

ARNOLD ANDRÉ

ARREST VAN HET HOF (grote kamer)

14 december 2004*

In zaak C-434/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Minden (Duitsland) bij beslissing van 14 november 2002, ingekomen bij het Hof op 29 november 2002, in de procedure

Arnold André GmbH & Co. KG

tegen

Landrat des Kreises Herford,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans en K. Lenaerts, kamerpresidenten, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier, vervolgens M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 juni 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- Arnold André GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door J. Sedemund en M. Graf von Merveldt, Rechtsanwalte,
- de Landrat des Kreises Herford, vertegenwoordigd door P. Bischof als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en R. Loosli-Surrans als gemachtigden,
- de Ierse regering, vertegenwoordigd door K. Mooney en J. Buttimore, BL,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynna als gemachtigde,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Ormond en C. Jackson als gemachtigden, bijgestaan door N. Paines, QC, en T. Ward, barrister,

- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door E. Waldherr, M. Moore en U. Rösslein als gemachtigden,

- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Karlsson en J.-P. Hix als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral, F. Hoffmeister en B. Martenczuk als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 september 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 8 van richtlijn 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PB L 194, blz. 26).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Arnold André GmbH & Co. KG (hierna: „Arnold André”) en de Landrat des Kreises Herford ter zake van het verbod om in Duitsland tabaksproducten voor oraal gebruik van de importeur Swedish Match in de handel te brengen.

Het rechtskader

- 3 Artikel 8 bis van richtlijn 89/622/EEG van de Raad van 13 november 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van tabaksproducten (PB L 359, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/41/EEG van de Raad van 15 mei 1992 (PB L 158, blz. 30; hierna: „richtlijn 89/622”), bepaalt dat de lidstaten het in de handel brengen verbieden van tabak voor oraal gebruik, welke in artikel 2, punt 4, wordt omschreven als „alle producten voor oraal gebruik met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden gerookt of gepruimd, die geheel of gedeeltelijk uit tabak bestaan, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen — met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden — of in vormen die eruitzien als levensmiddelen”.
- 4 In de elfde overweging van de considerans van richtlijn 92/41 wordt opgemerkt „dat is bewezen dat niet voor roken bestemde tabaksproducten een aanzienlijk risico voor kanker met zich brengen en dat derhalve een specifieke waarschuwing betreffende dit risico dient te worden vermeld”. De twaalfde overweging van de considerans van deze richtlijn stelt dat „volgens wetenschappelijke deskundigen de door het tabaksgebruik veroorzaakte verslaving een gevaar oplevert welke in de vorm van een specifieke waarschuwing op tabaksproducten dient te worden vermeld”.

- 5 De dertiende overweging van de considerans van richtlijn 92/41 stelt dat „nieuwe, op de markt van sommige lidstaten opgedoken tabaksproducten voor oraal gebruik op jongeren een speciale aantrekkingskracht uitoefenen [en] dat de lidstaten die het meest met dit probleem te kampen hebben, voor deze nieuwe tabaksproducten reeds een algeheel verbod hebben uitgevaardigd, of van plan zijn dit te doen”.
- 6 In de veertiende overweging van de considerans van de richtlijn wordt uiteengezet dat „er tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten voor deze producten verschillen bestaan [en] dat het derhalve dienstig is deze aan gemeenschappelijke voorschriften te onderwerpen”.
- 7 De vijftiende overweging van de considerans van richtlijn 92/41 stelt „dat er een reëel risico bestaat dat deze nieuwe producten voor oraal gebruik vooral door jongeren worden gebruikt, waardoor een nicotineverslaving teweeg wordt gebracht indien niet tijdig restrictieve maatregelen worden genomen”.
- 8 In de zestiende overweging van de considerans van voormelde richtlijn wordt opgemerkt „dat overeenkomstig de gevolgtrekkingen uit de studies van het Internationaal Centrum voor Kankeronderzoek tabaksproducten voor oraal gebruik

door de aanwezigheid van bijzonder grote hoeveelheden carcinogene stoffen worden gekenmerkt [en] dat deze nieuwe producten met name mondkanker veroorzaken”.

- 9 De zeventiende overweging van de considerans van deze richtlijn stelt „dat het reeds door drie lidstaten ingevoerde verbod op het op de markt brengen van deze tabaksproducten rechtstreeks invloed heeft op de totstandkoming en functionering van de interne markt; dat, uitgaande van een hoog beschermingsniveau van de gezondheid, de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op dit gebied dus nader tot elkaar moeten worden gebracht; dat de enig passende maatregel wordt gevormd door een algeheel verbod; dat dit verbod evenwel geen betrekking heeft op tabaksproducten voor oraal gebruik die al een lange traditie kennen, welke onder de bepalingen betreffende niet voor roken bestemde tabaksproducten van richtlijn 89/622/EEG, als gewijzigd bij de onderhavige richtlijn, blijven vallen”.
- 10 Artikel 151, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1; hierna: „Toetredingsakte”), luidt als volgt:

„De in de lijst in bijlage XV van deze Akte genoemde besluiten zijn ten aanzien van de nieuwe lidstaten van toepassing op de wijze als bepaald in die bijlage.”

11 Hoofdstuk X, met het opschrift „Diversen”, van voormelde bijlage XV, waarin de in artikel 151 van de Toetredingsakte bedoelde lijst is vastgesteld, bepaalt:

„a) Het verbod in artikel 8 bis van richtlijn 89/622/EEG, zoals gewijzigd [...], betreffende [het] op de markt brengen van het product omschreven in artikel 2, lid 4, van [deze richtlijn], is niet van toepassing op het Koninkrijk Zweden [...] met uitzondering van het verbod om dit product op de markt te brengen in een vorm die lijkt op een voedingsproduct.

b) Het Koninkrijk Zweden [neemt] alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het sub a genoemde product niet op de markt wordt gebracht in de lidstaten waarvoor de richtlijnen 89/622/EEG en 92/41/EEG volledig van toepassing zijn.

[...]”

12 Richtlijn 2001/37 is vastgesteld op basis van de artikelen 95 EG en 133 EG en heeft de omwerking tot doel van richtlijn 89/622 en richtlijn 90/239/EEG van de Raad van 17 mei 1990 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake het maximale teergehalte in sigaretten (PB L 137, blz. 36).

13 Overweging 28 van de considerans van richtlijn 2001/37 luidt als volgt:

„Op grond van richtlijn 89/622/EEG is de verkoop van bepaalde soorten tabak voor oraal gebruik in de lidstaten verboden. Artikel 151 van de [Toetredingsakte] staat Zweden op dit punt een afwijking van de bepalingen van deze richtlijn toe.”

14 Artikel 2 van richtlijn 2001/37, met het opschrift „Definities”, bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚tabaksproducten’: producten die voor roken, snuiven, zuigen of pruimen bestemd zijn en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak, ook indien genetisch gemodificeerd;

[...]

4) ‚tabak voor oraal gebruik’: alle producten voor oraal gebruik met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden gerookt of gepruimd, die geheel of gedeeltelijk uit tabak bestaan, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen — met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden — of in vormen die eruitzien als levensmiddelen;

[...]”

15 Artikel 5, lid 4, van deze richtlijn luidt:

„Op tabaksproducten voor oraal gebruik die krachtens artikel 8 op de markt mogen worden gebracht, en op niet voor roken bestemde tabaksproducten staat de volgende waarschuwing:

„Dit tabaksproduct kan uw gezondheid schaden en is verslavend’.

[...]”

16 Artikel 8 van richtlijn 2001/37, met het opschrift „Tabak voor oraal gebruik”, bepaalt:

„De lidstaten verbieden het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik onverminderd artikel 151 van de [Toetredingsakte].”

17 Artikel 13, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„De lidstaten mogen de invoer, de verkoop en het verbruik van tabaksproducten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken om redenen die verband houden met de beperking van de gehalten aan teer, nicotine of koolmonoxide van sigaretten, met de waarschuwingen betreffende de gezondheid of andere bepalingen van deze richtlijn, met uitzondering van de maatregelen die zijn genomen voor de verificatie van de in het kader van artikel 4 verstrekte elementen.”

- 18 Artikel 15 van richtlijn 2001/37 bepaalt onder meer dat richtlijn 89/622 wordt ingetrokken en dat verwijzingen daarnaar gelden als verwijzingen naar richtlijn 2001/37.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 19 Arnold André is een in Duitsland gevestigde vennootschap die naast sigaren en pijptabak ook traditionele Zweedse tabak voor oraal gebruik, „Snus” genaamd, verkoopt. „snus” is fijngemalen of fijngesneden tabak, die los of in portiezakjes wordt verkocht en dient te worden genoten door deze tussen het tandvlees en de lip te plaatsen.
- 20 Bij beslissing van 12 september 2002 heeft de Landrat des Kreises Herford Arnold André verboden om tabaksproducten van de merken Röda Lacket-Snus, Ljunglöfs Ettan-Snus en General Snus van de importeur Swedish Match in de handel te brengen. Deze beslissing was in hoofdzaak gebaseerd op § 5 a van de Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung) (BGBl. 1996 I, blz. 460; hierna: „tabaksverordening”), waarmee artikel 8 van richtlijn 89/622 in Duits recht is omgezet. Arnold André werd gelast, de producten met de betrokken documentatie uit de handel te halen, op straffe van een dwangsom. De Landrat gelastte onmiddellijke tenuitvoerlegging van deze beslissing.
- 21 Arnold André tekende op 27 september 2002 bezwaar aan tegen deze beslissing. Op 30 september 2002 verzocht zij het Verwaltungsgericht Minden om herstel van de opschortende werking van haar bezwaar.

- 22 De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 8 van richtlijn 2001/37, dat is omgezet bij § 5 a van de tabaksverordening, verenigbaar is met de regels van gemeenschapsrecht. Hij vraagt zich af of dit artikel 8 niet in strijd is met de artikelen 28 EG en 95, lid 1, EG, alsook met de beginselen van gelijkheid en evenredigheid.
- 23 Het Verwaltungsgericht Minden heeft besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Is artikel 8 van richtlijn 2001/73/EG [...], op grond waarvan het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik onverminderd artikel 151 van de [Toetredingsakte] verboden is, verenigbaar met gemeenschapsrecht van hogere rang?”

Het verzoek, primair, om opmerkingen te mogen indienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal en, subsidiair, om heropening van de mondelinge behandeling

- 24 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 oktober 2004, heeft Arnold André het Hof verzocht:

- primair, schriftelijke opmerkingen te mogen indienen in aansluiting op de conclusie van de advocaat-generaal;

- subsidiair, krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

- 25 Arnold André wenst zich uit te spreken over de voorstellen van de advocaat-generaal ter zake van een eventuele handhaving van de gevolgen van richtlijn 2001/37 nadat het Hof de ongeldigheid daarvan zal hebben vastgesteld.
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Statuut van het Hof van Justitie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet in de mogelijkheid voorzien dat partijen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal opmerkingen indienen (zie beschikking van 4 februari 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Jurispr. blz. I-665, punt 2). Het verzoek schriftelijke opmerkingen te mogen indienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal wordt derhalve verworpen.
- 27 Voorts kan het Hof ambtshalve of op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen, krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering heropening van de mondelinge behandeling gelasten, indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie arresten van 19 februari 2002, *Wouters e.a.*, C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 42, en 29 april 2004, *Parlement/Ripa de Meana e.a.*, C-470/00 P, Jurispr. blz. I-4167, punt 33). In casu is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, evenwel van oordeel dat het over alle noodzakelijke gegevens beschikt om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden. Bijgevolg dient het verzoek strekkende tot heropening van de mondelinge behandeling te worden afgewezen.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 De prejudiciële vraag betreft de geldigheid van artikel 8 van richtlijn 2001/37. Onderzocht moet worden, of artikel 95 EG als rechtsgrondslag van dit artikel kon dienen of dat dit is vastgesteld in strijd met de artikelen 28 EG en 253 EG en de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

De keuze van artikel 95 EG als rechtsgrondslag

29 Artikel 95, lid 1, EG bepaalt dat de Raad de maatregelen vaststelt inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

30 In dit verband zij eraan herinnerd dat ofschoon de loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen niet volstaat om een beroep op artikel 95 EG te rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punt 84), dit anders is in geval van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de fundamentele vrijheden belemmeren en daarmee de werking van de interne markt rechtstreeks beïnvloeden [zie in die zin arrest Duitsland/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 95, en arrest van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 60].

31 Uit de rechtspraak van het Hof volgt eveneens, dat artikel 95 EG weliswaar als rechtsgrondslag kan worden gebruikt ter voorkoming van toekomstige belemmeringen van het handelsverkeer ten gevolge van een heterogene ontwikkeling van de nationale wetgevingen, maar dat het ontstaan van die belemmeringen waarschijnlijk moet zijn en de betrokken maatregel ertoe moet strekken die belemmeringen te voorkomen [zie in die zin arrest van 13 juli 1995, Spanje/Raad, C-350/92, Jurispr. blz. I-1985, punt 35; arrest Duitsland/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 86; arrest van 9 oktober 2001, Nederland/Parlement en Raad, C-377/98, Jurispr. blz. I-7079, punt 15, en arrest British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, reeds aangehaald, punt 61].

- 32 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 95 EG als rechtsgrondslag kan worden gebruikt, het feit dat bij de te maken keuzen de bescherming van de volksgezondheid doorslaggevend is, voor de gemeenschapswetgever geen beletsel kan vormen om dit artikel als rechtsgrondslag te nemen [arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 62].
- 33 Bovendien moet worden opgemerkt dat volgens artikel 152, lid 1, eerste alinea, EG bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid moet worden verzekerd, en dat artikel 95, lid 3, EG uitdrukkelijk verlangt dat bij de harmonisatie een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid wordt gewaarborgd [arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 62].
- 34 Uit het voorgaande volgt dat wanneer er belemmeringen voor het handelsverkeer bestaan of het waarschijnlijk is dat dergelijke belemmeringen zich in de toekomst zullen voordoen, omdat de lidstaten ten opzichte van een product of een categorie van producten uiteenlopende maatregelen hebben genomen of nemen die geen gelijk beschermingsniveau verzekeren en daardoor een vrij verkeer van het betrokken product of de betrokken producten in de Gemeenschap beletten, artikel 95 EG de communautaire wetgever de bevoegdheid geeft in te grijpen door de vereiste maatregelen te nemen met inachtneming van, in de eerste plaats, lid 3 van dit artikel en, in de tweede plaats, de in het Verdrag genoemde of in de rechtspraak ontwikkelde rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel.
- 35 Al naar gelang van de omstandigheden kunnen deze passende maatregelen daarin bestaan, dat alle lidstaten worden verplicht de verhandeling van het betrokken product of de betrokken producten toe te staan, aan welke verplichting bepaalde voorwaarden kunnen worden gekoppeld, of zelfs dat de verhandeling van een product of van bepaalde producten voorlopig of voorgoed wordt verboden [zie, in de context van richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene productveiligheid (PB L 228, blz. 24), arrest van 9 augustus 1994, *Duitsland/Raad*, C-359/92, *Jurispr.* blz. I-3681, punten 4 en 33].

- 36 In het licht van deze beginselen moet worden nagegaan of in het geval van artikel 8 van richtlijn 2001/37 is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 95 EG als rechtsgrondslag kan dienen.
- 37 Allereerst moet worden benadrukt dat voormeld artikel 8 slechts de bepalingen overneemt van artikel 8 bis van richtlijn 89/622, volgens hetwelk de lidstaten het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik verbieden. Deze laatste wordt in richtlijn 2001/37, evenals in richtlijn 89/622, gedefinieerd als „alle producten voor oraal gebruik met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden gerookt of gepruimd, die geheel of gedeeltelijk uit tabak bestaan, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen — met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden — of in vormen die eruitzien als levensmiddelen”.
- 38 Het staat vast dat ten aanzien van deze producten, zoals in de veertiende overweging van de considerans van richtlijn 92/41 wordt opgemerkt, op het moment van vaststelling van deze richtlijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten uiteenliepen. Twee lidstaten hadden de verhandeling van de betrokken producten immers al verboden en een derde lidstaat had bepalingen vastgesteld die, ofschoon zij nog niet van kracht waren geworden, hetzelfde voorwerp hadden. Volgens de opstellers ervan hadden deze bepalingen tot doel, een halt toe te roepen aan de toenemende consumptie van voor de gezondheid schadelijke producten die nieuw waren op de markt van de lidstaten en waarvan bekend was dat zij een bijzondere aantrekkingskracht uitoefenden op jongeren.
- 39 Aangezien de markt voor tabaksproducten een markt is waarop het handelsverkeer tussen de lidstaten vrij omvangrijk is [zie arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, reeds aangehaald, punt 64], droegen deze verhandelingsverboden bij tot een heterogene ontwikkeling van deze markt en belemmerden zij dus het vrije verkeer van goederen.

- 40 Gelet bovendien op de toenemende bewustwording van het publiek dat het gebruik van tabaksproducten schadelijk is voor de gezondheid, zou het vrije verkeer van die producten waarschijnlijk zijn belemmerd doordat de lidstaten nieuwe voorschriften die deze evolutie weerspiegelden zouden hebben vastgesteld, om het verbruik van die producten op doeltreffender wijze in te dammen [arrest British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, reeds aangehaald, punt 67].
- 41 Artikel 8 van richtlijn 2001/37 is vastgesteld in een context die, gelet op de belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen die op de markt voor tabaksproducten bestaan vanwege de heterogene ontwikkeling van de voorwaarden voor de verhandeling van tabaksproducten voor oraal gebruik in de verschillende lidstaten, niet verschilde van die welke bestond toen artikel 8 bis van richtlijn 89/622 werd vastgesteld. Hieraan moet worden toegevoegd, dat de Toetredingsakte voor de beoordeling van deze context irrelevant is. De Toetredingsakte heeft immers niet alleen het Koninkrijk Zweden buiten de werkingssfeer van artikel 8 bis van richtlijn 89/622 geplaatst, maar bovendien verlangd dat deze lidstaat alle maatregelen neemt die nodig zijn om te waarborgen dat tabaksproducten voor oraal gebruik niet in andere lidstaten in de handel worden gebracht.
- 42 Tussenkomst van de gemeenschapswetgever op grond van artikel 95 EG was derhalve gerechtvaardigd met betrekking tot tabaksproducten voor oraal gebruik.
- 43 Uit het voorgaande volgt dat het verbod van artikel 8 van richtlijn 2001/37 kon worden vastgesteld op basis van artikel 95 EG. Hierna zal moeten worden onderzocht of de vaststelling van deze maatregel is geschied met inachtneming van artikel 95, lid 3, EG en van de in de vraag van de verwijzende rechter genoemde rechtsbeginselen.

Artikel 95, lid 3, EG en het evenredigheidsbeginsel

44 Artikel 95, lid 3, EG bepaalt dat zowel de Commissie als het Parlement en de Raad uitgaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd.

45 Bovendien zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, vereist dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie onder meer arresten van 18 november 1987, Maizena, 137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 15; 7 december 1993, ADM Ölmühlen, C-339/92, Jurispr. blz. I-6473, punt 15, en 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 59).

46 Wat het rechterlijk toezicht op de in het voorgaande punt voormelde voorwaarden betreft, beschikt de gemeenschapswetgever op een gebied als het thans aan de orde zijnde over een ruime discretionaire bevoegdheid, waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Een op dit gebied vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig, wanneer zij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel [zie in die zin arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 58; 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punten 55 en 56, en 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 61, alsmede het arrest British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, reeds aangehaald, punt 123].

47 Met betrekking tot het bij richtlijn 92/41 in richtlijn 89/622 opgenomen artikel 8 bis volgt uit de considerans van eerstgenoemde richtlijn dat het verbod op het in de

handel brengen van tabaksproducten voor oraal gebruik de enige maatregel was die een passend antwoord vormde op het reële risico dat jongeren deze nieuwe producten zouden gaan gebruiken en zo verslaafd zouden raken aan nicotine, terwijl deze producten met name mondkanker veroorzaken.

48 Arnold André stelt in wezen dat, gelet op de wetenschappelijke gegevens waarover de gemeenschapswetgever beschikte in 2001, bij de vaststelling van artikel 8 van richtlijn 2001/37, op welke gegevens hij zich overigens heeft gebaseerd om de regels ter zake van de in artikel 5, lid 4, van deze richtlijn bedoelde waarschuwing te wijzigen, de handhaving van het verhandelingsverbod voor tabaksproducten voor oraal gebruik niet in verhouding stond tot het nagestreefde doel en geen rekening hield met de ontwikkeling van die wetenschappelijke gegevens.

49 Hierop moet worden geantwoord dat, ofschoon sommige deskundigen reeds in 1999 de bewering in twijfel hebben getrokken dat, zoals het in de zestiende overweging van de considerans van richtlijn 92/41 heet, „deze nieuwe producten met name mondkanker veroorzaken”, op dit punt bij de vaststelling van richtlijn 2001/37 echter nog niet iedere twijfel was weggenomen. Overigens erkende een deel van de wetenschappelijke wereld weliswaar dat tabaksproducten voor oraal gebruik konden worden gebruikt als vervanging van de sigaret, maar een ander deel was van oordeel dat er geen goede gronden voor dat standpunt waren. Hieruit moet worden afgeleid dat de wetenschappelijke gegevens waarover de gemeenschapswetgever in 2001 heeft kunnen beschikken niet de conclusie wettigden dat het gebruik van de betrokken producten niet schadelijk voor de volksgezondheid was.

50 Bovendien bevatten tabaksproducten voor oraal gebruik, evenals alle andere tabaksproducten, nicotine, die verslavend werkt en waarvan de giftigheid onomstreden is.

- 51 Allereerst was bij de vaststelling van richtlijn 2001/37 niet aangetoond dat de schadelijke effecten van deze producten in dit opzicht geringer waren dan die van andere tabaksproducten. In de tweede plaats stond vast dat zij ernstige risico's voor de gezondheid inhielden, waarmee de gemeenschapswetgever rekening diende te houden.
- 52 In deze omstandigheden kan niet worden beweerd dat het verbod van artikel 8 van richtlijn 2001/37, in strijd met de bepalingen van artikel 95, lid 3, EG, is uitgevaardigd zonder dat rekening is gehouden met de ontwikkeling van de wetenschappelijke gegevens.
- 53 Voor het overige kan geen van de aan het Hof ter beoordeling voorgelegde gegevens tot het oordeel leiden dat tabaksproducten voor oraal gebruik geen nieuwe producten waren op de markt van de lidstaten zoals deze bij de vaststelling van richtlijn 92/41 bestond.
- 54 Om te voldoen aan de overeenkomstig artikel 95, lid 3, EG op hem rustende verplichting, uit te gaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, kon de gemeenschapswetgever derhalve, zonder de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid ter zake te overschrijden, oordelen dat een verhandlingsverbod voor tabaksproducten voor oraal gebruik noodzakelijk was en, met name, dat er geen alternatieve maatregel bestond waarmee dit doel op even doeltreffende wijze kon worden bereikt.
- 55 Zoals de advocaat-generaal in de punten 116 tot en met 119 van zijn conclusie opmerkt, zouden andere maatregelen, waarbij producenten aan technische normen zouden moeten voldoen om de schadelijkheid van het product te verminderen of waarbij de etikettering van de verpakking van dit product zou worden geregeld of de voorwaarden zouden worden vastgesteld waaronder het, met name aan minderjarigen, mag worden verkocht, niet dezelfde preventieve werking hebben wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, omdat een product op de markt zou worden toegelaten dat hoe dan ook schadelijk blijft.

- 56 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat, gelet op zowel het doel dat artikel 95, lid 3, EG de gemeenschapswetgever heeft gesteld om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van personen te waarborgen, als zijn verplichting het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, het litigieuze verbod niet als een kennelijk ongeschikte maatregel kan worden beschouwd.

Artikel 28 EG

- 57 Volgens vaste rechtspraak geldt het in artikel 28 EG gestelde verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking niet enkel voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan (zie in die zin onder meer arresten van 17 mei 1984, Denkvit Nederland, 15/83, Jurispr. blz. 2171, punt 15; 9 augustus 1994, Meyhui, C-51/93, Jurispr. blz. I-3879, punt 11, en 25 juni 1997, Kieffer en Thill, C-114/96, Jurispr. blz. I-3629, punt 27).
- 58 Luidens artikel 30 EG vormen de bepalingen van artikel 28 EG echter geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van onder meer de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.
- 59 Het in artikel 8 van richtlijn 2001/37 opgenomen verhandelingsverbod voor tabaksproducten voor oraal gebruik vormt een beperking in de zin van artikel 28 EG, maar het vindt zijn rechtvaardiging, zoals in punt 56 van dit arrest is opgemerkt, in de bescherming van de gezondheid van personen. Het kan daarom hoe dan ook niet worden geacht te zijn ingevoerd in strijd met artikel 28 EG.

60 Het aan het Koninkrijk Zweden opgelegde verbod om tabaksproducten voor oraal gebruik in andere lidstaten in de handel te brengen, vloeit overigens voort uit de bepalingen van bijlage XV, hoofdstuk X, sub b, bij de Toetredingsakte en niet uit de bepalingen van richtlijn 2001/37.

Artikel 253 EG

61 De door artikel 253 EG vereiste motivering moet weliswaar de redenering van de gemeenschapsinstelling die de betrokken handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, maar het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd (zie onder meer arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29).

62 Bij de vraag of de motiveringsplicht is nagekomen, moet overigens niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van de handeling, maar ook op de context waarin zij is vastgesteld en op de rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de betwiste handeling blijkt, is het nutteloos, voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen (zie onder meer arrest van 5 juli 2001, Italië/Raad en Commissie, C-100/99, Jurispr. blz. I-5217, punt 64, alsook, in die zin, arrest Spanje en Finland/Parlement en Raad, C-184/02 en C-223/02, Arrest van 9 sept. 2004, Jurispr. blz. I-7789, punt 79).

63 De considerans van richtlijn 92/41 zet duidelijk uiteen waarom in richtlijn 89/622 een verhandelingsverbod voor tabaksproducten voor oraal gebruik diende te worden opgenomen. Na eraan te hebben herinnerd dat de wetenschappelijk deskundigen

van mening waren dat alle tabaksproducten risico's voor de gezondheid meebrachten en dat was bewezen dat niet voor roken bestemde tabaksproducten een aanzienlijke risicofactor in verband met kanker vormden, hebben de opstellers van de richtlijn bovendien vastgesteld dat nieuwe tabaksproducten voor oraal gebruik die op de markt van bepaalde lidstaten verschenen, op jongeren een speciale aantrekkingskracht uitoefenden met het gevaar dat deze verslaafd zouden raken aan nicotine indien niet tijdig restrictieve maatregelen werden genomen. Ook is opgemerkt dat de lidstaten die het sterkst met dit probleem werden geconfronteerd deze nieuwe producten reeds volledig hadden verboden of van plan waren dit te doen.

64 Bovendien moet worden vastgesteld dat het in artikel 8 van richtlijn 2001/37 opgenomen verhandelingsverbod voor tabaksproducten voor oraal gebruik in het kader van de omwerking van oudere bepalingen, wat een van de doelstellingen van deze richtlijn is, enkel de in 1992 vastgestelde identieke maatregel bevestigt. Dat deze producten in 1992 een andere behandeling kregen dan de overige niet voor roken bestemde tabaksproducten, berustte op de overweging dat de producten waarop het verbod betrekking had, op de toenmalige binnenlandse markt nieuw waren, dat zij een aantrekkingskracht uitoefenden op jongeren en dat in een aantal lidstaten nationale verbodsbepalingen waren ingevoerd.

65 Deze omstandigheden waren in 2001 niet veranderd. Het staat vast dat de handel in tabaksproducten voor oraal gebruik in Zweden een lange traditie kent en dat deze producten op de markt die werd gevormd door het grondgebied van deze lidstaat bij de toetreding in 1995 niet als nieuw konden worden beschouwd. Aangezien artikel 151 van de Toetredingsakte het Koninkrijk Zweden echter juist heeft uitgesloten van de werkingssfeer van het in 1992 vastgestelde verbod, kan het grondgebied van deze lidstaat niet in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de in artikel 8 van richtlijn 2001/37 bedoelde markt en, bijgevolg, voor de beoordeling of producten die op grond van dit artikel niet mogen worden verhandeld nieuw op deze markt zijn.

- 66 Aangezien overweging 28 van de considerans van richtlijn 2001/37 preciseert dat op grond van richtlijn 89/622 de verkoop van bepaalde soorten tabak voor oraal gebruik in de lidstaten verboden is en artikel 151 van de Toetredingsakte het Koninkrijk Zweden een afwijking heeft toegestaan van de bepalingen van deze richtlijn, kan niet worden geconcludeerd dat voor de bevestiging van dit verbod in artikel 8 van richtlijn 2001/37 vereist zou zijn geweest dat deze richtlijn andere, rechtens en feitelijk relevante elementen specificceert teneinde aan de motiveringsverplichting van artikel 253 EG te voldoen.
- 67 Blijkens bovenstaande overwegingen voldoet artikel 8 van richtlijn 2001/37 aan de motiveringsverplichting van artikel 253 EG.

Het non-discriminatiebeginsel

- 68 Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van gelijke behandeling dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie in die zin arrest van 9 september 2004, Spanje/Commissie, C-304/01, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 31).
- 69 Hoewel tabaksproducten voor oraal gebruik zoals gedefinieerd in artikel 2 van richtlijn 2001/37 wat betreft samenstelling of zelfs bestemming niet wezenlijk verschillen van tabaksproducten die moeten worden gekauwd, bevonden zij zich niet in dezelfde situatie als deze laatste. De tabaksproducten voor oraal gebruik die vallen onder het verbod van artikel 8 bis van richtlijn 89/622, dat is overgenomen in artikel 8 van richtlijn 2001/37, waren immers nieuw op de markt van de met deze

maatregel beoogde lidstaten. Gezien deze bijzondere situatie, op grond waarvan een verschil in behandeling derhalve was toegestaan, kan geen beroep worden gedaan op schending van het non-discriminatiebeginsel.

- 70 Gelet op voorgaande overwegingen dient te worden geantwoord dat bij onderzoek van de gestelde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 8 van richtlijn 2001/37 aantasten.

Kosten

- 71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (grote kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid aantasten van artikel 8 van richtlijn 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten.

Ondertekeningen