



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

22. November 2018*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsangleichung – Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen – Richtlinie 2014/40/EU – Art. 1 Buchst. c und Art. 17 – Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch – Gültigkeit“

In der Rechtssache C-151/17

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 [Verwaltungsrechtskammer], Vereinigtes Königreich) mit Entscheidung vom 9. März 2017, beim Gerichtshof eingegangen am 24. März 2017, in dem Verfahren

Swedish Match AB

gegen

Secretary of State for Health,

Beteiligte:

New Nicotine Alliance,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Ersten Kammer sowie der Richter J.-C. Bonichot, E. Regan, C.G. Fernlund und S. Rodin (Berichterstatler),

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2018,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Swedish Match AB, vertreten durch P. Tridimas, Barrister, und M. Johansson, advokat,
- der New Nicotine Alliance, vertreten durch P. Diamond, Barrister,

* Verfahrenssprache: Englisch.

- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Brandon als Bevollmächtigten im Beistand von I. Rogers, QC,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, G. Koós und M. M. Tátrai als Bevollmächtigte,
- der finnischen Regierung, vertreten durch H. Leppo als Bevollmächtigte,
- der norwegischen Regierung, vertreten durch M. Reinertsen Norum als Bevollmächtigte im Beistand von K. Moen, advocate,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch A. Tamás und I. McDowell als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch M. Simm, E. Karlsson und A. Norberg als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Flynn und J. Tomkin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. April 2018

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 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. 2014, L 127, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Swedish Match AB und dem Secretary of State for Health (Minister für Gesundheit, Vereinigtes Königreich) betreffend die Rechtmäßigkeit des Verbots der Herstellung und Lieferung von Tabak zum oralen Gebrauch im Vereinigten Königreich.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Im 32. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 heißt es:

„Gemäß der Richtlinie 89/622/EWG des Rates [vom 13. November 1989 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung von Tabakerzeugnissen (ABl. 1989, L 359, S. 1)] war der Verkauf bestimmter Tabake zum oralen Gebrauch in den Mitgliedstaaten verboten. Mit der Richtlinie 2001/37/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen – Erklärung der Kommission (ABl. 2001, L 194, S. 26)] wurde dieses Verbot bestätigt. Artikel 151 [der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994, C 241, S. 21, und ABl. 1995, L 1, S. 1)] sieht für Schweden eine Ausnahme von dem Verbot vor. Das Verkaufsverbot für Tabak zum oralen Gebrauch sollte beibehalten werden, damit verhindert wird, dass ein Produkt in die Union (abgesehen von Schweden) gelangt, das suchterzeugend ist und gesundheitsschädigende Wirkungen hat. Bei anderen rauchlosen Tabakerzeugnissen, die nicht für den Massenmarkt hergestellt

werden, werden strenge Kennzeichnungsvorschriften und bestimmte Vorschriften in Bezug auf ihre Inhaltsstoffe als ausreichend angesehen, um eine über den herkömmlichen Konsum dieser Erzeugnisse hinausgehende Expansion auf den Märkten einzudämmen.“

4 Art. 1 der Richtlinie 2014/40 sieht vor:

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

...

c) das Verbot des Inverkehrbringens von Tabak zum oralen Gebrauch;

...“

5 Art. 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

...

5. ‚rauchloses Tabakerzeugnis‘ ein Tabakerzeugnis, das nicht mittels eines Verbrennungsprozesses konsumiert wird, unter anderem Kautabak, Schnupftabak und Tabak zum oralen Gebrauch;

...

8. ‚Tabak zum oralen Gebrauch‘ alle Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch – mit Ausnahme von Erzeugnissen, die zum Inhalieren oder Kauen bestimmt sind –, die ganz oder teilweise aus Tabak bestehen und die in Pulver- oder Granulatform oder in einer Kombination aus beiden Formen, insbesondere in Portionsbeuteln oder porösen Beuteln, angeboten werden;

9. ‚Rauchtabakerzeugnisse‘ Tabakerzeugnisse mit Ausnahme von rauchlosen Tabakerzeugnissen;

...

14. ‚neuartiges Tabakerzeugnis‘ ein Tabakerzeugnis, das

a) nicht in eine der nachstehenden Kategorien fällt: Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen, Pfeifentabak, Wasserpfeifentabak, Zigarren, Zigarillos, Kautabak, Schnupftabak und Tabak zum oralen Gebrauch; und

b) nach dem 19. Mai 2014 in Verkehr gebracht wird;

...“

6 Art. 17 („Tabak zum oralen Gebrauch“) der Richtlinie 2014/40 lautet:

„Die Mitgliedstaaten verbieten das Inverkehrbringen von Tabak zum oralen Gebrauch unbeschadet des Artikels 151 der Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens.“

7 In Art. 19 („Meldung neuartiger Tabakerzeugnisse“) Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten schreiben Herstellern und Importeuren von neuartigen Tabakerzeugnissen vor, bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten jedes derartige Erzeugnis zu melden, das sie in dem Mitgliedstaat in den Verkehr zu bringen beabsichtigen. ...“

8 Art. 24 Abs. 3 dieser Richtlinie lautet:

„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.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

- 9 Swedish Match ist eine Aktiengesellschaft schwedischen Rechts, die hauptsächlich rauchfreie Tabakerzeugnisse, u. a. „Snus“, vertreibt.
- 10 Am 30. Juni 2016 reichte Swedish Match bei den Gerichten des Vereinigten Königreichs eine Klage ein, mit der sie Art. 17 der Tobacco and Related Products Regulations 2016 (Verordnung von 2016 über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse) anfecht, durch den Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 in das Recht des Vereinigten Königreichs umgesetzt wurden und der vorsieht, dass „niemand Tabak ... zum oralen Gebrauch herstellen oder liefern [darf]“.
- 11 Im Rahmen dieser Klage stellt Swedish Match die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot in Frage und macht geltend, dass Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, deren Inverkehrbringen verboten sei, anders behandelt würden als andere rauchlose Tabakerzeugnisse, neuartige Tabakerzeugnisse, Zigaretten und andere Rauchtabakerzeugnisse sowie elektronische Zigaretten, deren Konsum nicht verboten sei. Das Verbot von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch könne auch nicht mit Gesundheitserwägungen gerechtfertigt werden, da aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, die bei Erlass der Richtlinie 92/41/EWG des Rates vom 15. Mai 1992 zur Änderung der Richtlinie 89/622 (ABl. 1992, L 158, S. 30) noch nicht verfügbar gewesen seien, belegten, dass sich diese Erzeugnisse im Vergleich zu anderen rauchlosen Tabakerzeugnissen bezüglich der gesundheitsschädigenden Wirkungen am unteren Ende der Risikoskala befänden. Außerdem fehle jeder Beweis dafür, dass der Konsum von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch ein „Einstieg“ zum Rauchen sei. Das Verbot lasse sich auch nicht mit der Neuartigkeit von „Snus“ rechtfertigen, da neuartige Tabakerzeugnisse im Sinne von Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 2014/40 nach dieser Richtlinie trotz fehlender wissenschaftlicher Erkenntnisse zu diesen Erzeugnissen und deren potenziell gesundheitsschädigender Wirkungen nicht verboten seien. Die Diskriminierung von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch könne auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie für den Massenmarkt bestimmt seien, da andere unter diese Richtlinie fallende Erzeugnisse wie etwa andere rauchlose Tabakerzeugnisse, elektronische Zigaretten und neuartige Tabakerzeugnisse ebenfalls für den Massenmarkt bestimmt seien.
- 12 Außerdem macht Swedish Match geltend, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße, da sich weder aus den Erwägungsgründen der Richtlinie 2014/40 noch aus der 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 als Begleitunterlage beigefügten Folgenabschätzung der Kommission vom 19. Dezember 2012 (SWD[2012] 452 final, S. 49 ff.) (im

Folgenden: Folgenabschätzung) noch aus irgendeinem anderen Dokument ergebe, aus welchem Grund ein derartiges Verbot im Hinblick auf ein legitimes Gemeinwohlziel erforderlich oder angemessen sei. Das Vorsorgeprinzip könne nicht als Begründung angeführt werden, da das fragliche Verbot nicht mit der Genehmigung des Inverkehrbringens der anderen Tabakerzeugnisse, deren Toxizität nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen höher sei, im Einklang stehe.

- 13 Des Weiteren stehe das uneingeschränkte Verbot von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, da es die Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten außer Acht lasse. Dieses Vorgehen sei nicht erforderlich, wie der Umstand, dass die Richtlinie 2014/40 den Mitgliedstaaten einen gewissen regulatorischen Spielraum bezüglich der anderen Tabakerzeugnisse zuerkenne, deutlich mache.
- 14 Darüber hinaus ergebe sich weder aus der Richtlinie 2014/40 noch aus ihrem Kontext eine Erklärung dafür, dass die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch gegenüber den anderen rauchlosen Tabakerzeugnissen, elektronischen Zigaretten, neuartigen Tabakerzeugnissen und Zigaretten schlechter behandelt würden. Somit sei der Unionsgesetzgeber seiner Begründungspflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV nicht nachgekommen.
- 15 Das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch stelle auch eine ungerechtfertigte Beschränkung des freien Warenverkehrs dar, da es nicht mit dem Diskriminierungsverbot, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Begründungspflicht im Einklang stehe.
- 16 Neben dem Umstand, dass der Gerichtshof noch nicht die Gelegenheit gehabt habe, über die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 zu entscheiden, macht Swedish Match zudem geltend, dass das Urteil vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802), für den Ausgangsrechtsstreit nicht einschlägig sei, da die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den behaupteten schädlichen Wirkungen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch den Ausführungen in diesem Urteil widersprächen, die durch die Richtlinie 2014/40 geschaffenen Regelungen erhebliche Unterschiede zu den durch die Richtlinie 2001/37 geschaffenen aufwiesen und sich schließlich der Markt für Tabakerzeugnisse seit diesem Urteil tief greifend gewandelt habe.
- 17 Der Secretary of State for Health entgegnet, dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 zu ersuchen sei. Insbesondere sei nur der Gerichtshof befugt, eine Richtlinie oder einen Teil davon für ungültig zu erklären.
- 18 Die im Ausgangsverfahren als Streithelferin zugelassene New Nicotine Alliance, eine eingetragene gemeinnützige Organisation mit dem Ziel, die öffentliche Gesundheit durch die Verringerung der durch Tabak verursachten Schäden zu fördern (im Folgenden: NNA), vertritt vor dem vorliegenden Gericht die Auffassung, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwiderlaufe und gegen die Art. 1, 7 und 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoße. Ein solches Verbot sei ein ungeeignetes Mittel, um die öffentliche Gesundheit zu schützen, weil es den Verbrauchern, die auf Zigaretten und andere brennbare Tabakerzeugnisse verzichten wollten, die Möglichkeit nehme, ein weniger toxisches Produkt zu verwenden, wie die Beliebtheit elektronischer Zigaretten und wissenschaftliche Erkenntnisse zu den schädlichen Wirkungen von Tabak in Schweden zeigten. „Snus“ sei zusammen mit anderen – im Vereinigten Königreich bereits verfügbaren – Produkten zur Verringerung der durch Tabak verursachten Schäden Teil einer kohärenten Strategie zur Verringerung dieser Schäden.

- 19 Vor diesem Hintergrund hat der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench [Verwaltungsrechtskammer], Vereinigtes Königreich) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 ungültig wegen

- i. Verstoßes gegen das allgemeine unionsrechtliche Diskriminierungsverbot,
- ii. Verstoßes gegen den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,
- iii. Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 3 EUV und das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip,
- iv. Verstoßes gegen Art. 296 Abs. 2 AEUV,
- v. Verstoßes gegen die Art. 34 und 35 AEUV und
- vi. Verstoßes gegen die Art. 1, 7 und 35 der Charta?

Zur Vorlagefrage

- 20 Das vorliegende Gericht wirft die Frage nach der Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität, die Begründungspflicht nach Art. 296 Abs. 2 AEUV, die Art. 34 und 35 AEUV sowie die Art. 1, 7 und 35 der Charta auf.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz

- 21 Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob die Richtlinie 2014/40 gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt, soweit sie das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch verbietet, während sie die Vermarktung von anderen rauchlosen Tabakerzeugnissen, Zigaretten, elektronischen Zigaretten und neuartigen Tabakerzeugnissen erlaubt.
- 22 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Gleichbehandlung, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, es sei denn, eine solche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt (Urteil vom 7. März 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, Rn. 41).
- 23 Die Frage des Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung durch das nach der Richtlinie 2001/37 vorgesehene Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch war bereits Gegenstand der Urteile vom 14. Dezember 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), und vom 14. Dezember 2004, Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800).
- 24 In diesen Urteilen hat der Gerichtshof entschieden, dass die besondere Situation, in der sich die von Art. 2 der Richtlinie 2001/37 erfassten Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch befanden, es erlaubte, diese unterschiedlich zu behandeln, ohne dass ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot erfolgreich geltend gemacht werden könnte. Die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch befanden sich nämlich, auch wenn sie sich nach ihrer Zusammensetzung oder sogar nach ihrer Bestimmung nicht grundlegend von den zum Kauen bestimmten Tabakerzeugnissen unterscheiden, nicht in der gleichen Situation wie diese Erzeugnisse, da die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, die Gegenstand des in Art. 8a der Richtlinie 89/622 vorgesehenen und in Art. 8 der Richtlinie 2001/37 übernommenen

Verbots waren, auf dem Markt der von dieser Maßnahme betroffenen Mitgliedstaaten neuartig waren (Urteile vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 71, und vom 14. Dezember 2004, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 69).

- 25 Nach dem Erlass dieser Urteile hat der Unionsgesetzgeber keine Maßnahmen zur Genehmigung des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch auf dem Markt der von Art. 17 der Richtlinie 2014/40 erfassten Mitgliedstaaten erlassen.
- 26 Würden diese Erzeugnisse auf diesem Markt eingeführt, wären sie somit weiterhin neuartig gegenüber anderen rauchlosen Tabakerzeugnissen und Rauchtabakerzeugnissen einschließlich Zigaretten und damit für Jugendliche attraktiv.
- 27 Wie der Generalanwalt in Nr. 73 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich außerdem aus der – insoweit unwidersprochenen – Folgenabschätzung, dass die anderen rauchlosen Tabakerzeugnisse nur Nischenmärkte betreffen, deren Wachstumspotenzial aufgrund der teuren und teilweise handwerklichen Herstellungsweise beschränkt ist. Hingegen haben die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch großes Wachstumspotenzial, was die Hersteller dieser Erzeugnisse im Übrigen bestätigen.
- 28 Solche besonderen Umstände erlaubten es somit, Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch anders zu behandeln als andere rauchlose Tabakerzeugnisse und Zigaretten, ohne dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung erfolgreich geltend gemacht werden könnte.
- 29 Was den behaupteten Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz durch eine Benachteiligung von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch gegenüber elektronischen Zigaretten betrifft, hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass elektronische Zigaretten andere objektive Merkmale aufweisen als Tabakerzeugnisse im Allgemeinen und die Sachverhalte bei elektronischen Zigaretten und Tabakerzeugnissen daher nicht gleich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Mai 2016, *Pillbox* 38, C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 36 und 42).
- 30 Daraus folgt, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht dadurch verletzt sein kann, dass die besondere Kategorie der Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch anders behandelt wird als diese andere Kategorie, in die elektronische Zigaretten fallen.
- 31 Zum behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung durch eine Benachteiligung der Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch gegenüber neuartigen Tabakerzeugnissen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Nr. 14 der Richtlinie 2014/40 „neuartiges Tabakerzeugnis“ definiert als ein nach dem 19. Mai 2014 in Verkehr gebrachtes Tabakerzeugnis, das nicht in eine der nachstehenden Kategorien fällt, nämlich Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen, Pfeifentabak, Wasserpfeifentabak, Zigarren, Zigarillos, Kautabak, Schnupftabak und Tabak zum oralen Gebrauch.
- 32 Wie der Generalanwalt in Nr. 75 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, konnten somit die Auswirkungen der neuartigen Tabakerzeugnisse auf die öffentliche Gesundheit angesichts des Zeitpunkts des Inverkehrbringens dieser Erzeugnisse bei Erlass der Richtlinie 2014/40 *per definitionem* nicht beobachtet oder untersucht werden, während die Wirkungen der Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch zu diesem Zeitpunkt wissenschaftlich ausreichend festgestellt und nachgewiesen waren. Zwar hat der Unionsgesetzgeber neuartige Tabakerzeugnisse in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen, dies erfolgte jedoch zu dem Zweck, dass deren Auswirkungen auf die Gesundheit und die Konsumgewohnheiten gemäß Art. 19 der Richtlinie 2014/40 in Studien untersucht würden.
- 33 Somit konnten die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, da sie Gegenstand mehrerer wissenschaftlicher Studien gewesen waren, zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2014/40 nicht in dem Maß als neuartig angesehen werden wie die neuartigen Tabakerzeugnisse im Sinne von Art. 2 Nr. 14 dieser Richtlinie.

34 Daher verstoßen Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

35 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, 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 (Urteil vom 7. Februar 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, Rn. 85).

36 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Einhaltung dieser Voraussetzungen betrifft, hat der Gerichtshof dem Unionsgesetzgeber im Rahmen der Ausübung der diesem übertragenen Zuständigkeiten ein weites Ermessen in einem Bereich wie dem betroffenen zugebilligt, in dem dessen Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in dem dieser komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss. Es geht somit nicht darum, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war; sie ist vielmehr nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das die zuständigen Organe verfolgen, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Mai 2016, *Pillbox* 38, C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 49).

37 Hinsichtlich der Beurteilung hoch komplexer wissenschaftlicher und technischer Fakten, die erforderlich ist, um die Verhältnismäßigkeit des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch zu bewerten, ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsrichter nicht seine Beurteilung dieser Fakten an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen kann, dem allein der AEU-Vertrag diese Aufgabe anvertraut hat. Das weite Ermessen des Unionsgesetzgebers, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, bezieht sich nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, *Polen/Parlament und Rat*, C-5/16, EU:C:2018:483, Rn. 150 und 151).

38 Des Weiteren muss der Unionsgesetzgeber das Vorsorgeprinzip berücksichtigen, nach dem bei Unsicherheiten hinsichtlich des Vorliegens oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen getroffen werden können, ohne dass abgewartet werden müsste, dass das Bestehen und die Schwere dieser Risiken vollständig dargelegt werden. Wenn es sich als unmöglich erweist, das Vorliegen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unschlüssig sind, die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die Gesundheit der Bevölkerung jedoch fortbesteht, falls das Risiko eintreten sollte, rechtfertigt das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen (Urteil vom 9. Juni 2016, *Pesce u. a.*, C-78/16 und C-79/16, EU:C:2016:428, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist im Licht dieser Erwägungen zu prüfen.

40 Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, dass mit der Richtlinie 2014/40 nach deren Art. 1 ein zweifaches Ziel verfolgt wird, 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 (Urteil vom 4. Mai 2016, *Polen/Parlament und Rat*, C-358/14, EU:C:2016:323, Rn. 80).

- 41 Was das Ziel betrifft, einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit besonders für junge Menschen zu gewährleisten, ergibt sich aus der Folgenabschätzung (S. 62 ff.), dass die Kommission die verschiedenen politischen Optionen in Bezug auf die verschiedenen Tabakerzeugnisse, u. a. die Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, erwogen hat. Insbesondere hat sie die Möglichkeit, das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch aufzuheben, im Licht der neuen wissenschaftlichen Studien zur Gesundheitsschädlichkeit dieser Erzeugnisse und der Erkenntnisse zu den Konsumgewohnheiten in Bezug auf Tabakerzeugnisse in den Ländern, die den Verkauf von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch erlauben, geprüft.
- 42 Hierzu hat die Kommission zunächst darauf hingewiesen, dass rauchlose Tabakerzeugnisse nach wissenschaftlichen Studien zwar weniger gesundheitsgefährdend seien als Rauchtabakerzeugnisse, sämtliche rauchlosen Tabakerzeugnisse jedoch Kanzerogene enthielten, nicht wissenschaftlich erwiesen sei, dass die in Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch enthaltene Menge an Kanzerogenen das Krebsrisiko verringern könne, sie das Risiko eines tödlichen Herzinfarkts erhöhten und bestimmte Anzeichen dafür sprächen, dass ihr Gebrauch zu Schwangerschaftskomplikationen führen könne.
- 43 Des Weiteren hat die Kommission darauf hingewiesen, dass die Studien, die nahelegten, dass „Snus“ die Raucherentwöhnung erleichtern könne, überwiegend auf Erkenntnissen aus empirischer Beobachtung beruhten und daher nicht als schlüssig angesehen werden könnten.
- 44 Außerdem könne die Auswirkung der Entscheidung, das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch aufzuheben, auf die Politik der Kontrolle des Konsums von Tabakerzeugnissen auswirken und Personen, die bis dahin keine Tabakerzeugnisse konsumiert hätten, insbesondere junge Menschen, dazu verleiten. Eine solche Entscheidung führe damit zu gewissen Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung.
- 45 Daher war die Kommission, die somit sämtliche in der Folgenabschätzung angeführten wissenschaftlichen Studien berücksichtigt hatte, der Auffassung, dass das Vorsorgeprinzip es rechtfertige, das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch aufrechtzuerhalten.
- 46 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, wenden Swedish Match und NNA gegen die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit neueste wissenschaftliche Studien ein, die belegten, dass Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, insbesondere „Snus“, verglichen mit anderen Tabakerzeugnissen eine geringe Schädlichkeit aufwiesen, zu weniger Abhängigkeit führten und die Raucherentwöhnung erleichterten. Insbesondere machen sie, gestützt auf Beobachtungen in Schweden und Norwegen, geltend, dass der Konsum von „Snus“ eher an die Stelle des Konsums von Rauchtabakerzeugnissen trete als zu diesem hinzukomme und keinen Einstieg in den Konsum von Rauchtabakerzeugnissen darstelle.
- 47 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Unionsgesetzgeber im Einklang mit der in den Rn. 36 und 38 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung auf der Grundlage wissenschaftlicher Studien und nach dem weiten Ermessen, über das er insoweit verfügt, sowie dem Vorsorgeprinzip zu dem Ergebnis gelangen durfte, dass die Wirksamkeit von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch als Hilfe zur Raucherentwöhnung im Fall der Aufhebung des Verbots des Inverkehrbringens dieser Erzeugnisse ungewiss ist und Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung bestehen, etwa – insbesondere wegen der Anziehungskraft dieser Erzeugnisse auf junge Menschen – die Gefahr des Einstiegs in den Konsum von Rauchtabakerzeugnissen.
- 48 Zur Geeignetheit des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch, das Ziel der Gewährleistung eines hohen Schutzes der menschlichen Gesundheit zu erreichen, ist nämlich darauf hinzuweisen, dass diese nicht bloß im Hinblick auf eine einzige Kategorie von Verbrauchern beurteilt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 176).

- 49 Da im Fall einer Aufhebung des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch die positiven Wirkungen für die Gesundheit der Verbraucher, die diese Erzeugnisse als Hilfe bei der Entwöhnung verwenden möchten, ungewiss wären und darüber hinaus Gefahren für die Gesundheit der anderen Verbraucher, insbesondere junger Menschen, bestünden, die gemäß dem Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen erfordern, können Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 nicht als offensichtlich ungeeignet angesehen werden, um einen hohen Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu gewährleisten.
- 50 Dagegen erscheinen weniger einschränkende Maßnahmen wie die in der Richtlinie 2014/40 für die anderen Tabakerzeugnisse vorgesehenen, etwa die Verstärkung von Gesundheitswarnhinweisen und das Verbot von aromatisiertem Tabak, nicht als ebenso geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen.
- 51 Wegen des hohen Wachstumspotenzials des Markts für Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch, das von den Herstellern dieser Erzeugnisse selbst bestätigt wird, wie auch der Einführung rauchfreier Zonen sind diese Erzeugnisse nämlich besonders geeignet, Personen, die bisher keine Tabakerzeugnisse konsumiert haben, vor allem junge Menschen, dazu zu verleiten.
- 52 Im Übrigen sind Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch besonders gefährlich für Minderjährige, da ihr Konsum schwer zu bemerken ist. Gewöhnlich wird das Produkt nämlich zwischen Zahnfleisch und Oberlippe geschoben und dort behalten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Dezember 2004, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, Rn. 19).
- 53 Somit geht das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch offenkundig nicht über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels, einen hohen Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu gewährleisten, erforderlich ist.
- 54 Außerdem ist nach ständiger Rechtsprechung dem Schutz der Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen vorrangige Bedeutung beizumessen (Urteil vom 19. April 2012, *Artogodan/Kommission*, C-221/10 P, EU:C:2012:216, Rn. 99 und die dort angeführte Rechtsprechung), die negative wirtschaftliche Folgen selbst beträchtlichen Ausmaßes rechtfertigen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 2012, *Nelson u. a.*, C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, Rn. 81 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Selbst wenn man im vorliegenden Fall annimmt, das ein hohes Wachstumspotenzial des Markts für Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch besteht, bleiben die wirtschaftlichen Folgen des Verbots des Inverkehrbringens dieser Erzeugnisse aber jedenfalls ungewiss, da sich diese Erzeugnisse zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2014/40 nicht auf dem Markt der von Art. 17 der Richtlinie 2014/40 erfassten Mitgliedstaaten befanden.
- 55 Das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch ist auch geeignet, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern.
- 56 Der Gerichtshof hat in Rn. 37 seines Urteils vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802), darauf hingewiesen, dass sich die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, durch die die Ausbreitung des Konsums gesundheitsschädlicher Erzeugnisse, die auf dem Markt der Mitgliedstaaten neuartig waren und als besonders attraktiv für Kinder und Jugendliche galten, gestoppt werden sollte, zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 92/41 unterschieden.
- 57 Ebenso wie der Gerichtshof in diesem Urteil ausgeführt hat, dass sich der Regelungskontext beim Erlass der Richtlinie 2001/37, die das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch ebenfalls untersagte, nicht geändert hatte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Dezember 2004, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 40), war dieser Kontext auch beim Erlass der Richtlinie 2014/40 der gleiche.

- 58 Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch bleiben nämlich gesundheitsschädlich, haben Suchtwirkung und sind attraktiv für junge Menschen. Außerdem wären sie, wie in Rn. 26 des vorliegenden Urteils festgestellt, im Fall ihres Inverkehrbringens für die Verbraucher neuartige Erzeugnisse. Ein solcher Kontext kann die Mitgliedstaaten weiterhin veranlassen, verschiedene Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um die Ausbreitung des Konsums von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch zu beenden.
- 59 Was insbesondere das Vorbringen von Swedish Match betrifft, dass die Genehmigung der Vermarktung anderer Tabakerzeugnisse und verwandter Erzeugnisse die Unverhältnismäßigkeit des Verbots des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch belege, ist darauf hinzuweisen, dass eine Maßnahme der Union nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juli 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, Rn. 48).
- 60 Hierzu ergibt sich aus Rn. 34 des vorliegenden Urteils, dass Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 dadurch, dass Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch anders behandelt werden als andere Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen.
- 61 Somit bewirken Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 keine Nachteile, die offensichtlich außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.
- 62 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass diese Vorschriften keine Beschränkungen enthalten, die außer Verhältnis zu dem mit der Richtlinie 2014/40 verfolgten zweifachen Ziel stehen, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse zu erleichtern sowie einen hohen Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten.
- 63 Daher ist festzustellen, dass diese Vorschriften nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz

- 64 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Swedish Match die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz in Frage stellt, weil das allgemeine und absolute Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch den Mitgliedstaaten jeden regulatorischen Spielraum nehme und eine einheitliche Regelung anordne, die die besonderen Eigenheiten der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Königreichs Schweden außer Acht lasse. Eine solche Vorgehensweise sei außerdem nicht erforderlich, wie die den Mitgliedstaaten nach Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 eingeräumte Möglichkeit, eine Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen zu verbieten, wenn dies durch ihre spezifischen Gegebenheiten gerechtfertigt sei, deutlich mache.
- 65 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 Abs. 3 EUV niedergelegt ist. 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 Leitlinien auf, nach denen zu bestimmen ist, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 215).

- 66 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 (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 219).
- 67 Wie in Rn. 40 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 (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 220).
- 68 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, wie in Rn. 58 des vorliegenden Urteils ausgeführt, einige Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch 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 (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 221).
- 69 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 zum oralen Gebrauch in der Union umfassen müsse und dass aufgrund dieser Wechselwirkung dieses zweifache Ziel auf Unionsebene besser erreicht werden könne (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 222).
- 70 Zu dem Vorbringen, dass Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 zeige, dass die Ziele dieser Richtlinie in hinreichender Weise durch die Mitgliedstaaten erreicht werden könnten, ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, eine bestimmte Kategorie von Tabakerzeugnissen oder verwandten Erzeugnissen zu verbieten, wenn dies durch die spezifischen Gegebenheiten in dem betreffenden Mitgliedstaat und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt ist, und dass die Kommission aber die Befugnis hat, diese nationalen Vorschriften zu billigen oder abzulehnen, und hierzu unter Berücksichtigung des hohen mit dieser Richtlinie erzielten Schutzes der menschlichen Gesundheit prüft, 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.
- 71 Die Verfasser des AEU-Vertrags wollten 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, die durch komplexe technische Gegebenheiten gekennzeichnet sind. 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 vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 63).
- 72 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 (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 64).

- 73 Da der Unionsgesetzgeber das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch verboten hat, während er die Vermarktung anderer Tabakerzeugnisse erlaubt, ist davon auszugehen, dass er in Bezug auf Tabakerzeugnisse eine Harmonisierung in Etappen vorgenommen hat.
- 74 Art. 24 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 betrifft somit einen Aspekt, der nicht Gegenstand der durch diese Richtlinie festgelegten Harmonisierungsmaßnahmen war (Urteil vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 90).
- 75 Daher kann diese Bestimmung als solche nicht belegen, dass die Ziele dieser Richtlinie in hinreichender Weise durch die Mitgliedstaaten erreicht werden könnten.
- 76 Daraus folgt, dass Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 nicht gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf Art. 296 Abs. 2 AEUV

- 77 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass Swedish Match vorträgt, dass die Richtlinie 2014/40 keine spezifische und kohärente Erklärung für das selektive Verbot von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch enthalte und sich eine solche Erklärung auch nicht klar aus dem Kontext dieser Richtlinie ergebe.
- 78 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung nach ständiger Rechtsprechung der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen muss, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 296 Abs. 2 AEUV genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteil vom 17. März 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, Rn. 58).
- 79 Ferner hängt nach ständiger Rechtsprechung der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei generellen Rechtsakten kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof insbesondere festgestellt, dass es, wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Unionsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lässt, zu weit ginge, eine besondere Begründung für die einzelnen technischen Entscheidungen zu verlangen (Urteil vom 17. März 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, Rn. 59).
- 80 Im vorliegenden Fall bringen der 32. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 und die Folgenabschätzung die Überlegungen der Kommission, die dem Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch zugrunde liegen, klar und eindeutig zum Ausdruck.
- 81 Insbesondere wird im 32. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 ausgeführt, dass das Verkaufsverbot für Tabak zum oralen Gebrauch beibehalten werden sollte, um zu verhindern, dass ein Produkt in die Union (abgesehen von Schweden) gelangt, das suchterzeugend ist und gesundheitsschädigende Wirkungen hat, und auf die Begründung der Richtlinien 89/622 und 2001/37 verwiesen, in denen, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, die Gründe für dieses Verbot klar dargelegt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Dezember 2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, Rn. 65).

82 Da sich diesen Erwägungen die Gründe für das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch entnehmen lassen und sie dem zuständigen Gericht die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen, genügt die Richtlinie 2014/40 der Begründungspflicht aus Art. 296 Abs. 2 AEUV.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf die Art. 34 und 35 AEUV

83 Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass Swedish Match geltend macht, Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 verstießen gegen die Art. 34 und 35 AEUV, da sie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit sowie die Begründungspflicht missachteten.

84 Zwar trifft es zu, dass das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch eine Beschränkung im Sinne der Art. 34 und 35 AEUV darstellt. Doch erweist sich diese Beschränkung, wie bereits festgestellt, als durch Gründe des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung gerechtfertigt, verstößt nicht gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit und genügt der Begründungspflicht.

85 Folglich sind Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf die Art. 34 und 35 AEUV nicht ungültig.

Zur Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf die Art. 1, 7 und 35 der Charta

86 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Swedish Match und NNA geltend machen, Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 verstießen gegen die Art. 1, 7 und 35 der Charta, weil das Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch Einzelne, die mit dem Rauchen aufhören wollten, an der Verwendung von Produkten hindere, die ihrer Gesundheit förderlich seien.

87 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

88 Selbst wenn im vorliegenden Fall, wie Swedish Match und NNA vortragen, Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 Grundrechte einschränkten, wäre eine solche Einschränkung gesetzlich vorgesehen, achtete den Wesensgehalt dieser Rechte und stünde mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang.

89 Zur Achtung des Wesensgehalts der Grundrechte ist insoweit festzustellen, dass das in Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verbot des Inverkehrbringens von Tabakerzeugnissen zum oralen Gebrauch nicht bezweckt, das Recht auf Gesundheit einzuschränken, sondern vielmehr dieses Recht zu konkretisieren und daher einen hohen Schutz der Gesundheit für alle Verbraucher zu gewährleisten. Dabei nimmt es den Personen, die mit dem Konsum aufhören wollen, nicht gänzlich die Wahlmöglichkeit in Bezug auf Produkte, die ihnen zu diesem Zweck nützlich sind.

90 Wie in Rn. 63 des vorliegenden Urteils festgestellt, verstoßen diese Bestimmungen auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 91 Daher ist festzustellen, dass Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 im Hinblick auf die Art. 1, 7 und 35 der Charta nicht ungültig sind.
- 92 Nach alledem hat die Prüfung der Vorlagefrage nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 der Richtlinie 2014/40 beeinträchtigen könnte.

Kosten

- 93 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 1 Buchst. c und Art. 17 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 beeinträchtigen könnte.

Unterschriften