

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 14. decembra 2004*

V zadevi C-434/02,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Minden (Nemčija) s sklepom z dne 14. novembra 2002, ki je prispel na Sodišče 29. novembra 2002, v postopku

Arnold André GmbH & Co. KG

proti

Landrat des Kreises Herford,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans in K. Lenaerts, predsedniki senatov, C. Gulmann in J. P. Puissochet, sodnika, N. Colneric, sodnica, S. von Bahr in J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), sodnika,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: L. A. Geelhoed,
sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika, nato M.-F. Contet, glavna
administratorica,

na podlagi pisnih stališč, ki so jih predložili:

- za Arnold André GmbH & Co. KG J. Sedemund in M. Graf von Merveldt, odvetnika,
- za Landrat des Kreises Herford P. Bischof, zastopnik,
- za belgijsko vlado A. Snoecx, zastopnica,
- za francosko vlado G. de Bergues in R. Loosli-Surrans, zastopnika,
- za irsko vlado K. Money in J. Buttimore, BL,
- za finsko vlado T. Pynnä, zastopnica,

- za švedsko vlado A. Kruse, zastopnik,
- za vlado Združenega kraljestva STR. Ormond in C. Jackson, zastopnika, skupaj z N. Painesom, QC, in s T. Wardom, barrister,
- za Evropski parlament E. Waldherr, M. Moore in U. Rösslein, zastopniki,
- za Svet Evropske unije E. Karlsson in J.-STR. Hix, zastopnika,
- za Komisijo Evropskih skupnosti I. Martinez del Paral, F. Hoffmeister in B. Martenczuk, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. septembra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 8 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/37/ES z dne 5. junija 2001 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o izdelavi, predstavitvi in prodaji tobačnih izdelkov (UL L 194, str. 26).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Arnold André GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Arnold André) in Landrat des Kreises Herford v zvezi s prepovedjo trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo uvoznika Swedish Match v Nemčiji.

Pravni okvir

- 3 Člen 8(a) Direktive Sveta 89/622/EGS z dne 13. novembra 1989 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic glede označevanja tobačnih izdelkov (UL L 359, str. 1), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 92/41/EGS z dne 15. maja 1992 (UL L 158, str. 30, v nadaljevanju: Direktiva 89/622), določa, da države članice prepovejo dajanje v promet tobaka za oralno uporabo, ki je s členom 2(4) te direktive opredeljen kot „vsi izdelki za oralno uporabo razen tistih, ki so namenjeni za kajenje ali žvečenje, izdelani v celoti ali delno iz tobaka, v prahu ali v trdnih delcih, ali v katerikoli kombinaciji navedenih oblik, predvsem tisti, ki so predstavljeni v vrečkah ali poroznih vrečkah ali v obliki, podobni živilskemu izdelku“.
- 4 Enajsta uvodna izjava Direktive 92/41 navaja, „da so brezdimni tobačni izdelki dokazano pomembnejši dejavnik tveganja za nastanek raka in da mora biti na njih o tem tveganju navedeno posebno opozorilo“. Dvanajsta uvodna izjava iste direktive navaja, da „znanstveniki ocenjujejo, da odvisnost, ki jo povzroča uporaba tobaka, predstavlja nevarnost, ki opravičuje navedbo posebnega opozorila na vseh tobačnih izdelkih“.

5 Trinajsta uvodna izjava Direktive 92/41 določa:

„[...] novi tobačni izdelki za oralno uporabo, ki se pojavljajo na trgu določenih držav članic, so posebej privlačni za mlade in [...] države članice, ki so najbolj izpostavljene temu problemu, so te nove izdelke že v celoti prepovedale oziroma jih nameravajo prepovedati.“

6 Štirinajsta uvodna izjava te direktive določa:

„[...] glede teh izdelkov obstajajo razlike med zakoni in drugimi predpisi držav članic in [...], zato jih je treba urediti s skupnimi pravili.“

7 Petnajsta uvodna izjava Direktive 92/41 določa:

„[...] obstaja dejansko tveganje, da bodo te nove izdelke za oralno uporabo uporabljali predvsem mladi, kar bo vodilo k odvisnosti od nikotina, če se pravočasno ne sprejmejo omejevalni ukrepi.“

8 Šestnajsta uvodna izjava omenjene direktive določa:

„[...] glede na zaključke študije Mednarodne agencije za raziskovanje raka ima tobak za oralno uporabo posebej visoko vsebnost kancerogenih substanc; [...] ti novi izdelki povzročajo zlasti raka v ustni votlini.“

- 9 Sedemnajsta uvodna izjava iste direktive določa:

„[...] prepoved dajanja tovrstnega tobaka v promet, ki so jo tri države članice že uvedle, neposredno vpliva na vzpostavitev in delovanje notranjega trga; [...] zato je treba na tem področju približati zakone in druge predpise držav članic, pri čemer velja za izhodišče visoka raven varstva zdravja; [...] edini primeren ukrep je popolna prepoved; [...] vendar ta prepoved ne velja za tradicionalne tobačne izdelke za oralno uporabo, za katere še naprej veljajo določbe Direktive 89/622/EGS, kot je bila spremenjena s to direktivo, ki se uporabljajo za brezdimne tobačne izdelke.“

- 10 Člen 151(1) Akta o pogojih pristopa Republike Avstrije, Republike Finske in Kraljevine Švedske ter o prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 1994, C 241, str. 21, in UL 1995, L 1, str. 1, v nadaljevanju: Akt o pristopu), določa:

„Akti, navedeni v Prilogi XV k temu aktu, se za nove države članice uporabljajo pod pogoji, določenimi v omenjeni prilogi.“

- 11 Poglavje X, z naslovom „Razno“, navedene priloge, ki opredeljuje seznam iz člena 151 Akta o pristopu, določa:

„(a) Prepoved iz člena 8a Direktive 89/622/EGS, spremenjena [...], ki zadeva uvajanje na trg proizvoda, opredeljenega v členu 2(4) Direktive [...], ne velja na Švedskem [...], z izjemo prepovedi o uvajanju tega proizvoda na trg v obliki, ki spominja na prehrambeni proizvod.

(b) Švedska [sprejme] vse ukrepe, ki so nujni za zagotovitev, da se proizvoda, na katerega se nanaša odstavek (a), ne uvede na trg v državah članicah, za katere v celoti veljata Direktivi 89/622/EGS in 92/41/EGS.

[...]“

- 12 Direktiva 2001/37 je bila sprejeta na podlagi členov 95 in 133 ES, njen namen pa je sprememba Direktive 89/622 in Direktive Sveta 90/239/EGS z dne 17. maja 1990 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic glede najvišje dovoljene vsebnosti katrana v cigaretah (UL L 137, str. 36).

13 Osemindvajseta uvodna izjava Direktive 2001/37 navaja:

„Direktiva 89/622/EGS je v državah članicah prepovedala prodajo nekaterih vrst tobaka za oralno rabo. Člen 151 Akta o pristopu Avstrije, Finske in Švedske slednji glede tega dovoljuje odstopanje od določb navedene direktive.“

14 Člen 2 Direktive 2001/37, z naslovom „Opredelitev pojmov“, določa:

„Posamezni pojmi v tej direktivi imajo naslednji pomen:

1. ‚tobačni izdelki‘ so izdelki, namenjeni kajenju, njuhanju, sesanju ali žvečenju, če so izdelani, tudi samo delno, iz tobaka, ki je gensko spremenjen ali ne;

[...]

4. ‚tobak za oralno uporabo‘ so vsi izdelki za oralno uporabo razen tistih, ki so namenjeni za kajenje ali žvečenje, izdelani v celoti ali delno iz tobaka, v prahu ali v trdnih delcih, ali v katerikoli kombinaciji navedenih oblik, predvsem tisti, ki so predstavljeni v vrečkah ali poroznih vrečkah ali v obliki, podobni živilskemu izdelku;

[...]“

15 Člen 5(4) iste direktive določa:

„4. Na tobačnih izdelkih za oralno uporabo, kjer je njihovo trženje po členu 8 dovoljeno, in na brezdimnih tobačnih izdelkih se navedejo naslednja opozorila:

„Ta tobačni izdelek lahko škoduje vašemu zdravju in povzroča zasvojenost.“

[...]“

16 Člen 8 Direktive 2001/37, z naslovom „Tobak za oralno uporabo“, določa:

„Države članice prepovejo dajanje tobaka za oralno uporabo v promet, brez poseganja v člen 151 Akta o pristopu Avstrije, Finske in Švedske.“

17 Člen 13(1) Direktive 2001/37 določa:

„Zaradi pomislekov glede omejitve vsebnosti katrana, nikotina ali ogljikovega monoksida v cigaretah, ali zaradi zdravstvenih opozoril ali drugih navedb, ali zaradi drugih zahtev te direktive, države članice ne smejo prepovedati ali omejiti uvoz, prodajo ali porabo tobačnih izdelkov, ki so v skladu s to direktivo, razen če gre za ukrepe zaradi preverjanja podatkov, predloženih po členu 4.“

- 18 Člen 15 iste direktive med drugim določa, da se Direktiva 89/622 razveljavi in da se sklicevanje nanjo razlaga kot sklicevanje na Direktivo 2001/37.

Postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 19 Arnold André je družba s sedežem v Nemčiji, ki trguje s cigarami, tobakom za pipe in tradicionalnim švedskim tobakom za oralno uporabo, imenovanim „snus“. „Snus“ je fino zmlet ali narezan tobak, ki se prodaja na težo ali v majhnih vrečkah in se uporablja tako, da se položi med dlesen in ustnico.
- 20 Landrat des Kreises Herford je predvsem na temelju odstavka 5 Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung, BGBl 1996 I, str. 460, v nadaljevanju: tobačna uredba), s katero je bil v nemško pravo prenesen člen 8a Direktive Sveta 89/622, z odločbo z dne 12. septembra 2002 družbi Arnold André prepovedalo trženje tobačnih izdelkov znamk „Röda Lacket-Snus“, „Ljunglöfs Ettan-Snus“ in „General Snus“, ki jih uvaža Swedish Match. Družbi Arnold André je bilo naloženo, naj prekliče izdelke in tem pripadajočo dokumentacijo, zagrožena pa ji je bila tudi denarna kazen. Odrejena je bila takojšnja izvršitev odločbe z dne 12. septembra 2002.
- 21 Družba Arnold André je 17. septembra 2002 proti tej odločbi vložila tožbo pri Verwaltungsgericht Minden in 30. septembra 2002 temu sodišču predlagala odlog takojšnje izvršitve navedene odločbe.

- 22 Predložitveno sodišče se sprašuje o skladnosti člena 8 Direktive 2001/37, katerega prenos je bil zagotovljen z odstavkom 5 tobačne uredbe, z določbami prava Skupnosti. Sprašuje se, ali člen 8 ni v nasprotju z določbami členov 28 in 95(1) ES ter načeli enakosti in sorazmernosti.
- 23 Verwaltungsgericht Minden je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je člen 8 Direktive 2001/37 [...], na podlagi katerega je brez poseganja v člen 151 Akta o pristopu [...] prepovedano dajanje na trg tobaka za oralno uporabo, v nasprotju s hierarhično višjimi določbami prava Skupnosti?“

Predlog za vložitev stališč v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca in podredno za ponovno otvoritev ustnega postopka

- 24 Družba Arnold André je z vlogo, ki jo je sodno tajništvo Sodišča prejelo 6. oktobra 2004, Sodišču predlagala, naj:

— ji dovoli vložitev pisnih stališč na sklepne predloge generalnega pravobranilca;

— podredno, na podlagi člena 61 Poslovnika, odredi ponovno otvoritev ustnega postopka.

- 25 Družba Arnold André se želi izreči o predlogih generalnega pravobranilca v zvezi z morebitno ohranitvijo učinkov sporne direktive, če bi jo Sodišče razveljavilo.
- 26 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Statut Sodišča in njegov Poslovnik ne določata možnosti, da bi lahko stranke vložile stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca (glej sklep z dne 4. februarja 2000 v zadevi Emesa Sugar, C-17/98, Recueil, str. I-665, točka 2). Zato se predlog za vložitev pisnih stališč v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca zavrne.
- 27 Sodišče lahko, v skladu s členom 61 Poslovnika, po uradni dolžnosti ali na predlog generalnega pravobranilca oziroma na predlog strank odredi ponovno odprtitev ustnega postopka, če meni, da dejansko stanje ni dovolj razjasnjeno ali da je treba v zadevi odločiti na podlagi navedbe, o kateri stranki nista razpravljali (glej sodbi z dne 19. februarja 2002 v zadevi Wouters in drugi, C-309/99, Recueil, str. I-1577, točka 42, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Parlament proti Ripa di Meana in drugi, C-470/00 P, Recueil, str. I-4167, točka 33). Vendar v obravnavanem primeru Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da ima na voljo vse potrebne podatke, da lahko odgovori na zastavljeno vprašanje. Zato je treba predlog za ponovno odprtitev ustnega postopka zavrniti.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 28 Vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na veljavnost člena 8 Direktive 2001/37. Da bi preverili veljavnost, je treba preveriti, ali je bilo mogoče ta člen sprejeti na pravni podlagi člena 95 ES oziroma ali je bil sprejet ob kršitvi členov 28 in 253 ES ter načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

Izbira člena 95 ES kot pravne podlage

- 29 Člen 95(1) ES določa, da Svet sprejme ukrepe za približevanje zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.
- 30 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav ugotovitev razlik med nacionalnimi predpisi ne upravičuje uporabe člena 95 ES (v tem smislu glej sodbo z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-376/98, Recueil, str. I-8419, točki 83 in 84), je drugače pri razhajanju med zakoni in drugimi predpisi držav članic, ki bi lahko ovirale temeljne svobode in tako neposredno vplivale na delovanje notranjega trga (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Parlamentu in Svetu, točka 95, ter sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 60).
- 31 Iz sodne prakse Sodišča tudi izhaja, da mora biti, čeprav je uporaba člena 95 ES kot pravne podlage mogoča za preprečitev prihodnjih ovir pri trgovini, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj, pojav teh ovir verjeten, namen spornega ukrepa pa mora biti njihova preprečitev (v tem smislu glej sodbo z dne 13. julija 1995 v zadevi Španija proti Svetu, C-350/92, Recueil, str. I-1985, točka 35, zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Parlamentu in Svetu, točka 86, sodbo z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Nizozemska proti Parlamentu in Svetu, C-377/98, Recueil, str. I-7079, točka 15, in zgoraj navedeno sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 61).

- 32 Sodišče je poleg tega razsodilo, da če bi bili pogoji za uporabo člena 95 ES kot pravne podlage izpolnjeni, zakonodajalcu Skupnosti ni mogoče preprečiti, da bi se oprl na to pravno podlago, saj je varovanje javnega zdravja odločilen dejavnik pri odločitvah, ki jih je treba sprejeti (zgoraj navedena sodba *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, točka 62).
- 33 Treba je tudi opozoriti, da člen 152(1), prvi pododstavek, ES določa, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi ter in da člen 95(3) ES izrecno zahteva, da se z udejanjenim usklajevanja zagotavlja visoka raven varstva zdravja ljudi (zgoraj navedena sodba *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, točka 62).
- 34 Iz zgoraj navedenega izhaja, da pri obstoju ovir pri trgovini ali verjetnostii nastanka teh ovir v prihodnosti zaradi dejstva, da so države članice v zvezi z izdelkom ali kategorijo izdelkov sprejele oziroma sprejemajo različne ukrepe, ki bi lahko zagotovili različno raven varstva in tako ovirali prost pretok zadevnega izdelka ali izdelkov v Skupnosti, člen 95 ES zakonodajalcu Skupnosti dovoljuje, da posreduje s sprejetjem primernih ukrepov, tako da upošteva odstavek 3 navedenega člena in pravna načela, omenjena v Pogodbi oziroma razdelana v sodni praksi, zlasti načelo sorazmernosti.
- 35 Ti primerni ukrepi lahko, glede na okoliščine, zavezujejo vse države članice, da dovolijo trženje enega ali več zadevnih izdelkov, da tako obveznost dovoljenja vežejo na določene pogoje oziroma da začasno ali dokončno prepovejo trženje določenega izdelka ali izdelkov (glej v tem kontekstu Direktive Sveta 92/59/EGS z dne 29. junija 1992 o splošni varnosti proizvodov, UL L 228, str. 1, sodbo z dne 9. avgusta 1994 v zadevi *Nemčija proti Svetu*, C-359/92, *Recueil*, str. I-3681, točki 4 in 33).

- 36 Glede na ta načela je torej treba preveriti, ali so pri členu 8 Direktive 2001/37 izpolnjeni pogoji za uporabo člena 95 ES kot pravne podlage.
- 37 Najprej je treba poudariti, da omenjeni člen 8 le povzema določbe člena 8a Direktive 89/622, v skladu s katerim države članice prepovejo dajanje v promet tobaka za oralno uporabo. Ta je opredeljen v direktivah 2001/37 in 89/622 kot vsi izdelki za oralno uporabo, razen tistih, ki so namenjeni za kajenje ali žvečenje, izdelani v celoti ali delno iz tobaka, v prahu ali trdnih delcih oziroma v kateri koli kombinaciji navedenih oblik, predvsem tisti, ki so predstavljeni v vrečkah ali poroznih vrečkah ali v obliki, podobni živilskemu izdelku.
- 38 Ni sporno, da so glede teh izdelkov, kot je navedeno v štirinajsti uvodni izjavi Direktive 92/41, v trenutku njenega sprejetja obstajala razhajanja med zakoni in drugimi predpisi držav članic. Dve izmed njih sta namreč že prepovedali trženje teh izdelkov, tretja pa je sprejela predpise z enakim ciljem, ki pa še niso začeli veljati. Po mnenju avtorjev je bil njihov namen ustavitev širjenja porabe zdravju škodljivih izdelkov, ki so bili novost na trgu v državah članicah in so bili znani po tem, da so posebej zanimivi za mlade.
- 39 Ker trg tobačnih izdelkov predstavlja trg, na katerem je menjava med državami članicami sorazmerno pomembna (glej zgoraj navedeno sodbo *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, točka 64), so ti ukrepi prepovedi trženja prispevali k njegovemu heterogenemu razvoju in so torej lahko ovirali prost pretok blaga.

- 40 Ob hkratnem upoštevanju naraščajoče javne zavesti o škodljivosti porabe tobačnih izdelkov za zdravje je obstajala verjetnost, da bi se pri prostem pretoku teh proizvodov pojavile ovire zaradi sprejetja novih predpisov držav članic, ki bi izražali ta razvoj in bi bili namenjeni učinkovitejšemu odvrčanju od porabe teh izdelkov (zgoraj navedena sodba *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, točka 67).
- 41 Člen 8 Direktive 2001/37 je bil sprejet v kontekstu, ki se glede na obstoječe ovire pri prostem pretoku blaga na trgu tobačnih izdelkov, ki so posledica heterogenega razvoja pogojev trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo v različnih državah članicah, ni razlikoval od tistega, ki je obstajal ob sprejetju člena 8a Direktive 89/622. Pomembno je dodati, da Akt o pristopu nima nikakršnega vpliva na presojo tega konteksta. Ta Akt Kraljevine Švedske ni le izključil iz uporabe navedenega člena 8a, ampak je tudi zahteval, da ta država članica sprejme vse ukrepe, potrebne za zagotovitev, da se tobačni izdelki za oralno uporabo ne dajo v promet v drugih državah članicah.
- 42 Posredovanje zakonodajalca Skupnosti na podlagi člena 95 ES je bilo torej glede tobačnih izdelkov za oralno uporabo upravičeno.
- 43 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je bil ukrep prepovedi iz člena 8 Direktive 2001/37 lahko sprejet na podlagi člena 95 ES. Nadalje bo treba obravnavati, ali so bili pri sprejetju tega ukrepa spoštovani člen 95(3) ES in pravna načela, navedena v vprašanjih, ki jih je zastavilo predložitelveno sodišče.

Člen 95(3) ES in načelo sorazmernosti

- 44 Člen 95(3) ES določa, da imajo Komisija, Parlament in Svet za izhodišče visoko raven varstva zdravja ljudi, pri čemer zlasti upoštevajo nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev.
- 45 Upoštevati je treba, da načelo sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Skupnosti, zahteva, da morajo biti ukrepi, ki se izvršujejo v skladu s predpisom Skupnosti, primerni za uresničenje zastavljenega cilja in ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni, da se ta cilj doseže (glej zlasti sodbe z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena, 137/85, Recueil, str. 4587, točka 15; z dne 7. decembra 1993 v zadevi ADM Ölmühlen, C-339/92, Recueil, str. I-6473, točka 15, in z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 59).
- 46 Glede sodnega nadzora pogojev, omenjenih v prejšnji točki, je treba zakonodajalcu Skupnosti dopustiti široko diskrecijsko pravico na področju, kot je v tem primeru, ki od njega zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve ter na katerem mora izvrševati kompleksno presojo. Le dejstvo, da ukrep, sprejet na tem področju, glede na cilj, ki ga nameravajo zasledovati pristojne institucije, očitno ni primeren, lahko vpliva na zakonitost takšnega ukrepa (glej v tem smislu sodbe z dne 12. novembra 1996 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, C-84/94, Recueil, str. I-5755, točka 58; z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-233/94, Recueil, str. I-2405, točki 55 in 56, ter z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 61, ter zgoraj navedeno sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, točka 123).
- 47 V zvezi s členom 8a, ki je bil v Direktivo 89/622 vstavljen z Direktivo 92/41, iz uvodnih izjav slednje izhaja, da je bil ukrep prepovedi trženja tobačnih izdelkov za

oralno uporabo edini primeren odgovor na resnično nevarnost, da bi nove izdelke uporabljali mladi, kar bi vodilo k odvisnosti od nikotina, pri čemer ti izdelki povzročajo zlasti raka v ustni votlini.

48 Družba Arnold André v bistvu zatrjuje, da glede na znanstvena dognanja, s katerimi je zakonodajalec Skupnosti razpolagal leta 2001 ob sprejetju člena 8 Direktive 2001/37 in na katera se je med drugim oprl pri spremembi pravil o opozorilu iz člena 5(4) te direktive, ohranitev prepovedi trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo ni bila v sorazmerju z zasledovanim ciljem in da ni upoštevala razvoja navedenih znanstvenih dognanj.

49 V zvezi s tem je treba odgovoriti, da čeprav so lahko nekateri izvedenci od leta 1999 podvomili v trditev, da kot navaja šestnajsta uvodna izjava Direktive 92/41, ti novi izdelki povzročajo zlasti raka v ustni votlini, se polemika o tem v času sprejetja Direktive 2001/37 ni končala. Poleg tega, čeprav je del znanstvene skupnosti priznaval, da bi se tobačni izdelki za oralno uporabo lahko uporabljali kot nadomestni izdelki za cigarete, je njen drugi del te oporekal utemeljenosti tega stališča. Glede na tak položaj je treba sklepati, da na podlagi znanstvenih dognanj, s katerimi je zakonodajalec Skupnosti razpolagal leta 2001, ni bilo mogoče zaključiti, da poraba spornih izdelkov ni bila nevarna za zdravje ljudi.

50 Poleg tega, kot vsi drugi tobačni izdelki, tudi ti za oralno uporabo vsebujejo nikotin, ki povzroča odvisnost in katerega toksičnost ni sporna.

- 51 Tako pa po eni strani ob sprejetju Direktive 2001/37 ni bilo izkazano, da bi bili škodljivi učinki teh izdelkov manjši od učinkov ostalih tobačnih izdelkov. Po drugi strani pa je bilo ugotovljeno, da predstavljajo resno tveganje za zdravje, ki ga je zakonodajalec Skupnosti moral upoštevati.
- 52 V teh okoliščinah ni mogoče zatrjevati, da je bila, v nasprotju z določbami člena 95(3) ES, prepoved iz člena 8 Direktive 2001/37 sprejeta, ne da bi bil upoštevan razvoj znanstvenih dognanj.
- 53 Poleg tega nobeno dejstvo, predloženo v presojo Sodišču, ne dopušča ocene, da tobačni izdelki za oralno uporabo niso bili novost na trgu v državah članicah, kot je obstajal ob sprejetju Direktive 92/41.
- 54 Da bi izpolnil obveznost, da v skladu s členom 95(3) ES kot izhodišče upošteva visoko raven varstva zdravja, je zakonodajalec Skupnosti, ne da bi pri tem prekorajal svoje diskrecijske pravice na tem področju, lahko ocenil, da je bil ukrep prepovedi trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo nujen in zlasti, da ni bilo alternativnega ukrepa, ki bi na enako učinkovit način dosegel ta cilj.
- 55 Kot poudarja generalni pravobranilec v točkah od 116 do 119 sklepnih predlogov, vsi ostali ukrepi, in sicer da bi za izvajalce veljali tehnični standardi za zmanjšanje škodljivosti izdelka ali da bi s predpisi uredili označevanje ovojev teh izdelkov in pogoje njihove prodaje, zlasti mladoletnim, ne bi imeli enakega preventivnega učinka glede varovanja zdravja v tem smislu, da bi na trgu dopustili prodajo izdelka, ki je v vsakem primeru še vedno škodljiv.

- 56 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da glede na cilj, ki ga zakonodajalcu Skupnosti določa člen 95(3) ES, da zagotovi visoko raven varstva zdravja ljudi, in tudi glede na njegovo dolžnost spoštovanja načela sorazmernosti, izpodbijanega ukrepa prepovedi ni mogoče šteti za očitno neustreznega.

Člen 28 ES

- 57 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom, določena v členih 28 in 29 ES, ne velja le za nacionalne ukrepe, ampak tudi za ukrepe, ki jih sprejmejo institucije Skupnosti (glej zlasti v tem smislu sodbe z dne 17. maja 1984 v zadevi Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, str. 2171, točka 15; z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Meyhui, C-51/93, Recueil, str. I-3879, točka 11, in z dne 25. junija 1997 v zadevi Kieffer in Thill, C-114/96, Recueil, str. I-3629, točka 27).
- 58 Vendar pa, kot določa člen 30 ES, določbe členov 28 in 29 ES ne izključujejo prepovedi ali omejitev pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene zlasti z varovanjem zdravja in življenja ljudi.
- 59 Prepoved trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo iz člena 8 Direktive 2001/37, ki pomeni eno od omejitev, ki so zajete s členoma 28 in 29 ES, je vendarle utemeljena zaradi varstva zdravja ljudi, kot izhaja iz točke 56 te sodbe. Zato v nobenem primeru ni mogoče šteti, da so bile z njenim sprejetjem kršene določb členov 28 in 29 ES.

- 60 Poleg tega prepoved dajanja tobačnih izdelkov za oralno uporabo na trge v drugih državah članicah, določena za Kraljevino Švedsko, izhaja iz določb iz Priloge XV k Poglavju X(b) Akta o pristopu in ne iz določb Direktive 2001/37.

Člen 253 ES

- 61 Opozoriti je treba, da mora obrazložitev, kot zahteva člen 253 ES, na jasen in nedvoumen način podati sklepanje organa Skupnosti, ki je izdal sporni akt, tako da se lahko zainteresirane stranke seznaniijo z razlogi sprejetega ukrepa in da lahko Sodišče opravi nadzor, vendar pa se ne zahteva, da se podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine (glej zlasti sodbo z dne 29. februarja 1996 v zadevi Komisija proti Svetu, C-122/94, Recueil, str. I-881, točka 29).
- 62 Spoštovanje obveznosti obrazložitve je treba presojati ne le glede na besedilo akta, ampak tudi glede na kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje. Če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki ga zasleduje institucija, bi bilo odveč zahtevati posebno obrazložitev za vsako tehnično odločitev institucije (glej zlasti sodbi z dne 5. julija 2001 v zadevi Italija proti Svetu in Komisiji, C-100/99, Recueil, str. I-5217, točka 64, ter v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2004 v združenih zadevah Španija in Finska proti Parlamentu in Svetu, C-184/02 in C-223/02, ZOdl., str. I-7789, točka 79).
- 63 V uvodnih izjavah Direktive 92/41 so jasno navedeni razlogi, zakaj je bilo treba v Direktivi 89/622 sprejeti ukrep prepovedi trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo. Po opozorilu, da znanstveni izvedenci menijo, da so vsi tobačni izdelki

nevarni za zdravje, in da je bilo dokazano, da so brezdimni tobačni izdelki pomemben dejavnik za nastanek raka, so njeni avtorji med drugim ugotovili, da so novi tobačni izdelki za oralno uporabo na trgu nekaterih držav članic privlačili zlasti mlade, s tveganjem, da ti postanejo odvisni od nikotina, če omejevalni ukrepi ne bi bili pravočasno sprejeti. Poudarjeno je bilo tudi, da so države članice, ki so bile najbolj izpostavljene temu problemu, že v celoti prepovedale te nove izdelke oziroma so jih nameravale prepovedati.

- 64 Treba je tudi ugotoviti, da se v okviru drugačne ubeseditve prejšnjih besedil, ki je eden od namenov te direktive, prepoved trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo iz člena 8 Direktive 2001/37 omejuje na potrditev enakega ukrepa iz leta 1992. Drugačna obravnava, ki je bila, v primerjavi z ostalimi brezdimnimi tobačnimi izdelki, leta 1992 določena za te izdelke, je bila posledica okoliščin, da so predstavljali izdelki, na katere se je nanašala prepoved, na tedanjem notranjem trgu novost, da so bili privlačni za mlade in da so v nekaterih državah članicah že obstajali nacionalni ukrepi prepovedi.

- 65 Te okoliščine se do leta 2001 niso spremenile. Ni sporno, da ima trženje tobačnih izdelkov za oralno uporabo na Švedskem dolgo tradicijo in da ti izdelki niso bili novost na trgu, ki je ustrezalo ozemlju te države članice ob njenem pristopu leta 1995. Vendar glede na to, da je člen 151 Akta o pristopu Kraljevino Švedsko izrecno izključil iz uporabe prepovedi iz leta 1992, se ozemlje te države ne more upoštevati za določitev trga iz člena 8 Direktive 2001/37 in nato pa za presojo, ali gre v okviru tega trga za nove izdelke, katerih trženje je na njem z uporabo tega člena prepovedano.

- 66 Glede na to, da je v osemindvajseti uvodni izjavi Direktive 2001/37 poudarjeno, da je Direktiva 89/622 v državah članicah prepovedala prodajo nekaterih vrst tobaka za oralno uporabo in da je člen 151 Akta o pristopu Kraljevini Švedski dovolil odstopanje od določb te direktive, ni videti, da bi bilo za prepoved iz člena 8 Direktive 2001/37 treba navesti kakšne dodatne upoštevne pravne in dejanske okoliščine, da bi bila izpolnjena obveznost obrazložitve iz člena 253 ES.
- 67 Iz teh ugotovitev izhaja, da člen 8 Direktive 2001/37 izpolnjuje obveznost obrazložitve, ki je določena v členu 253 ES.

Načelo prepovedi diskriminacije

- 68 V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljive okoliščine ne obravnavajo različno in da se različne okoliščine ne obravnavajo enako, razen če je takšna obravnava objektivno utemeljena (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji, C-304/01, ZOdl., str. I-7655, točka 31).
- 69 Vendar tobačni izdelki za oralno uporabo, kot so opredeljeni v členu 2 Direktive 2001/37, tudi če se glede svoje sestave ali celo namembnosti niso bistveno razlikovali od tobačnih izdelkov za žvečenje, niso bili v enakem položaju kot ti. Tobačni izdelki za oralno uporabo, ki so bili prepovedani po členu 8a Direktive 89/622 in po ponovljenem členu 8 Direktive 2001/37, so bili namreč novost na trgu v državah članicah, za katere velja ta ukrep. Ta posebna okoliščina je zato dovoljevala različno obravnavo, ne da bi bilo pri tem utemeljeno sklicevanje na kršitev načela prepovedi diskriminacije.

- 70 Zaradi vseh zgoraj navedenih ugotovitev je treba odgovoriti, da pri obravnavi zastavljenega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost člena 8 Direktive 2001/37/ES.

Stroški

- 71 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Pri obravnavi zastavljenega vprašanja ni bil ugotovljen noben element, ki bi vplival na veljavnost člena 8 Direktive 2001/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2001 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o izdelavi, predstavitvi in prodaji tobačnih izdelkov.

Podpisi