές.

56. Εννοείται ότι η πολιτική κατά του καπνού αφορά κατ' ουσίαν την κατανάλωση του καπνού που προορίζεται για κάπνισμα και όχι του καπνού χωρίς καύση. Η πολιτική στον τομέα του καπνού είναι αντίθετη στην πράξη του καπνίσματος. Τα μέτρα που λαμβάνονται προς τούτο αποδείχθηκαν περισσότερο αυστηρά από έτος σε έτος. Η τάση αυτή απορρέει όχι μόνον από την καλύτερη γνώση των επιβλαβών αποτελεσμάτων της κατανάλωσης καπνού που προορίζεται για κάπνισμα, αλλά και των αλλαγών στην αντίληψη της πράξεως του καπνίσματος και των καπνιστών εντός της κοινωνικού συνόλου.

57. Στις προτάσεις μου για την απόφαση British American Tobacco (Investments) et

⁸ — Σύσταση του Συμβουλίου, της 2ας Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με την πρόληψη του καπνίσματος και με πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της καταπολέμησής του (ΕΕ 2003 L 22, σ. 31), καθώς και τα προγενέστερα έγγραφα του Συμβουλίου στα οποία παρέμειπε η σύσταση.

Imperial Tobacco⁹, ανέφερα ότι η πολιτική των κυβερνήσεων στηρίζεται σε δύο άξονες. Ο πρώτος περιλαμβάνει μέτρα για την κατά το δυνατόν αποθάρρυνση του καπνίσματος, με ιδιαίτερη έμφαση στους νέους. Ο δεύτερος άξονας αφορά μέτρα για τον κατά το δυνατόν περιορισμό των επιβλαβών συνεπειών του καπνίσματος.

58. Όσον αφορά τον πρώτο άξονα, ο στόχος της αποθαρρύνσεως του καπνίσματος επιδιώχθηκε, καταρχάς, με το άρθρο 5 της οδηγίας του 2001, το οποίο περιέχει κανόνες σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων που καπνού που προορίζεται για κάπνισμα. Όπως είναι γνωστό, τα πακέτα πρέπει να φέρουν αυστηρές προειδοποιήσεις. Επιπλέον, η διαφήμιση και η προώθηση των προϊόντων καπνού περιορίζεται με την οδηγία 2003/33¹⁰. Όσον αφορά το άρθρο 3 της οδηγίας του 2001, εμπίπτει στον δεύτερο άξονα, στο μέτρο που επιβάλλει μέγιστη περιεκτικότητα σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξείδιο του άνθρακα.

9 — Απόφαση προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3. Σημείο 60 των προτάσεων.

10 — Οδηγία 2003/33/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τη διαφήμιση και τη χορηγία υπέρ των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 152, σ. 16). Η οδηγία αυτή αντικατέστησε την οδηγία 98/43/CE του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουλίου 1998, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τη διαφήμιση και τη χορηγία υπέρ των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 213, σ. 9), η οποία είχε ακυρωθεί από το Δικαστήριο με την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, καλούμενη «Διαφήμιση υπέρ του καπνού» (Συλλογή 2000, σ. I-8419).

59. Το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής για τον καπνό γνωρίζει όρια, στο μέτρο που η πολιτική αυτή υπόκειται στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και στις προϋποθέσεις που συνήγαγε το Δικαστήριο στην απόφαση «Διαφήμιση υπέρ του καπνού»¹¹. Εκτός της κοινοτικής πολιτικής, τα κράτη μέλη ανέπτυξαν τη δική τους πολιτική και επέβαλαν, μεταξύ άλλων, περιορισμούς όσον αφορά την πώληση προϊόντων καπνού και τους χώρους στους οποίους επιτρέπεται ακόμη το κάπνισμα.

60. Επιβάλλεται να τονισθεί ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ενισχύουν διαρκώς τη νομοθεσία της χρήσεως των προϊόντων καπνού. Όμως, παρά ταύτα, δεν εξετάστηκε το ενδεχόμενο εφαρμογής του πλέον περιοριστικού μέτρου όλων — της πλήρους απαγορεύσεως των προϊόντων καπνού. Όπως ανέφερε η Επιτροπή, το μέτρο αυτό, καίτοι δικαιολογείται σε σχέση με τον κίνδυνο που αντιπροσωπεύει το κάπνισμα, δεν έχει εφαρμογή για πρακτικούς λόγους, καθώς και για φορολογικούς και πολιτικούς λόγους. Τείνω να αναδιατυπώσω τη διαπίστωση αυτή: η πλήρης απαγόρευση των προϊόντων καπνού δεν είναι ακόμη εφαρμόσιμη. Πάντως, δεδομένων των αλλαγών της έννοιας του καπνίσματος και των καπνιστών εντός του κοινωνικού συνόλου, τούτο θα μπορούσε να αλλάξει στο μέλλον.

11 — Απόφαση παρατεθείσα στην υποσημείωση 10.

61. Συνοψίζοντας, η Επιτροπή προβάλλει δύο σειρές λόγων για τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θα επιτελούσε το καθήκον του εάν ελάμβανε υπόψη μόνον την προστασία της υγείας των καταναλωτών καπνού (καθώς και της υγείας των «παθητικών» καταναλωτών).

τηρώντας, βεβαίως, την αρχή της αναλογικότητας.

62. Οι πρακτικοί λόγοι είναι προφανείς. Η εφαρμογή της πλήρους απαγορεύσεως των προϊόντων καπνού θα ήταν υπερβολικά δαπανηρή και, επιπλέον, δεν θα είχε ως αποτέλεσμα να αποτρέψει τους ανθρώπους από το κάπνισμα. Θα ήταν αναμενόμενη η εμφάνιση μαύρης αγοράς.

VIII — Νομική εκτίμηση: Η πλήρης απαγόρευση ορισμένων προϊόντων μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 95 ΕΚ;

A — Περιεχόμενο της αρμοδιότητας της Κοινότητας δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ

63. Στα πλαίσια των υπό κρίση υποθέσεων, θεωρώ ότι η δεύτερη σειρά λόγων (δηλαδή οι φορολογικοί και πολιτικοί λόγοι) είναι πλέον ενδιαφέρουσα. Όπως γνωρίζουμε, η πολιτική των κυβερνήσεων έναντι του καπνού ήταν πάντοτε, εν τινι μέτρω, αμφιλεγόμενη. Οι φόροι επί του καπνού είναι πηγή δημοσίων εσόδων και η παρασκευή και η διανομή προϊόντων καπνού είναι πηγή θέσεων εργασίας. Βεβαίως, τα επιχειρήματα αυτά είναι πολύ λιγότερο πειστικά όταν τα επίμαχα προϊόντα είναι λιγότερο σημαντικά από οικονομικής απόψεως. Στην περίπτωση αυτή, το πρόβλημα του υψηλού οικονομικού κόστους της ριζοσπαστικής πολιτικής επιλογής όπως η πλήρης απαγόρευση των προϊόντων δεν τίθεται στον νομοθέτη. Μπορεί να απαλλαγεί από τη δυσχερή ανάλυση του κόστους και του οφέλους και να αρκестεί σε μια εκτίμηση των συνεπειών του σχεδιαζόμενου μέτρου για την υγεία,

64. Το άρθρο 95 ΕΚ συνιστά το γενικό νομικό θεμέλιο των μέτρων που σκοπούν στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, το άρθρο 95 ΕΚ δεν παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη γενική αρμοδιότητα να ρυθμίσει την εσωτερική αγορά. Επιπλέον, ένα μέτρο που θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ πρέπει πράγματι να αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Σύμφωνα με τους όρους που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στην προπαρατεθείσα απόφαση *British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco*, τα μέτρα πρέπει πράγματι να συμβάλλουν «στην εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή ακόμη στην εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού [...]. Επιβάλλεται στη συνέχεια να υπομνησθεί [...] ότι, αν και η χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ ως νομικής βάσεως είναι δυνατή προκειμένου να προληφθεί η εμφά-

νιση μελλοντικών εμποδίων στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξελίξεως των εθνικών νομοθεσιών, η εμφάνιση των εμποδίων αυτών πρέπει να είναι πιθανή και το επίδικο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους»¹².

65. Δύο προϋποθέσεις συνάγονται, κατ' ουσίαν, από τη νομολογία αυτή. Πρέπει να υφίστανται εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία (ή να πρόκειται να δημιουργηθούν τα εμπόδια αυτά) και το κοινοτικό μέτρο πρέπει να συμβάλλει στην εξάλειψή τους. Με την σε βάθος εξέταση των δύο αυτών προϋποθέσεων, διαπιστώνονται ομοιότητες με τα κριτήρια που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο για να εκτιμήσει την εξουσία κράτους μέλους να απαγορεύσει ή να περιορίσει, δυνάμει των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (ή την αντίστοιχη εξουσία του, δυνάμει των άρθρων 52 ΕΚ και 59 ΕΚ, όσον αφορά τις υπηρεσίες). Τα μέτρα πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και να είναι κατάλληλα να εξασφαλίσουν την επίτευξη του σκοπού τον οποίο επιδιώκουν¹³. Πάντως, οι εξουσίες δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ πρέπει να δικαιολογούνται από τις ανεπάρκειες της ίδιας της εσωτερικής αγοράς.

66. Στις υπό κρίση υποθέσεις, δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι συντρέχει η πρώτη προϋπόθεση. Είναι προφανές, πράγματι, ότι υπάρχει κίνδυνος ετερογενούς εξελίξεως των

εθνικών νομοθεσιών. Όπως αναφερόταν στο προοίμιο της οδηγίας του 1992, τρία κράτη μέλη¹⁴ είχαν ήδη εισαγάγει απαγορεύσεις διαθέσεως στην αγορά των οικείων προϊόντων καπνού. Εάν η απαγόρευση είχε τεθεί σε κοινοτικό επίπεδο κατά την έκδοση της οδηγίας του 2001, τα ίδια τα κράτη μέλη θα είχαν μπορέσει να τη διατηρήσουν, κατά τρόπο αυτόνομο, όσον αφορά το «spus», αλλά χωρίς καμία εγγύηση ότι χρησιμοποιούν τις αυτόνομες εξουσίες τους κατά συντονισμένο τρόπο.

67. Θα εξετάσω τώρα τη δεύτερη προϋπόθεση, ειδικότερα στο πλαίσιο απαγορεύσεως κυκλοφορίας ορισμένων προϊόντων στην αγορά δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ. Θα εξετασθούν διαδοχικά:

— η κανονιστική πρακτική·

— τα όρια που πρέπει να τηρηθούν κατόπιν της αποφάσεως για τη διαφήμιση υπέρ των προϊόντων καπνού·

— η απαγόρευση των προϊόντων, και

12 — Σκέψεις 60 και 61 της αποφάσεως.

13 — Βλ. τα κριτήρια που συνήγαγε η απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165).

14 — Επρόκειτο για το Βέλγιο, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

— η νομιμότητα του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001.

B — Η κανονιστική πρακτική της Κοινότητας

68. Σπανίως ο κοινοτικός νομοθέτης εισάγει πλήρη απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο ορισμένων προϊόντων. Στις γραπτές παρατηρήσεις και κατά την προφορική διαδικασία η Γαλλική Κυβέρνηση ανέφερε τρία παραδείγματα. Αναφέρει, καταρχάς, την οδηγία 76/768 σχετικά με τα καλλυντικά προϊόντα¹⁵. Η οδηγία αυτή απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά καλλυντικών προϊόντων που περιέχουν ορισμένες ουσίες ή χρωστικές. Δεν προβλέπει γενική απαγόρευση για ορισμένους τύπους καλλυντικών, για παράδειγμα, αυτών που προορίζονται για ορισμένη εφαρμογή. Πάντως, προβλέπει προσαρμογή των διατάξεών της για να ληφθεί υπόψη η τεχνική πρόοδος. Η προσαρμογή αυτή θα μπορούσε να μεταφραστεί σε υποχρέωση αποσύρσεως ορισμένων προϊόντων από την αγορά. Μηχανισμός με παρεμφερές αποτέλεσμα στην κυκλοφορία ορισμένων προϊόντων στην αγορά εισήχθη με την οδηγία 76/769 σχετικά με ορισμένες επικινδύνες ουσίες και παρασκευάσματα¹⁶.

69. Το τρίτο παράδειγμα που αναφέρει η Γαλλική Κυβέρνηση είναι η οδηγία 2001/83, σχετικά με τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση¹⁷. Η οδηγία αυτή ρυθμίζει, κατ' ουσίαν, τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται πριν από τη διάθεση φαρμάκων στην αγορά. Πράγματι, προβλέπει ότι κανένα φάρμακο δεν μπορεί να διατεθεί στο εμπόριο εντός κράτους μέλος χωρίς τη χορήγηση άδειας κυκλοφορίας στην αγορά. Η άδεια αυτή χορηγείται μόνον μετά από αξιολόγηση του προϊόντος, η οποία αφορά διάφορες πτυχές του.

70. Οι οδηγίες που ανέφερε η Γαλλική Κυβέρνηση αφορούν, μεταξύ άλλων, τις ουσίες που υπάρχουν στα προϊόντα. Καταλήγουν, ή ενδέχεται να καταλήξουν, σε απαγόρευση κυκλοφορίας στην αγορά ορισμένων προϊόντων που περιέχουν απαγορευμένες ουσίες. Μολονότι καμία από τις προαναφερθείσες διατάξεις δεν απαγορεύει ρητώς κάποια σαφώς καθορισμένη κατηγορία προϊόντων, όλες είναι, όσον αφορά τις συνέπειές τους, παρεμφερείς προς το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001. Καθιστούν παράνομη τη διάθεση στο εμπόριο συγκεκριμένων κατηγοριών προϊόντων εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

15 — Οδηγία 76/768/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των αναφερομένων στα καλλυντικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/004, σ. 145).

16 — Οδηγία 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσεως μερικών επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/004, σ. 178).

17 — Οδηγία 2001/83/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 2001, περί κοινοτικού κώδικος για τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση (ΕΕ L 311, σ. 67).

71. Είναι αξιοσημείωτο ότι ακόμη και ειδικά μέτρα που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ και αφορούν επικίνδυνα προϊόντα όπως τα ναρκωτικά και οι ψυχοτρόπες ουσίες¹⁸ ή εκρηκτικές ύλες εμπορικής χρήσεως¹⁹ δεν περιέχουν ρητές απαγορεύσεις διαθέσεως στην αγορά. Όσον αφορά, αντιθέτως, τα πυροβόλα όπλα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει οδηγίας που στηρίζεται αποκλειστικά στο άρθρο 95 ΕΚ²⁰, να θεσπίσουν όλες τις χρήσιμες διατάξεις προκειμένου να απαγορεύσουν την απόκτηση και την κατοχή όπλων και πυρομαχικών ορισμένης κατηγορίας. Ο κοινοτικός νομοθέτης δικαιολογεί την προσφυγή στο άρθρο 95 ΕΚ ως νομική βάση της οδηγίας από το γεγονός ότι η πλήρης κατάργηση των ελέγχων και διατυπώσεων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας συνιστά βασική προϋπόθεση της εγκαθίδρυσεως της εσωτερικής αγοράς²¹.

Γ — Όρια που πρέπει να τηρηθούν κατόπιν της αποφάσεως Διαφήμιση υπέρ του καπνού

72. Στην απόφασή του Διαφήμιση υπέρ του καπνού²², το Δικαστήριο έκρινε ότι το

άρθρο 95 ΕΚ δεν παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη γενική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς. Η γενική αρμοδιότητα όχι μόνον θα αντέβαινε στο ίδιο το γράμμα του άρθρου, αλλά επίσης δεν συμβιβάζεται με την αρχή που καθιερώνει το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, ΕΚ. Κατά τη σκέψη 95 της αποφάσεως, πρέπει να ελεγχθεί αν η οδηγία συμβάλλει πράγματι στην εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και στην εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η απαγόρευση της διαφημίσεως με αφίσες, ομπρέλες ηλίου, σταχτοδοχεία και άλλα αντικείμενα χρησιμοποιούμενα στα ξενοδοχεία, στα εστιατόρια και στις καφετέριες και η απαγόρευση των διαφημιστικών μηνυμάτων στον κινηματογράφο ουδόλως συμβάλλουν στη διευκόλυνση του εμπορίου των οικείων προϊόντων²³.

73. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο φρονεί ότι το άρθρο 95 ΕΚ παρέχει —και αυτοί είναι οι δικοί μου όροι— λειτουργική αρμοδιότητα. Το γεγονός ότι ένα μέτρο σκοπεύει σε τελική ανάλυση στη διευκόλυνση του εμπορίου είναι άνευ σημασίας. Σημασία έχει μόνον αν είναι κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Ο κυρίαρχος πολιτικός σκοπός μπορεί κάλλιστα να συνίσταται στην προστασία της δημόσιας υγείας.

18 — Οδηγία 92/109/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 1992, σχετικά με την παρασκευή και την εμπορία ορισμένων ουσιών που χρησιμοποιούνται για την παράνομη παρασκευή ναρκωτικών και ψυχοτρόπων ουσιών (ΕΕ L 370, σ. 76).

19 — Οδηγία 93/15/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 1993, για την εναρμόνιση των διατάξεων περί της εμπορίας και του ελέγχου των εκρηκτικών υλών εμπορικής χρήσεως (ΕΕ L 121, σ. 20).

20 — Οδηγία 91/477/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1991, σχετικά με τον έλεγχο της απόκτησης και της κατοχής όπλων (ΕΕ L 256, σ. 51).

21 — Βλ. το προοίμιο της οδηγίας 91/477.

22 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 10, σκέψη 83.

74. Πράγματι, το Δικαστήριο παρέχει ορισμένα καθοριστικής σημασίας στοιχεία της εν λόγω λειτουργικής αρμοδιότητας: 1) το μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο τη

23 — Σκέψη 99 της αποφάσεως.

βελτίωση των όρων εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, 2) πρέπει να συμβάλλει στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, 3) πρέπει να συμβάλλει στην κατάργηση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και 4) πρέπει να διευκολύνει το εμπόριο.

του κοινοτικού νομοθέτη προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ, διάταξη η οποία επιβάλλει υψηλό επίπεδο προστασίας.

Δ — Απαγόρευση ορισμένων προϊόντων

75. Κατά το άρθρο 14, παράγραφος 2, ΕΚ, η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα. Για να μπορεί να λειτουργήσει ο χώρος αυτός, είναι ανάγκη οι προϋποθέσεις κυκλοφορίας στην αγορά των προϊόντων να είναι οι ίδιες στα διάφορα κράτη μέλη. Μόνον εάν πραγματοποιηθεί η ισότητα αυτή τα εσωτερικά σύνορα μπορούν να καταργηθούν.

76. Αυτός είναι ο θεμελιώδης λόγος για τον οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης έχει την εξουσία να εναρμονίσει τις αποκλίνουσες νομοθεσίες των κρατών μελών. Πάντως, η ευθύνη του κοινοτικού νομοθέτη δεν σταματά στο σημείο αυτό. Σ' αυτόν εναπόκειται όχι μόνον να δημιουργήσει τις ευνοϊκές προϋποθέσεις για μια εσωτερική αγορά προϊόντων, αλλά και να εξασφαλίσει ότι τα προϊόντα που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγής στην αγορά αυτή δεν θα θίξουν άλλα συμφέροντα, όπως η υγεία, η ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος και η προστασία των καταναλωτών. Η εν λόγω ευθύνη

77. Εάν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη απαγορεύουν την κυκλοφορία στην αγορά ορισμένων προϊόντων για λόγους δημοσίας υγείας και άλλα επιτρέπουν την κυκλοφορία τους στην αγορά, δημιουργούνται εσωτερικά σύνορα και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς επηρεάζεται. Η επέμβαση του κοινοτικού νομοθέτη, η οποία σκοπεί στην εναρμόνιση των αποκλινουσών εθνικών νομοθεσιών, μπορεί να καταλήξει στην κατάργηση των εμποδίων στο επίπεδο των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας. Εάν υπάρχουν διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών, ο νομοθέτης έχει την εξουσία να επιλέγει με διακριτική ευχέρεια περιορισμούς ως προς τη σύνθεση συγκεκριμένων προϊόντων ή την πλήρη απαγόρευση της κυκλοφορίας τους στην αγορά. Εάν το υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας, όπως επιβάλλει και το άρθρο 152, παράγραφος 1, ΕΚ, μπορεί να επιτευχθεί μόνον με την πλήρη απαγόρευση, ο κοινοτικός νομοθέτης θα είναι οπωσδήποτε υποχρεωμένος να επιλέξει τη λύση αυτή.

78. Είναι, βεβαίως, δυνατόν να αντιταχθεί ότι η απαγόρευση διαθέσεως προϊόντος στο εμπόριο δεν μπορεί, αφ' εαυτής, να βελτιώσει τις προϋποθέσεις κυκλοφορίας του προϊόντος αυτού στην αγορά. Θα κατέληγε, πράγματι, στον αποκλεισμό του προϊόντος από την αγορά. Όπως ισχυρίσθηκαν οι προσφεύγουσες στις γραπτές παρατηρήσεις

τους, είναι αμφίβολο αν μια πλήρης απαγόρευση της τάξεως αυτής μπορεί ποτέ να συμβάλει στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η απαγόρευση αυτή καταργεί τα εμπόδια στην κυκλοφορία του οικείου προϊόντος στην αγορά, εφόσον αποκλείει την ύπαρξη του προϊόντος αυτού στην αγορά. Με άλλα λόγια, εμποδίζει τη δημιουργία νόμιμης αγοράς και, κατά συνέπεια, δημιουργεί εμπόδιο στις συναλλαγές. Οι αιτούσες φαίνεται ότι ερμηνεύουν την απόφαση Διαφήμιση υπέρ του καπνού²⁴ υπό την έννοια αυτή, εφόσον υποστηρίζουν ότι η απόλυτη απαγόρευση της διαφήμισης για ορισμένα προϊόντα δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ότι διευκολύνει το εμπόριο των εν λόγω προϊόντων.

79. Εν τούτοις, η αντίρρηση αυτή δεν αντικατοπτρίζει την πραγματική έννοια του άρθρου 95 ΕΚ. Εάν τα κοινοτικά μέτρα πρέπει να βελτιώνουν τις συνθήκες εγκαθίδρυσης και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και να διευκολύνουν το εμπόριο, τούτο δεν σημαίνει ότι πρέπει να το επιτυγχάνουν όσον αφορά όλα προϊόντα θεωρούμενα μεμονωμένως. Όπως προανέφερα, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να απαγορεύσει την κυκλοφορία ενός προϊόντος στην αγορά. Στην περίπτωση αυτή, θα ήταν παράνομη η κυκλοφορία του προϊόντος στην κοινοτική αγορά. Τούτο μειώνει το κόστος της εφαρμογής και παρέχει ακόμη τη δυνατότητα μειώσεως του κόστους της εφαρμογής ρυθμίσεων που αφορούν παρεμφερή προϊόντα. Πράγματι, το γεγονός ότι το «snus» απουσιάζει από την αγορά της Ευρωπαϊκής Ενώσεως παρέχει τη δυνατότητα περιορισμού της αναγκαίας προσπάθειας για τον έλεγχο της κυκλοφορίας στην

αγορά άλλων προϊόντων καπνού χωρίς καύση. Υπ' αυτή την οπτική γωνία, είναι δυνατόν να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001 συμβάλλει στην κατάργηση των φραγμών στο εμπόριο άλλων προϊόντων.

80. Συνοψίζοντας, οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την εσωτερική αγορά έχουν ως κύριο αντικείμενο την εγκαθίδρυση ενιαίας αγοράς η οποία δεν κατακερματίζεται από αποκλίνοντες εθνικούς κανόνες. Ο σκοπός αυτός δεν έχει ως συνέπεια να καθιστά δυνατή τη διάθεση στην αγορά αυτή όλων των πιθανών προϊόντων, ακόμη και αυτών που βλάπτουν την υγεία των καταναλωτών τους. Η διάταξη που απαγορεύει ρητώς τη διάθεση στο εμπόριο ορισμένου προϊόντος, μολονότι δεν συμβάλλει στην εξάλειψη των εμποδίων που αφορούν το προϊόν αυτό, μπορεί, εν τούτοις να συμβάλει στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τους σκοπούς του άρθρου 95 ΕΚ.

Ε — Εκτίμηση της νομιμότητας του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001

81. Δεν είναι βέβαιο ότι πρέπει πράγματι να θεωρηθεί ότι το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001 επιβάλλει πλήρη απαγόρευση ορισμένων κατηγοριών προϊόντων, όπως συμβαίνει με την οδηγία 91/477 σχετικά με τα πυροβόλα όπλα, ή ότι είναι παρεμφερής προς

24 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 10, σκέψεις 95 έως 100.

περιορισμό στη σύνθεση ορισμένων προϊόντων, όπως το άρθρο 3 της οδηγίας του 2001.

82. Το άρθρο 8 δεν απαγορεύει την κυκλοφορία στην αγορά των προϊόντων του καπνού γενικώς. Η απαγόρευση αφορά μόνον τα προϊόντα του καπνού που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν κατά ορισμένο τρόπο. Το περιεχόμενό του δεν διαφέρει ουσιωδώς από το περιεχόμενο απαγορευσεως προϊόντων που έχουν ορισμένη σύνθεση. Θα ήταν, πάντως, δυνατόν να υποστηριχθεί ότι η διάταξη απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο ορισμένης κατηγορίας προϊόντων καπνού που συνιστούν αγορά η οποία θα μπορούσε να διακριθεί από την αγορά των άλλων προϊόντων καπνού (ανεξαρτήτως του «αποτελέσματος υποκαταστάσεως» που ανέφερα ήδη με τις προτάσεις αυτές).

83. Τα επιχειρήματα που εκτέθηκαν στο προηγούμενο σημείο δεν χρήζουν αναπτύξεως. Όπως προανέφερα, ο κοινοτικός νομοθέτης έχει την εξουσία να απαγορεύει ορισμένες κατηγορίες προϊόντων δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ. Δεδομένου ότι η οδηγία του 2001 απαγορεύει μόνον μια ειδική και περιορισμένη κατηγορία προϊόντων —τα οποία διαφέρουν από άλλες, νόμιμες, κατηγορίες, όχι λόγω της συνθέσεώς τους, αλλά όσον αφορά τον τρόπο κατά τον οποίο χρησιμοποιούνται—, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθρο 95 ΕΚ μπορεί να αποτελέσει νομική βάση.

ΙΧ — Άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας: η επιταγή του άρθρου 95, παράγραφος 3, ΕΚ και η αρχή της αναλογικότητας

Α — Εισαγωγικές παρατηρήσεις

84. Όπως προανέφερα, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να ασκήσει τις αρμοδιότητές του δυνάμει του άρθρου 95 ΕΚ εάν υπάρχουν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία (ή αν πρόκειται να δημιουργηθούν τέτοια εμπόδια) και αν το κοινοτικό μέτρο συμβάλει στην εξάλειψή τους. Ο κοινοτικός νομοθέτης χαιρεί ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως. Πάντως, η εξουσία αυτή δεν είναι απεριόριστη. Προσήκει να εξετασθούν εν προκειμένω διεξοδικά τα όρια που επιβάλλονται στον κοινοτικό νομοθέτη όταν ασκεί την αρμοδιότητα αυτή.

85. Πρώτον, το άρθρο 152, παράγραφος 1, ΕΚ επιβάλλει υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας στο πλαίσιο του ορισμού όλων των κοινοτικών πολιτικών. Το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ φαίνεται ακόμη ειδικότερο όσον αφορά την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας που παρέχει το άρθρο 95 ΕΚ και προβλέπει ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη όσες νέες εξελίξεις βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα. Ενώ η δράση της κυβερνήσεως κράτους μέλους η οποία επιδιώκει να περιορίσει τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντων δυνάμει των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ πρέπει να δικαιολογείται

από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, αυτή της Κοινότητας πρέπει να επιζητεί υψηλό επίπεδο προστασίας. Στην περίπτωση κατά την οποία υπάρχει εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ο κοινοτικός νομοθέτης αναλαμβάνει ο ίδιος, όπως ανέφερα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*²⁵, τον σκοπό προστασίας της δημόσιας υγείας. Από την άποψη του εν λόγω σκοπού, η δράση του κοινοτικού νομοθέτη δεν διαφέρει από τη δράση εθνικής κυβερνήσεως που περιορίζει τη διάθεση στο εμπόριο ορισμένων προϊόντων δυνάμει των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

86. Δεύτερον, πρέπει να τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας. Κατά το άρθρο 5 ΕΚ, η δράση της Κοινότητας δεν μπορεί να υπερβεί το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Εάν ο κύριος σκοπός κοινοτικού μέτρου είναι η προστασία της δημόσιας υγείας —όπως συμβαίνει με το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001—, τα κριτήρια της αναλογικότητας του μέτρου δεν διαφέρουν από αυτά που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση μέτρου που θεσπίζει κράτος μέλος προκειμένου να προστατεύσει τη δημόσια υγεία, δυνάμει των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Προϋποθέτει τον καθορισμό του κατά πόσον το μέτρο είναι κατάλληλο να προστατεύσει τη δημόσια υγεία και του αν το ίδιο αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέσα.

87. Τρίτον, ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να τηρήσει άλλες νομικές αρχές τις οποίες διατύπωσε η νομολογία του Δικαστηρίου ή των οποίων γίνεται μνεία στη Συνθήκη, μεταξύ των οποίων η αρχή της συνέσεως, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η υποχρέωση αιτιολογίας. Όπως ανέφερα στην εισαγωγή, δεν θα τις εξετάσω διεξοδικά, εκτός από το καθήκον αιτιολογίας (βλ. κατωτέρω).

B — Υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας

1. Ιδιαίτερη φύση των υπό κρίση υποθέσεων

88. Οι υπό κρίση υποθέσεις έχουν ειδικό χαρακτήρα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι με την απαγόρευση του «snus», ο κοινοτικός νομοθέτης επιδίωξε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας. Δεν είναι, πάντως, βέβαιον ότι το μέτρο αυτό μπορεί να εξασφαλίσει τον σκοπό του και είναι μάλιστα πιθανόν ότι η επίμαχη πολιτική θα είχε εξυηρηθεί καλύτερα εάν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε επιτρέψει τη διάθεση του «snus» στο εμπόριο.

89. Το κρίσιμο στοιχείο στις επίμαχες υποθέσεις είναι ότι το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001 απαγορεύει νέα προϊόντα τα οποία δεν έχουν ακόμη διατεθεί στο εμπόριο εντός των κρατών μελών, εξαιρουμένης της Σουηδίας.

25 — Βλ. ιδίως σημείο 106.

Τα έγγραφα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο στηρίζουν το επιχειρήμα ότι η κατανάλωση του «snus» μπορεί να προκαλέσει καρκίνο του στόματος. Πάντως, ο ισχυρισμός αυτός και μόνον δεν μπορεί να δικαιολογήσει την απαγόρευση του «snus». Το δεύτερο σημείο που επιθυμώ να υπογραμμίσω είναι ότι το «snus» είναι πολύ λιγότερο επιβλαβές από τον καπνό που προορίζεται για κάπνισμα. Το τελευταίο σημείο, και όχι από τα λιγότερο σημαντικά, είναι ότι δεν μπορεί να συναχθεί με βεβαιότητα το συμπέρασμα αν η προσφορά του «snus» στην αγορά θα έχει κυρίως ως συνέπεια να παρακινήσει τους καπνιστές να σταματήσουν το κάπνισμα («αποτέλεσμα υποκαταστάσεως») ή αν θα διευκολύνει, αντιθέτως, τη μετάβαση προς την κατανάλωση καπνού («αποτέλεσμα γέφυρας») ²⁶.

90. Επί του παρόντος, θα εξετάσω διαδοχικά την αναφορά που περιέχει το άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ σε όσες νέες εξελίξεις βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα, την αρχή της προφύλαξης, που έχει εφαρμογή σε περίπτωση ελλείψεως ομοφωνίας σε σχέση με την αποτελεσματικότητα ενός μέτρου το οποίο θεωρείται ότι ευνοεί τη δημόσια υγεία, και την αρχή της προληπτικής δράσεως.

2. Παρατηρήσεις σχετικά με τα αποδεικτικά στοιχεία

91. Κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία, τα επιστημονικά δεδομένα στα οποία στηρίζεται η απαγόρευση του «snus» έτυχαν μεγάλης προσοχής.

92. Πρώτον, οι προσφεύγουσες (όπως και η Σουηδική Κυβέρνηση) προέβαλαν άκρως ενδιαφέροντα νομικά επιχειρήματα σε σχέση με την κρισιμότητα των στοιχείων που αφορούν τις νέες επιστημονικές ανακαλύψεις. Υποστηρίζουν ότι ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να λάβει υπόψη την εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων. Η αρχή της αναλογικότητας συνεπάγεται καθήκον περιοδικού ελέγχου του κατά πόσον ένα μέτρο κατέστη ή όχι δυσανάλογο ²⁷. Οι προσφεύγουσες αναφέρονται στο άρθρο 95, παράγραφος 3, ΕΚ καθώς και στη νομολογία του Δικαστηρίου.

93. Οι προσφεύγουσες αναφέρουν, ιδίως, τα κοινοτικά μέτρα κτηνοτροφικού και ζωοτεχνικού ελέγχου, ιδίως τα μέτρα που ελήφθησαν για την καταπολέμηση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (στο εξής: ΣΕΒ) και τα οποία αφορά τη απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής ²⁸. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο αναγνώρισε την ανάγκη εμβάθυνσης από επιστημονικής απόψεως επί της σημασίας των νέων πληροφοριακών στοιχείων και των ληπτέων μέτρων. Αφενός, συμφωνώ με τις αιτούσες όταν υποστηρίζουν ότι επιβάλλεται αναθεώρηση της νομοθεσίας όταν νέα επιστημονικά δεδομένα ανατρέπουν τις παγιωμένες αντιλήψεις. Η συνεχής επαλήθευση είναι καθήκον κάθε νομοθέτη. Το καθήκον αυτό

27 — Συναφώς, οι προσφεύγουσες προβαίνουν σε σύγκριση με τη νομολογία στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, στην οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη υποχρέωσης περιοδικής εξετάσεως των επίμαχων δραστηριοτήτων προκειμένου να εκτιμηθεί αν, λαμβανομένης υπόψη της κοινωνικής ελλείψεως, θα μπορούσε να διατηρηθεί ακόμη σε ισχύ μια παρέκκλιση (απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-285/98, Kreil, Συλλογή 2000, σ. I-69).

28 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96 (Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 101).

26 — Βλ. σημεία 44 έως 54 των παρούσων προτάσεων.

γίνεται ακόμη επιτακτικότερο όταν ειδικό μέτρο περιλαμβάνεται σε κοινοτικό κανονισμό ή οδηγία που αποτελούν το αντικείμενο τροποποίησης λόγω της εξελίξεως των γνώσεων στον οικείο τομέα. Με μία λέξη, όταν επέρχεται θεμελιώδης τροποποίηση σε νομοθεσία σχετική με τη χρήση των προϊόντων καπνού, πρέπει να τύχουν επανεξετάσεως όλες οι θεσπιζόμενες διατάξεις όσον αφορά τα διάφορα προϊόντα του καπνού.

94. Αφετέρου, δεν συμφωνώ με την άποψη ότι η επαλήθευση θα είχε, εν προκειμένω, καταλήξει οπωσδήποτε σε τροποποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας για το «snus». Οι επιστημονικές εκθέσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο καταδεικνύουν, όπως προανέφερα στο σημείο 47 των προτάσεων αυτών, τις επιβλαβείς συνέπειες του «snus» και, σε αντιδιαστολή όσων φαίνεται να υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες, δεν εκφράζουν ουσιωδώς νέα άποψη ως προς τους κινδύνους του προϊόντος για την υγεία. Θα επιθυμούσα να υπογραμμίσω ότι, βάσει όσων προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 30 ΕΚ, διατάξεις που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μπορούν να θεσπιστούν στον τομέα της δημόσιας υγείας ακόμη και ελλείψει ομοφωνίας στους επιστημονικούς κύκλους. Παραπέμπω, συναφώς, στις αποφάσεις που εξέδωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις *De Peijper* και *National Farmers' Union* κ.λπ.²⁹ Εν συντομία, το κοινοτικό δίκαιο δέχεται τα περιορι-

στικά μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία της δημόσιας υγείας εφόσον αυτά στηρίζονται σε επιστημονικές μελέτες που διεξήχθησαν σωστά και είναι πρόσφατες. Εάν υπάρχουν τέτοιες μελέτες, δεν είναι αναγκαία η συμφωνία του επιστημονικού κόσμου ως προς τους κινδύνους για την υγεία. Αρκούν οι σοβαρές ενδείξεις.

95. Δεύτερον, όσον αφορά την αποτελεσματικότητα του ίδιου του άρθρου 8, δεν είναι επιστημονικώς αποδεδειγμένο ότι το «snus» συνιστά μάλλον μέσον προσβάσεως στην κατανάλωση καπνού που προορίζεται για κάπνισμα παρά υποκατάστατου του καπνού αυτού. Πράγματι, η ανεπάρκεια των στοιχείων και η επιστημονική αβεβαιότητα δεν αφορούν το ίδιο το απαγορευμένο προϊόν, αλλά την υποτιθέμενη συμπεριφορά του κοινού. Το ζήτημα που ανακύπτει είναι αν, υπό τις συνθήκες αυτές, η απαγόρευση του «snus» μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο αποτελεσματικής προστασίας της δημόσιας υγείας. Για τον λόγο ακριβώς αυτόν θα λάβω υπόψη τις αρχές της προφυλάξεως και της προληπτικής δράσεως.

3. Η αρχή της προφυλάξεως

96. Όπως υπογράμμισα ανωτέρω, η αποτελεσματικότητα της απαγορεύσεως του «snus» ως μέτρου προστασίας της δημόσιας υγείας είναι αβέβαιη. Πρέπει να εξετάσω το ζήτημα αν, υπό τις συνθήκες αυτές, ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να απέχει από τη δράση ή αν μπορεί να δράσει εν ονόματι της αρχής της προφυλάξεως.

29 — Αποφάσεις της 20ής Μαΐου 1976, 104/75 (Συλλογή τόμος 1976, σ. 241), και της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96 (Συλλογή 1998, σ. I-2211).

97. Η αρχή της προφυλάξεως δεν ορίζεται στη Συνθήκη ΕΚ, η οποία την προβλέπει μία μόνον φορά, στο άρθρο 174 ΕΚ, στο πλαίσιο της πολιτικής για το περιβάλλον. Όμως, στην πράξη, το πεδίο εφαρμογής της είναι πολύ ευρύτερο από την προστασία του περιβάλλοντος. Στις 2 Φεβρουαρίου 2000, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση για την αρχή της προφυλάξεως³⁰. Με το έγγραφο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι η αρχή της προφυλάξεως είναι αρχή γενικής εφαρμογής η οποία πρέπει ιδίως να λαμβάνεται υπόψη στους τομείς του περιβάλλοντος ή της υγείας του ανθρώπου, των ζώων ή των φυτών. Κατά την Επιτροπή, η αρχή εφαρμόζεται μόνον όταν έχει εντοπιστεί ενδεχόμενος κίνδυνος και έχει αποτελέσει το αντικείμενο επιστημονικού ελέγχου του οποίου τα αποτελέσματα είναι αντιφατικά ή αβέβαια.

98. Η αρχή της προφυλάξεως έχει κυρίως ως συνέπεια να παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη ευρύτερη εξουσία εκτιμήσεως, η οποία όμως δεν στερείται ορίων. Κατά την άσκηση της ευρείας αυτής εξουσίας, ο νομοθέτης φέρει το βάρος της αποδείξεως προκειμένου να διασφαλίσει ότι ο προβαλλόμενος κίνδυνος δεν είναι απλώς υποθετικός.

99. Το Δικαστήριο είχε πλείονες ευκαιρίες να ελέγξει την εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως, σε υποθέσεις που αφορούσαν τη δημόσια υγεία και την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Στην υπόθεση C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia* κ.λπ.³¹, η διαφορά αφορούσε τον κανονισμό (ΕΚ) 258/97 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 1997, σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων³², και ειδικότερα το άρθρο 12 του κανονισμού αυτού. Στις υποθέσεις C-192/01, *Επιτροπή κατά Δανίας*, C-24/00, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, και C-95/01, *Greenham* και *Abel*³³, το Δικαστήριο εξέτασε διάφορες εθνικές νομοθεσίες που προέβλεπαν περιορισμούς στη χρήση πρόσθετων ουσιών όπως βιταμίνες ή μέταλλα.

100. Η ορθή εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως προϋποθέτει, πρώτον, τον προσδιορισμό των δυνητικώς αρνητικών για την υγεία συνεπειών της συγκεκριμένης καταστάσεως και, δεύτερον, μια συνολική εκτίμηση του κινδύνου για την υγεία βάσει των πλέον αξιόπιστων διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων και πρόσφατων αποτελεσμάτων της διεθνούς έρευνας³⁴. Με άλλους λόγους, ο τεκμαιρόμενος κίνδυνος για τη δημόσια υγεία πρέπει να είναι βέβαιος³⁵. Κατά το Δικαστήριο, «[ο]σάκις αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του

30 — COM(2000) 0001 τελικό. Ο σκοπός της ανακοινώσεως είναι να σκιαγραφηθεί η προσέγγιση της Επιτροπής για τη χρήση της αρχής της προφυλάξεως, να καθορίσει τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την εφαρμογή της αρχής αυτής, να διαμορφωθεί κοινό πεδίο κατανοήσεως για την αξιολόγηση, την εκτίμηση, τη διαχείριση και την κοινοποίηση των κινδύνων που η επιστήμη δεν είναι ακόμη σε θέση να αξιολογήσει πλήρως και να αποφευχθεί η αδικαιολόγητη προσφυγή στην αρχή της προφυλάξεως ως κекαλυμμένη μορφή προστατευτισμού.

31 — Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-236/01 (Συλλογή 2003, σ. I-8105, σκέψη 113).

32 — ΕΕ L 43, σ. 1.

33 — Αντιστοίχως, αποφάσεις της 23ης Σεπτεμβρίου 2003 (Συλλογή 2003, σ. I-9693), της 5ης Φεβρουαρίου 2004 (Συλλογή 2004, σ. I-1277), και της 5ης Φεβρουαρίου 2004 (Συλλογή 2004, σ. I-1333).

34 — Παραπέμπω στη συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση C-192/01, *Επιτροπή κατά Δανίας* (παρατεθείσα στην υποσημείωση 33, σκέψεις 51 έως 55).

35 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Mischo στην υπόθεση C-192/01, *Επιτροπή κατά Δανίας* (παρατεθείσα στην υποσημείωση 33, σημείο 102).

προβαλλόμενου κινδύνου λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων των μελετών, και η πιθανότητα ενός πραγματικού κινδύνου για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υπάρχει στην υποθετική περίπτωση που ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, η αρχή της προλήψεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων»³⁶. Κατά την απόφαση αυτή, το στοιχείο κλειδί που δικαιολογεί την προσφυγή στην αρχή της προφυλάξεως είναι η αβεβαιότητα σε επιστημονικό επίπεδο. Μπορούν να ληφθούν μέτρα όταν κινδυνεύει το επιθυμητό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ή της υγείας.

101. Γενικώς, η αρχή της προφυλάξεως λαμβάνεται υπόψη όταν μια εθνική κυβέρνηση επιθυμεί να ρυθμίσει έναν κίνδυνο. Η Δήλωση του Rio de Janeiro, στο πλαίσιο της Διασκέψεως Κορυφής για την αειφόρο ανάπτυξη, προέβλεπε ότι η αρχή εφαρμόζεται σε περίπτωση κινδύνου σοβαρών ή ανεπανόρθωτων ζημιών, ενώ δεν υπάρχει επιστημονική βεβαιότητα ως προς τον κίνδυνο αυτόν. Η έλλειψη αποδείξεων για την πρόκληση ζημίας δεν ισοδυναμεί με την έλλειψη ζημίας³⁷.

102. Δεν είναι βέβαιο ότι η εξουσία ρυθμίσεως των κινδύνων, δυνάμει της αρχής της προφυλάξεως, μπορεί να εφαρμοστεί για να εξοβελίσει όλους τους κινδύνους. Με την

απόφαση Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου³⁸, το Πρωτοδικείο έκρινε, αφενός, ότι ένα κοινοτικό μέτρο που λαμβάνεται δυνάμει της αρχής της προφυλάξεως δεν μπορεί να κατευθύνεται προς ένα επίπεδο «μηδενικού κινδύνου», αλλά ότι, αφετέρου, τα κοινοτικά όργανα πρέπει να λάβουν υπόψη την υποχρέωσή τους, δυνάμει του άρθρου 152, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, να εξασφαλίσουν υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας.

103. Δεν υπάρχει, κατ' εμέ, αμφιβολία ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να στηρίξει τη δράση του στην αρχή της προφυλάξεως, αρκεί να συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις. Ο κίνδυνος πρέπει να προκαλεί επιστημονική αβεβαιότητα, ο βάσιμος χαρακτήρας του πρέπει να έχει εξετασθεί και καταδειχθεί και πρέπει να μπορεί να θίξει το γενικό συμφέρον σε μεγάλο βαθμό. Όσον αφορά το περιεχόμενό του, ένα μέτρο που στηρίζεται στην αρχή της προφυλάξεως δεν μπορεί να αποσκοπεί στην αποτροπή όλων των κινδύνων.

104. Αυτό με επαναφέρει στις υπό κρίση υποθέσεις. Οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η αρχή της προφυλάξεως δεν έχει εφαρμογή. Επικαλούνται ορισμένες αρχές που προέβαλε το Πρωτοδικείο στην απόφαση Pfizer Animal Health/Conseil³⁹ προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο της λήψεως αυθαίρετων μέτρων εν ονόματι της αρχής της προφυλάξεως. Επιπλέον, η αρχή της προφυλάξεως έχει εφαρμογή μόνον σε

36 — Απόφαση C-192/01, Επιτροπή κατά Δανίας (παραπεθείσα στην υποσημείωση 33, σκέψη 52).

37 — Βλ., για περισσότερες λεπτομέρειες, Fischer, E., «Is the precautionary principle justiciable?», *Journal of Environmental Law*, τόμος 13, αριθ. 3, σ. 315.

38 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, T-13/99 (Συλλογή 2002, σ. II-3305, σκέψη 152).

39 — Απόφαση παραπεθείσα στην υποσημείωση 38.

περίπτωση επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς τα αποτελέσματα ορισμένων ουσιών ή ορισμένων συμπεριφορών. Μπορεί να προβληθεί μόνον όταν η αβεβαιότητα αυτή εξακολουθεί να υφίσταται παρά την ανάλυση όλων των υφισταμένων επιστημονικών δεδομένων.

105. Πάντως, οι αιτούσες αμφισβητούν ότι υπάρχει η παραμικρή αβεβαιότητα ως προς τον κίνδυνο που παρουσιάζει το «snus» για την υγεία. Υπογραμμίζουν ότι το «snus» δεν είναι νέο προϊόν, αλλά προϊόν που διατίθεται παραδοσιακά στο εμπόριο εντός ορισμένων βορείων χωρών. Επομένως, οι κίνδυνοι για την υγεία είναι γνωστοί. Συμφωνώ με το επιχειρήμα αυτό: η αρχή της προφυλάξεως δεν έχει εφαρμογή όσον αφορά τις συνέπειες του ίδιου του «snus», ενός παραδοσιακού προϊόντος σε ορισμένες βόρειες χώρες. Μολονότι, όπως ήδη επισήμανα, οι επιστημονικές εκθέσεις που υποβλήθηκαν δεν είναι ομόφωνες ως προς τους κινδύνους που συνδέονται με την κατανάλωση του «snus», τούτο δεν ισοδυναμεί με επιστημονική αβεβαιότητα υπό την ανωτέρω έννοια. Το Δικαστήριο μπορεί, κατά συνέπεια, να στηρίξει την εκτίμησή του στην υπόθεση ότι η κατανάλωση του «snus» μπορεί να προκαλέσει καρκίνο του στόματος.

106. Αντιθέτως, η συνέπεια της κυκλοφορίας στην αγορά του «snus» σε όλη την Κοινότητα επί της συμπεριφοράς των ατόμων —των νέων, ιδίως— είναι σε μεγάλο βαθμό αβέβαιη. Επανερχομαι, εν προκειμένω, στις παρατηρήσεις που έγιναν ανωτέρω: η αβεβαιότητα ως προς την αποτελεσματικότητα της απαγορεύσεως της κυκλοφορίας στην αγορά του «snus» αφορά το ζήτημα αν η εν λόγω απαγόρευση θα έχει ως

συνέπεια να εμποδίσει τους καπνιστές να σταματήσουν το κάπνισμα ή να αποτρέψει τους νέους μη καπνιστές από το να αρχίσουν την κατανάλωση καπνού.

107. Νομίζω ότι η αρχή της προφυλάξεως δεν μπορεί να έχει εφαρμογή υπό τις συνθήκες αυτές:

- Οι αβεβαιότητες ως προς τους κινδύνους που δικαιολόγησαν την απαγόρευση αναφέρονται σε ορισμένα τεκμήρια που αφορούν τη χρήση του «snus». Δεν πρόκειται για κίνδυνο επιστημονικής φύσεως που μπορεί να δικαιολογήσει την εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως. Η πηγή της αβεβαιότητας είναι εντελώς ξένη προς την αρχή της προφυλάξεως.
- Υπό την οπτική γωνία της αποδείξεως, ο κίνδυνος ζημίας για τη δημόσια υγεία σε περίπτωση κυκλοφορίας στην αγορά του «snus» δεν είναι πιθανός. Θα αναφέρω, συναφώς, το αποτέλεσμα της υποκαταστάσεως⁴⁰. Εάν δεν είχε στη διάθεσή του ομόφωνες επιστημονικές αποδείξεις, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θα ήταν σε θέση να δικαιολογήσει τις διατάξεις που θεσπίστηκαν επικαλούμενος την πιθανότητα πραγματικής ζημίας για τη δημόσια υγεία⁴¹.

40 — Βλ. σημεία 50 έως 53 ανωτέρω.

41 — Κριτήριο που διατύπωσε το Δικαστήριο. Βλ. το σημείο 100, ανωτέρω.

— Αντιθέτως, η τρίτη προϋπόθεση της οποίας γίνεται μνεία στο σημείο 103 ανωτέρω συντρέχει: ο κίνδυνος πρέπει, εάν επέλθει, να θίγει το γενικό συμφέρον σε μεγάλο βαθμό.

4. Η αρχή της προληπτικής δράσεως

108. Ο τίτλος XIX της Συνθήκης ΕΚ, σχετικός με το περιβάλλον, αναφέρει και την αρχή της προληπτικής δράσεως. Η σημασία της αρχής αυτής, της οποίας γίνεται μνεία στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, αναγνωρίστηκε επίσης στο πλαίσιο της προστασίας της ανθρώπινης υγείας, και ειδικότερα με τη νομολογία σχετικά με τη ΣΕΒ⁴². Η αρχή αυτή αναφέρεται συνήθως από κοινού με την αρχή της προφυλάξεως. Πράγματι, με τις υποθέσεις της ΣΕΒ, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε διακεκριμένη λειτουργία στην αρχή της προληπτικής δράσεως.

109. Νομίζω ότι η αρχή αυτή διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στις υπό κρίση υποθέσεις. Εφόσον αντιμετωπίζει τον δυνητικό κίνδυνο για την υγεία από την κυκλοφορία του

«snus» στο εμπόριο, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν πρέπει να αναμένει την επαλήθευση της θεωρίας της «γέφυρας». Μπορεί να ενεργήσει προληπτικά. Ας φανταστούμε, άλλωστε, αυτό που θα μπορούσε να συμβεί εάν η Κοινότητα δεν είχε την εξουσία να ενεργήσει προληπτικά. Το «snus» θα είχε εμφανιστεί στην αγορά και το κοινό θα είχε αρχίσει να το χρησιμοποιεί. Ίσως θα έπρεπε να έχει διαπιστωθεί, ορισμένα χρόνια αργότερα, ότι το «snus» χρησιμοποιούνταν συχνά από νέους οι οποίοι δεν είχαν καπνίσει προηγουμένως (δηλαδή ότι το εμπόδιο που τους χώριζε από την κατανάλωση καπνού που προορίζεται για κάπνισμα είχε εξαφανιστεί ή είχε περιοριστεί). Θα απέκειτο, επομένως, στον κοινοτικό νομοθέτη να απαλλαγεί από ένα προϊόν που κατέστη ελκυστικό για τους καταναλωτές και το οποίο τους είχε δημιουργήσει εξάρτηση. Είναι δυνατόν να υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το ότι η απαγόρευση αυτή θα ήταν εξίσου αποτελεσματική εάν είχε επιβληθεί όταν το προϊόν δεν ήταν ακόμη προσβάσιμο για τους καταναλωτές. Θα μπορούσε να τονισθεί, συναφώς, ο κίνδυνος εμφανίσεως μύρης αγοράς. Επιπλέον, η απαγόρευση που αφορά προϊόν το οποίο υπάρχει ήδη στην αγορά μπορεί να θίξει τις νόμιμες προσδοκίες του παρασκευαστή του και να προκαλέσει αποζημίωση και /ή μεταβατικά μέτρα.

110. Εν συντομία, η προληπτική δράση αποτελεί αναγκαιότητα διότι η αποδοχή του «snus» στην αγορά θα μπορούσε να έχει ανεπανόρθωτες συνέπειες. Εάν οι Κυβερνήσεις επέτρεπαν τη διάθεση στο εμπόριο και την προώθηση του «snus» για ορισμένο χρόνο, η απαγόρευση του «snus» δεν θα ήταν πλέον αποτελεσματική.

42 — Αποφάσεις C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, παρατεθείσα στην υποσημείωση 28, και National Farmers' Union κ.λπ., παρατεθείσα στην υποσημείωση 29.

Γ — Η αρχή της αναλογικότητας

1. Γενικά

111. Με την απόφασή του British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, το Δικαστήριο εξετάζει την αρχή της αναλογικότητας στο πλαίσιο της οδηγίας του 2001, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία επαρκούς προστασίας της δημόσιας υγείας από τον κοινοτικό νομοθέτη. Παράπεμπω στη λίαν εμπειριστατωμένη αιτιολογία του Δικαστηρίου. Θα περιοριστώ να υπενθυμίσω ορισμένες αιτιολογικές σκέψεις, που έχουν ιδιαίτερη σημασία εν προκειμένω:

— τα μέσα που χρησιμοποιούνται θα πρέπει να είναι κατάλληλα για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, δηλαδή για την προστασία της δημόσιας υγείας καθιστώντας την κατανάλωση προϊόντων καπνού λιγότερο ελκυστική·

— ο κοινοτικός νομοθέτης έχει εν προκειμένω ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η οποία συνεπάγεται εκ μέρους του επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως. Μόνον ο προδήλως ακατάλληλος χαρακτήρας ενός μέτρου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό μπορεί να επηρεάσει τη νομιμότητά του (βλ. σκέψη 123 της αποφάσεως), και

— ακόμη και τόσο ακραία μέτρα όπως η απαγόρευση παρασκευής τσιγάρων με ειδική περιεκτικότητα σε ορισμένες ουσίες και η απαγόρευση υφισταμένων αλλά πιθανώς εσφαλμένων ενδείξεων θεωρούνται ότι συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας.

112. Οι εν λόγω σκέψεις του Δικαστηρίου εξηγούν γιατί μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου, σχετική με τη χρήση του καπνού, η οποία σκοπεύει στην προστασία της δημόσιας υγείας δεν μπορεί να ακυρωθεί ευχερώς για παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Όπως είναι γνωστό, η αρχή αυτή δεν περιορίζεται σε συγκριτική εκτίμηση της προστασίας της δημόσιας υγείας και της προστασίας των εμπορικών συμφερόντων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η απαγόρευση του «snus» συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας εφόσον:

— το μέτρο της απαγορεύσεως της κυκλοφορίας του προϊόντος αυτού στην αγορά είναι κατάλληλο για να απομακρύνει ή, τουλάχιστον, να μειώσει τον κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, και

— ένα λιγότερο περιοριστικό μέτρο δεν θα είχε εξασφαλίσει το ίδιο επίπεδο προστασίας της υγείας.

113. Στο τέλος του παρόντος τμήματος, θα εξετάσω ένα ζήτημα που έθεσαν οι προσφεύγουσες, δηλαδή το κατά πόσον το μέτρο επιβάλλει δυσανάλογη οικονομική επιβάρυνση σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις.

2. Ο κατάλληλος χαρακτήρας του μέτρου: εξουσία ρυθμίσεως όταν τα πλεονεκτήματα είναι αβέβαια

114. Η αβεβαιότητα ως προς τα πλεονεκτήματα της απαγορεύσεως για τη δημόσια υγεία μπορεί να συγκριθεί με την αβεβαιότητα του κοινοτικού νομοθέτη κατά τον χρόνο επιλογής της απαγορεύσεως του προληπτικού εμβολιασμού στο πλαίσιο της καταπολεμήσεως του αφθώδους πυρετού. Με την απόφασή του της 12ης Ιουλίου 2001, Jirpes κ.λπ.⁴³, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής:

- πρώτον, «[ό]ταν ο κοινοτικός νομοθέτης είναι αναγκασμένος να εκτιμήσει τα μελλοντικά αποτελέσματα ρυθμίσεως την οποία πρέπει να θεσπίσει μολονότι τα αποτελέσματα αυτά δεν μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια, η εκτίμησή του μπορεί να επικριθεί μόνον αν προκύπτει ότι είναι προδήλως εσφαλμένη ενόψει των στοιχείων που ο νομοθέτης διέθετε κατά τον χρόνο θεσπίσεως της σχετικής ρυθμίσεως».

— δεύτερον, ο κοινοτικός νομοθέτης «προέβη σε συνολική αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του εφαρμοστέου συστήματος και [...] η πολιτική αυτή [...] δεν ήταν προδήλως ακατάλληλη σε σχέση με τον στόχο καταπολεμήσεως του αφθώδους πυρετού», και

— τρίτον, «[κ]ατά συνέπεια, λαμβανομένης υπόψη της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζεται στο Συμβούλιο [...], πρέπει να συναχθεί ότι η απαγόρευση του προληπτικού εμβολιασμού [...] δεν υπερβαίνει τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει η κοινοτική ρύθμιση».

115. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο διακρίνει τρία κριτήρια: ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτίμησεως· πρέπει να προβεί σε συνολική εκτίμηση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων του σχεδιαζομένου συστήματος· ένα κοινοτικό μέτρο δεν μπορεί να επικριθεί παρά μόνον εάν η εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη είναι προδήλως εσφαλμένη. Εάν εφαρμοσθούν τα κριτήρια αυτό στις υπό κρίση υποθέσεις, είναι προφανές ότι η απαγόρευση του «snus» πρέπει να θεωρηθεί κατάλληλη. Προς στήριξη της απόψεώς μου ότι η εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη δεν ήταν προδήλως εσφαλμένη, παραπέμπω στις παρατηρήσεις μου σχετικά με την αρχή της προληπτικής δράσεως. Παροχή στο «snus» της δυνατότητας να διεισδύσει στην κοινο-

⁴³ — Υπόθεση C-189/01 (Συλλογή 2001, σ. I-5689). Βλ., ιδίως τις σκέψεις 84, 85, 95 και 100.

τική αγορά θα είχε μη αναστρέψιμες συνέπειες. Όσον αφορά την αρχή της προφυλάξεως, δεν ασκεί, εν προκειμένω, επιρροή.

3. Η αποτελεσματικότητα λιγότερο περιοριστικών μέτρων

116. Οι αιτούσες επικαλέστηκαν μια σειρά λιγότερο περιοριστικών μέτρων. Αναφέρουν, πράγματι, την επιβολή τεχνικών προδιαγραφών, όπως αυτές που επιβάλλονται στον Καναδά ή εφαρμόζονται από την ίδια την Swedish Match. Επικαλούνται επίσης τη δυνατότητα επιβολής υποχρεώσεων σχετικά με τη σήμανση, προϋποθέσεως ηλικίας και περιορισμών στο επίπεδο της λιανικής πωλήσεως.

117. Λαμβανομένης υπόψη της πολιτικής στην οποία στηρίζεται η απαγόρευση, όπως περιγράφεται στο προοίμιο της οδηγίας του 1992, κανένα μέτρο δεν θα μπορούσε να είναι τόσο αποτελεσματικό όσο η πλήρης απαγόρευση. Δεδομένου ότι ο κοινοτικός νομοθέτης επιδιώκει να εμποδίσει την είσοδο νέων προϊόντων στην αγορά, είναι προφανές ότι ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικές μεθόδους.

118. Υπογραμμίζω ότι, καίτοι οι τεχνικές προδιαγραφές μπορούν να περιορίσουν τις επιβλαβείς συνέπειες που συνδέονται με τη

χρήση ορισμένων προϊόντων, δεν εξαλείφουν εντελώς τα αποτελέσματα αυτά εκτός εάν καταλήγουν στην πλήρη απομάκρυνση των επικινδύνων ουσιών των επίμαχων προϊόντων, συμπεριλαμβανομένης της νικοτίνης η οποία, εν προκειμένω, καθιστά το προϊόν ελκυστικό για τον καταναλωτή. Κανένα στοιχείο δεν παρέχει τη δυνατότητα του ισχυρισμού ότι μία τόσο ακραία προδιαγραφή —την οποία οι αιτούσες δεν εξετάζουν εν προκειμένω— θα είχε λιγότερο περιοριστικό αποτέλεσμα επί του εμπορίου από την απαγόρευση που προβλέπει τώρα η κοινοτική νομοθεσία.

119. Οι άλλες εναλλακτικές λύσεις που αναφέρθηκαν ανωτέρω δεν έχουν το ίδιο αποτέλεσμα με την απαγόρευση. Στο μέτρο που το «snus» θεωρείται ως ελκυστικό προϊόν για τους νέους, το γεγονός και μόνον ότι είναι διαθέσιμο στην αγορά μπορεί να αρκεί για να τους παρακινήσει στη χρήση του. Θα ήταν μάλιστα δυνατόν να υποστηριχθεί ότι περιορισμοί που προβλέπει ο νόμος, όπως οι υποχρεώσεις σήμανσεως και η επιβολή προϋποθέσεως ηλικίας θα καθιστούσαν το «snus» ακόμη πιο ελκυστικό.

4. Δυσανάλογη επιβάρυνση για ορισμένες επιχειρήσεις

120. Το τελευταίο σημείο αφορά τον δυσανάλογο χαρακτήρα της επιβάρυνσεως των παρασκευαστών και των πωλητών του «snus». Το σημείο αυτό τονίσθηκε από τις προσφεύγουσες στις δύο υποθέσεις. Όπως ήδη ανέφερα, η απαγόρευση του «snus» είναι ένα μέτρο το οποίο μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 95 ΕΚ και το οποίο συνάδει, αφ' εαυτού, προς την αρχή της αναλογικό-

τητας. Εν τούτοις, αυτό δεν αποκλείει ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μπορεί να αναλαμβάνει υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκαλεί η δράση της, σύμφωνα με το άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας.

121. Πάντως, η υποχρέωση αυτή υφίσταται μόνον σε περίπτωση σημαντικής ζημίας και/ή προσβολής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Θα είμαι σύντομος όσον αφορά το σημείο αυτό. Το «snus» δεν υπάρχει ακόμη στην κοινοτική αγορά (με την εξαίρεση της Σουηδίας) και οι παρασκευαστές του προϊόντος αυτού δεν μπορούσαν βεβαίως να αναμένουν ότι θα μπορούν να παρασκευάζουν και να διαθέτουν το «snus» στην κοινοτική αγορά. Η απαγόρευση του «snus» χρονολογείται, πράγματι, από την οδηγία του 1992 (πριν ακόμη από την προσχώρηση της Σουηδίας).

X — Η αρχή της ίσης μεταχείρισεως

122. Η ίση μεταχείριση παρουσιάζεται, στις υπό κρίση υποθέσεις, ως αρχή η οποία δεν πρέπει να συγχέεται με την αρχή της αναλογικότητας, μολονότι η εφαρμογή τους έχει παρεμφερείς συνέπειες στις συνθήκες των υπό κρίση υποθέσεων. Η απαγόρευση του «snus» θεωρείται ακριβώς δуса-

νάλογη διότι και άλλα προϊόντα εξίσου, και μάλιστα περισσότερο, επιβλαβή γίνονται ανεκτά στην αγορά.

123. Πάντως, πρέπει να εκτιμηθούν χωριστά οι διάφορες παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή αυτή. Αυτή επιτάσσει πρωτίστως παρεμφερείς καταστάσεις να μην αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο και διαφορετικές καταστάσεις να μην αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο εκτός αν η διάκριση δικαιολογείται αντικειμενικά⁴⁴.

124. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αρχή αυτή συνεπάγεται ένα ουσιαστικό όριο στην εξουσία εκτιμήσεως του κοινοτικού νομοθέτη, ειδικότερα στο πλαίσιο των μέτρων που σκοπούν στον περιορισμό, μάλιστα δε στην απαγόρευση της κυκλοφορίας στην αγορά ορισμένων προϊόντων. Για να αναπτύξω περαιτέρω το επιχειρήμα, η αρχή προϋποθέτει, πριν από τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου, εκτίμηση των κινδύνων που συνεπάγεται η διάθεση στο εμπόριο όλων των άλλων παρεμφερών προϊόντων.

125. Δεν νομίζω ότι η αρχή της ισότητας έχει τόσο ευρείες συνέπειες. Για παράδειγμα, εάν πέντε διαφορετικά προϊόντα σε ορισμένη αγορά —θα αρκεστώ να εξετάσω

44 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97, Karlsson κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2737, σκέψη 39).

σαφώς οριοθετημένη αγορά, όπως αυτή των προϊόντων καπνού— προκαλούν σοβαρούς κινδύνους για την υγεία, στον νομοθέτη εναπόκειται να καθορίσει, κατά βούληση, ποια από τα προϊόντα αυτά πρέπει να απαγορευθούν ή να υποβληθούν σε περιορισμούς, και κατά ποια σειρά πρέπει να γίνει αυτό. Το μόνο όριο που επιβάλλεται στον νομοθέτη είναι ότι αυτός δεν μπορεί να προβεί σε αυθαίρετες επιλογές. Η απόφασή του να υποβάλει συγκεκριμένο προϊόν σε αυστηρούς κανόνες πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Η αιτιολογία αυτή θα μπορούσε, εν μέρει, να συνίσταται σε σύγκριση του οικείου προϊόντος με άλλα προϊόντα που κυκλοφορούν στην αγορά.

126. Τούτο με οδηγεί στις δύο κύριες παρατηρήσεις που προέβησαν οι προσφεύγουσες βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Η πρώτη είναι ότι δεν απαγορεύθηκαν ισοδύναμα προϊόντα. Οι αιτούσες ισχυρίζονται ότι ο καπνός που προορίζεται για μάσημα δεν απαγορεύεται ενώ στην πράξη χρησιμοποιείται κατά τον ίδιο τρόπο με τον «snus»: μολονότι καλείται «καπνός για μάσημα», το προϊόν αυτό συχνά δεν μασιέται, αλλά αναρροφάται.

127. Στο σημείο αυτό, οι ισχυρισμοί των προσφευγουσών θα μπορούσαν να θεωρηθούν βάσιμοι. Η διαφορά μεταξύ των δύο προϊόντων δεν είναι εμφανής, μολονότι οι περιεκτικότητές τους σε νιτροζαμίνες και σε νικοτίνη μπορεί να παρουσιάζουν ελαφρές διαφορές⁴⁵. Ακόμη και αν οι προσφεύγουσες έσφαλλαν στους ισχυρισμούς τους σχετικά

με τη χρήση του καπνού που προορίζεται για μάσημα, οι συνέπειες για την υγεία του τρόπου με τον οποίο καταναλώνεται είναι επίσης παρεμφερείς: υπό την οπτική γωνία του επιβλαβούς χαρακτήρα των προϊόντων καπνού χωρίς καύση, δεν υπάρχει θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του γεγονότος ότι αναρροφώνται ή ότι μασιόνται. Πάντως, η ομοιότητα των προϊόντων δεν συνεπάγεται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Σε τελική ανάλυση, η διαφορετική μεταχείριση εν προκειμένω δεν δικαιολογείται από τα αποτελέσματα των οικείων προϊόντων για τον μεμονωμένο καταναλωτή, αλλά από τη διάκριση μεταξύ πλειόνων κατηγοριών, ή δυνητικών κατηγοριών, καταναλωτών. Ενώ ο καπνός που προορίζεται για μάσημα ελκύει κυρίως συγκεκριμένες κοινωνικοεπαγγελματικές ομάδες, το «snus» προορίζεται να προσελκύσει ευρύ φάσμα καταναλωτών, όπως συμβαίνει στη Σουηδία. Με μία λέξη, η διαφορετική μεταχείριση δεν εξηγείται λόγω των εγγενών χαρακτηριστικών των ιδίων των προϊόντων, αλλά λόγω των προσώπων που τα καταναλώνουν ή μπορεί να τα καταναλώσουν.

128. Η δεύτερη αντίρρηση συνδέεται με το γεγονός ότι, σε αντιδιαστολή προς τις διευκρινίσεις που παρέσχε ο κοινοτικός νομοθέτης, το προϊόν δεν είναι νέο, αλλά, τουλάχιστον σε ορισμένες βόρειες χώρες, παραδοσιακό προϊόν. Οι αιτούσες δεν χρησιμοποιούν τον όρο «νέο» με την ίδια έννοια που του προσδίδει ο κοινοτικός νομοθέτης και οι λοιποί παρεμβαίνοντες ενώπιον του Δικαστηρίου. Τον χρησιμοποιούν αναφερόμενοι στο προϊόν αφ' εαυτού, ενώ οι άλλοι τον χρησιμοποιούν αναφερόμενοι στη σχετική αγορά.

45 — Βλ. σημείο 38, ανωτέρω.

129. Αναγνωρίζω ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, όταν χρησιμοποιούσε τον όρο των νέων προϊόντων στο προοίμιο της οδηγίας του 1992, δεν αναφέρθηκε στην εσωτερική αγορά. Πάντως, είναι προφανές ότι αναφερόταν σε προϊόντα τα οποία δεν ήταν ακόμη διαθέσιμα στην κοινοτική αγορά και όχι σε νέα προϊόντα, εφόσον η οδηγία του 1992 — όπως συμβαίνει με την ισχύουσα σήμερα οδηγία— ρύθμιζε μόνον την εσωτερική αγορά των προϊόντων του καπνού και δεν αφορούσε τα προϊόντα που παρασκευάζονταν και ήταν διαθέσιμα σε τρίτες χώρες. Ειδικότερα, ο όρος «νέο» χρησιμοποιήθηκε στο πλαίσιο στρατηγικής που σκοπούσε να εμποδίσει τους νέους στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως να αρχίσουν την κατανάλωση προϊόντων καπνού που κυκλοφορούν στην αγορά ή, ακόμη περισσότερο, των προϊόντων στα οποία δεν είχαν προηγουμένως πρόσβαση. Οι νέοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έβρισκαν «snus» στην αγορά. Το «snus» ήταν παρεμφερές προς τα προϊόντα καπνού που χρησιμοποιούνταν συχνά σε άλλες ηπείρους, όχι όμως στην Ευρώπη.

130. Δεδομένου ότι η Σουηδία δεν ήταν ακόμη κράτος μέλος κατά τον χρόνο της εκδόσεως της οδηγίας του 1992, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορούσε να χρησιμοποιήσει τον όρο «νέο» κατά τρόπο ανεπιφύλακτο, εφόσον τα επίδικα προϊόντα δεν είχαν διατεθεί στο εμπόριο στο έδαφος της Κοινότητας. Αργότερα μόνον, μετά την προσχώρηση της Σουηδίας, το πλαίσιο αυτό άλλαξε. Εν τούτοις, η διαφορά διατηρήθηκε, δεδομένου ότι το «snus» δεν απαγορεύεται στο μόνο κράτος μέλος όπου καταναλώνεται κατά παράδοση.

131. Καταλήγω ότι καμία από τις δύο αντιρρήσεις δεν υποδηλώνει παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Όπως προαναφέρθηκε, η αρχή της ισότητας έχει κάποια σημασία, στο μέτρο που επιβάλλει στον κοινοτικό νομοθέτη να αιτιολογεί τη διαφορετική μεταχείριση παρεμφερών προϊόντων.

132. Πάντως, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο κοινοτικός νομοθέτης παρέσχε επαρκή αιτιολογία στο προοίμιο της οδηγίας του 1992 (βλ. σημείο 5 των προτάσεων αυτών). Με τις παρατηρήσεις τους, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρέχουν ορισμένες πρόσθετες εξηγήσεις για την απαγόρευση του «snus». Αναφέρουν, καταρχάς, τις σκέψεις που συνδέονται με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τρία κράτη μέλη αντιμετώπισαν το ενδεχόμενο να απαγορεύσουν το «snus» ή το έκαναν ήδη. Δεύτερον, επισημαίνουν τάσεις κατανώσεως που αυξάνει με ταχύτητα. Τρίτον, προσκομίζουν συμπληρωματικά στοιχεία για να αποδείξουν τον επιβλαβή χαρακτήρα του προϊόντος και, τέταρτον, προβάλλουν το σχετικά χαμηλό κόστος της απαγορεύσεως.

133. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, θεωρώ ότι το άρθρο 8 της οδηγίας του 2001 συνάδει προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

ΧΙ — Η υποχρέωση αιτιολογίας του άρθρου 253 ΕΚ**A — Αλλαγή πλαισίου**

134. Η απαγόρευση των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα θεσπίστηκε με την οδηγία του 1992 και δικαιολογήθηκε από το γεγονός ότι τα προϊόντα αυτά ήταν ακόμη άγνωστα στην κοινοτική αγορά και μπορούσαν να αποδειχθούν ελκυστικά για τους νέους. Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω παρατηρήσεις μου, η αιτιολογία αυτή αρκούσε για να θεμελιώσει την απαγόρευση. Πάντως, όταν η απαγόρευση αυτή επιβεβαιώθηκε με την οδηγία του 2001, δεν παρεσχέθη καμία αιτιολογία. Το προίμιο της οδηγίας αυτής αναφέρεται απλώς στην απαγόρευση η οποία υφίστατο υπό το καθεστώς της οδηγίας του 1992.

135. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η υποχρέωση αιτιολογήσεως είναι στην ουσία μια τυπική υποχρέωση η οποία πρέπει να διακρίνεται από το ζήτημα της ορθότητας της αιτιολογίας, το οποίο αφορά την ουσιαστική νομιμότητα της επίμαχης πράξεως. Η αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της σχετικής πράξεως και η συλλογιστική του κοινοτικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, έτσι ώστε οι μεν ενδιαφερόμενοι να μπορούν να γνωρίσουν τους νομικούς λόγους που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο, ο δε αρμόδιος δικαστής να μπορεί να ασκήσει τον έλεγχό του. Δεν είναι αναγκαίο να διασαφηνίζονται στην αιτιολογία όλα τα ασκούντα επιρροή πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας

πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ πρέπει να εκτιμάται λαμβανομένων υπόψη όχι μόνον της διατυπώσεώς της, αλλά και του πλαισίου καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα⁴⁶.

136. Υπογραμμίζω ότι η υποχρέωση του άρθρου 253 ΕΚ είναι, όπως υποστήριξε εν προκειμένω το Ηνωμένο Βασίλειο, κάτι περισσότερο από έναν απλό τύπο. Το Δικαστήριο πρέπει να είναι σε θέση να ελέγξει αν η απόφαση μπορεί ή όχι να δικαιολογηθεί από τους προβαλλόμενους λόγους. Ο έλεγχος του Δικαστηρίου απαιτεί, επιπλέον, διεξοδικότερη αιτιολογία όταν η απόφαση αποκλίνει από τη συνήθη πρακτική ή όταν το απαιτούν οι περιστάσεις.

137. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 253 ΕΚ, η τήρηση της διατάξεως αυτής εκτιμάται λαμβανομένων υπόψη όχι μόνον της διατυπώσεως της αιτιολογίας, αλλά και του πλαισίου της. Θεωρώ προφανές, συναφώς, ότι η αιτιολογία δεν πρέπει να εκτιμάται μόνον υπό το πρίσμα των συνθηκών του χρόνου εκδόσεως της επίδικης πράξεως, πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τις σημαντικές αλλαγές του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται. Η επιταγή αυτή έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία, όταν αντικείμενο της αναθεωρήσεως

⁴⁶ — Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-278/00, Ελλάδα κατά Επιτροπής, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 29ης Απριλίου 2004 (Συλλογή 2004, σ. I-3997, σημείο 182), και τη νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 42 των εν λόγω προτάσεων.

είναι η πολιτική σε έναν τομέα στο σύνολό της. Πάντως, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη, εν προκειμένω, την αλλαγή πλαισίου.

138. Εν προκειμένω, η προσοχή πρέπει να επικεντρωθεί σε δύο νέες, σημαντικές περιστάσεις:

- το Βασίλειο της Σουηδίας προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και
- η κοινοτική πολιτική σχετικά με τα προϊόντα του καπνού τροποποιήθηκε ουσιαστικά.

B — Η προσχώρηση της Σουηδίας

139. Πρώτον, η προσχώρηση της Σουηδίας σημαίνει ότι η Κοινότητα δέχθηκε μεταξύ των μελών της ένα κράτος όπου η χρήση του «snus» αποτελεί παράδοση και είναι ευρέως διαδομένη. Στην περίπτωση αυτή, θα έπρεπε να επανεξετασθεί το προοίμιο της οδηγίας του 1992, κατά το οποίο η απαγόρευση δεν αφορούσε τα προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα και έχουν μακρά παράδοση. Σε τελική ανάλυση, η συλλογιστική αυτή στηριζόταν στην υπόθεση ότι το «snus» ήταν ένα προϊόν το οποίο έπρεπε να θεωρηθεί μη παραδοσιακό στην εσωτερική κοινοτική αγορά.

140. Εν τούτοις, η επίπτωση της προσχώρησης της Σουηδίας στην εσωτερική αγορά των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα έχει, κατ' εμέ, ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η Κοινότητα διόρθωσε τις συνέπειες της προσχώρησης αυτής στεγανοποιώντας την αγορά. Όσον αφορά τα επίδικα προϊόντα, η σουηδική αγορά είναι, πράγματι, χωριστή από την εσωτερική αγορά. Επιπλέον, οι σουηδικές αρχές είναι υποχρεωμένες να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να αποτραπεί το ενδεχόμενο προϊόντα που διατίθενται νομίμως στο εμπόριο εντός της σουηδικής αγοράς να εξαχθούν στο υπόλοιπο της Κοινότητας, όπου το εμπόριό τους αποκλείεται.

141. Η εν λόγω επιλογή του κοινοτικού νομοθέτη να διαιρέσει την αγορά δεν συνάδει προς την έννοια της εσωτερικής αγοράς. Πρέπει να υπογραμμιστεί, συναφώς, η σημασία της εγκαθιδρύσεως και της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς ως εργαλείου της ευρωπαϊκής ολοκληρώσεως. Στις υπό κρίση περιπτώσεις, η στεγανοποίηση αυτή της αγοράς είναι ένα μέτρο ιδιαίτερα σοβαρό λαμβανόμενων υπόψη των ακολούθων σκέψεων:

- Ο σκοπός της οδηγίας του 2001 είναι ακριβώς να εξασφαλίσει την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς καταργώντας τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού. Πάντως, η εξαίρεση που προβλέπεται για τη Σουηδία εισάγει νέο εμπόδιο.
- Η στεγανοποίηση αυτή δεν περιορίζεται σε μία μεταβατική περίοδο. Η

παρέκκλιση που αναγνωρίστηκε υπέρ της Σουηδίας κατά τον χρόνο της προσχωρήσεώς της ήταν σκόπιμη διότι θα ήταν δυσχερές για τις σουηδικές αρχές να εμποδίσουν την κατανάλωση του «snus» από τη μία ημέρα στην άλλη. Εν τούτοις, ο χρονικός περιορισμός των συνεπειών στην εσωτερική αγορά θα συμβιβαζόταν περισσότερο με τη σημασία που αποδίδεται σ' αυτήν. Μία από τις συνέπειες της προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι κατά κανόνα η προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις κοινοτικές προδιαγραφές.

142. Εν συντομία, η παντελής έλλειψη αιτιολογίας σχετικά με την προσχώρηση της Σουηδίας δημιουργεί δύο κενά. Πρώτον, ο κοινοτικός νομοθέτης θα έπρεπε να προσέξει τις συνέπειες της απαγορεύσεως στα προϊόντα καπνού των οποίων η χρήση έχει παραδοσιακό χαρακτήρα εντός κράτους μέλους. Δεύτερον, θα έπρεπε να εξετάσει τις συνέπειες της προσχωρήσεως στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς των προϊόντων καπνού.

Γ — *Μεταβολές της κοινοτικής πολιτικής στα προϊόντα του καπνού*

143. Τούτο με οδηγεί στη θεμελιώδη αλλαγή που υπέστη η κοινοτική πολιτική σχετικά με τα προϊόντα του καπνού. Γενικώς, η οδηγία του 2001 αντικατοπτρίζει μια πολιτική για τον καπνό που καθίσταται πλέον περιοριστική από χρόνο σε χρόνο. Όπως προανέφερα, η πολιτική αυτή αντι-

τάσσεται κυρίως στη χρήση του καπνού που προορίζεται για κάπνισμα.

144. Σε αντιδιαστολή προς τη γενική αυτή τάση της πολιτικής σχετικά με το τσιγάρο, η στρατηγική που αφορά τα προϊόντα του καπνού χωρίς καύση (εξαιρουμένου του «snus») κατέστη περισσότερο ευέλικτη. Υπενθυμίζω εν προκειμένω τους κανόνες που αφορούν τη σήμανση των προϊόντων του καπνού χωρίς καύση εκτός του «snus». Οι μονάδες συσκευασίας δεν πρέπει πλέον να φέρουν την προειδοποίηση: «προκαλεί καρκίνο». Αρκεί η συσκευασία να περιλαμβάνει τις λέξεις: «Αυτό το προϊόν καπνού μπορεί να βλάψει την υγεία σας και να δημιουργήσει εξάρτηση». Παράλληλα, οι ενδείξεις που πρέπει να αναγράφονται στα πακέτα τσιγάρων έγιναν πολύ πιο αυστηρές, τόσο όσον αφορά το μέγεθός τους όσο και όσον αφορά το περιεχόμενό τους. Περιλαμβάνουν προειδοποιήσεις όπως «Το κάπνισμα σκοτώνει».

145. Συνοψίζοντας, η γενική τάση καταδεικνύει τη βούληση να καταστεί η νομοθεσία για τα προϊόντα του καπνού περισσότερο αυστηρή. Ο κοινοτικός νομοθέτης προβλέπει εξαίρεση για μια ειδική κατηγορία προϊόντων καπνού (τα καπνά χωρίς καύση). Θα ήταν λογικό να επωφεληθούν της εξαιρέσεως αυτής όλα τα προϊόντα που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή. Όμως ο κοινοτικός νομοθέτης έπραξε το αντίθετο και επιβεβαίωσε την εφαρμογή του πλέον αυστηρού μέτρου απ' όλα κατά ειδικού συνόλου προϊόντων που ανήκουν στην κατηγορία αυτή.

146. Πρέπει να υπογραμμίσω ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, η διατήρηση της απαγορεύσεως του «snus» δεν μπορεί να θεωρηθεί ως η απλή συνέχεια υφιστάμενης πολιτικής. Προς υπενθύμιση, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, επιβάλλεται διεξοδικότερη αιτιολογία, η οποία παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ασκεί την εξουσία ελέγχου, όταν μια πράξη αποκλίνει από τη συνήθη πρακτική. Επιπλέον, οι ενδιαφερόμενοι έχουν το δικαίωμα να πληροφορηθούν τους λόγους για τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης περιορίζει την ελευθερία τους.

Δ — Οι συνέπειες

147. Όσο περισσότερο μια πράξη αποκλίνει από τη συνήθη πρακτική, τόσο περισσότερο ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να είναι σαφής στην αιτιολογία του. Λαμβανομένης υπόψη της σημαντικής αλλαγής πλαισίου, η επιλογή του κοινοτικού νομοθέτη να διατηρήσει την απαγόρευση του «snus» —επιλογή η οποία, αφ' εαυτής, δεν υπερβαίνει τα όρια των αρμοδιοτήτων του— απαιτεί πλήρη αιτιολογία. Η παντελής έλλειψη αιτιολογίας εν προκειμένω συνιστά σαφή και κατάφωρη παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Κοινότητα από το άρθρο 253 ΕΚ.

148. Καταλήγω, επιπλέον, ότι η εν λόγω παντελής έλλειψη αιτιολογίας που να λαμβάνει υπόψη την αλλαγή πλαισίου πρέπει να θεωρηθεί ως παράβαση ουσιαστών τύπων που καθιστούν άκυρο το άρθρο 8 της

οδηγίας του 2001. Προτείνω, κατά συνέπεια, στο Δικαστήριο να ακυρώσει το εν λόγω άρθρο.

149. Πάντως, η ανάλυση των υπό κρίση υποθέσεων μου παρέσχε τη δυνατότητα να συμπεράνω ότι ο κοινοτικός νομοθέτης είχε, το 1992, βάσιμους λόγους να απαγορεύσει το «snus». Επιπλέον, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η άνευ όρων ακύρωση της επίδικης διατάξεως θα μπορούσε να βλάψει το βασικό αποτέλεσμα της απαγορεύσεως και να διακυβεύσει σοβαρά τον πολιτικό σκοπό που έγκειται στην παρεμπόδιση της εμφανίσεως στην αγορά νέων και δυνάμει ελκυστικών προϊόντων καπνού. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, κατ' ουσίαν, το κανονιστικό περιεχόμενο της οδηγίας είναι έγκυρο, όπως προκύπτει από τις προηγούμενες παρατηρήσεις μου.

150. Λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων αυτών, επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δικαίου, παρεμφερείς προς αυτούς που ισχύουν, δυνάμει του άρθρου 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, σε ορισμένες υποθέσεις ακυρώσεως κανονισμών, δικαιολογούν τον εκ μέρους του Δικαστηρίου περιορισμό των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως⁴⁷. Για τον λόγο αυτόν, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές περιστάσεις των υποθέσεων αυτών, ότι όλα τα αποτελέσματα του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001 θα διατηρήσουν την ισχύ τους μέχρις ότου το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αντικαταστήσουν με προσηκόντως αιτιολογημένη διάταξη.

47 — Η συλλογιστική του Δικαστηρίου μπορεί, συναφώς, να εμπνευστεί σε μεγάλο βαθμό από αυτήν που ακολούθησε στην απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4193).

XII — Πρόταση

151. Λαμβανομένων υπόψη των προηγούμενων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλαν το Verwaltungsgericht Minden, στην υπόθεση C-434/02, και το High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, στην υπόθεση C-210/03, ως εξής:

- Το άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού, το οποίο προβλέπει πλήρη απαγόρευση της κυκλοφορίας στην αγορά των καπνών που λαμβάνονται από το στόμα, μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 95 ΕΚ.
- Η προβλεπόμενη στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 απαγόρευση σχετικά με τα καπνά που λαμβάνονται από το στόμα συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας.
- Η προβλεπόμενη στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 απαγόρευση σχετικά με τα καπνά που λαμβάνονται από το στόμα συνάδει προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των παρεμφερών προϊόντων.
- Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν συμμορφώθηκε προς την υποχρέωσή του να αιτιολογήσει την απαγόρευση και, κατά συνέπεια, το άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 θα πρέπει να ακυρωθεί.
- Όλα τα αποτελέσματα του άρθρου 8 της οδηγίας του 2001/37 θα πρέπει να διατηρηθούν σε ισχύ μέχρις ότου το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το αντικαταστήσουν με προσηκόντως αιτιολογημένη διάταξη.