



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 maj 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Tillnärmning av lagstiftning — Direktiv 2014/40/EU — Artiklarna 7, 18, 24.2 och 24.3 — Artiklarna 8.3, 9.3, 10.1 a, c och g, 13 och 14 — Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror — Giltighet — Rättslig grund — Artikel 114 FEUF — Proportionalitetsprincipen — Subsidiaritetsprincipen — Unionens grundläggande rättigheter — Yttrandefrihet — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artikel 11”

I mål C-547/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Högsta domstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench (förvaltningsrättsliga avdelningen), Förenade kungariket), genom beslut av den 7 november 2014, som inkom till domstolen den 1 december 2014, i målet

The Queen, på begäran av:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

mot

Secretary of State for Health

ytterligare deltagare i rättegången:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co. KG,

* Rättegångsspråk: engelska

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (referent), C. Lycourgos och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 oktober 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Philip Morris Brands SARL och Philip Morris Ltd, genom M. Demetriou och K. Nairn, QC, samt D. Piccinin och J. Egerton-Peters, barristers,
- British American Tobacco UK Ltd, genom N. Fleming, QC, S. Ford och D. Scannell, barristers, samt L. Van Den Hende, advocaat, befullmäktigade av A. Lidbetter, solicitor,
- Imperial Tobacco Ltd, genom D. Rose, QC, B. Kennelly och J. Pobjoy, barristers, befullmäktigade av E. Sparrow och J. Gale, solicitors,
- JT International SA och Gallaher Ltd, genom J. MacLeod, D. Anderson och J. Flynn, QC, samt V. Wakefield, barrister, befullmäktigad genom A. Morfey, T. Snelling och T. Baidam, solicitors,
- Tann UK och Tannpapier GmbH, genom T. Johnston, barrister, befullmäktigad av S. Singleton, solicitor,
- V. Mane Fils, genom M. Chamberlain, QC, och Z. Al-Rikabi, barrister, befullmäktigade genom P. Wareham och J. Robinson, solicitors,
- Deutsche Benkert GmbH & Co. KG och Benkert UK Ltd, genom A. Henshaw och D. Jowell, QC, befullmäktigade av M. Evans och F. Liberatore, solicitors,
- Joh. Wilh. von Eicken GmbH, genom A. Howard, barrister, befullmäktigad genom A.-M. Irwin och A. Rook, solicitors,
- Förenade kungarikets regering, genom V. Kaye och C. Brodie, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. Hoskins och I. Rogers, QC, samt av S. Abram och E. Metcalfe, barristers,
- Irlands regering, genom J. Quaney och A. Joyce, båda i egenskap av ombud, biträdda av E. Barrington, J. Cooke, SC, samt E. Carolan, BL,
- Frankrikes regering, genom D. Colas och R. Coesme, båda i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. G. Marrone, avvocato dello Stato,

- Ungerns regering, genom Z. Fehér, G. Koós och M. Bóra, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och A. Seíça Neves, båda i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom L. Visaggio, A. Tamás och M. Sammut, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom J. Herrmann, O. Segnana och M. Simm, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Van Hoof, J. Tomkin och C. Cattabriga, samtliga i egenskap av ombud,
- Konungariket Norge, genom K. Moen och K. Kloster, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 23 december 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen och giltigheten av ett flertal bestämmelser 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, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i två mål mellan å ena sidan Philip Morris Brands SARL och Philip Morris Ltd (nedan kallade PMI) och British American Tobacco UK Ltd (nedan kallat BAT) och å andra sidan Secretary of State for Health (statssekreteraren för hälsa), angående huruvida Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva direktiv 2014/40 är lagenlig.

Tillämpliga bestämmelser

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll

- 3 I ingressen till Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen), undertecknad i Genève den 21 maj 2003, i vilken såväl Europeiska unionen som unionens medlemsstater är parter, anges att parterna i konventionen erkänner, dels, "att vetenskaplig bevisning otvetydigt har slagit fast att tobaksbruk och exponering för tobaksrök orsakar död, sjukdomar och funktionshinder", dels "att cigaretter och vissa andra varor som innehåller tobak är i hög grad utarbetade för att skapa och upprätthålla ett beroende, och att många av de ämnen de innehåller, liksom röken från dem, är farmakologiskt aktiva, giftiga, mutagena och cancerframkallande, och att tobaksberoende klassificeras separat som en störning i större internationella sjukdomsklassificeringar."
- 4 Artikel 7 i ramkonventionen har rubriken "Andra åtgärder än prisåtgärder för att minska efterfrågan på tobak". I denna artikel anges följande.

”... Varje part skall besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder som krävs för att uppfylla partens skyldigheter enligt artiklarna 8–13 och skall när så är lämpligt samarbeta med varandra direkt eller via behöriga internationella organ för att genomföra dessa. Partskonferensen skall föreslå lämpliga riktlinjer för genomförandet av bestämmelserna i dessa artiklar.”

- 5 Artikel 9 i ramkonventionen har rubriken ”Reglering av tobaksvarors innehåll”. I denna artikel anges följande.

”Partskonferensen skall, i samråd med behöriga internationella organ, föreslå riktlinjer för testning och mätning av tobaksvarors innehåll och emissioner och för reglering av detta innehåll och dessa emissioner. Varje part skall, med samtycke av behöriga nationella myndigheter, besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder för sådan testning och mätning och för sådan reglering.”

- 6 Artikel 11 i ramkonventionen har rubriken ”Förpackning och märkning av tobaksvaror”. I denna artikel anges följande.

”1. Varje part skall inom tre år från den dag [ramkonventionen] träder i kraft för den parten, besluta om och genomföra i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning effektiva åtgärder för att säkerställa att

a) förpackning och märkning av tobaksvaror inte främjar en tobaksprodukt på något sätt som är falskt, vilseledande, missvisande eller kan ge ett felaktigt intryck av produktens egenskaper, hälsoeffekter, risker eller emissioner, inbegripet varje term, beskrivning, varumärke, symbol eller annat tecken som direkt eller indirekt ger det falska intrycket att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra tobaksvaror, såsom till exempel termer som ’låg tjarhalt’, ’lätt/light’, ’ultralätt/ultra-light’ eller ’mild’, samt

b) varje paket och förpackning av tobaksvaror samt alla yttre förpackningar och märkningar av sådana varor också förses med varningstexter som beskriver de skadliga effekterna av tobaksbruk och som också kan innehålla andra lämpliga meddelanden. Dessa varningstexter och meddelanden

...

iii) skall vara stora, tydliga, synliga och läsliga,

iv) bör omfatta 50 procent eller mer av de mest synliga ytorna på förpackningen och får inte omfatta mindre än 30 procent av dessa ytor,

v) kan bestå av eller omfatta bilder eller piktogram.”

- 7 I del 1.1 i de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i Världshälsorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallade partiella riktlinjer för tillämpning av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen) ”uppmuntras [parterna] ... att genomföra åtgärder utöver dem som rekommenderas i dessa riktlinjer.”

- 8 I del 3.1.2 i dessa riktlinjer, som har rubriken ”Ingredienser (reglering)”, beskrivs de åtgärder som konventionsparterna kan vidta för att reglera ingredienserna, och föreskrivs följande:

”3.1.2.1 Allmänna anmärkningar Regleringen av ingredienserna syftar till att minska tobaksvarornas attraktionskraft och kan därmed bidra till att minska användningen av tobak och beroendet hos såväl nya användare som vanebrukare ...

3.1.2.2 Tobaksvaror

i) Ingredienser för att förbättra smaken Tobaksrökens sträva och irriterande karaktär är ett betydande hinder för experimenterande och den första användningen. Handlingar från tobaksindustrin visar att stora ansträngningar har gjorts för att minska dessa obehagliga egenskaper. Man kan mildra rökens strävhet på olika sätt, till exempel genom att lägga till diverse ingredienser, genom att ta bort substanser som är kända för att ha irriterande egenskaper, och kompensera för irritationen med andra behagliga sensoriska effekter eller genom att ändra de kemiska egenskaperna i utsläppen från tobaksvarorna genom att lägga till eller avlägsna vissa substanser. ... Genom att dölja tobaksrökens strävhet med smaktillsatser, bidrar man till att främja och upprätthålla användningen av tobak. De smaktillsatser som används är till exempel bensaldehyd, maltol, mentol och vanilj. Det går även att använda kryddor och växtextrakter för att förbättra tobaksvarornas smak, till exempel med kanel, ingefära och mint. Rekommendation Parterna bör genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak. ...”

- 9 I led 7 i riktlinjerna för tillämpningen av artikel 11 (Förpackning och märkning av tobaksvaror) i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallade partiella riktlinjer för tillämpning av artikel 11 i ramkonventionen) anges följande:

”Hälsovarningar och väl utformade meddelanden är några av de effektiva åtgärder som kan användas för att sprida information om hälsoriskerna och minska tobakskonsumtionen. Erfarenheter visar att hälsovarningarnas och meddelandenas effektivitet ökar när de är mer synliga. I jämförelse med små hälsovarningar som enbart består av text har stora hälsovarningar med bilder större chanser att bli uppmärksammade, att bättre sprida information om hälsoriskerna, att ha en större känslomässig effekt och att i högre grad få tobakskonsumenter att minska sin konsumtion eller helt upphöra med denna. Vidare har stora hälsovarningar med bilder större chanser att bevara sin effektivitet över tiden och de är särskilt effektiva för att sprida information om hälsoeffekterna till lågutbildade, barn och ungdomar. Bland de andra faktorer som förstärker effektiviteten ingår att hälsovarningarna och meddelandena placeras på förpackningens huvudytor och de ska placeras högt upp på dessa huvudytor, användningen av färger snarare än svar och vitt, skyldigheten att det ska finnas flera hälsovarningar och meddelanden på förpackningen samtidigt, och den regelbundna översynen av dessa hälsovarningar och meddelanden.”

- 10 Led 12 i dessa riktlinjer har rubriken ”Dimensioner”, och i detta led anges följande.

”I artikel 11.1. [b iv] i [ramkonventionen] föreskrivs att de hälsovarningar och meddelanden som återfinns på olika typer av förpackningar och märkningar för tobaksvaror ska täcka 50 procent eller mer av förpackningens huvudytor, men inte mindre än 30 procent. Med tanke på att man vet att hälsovarningar och andra meddelanden ökar i effektivitet ju större de är bör parterna undersöka huruvida det är möjligt att använda hälsovarningar och meddelanden som täcker mer än 50 procent av huvudytorerna, och försöka få det så att de täcker en så stor del som möjligt av huvudytorerna. Hälsovarningarnas och meddelandenas text ska vara tryckt i fetstil, och vara tillräckligt stor för att vara lätt att läsa, och vara skriven i ett sådant typsnitt och i en eller flera färger som särskilt säkerställer en optimal synlighet och läslighet.”

Direktiv 2014/40

11 I direktiv 2014/40 återfinns bland annat följande skäl:

”(7) Lagstiftningsåtgärder på unionsnivå är ... nödvändiga för att genomföra [ramkonventionen], vars bestämmelser unionen och dess medlemsstater är bundna av. Ramkonventionens bestämmelser om reglering av tobaksvarors innehåll, reglering av information om tobaksvaror, förpackning och märkning av tobaksvaror, tobaksreklam, marknadsföring och sponsring och olaglig handel med tobaksvaror är av särskild betydelse. Vid ett antal konferenser antog parterna i ramkonventionen, inbegripet unionen och dess medlemsstater, i samförstånd en uppsättning riktlinjer för genomförandet av ramkonventionens bestämmelser.

...

(15) Avsaknaden av en harmoniserad inställning till regleringen av ingredienserna i tobaksvaror påverkar den inre marknads sätt att fungera smidigt och har en negativ inverkan på den fria rörligheten för varor inom unionen. Vissa medlemsstater har antagit lagar eller ingått bindande avtal med branschen, varigenom vissa ingredienser tillåts eller är förbjudna. Det har fått till följd att vissa ingredienser regleras i vissa medlemsstater, men inte i andra. Medlemsstaterna har också olika syn på tillsatser i filtret på cigaretter samt tillsatser som färgar tobaksröken. Utan en harmonisering kan det förväntas att hindren för att den inre marknaden ska fungera smidigt ökar under de kommande åren, med tanke på genomförandet av ramkonventionen och ramkonventionens relevanta riktlinjer i hela unionen och mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts i andra jurisdiktioner utanför unionen. Ramkonventionens riktlinjer om reglering av tobaksvarors innehåll och reglering av information om tobaksvaror syftar särskilt till att avlägsna ingredienser som gör produkterna mer välsmakande, ger intryck av att tobaksvarorna har hälsofördelar, är förknippade med energi och vitalitet eller har färgande egenskaper.

(16) Sannolikheten för olikheter i regleringen ökar ytterligare genom farhågor beträffande tobaksvaror med en annan karakteristisk smak än tobak, vilket skulle kunna göra att människor lättare börjar konsumera tobak eller påverka konsumtionsmönster. Åtgärder som leder till omotiverade skillnader i behandlingen av olika typer av smaksatta cigaretter bör undvikas. Produkter med en karakteristisk smak med en större försäljningsvolym bör dock fasas ut under en längre period för att ge konsumenterna tillräckligt med tid för att gå över till andra produkter.

(17) Förbudet mot tobaksvaror med karakteristisk smak utesluter inte användningen av enskilda tillsatser, men tvingar tillverkarna att minska mängden av tillsatsen eller kombinationen av tillsatser i sådan utsträckning att tillsatserna inte längre leder till en karakteristisk smak ...

...

(22) Det finns fortfarande skillnader mellan olika nationella bestämmelser om märkning av tobaksvaror, särskilt avseende användningen av kombinerade hälsovarningar bestående av både bild och text, information om avvänjning och marknadsföring i och på styckförpackningar.

(23) Sådana olikheter skulle kunna utgöra hinder för handeln och leda till att den inre marknaden för tobaksvaror inte fungerar smidigt och bör därför undanröjas. Det är även möjligt att konsumenterna i vissa medlemsstater är bättre informerade om hälsoriskerna med tobaksvaror än konsumenterna i andra medlemsstater. Utan ytterligare åtgärder på unionsnivå kommer de befintliga olikheterna antagligen att öka under de närmaste åren.

- (24) En justering av bestämmelserna om märkning är också nödvändig för att anpassa reglerna som gäller på unionsnivå till den internationella utvecklingen. I ramkonventionens riktlinjer om förpackning och märkning av tobaksvaror uppmanas exempelvis till stora varningsbilder på förpackningens båda huvudytor, obligatorisk information om avvänjning och strikta regler för vilseledande information ...
- (25) Bestämmelserna om märkning bör också anpassas till nya vetenskapliga rön. Att ange utsläppsnivåer för tjära, nikotin och kolmonoxid på styckförpackningar för cigaretter har exempelvis visat sig vara missledande, eftersom det leder konsumenterna att tro att vissa cigaretter är mindre skadliga än andra. Det finns också belegg för att stora kombinerade hälsovarningar bestående av en varningstext och ett tillhörande färgfoto är mer effektiva än varningar som endast består av text. Därför bör kombinerade hälsovarningar bli obligatoriska i hela unionen och täcka betydande och synliga delar av styckförpackningens yta. Minimistorlek bör fastställas för alla hälsovarningar för att säkerställa deras synlighet och effekt.
- ...
- (27) Tobaksvaror eller deras förpackningar skulle kunna vilseleda konsumenter, särskilt ungdomar, om de skapar ett intryck av att dessa produkter är mindre skadliga. Detta är till exempel fallet om vissa ord eller andra inslag används, till exempel ord som "låg tjärhalt", "light", "ultralight", "mild", "naturlig", "ekologisk", "utan tillsatser", "utan smaktillsatser" eller "slim", eller vissa namn, bilder och figurativa eller icke figurativa symboler. Annan vilseledande information kan omfatta, men är inte begränsad till, material som läggs i förpackningen eller annat tilläggsmaterial, såsom självhäftande etiketter, klistermärken, skrapfält eller hylsor eller något som har anknytning till själva tobaksvarans form. Vissa förpackningar och tobaksvaror skulle också kunna vilseleda konsumenterna genom att de skapar föreställningar om fördelar i form av viktminskning, sexuell dragningskraft, social status, socialt liv eller egenskaper såsom kvinnlighet, manlighet eller elegans. På samma sätt skulle de enskilda cigaretternas storlek och utseende kunna vilseleda konsumenterna genom att skapa ett intryck av att vara mindre skadliga ...
- (28) För att säkerställa hälsovarningarnas integritet och synlighet samt maximera deras effekt bör bestämmelser införas om hälsovarningarnas dimensioner och om vissa aspekter av utformningen av styckförpackningar för tobaksvaror, däribland formen och öppningsmekanismen ... Medlemsstaterna tillämpar olika bestämmelser om minsta antal cigaretter per styckförpackning. Dessa bestämmelser bör tillnärmas för att säkerställa de berörda produkternas fria rörlighet.
- ...
- (33) Gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror skulle kunna underlätta tillgången till tobaksvaror som inte är förenliga med detta direktiv. Detta medför också ökad risk för att ungdomar skulle kunna få tillgång till tobaksvaror. Följaktligen riskerar lagstiftningen om tobakskontroll att undergrävas. Därför bör medlemsstaterna ges möjlighet att förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning. I fall där gränsöverskridande distansförsäljning inte är förbjuden är gemensamma bestämmelser om registrering av återförsäljningsställen som bedriver sådan försäljning lämpliga för att detta direktiv ska bli verkningfullt ...
- ...
- (48) Detta direktiv harmoniserar dessutom inte bestämmelserna om rökfria miljöer ... Medlemsstaterna har rätt att reglera sådana frågor inom ramen för den egna jurisdiktionen och uppmuntras att göra detta.
- ...

- (53) Tobaksvaror och relaterade produkter som uppfyller kraven i detta direktiv bör dra fördel av varornas fria rörlighet. Mot bakgrund av de olika graderna av harmonisering som uppnås genom detta direktiv bör medlemsstaterna emellertid under vissa villkor behålla befogenheten att införa ytterligare krav i vissa avseenden för att skydda folkhälsan. Så är fallet när det gäller presentationen och förpackningen av tobaksvaror, bland annat färger, utöver hälsovarningar, för vilka detta direktiv tillhandahåller en första uppsättning gemensamma grundläggande regler. Därmed skulle medlemsstaterna exempelvis kunna införa bestämmelser om ytterligare standardisering av förpackningarna för tobaksvaror, förutsatt att dessa bestämmelser är förenliga med EUF-fördraget och skyldigheterna inom WTO samt inte påverkar den fulla tillämpningen av detta direktiv.
- (54) För att ta hänsyn till den eventuella framtida marknadsutvecklingen bör medlemsstaterna dessutom även få förbjuda en viss kategori tobaksvaror eller relaterade produkter med hänvisning till specifika förhållanden i den berörda medlemsstaten och under förutsättning att bestämmelserna är motiverade med hänsyn till behovet av att skydda folkhälsan, med beaktande av den höga nivå av skydd som uppnås genom detta direktiv. Medlemsstaterna bör anmäla sådana strängare nationella bestämmelser till kommissionen.
- (55) En medlemsstat bör ha frihet att behålla eller införa nationell lagstiftning som gäller för alla produkter som släpps ut på dess nationella marknad i frågor som inte regleras i detta direktiv, förutsatt att den är förenlig med EUF-fördraget och inte äventyrar den fulla tillämpningen av detta direktiv ...
- ...
- (60) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av deras omfattning och verkningar kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

¹² Artikel 1 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om

- a) ingredienser i och utsläpp från tobaksvaror och därmed sammanhängande rapporteringsskyldigheter, inklusive högsta tillåtna utsläppsnivåer av tjära, nikotin och kolmonoxid för cigaretter,
- b) vissa aspekter av märkning och förpackning av tobaksvaror, inbegripet de hälsovarningar som ska finnas på styckförpackningar med tobaksvaror och eventuella ytterförpackningar samt spårbarhet och säkerhetsmärkning som tillämpas på tobaksvaror för att säkerställa att de är förenliga med detta direktiv,
- c) förbudet mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen,
- d) gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror,
- e) skyldigheten att göra en anmälan om nya tobaksvaror, och
- f) utsläppandet på marknaden och märkning av vissa produkter som liknar tobaksvaror, nämligen elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt örtprodukter för rökning

för att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, och för att uppfylla unionens skyldigheter enligt [ramkonventionen].”

- 13 Enligt leden 24 och 25 i artikel 2 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Definitioner”, definieras *smaktillsats* som ”en tillsats som tillför doft och/eller smak”, samtidigt som *karaktéristisk smak* definieras som ”en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara”.

- 14 I artikel 7 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Reglering av ingredienser”, anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska förbjuda att tobaksvaror med en karaktéristisk smak släpps ut på marknaden.

...

7. Medlemsstaterna ska förbjuda utsläppande på marknaden av tobaksvaror som innehåller smaktillsatser i någon av dess delar, såsom filter, papper, förpackningar, kapslar eller eventuella tekniska detaljer som möjliggör ändring av tobaksvarornas doft eller smak eller rökintensitet. Filter, papper och kapslar får inte innehålla tobak eller nikotin.

...

14. När det gäller tobaksvaror med en viss karaktéristisk smak vilkas försäljningsvolym i hela unionen utgör minst 3 % i en viss produktkategori, ska bestämmelserna i denna artikel gälla från och med 20 maj 2020.”

- 15 Bestämmelserna i kapitel II, med rubriken ”Märkning och förpackning” i avdelning II i direktiv 2014/40, innehåller bland annat regler om de hälsovarningar som ska anbringas på märkningen och styckförpackningarna, presentationen av tobaksvaror, styckförpackningars utseende och innehåll, dessa varors spårbarhet, samt den säkerhetsmärkning som dessa varor ska vara försedda med.

- 16 Artikel 8 i direktiv 2014/40 har rubriken ”Allmänna bestämmelser”. I artikel 8.3 anges följande:

”Medlemsstaterna ska se till att hälsovarningarna på en styckförpackning och eventuella ytterförpackningar är tryckta så att de inte kan avlägsnas eller utplånas och att de är fullt synliga, vilket också innebär att de inte får vara helt eller delvis dolda eller brytas av skattemärken, prismärkning, säkerhetsmärkning, omslag, fodral, lådor eller andra anordningar när tobaksvaror släpps ut på marknaden. På styckförpackningar av andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak i påsar, får hälsovarningarna sättas fast med hjälp av klistermärken, förutsatt att sådana klistermärken inte går att avlägsna. Hälsovarningarna ska förbli intakta när styckförpackningen öppnas utom när det gäller förpackningar med vikbart lock (*flip-top*) där hälsovarningarna får brytas när förpackningen öppnas, men endast på ett sätt som säkerställer den grafiska fullständigheten och synligheten hos text, fotografier och avväjningsinformation.”

- 17 Artikel 9 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Allmänna varningar och informationstexter på tobaksvaror för rökning”, har följande lydelse:

”1. Varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning för tobaksvaror för rökning ska vara försedd med en av följande allmänna varningar:

Rökning dödar – Sluta nu

eller

Rökning dödar

Medlemsstaterna ska fastställa vilken av de allmänna varningar som avses i första stycket som ska användas.

2. Varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning för tobaksvaror för rökning ska vara försedd med följande informationstext:

’Tobaksrök innehåller över 70 cancerframkallande ämnen.’

3. När det gäller cigarettpaket och rulltobak i rätblocksformade förpackningar ska den allmänna varningen återges på den nedre delen av en av styckförpackningarnas sidoytor och informationstexten ska återges på den nedre delen av den andra sidoytan. Dessa hälsovarningar ska ha en bredd av minst 20 mm.

När det gäller förpackningar i form av en ask med fällbart lock vars sidoyta delas i två delar när förpackningen öppnas, ska den allmänna varningen och informationstexten finnas sin helhet på den större delen av dessa delade ytor. Den allmänna varningen ska också framträda på insidan av den övre yta som är synlig när förpackningen är öppen.

De laterala sidytorna av denna sorts förpackning ska ha en höjd av minst 16 mm.

När det gäller rulltobak som marknadsförs i påsar, ska den allmänna varningen och informationstexten finnas på de ytor där hälsovarningarnas fulla synlighet säkerställs. När det gäller rulltobak i cylinderformade förpackningar, ska den allmänna varningen finnas på lockets yttersida och informationstexten på lockets innersida.

Både den allmänna varningen och informationstexten ska täcka 50 % av de ytor på vilka de trycks.

...”

18 Artikel 10 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Kombinerade hälsovarningar för tobaksvaror för rökning”, har följande lydelse:

”1. Varje styckförpackning och eventuell ytterförpackning för tobaksvaror för rökning ska vara försedd med kombinerade hälsovarningar. De kombinerade hälsovarningarna ska

a) innehålla en av de varningstexter som förtecknas i bilaga I och ett motsvarande färgfoto från bildarkivet i bilaga II,

...

c) täcka 65 % av både den yttre framsidan och baksidan av styckförpackningen och eventuell ytterförpackning. Cylinderformade förpackningar ska uppvisa två kombinerade hälsovarningar på samma avstånd från varandra, och varje hälsovarning ska täcka 65 % av respektive halva av den rundade ytan,

...

g) i fråga om styckförpackningar av cigaretter, ha följande dimensioner:

- i) Höjd: minst 44 mm.
- ii) Bredd: minst 52 mm.

...”

19 I artikel 13 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Produktpresentation”, anges följande:

”1. Märkningen av styckförpackningar och eventuella ytterförpackningar eller själva tobaksvaran får inte innehålla någon beståndsdel eller något inslag som

- a) marknadsför en tobaksvara eller uppmuntrar till konsumtion av en sådan genom att skapa en felaktig uppfattning om varans egenskaper, hälsoeffekter, risker eller utsläpp; etiketter får inte innehålla någon information om innehållet av nikotin, tjära eller kolmonoxid i tobaksvaran,
- b) antyder att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra eller syftar till att minska effekten av något skadligt ämne i rök eller har vitaliserande, energigivande, läkande, förnygrande, naturliga, ekologiska egenskaper eller andra hälsomässiga eller livsstilmässiga fördelar,
- c) hänvisar till smak, doft, eventuella smaktillsatser eller andra tillsatser eller avsaknaden därav,
- d) liknar ett livsmedel eller en kosmetisk produkt,
- e) antyder att en viss tobaksvara har förbättrad biologisk nedbrytbarhet eller andra miljöfördelar.

2. Styckförpackningarna och eventuell ytterförpackning får inte antyda ekonomiska fördelar genom att innehålla tryckta kuponger, erbjudanden om rabatt, gratisutdelning, två varor till priset av en eller liknande erbjudanden.

3. De beståndsdelar och inslag som är förbjudna enligt punkterna 1 och 2 kan omfatta men är inte begränsade till texter, symboler, namn, varumärken, figurativa eller icke figurativa tecken.”

20 Artikel 14 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Styckförpackningars utseende och innehåll”, har följande lydelse:

”1. Styckförpackningar med cigaretter ska vara rätblocksformade. Styckförpackningar med rulltobak ska vara rätblocksformade eller cylinderformade eller ha formen av en påse. En styckförpackning med cigaretter ska innehålla minst 20 cigaretter. En styckförpackning med rulltobak ska innehålla tobak som inte väger mindre än 30 gram.

2. En styckförpackning med cigaretter kan bestå av kartong eller mjukt material och får inte ha en öppning som kan stängas på nytt eller återförslutas efter att den har öppnats för första gången, annat än ett vikbart lock (*flip-top*) och ett fallbart lock som är fastsatt på en ask. När det gäller förpackningar med vikbart lock (*flip-top*) och ett fallbart lock, får locket endast vara fäst baktill på styckförpackningen.”

21 I artikel 18 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror till konsumenter. Medlemsstaterna ska samarbeta för att förebygga sådan försäljning. Återförsäljningsställen som bedriver gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror får inte leverera sådana produkter till konsumenter i medlemsstater där sådan försäljning har förbjudits. Medlemsstater som inte förbjuder sådan försäljning ska kräva att återförsäljningsställen som avser att bedriva gränsöverskridande försäljning till konsumenter i unionen registrerar sig hos behöriga myndigheter i den medlemsstat där återförsäljningsstället är etablerat och i den medlemsstat där de faktiska eller potentiella konsumenterna befinner sig ...

...

3. Den medlemsstat som är destinationsland för tobaksvaror som sålts via gränsöverskridande distansförsäljning får kräva att det tillhandahållande återförsäljningsstället utser en fysisk person som ska ansvara för att kontrollera att tobaksvarorna, innan de når konsumenten, är förenliga med de nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv i den medlemsstat som är destinationsland, om en sådan kontroll är nödvändig för att säkerställa och lättare kontrollera att bestämmelserna följs.

...”

22 I artikel 24 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Fri rörlighet”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte av skäl som rör de frågor som regleras genom detta direktiv, och med förbehåll för vad som föreskrivs i punkterna 2 och 3 i denna artikel, förbjuda eller begränsa utsläppande på marknaden av tobaksvaror eller relaterade produkter som uppfyller kraven i detta direktiv.

2. Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ytterligare krav, tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden, när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror om detta är motiverat av folkhälsoskäl, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom detta direktiv. Sådana åtgärder ska vara proportionella och får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Dessa åtgärder ska anmälas till kommissionen tillsammans med skälen för att behålla eller införa dem.

3. En medlemsstat får även förbjuda en viss tobakskategori eller relaterade produkter med hänvisning till specifika förhållanden i denna medlemsstat och under förutsättning att bestämmelserna är motiverade med hänsyn till behovet av att skydda folkhälsan, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom detta direktiv. Sådana nationella bestämmelser ska anmälas till kommissionen tillsammans med skälen för att införa dem. Kommissionen ska inom sex månader efter att ha mottagit anmälan enligt denna punkt godkänna eller underkänna de nationella bestämmelserna efter att, med beaktande av den höga skyddsnivå för folkhälsan som uppnås genom detta direktiv, ha kontrollerat om dessa bestämmelser är motiverade, nödvändiga och står i proportion till sitt syfte och om de utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Om kommissionen inte fattar något beslut inom denna period på sex månader ska de nationella bestämmelserna anses vara godkända.”

23 Artikel 28 i direktiv 2014/40 har rubriken ”Rapportering”. I artikel 28.2 a föreskrivs att kommissionen i sin rapport om tillämpningen av direktivet ska ange, bland annat, ”de erfarenheter som gjorts med avseende på utformningen av förpackningsytor som inte omfattas av det här direktivet med beaktande av den nationella, internationella, rättsliga, ekonomiska och vetenskapliga utvecklingen”.

24 I enlighet med artikel 29 i direktiv 2014/40 ska bestämmelserna i direktivet införlivas med medlemsstaternas rättsordningar senast den 20 maj 2016 och träda i kraft från och med den dagen.

Målen vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

25 PMI och BAT har väckt talan vid den hänskjutande domstolen om lagprövning (”judicial review”) av Förenade kungarikets regerings ”avsikt och/eller skyldighet” att införliva direktiv 2014/40 i sin nationella rättsordning.

- 26 Nämnda bolag har gjort gällande att direktivet är helt eller delvis ogiltigt, på grund av att det strider mot artiklarna 114 FEUF, 290 FEUF och 291 FEUF, proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen samt artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 27 Den hänskjutande domstolen bedömer att kändenas argument i målet ”rimligen kan diskuteras”.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Högsta domstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench (förvaltningsrättsliga avdelningen)) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Är direktiv 2014/40 helt eller delvis ogiltigt på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund? Frågorna är närmare bestämt följande:
- a) När det gäller artikel 24.2 i direktiv 2014/40:
 - i) I vilken utsträckning tillåter denna artikel, om den tolkas korrekt, att medlemsstaterna införa strängare bestämmelser i fråga om standardiseringen av tobaksförpackningar?
 - ii) Är artikel 24.2 i direktivet, mot bakgrund av svaret på föregående fråga, ogiltig på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund?
 - b) Är artikel 24.3 i direktiv 2014/40, som ger medlemsstaterna rätt att, under vissa förutsättningar, förbjuda en viss tobakskategori eller relaterade produkter, ogiltig på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund?
 - c) Är följande bestämmelser ogiltiga på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund?
 - i) Bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40 rörande märkning och förpackning.
 - ii) Artikel 7 i direktiv 2014/40 i den utsträckning den förbjuder mentolcigaretter och tobaksvaror med en karakteristisk smak.
 - iii) Artikel 18 i direktiv 2014/40, enligt vilken medlemsstaterna får förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror.
 - iv) Artiklarna 3.4 och 4.5 i direktivet, som delegerar befogenheter till kommissionen avseende utsläppsnivåer.
- 2) Angående artikel 13 i direktiv 2014/40
- a) Ska ovanstående artikel tolkas så, att den förbjuder sann och icke vilseledande text om tobaksvaror på varuförpackningen?
 - b) Om så är fallet, är artikeln ogiltig på grund av att den åsidosätter proportionalitetsprincipen och/eller artikel 11 i stadgan?
- 3) Är någon eller några av följande bestämmelser i direktivet ogiltiga på grund av att de strider mot proportionalitetsprincipen?
- a) Artikel 7.1 och 7.7 i den utsträckning den förbjuder att tobaksvaror med mentol som karaktäristisk smak och tobaksvaror som innehåller smaktillsatser i någon av dess delar släpps ut på marknaden.
 - b) Artiklarna 8.3, 9.3, 10.1 g och 14 i den utsträckning de uppställer ett antal standardiseringsvillkor för förpackningar.
 - c) Artikel 10.1 a och c i den utsträckning den föreskriver att hälsovarningar ska täcka 65 procent av den yttre framsidan och baksidan av styckförpackningen och eventuell ytterförpackning.
- 4) Är någon eller några av följande bestämmelser i direktiv 2014/40 ogiltiga på grund av att de strider mot artikel 290 FEUF?
- a) Artikel 3.2 och 3.4 angående högsta utsläppsnivåer,
 - b) artikel 4.5 angående mätmetoder för utsläpp,
 - c) artikel 7.5, 7.11 och 7.12 angående reglering av ingredienser,
 - d) artiklarna 9.5, 10.1 f, 10.3, 11.6, 12.3 och 20.12 angående hälsovarningar,

- e) artikel 20.11 angående förbud mot elektroniska cigaretter och/eller påfyllningsbehållare, och/eller
 - f) artikel 15.12 angående datalagringsavtal.
- 5) Är artiklarna 3.4 och 4.5 i direktiv 2014/40 ogiltiga på grund av att de åsidosätter rättssäkerhetsprincipen och/eller otillåtet delegerar befogenheter till externa organ som inte omfattas av de processuella skyddsregler som krävs enligt unionsrätten?
- 6) Är någon eller några av följande bestämmelser i direktiv 2014/40 ogiltiga på grund av att de strider mot artikel 291 FEUF?
- a) Artikel 6.1 rörande rapporteringsskyldigheter.
 - b) Artikel 7.2–7.4 och 7.10 rörande genomförandeakter avseende förbudet mot tobaksvaror under vissa omständigheter.
 - c) Artiklarna 9.6 och 10.4 angående hälsovarningar.
- 7) Är direktiv 2014/40, och särskilt artiklarna 7, 8.3, 9.3, 10.1 g, 13 och 14, ogiltigt på grund av att det inte uppfyller subsidiaritetsprincipen?"

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Huruvida tolknings- och giltighetsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 29 Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen samt den franska regeringen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande helt eller delvis inte kan tas upp till sakprövning.

Huruvida begäran om förhandsavgörande ska avvisas i sin helhet

- 30 Det har hävdats att begäran om förhandsavgörande ska avvisas i sin helhet, dels för att det inte föreligger någon verklig tvist mellan parterna, dels för att talan om lagprövning ("judicial review") av Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva ett direktiv utgör ett sätt att kringgå systemet med rättsmedel i EUF-fördraget.
- 31 Domstolen påminner om att det ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse (dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24).
- 32 Härav följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).
- 33 Vad för det första gäller huruvida tvisten i det nationella målet är verklig konstaterar domstolen att den talan om lagprövning – avseende Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva direktiv 2014/40 – som kärandena i de nationella målen väckt vid den hänskjutande domstolen, har bedömts kunna tas upp till sakprövning av sistnämnda domstol, trots att fristen för införlivandet av detta direktiv ännu inte hade löpt ut när talan väcktes och ingen nationell åtgärd hade

vidtagits för att införliva direktivet. Dessutom är kändandena i de nationella målen och statssekreteraren för hälsa oense såvitt avser frågan huruvida ovannämnda talan är välgrundad. Eftersom den hänskjutande domstolen har att avgöra denna tvist är det inte uppenbart att tvisten vid den nationella domstolen inte är verklig (se, analogt, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 36 och 38).

- 34 Vad för det andra gäller argumentet att talan om lagprövning ("judicial review") av Förenade kungarikets regerings "avsikt och/eller skyldighet" att införliva ett direktiv utgör ett sätt att kringgå det system med rättsmedel som införts genom EUF-fördraget erinrar domstolen om att den redan vid ett flertal tillfällen har sakprövat en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av sekundärrättsliga akter som framställts inom ramen för ett sådant förfarande, bland annat i målen *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko m.fl.* (C-308/06, EU:C:2008:312), och *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Vidare är möjligheten för enskilda att vid de nationella domstolarna göra gällande att en unionsrättsakt som är allmänt tillämplig är ogiltig inte villkorad av att det beträffande denna rättsakt verkligen har antagits tillämpningsbestämmelser i nationell rätt. Det är härvidlag tillräckligt att det är fråga om en verklig tvist vid den nationella domstolen i vilken det har uppkommit en prejudiciell fråga angående giltigheten av en sådan rättsakt. Såsom framgår av punkt 33 i förevarande dom är detta villkor uppfyllt i det nationella målet (se, analogt, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 40 och dom *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 29).
- 36 Under dessa förhållanden kan begäran om förhandsavgörande inte avvisas i sin helhet.

Huruvida vissa av tolknings- och giltighetsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 37 Det ska undersökas huruvida vissa av tolknings- och giltighetsfrågorna kan tas upp till sakprövning med hänsyn till, i första hand, argumentet att den första frågan a, b och c iii, som handlar om tolkningen och giltigheten av artiklarna 18, 24.2 och 24.3 i direktiv 2014/40, är hypotetisk och saknar samband med saken i de nationella målen.
- 38 Domstolen konstaterar att dessa bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna och i huvudsak ger dem rätt att i sina nationella rättsordningar införa eller bibehålla vissa förbud eller ytterligare krav. Det är visserligen riktigt att dessa bestämmelser innebär en möjlighet för medlemsstaterna att agera och inte en skyldighet, men de kan likväl komma att beaktas vid antagandet av nationella införlivandeåtgärder avseende detta direktiv. Typen av åtgärder samt deras innehåll och omfattning kan nämligen variera på grund av tolkningen och giltigheten av artiklarna 18, 24.2 och 24.3 i direktivet.
- 39 Den omständigheten att beslutet om hänskjutande inte innehåller någon uppgift angående huruvida Förenade kungariket avser att tillämpa dessa bestämmelser vid införlivandet av direktiv 2014/40 med sin nationella lagstiftning innebär inte att frågorna angående dessa artiklars tolkning och giltighet är av rent hypotetisk natur. Beslutet att tillämpa nämnda bestämmelser skulle nämligen kunna vara avhängigt utgången av förfarandet i de nationella målen, som gäller just Förenade kungarikets avsikt och/eller skyldighet att införliva detta direktiv.
- 40 Det är således inte uppenbart att tolkningen av dessa bestämmelser och bedömningen av deras giltighet inte har något samband med saken i de nationella målen eller att de problem som har åberopats är hypotetiska.
- 41 Den första frågan a, b och c iii kan således tas upp till sakprövning.

- 42 Vad för det andra gäller huruvida den första frågan c iv samt den fjärde, den femte och den sjätte frågan kan tas upp till sakprövning konstaterar domstolen att dessa frågor gäller giltigheten av artiklarna 3.2, 3.4, 4.5, 6.1, 7.2–5, 7.10–12, 9.5, 9.6, 10.1 f, 10.3, 10.4, 11.6, 12.3, 15.12, 20.11 och 20.12 i direktiv 2014/40. Dessa bestämmelser ger kommissionen befogenhet att anta olika delegerade akter och genomförandeakter.
- 43 Ingen av dessa bestämmelser riktar sig dock till medlemsstaterna. Följaktligen avser dessa bestämmelser inte införlivandet av detta direktiv med medlemsstaternas nationella rättsordningar.
- 44 Vidare har det inte gjorts gällande att ogiltigheten av en eller flera av dessa bestämmelser medför att andra bestämmelser i det direktiv som ska införlivas blir ogiltiga.
- 45 Under dessa omständigheter är det uppenbart att den första frågan c iv samt den fjärde, den femte och den sjätte frågan inte har något samband med Förenade kungarikets avsikt och/eller skyldighet att införliva direktiv 2014/40, vilket utgör saken i de nationella målen.
- 46 Den första frågan c iv och den fjärde, den femte och den sjätte frågan kan således inte tas upp till sakprövning.
- 47 Vad för det tredje gäller huruvida den sjunde frågan kan tas upp till sakprövning, en fråga som gäller giltigheten av artiklarna 7, 8.3, 9.3, 10.1 g, 13 och 14 i direktiv 2014/40, erinrar domstolen om att den samarbetsanda som ska råda vid behandlingen av begäran om förhandsavgörande innebär att den nationella domstolen i beslutet om hänskjutande ska redogöra för de specifika skälen till varför den anser att ett svar på de ställda frågorna om tolkningen eller giltigheten av vissa unionsrättsliga bestämmelser är nödvändigt för att döma i saken (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Bertini m.fl., 98/85, 162/85 och 258/85, EU:C:1986:246, punkt 6; dom ABNA m.fl., C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 46, och dom IATA och ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 31).
- 48 Det är därför viktigt att den nationella domstolen särskilt anger de specifika skäl som fått den att undra över giltigheten av vissa unionsbestämmelser och att den redogör för de ogiltighetsgrunder som den följaktligen anser godtagbara (se, för ett liknande resonemang, dom Greenpeace France m.fl., C-6/99, EU:C:2000:148, punkt 55, och beslut Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 22). Ett sådant krav följer även av artikel 94 c i domstolens rättegångsregler.
- 49 Vidare följer det av domstolens fasta praxis att de uppgifter som lämnas och de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande inte bara ska göra det möjligt för domstolen att lämna användbara svar utan också ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Det ankommer på EU-domstolen att se till att denna möjlighet finns, eftersom det enligt denna artikel endast är begäran om förhandsavgörande som delges de berörda parterna, till vilken en översättning till varje medlemsstats officiella språk finns bifogad med undantag för de handlingar i det nationella målet som den hänskjutande domstolen eventuellt överlämnat till EU-domstolen (se, bland annat, dom Holdijk m.fl., 141/81–143/81, EU:C:1982:122, punkt 6, dom Lehtonen och Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 23, och beslut Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 24).
- 50 Av ovanstående följer, för det första, att domstolens prövning av en unionsrättsakts giltighet, eller giltigheten av vissa bestämmelser i denna, som sker med anledning av en begäran om förhandsavgörande, ska ske på grundval av de ogiltighetsgrunder som anges i beslutet om hänskjutande. För det andra innebär avsaknaden av varje uppgift om de specifika skäl som fått den hänskjutande domstolen att fråga sig huruvida denna rättsakt eller dessa bestämmelser är giltiga, att frågor angående deras giltighet inte kan tas upp till sakprövning.

- 51 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen inte angett skälen till varför den vad gäller den sjunde frågan har beslutat att fråga EU-domstolen angående giltigheten av artiklarna 8.3, 9.3, 10.1 g, 13 och 14 i direktiv 2014/40. Alla uppgifter i denna fråga i beslutet om hänskjutande gäller nämligen uteslutande artikel 7 i direktivet.
- 52 Under dessa omständigheter kan den sjunde frågan tas upp till sakprövning endast i den del den gäller artikel 7 i direktiv 2014/40.
- 53 Mot bakgrund av ovanstående finner domstolen att den första frågan c iv, den fjärde, den femte och den sjätte frågan, samt den sjunde frågan i den del den avser artiklarna 8.3, 9.3, 10.1 g, 13 och 14 i direktiv 2014 ska avvisas.

Prövning av den första frågan

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2014/40 helt eller delvis är ogiltigt på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund. I synnerhet undrar den hänskjutande domstolen över giltigheten av artiklarna 7, 18, 24.2 och 24.3 i nämnda direktiv, samt bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktivet.
- 55 Trots ordalydelsen i den första frågan kan det konstateras att beslutet om hänskjutande inte anger någon specifik ogiltighetsgrund för direktiv 2014/40 i dess helhet. De resonemang som återfinns i detta beslut rör nämligen uteslutande giltigheten av de bestämmelser som räknades upp i föregående punkt i denna dom, betraktade var och en för sig.
- 56 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras genom att domstolen undersöker de ogiltighetsgrunder som har åberopats avseende var och en av dessa bestämmelser. Om denna undersökning leder till att en av dessa bestämmelser ska ogiltigförklaras ska därefter undersökas huruvida denna ogiltighet påverkar giltigheten av direktiv 2014/40 i dess helhet.
- 57 I artikel 114.1 FEUF föreskrivs att parlamentet och rådet ska besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.
- 58 Det är i detta hänseende visserligen inte tillräckligt att enbart konstatera att det föreligger skillnader mellan de nationella bestämmelserna för att motivera valet av artikel 114 FEUF. Utgången blir emellertid en annan i det fall då det föreligger skillnader mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar som kan utgöra hinder för de grundläggande friheterna och på så sätt ha direkt betydelse för den inre marknads funktion (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, punkterna 84 och 95, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 59 och 60, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 30, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 29, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 37, och dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32).
- 59 Det framgår vidare av domstolens fasta praxis att även om artikel 114 FEUF kan användas som rättslig grund för att förebygga framtida handelshinder till följd av att medlemsstaternas lagstiftning utvecklas i olika riktningar, måste det emellertid vara sannolikt att sådana hinder kan komma att uppstå, och åtgärden i fråga måste ha till syfte att förebygga dem (dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 61, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 31, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 30, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 38, och dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 33).

- 60 Vidare har domstolen slagit fast att om villkoren för att tillämpa artikel 114 FEUF som rättslig grund är uppfyllda är unionslagstiftaren inte förhindrad att hänvisa till denna rättsliga grund på den grunden att skyddet för folkhälsan är avgörande för de val som ska göras (dom *British American Tobacco (Investments)* och *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62, dom *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 32, dom *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 31, och dom *Tyskland/parlamentet och rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 39).
- 61 Det ska dessutom understrykas att det i artikel 168.1 första stycket FEUF föreskrivs att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder, och att det enligt artikel 114.3 FEUF uttryckligen krävs att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid den harmonisering som genomförs (dom *British American Tobacco (Investments)* och *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62, dom *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 33, dom *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 32, och dom *Tyskland/parlamentet och rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 40).
- 62 Av det ovan anförda följer att unionslagstiftaren har rätt att med stöd av artikel 114 FEUF vidta lämpliga åtgärder i överensstämmelse dels med artikel 114.3 FEUF, dels med de rättsprinciper som anges i EUF-fördraget eller som har fastställts i rättspraxis, i synnerhet proportionalitetsprincipen, när det föreligger handelshinder, eller när det är sannolikt att sådana hinder kommer att uppstå i framtiden, på grund av att medlemsstaterna har vidtagit eller är i färd med att vidta olikartade åtgärder med avseende på en vara eller en kategori av varor, varvid olika grad av skydd säkerställs, vilket i sin tur medför att varan eller varorna i fråga hindras att cirkulera fritt inom unionen (dom *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 34, dom *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 33, och dom *Tyskland/parlamentet och rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 41).
- 63 Domstolen konstaterar även att fördragets upphovsmän med uttrycket ”åtgärder för tillnärmning” i artikel 114 FEUF har velat ge unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning – beroende på det övergripande sammanhanget och de särskilda förhållanden som råder på det område som ska harmoniseras – avseende den mest lämpliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat, särskilt inom områden som kännetecknas av komplicerade tekniska särdrag (dom *Tyskland/parlamentet och rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 42, och dom *Förenade kungariket/rådet och parlamentet*, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 102). Unionslagstiftaren kunde således, genom utövande av detta utrymme för skönsmässig bedömning, välja att genomföra harmoniseringen endast i etapper och endast kräva ett successivt avskaffande av unilaterala åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna (dom *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, punkt 20).
- 64 Beroende på omständigheterna kan de åtgärder som avses i artikel 114.1 FEUF bestå i att ålägga samtliga medlemsstater att tillåta saluföring av varan eller varorna i fråga, att förena en sådan skyldighet med vissa villkor, eller till och med att införa ett tillfälligt eller permanent förbud mot saluföring av en viss vara eller vissa varor (dom *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 35, dom *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 34, och dom *Tyskland/parlamentet och rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 43).
- 65 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida villkoren för att välja artikel 114 FEUF som rättslig grund är uppfyllda i fråga om bestämmelserna i direktiv 2014/40.

Prövning av den första frågan a

- 66 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan a för att få klarhet i huruvida artikel 24.2 i direktiv 2014/40 ska tolkas så, att den tillåter att medlemsstaterna inför strängare bestämmelser i fråga om standardiseringen av tobaksförpackningar än dem som föreskrivs i direktivet, och om mot bakgrund av svaret på föregående fråga, denna bestämmelse är ogiltig på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund.

- 67 Enligt artikel 24.1 i direktiv 2014/40 får medlemsstaterna inte av skäl som rör de frågor som regleras genom detta direktiv, och med förbehåll för vad som föreskrivs i punkterna 2 och 3 i nämnda artikel 24, förbjuda eller begränsa utsläppande på marknaden av tobaksvaror eller relaterade produkter som uppfyller kraven i nämnda direktiv. Enligt punkt 2 i artikel 24 ska direktiv 2014/40 inte påverka medlemsstaternas rätt att behålla eller införa ”ytterligare krav, tillämpliga på alla produkter som släpps ut på marknaden, när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror”, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda.
- 68 Parterna i de nationella målen, Irland, Förenade kungarikets regering och Norges regering anser att artikel 24.2 i direktiv 2014/40 ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav angående vilken aspekt som helst avseende förpackningen av tobaksvaror, oavsett om denna aspekt omfattas av detta direktiv eller inte. Portugals regering, parlamentet, rådet och kommissionen anser däremot att denna rätt inte kan omfatta mer än de aspekter avseende förpackningen som inte har harmoniserats genom nämnda direktiv.
- 69 Domstolen konstaterar härvidlag att artikel 24.2 i direktiv 2014/40 skulle kunna tolkas på flera sätt. Den exakta omfattningen av den rätt som medlemsstaterna ges i detta sammanhang är således inte helt otvetydig. För det första innehåller direktivet inga definitioner av begreppen ”ytterligare krav” och ”standardiseringen”, vilka används i artikel 24.2 i direktivet. För det andra anges inte i denna bestämmelse huruvida denna rätt omfattar aspekter avseende förpackningen av tobaksvaror som har harmoniserats genom nämnda direktiv.
- 70 Av fast rättspraxis följer att när en bestämmelse i sekundärrätten kan tolkas på flera sätt, ska den tolkning som leder till att bestämmelsen är förenlig med fördraget ges företräde framför den tolkning som leder till att den måste anses vara oförenlig med detta fördrag (se, bland annat, dom *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.*, C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28).
- 71 En tolkning av artikel 24.2 i direktiv 2014/40 enligt vilken denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav angående vilken aspekt som helst avseende förpackningen av tobaksvaror, inbegripet dem som har harmoniserats genom direktivet, skulle i själva verket vara detsamma som att ifrågasätta den harmonisering som skett genom direktivet vad gäller förpackningen av dessa produkter. En sådan tolkning skulle få till följd att medlemsstaterna gavs rätt att ersätta krav vad gäller förpackningen som harmoniserats genom nämnda direktiv med andra krav, som införs på nationell nivå, och detta skulle strida mot bestämmelserna i artikel 114.4–114.10 FEUF om bevarandet och införandet av nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd.
- 72 En sådan tolkning skulle innebära att artikel 24.2 i direktiv 2014/40 strider mot artikel 114 FEUF.
- 73 Artikel 24.2 i direktiv 2014/40 kan emellertid även tolkas så, att denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav endast vad gäller de aspekter avseende standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror som inte har harmoniserats genom direktivet. Förvisso innehåller ordalydelsen i artikel 24.2 inte en sådan precisering, men icke desto mindre är en sådan tolkning i linje med direktivets syfte och allmänna systematik.
- 74 Det framgår nämligen av artikel 1 b i direktiv 2014/40 att direktivets syfte är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om ”vissa” aspekter av märkning och förpackning av tobaksvaror. Detta direktiv syftar således inte till att harmonisera alla aspekter av märkning och förpackning av dessa varor.
- 75 Denna slutsats har stöd av artikel 28.2 a i direktiv 2014/40, i vilken anges att kommissionen vid utarbetandet av den rapport som avses i artikel 28.1 i direktivet ska ägna särskild uppmärksamhet åt, bland annat, ”de erfarenheter som gjorts med avseende på utformningen av förpackningsytor som inte omfattas av [nämnda direktiv]”.

- 76 I skäl 53 i direktiv 2014/40 anges härvidlag att mot bakgrund av de olika graderna av harmonisering som uppnås genom detta direktiv bör medlemsstaterna behålla befogenheten att införa krav avseende, till exempel, färgen på förpackningen av tobaksvaror eller införa bestämmelser om ytterligare standardisering av förpackningarna. Det finns inte någon bestämmelse i detta direktiv som vare sig föreskriver eller förbjuder en sådan standardisering. Inte heller finns det någon bestämmelse om färgen på förpackningen av tobaksvaror, utöver kraven i artikel 13 i direktivet.
- 77 Vidare framgår det av systematiken i direktiv 2014/40 att direktivet inte innebär någon fullständig harmonisering vad gäller tillverkning, presentation eller försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter. Detta framgår av bland annat skälen 47 och 48 i direktivet, i vilka hänvisas till ett flertal aspekter som inte regleras genom direktivet. På samma sätt anges i skäl 55 i direktivet att medlemsstaterna bör ha frihet att behålla eller införa nationell lagstiftning som gäller för alla produkter som släpps ut på deras nationella marknad ”i frågor som inte regleras i [nämnda] direktiv”.
- 78 Domstolen ska därför undersöka huruvida den tolkning av artikel 24.2 i direktiv 2014/40 som diskuteras i punkt 73 i förevarande dom innebär att denna bestämmelse är förenlig med artikel 114 FEUF.
- 79 Det är förvisso riktigt att den rätt som ges till medlemsstaterna att behålla eller införa ytterligare krav avseende aspekter av förpackningen som inte har harmoniserats genom direktiv 2014/40 innebär att artikel 24.2 i direktivet inte garanterar att de varor vilkas förpackningar uppfyller kraven i detta direktiv kan omsättas fritt på den inre marknaden.
- 80 Denna omständighet är emellertid en oundviklig följd av den harmoniseringsteknik unionslagstiftaren har valt i förevarande fall. Såsom har påpekats i punkt 63 i förevarande dom har unionslagstiftaren ett utrymme för skönmässig bedömning, bland annat vad gäller möjligheten att genomföra harmoniseringen endast i etapper och endast kräva ett successivt avskaffande av unilaterala åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna.
- 81 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 119 i sitt förslag till avgörande medför emellertid även en delvis harmonisering vad gäller märkning och förpackning av tobaksvaror fördelar för den inre marknads funktion, eftersom visserligen inte alla, men i vart fall vissa handelshinder därmed undanröjs.
- 82 Till skillnad från det direktiv som var aktuellt i målet Tyskland/parlamentet och rådet (C-376/98, EU:C:2000:544), innebär nämligen punkt 1 i artikel 24 i direktiv 2014/40 jämförd med punkt 2 i samma artikel, såsom denna tolkats i punkt 73 i förevarande dom, att medlemsstaterna inte av skäl som rör aspekter av förpackningen som regleras genom detta direktiv, får hindra import, försäljning eller konsumtion av tobaksvaror som uppfyller kraven i detta direktiv. Dessa bestämmelser bidrar följaktligen till att uppnå syftet att förbättra villkoren för den inre marknads funktion, och de är således förenliga med artikel 114 FEUF (se, analogt, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 74).
- 83 En tolkning av artikel 24.2 i direktiv 2014/40 enligt vilken denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav endast vad gäller de aspekter avseende standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror som inte har harmoniserats genom direktivet innebär således att bestämmelsen anses förenlig med artikel 114 FEUF. Domstolen finner följaktligen, med tillämpning av den rättspraxis som har redovisats i punkt 70 i förevarande dom, att bestämmelsen ska tolkas på detta sätt.

84 Av det anförda följer att den första frågan a ska besvaras enligt följande:

- Artikel 24.2 i direktiv 2014/40 ska tolkas så, att denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav vad gäller de aspekter avseende standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror som inte har harmoniserats genom direktivet.
- Vid prövningen av denna fråga har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av denna bestämmelse.

Prövning av den första frågan b

- 85 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan b för att få klarhet i huruvida artikel 24.3 i direktiv 2014/40 är ogiltig på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund för denna bestämmelse.
- 86 I artikel 24.3 i direktiv 2014/40 föreskrivs bland annat att en medlemsstat får förbjuda en ”viss tobakskategori” eller relaterade produkter med hänvisning till specifika förhållanden i denna medlemsstat och under förutsättning att bestämmelserna är motiverade med hänsyn till behovet av att skydda folkhälsan, med beaktande av den höga skydds nivå för folkhälsan som uppnås genom detta direktiv.
- 87 Genom att artikel 24.3 i direktiv 2014/40 tillåter medlemsstaterna att förbjuda en viss kategori av tobaksvaror eller relaterade produkter, trots att dessa uppfyller kraven i direktiv 2014/40, kan denna bestämmelse förvisso hindra den fria rörligheten för sådana varor.
- 88 Domstolen konstaterar emellertid att direktiv 2014/40 inte har till syfte att påverka medlemsstaternas politik vad gäller tobaksvarors laglighet som sådana.
- 89 I skäl 48 i direktiv 2014/40 anges nämligen att direktivet inte ”harmoniserar ... bestämmelserna om rökfria miljöer”. Sådana bestämmelser skulle kunna inbegripa allt från förbud mot rökning på vissa platser till ett förbud mot utsläppande på marknaden av en hel kategori av tobaksvaror.
- 90 Av detta följer att artikel 24.3 i direktiv 2014/40 rör en aspekt som inte har varit föremål för harmoniseringsåtgärder som antagits genom direktivet och som därmed inte måste underkastas bestämmelserna i artikel 114.4–114.10 FEUF om införandet av nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd.
- 91 Punkt 3 i artikel 24 i direktiv 2014/40, jämförd med punkt 1 i samma artikel, syftar således till att avgränsa tillämpningsområdet för direktivet genom att klargöra att de tobaksvaror och relaterade produkter som uppfyller kraven i nämnda direktiv kan omsättas fritt på den inre marknaden, under förutsättning att dessa varor omfattas av en kategori av tobaksvaror eller relaterade produkter vilken i sig är laglig i den medlemsstat i vilken de saluförs.
- 92 Det ska härvidlag understrykas att unionslagstiftaren har rätt att besluta att i en rättsakt som antagits med stöd av artikel 114 FEUF ta med bestämmelser som syftar till att klargöra frågor som inte är föremål för de beslutade harmoniseringsåtgärderna. Detta gäller i än högre grad eftersom artikel 24.3 i direktiv 2014/40 föreskriver villkor och en mekanism för att förhindra godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna, för att den inre marknaden ska fungera smidigt, vilket är grunden för nämnda artikel 114 FEUF.

- 93 Domstolen kan inte heller godta argumentet att det skulle finnas motsättningar mellan artikel 24.3 i direktiv 2014/40 och artikel 7 i samma direktiv, på grund av att å ena sidan förbudet för karakteristiska smaker i sistnämnda artikel syftar till att eliminera skillnaderna mellan medlemsstaternas bestämmelser, samtidigt som å andra sidan nämnda artikel 24.3 underlättar att sådana skillnader uppkommer.
- 94 Detta argument bygger på en missuppfattning av samspelet mellan artiklarna 7 och 24.3 i direktiv 2014/40. Dessa två bestämmelser motsäger på intet sätt varandra; istället kompletterar de varandra. Genom att förbjuda tobaksvaror med en karakteristisk smak syftar nämligen denna artikel 7 till att eliminera de skillnader som föreligger härvidlag mellan medlemsstaternas regelverk, i syfte att säkerställa den fria rörligheten för tobaksvaror i allmänhet. Artikel 24.1 i nämnda direktiv innebär att dessa varor, under förutsättning att de är i överensstämmelse med bland annat nämnda artikel 7, fritt kan omsättas på den inre marknaden, så länge som den tobakskategori som de ingår i inte, såsom framgår av artikel 24.3 i direktivet, är förbjuden i sig i den medlemsstat i vilken de släpps ut på marknaden.
- 95 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den första frågan b inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 24.3 i direktiv 2014/40.

Prövning av den första frågan c

- 96 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan c för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40 samt artiklarna 7 och 18 i direktivet är ogiltiga på grund av att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund för dessa bestämmelser.

– Prövning av den första frågan c i

- 97 De ogiltighetsgrunder rörande bestämmelserna i kapitel II, med rubriken ”Märkning och förpackning”, i del II i direktiv 2014/40, som åberopats i beslutet om hänskjutande, avser i första hand den påstådda avsaknaden av skillnader, eller risk för att sådana skillnader uppkommer, mellan de nationella bestämmelserna vad gäller förpackning och märkning av tobaksvaror, vilka kan hindra tobaksvarornas fria rörlighet. De existerande olikheterna uppges bero på skillnader i tillverkarnas affärsstrategier, och inte på ovannämnda skillnader. Dessa strategier består i att tillverkarna anpassar förpackningarna och märkningen av sina produkter efter konsumenternas preferenser, vilka varierar från medlemsstat till medlemsstat.
- 98 Av skälen 22, 23 och 28 i direktiv 2014/40, samt av konsekvensbedömningen av den 19 december 2012, som upprättats av kommissionen och åtföljde förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv 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 (SWD(2012) 452 final, första delen, s. 30 och följande sidor), framgår att det vid tidpunkten för antagandet av direktivet fanns betydande skillnader mellan de nationella bestämmelserna vad gällde märkning och förpackning av tobaksvaror. I vissa av medlemsstaterna föreskrevs kombinerade hälsovarningar, bestående av en bild och ett meddelande, medan andra medlemsstater endast krävde en varning bestående av ett meddelande. Det fanns även skillnader på nationell nivå vad gäller cigarettpaketets storlek, minsta antal cigaretter per styckförpackning, samt vilken reklam som är tillåten på dessa förpackningar.
- 99 Av skälen 23 och 24 i direktiv 2014/40 framgår vidare att utan ytterligare åtgärder på unionsnivå skulle de befintliga olikheterna antagligen ha ökat under de närmaste åren, bland annat mot bakgrund av nödvändigheten att anpassa reglerna som gäller på unionsnivå till den internationella utvecklingen på området, såsom de regler som finns i ramkonventionens riktlinjer avseende förpackning och märkning av tobaksvaror.

- 100 Marknaden för tobaksvaror är en marknad där handeln mellan medlemsstaterna utgör en relativt stor del av marknaden. Nationella regler angående de villkor som produkterna ska uppfylla, särskilt de som rör produkternas benämning, sammansättning och märkning, kan därför i avsaknad av en harmonisering på unionsnivån utgöra hinder för den fria rörligheten för varor (se, för ett liknande resonemang, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64).
- 101 Enligt den rättspraxis som har redovisats i punkt 62 i förevarande dom gäller att unionslagstiftaren har rätt att med stöd av artikel 114 FEUF vidta lämpliga åtgärder när det föreligger handelshinder, eller när det är sannolikt att sådana hinder kommer att uppstå i framtiden, på grund av att medlemsstaterna har vidtagit eller är i färd med att vidta olikartade åtgärder med avseende på en vara eller en kategori av varor, varvid olika grad av skydd säkerställs, vilket i sin tur medför att varan eller varorna i fråga hindras att cirkulera fritt inom unionen.
- 102 För det andra har giltigheten av bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40 ifrågasatts på grund av att dessa inte bidrar till att undanröja hinder för tobaksvarors fria rörlighet, eftersom vissa av dessa bestämmelser under alla förhållanden kräver att tillverkarna producerar olika förpackningar för varje medlemsstat. Detta skulle vara fallet bland annat vad gäller bestämmelser rörande skattemärken, vilka är olika för varje medlemsstat. Detsamma gäller bestämmelser rörande hälsovarningar, vilka ska skrivas på det eller de officiella språken i den medlemsstat där tobaksvarorna släpps ut på marknaden.
- 103 Förvisso krävs enligt vissa bestämmelser i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40 att somliga delar av märkningen och förpackningen av tobaksvaror ska anpassas utifrån bland annat, det eller de officiella språken, eller skattelagstiftningen i den medlemsstat i vilken de släpps ut på marknaden. Icke desto mindre harmoniserar detta direktiv andra delar av märkningen och förpackningen av dessa varor, såsom styckförpackningarnas form, minsta antal cigaretter per styckförpackning, storleken på hälsovarningar och den kombinerade utformningen. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 98 i sitt förslag till avgörande bidrar dessa åtgärder till att undanröja hinder för handeln, eftersom de leder till att de berörda företagen kan minska sina kostnader genom att uppnå stordriftsfördelar.
- 104 Vad för det tredje gäller argumentet att bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40 kan medföra snedvridning av konkurrensen genom att tillverkarnas möjlighet att differentiera sina produkter begränsas finner domstolen att detta argument rör iakttagandet av proportionalitetsprincipen, vilket behandlas i den tredje frågan b och c.
- 105 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den första frågan c i inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40.
- Prövning av den första frågan c ii
- 106 Av beslutet om hänskjutande framgår att giltigheten av artikel 7 i direktiv 2014/40, som förbjuder att tobaksvaror med en karakteristisk smak släpps ut på marknaden, i första hand ifrågasatts på den grunden att det inte skulle finnas några reella eller troliga skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser vad gäller, i synnerhet, användningen av mentol, som skulle kunna skapa hinder för handeln.
- 107 Detta argument syftar specifikt på användningen av mentol som karakteristisk smak, och inte på samtliga smaktillsatser som omfattas av detta förbud. Detta argument bygger på antagandet att artikel 114 FEUF innebär att unionslagstiftaren är skyldig att visa att det föreligger faktiska eller troliga skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser vad gäller utsläppandet på marknaden av tobaksvaror som innehåller, i synnerhet, mentol.

- 108 Domstolen påpekar emellertid härvidlag att unionslagstiftaren har beslutat att anta enhetliga regler för samtliga tobaksvaror med en karakteristisk smak. Såsom framgår av skäl 16 i direktiv 2014/40 ansåg unionslagstiftaren att dessa varor skulle kunna göra att människor lättare börjar konsumera tobak eller påverka konsumtionsmönster.
- 109 Vidare framgår det av skäl 15 i direktivet att unionslagstiftaren har beaktat de partiella riktlinjerna om tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen, vilka särskilt syftar till att avlägsna ingredienser som gör produkterna mer välsmakande, ger intryck av att tobaksvaror har hälsofördelar, är förknippade med energi och vitalitet eller har färgande egenskaper.
- 110 Domstolen konstaterar härvidlag att dessa partiella riktlinjer inte heller fastställer någon distinktion mellan de olika smaker som kan tillsättas i tobaksvaror. Tvärtom rekommenderas i del 3.1.2.2 i nämnda partiella riktlinjer att genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak. Härvidlag hänvisas uttryckligen till mentol som en smak som genom att dölja tobaksrökens strävhet bidrar till att främja och upprätthålla användningen av tobak.
- 111 Även om riktlinjerna avseende ramkonventionen inte är bindande syftar dessa, enligt artiklarna 7 och 9 däri, till att hjälpa konventionens parter vid tillämpningen av de bindande bestämmelserna i denna konvention,
- 112 Av led 1.1 i dessa riktlinjer framgår vidare att de bygger på de bästa vetenskapliga rön som finns att tillgå samt den erfarenhet som ramkonventionens parter har. Riktlinjerna har antagits enhälligt, inbegripet av unionen och unionens medlemsstater, såsom framgår av skäl 7 i direktiv 2014/40.
- 113 De rekommendationer som därigenom har utarbetats ska följaktligen ha ett avgörande inflytande över de bestämmelser som antas på det aktuella området, såsom framgår av unionslagstiftarens uttryckliga beslut att beakta dessa rekommendationer vid antagandet av direktiv 2014/40, till vilka det hänvisas i skälen 7 och 15 i direktivet.
- 114 Av det ovan anförda följer att tobaksvaror med en karakteristisk smak, oavsett om det rör sig om mentol eller en annan smak, dels har likartade objektiva egenskaper, dels har likartade effekter vad gäller påbörjandet av konsumtion av tobak och upprätthållandet av denna.
- 115 Under dessa förhållanden hade unionslagstiftaren rätt att införa samma rättsliga ordning för samtliga karakteristiska smaker.
- 116 För att artikel 114 FEUF ska kunna utgöra en ändamålsenlig rättslig grund till artikel 7 i direktiv 2014/40 är det således tillräckligt att det visas att det finns skillnader mellan de nationella bestämmelserna vad gäller tobaksvaror med karakteristisk smak, sett som en enhet, som kan hindra den fria rörligheten för dessa varor, eller att det är sannolikt att sådana skillnader uppkommer i framtiden.
- 117 Vad för det andra gäller argumentet att förbudet i artikel 7 i direktiv 2014/40 inte syftar till att främja en väl fungerande inre marknad konstaterar domstolen att det av skäl 15 i direktivet, samt av den konsekvensbedömning som nämns i punkt 98 i förevarande dom (första delen, s. 34, fjärde delen, s. 6 och följande sidor), framgår att det vid den tidpunkt då direktivet antogs fanns betydande skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser. Vissa medlemsstater hade upprättat olika förteckningar över tillåtna eller förbjudna smaker, samtidigt som andra medlemsstater inte hade antagit några särskilda bestämmelser på denna punkt.
- 118 Det förefaller vidare sannolikt att det i avsaknad av åtgärder på unionsnivå skulle ha antagits olika regelverk på nationell nivå avseende tobaksvaror med en karakteristisk smak, inbegripet mentol.

- 119 Såsom har påpekats i punkt 110 i förevarande dom rekommenderas i de partiella riktlinjerna för tillämpning av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen att parterna till denna ramkonvention ska ”genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak”, inbegripet mentol.
- 120 Eftersom dessa partiella riktlinjer således ger konventionsparterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning är det möjligt att med tillräcklig sannolikhet förutse att de nationella bestämmelserna på området, i avsaknad av åtgärder på unionsnivå, hade kunnat utvecklas i olika riktningar, inbegripet vad gäller användningen av mentol.
- 121 Genom att förbjuda utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak förhindrar artikel 7 i direktiv 2014/40 just en sådan utveckling i olika riktningar av medlemsstaternas bestämmelser.
- 122 Enligt den rättspraxis som har redovisats i punkt 59 i förevarande dom är det möjligt att använda artikel 114 FEUF som rättslig grund för att förhindra att framtida handelshinder uppstår till följd av en olikartad utveckling av nationell lagstiftning, såvida det är sannolikt att sådana hinder kan komma att uppstå och den aktuella åtgärden har till syfte att förebygga dem.
- 123 Såsom redan har påpekats i punkt 100 i förevarande dom är vidare marknaden för tobaksvaror en marknad där handeln mellan medlemsstaterna utgör en relativt stor del av marknaden. Nationella regler angående de villkor som produkterna ska uppfylla, särskilt de som rör produkternas sammansättning, kan därför i avsaknad av en harmonisering på unionsnivån i sig utgöra hinder för den fria rörligheten för varor.
- 124 Domstolen erinrar om att enligt den rättspraxis som har redovisats i punkt 64 i förevarande dom kan de åtgärder som antas med stöd av artikel 114 FEUF bland annat bestå i att införa ett tillfälligt eller permanent förbud mot saluföring av en viss vara eller vissa varor.
- 125 Undanröjandet av skillnader mellan de nationella bestämmelserna vad gäller innehållet i tobaksvaror, eller förhindrandet av att dessa bestämmelser utvecklas i olika riktningar, inbegripet genom förbudet på unionsnivå av vissa tillsatser, syftar följaktligen till att främja en väl fungerande inre marknad för de berörda produkterna.
- 126 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den första frågan c ii inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 7 i direktiv 2014/40.
- Prövning av den första frågan c iii
- 127 Av beslutet om hänskjutande framgår att giltigheten av artikel 18 i direktiv 2014/40, ifrågasätts på den grunden att den enligt kärandena inte bidrar till att förbättra den inre marknadens funktion, utan tvärtom underlättar uppkomsten av skillnader mellan de nationella bestämmelserna, varför artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund för artikel 18.
- 128 Å ena sidan föreskrivs i artikel 18 i direktiv 2014/40 att medlemsstaterna får förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror till konsumenter. Å andra sidan införs genom samma artikel 18 ett antal gemensamma bestämmelser för de medlemsstater som tillåter sådan försäljning.
- 129 Syftet med införandet av artikel 18 framgår av skäl 33 i direktiv 2014/40. I detta skäl anges att gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror dels skulle kunna underlätta tillgången till tobaksvaror som inte är förenliga med detta direktiv, dels att den medför ökad risk för att ungdomar skulle kunna få tillgång till dessa varor.

- 130 Denna bestämmelse syftar således till att förhindra kringgående av de standardiseringsregler som slås fast i direktiv 2014/40, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för människors hälsa, särskilt för ungdomar.
- 131 Domstolen har redan haft tillfälle att understryka att en unionsakt som har antagits med stöd av artikel 114 FEUF kan innehålla bestämmelser som avser att förhindra ett kringgående av förbud vars mål är att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 100, och dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 82).
- 132 Vad gäller invändningen att artikel 18 i direktiv 2014/40 skulle leda till att skillnader uppstår mellan de nationella bestämmelserna på området på grund av att vissa medlemsstater kunde besluta att förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning, samtidigt som andra medlemsstater kunde fortsätta att tillåta det, erinrar domstolen om att regelverket avseende gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror inte hade varit föremål för harmoniseringsåtgärder på unionsnivå innan detta direktiv antogs. Således tillämpade medlemsstaterna redan olika regelverk på området, såsom framgår av den konsekvensbedömning som nämns i punkterna 98 och 117 i förevarande dom (fjärde delen, s. 8). Domstolen kan således inte godta argumentet att artikel 18 i direktivet skulle vara orsaken till dessa skillnader.
- 133 Såsom har påpekats i punkt 128 i förevarande dom inför dessutom artikel 18 ett antal gemensamma bestämmelser för samtliga de medlemsstater som inte förbjuder sådan försäljning, och artikeln tillnärmar därmed bestämmelserna på området i lagar och andra författningar, i den mening som avses i artikel 114 FEUF.
- 134 Domstolen erinrar härvidlag om att, i enlighet med den rättspraxis som har redovisats i punkt 63 i förevarande dom ger artikel 114 FEUF unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning, bland annat vad gäller möjligheten att genomföra harmoniseringen i etapper och att endast kräva ett successivt avskaffande av unilaterala åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna.
- 135 Följaktligen hade lagstiftaren, med iakttagande av detta utrymme för skönsmässig bedömning, rätt att harmonisera vissa aspekter av den gränsöverskridande distansförsäljningen av tobaksvaror, samtidigt som lagstiftaren lämnade andra aspekter till medlemsstaterna att bedöma.
- 136 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den första frågan c iii inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 18 i direktiv 2014/40.

Prövning av den andra frågan

- 137 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 13.1 i direktiv 2014/40 ska tolkas så, att den förbjuder att det på märkningen på styckförpackningar, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringas vissa upplysningar, även när dessa upplysningar är materiellt korrekta, och om så är fallet, huruvida denna bestämmelse är ogiltig på grund av att den strider mot artikel 11 i stadgan och proportionalitetsprincipen.

Tolkningen av artikel 13.1 i direktiv 2014/40

- 138 Artikel 13.1 i direktiv 2014/40 förbjuder, i princip, att det på märkningen på styckförpackningar, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringas någon beståndsdel eller inslag som kan marknadsföra tobaksvaror eller uppmuntrar till konsumtion av sådana.
- 139 Domstolen påpekar härvidlag att en sådan marknadsföring eller uppmuntran kan följa av vissa uppgifter eller påståenden, även när dessa är materiellt korrekta.

- 140 Till exempel anges i artikel 13.1 a i direktiv 2014/40 följande: ”etiketter får inte innehålla någon information om innehållet av nikotin, tjära eller kolmonoxid i tobaksvaran”. Det är således uppenbart att denna bestämmelse inte tillmåter frågan huruvida uppgifterna är materiellt korrekta någon betydelse. Denna likgiltighet beror på omständigheten, vilken förklaras i skäl 25 i direktivet, att denna typ av upplysningar kan vara missledande, eftersom den leder till att konsumenterna tror att vissa cigaretter är mindre skadliga än andra.
- 141 Även förbudet i artikel 13.1 b i direktiv 2014/40 mot beståndsdelar eller inslag som antyder att en viss tobaksvara är mindre skadlig än andra, förbudet i artikel 13.1 c i direktivet mot beståndsdelar eller inslag som hänvisar till smak, doft, eventuella smaktillsatser eller andra tillsatser, och förbudet i artikel 13.1 e i direktivet mot beståndsdelar eller inslag som antyder att en viss tobaksvara har förbättrad biologisk nedbrytbarhet eller andra miljöfördelar, är på samma sätt tillämpliga oavsett huruvida de aktuella påståendena är materiellt riktiga.
- 142 Såsom anges i skäl 27 i direktiv 2014/40 skulle vissa ord eller uttryck, såsom ”låg tjärhalt”, ”light”, ”ultralight”, ”naturlig”, ”ekologisk”, ”utan tillsatser”, ”utan smaktillsatser” eller ”slim”, eller andra beståndsdelar eller inslag, kunna vilseleda konsumenter, särskilt ungdomar, om de ger intrycket av att dessa produkter är mindre skadliga eller har fördelar i vissa avseenden.
- 143 Denna tolkning är förenlig med syftet med direktiv 2014/40, vilket enligt artikel 1 i direktivet är att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar.
- 144 En sådan hög skyddsnivå kräver att konsumenterna av tobaksvaror – vilka utgör en konsumentkategori som är särskilt sårbar på grund av nikotinet beroendeframkallande effekt – inte ytterligare förmås att konsumera dessa produkter med hjälp av uppgifter, även sådana som är materiellt korrekta, som konsumenterna kan tolka som att de förminskar riskerna som är förknippade med deras vanor eller att dessa varor har vissa fördelar.
- 145 Artikel 13.1 i direktiv 2014/40 ska således tolkas så, att den förbjuder att det på märkningen på styckförpackningar, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringas upplysningar som omfattas av denna bestämmelse, även när dessa upplysningar är materiellt korrekta.

Huruvida artikel 13.1 i direktiv 2014/40 är giltig

- 146 Den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att undersöka giltigheten av artikel 13.1 i direktiv 2014/40, mot bakgrund av artikel 11 i stadgan och proportionalitetsprincipen.
- 147 I artikel 11 i stadgan slås yttrandefriheten och informationsfriheten fast. Nämnda friheter åtnjuter även skydd enligt artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vilken undertecknades i Rom den 4 november 1950, vilken, såsom följer av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, är tillämplig med avseende på en näringsidkares spridning av kommersiell information, bland annat reklambudskap. Med beaktande av att yttrandefriheten och informationsfriheten som fastställs i artikel 11 i stadgan – såsom framgår av artikel 52.3 i stadgan och av förklaringarna avseende stadgan vad gäller artikel 11 – har samma innebörd och räckvidd som den rättighet som garanteras i Europakonventionen, konstaterar domstolen att nämnda rättighet omfattar en näringsidkares användning, på tobaksvarors förpackningar och etiketter, av sådana uppgifter som omfattas av artikel 13.1 i direktiv 2014/40 (dom Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punkterna 64 och 65).

- 148 Domstolen påpekar härvidlag att förbudet mot att på etiketterna på styckförpackningarna, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringa sådana beståndsdelar eller inslag som avses i artikel 13.1 i direktivet förvisso utgör ett ingrepp i näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet.
- 149 Enligt artikel 52.1 i stadgan måste varje begränsning av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med deras väsentliga innehåll, samt, med beaktande av proportionalitetsprincipen, vara nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 150 Det är härvidlag viktigt att för det första slå fast att det ingrepp som påpekades i punkt 148 i förevarande dom ska anses vara föreskrivet i lag, eftersom det följer av en bestämmelse som har antagits av unionslagstiftaren.
- 151 För det andra påverkas inte det väsentliga innehållet i näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet genom denna artikel 13.1 eftersom denna bestämmelse inte alls förbjuder all spridning av information om varan, utan begränsar sig till att, inom ett väl avgränsat område, skapa en ram för märkningen av dessa varor genom att endast förbjuda anbringandet av vissa beståndsdelar eller inslag (se, analogt, dom *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 57, och dom *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 71).
- 152 För det tredje svarar det påpekade ingreppet mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen, närmare bestämt hälsoskyddet. Eftersom det är utrett att konsumtion av tobak och exponering för tobaksrök kan leda till dödsfall, sjukdom och funktionsnedsättning, bidrar förbudet i artikel 13.1 i direktiv 2014/40 till att uppnå nämnda mål, eftersom det syftar till att förhindra marknadsföringen av tobaksvaror och uppmuntra till att konsumera dessa.
- 153 Vad för det fjärde gäller det konstaterade ingreppets proportionalitet ska det understrykas att artikel 35, andra meningen, i stadgan, samt artiklarna 9 FEUF, 114.3 FEUF och 168.1 FEUF kräver att en hög nivå av skydd för människors hälsa ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.
- 154 Under dessa förhållanden ska bedömningen av giltigheten av artikel 13.1 i direktiv 2014/40 således bygga på en sammanjämkning av de krav på skydd för olika grundläggande rättigheter och legitima mål av allmänintresse som skyddas av unionens rättsordning för att uppnå en rimlig avvägning mellan dem (se, för ett liknande resonemang, dom *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punkt 75).
- 155 Domstolen påpekar härvidlag att unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning vid denna avvägning beror på vilket mål som motiverar begränsningen av denna rättighet och på vilket slags verksamhet som är i fråga. I förevarande fall har kändandena i de nationella målen huvudsakligen, med stöd av artikel 11 i stadgan, hänvisat till friheten att sprida uppgifter i syfte att främja sina affärsintressen.
- 156 Det är emellertid viktigt att understryka att på ett område som kännetecknas av tobakskonsumtionens erkända skadlighet, av tobaksvarornas beroendeframkallande effekter samt av uppkomsten av allvarliga sjukdomar förorsakade av farmakologiskt aktiva, giftiga, mutagena och cancerframkallande ämnen i dessa varor, har skyddet för människors hälsa företräde framför de intressen som kändandena i de nationella målen har hänvisat till.
- 157 Såsom framgår av artikel 35, andra meningen, i stadgan, samt av artiklarna 9 FEUF, 114.3 FEUF och 168.1 FEUF ska nämligen en hög nivå av skydd för människors hälsa säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

- 158 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen för det första att förbudet i artikel 13.1 i direktiv 2014/40 kan skydda konsumenterna mot de risker som är förknippade med rökning, såsom framgår av punkt 152 i förevarande dom, och för det andra att detta förbud inte går utöver vad som är nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet.
- 159 Domstolen kan härvidlag inte godta argumentet att detta förbud inte skulle vara nödvändigt på den grunden att konsumentskyddet redan är tillräckligt säkerställt genom de obligatoriska hälsovarningarna i vilka riskerna med rökning nämns. Medvetenheten om dessa risker kan nämligen tvärtom minskas av uppgifter som kan ge intrycket att den aktuella varan är mindre skadlig eller att den har fördelar i vissa avseenden.
- 160 Domstolen kan inte heller godta argumentet att det eftersträvade syftet skulle kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder, genom att till exempel reglera användningen av de beståndsdelar och inslag som avses i artikel 13 i direktiv 2014/40, istället för att förbjuda dessa, eller genom att lägga till vissa ytterligare hälsovarningar. Sådana åtgärder skulle inte vara lika effektiva för att säkerställa skyddet av konsumenternas hälsa, eftersom de beståndsdelar och inslag som avses i artikel 13 i direktiv 2014/40 till sin natur kan uppmuntra till att använda tobak (se, för ett liknande resonemang, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 140). Det kan nämligen inte godtas att dessa beståndsdelar och inslag kan anbringas i syfte att ge konsumenterna tydlig och precis information när de snarare är ägnade att utnyttja tobakskonsumenternas sårbarhet. På grund av sitt nikotinberoende är dessa konsumenter särskilt mottagliga för allt som antyder att det finns någon som helst fördel med rökning, för att rättfärdiga eller förminska riskerna som är förknippade med dessa konsumenters vanor.
- 161 Under dessa förhållanden finner domstolen att unionslagstiftaren inte har gjort en felaktig avvägning mellan, å ena sidan, kraven på skydd för yttrandefriheten och informationsfriheten och, å andra sidan, kraven på skydd för människors hälsa, genom att förbjuda att det på märkningen på styckförpackningar, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringas sådana beståndsdelar och inslag som avses i artikel 13 i direktiv 2014/40, även då dessa innehåller uppgifter som är materiellt korrekta.
- 162 Följaktligen strider inte artikel 13.1 i direktiv 2014/40 vare sig mot artikel 11 i stadgan eller proportionalitetsprincipen.
- 163 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den andra frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 13.1 i direktiv 2014/40.

Prövning av den tredje frågan

- 164 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.1, 7.7, 8.3, 9.3, 10.1 a, c och g, och 14 i direktiv 2014/40 är ogiltiga på grund av att de strider mot proportionalitetsprincipen.
- 165 I enlighet med domstolens praxis innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna i sitt handlande ska säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att unionsinstitutionerna inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 122, dom *ERG m.fl.*, C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86, och dom *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 67 och 91).

166 Vad gäller domstolsprövningen av de krav som tas upp i föregående punkt, måste unionslagstiftaren ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det som är aktuellt i det nationella målet, inom vilket unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan lagenligheten av en åtgärd på detta område endast påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom *British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 123).

167 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida de bestämmelser i direktiv 2014/40 som avses i den tredje frågan strider mot proportionalitetsprincipen.

Prövning av den tredje frågan a

168 Den tredje frågan a gäller giltigheten av artikel 7.1 och 7.7 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. I dessa bestämmelser förbjuds utsläppande på marknaden av tobaksvaror som innehåller smaktillsatser i någon av dess delar, såsom filter, papper, förpackningar, kapslar eller eventuella tekniska detaljer som möjliggör ändring av tobaksvarornas doft eller smak eller rökintensitet.

169 Av beslutet om hänskjutande framgår att giltigheten av dessa bestämmelser ifrågasätts på grund av att kärandena hävdar att förbudet mot användning av mentol inte är vare sig lämpligt eller nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas med detta direktiv, och att effekten av detta förbud skulle bli oproportionerlig.

170 Vad för det första gäller huruvida förbudet att släppa ut tobaksvaror med mentol på marknaden är lämpligt har kärandena i huvudsak anfört att detta förbud inte är lämpligt för att uppnå syftet att skydda människors hälsa, i synnerhet ungdomars hälsa, på grund av att mentol inte har några egenskaper som är attraktiva för ungdomar, och att användningen av mentol följaktligen inte kan underlätta påbörjandet av konsumtionen av tobak.

171 Domstolen erinrar härvidlag om att direktiv 2014/40 enligt artikel 1 i direktivet har ett dubbelt syfte, 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.

172 Det kan för det första konstateras att, såsom framgår av punkt 125 i förevarande dom, förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak är ägnat att främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och relaterade produkter.

173 För det andra är detta förbud även ändamålsenligt för att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar. Det har inte bestritts att vissa smaker är särskilt attraktiva för ungdomar, och att de underlättar påbörjandet av konsumtionen av tobak.

174 Vad beträffar påståendet att mentol inte attraherar ungdomar och att användningen av mentol inte underlättar detta påbörjande har det redan påpekats i punkt 115 i förevarande dom att unionslagstiftaren hade rätt att införa samma rättsliga ordning för samtliga karakteristiska smaker. Nämda förbuds lämplighet för att uppnå syftet avseende folkhälsan kan således inte ifrågasättas vad gäller endast en viss smak.

175 Det ska även påpekas att enligt de partiella riktlinjerna för tillämpning av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen – vilka bör tillmätas ett särskilt högt bevisvärde mot bakgrund av konstaterandena i punkt 112 i förevarande dom – bidrar mentol, bland andra smaker, till att främja och upprätthålla användningen av tobak, och syftar genom sin angenäma karaktär till att göra tobaksvarorna mer attraktiva för konsumenterna.

- 176 Vidare syftar direktiv 2014/40 till att säkerställa en hög skyddsnivå för samtliga konsumenters hälsa, varför dess lämplighet att uppnå detta syfte inte kan bedömas med hänsyn till endast en kategori av konsumenter.
- 177 Förbudet i artikel 7 i direktiv 2014/40 kan således inte anses vara uppenbart olämpligt för att uppnå syftet 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.
- 178 Vad för det andra gäller huruvida detta förbud är nödvändigt erinrar domstolen för det första om att, såsom har påpekats i punkt 110 i förevarande dom, rekommenderas i de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen att parterna till denna konvention bland annat ska förbjuda användningen av ingredienser, såsom mentol, som kan förbättra tobaksvarornas smak. I del 1.1 i de partiella riktlinjerna uppmuntras dessutom parterna till konventionen att genomföra åtgärder utöver dem som rekommenderas i nämnda riktlinjer.
- 179 Unionslagstiftaren hade således rätt att, med beaktande av dessa rekommendationer och med utövande av sitt stora utrymme för skönmässig bedömning, införa ett förbud mot alla karakteristiska smaker.
- 180 Vad vidare gäller de mindre ingripande åtgärder som vissa av parterna i de nationella målen har förespråkats kan det konstateras att dessa inte förefaller vara lika lämpliga för att uppnå det eftersträvade målet.
- 181 Att höja åldersgränsen för tobakskonsumtion endast för tobaksvaror med karakteristisk smak är nämligen inte ägnat att göra dessa varor mindre attraktiva och, därmed inte ägnat att förhindra påbörjandet av konsumtionen av tobak för personer vars ålder är högre än den fastslagna åldersgränsen. Dessutom skulle det förbud mot försäljning som följer av denna höjning av åldersgränsen under alla förhållanden lätt kunna kringgåas vid utsläppandet av dessa varor på marknaden.
- 182 Anordnandet av riktade informationskampanjer angående faran med tobaksvaror med karakteristisk smak är inte i sig ägnat att eliminera skillnaderna mellan de nationella bestämmelserna avseende utsläppandet på marknaden av sådana varor och således förbättra villkoren för den inre marknads funktion.
- 183 Vad beträffar antagandet av en förteckning över förbjudna eller tillåtna smaker, skulle denna åtgärd kunna leda till att det uppstod skillnader i behandling mellan de olika typerna av tobak med karakteristisk smak. Sådana förteckningar kan dessutom snabbt bli föråldrade genom den ständiga utvecklingen av tillverkarnas affärsstrategier eller enkelt kringgåas.
- 184 Domstolen finner därför att förbudet mot utsläppandet på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.
- 185 Vad för det tredje gäller de påstått oproportionerliga effekterna av förbudet mot att använda mentol som karakteristisk smak, på grund av de negativa ekonomiska och sociala konsekvenser som detta förbud påstås medföra, erinrar domstolen om följande: Unionslagstiftaren måste, även när denne såsom i förevarande fall har vittgående lagstiftningsbefogenheter, göra sitt val utifrån objektiva kriterier, och måste beakta huruvida de eftersträvade målen med den aktuella åtgärden är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade (se, för ett liknande resonemang, dom Luxemburg/parlamentet och rådet, C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

- 186 Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget ska i utkastet till lagstiftningsakter hänsyn tas till att det finansiella ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt begränsas och står i proportion till det mål som ska uppnås.
- 187 Domstolen finner att unionslagstiftaren i förevarande fall har sett till att de negativa ekonomiska och sociala konsekvenserna av förbudet mot utsläppandet på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak begränsades.
- 188 För det första föreskrivs således, för att ge såväl tobaksindustrin som konsumenterna en anpassningsperiod, i artikel 7.14 i direktiv 2014/40 att när det gäller tobaksvaror med en viss karakteristisk smak villkas försäljningsvolym i hela unionen utgör minst 3 procent i en viss produktkategori, ska förbudet mot utsläppande på unionsmarknaden gälla först från och med den 20 maj 2020.
- 189 För det andra framgår det av den konsekvensbedömning som nämns i punkterna 98, 117 och 132 i förevarande dom (första avdelningen, s. 114, och sjätte avdelningen, s. 2), vilken inte har bestritts på denna punkt, att detta förbud kommer att innebära en minskning av cigarettkonsumtionen i unionen på mellan 0,5 procent och 0,8 procent under en femårsperiod.
- 190 Dessa omständigheter visar att unionslagstiftaren har gjort en avvägning mellan, å ena sidan, de ekonomiska konsekvenserna av nämnda förbud och, å andra sidan, kravet, i enlighet med artikel 35 andra meningen i stadgan, och artiklarna 9 FEUF, 114.3 FEUF och 168.1 FEUF, att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan vad gäller en vara som kännetecknas av cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska egenskaper. Konsekvenserna av förbudet i artikel 7 i direktiv 2014/40 är således inte uppenbart oproportionerliga.
- 191 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den tredje frågan a inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 7.1 och 7.7 i direktiv 2014/40.

Prövning av den tredje frågan b

- 192 De bestämmelser som den tredje frågan b handlar om inbegriper olika regler för märkning och förpackning av tobaksvaror angående, i huvudsak, att hälsovarningarna ska förbli intakta när paketet öppnas, i artikel 8.3 i direktiv 2014/40, den allmänna hälsovarningens och informationstextens placering och minimimått, i artikel 9.3 i direktivet, de kombinerade hälsovarningarnas minimimått, i artikel 10.1 g i direktivet, samt styckförpackningarnas form och minsta antal cigaretter per styckförpackning, i artikel 14 i direktivet.
- 193 Av beslutet om hänskjutande framgår att giltigheten av samtliga dessa bestämmelser har ifrågasatts, på ett ytterst kortfattat och generellt sätt. För det första har kändandena hävdats att dessa bestämmelser inte är vare sig lämpliga eller nödvändiga för att uppnå syftet avseende skydd av folkhälsan. Kändandena har anfört att det istället för de föreskrivna kraven, vilka de anser är mycket ingripande, finns mindre ingripande åtgärder, såsom bland annat ett krav på att hälsovarningarna ska vara klart synliga och inte ändras av formen på paketet. För det andra har kändandena hävdats att de omtvistade kraven hindrar differentiering av tobaksvarorna och medför en snedvridning av konkurrensen. För det tredje kan kravet att en styckförpackning med cigaretter ska innehålla minst 20 cigaretter, vilket uppställs i artikel 14.1 i direktiv 2014/40, inte rättfärdigas med hänvisning till skyddet för folkhälsan.
- 194 De flesta av dessa invändningar avser dessa kravs proportionalitet enbart vad gäller målet att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan, och bortser från syftet att främja en väl fungerande inre marknad, och beaktar därmed inte den omständigheten att nämnda direktiv, och särskilt de bestämmelser som avses i den tredje frågan b, eftersträvar detta dubbla syfte.

- 195 Såsom har konstaterats i punkterna 97–105 i förevarande dom bidrar bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i direktiv 2014/40, i vilka de bestämmelser som avses i nämnda fråga ingår, till att förbättra villkoren för att den inre marknaden för tobaksvaror ska fungera väl, genom att undanröja skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser på området.
- 196 Detsamma gäller det minsta antalet cigaretter per paket, som föreskrivs i artikel 14.1 i direktiv 2014/40, och som särskilt nämns i beslutet om hänskjutande. Detta krav syftar huvudsakligen till att undanröja skillnaderna mellan medlemsstaternas bestämmelser, såsom framgår av skäl 28 i direktivet.
- 197 Dessa krav bidrar vidare till uppnåendet av syftet att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 191 och 192 i sitt förslag till avgörande kan nya, originella eller ovanliga former bidra till att bevara eller öka varans attraktionskraft och uppmuntra till konsumtion av varan. På samma sätt kan vissa former av förpackningar hindra hälsovarningarnas synlighet, och följaktligen minska deras verkan, såsom framgår av skälen 25 och 28 i direktiv 2014/40. Vad beträffar kravet att varje styckförpackning ska innehålla minst tjugo cigaretter beror detta på omständigheten att mindre styckförpackningar i högre grad inbjuder till att börja konsumera tobak, eftersom konsumenten är benägen att anse att de är billigare, mindre förbindande och psykologiskt mer acceptabla.
- 198 Vad gäller den mindre ingripande åtgärd som nämns i punkt 193 i förevarande dom, räcker det att konstatera att denna åtgärd inte syftar till att undanröja skillnaderna mellan medlemsstaternas bestämmelser avseende märkning och förpackning av tobaksvaror, och således inte är lämpad att uppnå syftet att förbättra den inre marknads funktion.
- 199 Även om det är riktigt att sådana krav till sin natur i viss grad kan öka likheten mellan tobaksvarorna, avser de emellertid endast vissa aspekter av märkningen och förpackningen av dessa varor, varför de lämnar tillräckliga möjligheter för differentiering av dessa varor.
- 200 Mot bakgrund av ovanstående kan domstolen inte godta att de krav som ställs upp i artiklarna 8.3, 9.3, 10.1 g och 14 i direktiv 2014/40 är uppenbart olämpliga eller uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att förbättra villkoren för att den inre marknaden för tobaksvaror ska fungera väl, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar.
- 201 Det kan således konstateras att det vid prövningen av den tredje frågan b inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av dessa bestämmelser.

Prövning av den tredje frågan c

- 202 Den tredje frågan c handlar om artikel 10.1 a och c i direktiv 2014/40. I dessa bestämmelser föreskrivs i huvudsak att varje styckförpackning eller ytterförpackning ska vara försedd med kombinerade hälsovarningar bestående av en av de varningstexter som förtecknas i bilaga I och ett motsvarande färgfoto från bilaga II, och täcka 65 procent av både den yttre framsidan och baksidan av styckförpackningen.
- 203 Dessa bestämmelsers giltighet har i huvudsak ifrågasatts på grund av storleken på den yta som reserveras för nämnda varningar. Kärandena har för det första hävdats att en så stor yta inte är vare sig lämplig eller nödvändig för att uppnå syftet avseende skyddet för folkhälsan. För det andra har kärandena anfört att denna andel på 65 procent är godtycklig och inte kan rättfärdigas med rekommendationerna i ramkonventionen. För det tredje anser kärandena att bestämmelsernas effekter är uppenbart oproportionerliga.

- 204 Vad för det första gäller huruvida stora hälsovarningar är lämpliga påpekar domstolen att det i led 7 i riktlinjerna för tillämpningen av artikel 11 i ramkonventionen förklaras att till skillnad från små hälsovarningar som enbart består av text, har stora hälsovarningar med bilder större chanser att bli uppmärksammade, att bättre sprida information om hälsoriskerna, att ha en större känslomässig effekt och att i högre grad få tobakskonsumenter att minska sin konsumtion eller helt upphöra med denna. Sådana varningar har även större chanser att bevara sin effektivitet över tiden och de är särskilt effektiva för att sprida information om hälsoeffekterna till lågutbildade, barn och ungdomar.
- 205 Anbringandet av stora kombinerade hälsovarningar förefaller således inte vara uppenbart olämpligt för att uppnå det avsedda syftet.
- 206 Vad därefter gäller den påstått godtyckliga storleken på den yta som reserveras för kombinerade hälsovarningar i enlighet med artikel 10.1 a och c i direktiv 2014/40 konstaterar domstolen att enligt artikel 11.1 b iv i ramkonventionen bör dessa varningar täcka "50 procent eller mer" av de mest synliga ytorna på styckförpackningen och får inte omfatta mindre än 30 procent av dessa ytor.
- 207 I led 12 i riktlinjerna för tillämpningen av artikel 11 i ramkonventionen, rekommenderas härvidlag konventionsparterna att undersöka huruvida det är möjligt att använda hälsovarningar och meddelanden som täcker "mer än 50 procent" av huvudytorna, och försöka få det så att de täcker "en så stor del som möjligt" av huvudytorna, eftersom det är bevisat att "hälsovarningar och andra meddelanden ökar i effektivitet ju större de är".
- 208 Under dessa förhållanden kan unionslagstiftaren inte anses ha agerat godtyckligt genom att välja 65 procent för den yta som är reserverad för kombinerade hälsovarningar i enlighet med artikel 10.1 a och c i direktiv 2014/40. Detta val bygger nämligen på kriterier som följer av ramkonventionens rekommendationer. Dessutom görs detta val genom tillämpning av det vidsträckta utrymme för skönsmässig bedömning som lagstiftaren har, vilket det erinrats om i punkt 166 i förevarande dom.
- 209 Vad slutligen gäller huruvida den aktuella åtgärden var nödvändig och åtgärdens påstått oproportionerliga effekter för tillverkarnas möjlighet att förmedla information om den aktuella varan till konsumenterna konstaterar domstolen för det första att den del som reserveras för dessa varningar lämnar tillräckligt med plats på styckförpackningarna för denna typ av information.
- 210 För det andra måste de begränsningar som därmed införs vägas mot kravet att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan på ett område som kännetecknas av den aktuella varans toxicitet och beroendeframkallande effekter.
- 211 Mot bakgrund av ovanstående framgår det inte att unionslagstiftaren genom att anta artikel 10.1 a och c i direktiv 2014/40 har agerat godtyckligt och uppenbart överskridit gränserna för vad som var lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet att förbättra villkoren för att den inre marknaden för tobaksvaror ska fungera väl, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar.
- 212 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den tredje frågan c inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 10.1 a och c i direktiv 2014/40.

Prövning av den sjunde frågan

- 213 Med hänsyn till vad domstolen funnit i punkt 52 i förevarande dom ska den sjunde frågan endast besvaras i den del den gäller giltigheten av artikel 7 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen.

- 214 Det ska härvidlag förtydligas att beslutet om hänskjutande inte nämner någon ogiltighetsgrund som bygger på denna princip och som avser direktivet i dess helhet. Det är endast giltigheten av artikel 7 i direktivet som har ifrågasatts, eftersom denna artikel förbjuder utsläppandet på unionsmarknaden av tobaksvaror som innehåller mentol som karakteristisk smak. Kärandena har påstått att unionslagstiftaren har nöjt sig med att på ett stereotypt sätt hävda att subsidiaritetsprincipen har iakttagits, utan att visa att vinsterna för den inre marknaden som följer av detta förbud är sådana att de rättfärdigar unionens åtgärd. Enligt kärandena hade syftet avseende skyddet för folkhälsan kunnat uppnås på ett tillfredsställande sätt på medlemsstatsnivå.
- 215 Subsidiaritetsprincipen fastställs i artikel 5.3 FEU, i vilken det föreskrivs att på de områden där unionen inte är ensam behörig, ska den vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. I artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget fastställs i övrigt riktlinjer för att avgöra om dessa villkor är uppfyllda (dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 44).
- 216 I första hand är det på en politisk nivå, genom de nationella parlamenten, som iakttagandet av subsidiaritetsprincipen kontrolleras enligt förfarandena i detta protokoll.
- 217 I andra hand ankommer denna kontroll på unionsdomstolen vilken domstol ska pröva såväl iakttagandet av de materiella kraven i artikel 5.3 FEU som iakttagandet av de processrättsliga skyddsreglerna i nämnda protokoll.
- 218 Vad för det första beträffar domstolens kontroll av iakttagandet av de materiella kraven i artikel 5.3 FEU, ska domstolen pröva om unionslagstiftaren – på grundval av närmare uppgifter – hade anledning att anta att syftet med den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på unionsnivå.
- 219 Vad avser ett område som förbättrandet av den inre marknads funktion i förevarande fall, vilket inte ingår bland de områden på vilka unionen har exklusiv behörighet, ska det undersökas om syftet med direktiv 2014/40 bättre kunde uppnås på unionsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 179 och 180).
- 220 Såsom domstolen har erinrat om i punkt 143 i förevarande dom har direktiv 2014/40 ett dubbelt syfte, bestående i att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, samtidigt som en hög skyddsnivå för folkhälsan ska säkerställas, särskilt för ungdomar.
- 221 Även om det antas att den andra delen av detta syfte bättre skulle kunna uppnås på medlemsstatsnivå skulle eftersträvandet av detta syfte på en sådan nivå kunna befästa, eller skapa, situationer i vilka vissa medlemsstater godkänner utsläppandet på marknaden av tobaksvaror innehållande vissa karakteristiska smaker, samtidigt som andra medlemsstater förbjuder detta. Detta skulle således gå stick i stäv med det första syftet med direktiv 2014/40, vilket är att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt.
- 222 Samspelet mellan direktivets båda syften medför att unionslagstiftaren med rätta kunde anse att dess åtgärder måste innefatta införandet av en ordning för utsläppande på unionsmarknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak och att de båda målen, med anledning av nämnda samspel, bättre kunde uppnås på unionsnivå (se, analogt, dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 78, och dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 48).
- 223 Såsom har konstaterats i punkt 115 i förevarande dom hade unionslagstiftaren rätt att införa samma rättsliga ordning för samtliga karakteristiska smaker.

- 224 Domstolen kan således inte godta argumentet att syftet avseende skydd för folkhälsan bättre hade kunnat uppnås på nationell nivå vad specifikt gäller förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak.
- 225 Vad för det andra gäller iakttagande av de formella kraven och särskilt motiveringen av direktiv 2014/40 vad avser subsidiaritetsprincipen följer av domstolens praxis att iakttagandet av motiveringsskyldigheten inte bara ska bedömas med hänsyn till den omtvistade rättsaktens lydelse utan också med hänsyn till det sammanhang som den ingår i och omständigheterna i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 61).
- 226 I förevarande fall är det utrett att det förslag till direktiv som kommissionen presenterat samt den konsekvensbedömning som upprättats av kommissionen innehåller tillräckligt med upplysningar av vilka det klart och tydligt framgår vilka fördelar som är förenade med att åtgärderna vidtas på unionsnivå snarare än på medlemsstatsnivå.
- 227 Under dessa förhållanden är det visat att dessa upplysningar har gjort det möjligt för såväl unionslagstiftaren som de nationella parlamenten att bedöma huruvida nämnda förslag iakttog subsidiaritetsprincipen, samtidigt som de gjorde det möjligt för enskilda att få kännedom om skälen hänförliga till nämnda princip och för domstolen att utöva sin kontroll.
- 228 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den sjunde frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 7 i direktiv 2014/40.

Rättegångskostnader

- 229 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.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

- 1) Artikel 24.2 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 ska tolkas så, att denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att behålla eller införa ytterligare krav vad gäller de aspekter avseende standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror som inte har harmoniserats genom direktivet.**
- 2) Artikel 13.1 i direktiv 2014/40 ska tolkas så, att den förbjuder att det på märkningen på styckförpackningar, ytterförpackningen eller på själva tobaksvarorna i sig, anbringas upplysningar som omfattas av denna bestämmelse, även när dessa upplysningar är materiellt korrekta.**
- 3) Vid prövningen av de frågor som ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Högsta domstolen (England och Wales), avdelningen Queen's Bench (förvaltningsrättsliga avdelningen)) har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artiklarna 7, 18, 24.2 och 24.3 i direktiv 2014/40, eller av bestämmelserna i kapitel II i avdelning II i detta direktiv.**

Underskrifter