



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. november 2018\*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer – direktiv 2014/40/EU – artikel 1, litra c), og artikel 17 – forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt – gyldighed«

I sag C-151/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 9. marts 2017, indgået til Domstolen den 24. marts 2017, i sagen

**Swedish Match AB**

mod

**Secretary of State for Health,**

procesdeltager:

**New Nicotine Alliance,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. januar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Swedish Match AB ved barrister P. Tridimas og advokat M. Johansson,
- New Nicotine Alliance ved barrister P. Diamond,
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon, som befuldmægtiget, bistået af I. Rogers, QC,

\* Processprog: engelsk.

- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,
- den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,
- den norske regering ved M. Reinertsen Norum, som befuldmægtiget, bistået af advocate K. Moen,
- Europa-Parlamentet ved A. Tamás og I. McDowell, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved M. Simm og E. Karlsson samt ved A. Norberg, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Flynn og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. april 2018,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Swedish Match og Secretary of State for Health (sundhedsministeren, Det Forenede Kongerige) angående lovligheden af forbuddet mod fremstilling og levering af tobak, der indtages oralt, i Det Forenede Kongerige.

### Retsforskrifter

- 3 Følgende fremgår af 32. betragtning til direktiv 2014/40:

»Ved Rådets direktiv 89/622/EØF [af 13. november 1989 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om mærkning af tobaksvarer (EFT 1989, L 359, s. 1)] blev det i medlemsstaterne forbudt at sælge visse typer af tobak, der indtages oralt. Dette forbud blev bekræftet ved [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/37/EF af 5. juni 2001 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer – Erklæring fra Kommissionen (EFT 2001, L 194, s. 26)]. Ved artikel 151 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse [og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994, C 241, s. 21, og EFT 1995, L 1, s. 1)], undtages Sverige fra forbuddet. Forbuddet mod salg af tobak, der indtages oralt, bør opretholdes for at forhindre, at et produkt, som er afhængighedsskabende, og som har sundhedsskadelige virkninger, indføres i Unionen (bortset fra Sverige). For andre røgfrie tobaksvarer, som ikke masseproduceres, betragtes strenge mærkningsregler og visse regler vedrørende deres ingredienser som tilstrækkelige som middel til at sikre, at markedet ikke udvides ud over, hvad traditionel anvendelse af de pågældende produkter tegner sig for.«

4 Artikel 1 i direktiv 2014/40 bestemmer:

»Målet med dette direktiv er at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om:

[...]

c) forbuddet mod markedsføring af tobak, der indtages oralt

[...]«

5 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

5) »røgfri tobaksvare« en tobaksvare, der ikke forbruges via en forbrændingsproces, herunder tyggetobak, tobak, der indtages nasalt, og tobak, der indtages oralt

[...]

8) »tobak, der indtages oralt«: alle tobaksprodukter, der er bestemt til oral indtagelse, med undtagelse af varer bestemt til at inhaleres eller tygges, og som helt eller delvis består af tobak i form af pulver eller fine partikler eller enhver kombination af disse former – navnlig varer i portionsbreve eller porøse breve

9) »røgtobak« tobaksvarer, som ikke er røgfrie tobaksvarer

[...]

14) »ny kategori af tobaksvarer« en tobaksvare, der

a) ikke falder ind under en af følgende kategorier: cigaretter, rulletobak, pibetobak, vandpibetobak, cigarer, cigarillos, tyggetobak, tobak, der indtages nasalt, eller tobak, der indtages oralt, og

b) markedsføres efter den 19. maj 2014.

[...]«

6 Direktivets artikel 17 med overskriften »Tobak, der indtages oralt« bestemmer:

»Medlemsstaterne forbyder markedsføring af tobak, der indtages oralt, jf. dog artikel 151 i akten vedrørende Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse.«

7 Artikel 19, stk. 1, i direktiv 2014/40 med overskriften »Anmeldelse af nye kategorier af tobaksvarer« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne pålægger fabrikanter og importører af nye kategorier af tobaksvarer at indgive en anmeldelse til de kompetente myndigheder i medlemsstaterne af ethvert sådant produkt, som de agter at markedsføre på det pågældende nationale marked. [...]«

8 Dette direktivs artikel 24, stk. 3, har følgende ordlyd:

»En medlemsstat kan også forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne nationale bestemmelser meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at indføre dem. Kommissionen godkender eller forkaster inden for seks måneder efter at have modtaget meddelelsen omhandlet i dette stykke de nationale bestemmelser efter, under hensyntagen til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv, at have efterprøvet, hvorvidt de er begrundede, nødvendige og står i rimeligt forhold til målet, og om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for denne periode på seks måneder, betragtes de nationale bestemmelser som godkendt.«

### **Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 9 Swedish Match er et svensk aktieselskab, der fortrinsvis markedsfører røgfrie tobaksvarer, herunder »snus«.
- 10 Den 30. juni 2016 anlagde Swedish Match sag ved retterne i Det Forenede Kongerige for at anfægte lovligheden af artikel 17 i Tobacco and Related Products Regulations 2016 (retsforskrifter fra 2016 om tobak og relaterede produkter), som gennemførte artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40, og hvorefter »fremstilling og levering af tobak, der indtages oralt, er forbudt«.
- 11 Swedish Match har inden for rammerne af denne sag i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling anfægtet gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 som følge af den forskelsbehandling, som de indfører mellem på den ene side tobaksvarer, der indtages oralt, og hvis markedsføring er forbudt, og på den anden side andre røgfrie tobaksvarer, nye kategorier af tobaksvarer, cigaretter og andre former for røgtobak samt elektroniske cigaretter, hvis brug ikke er forbudt. Endvidere kan forbuddet mod tobaksvarer, der indtages oralt, ikke begrundes i hensyn til folkesundheden, da den aktuelle videnskabelige dokumentation, som ikke var tilgængelig på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets direktiv 92/41/EØF af 15. maj 1992 om ændring af direktiv 89/622 (EFT 1992, L 158, s. 30), godtgør, at disse varer ligger i den lave ende af risikoskalaen med hensyn til sundhedsskadelige virkninger sammenlignet med andre røgfrie tobaksvarer. Der er i øvrigt ingen dokumentation for, at tobaksvarer, der indtages oralt, skulle »føre til« rygning. Forbuddet kan heller ikke begrundes i, at der med snus er tale om en ny kategori af tobaksvarer, da sådanne nye kategorier ikke er forbudt i henhold til direktiv 2014/40 som omhandlet i dets artikel 2, nr. 14), på trods af, at der ikke findes videnskabelig dokumentation på området, og at disse varer har potentielle sundhedsskadelige virkninger. Det kan heller ikke anses for at udgøre en begrundelse, at tobaksvarer, der indtages oralt, er rettet mod den brede offentlighed, for så vidt som andre varer, der er omfattet af direktivet, herunder andre røgfrie tobaksvarer, elektroniske cigaretter og nye kategorier af tobaksvarer, ligeledes er rettet mod den brede offentlighed.
- 12 Desuden har Swedish Match gjort gældende, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, er i strid med proportionalitetsprincippet, da hverken betragtningerne til direktiv 2014/40, den af Kommissionen udarbejdede konsekvensanalyse af 19. december 2012, som ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og tobaksrelaterede produkter (SWD(2012) 452 final, s. 49 ff.) (herefter »konsekvensanalysen«), eller andre dokumenter godtgør, hvorledes et sådant forbud er nødvendigt og hensigtsmæssigt af hensyn til et formål. Det er i denne henseende ikke muligt at påberåbe sig forsigtighedsprincippet, eftersom det pågældende forbud ikke er i overensstemmelse med markedsføringstilladelsen for de andre tobaksvarer, hvis skadelige virkninger ifølge den aktuelle videnskabelige dokumentation dog er højere.

- 13 Dernæst er det totale forbud mod tobaksvarer, der indtages oralt, ikke i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet det ikke tager hensyn til de særlige forhold i den enkelte medlemsstat. Denne tilgang er ikke nødvendig, hvilket fremgår af den omstændighed, at direktiv 2014/40 selv giver medlemsstaterne et vist spillerum i forbindelse med vedtagelsen af deres lovgivning om andre tobaksvarer.
- 14 Hertil kommer, at hverken direktiv 2014/40 eller den sammenhæng, hvori det indgår, angiver grundene til, at tobaksvarer, der indtages oralt, forskelsbehandles i forhold til de øvrige røgfrie tobaksvarer, elektroniske cigaretter, nye kategorier af tobaksvarer og cigaretter. EU-lovgiver har således ikke opfyldt begrundelsespligten som fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF.
- 15 Forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, udgør ligeledes en ubegrundet restriktion af de frie varebevægelser, da det ikke er i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, proportionalitetsprincippet og begrundelsespligten.
- 16 Foruden den omstændighed, at Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig om gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 direktiv 2014/40, har Swedish Match i øvrigt gjort gældende, at dom af 14. december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), ikke finder anvendelse på hovedsagen, eftersom den seneste videnskabelige dokumentation om de hævdede skadelige virkninger af tobaksvarer, der indtages oralt, er i strid med udtalelserne i denne dom, at der er betydelige forskelle mellem de ordninger, der er indført ved direktiv 2014/40, i forhold til dem, der er indført ved direktiv 2001/37, og endelig, at der er sket store ændringer på markedet for tobaksvarer siden den nævnte dom.
- 17 Sundhedsministeren har anført, at det er nødvendigt at forelægge en anmodning om præjudiciel afgørelse for Domstolen om gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40, idet sundhedsministeren navnlig har forklaret, at det kun er Domstolen, der har kompetence til at erklære et direktiv helt eller delvist ugyldigt.
- 18 Efter at have fået tilladelse til at intervenere i hovedsagen har New Nicotine Alliance, en registreret organisation, hvis formål er at fremme folkesundheden ved at mindske tobaksskader (herefter »NNA«), ved den forelæggende ret gjort gældende, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, er i strid med proportionalitetsprincippet og tilsidesætter artikel 1, 7 og 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Et sådant forbud er nemlig uegnet til at opnå målet vedrørende beskyttelse af folkesundheden, da det fratager forbrugere, som gerne vil undgå at indtage cigaretter og andre tobaksvarer, muligheden for at skifte til en mindre skadelig vare, hvilket den voksende popularitet af elektroniske cigaretter og den videnskabelige dokumentation om tobakkens sundhedsskadelige virkninger i Sverige i denne henseende viser. Snus er sammen med andre foranstaltninger, der allerede forefindes i Det Forenede Kongerige, til begrænsning af tobaksrelaterede skader, et led i en sammenhængende strategi for reduktion af disse skader.
- 19 Det er på denne baggrund, at High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige), har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40[...] ugyldige på grund af:
- I. tilsidesættelse af det almindelige EU-retlige princip om forbud mod forskelsbehandling
  - II. tilsidesættelse af det almindelige EU-retlige proportionalitetsprincip
  - III. tilsidesættelse af artikel 5, stk. 3, TEU og det EU-retlige nærhedsprincip
  - IV. tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF



V. tilsidesættelse af artikel 34 TEUF og 35 TEUF og

VI. tilsidesættelse af [chartrets] artikel 1, 7 og 35?«

### **Om det præjudicielle spørgsmål**

- 20 Den forelæggende ret har med sit præjudicielle spørgsmål rejst tvivl om gyldigheden af artikel 1, litra c), og af artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet, den i artikel 296, stk. 2, TEUF fastsatte begrundelsespligt, artikel 34 TEUF og 35 TEUF samt chartrets artikel 1, 7 og 35.

### ***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til ligebehandlingsprincippet***

- 21 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 2014/40 tilsidesætter ligebehandlingsprincippet, derved at det forbyder markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, men tillader markedsføring af de andre røgfrie tobaksvarer, cigaretter, elektroniske cigaretter og nye kategorier af tobaksvarer.
- 22 Ifølge fast retspraksis kræver ligebehandlingsprincippet, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (dom af 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, præmis 41).
- 23 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at spørgsmålet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet på grund af det i direktiv 2001/37 fastsatte forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, allerede har været genstand for dom af 14. december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), og af 14. december 2004, Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800).
- 24 I disse domme fastslog Domstolen, at den særlige situation for de i artikel 2 i direktiv 2001/37 omhandlede tobaksvarer, der indtages oralt, bevirkede, at disse varer kunne behandles forskelligt, uden at man dog herved med føje kan påberåbe sig, at princippet om forbud mod forskelsbehandling er blevet tilsidesat. Den fandt således, at disse varer, selv om de ikke er grundlæggende forskellige fra tobaksvarer bestemt til at tygges med hensyn til indhold og endog målgruppe, ikke befandt sig i samme situation som sidstnævnte varer på grund af den omstændighed, at tobaksvarer, der indtages oralt, og som var omfattet af forbuddet i artikel 8a i direktiv 89/622, nu gentaget i artikel 8 i direktiv 2001/37, var nye varer på det marked i medlemsstaterne, som denne foranstaltning vedrørte (dom af 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 71, og af 14.12.2004, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 69).
- 25 Efter afsigelsen af de nævnte domme har EU-lovgiver imidlertid ikke truffet nogen foranstaltning, der tillader markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, i de i artikel 17 i direktiv 2014/40 omhandlede medlemsstater.
- 26 I det tilfælde, hvor disse varer indføres på dette marked, er de således stadig nye i forhold til andre røgfrie tobaksvarer og røgtobak, herunder cigaretter, og udøver således en særlig tiltrækning på unge.
- 27 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 73 i forslaget til afgørelse, følger det i øvrigt af konsekvensanalysen, som er uomtvistet for så vidt angår dette punkt, at andre røgfrie tobaksvarer end dem, der indtages oralt, er nicheprodukter med ringe potentiale for markedsudvidelse, hvilket navnlig skyldes den omkostningstunge og til dels håndværksmæssige produktionsmetode. Til gengæld har tobaksvarer, der indtages oralt, et stort potentiale for markedsudvidelse, hvilket producenterne af disse varer i øvrigt har bekræftet.

- 28 Sådanne særlige omstændigheder bevirkede derfor, at tobaksvarer, der indtages oralt, kunne behandles forskelligt både med hensyn til andre røgfrie tobaksvarer og cigaretter, uden at man dog herved med føje kan påberåbe sig, at ligebehandlingsprincippet er blevet tilsidesat.
- 29 Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af en mindre gunstig behandling af tobaksvarer, der indtages oralt, sammenlignet med elektroniske cigaretter, har Domstolen allerede fastslået, at disse elektroniske cigaretter har objektivt forskellige kendetegn sammenlignet med tobaksvarer i almindelighed og dermed ikke befinder sig i den samme situation som tobaksvarer (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 36 og 42).
- 30 Det følger heraf, at ligebehandlingsprincippet ikke kan være tilsidesat som følge af, at den særlige kategori, der udgør tobaksvarer, der indtages oralt, behandles forskelligt sammenlignet med denne anden kategori af elektroniske cigaretter.
- 31 Med hensyn til den angivelige tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet som følge af en mindre gunstig behandling af tobaksvarer, der indtages oralt, sammenlignet med nye kategorier af tobaksvarer, skal det bemærkes, at artikel 2, nr. 14), i direktiv 2014/40 definerer »ny kategori af tobaksvarer« som en tobaksvarer, der, hvis den markedsføres efter den 19. maj 2014, ikke falder ind under en af følgende kategorier, nemlig cigaretter, rulletobak, pibetobak, vandpibetobak, cigarer, cigarillos, tyggetobak, tobak, der indtages nasalt, eller tobak, der indtages oralt.
- 32 Henset til tidspunktet for markedsføringen af nye kategorier af tobaksvarer, og sådan som generaladvokaten har fremhævet i punkt 75 i forslaget til afgørelse, kunne virkningerne heraf derfor, pr. definition, hverken observeres eller undersøges på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2014/40, mens virkningerne af tobaksvarer, der indtages oralt, var tilstrækkeligt identificerede og videnskabeligt dokumenterede. Uanset om det er korrekt, at EU-lovgiver har henført sidstnævnte varer under anvendelsesområdet for dette direktiv, er det med henblik på, at disse førstnævnte produkter gøres til genstand for undersøgelser af produkternes virkninger for sundheden og forbrugsvanerne i overensstemmelse med det pågældende direktivs artikel 19.
- 33 Eftersom de havde været genstand for en række videnskabelige undersøgelser, kunne tobaksvarer, der indtages oralt, da direktiv 2014/40 blev vedtaget, således ikke anses for at være nye i samme omfang som de i dette direktivs artikel 2, nr. 14), omhandlede nye kategorier af tobaksvarer.
- 34 Under disse omstændigheder udgør artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 ikke en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til proportionalitetsprincippet***

- 35 Det bemærkes indledningsvis, at proportionalitetsprincippet ifølge Domstolens faste praksis kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål (dom af 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, præmis 85).
- 36 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på et område som det foreliggende, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller

bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de pågældende institutioner forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 49).

- 37 Hvad angår vurderinger af de faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret art, som er nødvendige for at kunne vurdere proportionaliteten af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, skal det bemærkes, at Unionens retsinstanser ikke kan sætte deres egen vurdering af disse forhold i stedet for lovgivers, som efter EUF-traktaten varetager denne opgave. EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset retslig prøvelse, omfatter ikke udelukkende arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (jf. i denne retning dom af 21.6.2018, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-5/16, EU:C:2018:483, præmis 150 og 151).
- 38 EU-lovgiver skal tillige tage hensyn til forsigtighedsprincippet, hvorefter der, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser ikke er overbevisende, men at sandsynligheden for en reel skade på folkesundheden varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundes forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger (dom af 9.6.2016, *Pesce m.fl.*, C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det er i lyset af disse overvejelser, at gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 skal undersøges i forhold til proportionalitetsprincippet.
- 40 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at direktiv 2014/40 i henhold til dets artikel 1 har et dobbelt formål, som består i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge (dom af 4.5.2016, *Polen mod Parlamentet og Rådet*, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 80).
- 41 For så vidt angår formålet om at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, følger det af konsekvensanalysen (s. 62 ff.), at Kommissionen havde overvejet de forskellige strategiske muligheder vedrørende de forskellige tobaksvarer, herunder dem, der indtages oralt. Den havde navnlig undersøgt muligheden for at ophæve forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, på baggrund af de nye videnskabelige undersøgelser angående de virkninger, som disse varer kan få for helbredet, og af oplysningerne vedrørende forbrugsvanerne i de lande, der tillader markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt.
- 42 I denne henseende havde Kommissionen for det første anført, at selv om røgfrie tobaksvarer ifølge videnskabelige undersøgelser er mindre sundhedsskadelige end dem med forbrænding, forholder det sig således, at alle røgfrie tobaksvarer indeholder kræftfremkaldende stoffer, at det ikke er videnskabeligt bevist, at dosen af disse kræftfremkaldende stoffer i tobaksvarer, der indtages oralt, kan nedsætte risikoen for kræft, at de øger risikoen for dødelige blodpropper i hjertet, og at der er visse tegn på, at indtagelsen heraf er forbundet med komplikationer under graviditeten.
- 43 Kommissionen havde videre anført, at de undersøgelser, som tyder på, at snus kan fremme rygestop, i overvejende grad er baseret på data fra empiriske observationer og følgelig ikke kan anses for at være entydige.
- 44 Kommissionen havde ligeledes fremhævet, at virkningen af beslutningen om at hæve forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, med hensyn til håndhævespolitikkerne for tobaksvarer ville tilskynde personer, der hidtil ikke har forbrugt tobaksvarer – især unge – til at gøre det, og at en sådan beslutning derfor ville indebære visse risici for folkesundheden.



- 45 Efter at have taget hensyn til alle de videnskabelige undersøgelser, der refereres til i konsekvensanalysen, havde Kommissionen følgelig fundet, at forsigtighedsprincippet begrundede opretholdelsen af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt.
- 46 For at anfægte gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til proportionalitetsprincippet har Swedish Match og NNA, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, henvist til de seneste videnskabelige undersøgelser, der efter deres opfattelse gør det klart, at tobak, der indtages oralt, herunder »snus«, er mindre skadelig i forhold til andre tobaksvarer, de er mindre afhængighedsskabende end disse tobaksvarer, og de gør rygestopet nemmere. Swedish Match og NNA har på baggrund af observationerne i Sverige og Norge navnlig fremhævet, at der foreligger en tendens for forbruget af snus til at erstatte forbruget af røgtobak og ikke til at føje sig dertil, og at det ikke er et springbræt til sidstnævnte.
- 47 I denne sammenhæng må det fastslås, at EU-lovgiver på grundlag af videnskabelige undersøgelser og i overensstemmelse med den vide skønsmæssige vurdering, som den i denne henseende råder over, samt med forsigtighedsprincippet under hensyntagen til den i denne doms præmis 36 og 38 nævnte retspraksis kunne konkludere, at der forelå en usikkerhed om, at tobaksvarer, der indtages oralt, kan være en effektiv hjælp til rygestop i tilfælde af en ophævelse af forbuddet mod markedsføring af disse varer, og om risici for folkesundheden, som f.eks. risikoen for en springbrætvirkning, bl.a. som følge af, at disse produkter kan være tillokkende for unge.
- 48 Hvad angår egnetheden af foranstaltningen om forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, til at nå det formål, der består i at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, skal det nemlig bemærkes, at denne egnethed ikke kan bedømmes alene med hensyn til en enkelt kategori af forbrugere (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 176).
- 49 Da der i tilfælde af en ophævelse af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, er usikkerhed om de positive virkninger for sundheden hos de forbrugere, som ønsker at anvende disse produkter som en hjælp til rygestop, og at der derudover er risici for sundheden hos de andre forbrugere, navnlig for unge, som i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet kræver vedtagelse af restriktive foranstaltninger, kan artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 ikke betragtes som åbenbart uhensigtsmæssig til at sikre et højt folkesundhedsniveau.
- 50 Omvendt betragtes foranstaltninger, der er mindre indgribende, såsom dem, der er fastsat for andre tobaksvarer i direktiv 2014/40, bl.a. en styrkelse af sundhedsadvarslerne og et forbud mod aromatiseret tobak, heller ikke som egnet til at opnå det forfulgte mål.
- 51 På grund af såvel det store vækstpotentiale for markedet for tobaksvarer, der indtages oralt, hvilket fabrikanterne af disse varer selv har bekræftet, som indførelsen af røgfri miljøer, er de nævnte varer således særlig egnet til at tilskynde personer, der hidtil ikke har forbrugt tobaksvarer – især unge – til at gøre det.
- 52 I øvrigt udgør tobaksvarer, der indtages oralt, en særlig fare for mindreårige, fordi deres forbrug kun vanskeligt kan opfattes. Det går nemlig sædvanligvis ud på at anbringe produktet mellem tandkødet og overlæben og beholde det der (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 19).
- 53 Forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer går derfor ikke åbenbart ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.
- 54 Endvidere følger det af fast retspraksis, at formålet om at beskytte sundheden må tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (dom af 19.4.2012, Artogodan mod Kommissionen, C-221/10 P, EU:C:2012:216, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis), idet betydningen af dette formål kan

begrunde endog betydelige negative økonomiske konsekvenser (jf. i denne retning dom af 23.10.2012, Nelson m.fl., C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis). Selv om det i det foreliggende tilfælde antages, at der er et stort vækstpotentiale for markedet for tobaksvarer, der indtages oralt, er de økonomiske konsekvenser af forbuddet mod markedsføring af sådanne varer således under alle omstændigheder usikre, da disse varer på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2014/40 ikke fandtes på markederne i de i artikel 17 i direktiv 2014/40 omhandlede medlemsstater.

- 55 Hvad angår formålet bestående i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter skal det bemærkes, at foranstaltningen om forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, som fastsat i disse bestemmelser, ligeledes er egnet til at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter.
- 56 Domstolen udtalte således i præmis 37 i dom af 14. december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), at der på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 92/41 var forskelle i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, som havde til formål at forhindre et øget forbrug af sundhedsskadelige varer, der var nye på medlemsstaternes markeder, og som ansås for at være særligt attraktive for unge mennesker.
- 57 Ligesom Domstolen i samme dom anførte, at de lovgivningsmæssige rammer ikke havde ændret sig i løbet af vedtagelsen af direktiv 2001/37, som også forbyder markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 40), skal det bemærkes, at denne situation ligeledes var den samme på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2014/40.
- 58 Tobaksvarer, der indtages oralt, er nemlig sundhedsskadelige, afhængighedsskabende og attraktive for unge mennesker. Desuden udgør de, som det fastslås i denne doms præmis 26, nye kategorier af tobaksvarer for forbrugerne i tilfælde af markedsføring. En sådan sammenhæng kan således altid forlede medlemsstaterne til at vedtage forskellige love og administrative bestemmelser med henblik på at bringe forøgelsen af forbruget af tobaksvarer, der indtages oralt, til ophør.
- 59 Hvad særligt angår det af Swedish Match hævdede om, at den tilladelse, som blev givet til markedsføring af de andre tobaksvarer og relaterede produkter, godtgør, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, er uforholdsmæssigt, skal det endvidere bemærkes, at en EU-foranstaltning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det ønskede mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 5.7.2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, præmis 48).
- 60 Det fremgår herved af nærværende doms præmis 34, at artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 ikke udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, fordi tobaksvarer, der indtages oralt, samt andre tobaksvarer og relaterede produkter behandles forskelligt.
- 61 Artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 medfører derfor ikke ulemper, som er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges.
- 62 Det følger af ovenstående betragtninger, at disse bestemmelser ikke indeholder uforholdsmæssige restriktioner i forhold til det dobbelte formål, der forfølges med direktiv 2014/40, som består i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter og sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.
- 63 Det skal derfor fastslås, at de nævnte bestemmelser ikke udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 direktiv 2014/40 i forhold til nærhedsprincippet***

- 64 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Swedish Match har anfægtet gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til nærhedsprincippet som følge af, at det generelle og absolutte forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, fratager medlemsstaterne enhver form for reguleringsmæssig skønsbeføjelse og gennemtvinger en ensartet regulering uanset de individuelle omstændigheder i medlemsstaterne, med undtagelse af Kongeriget Sverige. I øvrigt er denne tilgang ikke nødvendig, hvilket fremgår af den enkelte medlemsstats mulighed for i henhold til dette direktivs artikel 24, stk. 3, at forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat.
- 65 Det skal bemærkes, at nærhedsprincippet er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, hvorefter Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan. Protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, fastsætter i øvrigt i artikel 5 retningslinjer for afgørelsen af, om disse betingelser er opfyldt (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 215).
- 66 I den foreliggende sag, hvor der er tale om et område, såsom forbedringen af det indre markeds funktion, som ikke er blandt de områder, hvor Unionen har enekompetence, skal det undersøges, om det med direktiv 2014/40 forfulgte formål bedre kunne opnås på EU-plan (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 219).
- 67 Direktiv 2014/40 forfølger i denne henseende, som det nævnes i nærværende doms præmis 40, et dobbelt formål bestående i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter samtidig med, at et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, sikres (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 220).
- 68 Selv hvis det lægges til grund, at dette formåls andet led bedre kan nås ved en handling på medlemsstatsplan, forholder det sig ikke desto mindre således, at forfølgelsen af dette formål på et sådant plan ville kunne tænkes at forstærke, om ikke afføde, situationer, hvor visse medlemsstater, således som det er anført i nærværende doms præmis 58, vil give tilladelse til markedsføring af tobaksprodukter, der indtages oralt, mens andre forbyder dem, hvilket således ville være i direkte modstrid med hovedformålet for direktiv 2014/40, nemlig at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 221).
- 69 Det følger af den indbyrdes afhængighed mellem de to med direktivet forfulgte mål, at EU-lovgiver med rimelighed kunne skønne, at dens handling skulle omfatte indførelsen af en ordning for markedsføring i Unionen af tobaksvarer, der indtages oralt, og at dette dobbelte mål på grund af denne indbyrdes afhængighed bedre kunne opnås på EU-plan (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 222).
- 70 I forhold til argumentet om, at artikel 24, stk. 3, direktiv 2014/40 påviser, at direktivets mål i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, skal det bemærkes, at den enkelte medlemsstat ifølge denne bestemmelse kan forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet Kommissionen dog har kompetence til at godkende eller forkaste disse nationale bestemmelser efter, under hensyntagen til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med det nævnte direktiv, at have efterprøvet, hvorvidt de er begrundede, nødvendige og står i rimeligt forhold til målet, og om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

- 71 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at traktatens ophavsmænd har villet tillægge EU-lovgiver et skøn – på grundlag af den generelle sammenhæng og de særlige omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres – med hensyn til den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat, især inden for teknisk komplicerede områder. EU-lovgiver kan således under udøvelse af dette skøn nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffne foranstaltninger (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 63).
- 72 Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan de i artikel 114, stk. 1, TEUF omhandlede foranstaltninger bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at tillade markedsføring af den eller de pågældende varer, at knytte visse betingelser til en sådan forpligtelse til at tillade markedsføring eller helt at forbyde, midlertidigt eller permanent, markedsføring af den eller de bestemte varer (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 64).
- 73 Idet den har forbudt markedsføringen af tobaksvarer, der indtages oralt, men tillader markedsføring af de andre røgfrie tobaksvarer, skal EU-lovgiver således anses for at have foretaget en etapevis harmonisering af tobaksvarer.
- 74 Artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40 vedrører således et aspekt, som ikke er blevet gjort til genstand for de harmoniseringsforanstaltninger, der er fastsat i direktivet (dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 90).
- 75 Denne bestemmelse kan derfor ikke i sig selv godtgøre, at direktivets mål i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne.
- 76 Det følger heraf, at artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 ikke er i strid med nærhedsprincippet.

***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til artikel 296, stk. 2, TEUF***

- 77 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Swedish Match har anført, at direktiv 2014/40 ikke indeholder en specifik og logisk forklaring for det selektive forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, og virksomheden har tilføjet, at en sådan forklaring heller ikke entydigt fremgår af den sammenhæng, hvori dette direktiv indgår.
- 78 I denne forbindelse bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den begrundelse, der er påkrævet i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, skal tilpasses den pågældende retsakt, og den udstedende institutions begrundelse skal fremgå klart og utvetydigt heraf, således at eventuelt interesserede kan få kendskab til begrundelsen for en forholdsregel, og de kompetente domstole kan udøve kontrol hermed. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 58).
- 79 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af, hvilken retsakt der er tale om, og at begrundelsen, når der er tale om almenlydige retsakter, kun behøver at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. I denne forbindelse har Domstolen bl.a. præciseret, at hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, præmis 59).



- 80 I det foreliggende tilfælde indeholder 32. betragtning til direktiv 2014/40 og konsekvensanalysen de elementer, der på klar og utvetydig vis redegør for Kommissionens ræsonnement bag forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt.
- 81 Det anføres navnlig i 32. betragtning til direktiv 2014/40, at forbuddet mod salg af tobak, der indtages oralt, bør opretholdes for at forhindre, at et produkt, som er afhængighedsskabende, og som har sundhedsskadelige virkninger, indføres i Unionen (bortset fra Sverige), og der henvises til begrundelsen i direktiv 89/622 og 2001/37, der, således som Domstolen allerede har fastslået (jf. i denne retning dom af 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 65), klart angiver årsagerne til dette forbud.
- 82 Under disse omstændigheder opfylder direktiv 2014/40, idet disse elementer gør det muligt at få kendskab til begrundelsen for forbuddet mod markedsføring af tobak, der indtages oralt, og for den kompetente ret at udøve sin prøvelsesret, begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF.

***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og af artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til artikel 34 TEUF og 35 TEUF***

- 83 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Swedish Match har gjort gældende, at artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 er i strid med artikel 34 TEUF og 35 TEUF, idet disse bestemmelser udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet samt af begrundelsespligten.
- 84 Selv om det i denne henseende er korrekt, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, udgør en restriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF og 35 TEUF, er en sådan restriktion, således som det er blevet fastslået ovenfor, begrundet af hensyn til beskyttelse af folkesundheden, ikke i strid med ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet samt opfylder begrundelsespligten.
- 85 Artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 er derfor ikke ugyldige i forhold til artikel 34 TEUF og 35 TEUF.

***Gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 i forhold til chartrets artikel 1, 7 og 35***

- 86 Det følger af forelæggelsesafgørelsen, at Swedish Match har gjort gældende, at artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 udgør en tilsidesættelse af chartrets artikel 1, 7 og 35, da forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, fratager personer, som ønsker at ophøre med at ryge, brugen af produkter, som er gavnlige for deres sundhed.
- 87 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller til et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 88 Selv om artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 begrænser grundlæggende rettigheder, er en sådan begrænsning i det foreliggende tilfælde, således som anført af Swedish Match og NNA, fastsat ved lov, overholder disse rettigheders væsentligste indhold og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.



- 89 Hvad i denne henseende angår overholdelsen af det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder skal det fastslås, at den i artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 fastsatte foranstaltning om forbud mod markedsføring af tobaksvarer, der indtages oralt, ikke tilsigter at begrænse retten til sundhedsbeskyttelse, men tværtimod at konkretisere denne ret og dermed at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau for alle forbrugerne, uden fuldstændigt at fratage de personer, der ønsker at ophøre med et forbrug, det udvalg af de produkter, som er gavnlige for dem med henblik herpå.
- 90 Disse bestemmelser udgør heller ikke, således som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 63, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 91 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40 ikke er ugyldige i forhold til chartrets artikel 1, 7 og 35.
- 92 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i direktiv 2014/40.

### Sagsomkostninger

- 93 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

**Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, litra c), og artikel 17 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF.**

Underskrifter