



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

4. Mai 2016\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Rechtsangleichung — Richtlinie 2014/40/EU — Art. 7, Art. 18 und Art. 24 Abs. 2 und 3 — Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. a, c und g, Art. 13 und Art. 14 — Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen — Gültigkeit — Rechtsgrundlage — Art. 114 AEUV — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — Subsidiaritätsgrundsatz — Unionsgrundrechte — Freiheit der Meinungsäußerung — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Art. 11“

In der Rechtssache C-547/14

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench [Verwaltungsgericht], Vereinigtes Königreich), mit Entscheidung vom 7. November 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 1. Dezember 2014, in dem Verfahren

**The Queen**, auf Antrag von

**Philip Morris Brands SARL,**

**Philip Morris Ltd,**

**British American Tobacco UK Ltd**

gegen

**Secretary of State for Health,**

Beteiligte:

**Imperial Tobacco Ltd,**

**JT International SA,**

**Gallaher Ltd,**

**Tann UK Ltd,**

**Tannpapier GmbH,**

**V. Mane Fils,**

\* Verfahrenssprache: Englisch.

**Deutsche Benkert GmbH & Co. KG,**

**Benkert UK Ltd,**

**Joh. Wilh. von Eicken GmbH**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Ersten Kammer R. Silva de Lapuerta in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer sowie der Richter J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (Berichterstatter), C. Lycourgos und J.-C. Bonichot,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: I. Illéssy, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 1. Oktober 2015,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Philip Morris Brands SARL und der Philip Morris Ltd, vertreten durch M. Demetriou und K. Nairn, QC, sowie D. Piccinin und J. Egerton-Peters, Barristers,
- der British American Tobacco UK Ltd, vertreten durch N. Fleming, QC, S. Ford und D. Scannell, Barristers, und L. Van Den Hende, advocaat, beauftragt von A. Lidbetter, Solicitor,
- der Imperial Tobacco Ltd, vertreten durch D. Rose, QC, B. Kennelly und J. Pobjoy, Barristers, beauftragt von E. Sparrow und J. Gale, Solicitors,
- der JT International SA und der Gallaher Ltd, vertreten durch J. MacLeod, D. Anderson und J. Flynn, QC sowie V. Wakefield, Barrister, beauftragt von A. Morfey, T. Snelling und T. Baildam, Solicitors,
- der Tann UK und der Tannpapier GmbH, vertreten durch T. Johnston, Barrister, beauftragt von S. Singleton, Solicitor,
- der V. Mane Fils, vertreten durch M. Chamberlain, QC, und Z. Al-Rikabi, Barrister, beauftragt von P. Wareham und J. Robinson, Solicitors,
- der Deutsche Benkert GmbH & Co. KG und der Benkert UK Ltd, vertreten durch A. Henshaw und D. Jowell, QC, beauftragt von M. Evans und F. Liberatore, Solicitors,
- der Joh. Wilh. von Eicken GmbH, vertreten durch A. Howard, Barrister, und A.-M. Irwin, Solicitor, beauftragt von A. Rook, Solicitor,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch V. Kaye und C. Brodie als Bevollmächtigte im Beistand von M. Hoskins und I. Rogers, QC, sowie S. Abram und E. Metcalfe, Barristers,
- von Irland, vertreten durch J. Quaney und A. Joyce als Bevollmächtigte im Beistand von E. Barrington und J. Cooke, SC, sowie E. Carolan, BL,

- der französischen Regierung, vertreten durch D. Colas und R. Coesme als Bevollmächtigte,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. G. Marrone, avvocato dello Stato,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, G. Koós und M. Bóra als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes und A. Seiça Neves als Bevollmächtigte,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch L. Visaggio, A. Tamás und M. Sammut als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch J. Herrmann, O. Segnana und M. Simm als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Van Hoof, J. Tomkin und C. Cattabriga als Bevollmächtigte,
- des Königreichs Norwegen, vertreten durch K. Moen und K. Kloster als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 23. Dezember 2015

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung und die Gültigkeit mehrerer Bestimmungen der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. L 127, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen zum einen der Philip Morris Brands SARL und der Philip Morris Ltd (im Folgenden: PMI) einerseits und dem Secretary of State for Health (Minister für Gesundheit) andererseits sowie zum anderen der British American Tobacco UK Ltd (im Folgenden: BAT) und dem Secretary of State for Health über die Rechtmäßigkeit der „Absicht und/oder Verpflichtung“ der Regierung des Vereinigten Königreichs, die Richtlinie 2014/40 umzusetzen.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs*

- 3 In der Präambel des am 21. Mai 2003 in Genf unterzeichneten Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control, im Folgenden FCTC), zu dessen Vertragsparteien die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gehören, weisen die Vertragsparteien auf die Erkenntnis hin, dass „wissenschaftliche Untersuchungen eindeutig bewiesen haben, dass Tabakkonsum und Passivrauchen zu Tod, Krankheit und Invalidität führen“, und dass „Zigaretten und bestimmte andere tabakhaltige Erzeugnisse

technisch so konzipiert sind, dass sie Abhängigkeit schaffen und aufrechterhalten, dass viele der darin enthaltenen Verbindungen und der von ihnen erzeugte Rauch pharmakologisch wirksam, toxisch, mutagen und karzinogen sind, und dass Tabakabhängigkeit in den wichtigsten internationalen Krankheitsklassifikationen als Erkrankung separat eingestuft ist“.

- 4 Art. 7 („Nicht preisbezogene Maßnahmen zur Verminderung der Nachfrage nach Tabak“) des FCTC sieht vor:

„... Jede Vertragspartei beschließt wirksame gesetzgeberische, vollziehende, administrative oder sonstige Maßnahmen, die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach den Artikeln 8 bis 13 erforderlich sind, führt solche Maßnahmen durch und arbeitet gegebenenfalls mit anderen Vertragsparteien unmittelbar oder über zuständige internationale Stellen mit dem Ziel ihrer Durchführung zusammen. Die Konferenz der Vertragsparteien schlägt geeignete Leitlinien für die Durchführung dieser Artikel vor.“

- 5 Art. 9 („Regelung bezüglich der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen“) des FCTC bestimmt:

„Die Konferenz der Vertragsparteien schlägt in Abstimmung mit zuständigen internationalen Stellen Leitlinien für die Prüfung und Messung der Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen sowie für die Regelung bezüglich dieser Inhaltsstoffe und Emissionen vor. Jede Vertragspartei beschließt nach Genehmigung durch die zuständigen nationalen Behörden wirksame gesetzgeberische, vollziehende und administrative oder sonstige Maßnahmen für diese Prüfung und Messung und für diese Regelung und führt solche Maßnahmen durch.“

- 6 In Art. 11 („Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen“) des FCTC heißt es:

„(1) Jede Vertragspartei beschließt innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Inkrafttreten [des FCTC] für sie in Übereinstimmung mit ihrem innerstaatlichen Recht wirksame Maßnahmen und führt solche Maßnahmen durch, um sicherzustellen, dass

- a) die Verpackungen und Etikettierungen von Tabakerzeugnissen deren Verkauf nicht mit Mitteln fördern, die falsch, irreführend, täuschend oder geeignet sind, einen falschen Eindruck über dessen Eigenschaften, gesundheitliche Auswirkungen, Gefahren oder Emissionen zu erwecken, einschließlich etwaiger Begriffe, Beschreibungen, Warenzeichen, Bildzeichen oder sonstiger Zeichen, die unmittelbar oder mittelbar den falschen Eindruck erwecken, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis weniger schädlich als andere Tabakerzeugnisse sei. Hierzu gehören unter anderem Begriffe wie ‚niedriger Teergehalt‘, ‚light‘, ‚ultra-light‘ oder ‚mild‘;
- b) auf jeder Packung und Verpackung von Tabakerzeugnissen und auf jeder Außenverpackung und Etikettierung dieser Erzeugnisse außerdem gesundheitsrelevante Warnhinweise angebracht sind, die auf die schädlichen Auswirkungen des Tabakgebrauchs hinweisen und auch andere geeignete Aussagen umfassen können. Diese Warnhinweise und Aussagen

...

- iii) müssen groß und deutlich sicht- und lesbar sei,
- iv) sollen 50 % oder mehr der Hauptflächen abdecken, müssen jedoch mindestens 30 % der Hauptflächen einnehmen,
- v) können in Form von bildlichen Darstellungen oder Piktogrammen gestaltet sein oder solche umfassen.“

- 7 Nach Abschnitt 1.1 der Partiiellen Leitlinien für die Umsetzung der Artikel 9 und 10 des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (im Folgenden: Partielle Leitlinien für die Umsetzung der Art. 9 und 10 des FCTC) werden „[d]ie Vertragsparteien ... dazu ermutigt, Maßnahmen durchzuführen, die über die in diesen Leitlinien vorgesehenen hinausgehen“.
- 8 Abschnitt 3.1.2 dieser Partiiellen Leitlinien, der mit „Inhaltsstoffe (Regelung)“ überschrieben ist, umreißt Maßnahmen, die die Vertragsparteien zur Regelung der Inhaltsstoffe einführen könnten. In diesem Abschnitt heißt es:

„3.1.2.1 Hintergrund Die Regelung der Inhaltsstoffe mit dem Ziel, die Attraktivität von Tabakerzeugnissen zu verringern, kann dazu beitragen, die Prävalenz des Tabakkonsums und die Abhängigkeit unter neuen und kontinuierlichen Rauchern zu reduzieren ...

### 3.1.2.2 Tabakerzeugnisse

i) Inhaltsstoffe zur Erhöhung der Schmeckhaftigkeit Der strenge und reizende Charakter von Tabakrauch stellt eine entscheidende Barriere für das Experimentieren mit Tabakerzeugnissen und deren erstmaligen Konsum dar. Unterlagen der Tabakindustrie haben gezeigt, dass erhebliche Anstrengungen in die Minderung dieser ungünstigen Eigenschaften gesteckt worden sind. Die Strenge kann auf verschiedene Weise reduziert werden, unter anderem durch Zugabe verschiedener Inhaltsstoffe, durch Beseitigung von Stoffen mit bekanntermaßen reizenden Eigenschaften, durch Ausgleich der Reizwirkung mit anderen starken sensorischen Effekten oder durch Änderung der chemischen Eigenschaften der Emissionen von Tabakerzeugnissen durch Hinzufügung oder Entfernen bestimmter Stoffe. ... Das Maskieren der Strenge von Tabakrauch mit Aromastoffen trägt zur Förderung und Aufrechterhaltung des Tabakgebrauchs bei. Beispiele für Geschmacks- und Aromastoffe sind unter anderem Benzaldehyd, Maltol, Menthol und Vanillin. Gewürze und Kräuter können ebenfalls verwendet werden, um die Schmeckhaftigkeit von Tabakerzeugnissen zu verbessern. Beispiele sind unter anderem Zimt, Ingwer und Minze. Empfehlung Die Vertragsparteien sollten die Inhaltsstoffe, die zur Erhöhung der Schmeckhaftigkeit bei Tabakerzeugnissen eingesetzt werden können, durch Verbote bzw. Einschränkungen regeln. ...“

- 9 Nr. 7 der Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 11 – Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen – des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (im Folgenden: Leitlinien für die Umsetzung von Art. 11 des FCTC) lautet:

„Gut gestaltete, gesundheitsrelevante Warnhinweise und Aussagen sind Teil einer Bandbreite von effektiven Maßnahmen zur Vermittlung von Gesundheitsrisiken und zur Verringerung des Tabakgebrauchs. Es ist nachgewiesen, dass die Wirksamkeit von gesundheitsbezogenen Warnhinweisen und Aussagen mit der Stärke ihrer Hervorhebung zunimmt. Im Vergleich zu kleinen, nur aus Text bestehenden Gesundheitswarnungen werden größere Warnhinweise mit Bildern mit größerer Wahrscheinlichkeit wahrgenommen, vermitteln Gesundheitsrisiken besser, lösen eine stärkere emotionale Reaktion aus und steigern die Motivation für Tabakkonsumenten, ihren Tabakgebrauch einzustellen oder zu vermindern. Größere bebilderte Warnhinweise behalten ihre Wirksamkeit mit größerer Wahrscheinlichkeit im Laufe der Zeit bei und sind besonders wirksam, wenn es darum geht, die gesundheitlichen Folgen in Ländern mit einer hohen Analphabetenquote oder für Kinder und junge Menschen zu vermitteln. Andere Elemente, die die Wirksamkeit verstärken, umfassen die Platzierung der gesundheitsrelevanten Warnhinweise und Aussagen in den Hauptdarstellungsbereichen – und zwar oben in diesen Hauptdarstellungsbereichen –, den Einsatz von Farbe anstelle einer rein schwarz-weißen Gestaltung, die Anforderung, dass verschiedene gesundheitsrelevante Warnhinweise und Aussagen gleichzeitig erscheinen, sowie eine regelmäßige Überprüfung der gesundheitsbezogenen Warnhinweise und Aussagen.“

10 Nr. 12 („Größe“) dieser Leitlinien lautet:

„In Artikel 11.1(b)(iv) des [FCTC] wird bestimmt, dass gesundheitsrelevante Warnhinweise und Aussagen auf Verpackungen von Tabakerzeugnissen und die Etikettierung mindestens 50 %, aber keinesfalls weniger als 30 % der Hauptfläche einnehmen sollen. Angesichts der Belege dafür, dass die Wirksamkeit von gesundheitsrelevanten Warnhinweisen und Aussagen mit zunehmender Größe steigt, sollten es die Vertragsparteien in Erwägung ziehen, gesundheitsrelevante Warnhinweise und Aussagen einzusetzen, die über 50 % der Hauptflächen einnehmen und darauf abzielen, einen größtmöglichen Anteil der Hauptflächen abzudecken. Der Text gesundheitsrelevanter Warnhinweise und Aussagen sollte fett und in einer leicht lesbaren Schriftgröße gedruckt sein und eine bestimmte Schriftart und Farbe(n) nutzen, die die allgemeine Sichtbarkeit und Lesbarkeit verbessern.“

*Richtlinie 2014/40*

11 Die Richtlinie 2014/40 enthält u. a. folgende Erwägungsgründe:

„(7) Gesetzliche Maßnahmen auf Unionsebene sind ... notwendig, um das [FCTC] umzusetzen, dessen Bestimmungen für die Union und ihre Mitgliedstaaten bindend sind. Besonders relevant sind die FCTC-Regelung bezüglich der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen, der Bekanntgabe von Angaben über Tabakerzeugnisse, Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen, Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und Tabak sponsoring und dem unerlaubten Handel mit Tabakerzeugnissen. Die Vertragsparteien des FCTC, einschließlich der Union und ihrer Mitgliedstaaten, haben im Verlauf mehrerer Konferenzen einvernehmlich Leitlinien für die Umsetzung einiger FCTC-Artikel angenommen.

...

(15) Das Fehlen eines harmonisierten Ansatzes für die Regelung der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen behindert das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und hat negative Auswirkungen auf den freien Warenverkehr in der Union. Einige Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen oder bindende Vereinbarungen mit der Industrie getroffen, um bestimmte Inhaltsstoffe zuzulassen oder zu verbieten. Bestimmte Inhaltsstoffe sind somit in bestimmten Mitgliedstaaten geregelt, in anderen nicht. Abweichende Ansätze verfolgen die Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Zusatzstoffe in Zigarettenfiltern oder der Zusatzstoffe, die den Tabakrauch färben. Ohne eine Harmonisierung dürften die Behinderungen auf dem Binnenmarkt in den kommenden Jahren größer werden, wenn die Umsetzung des FCTC und der einschlägigen FCTC-Leitlinien in der Union und die Erfahrungen der Rechtsordnungen außerhalb der Union berücksichtigt werden. In den FCTC-Leitlinien zu den Regelungen bezüglich der Inhaltsstoffe von Tabakerzeugnissen und der Bekanntgabe von Angaben über Tabakerzeugnisse wird insbesondere ein Verzicht auf Inhaltsstoffe gefordert, die die Schmeckhaftigkeit erhöhen, die den Eindruck erwecken, dass Tabakerzeugnisse einen gesundheitlichen Nutzen hätten, die mit Energie und Vitalität assoziiert werden oder die färbende Eigenschaften haben.

(16) Die Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Vorschriften wird noch durch die Bedenken im Zusammenhang mit Tabakerzeugnissen erhöht, die ein charakteristisches Aroma außer Tabakaroma haben, welches möglicherweise den Einstieg in den Tabakkonsum erleichtert oder die Konsumgewohnheiten beeinflusst. Maßnahmen, mit denen ungerechtfertigte Unterschiede bei der Behandlung verschiedener Arten aromatisierter Zigaretten eingeführt würden, sollten vermieden werden. Jedoch sollte der Verkauf von Erzeugnissen mit charakteristischen Aromen mit höheren Verkaufsmengen über einen längeren Zeitraum hinweg eingestellt werden, um den Verbrauchern ausreichend Zeit zu geben, zu anderen Erzeugnissen zu wechseln.

(17) Das Verbot von Tabakerzeugnissen mit charakteristischen Aromen schließt die Verwendung einzelner Zusatzstoffe nicht vollständig aus, zwingt die Hersteller jedoch, den Zusatzstoff oder die Kombination von Zusatzstoffen so weit zu reduzieren, dass die Zusatzstoffe kein charakteristisches Aroma mehr verleihen ...

...

(22) Es gibt immer noch Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Vorschriften zur Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen, insbesondere in Bezug auf die Verwendung von kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweisen (bestehend aus einem Bild und einem Text), Informationen über Raucherentwöhnungsangebote und Werbeelementen in und auf Packungen.

(23) Diese Unterschiede können ein Handelshemmnis darstellen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse behindern, weswegen sie beseitigt werden sollten. Außerdem sind Verbraucher in einigen Mitgliedstaaten möglicherweise besser über die von Tabakerzeugnissen ausgehenden Gesundheitsrisiken informiert als Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten. Ohne weitere Maßnahmen auf Unionsebene dürften sich die bereits vorhandenen Unterschiede in den kommenden Jahren noch vergrößern.

(24) Eine Anpassung der Kennzeichnungsbestimmungen ist ferner notwendig, um die auf Unionsebene geltenden Vorschriften an internationale Entwicklungen anzugleichen. Beispielsweise fordern die FCTC-Leitlinien über die Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen große bildliche Warnhinweise auf beiden Hauptdarstellungsflächen, obligatorische Entwöhnungsinformationen und strenge Vorschriften gegen irreführende Angaben. ...

(25) Außerdem sollten die Kennzeichnungsbestimmungen an neue wissenschaftliche Erkenntnisse angepasst werden. Zum Beispiel hat sich die Angabe der Höhe der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionswerte auf Zigarettenpackungen als irreführend erwiesen, da sie die Verbraucher glauben macht, dass bestimmte Zigaretten weniger schädlich seien als andere. Untersuchungen deuten im Übrigen darauf hin, dass große kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise, die aus einem textlichen Warnhinweis und einer dazu passenden Farbfotografie bestehen, wirksamer sind als reine textliche Warnhinweise. Kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise sollten daher unionsweit vorgeschrieben werden und signifikante und sichtbare Teile der Packungsfläche einnehmen. Für alle gesundheitsbezogenen Warnhinweise sollten Mindestmaße festgelegt werden, um deren Sichtbarkeit und Wirksamkeit zu gewährleisten.

...

(27) Tabakerzeugnisse oder ihre Packungen könnten Verbraucher und insbesondere junge Menschen irreführen, indem sie suggerieren, dass die Produkte weniger schädlich seien. Dies gilt zum Beispiel, wenn bestimmte Wörter oder Merkmale verwendet werden, wie die Wörter ‚niedriger Teergehalt‘, ‚light‘, ‚ultra-light‘, ‚mild‘, ‚natürlich‘, ‚ökologisch‘, ‚ohne Zusatzstoffe‘, ‚ohne Aromastoffe‘, ‚slim‘ oder bestimmte Namen, Bilder, figurative oder sonstige Zeichen. Weitere irreführende Elemente und Merkmale können unter anderem sein: Beilagen oder sonstiges zusätzliches Material, zum Beispiel anhaftende Beschriftungen, Aufkleber, Werbeanlagen, Rubbelkarten und Umhüllungen oder auch die Form des Tabakerzeugnisses selbst. Bestimmte Packungen und Tabakerzeugnisse könnten Verbraucher ferner mit falschen Versprechungen im Hinblick auf Gewichtsabnahme, Sex-Appeal, den sozialen Status, das Sozialleben oder Eigenschaften wie Weiblichkeit, Männlichkeit oder Eleganz in die Irre führen. Ebenso könnten die Größe und die Aufmachung der einzelnen Zigaretten beim Verbraucher den irrigen Eindruck erwecken, das Produkt sei weniger schädlich. ...

(28) Zur Gewährleistung von Integrität und Sichtbarkeit der gesundheitsbezogenen Warnhinweise und zur Maximierung ihrer Wirkung sollte es Bestimmungen zu den Abmessungen der gesundheitsbezogenen Warnhinweise und zu bestimmten Aspekten der Aufmachung von Packungen von Tabakerzeugnissen, unter anderem zur Form und zum Öffnungsmechanismus, geben ... Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Bestimmungen für die Mindestzahl der Zigaretten pro Packung. Diese Regeln sollten einander angeglichen werden, damit der ungehinderte Verkehr der betreffenden Produkte gewährleistet ist.

...

(33) Der grenzüberschreitende Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz kann den Zugang zu Tabakerzeugnissen erleichtern, die nicht dieser Richtlinie genügen. Zudem besteht eine erhöhte Gefahr, dass Jugendliche Zugang zu Tabakerzeugnissen erhalten könnten. Somit besteht die Gefahr, dass Vorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums untergraben werden könnten. Deshalb sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, den grenzüberschreitenden Verkauf im Fernabsatz zu verbieten. Ist der grenzüberschreitende Verkauf im Fernabsatz nicht verboten, so sind gemeinsame Vorschriften über die Registrierung von Verkaufsstellen, die diesen Verkauf betreiben, im Hinblick auf die Gewährleistung der Wirksamkeit dieser Richtlinie angemessen. ...

...

(48) Ferner werden mit dieser Richtlinie [nicht] die Vorschriften über rauchfreie Zonen ... harmonisiert ... Den Mitgliedstaaten steht es frei, diese Angelegenheiten in den Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeit zu regeln, und sie werden dazu ermutigt, dies zu tun.

...

(53) Für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, sollte der freie Warenverkehr gelten. Da mit dieser Richtlinie nicht in allen Fällen ein gleiches Maß an Harmonisierung erreicht wird, sollten die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen jedoch weiterhin befugt sein, in bestimmten Bereichen weitere Anforderungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit festzulegen. Dies gilt für Elemente der Aufmachung und Verpackung – einschließlich der Farbgebung – von Tabakerzeugnissen, die keine gesundheitsbezogenen Warnhinweise sind und für die diese Richtlinie eine erste Zusammenstellung grundlegender gemeinsamer Vorschriften vorgibt. Folglich könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise Vorschriften zur weiteren Standardisierung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen aufstellen, sofern diese Vorschriften mit dem AEUV und den WTO-Vorschriften vereinbar sind und die vollständige Anwendung dieser Richtlinie nicht behindern.

(54) Um möglichen künftigen Marktentwicklungen Rechnung zu tragen, sollten die Mitgliedstaaten ferner die Möglichkeit haben, eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen unter Hinweis auf die besondere Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat zu verbieten, sofern dies durch die Notwendigkeit, die öffentliche Gesundheit zu schützen, gerechtfertigt ist, wobei zu berücksichtigen ist, dass mit dieser Richtlinie bereits ein hohes Gesundheitsschutzniveau erreicht wird. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission derartige strengere einzelstaatliche Vorschriften mitteilen.

(55) Es sollte dem einzelnen Mitgliedstaat unbenommen bleiben, zu Aspekten, die nicht durch diese Richtlinie geregelt werden, nationale, für alle in diesem Mitgliedstaat in Verkehr gebrachte Produkte nationale Rechtsvorschriften aufrechtzuerhalten oder aufzustellen, sofern diese Vorschriften mit dem AEUV vereinbar sind und die vollständige Anwendung dieser Richtlinie nicht gefährden. ...

...

(60) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.“

12 Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2014/40 sieht vor:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für

- a) die Inhaltsstoffe und Emissionen von Tabakerzeugnissen und die damit verbundenen Meldepflichten, einschließlich der Emissionshöchstwerte von Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid von Zigaretten;
- b) bestimmte Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen, unter anderem die gesundheitsbezogenen Warnhinweise, die auf den Packungen und den Außenverpackungen von Tabakerzeugnissen erscheinen müssen, sowie die Rückverfolgbarkeit und die Sicherheitsmerkmale, die für Tabakerzeugnisse angewendet werden, um ihre Übereinstimmung mit dieser Richtlinie zu gewährleisten;
- c) das Verbot des Inverkehrbringens von Tabak zum oralen Gebrauch;
- d) den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz;
- e) die Pflicht zur Meldung neuartiger Tabakerzeugnisse;
- f) das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung bestimmter Erzeugnisse, die mit Tabakerzeugnissen verwandt sind, nämlich elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter sowie pflanzliche Raucherzeugnisse,

damit – ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen – das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse erleichtert wird und die Verpflichtungen der Union im Rahmen des [FCTC] eingehalten werden.“

13 Nach den Nrn. 24 und 25 des Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Aromastoff“ einen „Zusatzstoff, der Geruch und/oder Geschmack verleiht“, der Ausdruck „charakteristisches Aroma“ hingegen einen „von Tabakgeruch bzw. -geschmack unterscheidbaren Geruch oder Geschmack, der durch einen Zusatzstoff oder eine Kombination von Zusatzstoffen erzeugt wird – unter anderem Früchte, Gewürze, Kräuter, Alkohol, Süßigkeiten, Menthol oder Vanille – und der vor oder beim Konsum des Tabakerzeugnisses bemerkbar ist“.

14 Art. 7 („Regelung der Inhaltsstoffe“) der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten verbieten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischem Aroma.

...

(7) Die Mitgliedstaaten verbieten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen, die in irgendwelchen ihrer Bestandteile Aromastoffe enthalten, etwa in Filtern, Papieren, Packungen, Kapseln, oder die sonstige technische Merkmale enthalten, mit denen sich der Geruch oder Geschmack der betreffenden Tabakprodukte oder deren Rauchintensität verändern lassen. Filter, Papier und Kapseln dürfen weder Tabak noch Nikotin enthalten.

...

(14) Im Fall von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma, deren unionsweite Verkaufsmengen 3 % oder mehr einer bestimmten Erzeugniskategorie darstellen, gilt dieser Artikel ab 20. Mai 2020.“

15 Die Vorschriften des Kapitels II („Kennzeichnung und Verpackung“) unter Titel II der Richtlinie 2014/40 enthalten u. a. Regeln zu den gesundheitsbezogenen Warnhinweisen, die Kennzeichnung und Packungen enthalten müssen, zum Erscheinungsbild der Tabakerzeugnisse, zu Aufmachung und Inhalt der Packungen, zur Rückverfolgbarkeit dieser Erzeugnisse sowie zu den Sicherheitsmerkmalen, die diese Erzeugnisse aufweisen müssen.

16 Art. 8 („Allgemeine Bestimmungen“) Abs. 3 der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die gesundheitsbezogenen Warnhinweise auf einer Packung und der Außenverpackung unablösbar aufgedruckt, unverwischbar und vollständig sichtbar sind und dass sie, wenn die Tabakerzeugnisse in Verkehr gebracht werden, nicht teilweise oder vollständig durch Steuerzeichen, Preisaufkleber, Sicherheitsmerkmale, Hüllen, Taschen, Schachteln oder sonstige Gegenstände verdeckt oder getrennt werden. Auf den Verpackungen von Tabakerzeugnissen mit Ausnahme von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen in Beuteln dürfen die gesundheitsbezogenen Warnhinweise mittels Aufklebern aufgebracht werden, sofern diese nicht entfernt werden können. Die gesundheitsbezogenen Warnhinweise müssen beim Öffnen der Packung intakt bleiben, außer bei Packungen mit Klappdeckel (Flip-Top-Deckel), bei denen die Warnhinweise beim Öffnen der Packung getrennt werden, allerdings nur in einer Weise, die die grafische Integrität und die Sichtbarkeit des Textes, der Fotografien und der Angaben zur Raucherentwöhnung gewährleistet.“

17 In Art. 9 („Allgemeine Warnhinweise und Informationsbotschaft für Rauchtobakerzeugnisse“) der Richtlinie 2014/40 heißt es:

„(1) Jede Packung und jede Außenverpackung von Rauchtobakerzeugnissen trägt einen der folgenden allgemeinen Warnhinweise:

„Rauchen ist tödlich – hören Sie jetzt auf.“

oder

„Rauchen ist tödlich“.

Die Mitgliedstaaten bestimmen, welcher dieser in Unterabsatz 1 genannten allgemeinen Warnhinweise verwendet wird.

(2) Jede Packung und jede Außenverpackung von Rauchtobakerzeugnissen trägt die folgende Informationsbotschaft:

„Tabakrauch enthält über 70 Stoffe, die erwiesenermaßen krebserregend sind.“

(3) Bei Zigarettenpackungen und Tabak zum Selbstdrehen in quaderförmigen Packungen ist der allgemeine Warnhinweis auf dem unteren Teil einer der seitlichen Oberflächen der Packungen anzubringen, und die Informationsbotschaft ist auf dem unteren Teil der anderen seitlichen Oberfläche anzubringen. Diese gesundheitsbezogenen Warnhinweise müssen mindestens 20 mm breit sein.

Bei Packungen in Form einer Kappenschachtel („shoulder box“) mit Klappdeckel, bei denen die seitlichen Oberflächen bei geöffneter Packung zweigeteilt ist, sind der allgemeine Warnhinweis und die Informationsbotschaft vollständig auf der größeren der beiden Teiloberflächen anzubringen. Der allgemeine Warnhinweis muss auch auf der Innenseite des Deckels erscheinen, die bei geöffneter Packung zu sehen ist.

Die seitlichen Oberflächen dieser Art von Packung müssen mindestens 16 mm hoch sein.

Bei Tabak zum Selbstdrehen, der in Beuteln verkauft wird, sind der allgemeine Warnhinweis und die Informationsbotschaft auf den Flächen anzubringen, bei denen die volle Sichtbarkeit dieser gesundheitsbezogenen Warnhinweise gewährleistet ist. Bei Tabak zum Selbstdrehen in zylinderförmigen Packungen sind der allgemeine Warnhinweis auf der äußeren und die Informationsbotschaft auf der inneren Fläche des Deckels anzubringen.

Sowohl der allgemeine Warnhinweis als auch die Informationsbotschaft müssen jeweils 50 % der Flächen einnehmen, auf denen sie gedruckt werden.

...“

18 Art. 10 („Kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise für Rauchtabakerzeugnisse“) dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Jede Packung und jede Außenverpackung von Rauchtabakerzeugnissen trägt kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise. Die kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweise

a) bestehen aus einem der in Anhang I aufgelisteten textlichen Warnhinweise und einer dazu passenden Farbfotografie aus der Bilderbibliothek in Anhang II;

...

c) nehmen 65 % sowohl der äußeren Vorder- als auch der äußeren Rückseite der Packung und jeder Außenverpackung ein. Zylinderförmige Packungen müssen zwei kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise aufweisen, die im gleichen Abstand voneinander angebracht sind und die jeweils 65 % ihrer jeweiligen Hälfte der gebogenen Oberfläche einnehmen;

...

g) halten im Fall von Zigarettenpackungen folgende Abmessungen ein:

- i) Höhe: mindestens 44 mm;
- ii) Breite: mindestens 52 mm.

...“

19 Art. 13 („Erscheinungsbild der Erzeugnisse“) der Richtlinie lautet:

„(1) Die Kennzeichnung der Packung und der Außenverpackung sowie das Tabakerzeugnis selbst dürfen weder Elemente noch Merkmale aufweisen, die

- a) ein Tabakerzeugnis bewerben oder zu dessen Konsum anregen, indem sie einen irrigen Eindruck von seinen Eigenschaften, gesundheitlichen Wirkungen, Risiken oder Emissionen erwecken; die Beschriftungen dürfen keine Informationen über den Gehalt des Tabakprodukts an Nikotin, Teer oder Kohlenmonoxid enthalten;
- b) suggerieren, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis weniger schädlich als andere sei oder auf eine Reduzierung einiger schädlicher Bestandteile des Rauchs abziele oder belebende, energetisierende, heilende, verjüngende, natürliche oder ökologische Eigenschaften oder einen sonstigen Nutzen für die Gesundheit oder Lebensführung habe;
- c) sich auf den Geschmack, Geruch, eventuelle Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe oder auf deren Fehlen beziehen;
- d) einem Lebensmittel- oder Kosmetikerzeugnis ähneln;
- e) suggerieren, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis eine verbesserte biologische Abbaubarkeit oder sonstige Vorteile für die Umwelt aufweise.

(2) Die Packungen oder Außenverpackungen dürfen nicht den Eindruck eines wirtschaftlichen Vorteils durch aufgedruckte Gutscheine, Ermäßigungen, kostenlose Abgabe, 2-für-1-Angebote oder ähnliche Angebote erwecken.

(3) Die nach den Absätzen 1 und 2 verbotenen Elemente und Merkmale können unter anderem sein: Texte, Symbole, Namen, Markennamen, figurative und sonstige Zeichen.“

20 Art. 14 („Aufmachung und Inhalt der Packungen“) dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Packungen für Zigaretten müssen quaderförmig sein. Packungen für Tabak zum Selbstdrehen müssen Quader- oder Zylinderform oder die Form eines Beutels haben. Eine Zigarettenpackung muss mindestens 20 Zigaretten enthalten. Eine Packung von Tabak zum Selbstdrehen darf nicht weniger als 30 g Tabak enthalten.

(2) Eine Packung Zigaretten darf aus Karton oder einem weichen Material bestehen und darf keine Öffnung haben, die sich nach dem ersten Öffnen wieder verschließen oder versiegeln lässt; davon ausgenommen sind Packungen mit Klappdeckel (Flip-Top-Deckel) bzw. Kappenschachteln mit Deckel. Bei Packungen mit einem Klappdeckel (Flip-Top-Deckel) und Klappschachtel-Öffnung muss sich das Scharnier des Deckels an der Rückseite der Packung befinden.“

21 Art. 18 („Grenzüberschreitender Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz“) der Richtlinie 2014/40 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz an Verbraucher verbieten. Die Mitgliedstaaten arbeiten zusammen, um diese Art von Verkauf zu verhindern. Verkaufsstellen, die Tabakerzeugnisse im grenzüberschreitenden Fernabsatz verkaufen, dürfen diese Produkte nicht an Verbraucher in Mitgliedstaaten liefern, in denen diese Art von Verkauf verboten worden ist. Die Mitgliedstaaten, in denen diese Art von Verkauf nicht verboten ist, verpflichten Verkaufsstellen, die grenzüberschreitenden Fernabsatz an Verbraucher in der Union betreiben möchten, sich bei den zuständigen Behörden in dem Mitgliedstaat registrieren zu lassen, in dem die Verkaufsstelle niedergelassen ist, sowie in dem Mitgliedstaat, in dem sich die tatsächlichen oder potenziellen Verbraucher befinden. ...

...

(3) Die Mitgliedstaaten, in die Tabakerzeugnisse im grenzüberschreitenden Fernabsatz verkauft werden, dürfen bestimmen, dass die liefernde Verkaufsstelle eine natürliche Person benennt, die dafür verantwortlich ist, die Tabakerzeugnisse, bevor sie den Verbraucher erreichen, auf deren Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften zu kontrollieren, die nach dieser Richtlinie im Bestimmungsmitgliedstaat erlassen worden sind, wenn eine solche Kontrolle notwendig ist, um die Einhaltung und die Durchsetzung der Vorschriften zu erleichtern.

...“

22 Art. 24 („Freier Verkehr“) der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten dürfen vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 dieses Artikels das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen untersagen oder beschränken, die in dieser Richtlinie geregelte Gesichtspunkte betreffen.

(2) Von dieser Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, für alle in ihrem Gebiet in Verkehr gebrachten Erzeugnisse weitere Anforderungen betreffend die Vereinheitlichung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen beizubehalten oder einzuführen, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt ist. Diese Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und dürfen weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Diese Maßnahmen sind der Kommission zusammen mit den Gründen für ihre Beibehaltung oder ihren Erlass mitzuteilen.

(3) Ein Mitgliedstaat kann ferner eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen verbieten, wenn dies durch die spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt ist. Solche nationalen Vorschriften sind der Kommission zusammen mit den Gründen für ihren Erlass mitzuteilen. Die Kommission hat nach Eingang einer Mitteilung nach diesem Absatz sechs Monate Zeit, um die nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen; hierzu prüft sie unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit, ob die Vorschriften berechtigt und notwendig sind, ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrem Ziel stehen und ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Trifft die Kommission innerhalb des Zeitraums von sechs Monaten keine Entscheidung, so gelten die nationalen Vorschriften als gebilligt.“

23 Art. 28 („Bericht“) der Richtlinie 2014/40 sieht in Abs. 2 Buchst. a vor, dass die Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie insbesondere „die Erfahrungen mit der Gestaltung der von dieser Richtlinie nicht geregelten Packungsflächen, unter Berücksichtigung nationaler, internationaler, rechtlicher, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Entwicklungen“ angibt.

24 Nach Art. 29 der Richtlinie 2014/40 müssen deren Vorschriften bis spätestens 20. Mai 2016 in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten umgesetzt sein und ab diesem Zeitpunkt in Kraft treten.

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

25 PMI und BAT erhoben beim vorlegenden Gericht Klagen auf richterliche Überprüfung („judicial review“) der „Absicht und/oder Verpflichtung“ der Regierung des Vereinigten Königreichs, die Richtlinie 2014/40 in die nationale Rechtsordnung umzusetzen.

- 26 Sie machen geltend, dass diese Richtlinie ganz oder teilweise ungültig sei, weil sie gegen die Art. 114 AEUV, 290 AEUV und 291 AEUV, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität sowie Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoße.
- 27 Das vorlegende Gericht hält die Auffassung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens für „durchaus vertretbar“.
- 28 Unter diesen Umständen hat der High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen’s Bench [Verwaltungsgericht]), das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Ist die Richtlinie 2014/40 ganz oder teilweise ungültig, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt? Im Einzelnen:
    - a) In Bezug auf Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40:
      - i) In welchem Umfang gestattet diese Bestimmung bei verständiger Auslegung den Mitgliedstaaten den Erlass strengerer Regelungen in Bereichen, die die „Vereinheitlichung“ der Verpackung von Tabakerzeugnissen betreffen, und
      - ii) ist Art. 24 Abs. 2 im Licht dieser Auslegung ungültig, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt?
    - b) Ist Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40, der den Mitgliedstaaten erlaubt, eine Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen unter spezifischen Gegebenheiten zu verbieten, ungültig, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt?
    - c) Sind die folgenden Bestimmungen ungültig, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt:
      - i) die Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 über Kennzeichnung und Verpackung;
      - ii) Art. 7 der Richtlinie 2014/40, soweit diese Bestimmung Mentholzigaretten und Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma verbietet;
      - iii) Art. 18 der Richtlinie 2014/40, der den Mitgliedstaaten erlaubt, den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz zu verbieten;
      - iv) Art. 3 Abs. 4 und Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 2014/40, durch die der Kommission Befugnisse im Hinblick auf Emissionswerte übertragen werden?
  2. In Bezug auf Art. 13 der Richtlinie 2014/40:
    - a) Verbietet diese Bestimmung bei verständiger Auslegung wahre und nicht irreführende Aussagen über Tabakerzeugnisse auf den Produktverpackungen?
    - b) Falls dies zu bejahen ist, ist die Bestimmung dann ungültig, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und/oder Art. 11 der Grundrechtecharta verstößt?
  3. Sind einzelne oder alle der nachstehenden Bestimmungen der Richtlinie ungültig, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen:
    - a) Art. 7 Abs. 1 und 7, soweit diese Bestimmungen das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit Menthol als charakteristischem Aroma und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen verbieten, die in irgendwelchen ihrer Bestandteile Aromastoffe enthalten;
    - b) Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g und Art. 14, soweit sie diverse Anforderungen zur Vereinheitlichung der Packungen stellen;
    - c) Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c, soweit diese Bestimmungen vorschreiben, dass gesundheitsbezogene Warnhinweise 65 % sowohl der äußeren Vorder- als auch der äußeren Rückseite der Packung und jeder Außenverpackung einnehmen?
  4. Sind einzelne oder alle der nachstehenden Bestimmungen der Richtlinie 2014/40 ungültig, weil sie gegen Art. 290 AEUV verstoßen:
    - a) Art. 3 Abs. 2 und 4 betreffend Emissionshöchstwerte;

- b) Art. 4 Abs. 5 betreffend Emissionsmessverfahren;
  - c) Art. 7 Abs. 5, 11 und 12 betreffend die Regelung der Inhaltsstoffe;
  - d) Art. 9 Abs. 5, Art. 10 Abs. 1 Buchst. f und Abs. 3, Art. 11 Abs. 6, Art. 12 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 12 betreffend gesundheitsbezogene Warnhinweise;
  - e) Art. 20 Abs. 11 betreffend das Verbot von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern;
  - f) Art. 15 Abs. 12 betreffend Datenspeicherungsverträge?
5. Sind Art. 3 Abs. 4 und Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 2014/40 ungültig, weil sie gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen und/oder unzulässigerweise Befugnisse auf externe Einrichtungen übertragen, für die nicht die vom Unionsrecht verlangten verfahrensrechtlichen Garantien gelten?
6. Sind einzelne oder alle der nachstehenden Bestimmungen der Richtlinie 2014/40 ungültig, weil sie gegen Art. 291 AEUV verstoßen:
- a) Art. 6 Abs. 1 betreffend Meldepflichten;
  - b) Art. 7 Abs. 2 bis 4 und 10 betreffend Durchführungsrechtsakte für ein Verbot von Tabakerzeugnissen in bestimmten Fällen;
  - c) Art. 9 Abs. 6 und Art. 10 Abs. 4 betreffend gesundheitsbezogene Warnhinweise?
7. Sind die Richtlinie 2014/40 und insbesondere deren Art. 7, Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g, Art. 13 und Art. 14 wegen Missachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes ungültig?

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Zur Zulässigkeit*

- 29 Das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Kommission sowie die französische Regierung halten das Vorabentscheidungsersuchen insgesamt oder in Teilen für unzulässig.

### *Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens insgesamt*

- 30 Das Vorabentscheidungsersuchen sei insgesamt unzulässig, weil zum einen kein realer Rechtsstreit zwischen den Parteien bestehe und zum anderen die Klage auf richterliche Überprüfung („judicial review“) der „Absicht und/oder Verpflichtung“ der Regierung des Vereinigten Königreichs, eine Richtlinie umzusetzen, ein Mittel zur Umgehung des durch den EU-Vertrag errichteten Rechtsbehelfssystems darstelle.
- 31 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass eines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn sie die Auslegung oder die Gültigkeit einer unionsrechtlichen Regelung betreffen (Urteil Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 24).
- 32 Folglich gilt für Fragen, die das Unionsrecht betreffen, eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts zu befinden, wenn die erbetene Auslegung oder Beurteilung der Gültigkeit einer unionsrechtlichen Regelung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof

nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 25).

- 33 Was erstens die Realität des Ausgangsrechtsstreits betrifft, so hat das vorlegende Gericht die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens beim ihm erhobene Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der „Absicht und/oder Verpflichtung“ der Regierung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40 zugelassen, obwohl die für die Umsetzung dieser Richtlinie vorgesehene Frist bei Erhebung der Klage noch nicht abgelaufen war und keine nationalen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung erlassen worden waren. Im Übrigen streiten die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens und der Secretary of State for Health über die Begründetheit der Klagen. Da das vorlegende Gericht diesen Streit zu entscheiden hat, ist nicht offensichtlich, dass der Ausgangsrechtsstreit nicht real ist (vgl. entsprechend Urteil British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 36 und 38).
- 34 Was zweitens das Vorbringen betrifft, die Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit („judicial review“) der „Absicht und/oder Verpflichtung“ des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung einer Richtlinie stelle ein Mittel zur Umgehung des durch den AEU-Vertrag errichteten Rechtsbehelfssystems dar, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits mehrere die Gültigkeit von Sekundärrechtsakten betreffende Vorabentscheidungsersuchen, die im Rahmen derartiger Klagen vorgelegt worden waren, für zulässig erklärt hat, u. a. in den Rechtssachen, in denen die Urteile British American Tobacco (Investments) und Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Intertanko u. a. (C-308/06, EU:C:2008:312) und Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419) ergangen sind.
- 35 Zudem hängt die Möglichkeit für den Einzelnen, sich vor den nationalen Gerichten auf die Ungültigkeit einer Unionshandlung allgemeiner Geltung zu berufen, nicht davon ab, dass diese Handlung tatsächlich bereits Gegenstand von Durchführungsmaßnahmen gewesen ist, die aufgrund des nationalen Rechts ergangen sind. Insoweit genügt es, dass das nationale Gericht mit einem realen Rechtsstreit befasst ist, in dem sich inzident die Frage der Gültigkeit einer solchen Handlung stellt. Diese Voraussetzung ist im Fall des Ausgangsrechtsstreits erfüllt, wie sich aus Rn. 33 des vorliegenden Urteils ergibt (vgl. entsprechend Urteile British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 40, und Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 29).
- 36 Daher kann das Vorabentscheidungsersuchen nicht insgesamt für unzulässig erklärt werden.

#### Zur Zulässigkeit bestimmter Vorlagefragen

- 37 Die Zulässigkeit bestimmter Vorlagefragen ist erstens im Hinblick auf das Vorbringen zu prüfen, dass die Frage 1 a, b und c iii, die die Auslegung und die Gültigkeit von Art. 18 und Art. 24 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2014/40 betrifft, hypothetisch sei und in keinem Zusammenhang mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehe.
- 38 Diese Bestimmungen richten sich an die Mitgliedstaaten und berechtigen diese im Wesentlichen, bestimmte Verbote oder neue Anforderungen in ihre interne Rechtsordnung einzuführen oder sie darin beizubehalten. Zwar sehen diese Bestimmungen somit eine Möglichkeit, die den Mitgliedstaaten freisteht, und keine Handlungsverpflichtung vor, gleichwohl könnten sie beim Erlass nationaler Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie eine Rolle spielen. Die Natur, der Inhalt und der Umfang dieser Maßnahmen könnten nämlich abhängig von der Auslegung und der Gültigkeit von Art. 18 und Art. 24 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie variieren.
- 39 Dass die Vorlageentscheidung keinen Hinweis darauf enthält, dass das Vereinigte Königreich beabsichtigt, sich bei der Umsetzung der Richtlinie 2014/40 in seine interne Rechtsordnung auf diese Bestimmungen zu berufen, bedeutet nicht, dass die Fragen bezüglich ihrer Auslegung und Gültigkeit

rein hypothetischer Natur wären. Die Entscheidung, von diesen Bestimmungen Gebrauch zu machen, könnte nämlich vom Ergebnis des Ausgangsverfahrens abhängen, in dem es gerade um die Absicht und/oder Verpflichtung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung dieser Richtlinie geht.

- 40 Somit ist nicht offenkundig, dass die Auslegung und die Beurteilung der Gültigkeit dieser Bestimmungen in keinem Zusammenhang mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehen oder dass die aufgeworfenen Probleme hypothetischer Natur sind.
- 41 Die Frage 1 a, b und c iii ist daher zulässig.
- 42 Was zweitens die Zulässigkeit der Frage 1 c iv sowie der Fragen 4 bis 6 anbelangt, betreffen diese die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 2 und 4, Art. 4 Abs. 5, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2 bis 5 und 10 bis 12, Art. 9 Abs. 5 und 6, Art. 10 Abs. 1 Buchst. f, Abs. 3 und 4, Art. 11 Abs. 6, Art. 12 Abs. 3, Art. 15 Abs. 12 und Art. 20 Abs. 11 und 12 der Richtlinie 2014/40. Diese Bestimmungen ermächtigen die Kommission, delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte zu erlassen.
- 43 Keine dieser Bestimmungen richtet sich jedoch an die Mitgliedstaaten. Somit stehen sie nicht mit der Umsetzung dieser Richtlinie in die interne Rechtsordnung der Mitgliedstaaten im Zusammenhang.
- 44 Darüber hinaus ist nicht vorgetragen worden, dass die Ungültigkeit einer oder mehrerer dieser Bestimmungen die Ungültigkeit anderer Bestimmungen dieser Richtlinie, die umzusetzen sind, zur Folge hätte.
- 45 Daher stehen die Frage 1 c iv sowie die Fragen 4 bis 6 offenkundig in keinem Zusammenhang mit der Absicht und/oder Verpflichtung des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung der Richtlinie 2014/40, um die es im Ausgangsrechtsstreit geht.
- 46 Somit sind die Frage 1 c iv sowie die Fragen 4 bis 6 unzulässig.
- 47 Drittens ist zur Zulässigkeit der Frage 7, in der es um die Gültigkeit von Art. 7, Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g, Art. 13 und Art. 14 der Richtlinie 2014/40 geht, darauf hinzuweisen, dass aus dem Geist der Zusammenarbeit, in dem das Vorabentscheidungsverfahren durchzuführen ist, folgt, dass es unerlässlich ist, dass das nationale Gericht in seiner Vorlageentscheidung die genauen Gründe darlegt, aus denen es eine Beantwortung seiner Fragen nach der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts für entscheidungserheblich hält (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteile Bertini u. a., 98/85, 162/85 und 258/85, EU:C:1986:246, Rn. 6, ABNA u. a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04, EU:C:2005:741, Rn. 46, und IATA und ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 31).
- 48 Daher ist entscheidend, dass das nationale Gericht insbesondere die genauen Gründe angibt, aus denen ihm die Gültigkeit von Bestimmungen des Unionsrechts fraglich erscheint, und die Gründe angibt, aus denen es sie für ungültig hält (vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteile Greenpeace France u. a., C-6/99, EU:C:2000:148, Rn. 55, sowie Beschluss Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, Rn. 22). Dieses Erfordernis ergibt sich auch aus Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.
- 49 Außerdem sollen die Angaben in den Vorlageentscheidungen nach ständiger Rechtsprechung nicht nur dem Gerichtshof zweckdienliche Antworten ermöglichen, sondern auch den Regierungen der Mitgliedstaaten und den anderen Beteiligten Gelegenheit geben, gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union Erklärungen abzugeben. Der Gerichtshof hat darauf zu achten, dass diese Gelegenheit gegeben wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass den Beteiligten nach dieser Vorschrift nur die Vorlageentscheidungen – zusammen mit einer Übersetzung in die Amtssprache des jeweiligen Mitgliedstaats – zugestellt werden, nicht aber dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht

gegebenenfalls übermittelte nationale Verfahrensakten (vgl. insbesondere Urteile Holdijk u. a., 141/81 bis 143/81, EU:C:1982:122, Rn. 6, Lehtonen und Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, Rn. 23, sowie Beschluss Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, Rn. 24).

- 50 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Gerichtshof die Gültigkeit eines Unionsrechtsakts oder bestimmter Vorschriften dieses Rechtsakts im Rahmen einer Vorlage zur Vorabentscheidung anhand der in der Vorlageentscheidung bezeichneten Ungültigkeitsgründe prüft. Werden die genauen Gründe, aus denen die Gültigkeit dieses Rechtsakts oder dieser Vorschriften dem vorlegenden Gericht fraglich erscheint, überhaupt nicht angegeben, führt dies zur Unzulässigkeit der Fragen, die deren Gültigkeit betreffen.
- 51 Im vorliegenden Fall führt das vorlegende Gericht nicht die Gründe an, die es dazu bewogen haben, den Gerichtshof im Rahmen seiner Frage 7 zur Gültigkeit von Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g, Art. 13 und Art. 14 der Richtlinie 2014/40 zu befragen. Alle in der Vorlageentscheidung enthaltenen Angaben zu dieser Frage beziehen sich nämlich ausschließlich auf Art. 7 dieser Richtlinie.
- 52 Unter diesen Umständen ist die Frage 7 nur zulässig, soweit sie Art. 7 der Richtlinie 2014/40 betrifft.
- 53 Nach alledem sind die Frage 1 c iv, die Fragen 4 bis 6 sowie die Frage 7, soweit sie sich auf Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g, Art. 13 und Art. 14 der Richtlinie 2014/40 beziehen, unzulässig.

#### *Zu Frage 1*

- 54 Mit seiner Frage 1 möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Richtlinie 2014/40 ganz oder teilweise ungültig ist, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt. Insbesondere erscheint ihm die Gültigkeit von Art. 7, Art. 8 und Art. 24 Abs. 2 und 3 sowie der Bestimmungen von Titel II Kapitel II dieser Richtlinie fraglich.
- 55 Ungeachtet des Wortlauts der Frage 1 sind in der Vorlageentscheidung keine genauen Gründe genannt, aus denen die Richtlinie 2014/40 insgesamt ungültig sein soll. Die in dieser Entscheidung enthaltenen Erwägungen beziehen sich nämlich ausschließlich auf die Gültigkeit der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils aufgeführten Bestimmungen einzeln betrachtet.
- 56 Daher sind zur Beantwortung der Frage 1 die Gründe zu prüfen, aus denen diese Bestimmungen jeweils für ungültig gehalten werden. Wird am Ende dieser Prüfung die Ungültigkeit einer dieser Bestimmungen festgestellt, ist zu prüfen, ob sich diese Ungültigkeit auf die Gültigkeit der Richtlinie 2014/40 insgesamt auswirkt.
- 57 Nach Art. 114 Abs. 1 AEUV erlassen das Parlament und der Rat die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.
- 58 In diesem Zusammenhang reicht zwar die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen nicht aus, um die Heranziehung von Art. 114 AEUV zu rechtfertigen, etwas anderes gilt jedoch im Fall von Unterschieden zwischen den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, die Grundfreiheiten zu beeinträchtigen und sich auf diese Weise unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auszuwirken (vgl. in diesem Sinne Urteile Deutschland/Parlament und Rat, C-376/98, EU:C:2000:544, Rn. 84 und 95, British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 59 und 60, Arnold André,

C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 30, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 29, Deutschland/Parlament und Rat, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 37, und Vodafone u. a., C-58/08, EU:C:2010:321, Rn. 32).

- 59 Nach ständiger Rechtsprechung kann Art. 114 AEUV außerdem zwar als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, doch muss das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich sein und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezwecken (Urteile *British American Tobacco [Investments]* und *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 61, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 31, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 30, *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 38, und *Vodafone u. a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, Rn. 33).
- 60 Der Gerichtshof hat zudem entschieden, dass sich der Unionsgesetzgeber, wenn die Voraussetzungen für die Heranziehung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage erfüllt sind, auf diese Grundlage stützen kann, auch wenn dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebliche Bedeutung zukommt (Urteile *British American Tobacco [Investments]* und *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 32, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 31, und *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 39).
- 61 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 168 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird, und Art. 114 Abs. 3 AEUV ausdrücklich verlangt, dass bei Harmonisierungen ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet wird (Urteile *British American Tobacco [Investments]* und *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 33, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 32, und *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 40).
- 62 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass, wenn Handelshemmnisse bestehen oder solche Hemmnisse wahrscheinlich entstehen werden, weil die Mitgliedstaaten hinsichtlich eines Erzeugnisses oder einer Erzeugnisgruppe divergierende Maßnahmen erlassen haben oder zu erlassen im Begriff sind, die ein unterschiedliches Schutzniveau gewährleisten und dadurch den freien Verkehr mit dem oder den betreffenden Erzeugnissen in der Union behindern, Art. 114 AEUV den Unionsgesetzgeber ermächtigt, tätig zu werden, indem er unter Beachtung von Abs. 3 dieses Artikels und der im AEU-Vertrag genannten oder in der Rechtsprechung entwickelten Rechtsgrundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, die geeigneten Maßnahmen trifft (Urteile *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 34, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 33, und *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 41).
- 63 Außerdem ist zu beachten, dass die Verfasser des AEU-Vertrags mit dem Ausdruck „Maßnahmen zur Angleichung“ in Art. 114 AEUV dem Unionsgesetzgeber nach Maßgabe des allgemeinen Kontexts und der speziellen Umstände der zu harmonisierenden Materie einen Ermessensspielraum hinsichtlich der zur Erreichung eines angestrebten Ergebnisses am besten geeigneten Angleichungstechnik insbesondere in den Bereichen einräumen wollten, die durch komplexe technische Gegebenheiten gekennzeichnet sind (Urteile *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 42, und *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, C-270/12, EU:C:2014:18, Rn. 102). Der Unionsgesetzgeber könnte daher in Ausübung dieses Ermessens eine Harmonisierung nur in Etappen vornehmen und nur einen schrittweisen Abbau der einseitig von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen verlangen (Urteil *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, Rn. 20).
- 64 Je nach den Umständen können die in Art. 114 Abs. 1 AEUV genannten Maßnahmen darin bestehen, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Vermarktung des oder der betreffenden Erzeugnisse zu genehmigen, eine solche Genehmigung an die Erfüllung bestimmter Bedingungen zu knüpfen oder

sogar die Vermarktung eines oder einiger Erzeugnisse vorläufig oder endgültig zu verbieten (Urteile *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 35, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 34, und *Deutschland/Parlament und Rat*, C-380/03, EU:C:2006:772, Rn. 43).

65 Im Licht dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Heranziehung von Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage für die Bestimmungen der Richtlinie 2014/40, auf die sich die Frage 1 bezieht, erfüllt sind.

Zu Frage 1 a

66 Mit seiner Frage 1 a möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 dahin auszulegen ist, dass er den Mitgliedstaaten gestattet, im Bereich der Vereinheitlichung der Verpackung von Tabakerzeugnissen strengere Regelungen zu erlassen als nach dieser Richtlinie vorgesehen sind, und ob diese Bestimmung im Licht dieser Auslegung ungültig ist, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage darstellt.

67 Nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 dürfen die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Abs. 2 und 3 dieses Artikels das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen, die dieser Richtlinie entsprechen, nicht aus Gründen untersagen oder beschränken, die in dieser Richtlinie geregelte Gesichtspunkte betreffen. Nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 bleibt von dieser Richtlinie das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, unter bestimmten Voraussetzungen „für alle in ihrem Gebiet in Verkehr gebrachten Erzeugnisse weitere Anforderungen betreffend die Vereinheitlichung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen“ beizubehalten oder einzuführen.

68 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens, Irland, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die norwegische Regierung sind der Auffassung, dass Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 den Mitgliedstaaten gestatte, weitere Anforderungen in Bezug auf sämtliche Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen beizubehalten oder einzuführen, ob sie durch die Richtlinie geregelt seien oder nicht. Die portugiesische Regierung, das Parlament, der Rat und die Kommission meinen dagegen, dass sich diese Möglichkeit nur auf Aspekte der Verpackung erstrecken könne, die nicht durch diese Richtlinie harmonisiert worden seien.

69 Hierzu ist festzustellen, dass Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 tatsächlich mehreren Auslegungen zugänglich ist, so dass der genaue Umfang der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit nicht völlig eindeutig ist. Zum einen enthält diese Richtlinie nämlich keine Definition der in ihrem Art. 24 Abs. 2 verwendeten Ausdrücke „weitere Anforderungen“ und „Vereinheitlichung“. Zum anderen lässt sich dieser Bestimmung nicht entnehmen, ob sich diese Möglichkeit auf Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen erstreckt, die durch diese Richtlinie harmonisiert wurden.

70 Lässt eine Vorschrift des abgeleiteten Rechts mehr als eine Auslegung zu, ist nach ständiger Rechtsprechung die Auslegung, nach der die Bestimmung mit dem Vertrag vereinbar ist, derjenigen vorzuziehen, die zur Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Vertrag führt (vgl. insbesondere Urteil *Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a.*, C-305/05, EU:C:2007:383, Rn. 28).

71 Mit der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40, nach der diese Bestimmung den Mitgliedstaaten gestatte, weitere Anforderungen in Bezug auf sämtliche Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen, d. h. auch solcher, die durch diese Richtlinie harmonisiert wurden, beizubehalten oder einzuführen, würde im Wesentlichen dazu führen, dass die durch diese Richtlinie im Bereich der Verpackung der betreffenden Erzeugnisse erzielte Harmonisierung in Frage gestellt würde. Diese Auslegung hätte nämlich zur Folge, dass die Mitgliedstaaten berechtigt wären, die durch diese Richtlinie harmonisierten Anforderungen im Bereich der Verpackung durch andere, auf nationaler

Ebene eingeführte Anforderungen zu ersetzen, und zwar unter Verstoß gegen die in Art. 114 Abs. 4 bis 10 AEUV vorgesehenen Regeln über die Beibehaltung oder Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen.

- 72 Eine derartige Auslegung würde zur Unvereinbarkeit von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 mit Art. 114 AEUV führen.
- 73 Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 kann jedoch auch dahin ausgelegt werden, dass er den Mitgliedstaaten nur gestattet, weitere Anforderungen beizubehalten oder einzuführen, soweit sie Aspekte der Vereinheitlichung der Verpackung von Tabakerzeugnissen betreffen, die durch diese Richtlinie nicht harmonisiert wurden. Zwar enthält der Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 diese Präzisierung nicht, eine solche Auslegung steht jedoch im Einklang mit dem Ziel und der allgemeinen Systematik dieser Richtlinie.
- 74 Nach Art. 1 Buchst. b der Richtlinie 2014/40 ist Ziel dieser Richtlinie nämlich die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für „bestimmte“ Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen. Daraus folgt, dass mit dieser Richtlinie nicht sämtliche Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung dieser Erzeugnisse harmonisiert werden sollen.
- 75 Diese Schlussfolgerung findet eine Stütze in Art. 28 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2014/40, wonach die Kommission bei der Erstellung des in Art. 28 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Berichts besonderes Augenmerk u. a. auf „die Erfahrungen mit der Gestaltung der von dieser Richtlinie nicht geregelten Packungsflächen“ legt.
- 76 Im 53. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 heißt es hierzu, dass die Mitgliedstaaten, da mit dieser Richtlinie nicht in allen Fällen ein gleiches Maß an Harmonisierung erreicht wird, weiterhin befugt sein sollten, Anforderungen z. B. in Bezug auf die Farbgebung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen festzulegen und eine weitere Standardisierung dieser Verpackungen vorzusehen. Tatsächlich enthält die genannte Richtlinie unbeschadet der in Art. 13 dieser Richtlinie aufgestellten Anforderungen keine Bestimmung, die eine solche Standardisierung vorsieht oder verbietet oder die Farbgebung der Verpackungen von Tabakerzeugnissen regelt.
- 77 Außerdem ergibt sich aus der allgemeinen Systematik der Richtlinie 2014/40, dass diese keine abschließende Harmonisierung bezüglich der Herstellung, der Aufmachung und des Verkaufs von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen bewirkt. Dies belegen u. a. die Erwägungsgründe 47 und 48 dieser Richtlinie, die mehrere Aspekte nennen, die nicht von ihr erfasst werden. Zudem sollte es den Mitgliedstaaten nach dem 55. Erwägungsgrund der genannten Richtlinie unbenommen bleiben, „zu Aspekten, die nicht durch diese Richtlinie geregelt werden“, für alle in diesen Mitgliedstaaten in Verkehr gebrachten Produkte nationale Rechtsvorschriften aufrechtzuerhalten oder aufzustellen.
- 78 Somit ist zu prüfen, ob die in Rn. 73 des vorliegenden Urteils in Betracht gezogene Auslegung von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 diese Bestimmung mit Art. 114 AEUV in Einklang bringt.
- 79 Zwar garantiert Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40, dadurch, dass er den Mitgliedstaaten gestattet, weitere Anforderungen in Bezug auf Aspekte der Verpackung, die durch diese Richtlinie nicht harmonisiert wurden, beizubehalten oder einzuführen, nicht, dass Produkte, deren Verpackung den Anforderungen dieser Richtlinie entspricht, im Binnenmarkt frei gehandelt werden können.
- 80 Dies ist jedoch die unvermeidliche Konsequenz der Harmonisierungstechnik, die der Unionsgesetzgeber hier gewählt hat. Wie in Rn. 63 des vorliegenden Urteils ausgeführt, verfügt der Unionsgesetzgeber über einen Ermessensspielraum, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, eine Harmonisierung nur in Etappen vorzunehmen und nur einen schrittweisen Abbau der einseitig von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu verlangen.

81 Wie die Generalanwältin in Nr. 119 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, bringt auch eine Teilharmonisierung im Bereich der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen, wie sie durch die Richtlinie 2014/40 erzielt wurde, Vorteile für das Funktionieren des Binnenmarkts, da sie zwar nicht alle, aber immerhin einige Handelshemmnisse ausräumt.

82 Im Gegensatz zu der Richtlinie, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil Deutschland/Parlament und Rat (C-376/98, EU:C:2000:544) ergangen ist, verbietet es Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 nach der in Rn. 73 des vorliegenden Urteils vorgenommenen Auslegung den Mitgliedstaaten, sich aus Gründen, die die von der Richtlinie harmonisierten Aspekte der Verpackungen betreffen, der Einfuhr, dem Verkauf und dem Konsum von Tabakerzeugnissen, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, zu widersetzen. Somit tragen diese Bestimmungen zur Erreichung des Ziels der Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts bei und stehen daher im Einklang mit Art. 114 AEUV (vgl. entsprechend Urteil *British American Tobacco [Investments]* und *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 74).

83 Daraus folgt, dass die Auslegung von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40, wonach diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die Beibehaltung oder Einführung weiterer Anforderungen nur in Bezug auf Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen gestattet, die durch diese Richtlinie nicht harmonisiert sind, es ermöglicht, diese Bestimmung mit Art. 114 AEUV in Einklang zu bringen. Somit ist gemäß der in Rn. 70 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung diese Auslegung zu wählen.

84 Nach diesen Erwägungen ist auf die Frage 1 a zu antworten:

- Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40 ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten weitere Anforderungen in Bezug auf Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen beibehalten oder einführen können, die durch diese Richtlinie nicht harmonisiert sind;
- die Prüfung dieser Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Bestimmung berühren könnte.

Zu Frage 1 b

85 Mit seiner Frage 1 b möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 ungültig ist, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für diese Bestimmung darstellt.

86 Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 sieht u. a. vor, dass ein Mitgliedstaat eine „bestimmte Kategorie“ von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen verbieten kann, wenn dies durch die spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt ist.

87 Zwar könnte Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 dadurch, dass er den Mitgliedstaaten erlaubt, eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen zu verbieten, auch wenn diese Erzeugnisse den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, den freien Verkehr dieser Erzeugnisse behindern.

88 Ziel der Richtlinie 2014/40 ist jedoch nicht die Einmischung in die Politik der Mitgliedstaaten zur Legalität von Tabakerzeugnissen als solchen.

- 89 Der 48. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 stellt klar, dass mit dieser Richtlinie „[nicht] die Vorschriften über rauchfreie Zonen ... harmonisiert [werden]“. Solche Vorschriften reichen etwa vom Verbot, an bestimmten Orten zu rauchen, bis zum Verbot, eine ganze Kategorie von Tabakerzeugnissen auf den Markt zu bringen.
- 90 Daraus folgt, dass Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 einen Aspekt betrifft, der nicht Gegenstand der durch diese Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen war und auf den daher nicht die in Art. 114 Abs. 4 bis 10 AEUV vorgesehenen Regeln über die Einführung einzelstaatlicher Bestimmungen, die von einer Harmonisierungsmaßnahme abweichen, anzuwenden sind.
- 91 Art. 24 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 bezweckt somit, den Anwendungsbereich dieser Richtlinie abzugrenzen, und stellt klar, dass Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, die mit den Anforderungen dieser Richtlinie im Einklang stehen, im Binnenmarkt frei gehandelt werden können, sofern sie zu einer Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen gehören, die als solche in dem Mitgliedstaat, in dem sie vermarktet werden, legal sind.
- 92 Hierzu ist hervorzuheben, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, in einen auf der Grundlage von Art. 114 AEUV erlassenen Gesetzgebungsakt Bestimmungen aufzunehmen, in denen die Fragen, die nicht Gegenstand der beschlossenen Harmonisierungsmaßnahmen sind, ausdrücklich bezeichnet werden, zumal Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 Voraussetzungen und einen Mechanismus vorsieht, um willkürlichen Ungleichbehandlungen oder verschleierten Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten im Interesse des guten Funktionierens des Binnenmarkts, das Art. 114 AEUV zugrunde liegt, vorzubeugen.
- 93 Ebenfalls zurückzuweisen ist die Argumentation, zwischen Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 und Art. 7 dieser Richtlinie bestehe eine Inkohärenz, weil das in Art. 7 vorgesehene Verbot charakteristischer Aromen bezwecke, die Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten zu beseitigen, während Art. 24 Abs. 3 das Auftreten derartige Unterschiede begünstige.
- 94 Diese Argumentation beruht nämlich auf einem falschen Verständnis der Verknüpfung zwischen Art. 7 und Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40. Diese beiden Bestimmungen widersprechen sich keineswegs, sondern ergänzen sich. Indem Art. 7 Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischem Aroma verbietet, bezweckt er, die zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht bestehenden Unterschiede zu beseitigen, um u. a. den freien Verkehr von Tabakerzeugnissen im Allgemeinen zu gewährleisten. Nach Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie profitieren diese Erzeugnisse, wenn sie u. a. mit Art. 7 im Einklang stehen, vom freien Verkehr im Binnenmarkt, solange die Kategorie der Tabakerzeugnisse, zu der sie gehören, nicht als solche in dem Mitgliedstaat, in dem diese Erzeugnisse vermarktet werden, gemäß Art. 24 Abs. 3 dieser Richtlinie verboten ist.
- 95 Nach den vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 1 b nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

#### Zu Frage 1 c

- 96 Mit seiner Frage 1 c möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 sowie die Art. 7 und 18 dieser Richtlinie ungültig sind, weil Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für diese Bestimmungen darstellt.

– Zu Frage 1 c i

- 97 Die Gründe, die in der Vorlageentscheidung für die Ungültigkeit der Bestimmungen des Kapitels II („Kennzeichnung und Verpackung“) der Richtlinie 2014/40 angeführt werden, beziehen sich erstens darauf, dass keine Divergenzen bzw. keine Gefahr von Divergenzen zwischen den nationalen Regelungen im Bereich der Verpackung und Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen bestünden, die den freien Verkehr dieser Erzeugnisse behindern könnten. Die bestehenden Unterschiede seien nämlich nicht auf derartige Divergenzen zurückzuführen, sondern auf die Geschäftsstrategie der Hersteller, die darin bestehe, die Verpackung und Kennzeichnung ihrer Erzeugnisse den Vorlieben der Verbraucher anzupassen, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich seien.
- 98 Hierzu ergibt sich aus den Erwägungsgründen 22, 23 und 28 der Richtlinie 2014/40 sowie aus der von der Kommission erstellten Folgenabschätzung vom 19. Dezember 2012 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (SWD[2012] 452 final, Teil 1, S. 30 ff.), dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2014/40 erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen im Bereich der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen bestanden. Während einige Mitgliedstaaten kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise bestehend aus einem Bild und einer Botschaft vorschrieben, verlangten andere nur Warnhinweise, die aus einer Botschaft bestanden. Außerdem bestanden auf nationaler Ebene Unterschiede in Bezug auf die Größe von Zigarettenpackungen, die Mindestzahl von Zigaretten pro Packung und die zulässigen Werbeelemente auf diesen Packungen.
- 99 Des Weiteren bestand, wie sich aus den Erwägungsgründen 23 und 24 der Richtlinie 2014/40 ergibt, die Gefahr, dass sich diese Unterschiede ohne weitere Maßnahmen auf Unionsebene in den kommenden Jahren noch vergrößern würden, insbesondere angesichts der Notwendigkeit, die Kennzeichnungsbestimmungen an die internationalen Vorschriften in diesem Bereich wie etwa die in den FCTC-Leitlinien über die Verpackung und Etikettierung von Tabakerzeugnissen enthaltenen anzupassen.
- 100 Da der Markt für Tabakerzeugnisse ein Markt ist, auf dem der Handel zwischen Mitgliedstaaten eine verhältnismäßig wichtige Rolle spielt, sind die nationalen Vorschriften über die Anforderungen, denen Erzeugnisse entsprechen müssen, insbesondere die hinsichtlich ihrer Bezeichnung, Zusammensetzung und Etikettierung, in Ermangelung einer unionsweiten Harmonisierung naturgemäß geeignet, den freien Warenverkehr zu behindern (vgl. in diesem Sinne Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 64).
- 101 Nach der in Rn. 62 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ermächtigt Art. 114 AEUV den Unionsgesetzgeber, tätig zu werden, wenn Handelshemmnisse bestehen oder solche Hemmnisse wahrscheinlich entstehen werden, weil die Mitgliedstaaten hinsichtlich eines Erzeugnisses oder einer Erzeugnisgruppe divergierende Maßnahmen erlassen haben oder zu erlassen im Begriff sind, die ein unterschiedliches Schutzniveau gewährleisten und dadurch den freien Verkehr mit dem oder den betreffenden Erzeugnissen in der Union behindern.
- 102 Zweitens wird die Gültigkeit der Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 mit der Begründung in Frage gestellt, dass diese Bestimmungen nicht zur Beseitigung von Hindernissen für den freien Verkehr von Tabakerzeugnissen beitragen, weil einige dieser Bestimmungen die Hersteller jedenfalls verpflichteten, für jeden Mitgliedstaat unterschiedliche Verpackungen herzustellen. Dies gelte insbesondere für die Vorschriften über Steuerzeichen, da diese in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich seien, oder für die Vorschriften über gesundheitsbezogene Warnhinweise, da diese in der Amtssprache bzw. den Amtssprachen des Mitgliedstaats der Vermarktung verfasst sein müssten.

- 103 Auch wenn einige Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 vorschreiben, dass bestimmte Elemente der Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen u. a. je nach Amtssprache bzw. Amtssprachen oder Steuervorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Erzeugnisse vermarktet werden, anzupassen sind, ändert dies nichts daran, dass diese Richtlinie andere Elemente der Kennzeichnung und Verpackung dieser Erzeugnisse, wie die Form der Verpackungen, die Mindestzahl von Zigaretten pro Packung sowie die Größe und die kombinierte Gestaltung der gesundheitsbezogenen Warnhinweise vereinheitlicht hat. Wie die Generalanwältin in Nr. 98 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, tragen diese Maßnahmen somit zum Abbau von Handelshemmnissen bei, da sie für die betroffenen Unternehmen zu einer Kostenersparnis durch Skaleneffekte führen.
- 104 Drittens betrifft die Argumentation, dass die Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 zu Wettbewerbsverzerrungen führten, da sie die Möglichkeit der Hersteller einschränkten, ihre Produkte voneinander abzuheben, die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, die Gegenstand der Frage 3 b und c ist.
- 105 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Prüfung der Frage 1 c i nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.
- Zu Frage 1 c ii
- 106 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Gültigkeit von Art. 7 der Richtlinie 2014/40, der es verbietet, Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischem Aroma auf den Markt zu bringen, erstens mit der Begründung in Abrede gestellt wird, zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten bestünden insbesondere hinsichtlich der Verwendung von Menthol keine tatsächlichen Unterschiede bzw. seien keine Unterschiede zu erwarten, die Handelshemmnisse entstehen lassen könnten.
- 107 Diese Argumentation bezieht sich spezifisch auf die Verwendung von Menthol als charakteristischem Aroma und nicht auf die Verwendung sämtlicher Aromen, die Gegenstand des genannten Verbots sind. Sie beruht auf der Prämisse, dass der Unionsgesetzgeber nach Art. 114 AEUV tatsächliche oder wahrscheinliche Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten bezüglich des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen, die insbesondere Menthol enthalten, nachweisen müsse.
- 108 Hierzu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber beschlossen hat, einheitliche Regeln für sämtliche Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischem Aroma zu erlassen. Wie sich aus dem 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 ergibt, könnten diese Erzeugnisse nach seiner Auffassung den Einstieg in den Tabakkonsum erleichtern oder die Konsumgewohnheiten beeinflussen.
- 109 Außerdem hat der Unionsgesetzgeber, wie sich dem 15. Erwägungsgrund dieser Richtlinie entnehmen lässt, den Partiellen Leitlinien für die Umsetzung der Art. 9 und 10 des FCTC Rechnung getragen, in denen insbesondere ein Verzicht auf Inhaltsstoffe gefordert wird, die die Schmeckhaftigkeit erhöhen, die den Eindruck erwecken, dass Tabakerzeugnisse einen gesundheitlichen Nutzen hätten, die mit Energie und Vitalität assoziiert werden oder die färbende Eigenschaften haben.
- 110 Hierzu ist festzustellen, dass auch diese Partiellen Leitlinien nicht zwischen den verschiedenen Aromen, die Tabakerzeugnissen zugesetzt werden können, unterscheiden. Vielmehr wird in Abschnitt 3.1.2.2 der genannten Partiellen Leitlinien empfohlen, die Inhaltsstoffe, die zur Erhöhung der Schmeckhaftigkeit bei Tabakerzeugnissen eingesetzt werden können, durch Verbote bzw. Einschränkungen zu regeln. Dabei wird Menthol ausdrücklich als Aromastoff genannt, der die Strenge von Tabakrauch maskiert und zur Förderung und Aufrechterhaltung des Tabakgebrauchs beiträgt.
- 111 Zwar sind die FCTC-Leitlinien nicht rechtsverbindlich, doch bezwecken sie gemäß den Art. 7 und 9 des FCTC, die Vertragsparteien bei der Umsetzung der verbindlichen Vorschriften dieses Übereinkommens zu unterstützen.

- 112 Außerdem sind diese Leitlinien auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen Nachweise und die Erfahrung der Vertragsparteien des FCTC gestützt, wie sich aus Abschnitt 1.1 dieser Leitlinien ergibt, und wurden auch von der Union und ihren Mitgliedstaaten einvernehmlich angenommen, wie im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 ausgeführt.
- 113 Somit sollen die so erarbeiteten Empfehlungen den Inhalt der im betreffenden Bereich erlassenen Regelungen maßgeblich beeinflussen, wie die in den Erwägungsgründen 7 und 15 der Richtlinie 2014/40 zum Ausdruck kommende ausdrückliche Entscheidung des Unionsgesetzgebers, diese Empfehlungen beim Erlass der Richtlinie zu berücksichtigen, belegt.
- 114 Aus dem Vorstehenden folgt, dass Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma – sei es Menthol oder ein anderes Aroma – zum einen ähnliche objektive Eigenschaften aufweisen und zum anderen ähnliche Auswirkungen auf den erstmaligen Tabakkonsum und die Aufrechterhaltung des Tabakgebrauchs haben.
- 115 Daher war der Unionsgesetzgeber berechtigt, sämtliche charakteristischen Aromen unter dieselbe rechtliche Regelung zu fassen.
- 116 Damit Art. 114 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für Art. 7 der Richtlinie 2014/40 darstellen kann, genügt es daher, wenn nachgewiesen wird, dass zwischen den nationalen Regelungen in Bezug auf Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma insgesamt Unterschiede bestehen, die den freien Verkehr dieser Erzeugnisse behindern könnten, oder dass derartige Unterschiede in Zukunft wahrscheinlich auftreten werden.
- 117 Was zweitens die Argumentation betrifft, dass das in Art. 7 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verbot nicht die Vereinfachung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts bezwecke, ist festzustellen, dass sich aus dem 15. Erwägungsgrund dieser Richtlinie und aus der in Rn. 98 des vorliegenden Urteils genannten Folgenabschätzung (Teil 1, S. 34, und Teil 4, S. 6 ff.) ergibt, dass bei Erlass dieser Richtlinie erhebliche Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten bestanden, da einige von ihnen verschiedene Listen zulässiger oder verbotener Aromen erstellt hatten, während andere keine besonderen Vorschriften hierzu erlassen hatten.
- 118 Darüber hinaus erscheint es wahrscheinlich, dass ohne Maßnahmen auf Unionsebene auf nationaler Ebene unterschiedliche Regelungen für Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma wie u. a. Menthol getroffen worden wären.
- 119 Wie in Rn. 110 des vorliegenden Urteils ausgeführt, wird nämlich den Vertragsparteien des FCTC in den Partiellen Leitlinien für die Umsetzung der Art. 9 und 10 dieses Rahmenübereinkommens empfohlen, „die Inhaltsstoffe, die zur Erhöhung der Schmackhaftigkeit bei Tabakerzeugnissen eingesetzt werden können, [wie u. a. Menthol,] durch Verbote bzw. Einschränkungen [zu] regeln“.
- 120 Da diese Partiellen Leitlinien den Vertragsparteien einen erheblichen Ermessensspielraum einräumen, lässt sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen, dass sich die nationalen Regelungen in diesem Bereich ohne Maßnahmen auf Unionsebene auch bezüglich der Verwendung von Menthol heterogen entwickeln könnten.
- 121 Durch das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma beugt Art. 7 der Richtlinie 2014/40 gerade einer solchen heterogenen Entwicklung der Regelungen der Mitgliedstaaten vor.
- 122 Nach der in Rn. 59 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung kann Art. 114 AEUV als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um der Entstehung neuer Hindernisse für den Handel infolge einer heterogenen Entwicklung der nationalen Rechtsvorschriften vorzubeugen, wenn das Entstehen solcher Hindernisse wahrscheinlich ist und die fragliche Maßnahme ihre Vermeidung bezweckt.

- 123 Wie bereits in Rn. 100 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist der Markt für Tabakerzeugnisse ein Markt, auf dem der Handel zwischen Mitgliedstaaten eine verhältnismäßig wichtige Rolle spielt, und sind daher die nationalen Vorschriften über die Anforderungen, denen Erzeugnisse entsprechen müssen, insbesondere die hinsichtlich der Zusammensetzung der Erzeugnisse, in Ermangelung einer unionsweiten Harmonisierung naturgemäß geeignet, den freien Warenverkehr zu behindern.
- 124 Zudem können die Maßnahmen, die auf der Grundlage von Art. 114 AEUV erlassen werden können, gemäß der in Rn. 64 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung u. a. darin bestehen, die Vermarktung eines oder einiger Erzeugnisse vorläufig oder endgültig zu verbieten.
- 125 Daraus folgt, dass die Beseitigung der Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen in Bezug auf die Zusammensetzung von Tabakerzeugnissen oder die Verhinderung einer heterogenen Entwicklung dieser Regelungen etwa durch das Verbot bestimmter Zusatzstoffe auf Unionsebene darauf zielt, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für die betreffenden Erzeugnisse zu vereinfachen.
- 126 Nach den vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 1 c ii nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 7 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

– Zu Frage 1 c iii

- 127 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Gültigkeit von Art. 18 der Richtlinie 2014/40 mit der Begründung in Frage gestellt wird, dass er nicht zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts beitrage, sondern vielmehr das Auftreten von Unterschieden zwischen den nationalen Regelungen begünstige, so dass Art. 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für Art. 18 der Richtlinie 2014/40 darstelle.
- 128 Art. 18 der Richtlinie 2014/40 sieht zum einen vor, dass die Mitgliedstaaten den grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz an Verbraucher verbieten können, und schreibt zum anderen eine Reihe gemeinsamer Regeln für Mitgliedstaaten vor, die diese Art der Vermarktung gestatten.
- 129 Der Grund für Art. 18 ergibt sich aus dem 33. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40, wonach der grenzüberschreitende Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz den Zugang zu Tabakerzeugnissen, die nicht dieser Richtlinie genügen, erleichtern könnte und eine erhöhte Gefahr begründet, dass Jugendliche Zugang zu Tabakerzeugnissen erhalten.
- 130 Diese Vorschrift soll somit – ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen – die Umgehung der durch die Richtlinie 2014/40 aufgestellten Konformitätsvorschriften verhindern.
- 131 Der Gerichtshof hat bereits darauf hingewiesen, dass in einen auf der Grundlage von Art. 114 AEUV erlassenen Unionsrechtsakt Bestimmungen aufgenommen werden können, die die Umgehung von Vorschriften verhindern sollen, die die Verbesserung der Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts zum Ziel haben (vgl. in diesem Sinne Urteile Deutschland/Parlament und Rat, C-376/98, EU:C:2000:544, Rn. 100, und British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 82).
- 132 Dem Einwand, Art. 18 der Richtlinie 2014/40 habe zur Folge, dass zwischen den nationalen Regelungen in diesem Bereich Unterschiede aufträten, weil einige Mitgliedstaaten beschließen könnten, den grenzüberschreitenden Verkauf im Fernabsatz zu verbieten, während andere ihn weiterhin erlaubten, ist entgegenzuhalten, dass die Regelung zum grenzüberschreitenden Verkauf von Tabakerzeugnissen im Fernabsatz vor dem Erlass dieser Richtlinie nicht Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen auf Unionsebene war. Infolgedessen wandten die Mitgliedstaaten bereits

verschiedene Regelungen in diesem Bereich an, wie sich der in den Rn. 98 und 117 des vorliegenden Urteils genannten Folgenabschätzung (Teil 4, S. 8) entnehmen lässt. Dem Argument, dass Art. 18 der Richtlinie 2014/40 die Ursache dieser Unterschiede sei, ist daher nicht zu folgen.

- 133 Außerdem sieht Art. 18, wie in Rn. 128 des vorliegenden Urteils ausgeführt, auch eine Reihe gemeinsamer Regeln vor, die für alle Mitgliedstaaten gelten, die diesen Verkauf nicht verbieten, und gleicht damit die Rechts- und Verwaltungsvorschriften dieser Mitgliedstaaten in diesem Bereich im Sinne von Art. 114 AEUV an.
- 134 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäß der in Rn. 63 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung Art. 114 AEUV dem Unionsgesetzgeber insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, eine Harmonisierung nur in Etappen vorzunehmen und nur einen schrittweisen Abbau der einseitig von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zu verlangen, einen Ermessensspielraum einräumt.
- 135 Somit war der Gesetzgeber im Rahmen dieses Ermessensspielraums berechtigt, bestimmte Aspekte des grenzüberschreitenden Verkaufs von Tabakerzeugnissen zu harmonisieren und andere in das Ermessen der Mitgliedstaaten zu stellen.
- 136 Nach den vorstehenden Erwägungen hat die Prüfung der Frage 1 c iii nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 18 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

#### *Zu Frage 2*

- 137 Mit seiner Frage 2 möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 dahin auszulegen ist, dass die Kennzeichnung der Packung, die Außenverpackung und das Tabakerzeugnis selbst bestimmte – wenn auch inhaltlich zutreffende – Informationen nicht enthalten dürfen, und wenn dies bejaht wird, ob diese Bestimmung ungültig ist, weil sie gegen Art. 11 der Charta und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

#### Zur Auslegung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40

- 138 Im Wesentlichen dürfen nach Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 die Kennzeichnung der Packung, die Außenverpackung und das Tabakerzeugnis selbst weder Elemente noch Merkmale enthalten, die ein Tabakerzeugnis bewerben oder zu dessen Konsum anregen.
- 139 Hierbei ist hervorzuheben, dass sich eine solche Werbung oder Anregung aus bestimmten Angaben oder Behauptungen ergeben kann, selbst wenn diese inhaltlich zutreffend sind.
- 140 Nach Art. 13 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2014/40 dürfen z. B. „die Beschriftungen ... keine Informationen über den Gehalt des Tabakprodukts an Nikotin, Teer oder Kohlenmonoxid enthalten“. Diese Bestimmung misst somit offenkundig der Frage, ob derartige Informationen inhaltlich zutreffend sind, keinerlei Bedeutung zu. Dies beruht darauf, dass derartige Angaben, wie im 25. Erwägungsgrund dieser Richtlinie ausgeführt, irreführend sein können, da sie die Verbraucher glauben machen, dass bestimmte Zigaretten weniger schädlich seien als andere.
- 141 Auch die Verbote von Elementen oder Merkmalen, die suggerieren, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis weniger schädlich sei als andere (Art. 13 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2014/40), oder sich auf den Geschmack, Geruch, eventuelle Aromastoffe oder sonstige Zusatzstoffe beziehen (Art. 13 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie) oder suggerieren, dass ein bestimmtes Tabakerzeugnis eine verbesserte biologische Abbaubarkeit oder sonstige Vorteile für die Umwelt aufweise (Art. 13 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie), gelten unabhängig davon, ob diese Behauptungen inhaltlich zutreffen.

- 142 Wie im 27. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 ausgeführt, könnten nämlich bestimmte Wörter oder Ausdrücke wie „niedriger Teergehalt“, „light“, „ultra-light“, „mild“, „natürlich“, „ökologisch“, „ohne Zusatzstoffe“, „ohne Aromastoffe“ oder „slim“ sowie andere Elemente oder Merkmale Verbraucher, insbesondere junge Menschen, irreführen, indem sie suggerieren, dass die Produkte weniger schädlich seien, oder falsche Versprechungen im Hinblick auf positive Wirkungen machen.
- 143 Diese Auslegung stimmt mit dem Ziel der Richtlinie 2014/40 überein, das nach ihrem Art. 1 darin besteht, ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern.
- 144 Ein derartiges hohes Schutzniveau verlangt nämlich, dass die Verbraucher von Tabakerzeugnissen, die wegen der durch das Nikotin hervorgerufenen Abhängigkeit eine besonders anfällige Kategorie von Verbrauchern darstellen, nicht durch – selbst inhaltlich zutreffende – Informationen, die sie dahin auffassen können, dass die mit ihren Gewohnheiten verbundenen Risiken verringert oder diesen Erzeugnissen gewisse nützliche Wirkungen verliehen werden, noch weiter dazu angeregt werden, diese Erzeugnisse zu konsumieren.
- 145 Folglich ist Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 dahin auszulegen, dass die Kennzeichnung der Packung, die Außenverpackung und das Tabakerzeugnis selbst keine Informationen enthalten dürfen, die Gegenstand dieser Bestimmung sind, selbst wenn sie inhaltlich zutreffen.

#### Zur Gültigkeit von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40

- 146 Das vorliegende Gericht ersucht den Gerichtshof, die Gültigkeit von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 anhand von Art. 11 der Charta und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen.
- 147 Die Freiheit der Meinungsäußerung und der Information ist in Art. 11 der Charta verankert. Diese Freiheit wird auch gemäß Art. 10 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) geschützt. Wie sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergibt, findet diese Vorschrift insbesondere Anwendung auf die Verbreitung von Informationen geschäftlicher Art durch einen Unternehmer, u. a. in Form von Werbebotschaften. Da, wie Art. 52 Abs. 3 der Charta und den Erläuterungen zu Art. 11 der Charta zu entnehmen ist, die in Art. 11 der Charta gewährleistete Meinungs- und Informationsfreiheit die gleiche Bedeutung und Tragweite wie diese durch die EMRK garantierte Freiheit hat, erstreckt sich diese Freiheit auf die Verwendung der in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 bezeichneten Angaben durch einen Unternehmer auf Verpackungen und Etiketten von Tabakerzeugnissen (Urteil Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 64 und 65).
- 148 Gewiss stellt das Verbot, auf der Kennzeichnung der Verpackung, auf der Außenverpackung und auf dem Tabakerzeugnis selbst die in Art. 13 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Elemente und Merkmale zu verwenden, einen Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit des Unternehmers dar.
- 149 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta verankerten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und darf unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich ist und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entspricht.

- 150 Hierzu ist erstens festzustellen, dass der in Rn. 148 des vorliegenden Urteils festgestellte Eingriff als gesetzlich vorgesehen anzusehen ist, da er auf einer vom Unionsgesetzgeber erlassenen Bestimmung beruht.
- 151 Zweitens wird der Wesensgehalt der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit nicht durch Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie beeinträchtigt, da diese Bestimmung keineswegs die Mitteilung jeglicher Information über das Erzeugnis verbietet, sondern sich darauf beschränkt, innerhalb eines klar begrenzten Bereichs die Kennzeichnung der betreffenden Erzeugnisse zu regeln, indem sie lediglich das Anbringen bestimmter Elemente und Merkmale verbietet (vgl. entsprechende Urteile Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, Rn. 57, und Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 71).
- 152 Drittens entspricht der Eingriff einer durch die Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, nämlich dem Schutz der Gesundheit. Da unstrittig ist, dass Tabakkonsum und Passivrauchen zu Tod, Krankheit und Invalidität führen, trägt das in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 aufgestellte Verbot zur Erreichung dieser Zielsetzung bei, da es Werbung für Tabakerzeugnisse und die Verleitung zu ihrem Konsum unterbinden soll.
- 153 Viertens ist zur Verhältnismäßigkeit des festgestellten Eingriffs hervorzuheben, dass Art. 35 Satz 2 der Charta sowie die Art. 9 AEUV, 114 Abs. 3 AEUV und 168 Abs. 1 AEUV verlangen, dass bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen der Union einem hohen Niveau des Gesundheitsschutzes Rechnung getragen wird.
- 154 Unter diesen Umständen ist bei der Beurteilung der Gültigkeit von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 darauf zu achten, dass die Erfordernisse des Schutzes dieser verschiedenen durch die Unionsrechtsordnung geschützten Grundrechte und berechtigten Ziele von allgemeinem Interesse miteinander in Einklang gebracht werden und dass zwischen ihnen ein angemessenes Gleichgewicht besteht (vgl. in diesem Sinne Urteil Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, Rn. 75).
- 155 Das Ermessen, über das der Unionsgesetzgeber bei der Ermittlung dieses angemessenen Gleichgewichts verfügt, variiert nach den Zielen, die die Einschränkung dieses Rechts rechtfertigen, und nach der Art der Tätigkeiten, die betroffen sind. Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens unter Berufung auf Art. 11 der Charta im Wesentlichen die Freiheit geltend, Informationen zur Verfolgung ihrer geschäftlichen Interessen zu verbreiten.
- 156 Es ist jedoch hervorzuheben, dass dem Schutz der menschlichen Gesundheit in einem Bereich, der durch die erwiesenermaßen hohe Schädlichkeit des Konsums von Tabakerzeugnissen aufgrund von deren Abhängigkeit erzeugender Wirkung und des Auftretens schwerer Krankheiten, die durch die pharmakologisch wirksamen, toxischen, mutagenen und karzinogenen Bestandteile dieser Erzeugnisse hervorgerufen werden, gekennzeichnet ist, höhere Bedeutung zukommt als den von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens geltend gemachten Interessen.
- 157 Wie aus Art. 35 Satz 2 der Charta sowie den Art. 9 AEUV, 114 Abs. 3 AEUV und 168 Abs. 1 AEUV hervorgeht, ist bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen der Union einem hohen Niveau des Gesundheitsschutzes Rechnung zu tragen.
- 158 Im Licht der vorstehenden Erwägungen ist das in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verbot zum einen geeignet, die Verbraucher vor den mit dem Tabakgebrauch verbundenen Gefahren zu schützen, wie sich aus Rn. 152 des vorliegenden Urteils ergibt, und geht zum anderen nicht über die Grenzen dessen hinaus, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist.
- 159 In diesem Zusammenhang kann dem Argument nicht gefolgt werden, dass dieses Verbot nicht erforderlich sei, weil der Schutz der Verbraucher durch die verpflichtenden gesundheitsbezogenen Hinweise, in denen auf die mit dem Tabakgebrauch verbundenen Gefahren verwiesen werde, bereits

hinreichend gewährleistet sei. Vielmehr kann nämlich durch Angaben, die den Eindruck erwecken können, das betreffende Erzeugnis sei weniger schädlich oder in bestimmter Hinsicht nützlich, das Bewusstsein dieser Gefahren geschwächt werden.

- 160 Ebenso wenig kann dem Argument gefolgt werden, dass das angestrebte Ziel durch andere, weniger belastende Maßnahmen erreicht werden könnte, wie etwa durch die Regelung der Verwendung der in Art. 13 der Richtlinie 2014/40 genannten Elemente und Merkmale anstelle ihres Verbots oder durch Hinzufügung bestimmter zusätzlicher gesundheitsbezogener Hinweise. Derartige Maßnahmen wären nicht genauso wirksam, um den Schutz der Gesundheit der Verbraucher sicherzustellen, da die in Art. 13 genannten Elemente und Merkmale ihrem Wesen nach geeignet sind, den Tabakgebrauch zu fördern (vgl. in diesem Sinne Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 140). Es kann nämlich nicht davon ausgegangen werden, dass diese Elemente und Merkmale mit dem Ziel einer klaren und genauen Information der Verbraucher verwendet würden, da sie vielmehr dazu dienen, die Verletzlichkeit der Konsumenten von Tabakerzeugnissen auszunutzen, die aufgrund ihrer Nikotinabhängigkeit besonders empfänglich für Angaben sind, die eine irgendwie geartete nützliche Wirkung des Tabakgebrauchs suggerieren, um die mit ihren Gewohnheiten verbundenen Gefahren zu rechtfertigen oder herunterzuspielen.
- 161 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber durch das Verbot, die in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 genannten Elemente und Merkmale auf der Kennzeichnung der Packung, auf der Außenverpackung und auf dem Tabakerzeugnis selbst zu verwenden, selbst wenn sie inhaltlich zutreffende Informationen enthalten, das angemessene Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Schutzes der Meinungs- und Informationsfreiheit und den Erfordernissen des Schutzes der menschlichen Gesundheit nicht missachtet hat.
- 162 Somit verstößt Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 weder gegen Art. 11 der Charta noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 163 Nach den vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 2 nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

### *Zu Frage 3*

- 164 Mit seiner Frage 3 möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 7 Abs. 1 und 7, Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. a, c und g sowie Art. 14 der Richtlinie 2014/40 ungültig sind, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.
- 165 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt dieser Grundsatz, dass die Handlungen der Unionsorgane zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 122, *ERG u. a.*, C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 86, und *Gauweiler u. a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 67 und 91).
- 166 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem im Ausgangsverfahren betroffenen, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur

Erreichung des Ziels, das die zuständigen Organe verfolgen, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 123).

167 Ob die Bestimmungen der Richtlinie 2014/40, auf die sich die Frage 3 bezieht, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, ist im Licht dieser Grundsätze zu prüfen.

Zu Frage 3 a

168 Die Frage 3 a betrifft die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 1 und 7 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Diese Bestimmungen verbieten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma und von Tabakerzeugnissen, die in irgendwelchen ihrer Bestandteile Aromastoffe enthalten, etwa in Filtern, Papieren, Packungen, Kapseln, oder die sonstige technische Merkmale enthalten, mit denen sich der Geruch oder Geschmack der betreffenden Tabakprodukte oder deren Rauchintensität verändern lassen.

169 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Gültigkeit dieser Bestimmungen mit der Begründung in Abrede gestellt wird, dass das Verbot der Verwendung von Menthol weder geeignet noch erforderlich sei, um das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen, und dass die Auswirkungen dieses Verbots unverhältnismäßig seien.

170 Erstens wird hinsichtlich der Geeignetheit des Verbots, mentholhaltige Tabakerzeugnisse in den Verkehr zu bringen, im Wesentlichen vorgetragen, dass dieses Verbot nicht geeignet sei, das Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit insbesondere von Jugendlichen zu erreichen, da Menthol für Jugendliche in keiner Weise attraktiv sei und seine Verwendung daher den Einstieg in den Tabakkonsum nicht erleichtern könne.

171 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2014/40 gemäß ihrem Art. 1 eine doppelte Zielsetzung verfolgt, nämlich ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern.

172 Insoweit ist festzustellen, dass zum einen, wie sich aus Rn. 125 des vorliegenden Urteils ergibt, das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma geeignet ist, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern.

173 Zum anderen ist dieses Verbot auch geeignet, einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, insbesondere für Jugendliche zu gewährleisten. Es ist nämlich unstrittig, dass bestimmte Aromen für Jugendliche besonders attraktiv sind und den Einstieg in den Tabakkonsum erleichtern.

174 Was die Behauptung betrifft, dass Menthol Jugendliche nicht anspreche und seine Verwendung diesen Einstieg nicht erleichtere, ist bereits in Rn. 115 des vorliegenden Urteils darauf hingewiesen worden, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt war, sämtliche charakteristischen Aromen unter dieselbe rechtliche Regelung zu fassen. Daraus folgt, dass die Geeignetheit des genannten Verbots, das Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit zu erreichen, nicht allein hinsichtlich eines bestimmten Aromastoffs in Frage gestellt werden kann.

175 Des Weiteren ist den Partiellen Leitlinien für die Umsetzung der Art. 9 und 10 des FCTC, denen aufgrund der Feststellungen in Rn. 112 des vorliegenden Urteils ein besonders hoher Beweiswert zuzumessen ist, zu entnehmen, dass Menthol neben anderen Aromen dazu beiträgt, den Tabakgebrauch zu fördern und aufrechtzuerhalten, und Tabakerzeugnisse durch seinen angenehmen Geschmack für die Verbraucher attraktiver machen soll.

- 176 Außerdem bezweckt die Richtlinie 2014/40, einen hohen Schutz der Gesundheit aller Verbraucher zu gewährleisten, so dass ihre Geeignetheit, dieses Ziel zu erreichen, nicht bloß im Hinblick auf eine einzige Kategorie von Verbrauchern beurteilt werden kann.
- 177 Somit kann das in Art. 7 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verbot nicht als offensichtlich ungeeignet zur Erreichung des Ziels angesehen werden, ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern.
- 178 Zweitens ist hinsichtlich der Erforderlichkeit dieses Verbots darauf hinzuweisen, dass zum einen, wie bereits in Rn. 110 des vorliegenden Urteils ausgeführt, den Vertragsparteien des FCTC in den Partiellen Leitlinien für die Umsetzung der Art. 9 und 10 des FCTC u. a. empfohlen wird, die Verwendung von Inhaltsstoffen wie Menthol, die zur Erhöhung der Schmackhaftigkeit von Tabakerzeugnissen eingesetzt werden können, zu verbieten. Darüber hinaus werden die Vertragsparteien dieses Rahmenübereinkommens in Abschnitt 1.1 der Partiellen Leitlinien dazu ermutigt, Maßnahmen durchzuführen, die über die in diesen Leitlinien vorgesehenen hinausgehen.
- 179 Der Unionsgesetzgeber durfte also unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen und in Ausübung seines weiten Ermessens ein Verbot sämtlicher charakteristischer Aromen verhängen.
- 180 Zum anderen erscheinen die von einigen Parteien des Ausgangsverfahrens befürworteten weniger belastenden Maßnahmen nicht als gleich geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen.
- 181 Die Altersgrenze für den zulässigen Konsum nur für Tabakerzeugnisse mit einem charakteristischen Aroma anzuheben, ist nicht geeignet, die Attraktivität dieser Erzeugnisse zu mindern und damit den Einstieg von Personen, die die festgelegte Altersgrenze überschreiten, in den Tabakkonsum zu verhindern. Jedenfalls kann das sich aus der Erhöhung dieser Altersgrenze ergebende Verkaufsverbot bei der Vermarktung dieser Erzeugnisse leicht umgangen werden.
- 182 Die Veranstaltung gezielter Informationskampagnen zur Gefährlichkeit von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma ist als solche nicht geeignet, die Unterschiede zwischen den nationalen Regelungen über das Inverkehrbringen solcher Erzeugnisse zu beseitigen und damit die Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern.
- 183 Eine Liste verbotener oder erlaubter Aromen könnte zu einer ungerechtfertigten unterschiedlichen Behandlung verschiedener Arten von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma führen. Außerdem können derartige Listen durch die ständige Weiterentwicklung der Geschäftsstrategien der Hersteller schnell überholt sein oder leicht umgangen werden.
- 184 Somit ist festzustellen, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma nicht offensichtlich über das zur Erreichung des angestrebten Ziels Erforderliche hinausgeht.
- 185 Was drittens die unverhältnismäßigen Wirkungen betrifft, die das Verbot der Verwendung von Menthol als charakteristischem Aroma aufgrund seiner negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen angeblich habe, ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber, auch wenn er wie hier über eine weite Rechtsetzungsbefugnis verfügt, verpflichtet ist, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen und zu untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige wirtschaftliche Folgen, und seien sie beträchtlich, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil Luxemburg/Parlament und Rat, C-176/09, EU:C:2011:290, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 186 Nach Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen nämlich die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen, dass die Belastung der Wirtschaftsteilnehmer so gering wie möglich gehalten wird und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muss.
- 187 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber dafür gesorgt hat, dass die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma abgeschwächt werden.
- 188 Erstens bestimmt Art. 7 Abs. 14 der Richtlinie 2014/40, um sowohl der Tabakindustrie als auch den Verbrauchern einen Übergangszeitraum zu gewähren, dass das Verbot des Inverkehrbringens auf dem Markt der Union für Tabakerzeugnisse mit einem besonderen charakteristischen Aroma, deren unionsweiter Umsatz in einer bestimmten Produktkategorie 3 % oder mehr ausmacht, erst ab dem 20. Mai 2020 gilt.
- 189 Zweitens ergibt sich aus der in den Rn. 98, 117 und 132 des vorliegenden Urteils genannten Folgenabschätzung (Teil 1, S. 114, und Teil 6, S. 2), der in diesem Punkt nicht widersprochen worden ist, dass dieses Verbot in einem Zeitraum von fünf Jahren zu einem Rückgang des Zigarettenkonsums in der Union um 0,5 % bis 0,8 % führen werde.
- 190 Diese Umstände belegen, dass der Unionsgesetzgeber die wirtschaftlichen Folgen dieses Verbots und das Erfordernis, gemäß Art. 35 Satz 2 der Charta sowie Art. 9 AEUV, Art. 114 Abs. 3 AEUV und Art. 168 Abs. 1 AEUV einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten, in Bezug auf ein Produkt, das durch seine karzinogenen, mutagenen und reproduktionstoxischen Eigenschaften gekennzeichnet ist, miteinander in Ausgleich gebracht hat. Die Auswirkungen des in Art. 7 der Richtlinie 2014/40 vorgesehenen Verbots sind daher nicht offensichtlich unverhältnismäßig.
- 191 Nach den vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 3 a nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 1 und 7 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

#### Zu Frage 3 b

- 192 Die Bestimmungen, die Gegenstand der Frage 3 b sind, enthalten verschiedene Regeln zur Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen, im Wesentlichen bezüglich der Unversehrtheit der gesundheitsbezogenen Warnhinweise nach Öffnung der Packung (Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40), der Platzierung und der Mindestmaße des allgemeinen gesundheitsbezogenen Warnhinweises und der Informationsbotschaft (Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie), der Mindestmaße der kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweise (Art. 10 Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie) sowie der Form von Zigarettenpackungen und der Mindestzahl von Zigaretten pro Packung (Art. 14 der Richtlinie).
- 193 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Gültigkeit sämtlicher dieser Bestimmungen äußerst knapp und allgemein mit der Begründung in Abrede gestellt wird, dass sie erstens weder geeignet noch erforderlich seien, um das Ziel des öffentlichen Gesundheitsschutzes zu erreichen. Anstelle der vorgesehenen Vorschriften, die als sehr weit eingreifend angesehen werden, gebe es weniger belastende Maßnahmen wie etwa die Vorgabe, dass die gesundheitsbezogenen Warnhinweise vollständig sichtbar sein müssten und durch die Form der Packung nicht verändert werden dürften. Zweitens verhinderten die angefochtenen Vorschriften eine Differenzierung zwischen Tabakerzeugnissen und verursachten Wettbewerbsverzerrungen. Drittens lasse sich die in Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Anforderung, dass eine Zigarettenpackung mindestens 20 Zigaretten enthalten müsse, nicht mit dem öffentlichen Gesundheitsschutz rechtfertigen.

- 194 Die meisten dieser Einwendungen stellen die Verhältnismäßigkeit dieser Anforderungen lediglich in Bezug auf das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzes der menschlichen Gesundheit in Frage und lassen dabei das Ziel der Erleichterung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts außer Acht, womit sie verkennen, dass mit der Richtlinie, insbesondere den Bestimmungen, auf die sich die Frage 3 b bezieht, diese beiden Ziele verfolgt werden.
- 195 Indessen tragen die Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40, zu denen die Bestimmungen gehören, auf die sich diese Frage bezieht, wie in den Rn. 97 bis 105 des vorliegenden Urteils festgestellt, zum einen dazu bei, die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse zu verbessern, indem sie die in diesem Bereich bestehenden Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten beseitigen.
- 196 Das Gleiche gilt für die Mindestzahl von Zigaretten pro Packung, die in Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgeschrieben und in der Vorlageentscheidung besonders genannt ist. Diese Anforderung bezweckt nämlich in erster Linie, die Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten zu beseitigen, wie sich aus dem 28. Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt.
- 197 Zum anderen tragen die fraglichen Anforderungen zur Erreichung des Ziels bei, einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten. Wie die Generalanwältin in den Nrn. 191 und 192 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, sind nämlich innovative, neue oder originelle Formen geeignet, zur Erhaltung oder Erhöhung der Attraktivität des Produkts beizutragen und zu seinem Konsum zu verleiten. Auch können bestimmte Verpackungsformen die Sichtbarkeit der gesundheitsbezogenen Warnhinweise behindern und folglich deren Wirksamkeit verringern, wie sich aus den Erwägungsgründen 25 und 28 der Richtlinie 2014/40 ergibt. Dem Erfordernis, dass eine Packung mindestens 20 Zigaretten enthalten muss, liegt zugrunde, dass kleine Verkaufseinheiten eher zum Einstieg in den Tabakkonsum verleiten, weil der Verbraucher dazu neigt, sie für weniger kostspielig, weniger verbindlich und psychologisch für akzeptabler zu halten.
- 198 Zu der in Rn. 193 des vorliegenden Urteils genannten weniger einschneidenden Maßnahme genügt der Hinweis, dass sie nicht bezweckt, die Unterschiede zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten zur Kennzeichnung und Verpackung von Tabakerzeugnissen zu beseitigen, und daher zur Erreichung des Ziels, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, nicht geeignet ist.
- 199 Zwar sind diese Anforderungen ihrem Wesen nach geeignet, die Ähnlichkeit zwischen den Tabakerzeugnissen in einem gewissen Maß zu erhöhen, sie betreffen jedoch nur bestimmte Aspekte der Kennzeichnung und Verpackung dieser Erzeugnisse und lassen daher ausreichend Möglichkeiten der Differenzierung zwischen diesen Erzeugnissen bestehen.
- 200 Angesichts der vorstehenden Erwägungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die in Art. 8 Abs. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 10 Abs. 1 Buchst. g und Art. 14 der Richtlinie 2014/40 vorgesehenen Anforderungen offensichtlich ungeeignet sind oder offensichtlich über das hinausgehen, was erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen, ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, insbesondere für Jugendliche, die Bedingungen für das Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu verbessern.
- 201 Daher ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 3 b nichts ergeben hat, was die Gültigkeit dieser Bestimmungen berühren könnte.

Zu Frage 3 c

- 202 Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/40, der Gegenstand der Frage 3 c ist, sieht im Wesentlichen vor, dass jede Packung und jede Außenverpackung kombinierte gesundheitsbezogene Warnhinweise trägt, die aus einem der in Anhang I aufgelisteten textlichen Warnhinweise und einer dazu passenden Farbfotografie aus Anhang II bestehen, die 65 % sowohl der äußeren Vorder- als auch der äußeren Rückseite der Packung einnehmen müssen.
- 203 Die Gültigkeit dieser Bestimmungen wird im Wesentlichen wegen der Größe der diesen Warnhinweisen einzuräumenden Fläche in Abrede gestellt. So wird erstens vorgetragen, dass diese Größe weder geeignet noch erforderlich sei, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. Zweitens sei der Anteil von 65 % willkürlich und könne nicht durch die Empfehlungen des FCTC gerechtfertigt werden. Drittens seien seine Wirkungen offensichtlich unverhältnismäßig.
- 204 Was zunächst die Geeignetheit großer kombinierter gesundheitsbezogener Warnhinweise betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass in Nr. 7 der Leitlinien für die Umsetzung von Art. 11 des FCTC erläutert wird, dass anders als kleine, nur aus Text bestehende Gesundheitswarnungen größere Warnhinweise mit Bildern mit größerer Wahrscheinlichkeit wahrgenommen werden, Gesundheitsrisiken besser vermitteln, eine stärkere emotionale Reaktion auslösen und die Motivation für Tabakkonsumenten steigern, ihren Tabakgebrauch einzustellen oder zu vermindern. Solche Warnhinweise behalten ihre Wirksamkeit mit größerer Wahrscheinlichkeit im Laufe der Zeit bei und sind besonders wirksam, wenn es darum geht, die gesundheitlichen Folgen in Ländern mit einer hohen Analphabetenquote oder für Kinder und junge Menschen zu vermitteln.
- 205 Das Anbringen großer kombinierter gesundheitsbezogener Warnhinweise ist daher zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht offensichtlich ungeeignet.
- 206 Des Weiteren ist zur behaupteten Willkürlichkeit der Größe der den kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweisen gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/40 eingeräumten Fläche darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 11 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iv des FCTC diese Warnhinweise „50 % oder mehr“, jedoch mindestens 30 % der Hauptflächen der Verpackungen einnehmen müssen.
- 207 In diesem Zusammenhang wird in Nr. 12 der Leitlinien für die Umsetzung von Art. 11 des FCTC den Vertragsparteien empfohlen, in Erwägung zu ziehen, gesundheitsrelevante Warnhinweise und Aussagen einzusetzen, die „über 50 %“ der Hauptflächen einnehmen und darauf abzielen, „einen größtmöglichen Anteil der Hauptflächen“ abzudecken, da es Belege dafür gebe, dass „die Wirksamkeit von gesundheitsrelevanten Warnhinweisen und Aussagen mit zunehmender Größe steigt“.
- 208 In diesem Zusammenhang kann dem Unionsgesetzgeber nicht vorgeworfen werden, willkürlich gehandelt zu haben, als er für die den kombinierten gesundheitsbezogenen Warnhinweisen gemäß Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/40 eingeräumte Fläche einen Anteil von 65 % festgelegt hat. Diese Wahl beruht nämlich auf Kriterien, die sich aus Empfehlungen des FCTC ergeben, und wird darüber hinaus unter Einhaltung des weiten Ermessensspielraums des Unionsgesetzgebers, auf den in Rn. 166 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, ausgeübt.
- 209 Was schließlich die Erforderlichkeit der fraglichen Maßnahme und ihre behaupteten unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Möglichkeit der Hersteller, den Verbrauchern Informationen zu dem betreffenden Erzeugnis mitzuteilen, betrifft, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die diesen Warnhinweisen eingeräumte Fläche derartigen Informationen eine ausreichende Fläche auf den Verpackungen belässt.

- 210 Zum anderen müssen die auf diese Weise auferlegten Beschränkungen gegen das Erfordernis abgewogen werden, einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit in einem Bereich zu gewährleisten, der durch die Toxizität des betreffenden Produkts und seine Abhängigkeit hervorrufenden Wirkungen gekennzeichnet ist.
- 211 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist nicht ersichtlich, dass der Unionsgesetzgeber durch den Erlass von Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/40 offenkundig die Grenzen dessen überschritten hätte, was geeignet und erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen, ausgehend von einem hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, insbesondere für Jugendliche, die Bedingungen des Funktionierens des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu verbessern.
- 212 Somit ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 3 c nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 10 Abs. 1 Buchst. a und c der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

*Zu Frage 7*

- 213 In Anbetracht der Feststellung in Rn. 52 des vorliegenden Urteils ist die Frage 7 nur zu beantworten, soweit sie die Gültigkeit von Art. 7 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz betrifft.
- 214 Dazu ist festzustellen, dass sich der Vorlageentscheidung kein aus diesem Grundsatz hergeleiteter Ungültigkeitsgrund entnehmen lässt, der sich gegen die gesamte Richtlinie 2014/40 richtet. Es wird nämlich nur die Gültigkeit von Art. 7 dieser Richtlinie in Frage gestellt, soweit dieser es verbietet, Tabakerzeugnisse, die als charakteristisches Aroma Menthol enthalten, in der Union in den Verkehr zu bringen. Es wird vorgetragen, dass der Unionsgesetzgeber lediglich in stereotyper Weise darauf hingewiesen habe, dass der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt sei, aber nicht nachgewiesen habe, dass sich aus diesem Verbot derartige Vorteile für den Binnenmarkt ergäben, dass sie das Handeln der Union rechtfertigten. Das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit hätte nämlich auf Ebene der Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden können.
- 215 Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegt. Danach wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Das Protokoll (Nr. 2) zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit stellt außerdem in seinem Art. 5 die Leitlinien auf, nach denen zu bestimmen ist, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil Estland/Parlament und Rat, C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 44).
- 216 Die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes wird zunächst auf politischer Ebene durch die nationalen Parlamente nach den in diesem Protokoll zu diesem Zweck festgelegten Verfahren ausgeübt.
- 217 Danach ist diese Kontrolle Aufgabe des Unionsrichters, der sowohl die Einhaltung der in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegten materiellen Voraussetzungen als auch die Einhaltung der in dem genannten Protokoll vorgesehenen Verfahrensgarantien zu überprüfen hat.
- 218 Was erstens die gerichtliche Kontrolle der Einhaltung der in Art. 5 Abs. 3 EUV vorgesehenen materiellen Voraussetzungen betrifft, hat der Gerichtshof zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber aufgrund detaillierter Angaben davon ausgehen durfte, dass das mit der in Betracht gezogenen Maßnahme verfolgte Ziel auf Unionsebene besser verwirklicht werden konnte.

- 219 Da es sich im vorliegenden Fall um einen Bereich handelt – die Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts –, der nicht zu den Bereichen gehört, in denen die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, ist zu prüfen, ob das Ziel der Richtlinie 2014/40 auf Unionsebene besser erreicht werden konnte (vgl. in diesem Sinne Urteil *British American Tobacco [Investments] und Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, Rn. 179 und 180).
- 220 Wie in Rn. 143 des vorliegenden Urteils ausgeführt, verfolgt die Richtlinie 2014/40 insoweit ein zweifaches Ziel, nämlich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern und dabei einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit, besonders für junge Menschen, zu gewährleisten.
- 221 Selbst unter der Annahme, dass der zweite Teil dieses Ziels auf Ebene der Mitgliedstaaten besser erreicht werden kann, ändert dies aber nichts daran, dass die Verfolgung dieses Ziels auf Ebene der Mitgliedstaaten Situationen verfestigen oder sogar hervorrufen kann, in denen einige Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit bestimmten charakteristischen Aromen erlauben, während andere es verbieten, womit genau das Gegenteil des ersten Ziels der Richtlinie 2014/40, nämlich der Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, erreicht würde.
- 222 Infolge der Wechselwirkung der beiden mit dieser Richtlinie angestrebten Ziele durfte der Unionsgesetzgeber davon ausgehen, dass sein Handeln die Einführung einer Regelung für das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma in der Union umfassen müsse und dass aufgrund dieser Wechselwirkung dieses zweifache Ziel auf Unionsebene besser erreicht werden könne (vgl. entsprechend Urteile *Vodafone u. a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, Rn. 78, und *Estland/Parlament und Rat*, C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 48).
- 223 Im Übrigen war der Unionsgesetzgeber, wie in Rn. 115 des vorliegenden Urteils festgestellt, berechtigt, sämtliche charakteristischen Aromen unter dieselbe rechtliche Regelung zu fassen.
- 224 Folglich ist das Vorbringen zurückzuweisen, das belegen soll, dass das Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit insbesondere hinsichtlich des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen mit einem charakteristischen Aroma besser auf nationaler Ebene hätte erreicht werden können.
- 225 Was zweitens die Einhaltung der Formerfordernisse betrifft, insbesondere des Erfordernisses, die Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz zu begründen, ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Einhaltung der Begründungspflicht nicht nur anhand des Wortlauts des angefochtenen Rechtsakts, sondern auch anhand seines Kontexts und der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil *Estland/Parlament und Rat*, C-508/13, EU:C:2015:403, Rn. 61).
- 226 Im vorliegenden Fall steht fest, dass der von der Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie und die von ihr erstellte Folgenabschätzung genügend Angaben enthalten, aus denen klar und eindeutig die Vorteile einer Maßnahme auf Unionsebene gegenüber einer Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten hervorgehen.
- 227 Unter diesen Umständen ist rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass diese Angaben es sowohl dem Unionsgesetzgeber als auch den nationalen Parlamenten erlaubten, zu beurteilen, ob dieser Vorschlag mit dem Subsidiaritätsgrundsatz im Einklang stand, und es den Einzelnen ermöglichten, die auf diesen Grundsatz bezogene Begründung zu erfahren, und dass sie es dem Gerichtshof erlaubt haben, seine Kontrolle auszuüben.
- 228 Nach den vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage 7 nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 7 der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.

## Kosten

229 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten weitere Anforderungen in Bezug auf Aspekte der Verpackung von Tabakerzeugnissen beibehalten oder einführen können, die durch diese Richtlinie nicht harmonisiert sind.**
- 2. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 ist dahin auszulegen, dass die Kennzeichnung der Packung, die Außenverpackung und das Tabakerzeugnis selbst keine Informationen enthalten dürfen, die Gegenstand dieser Bestimmung sind, selbst wenn sie inhaltlich zutreffen.**
- 3. Die Prüfung der Vorlagefragen des High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench [Verwaltungsgericht]), hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 7, Art. 18 und Art. 24 Abs. 2 und 3 sowie der Bestimmungen von Titel II Kapitel II der Richtlinie 2014/40 berühren könnte.**

Unterschriften