



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 17 oktober 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror – Direktiv 2014/40/EU – Förbud mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen – Begreppen ’tuggtobak’ och ’tobak för användning i munnen’ – Deg sammansatt av finmald tobak (Thunder Chewing Tabacco) och porösa cellulosapåsar fyllda med finskuren tobak (Thunder Frosted Chewing Bags)”

I mål C-425/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i delstaten Bayern, Tyskland) genom beslut av den 11 juli 2017, som inkom till domstolen den 14 juli 2017, i målet

Günter Hartmann Tabakvertrieb GmbH & Co. KG

mot

Stadt Kempten,

ytterligare deltagare i rättegången:

Landesanwaltschaft Bayern,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden på femte avdelningen E. Regan, tillika tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna C.G. Fernlund och S. Rodin (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Günter Hartmann Tabakvertrieb GmbH & Co. KG, genom A. Mayer, Rechtsanwalt,
- Stadt Kempten, genom C. Hage, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Landesanstalt für bayrische Justiz, genom P. Hahn, Landesanwalt,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Pavliš och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindgren, M. Wolff och P. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom G. Kanellopoulos, A. Vasilopoulou och E. Chroni, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Hödlmayr och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 leden 6 och 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Günter Hartmann Tabakvertrieb GmbH & Co. KG och Stadt Kempten (staden Kempten, Tyskland) angående ett förbud för bolaget att saluföra rökfria tobaksvaror på den tyska marknaden.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I skälen 32, 34 och 35 i direktiv 2014/40 anges följande:

”(32) I [rådets direktiv 89/622/EEG [av den 13 november 1989 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror samt förbud för utsläppande på marknaden av vissa tobakstyper för användning i munnen (EGT L 359, 1989, s. 1)] förbjöds försäljning av vissa sorters tobak för användning i munnen i medlemsstaterna. Förbudet bekräftades i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, 2001, s. 26)]. [Konungariket] Sverige har beviljats ett undantag från detta förbud genom artikel 151 i [akten om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1)]. Förbudet mot försäljning av tobak för användning i munnen bör behållas för att förhindra att en beroendeframkallande produkt med skadliga hälsoeffekter införs i unionen (med undantag av [Konungariket] Sverige). För andra rökfria tobaksvaror som inte tillverkas för massmarknaden anses strikta bestämmelser om märkning och vissa bestämmelser om deras ingredienser vara tillräckligt för att förhindra en marknadsexpansion utöver traditionellt bruk.

...

- (34) Alla tobaksvaror kan potentiellt orsaka dödsfall, sjuklighet och funktionsnedsättning. Tillverkningen, distributionen och konsumtionen av dem bör därför regleras. Av detta skäl är det viktigt att övervaka utvecklingen av nya tobaksvaror. Tillverkare och importörer bör vara skyldiga att anmäla nya tobaksvaror, utan att detta påverkar medlemsstaternas befogenhet att förbjuda eller att godkänna sådana nya produkter.
- (35) För att säkerställa lika konkurrensvillkor bör nya tobaksvaror som är tobaksvaror enligt definitionen i detta direktiv uppfylla kraven i detta direktiv.”

4 I artikel 2 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

...

- 4) *tobaksvaror*: produkter som kan förbrukas och som helt eller delvis består av tobak, även genetiskt modifierad sådan,
- 5) *rökfri tobaksvara*: en tobaksvara som inte konsumeras genom förbränning, bland annat tuggtobak, tobak för användning i näsan och tobak för användning i munnen,
- 6) *tuggtobak*: en rökfri tobaksvara uteslutande avsedd att tuggas,

...

- 8) *tobak för användning i munnen*: alla tobaksvaror för användning i munnen, utom sådana som är avsedda att inhaleras eller tuggas, som helt eller delvis är framställda av tobak, i pulver- eller partikelform eller i någon kombination av dessa former, särskilt sådana som tillhandahålls i portionspåsar eller porösa påsar,

...

- 14) *ny tobaksvara*: en tobaksvara
- a) som inte tillhör någon av kategorierna cigaretter, rulltobak, piptobak, tobak för vattenpipa, cigarrer, cigariller, tuggtobak, tobak för användning i näsan eller tobak för användning i munnen, och
 - b) som släpps ut på marknaden efter den 19 maj 2014,

...”

5 I artikel 17 i nämnda direktiv, med rubriken ”Tobak för användning i munnen”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska förbjuda utsläppandet på marknaden av tobak för användning i munnen utan att det påverkar tillämpningen av artikel 151 i anslutningsakten för [Republiken] Österrike, [Republiken] Finland och [Konungariket] Sverige.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

6 Günter Hartmann Tabakvertrieb är ett tyskt bolag som bedriver import, till Tyskland, av olika tobaksvaror som bolaget distribuerar på den tyska marknaden. Bland dessa varor finns bland annat de som benämns ”Thunder Chewing Tobacco” och ”Thunder Frosted Chewing Bags”, vilka framställs av V2 Tobacco A/S, ett bolag som bildats enligt dansk rätt.

- 7 Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (delstaten Bayerns myndighet för hälsa och livsmedelssäkerhet, Tyskland) har i ett utlåtande av den 18 september 2014 analyserat produkten ”Thunder Frosted Chewing Bags”, som Günter Hartmann Tabakvertrieb distribuerade på den tyska marknaden, och kommit fram till slutsatsen att det var en förbjuden tobaksvara på grund av dess struktur, konsistens och typ av användning, eftersom den var avsedd att användas i munnen på annat sätt än genom att rökas eller tuggas.
- 8 Nämnda myndighet bedömde i utlåtanden av den 19 respektive den 26 november 2014 att detsamma gällde produkterna ”Thunder Wintergreen Chewing Tobacco” och ”Thunder Original Chewing Tobacco”.
- 9 Därefter förbjöd staden Kempten Günter Hartmann Tabakvertrieb, genom beslut av den 13 oktober 2014 och den 15 januari 2015, vilka meddelades med stöd av den tyska lag genom vilken direktiv 2014/40 införlivats, att släppa ut produkterna ”Thunder Chewing Tobacco” och ”Thunder Frosted Chewing Bags” på marknaden.
- 10 Günter Hartmann Tabakvertrieb överklagade dessa beslut till Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg (Bayerska förvaltningsdomstolen i Augsburg, Tyskland). Den domstolen höll förhandling avseende båda överklagandena den 28 juli 2015 i samband med vilken den själv undersökte nämnda tobaksvaror samt klassisk tuggtobak och snus.
- 11 I ett avgörande av den 28 juli 2015 upphävde Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg (Bayerska förvaltningsdomstolen i Augsburg) staden Kemptens beslut såvitt avser produkten ”Thunder Chewing Tobacco”. Nämnda domstol ansåg nämligen att denna produkt kunde släppas ut på marknaden, eftersom den var avsedd att tuggas.
- 12 Samma domstol påpekade bland annat att den omständigheten att produkten ”Thunder Chewing Tobacco” är en ny produkt och skiljer sig från traditionell tuggtobak i sig inte motiverade ett förbud mot utsläppande på marknaden. När det gäller frågan huruvida en produkt är avsedd att tuggas finns det nämligen anledning att göra en objektiv bedömning av produkten och inte utgå från tillverkarens uppgifter eller konsumenternas uppfattning. Det framgår av nämnda domstols egen undersökning att den aktuella tobaksvaran kan tuggas. Även efter det att produkten hade placerats i ett glas med vatten, där den fanns till slutet av förhandlingen, blev det enligt nämnda domstol kvar en klump av en sammanhängande massa som stod emot tryck, utan att lösas upp. Lössnus löses däremot snabbt upp i vatten och blir kvar längst ned i glaset. Produkten ”Thunder Chewing Tobacco” står således emot en mekanisk tandrörelse och behöver i viss mån en sådan rörelse för att tobakens beståndsdelar ska frigöras.
- 13 Vad däremot avser produkten ”Thunder Frosted Chewing Bags”, ogillade Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg (Bayerska förvaltningsdomstolen i Augsburg) Günter Hartmann Tabakvertriebs överklagande genom avgörande av den 28 juli 2015. Nämnda domstol ansåg i synnerhet att det rörde sig om en mycket finskuren tobak, med en mer kornig konsistens, förpackad i cellulosapåsar, som inte stod emot en mekanisk tandrörelse och som inte behövde en sådan rörelse för att tobakens beståndsdelar skulle frigöras. Enligt samma domstol är en tobaksprodukt inte avsedd att tuggas enbart därför att en form i vilken den tillhandahålls, som är fristående från den egentliga tobaksvaran, gör att den är lämplig att tuggas.
- 14 Günter Hartmann Tabakvertrieb och staden Kempten har var för sig överklagat nämnda avgöranden från Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg (Bayerska förvaltningsdomstolen i Augsburg) till den hänskjutande domstolen.
- 15 Nämnda domstol har påpekat att det i direktiv 2014/40 inte anges när en tobaksprodukt är avsedd att tuggas i den mening som avses artikel 2 led 8 i direktivet och att det i det nationella målet har anförts flera tolkningsvarianter, av vilka ingen kan ges tydligt företräde.

- 16 Mot denna bakgrund beslutade Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i delstaten Bayern, Tyskland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] tolkas på så sätt att med ’tobaksvaror som är avsedda att tuggas’ endast avses klassisk tuggtobak?
 - 2) Ska artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] tolkas på så sätt att ’tobaksvaror som är avsedda att tuggas’ motsvarar ’tuggtobak’ i den mening som avses i artikel 2 led 6 i direktivet?
 - 3) Ska man när det gäller frågan huruvida en tobaksvara i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] är ’avsedd att tuggas’ göra en objektiv bedömning av produkten och inte utgå från tillverkarens uppgifter eller hur konsumenterna faktiskt använder den?
 - 4) Ska artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] tolkas på så sätt att det för att tobaksvaran ska vara avsedd att tuggas krävs att den objektivt sett har lämplig konsistens och fasthet för att tuggas och att tuggandet leder till att ämnena i produkten frigörs?
 - 5) Ska artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] tolkas på så sätt att det som ytterligare ett villkor för att en tobaksvara ska vara avsedd ’att tuggas’ krävs, och också är tillräckligt, att mer av ämnena i tobaksvaran frigörs genom att ett upprepat lätt tryck med tänderna eller tungan utövas på tobaksvaran, än om man bara har den i munnen?
 - 6) Eller är det för att en produkt ska vara ’avsedd att tuggas’ nödvändigt att inga ämnen frigörs genom att den bara hålls i munnen eller sugts på?
 - 7) Kan en tobaksprodukts lämplighet ’att tuggas’ i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv [2014/40] också avgöras av den form i vilken den tillhandahålls fristående från den behandlade tobaken, som till exempel en cellulospåse?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 17 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i vilken tolkning som ska göras av begreppet ”tobaksvaror som är avsedda att tuggas”, i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv 2014/40, jämförd med artikel 2 led 6 i detta direktiv, för att bedöma huruvida sådana rökfria tobaksvaror som de som är aktuella i det nationella målet omfattas av det förbud mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen som anges i artikel 17 i direktivet.
- 18 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska, enligt domstolens fasta praxis, inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2016, Thomas Philipps, C-419/15, EU:C:2016:468, punkt 18, och dom av den 26 juli 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 19 Det ska först erinras om att enligt artikel 17 i direktiv 2014/40 ska medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 151 i anslutningsakten för Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige, förbjuda utsläppandet på marknaden av tobak för användning i munnen.
- 20 Tobak för användning i munnen definieras i artikel 2 led 8 i detta direktiv som ”alla tobaksvaror för användning i munnen, utom sådana som är avsedda att inhaleras eller tuggas, som helt eller delvis är framställda av tobak, i pulver- eller partikelform eller i någon kombination av dessa former, särskilt sådana som tillhandahålls i portionspåsar eller porösa påsar”.

- 21 Vad beträffar tuggtobak, som enligt denna bestämmelse således inte omfattas av det förbud avseende tobak för användning i munnen som föreskrivs i artikel 17 i nämnda direktiv, definieras den i artikel 2 led 6 i samma direktiv som "en rökfri tobaksvara uteslutande avsedd att tuggas".
- 22 Till skillnad från den uppfattning som det utgås från i den andra tolkningsfrågan kan begreppet "tobak som är avsedd att tuggas", i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv 2014/40, inte skiljas från begreppet "tuggtobak", som avses i artikel 2 led 6 i direktivet. Eftersom denna produkt särskilt definieras i sistnämnda bestämmelse, finns det nämligen inget som antyder att denna definition inte skulle tillämpas när det, enligt artikel 2 led 8 i direktivet, just är fråga om "tobaksvaror ... avsedda att tuggas".
- 23 Vad därefter avser syftet med de aktuella bestämmelserna, ska det först erinras om att direktiv 2014/40 enligt artikel 1 i direktivet har ett dubbelt mål, bestående i att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar (dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 171, och dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 80).
- 24 Vad särskilt avser målet med det förbud avseende tobak för användning i munnen som föreskrivs i artikel 17 i detta direktiv, ska det påpekas att förbudet infördes genom rådets direktiv 92/41/EEG av den 15 maj 1992 om ändring av direktiv 89/622/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror (EGT L 158, 1992, s. 30; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 47).
- 25 Det framgår av skälen i direktiv 92/41 att nämnda förbud, som därefter har bekräftats och upprepats i de rättsakter som följt efter detta direktiv på området, av vilka direktiv 2014/40 är den senaste, särskilt motiverades med den uppenbara risk som nya tobaksvaror för användning i munnen på medlemsstaternas marknad utgör för framför allt ungdomar, eftersom dessa produkter är särskilt attraktiva för denna konsumentgrupp, med nikotinberoende som följd.
- 26 Unionslagstiftaren ansåg samtidigt att det fanns anledning att behandla andra rökfria tobaksvaror – som kunde kvalificeras som "traditionella" tobaksvaror, såsom tuggtobak – annorlunda, bland annat med hänsyn till att de inte var nya och attraktiva för ungdomar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 66).
- 27 Även om förbudet avseende tobak för användning i munnen således infördes på grund av att nya tobaksvaror som var avsedda för en sådan användning uppträdde på marknaden, i synnerhet snus, kan man inte därav dra slutsatsen att den omständigheten att en produkt är ny eller, tvärtom, "klassisk" eller "traditionell", som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i beslutet om hänskjutande, i sig är avgörande för att en produkt ska kvalificeras som en tobaksvara som är avsedd för användning i munnen, i den mening som avses i artikel 17 i direktiv 2014/40, jämförd med artikel 2 led 8 i detta direktiv.
- 28 Såsom generaladvokaten Geelhoed påpekade i punkt 31 i sitt förslag till avgörande i målet Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:487) görs det i de aktuella bestämmelserna nämligen ingen åtskillnad beroende på om produkterna är traditionella eller inte, men däremot beroende på hur de är avsedda att användas.
- 29 Det ska slutligen påpekas att det förbud mot att släppa ut tobak för användning i munnen på marknaden som anges i artikel 17 i direktiv 2014/40 bland annat avser tobak som förutsätter sugande, såsom snus (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/Danmark, C-468/14, ej publicerad, EU:C:2015:504, punkterna 24 och 25). Snus kan härvidlag beskrivas som att

det ”består av finmalen eller finskuren tobak, som säljs i lös form eller förpackad i små portionspåsar och som är avsedd att konsumeras genom att den placeras mellan tandköttet och läppen” (dom av den 14 december 2004, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 19).

- 30 Det följer vidare av såväl sammanhanget som syftet med artikel 2 led 8 i direktiv 2014/40, jämförd med artikel 2 led 6 i direktivet, såsom dessa framgår av punkterna 19–26 i denna dom, särskilt undantaget i den förstnämnda bestämmelsen, att begreppet ”tobaksvaror som är avsedda att tuggas” ska tolkas restriktivt, på ett sådant sätt att det inte kan omfatta tobak som förutsätter sugande, såsom snus.
- 31 Såsom Europeiska kommissionen har påpekat framgår det nämligen av förarbetena till direktiv 2014/40 att unionslagstiftaren, genom tillägget av adverbet ”uteslutande” i definitionen av begreppet ”tuggtobak” i artikel 2 led 6 i direktivet, har avsett att precisera detta begrepp för att begränsa möjligheterna att kringgå förbudet mot tobak för användning i munnen inför upprepade försök att saluföra snustobak under benämningen ”tuggtobak”.
- 32 Av detta följer att det enbart är produkter som faktiskt endast kan konsumeras om de tuggas, det vill säga vilkas väsentliga ämnen förutsätter tuggande för att kunna frigöras i munnen, som kan kvalificeras som ”tobaksvaror som är avsedda att tuggas”, i den mening som avses i artikel 2 led 8 i direktiv 2014/40.
- 33 En sådan kvalificering kan däremot inte göras beträffande en tobaksvara som, även om den också kan tuggas, huvudsakligen är avsedd att sugas på, det vill säga en produkt som bara behöver hållas i munnen för att dess väsentliga ämnen ska frigöras.
- 34 Såvitt avser de produkter som är aktuella i det nationella målet ska det erinras om att domstolen, inom ramen för artikel 267 FEUF, inte är behörig att tillämpa regler i unionsrätten på ett visst fall, utan endast att uttala sig om tolkningen av fördragen och de rättsakter som unionens institutioner har antagit (dom av den 10 maj 2001, Veedfald, C-203/99, EU:C:2001:258, punkt 31, och dom av den 6 oktober 2005, MyTravel, C-291/03, EU:C:2005:591, punkt 43).
- 35 Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att, på grundval av samtliga objektiva kännetecken som är relevanta för de produkter som är aktuella i det nationella målet, såsom deras sammansättning, konsistens, den form i vilken de tillhandahålls och, i förekommande fall, hur konsumenterna faktiskt använder dem, fastställa huruvida produkterna faktiskt endast kan konsumeras om de tuggas.
- 36 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågorna ska besvaras enligt följande. Artikel 2 led 8 i direktiv 2014/40, jämförd med artikel 2 led 6 i detta direktiv, ska tolkas på så sätt att tobaksvaror som är avsedda att tuggas, i den mening som avses i dessa bestämmelser, enbart utgörs av tobaksvaror som faktiskt endast kan konsumeras om de tuggas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att fastställa, på grundval av samtliga objektiva kännetecken som är relevanta för de aktuella produkterna, såsom deras sammansättning, konsistens, den form i vilken de tillhandahålls och, i förekommande fall, hur konsumenterna faktiskt använder dem.

Rättegångskostnader

- 37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 2 led 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG, jämförd med artikel 2 led 6 i detta direktiv, ska tolkas på så sätt att tobaksvaror som är avsedda att tuggas, i den mening som avses i dessa bestämmelser, enbart utgörs av tobaksvaror som faktiskt endast kan konsumeras om de tuggas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att fastställa, på grundval av samtliga objektiva kännetecken som är relevanta för de aktuella produkterna, såsom deras sammansättning, konsistens, den form i vilken de tillhandahålls och, i förekommande fall, hur konsumenterna faktiskt använder dem.

Underskrifter