



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. maj 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — tilnærmelse af lovgivningerne — direktiv 2014/40/EU — artikel 7 og 18 og artikel 24, stk. 2 og 3 — artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra a), c) og g), og artikel 13 og 14 — fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer — gyldighed — hjemmel — artikel 114 TEUF — proportionalitetsprincippet — nærhedsprincippet — EU's grundlæggende rettigheder — ytringsfrihed — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 11«

I sag C-547/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 7. november 2014, indgået til Domstolen den 1. december 2014, i sagen:

The Queen, efter anmodning fra:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

mod

Secretary of State for Health,

procesdeltagere:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co KG,

* Processprog: engelsk.

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne J.-L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (refererende dommer), C. Lycourgos og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. oktober 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Philip Morris Brands SARL og Philip Morris Ltd ved M. Demetriou, QC, og K. Nairn, QC, samt barristers D. Piccinin og J. Egerton-Peters
- British American Tobacco UK Ltd ved N. Pleming, QC, barristers S. Ford og D. Scannell og advocaat L. Van Den Hende, efter instruktion fra solicitor A. Lidbetter
- Imperial Tobacco Ltd ved D. Rose, QC, og barristers B. Kennelly og J. Pobjoy, efter instruktion fra solicitors E. Sparrow og J. Gale
- JT International SA og Gallaher Ltd ved J. MacLeod, QC, D. Anderson, QC, J. Flynn, QC, og barrister V. Wakefield, efter instruktion fra solicitors A. Morfey, T. Snelling og T. Baidam
- Tann UK og Tannpapier GmbH ved barrister T. Johnston, efter instruktion fra solicitor S. Singleton
- V. Mane Fils, ved M. Chamberlain, QC, og barrister Z. Al-Rikabi, efter instruktion fra solicitors P. Wareham og J. Robinson
- Deutsche Benkert GmbH & Co KG og Benkert UK Ltd ved A. Henshaw, QC, og D. Jowell, QC, efter instruktion fra solicitors M. Evans og F. Liberatore
- Joh. Wilh. von Eicken GmbH ved barrister A. Howard, efter instruktion fra solicitors A.-M. Irwin og A. Rook
- Det Forenede Kongeriges regering ved V. Kaye og C. Brodie, som befuldmægtigede, bistået af M. Hoskins, QC, og I. Rogers, QC, samt barristers S. Abram og E. Metcalfe
- Irland ved J. Quaney og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af E. Barrington, SC, og J. Cooke, SC, samt E. Carolan, BL
- den franske regering ved D. Colas og R. Coesme, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P.G. Marrone

- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M. Bóra, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og A. Seiça Neves, som befuldmægtigede
- Europa-Parlamentet ved L. Visaggio, A. Tamás og M. Sammut, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Herrmann, O. Segnana og M. Simm, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved M. Van Hoof, J. Tomkin og C. Cattabriga, som befuldmægtigede
- Kongeriget Norge ved K. Moen og K. Kloster, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. december 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af flere af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EFT L 127, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med to sager mellem henholdsvis Philip Morris Brands SARL og Philip Morris Ltd (herefter »PMI«) og British American Tobacco UK Ltd (herefter »BAT«) på den ene side og Secretary of State for Health (sundhedsministeren) på den anden side vedrørende lovligheden af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse til« at gennemføre direktiv 2014/40.

Retsforskrifter

Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol

- 3 I henhold til præambelen til Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol (herefter »FCTC«), underskrevet i Genève den 21. maj 2003, som Den Europæiske Union og dens medlemsstater er parter i, anerkender parterne i denne konvention dels, »at videnskabelige undersøgelser utvetydigt har fastslået, at tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg er årsag til dødsfald, sygdom og invaliditet«, dels, »at cigaretter og nogle andre produkter, der indeholder tobak, er højt forarbejdede med henblik på at skabe og fastholde afhængighed, og at mange af de kemiske forbindelser, produkterne indeholder, og den røg, de afgiver, er farmakologisk aktive, toksiske, mutagene og kræftfremkaldende, samt at tobaksafhængighed er opført som en særskilt lidelse i større internationale sygdomsklassifikationer«.

- 4 FCTC's artikel 7 med overskriften »Foranstaltninger ud over prismæssige foranstaltninger til begrænsning af efterspørgsel efter tobak« bestemmer:

»[...] Alle parter skal vedtage og gennemføre effektive lovgivningsmæssige, udøvende, administrative eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre deres forpligtelser i henhold til artiklerne 8 og 13, og skal, når dette er relevant, samarbejde om disses gennemførelse direkte eller gennem kompetente internationale instanser. Parternes konference skal foreslå hensigtsmæssige retningslinjer til gennemførelse af bestemmelserne i disse artikler.«

- 5 FCTC's artikel 9 med overskriften »Regulering af indholdet af tobaksprodukter« bestemmer:

»Parternes konference skal i samråd med kompetente internationale instanser foreslå retningslinjer med henblik på at teste og måle indhold i og afgivelse af stoffer fra tobaksprodukter samt retningslinjer med henblik på at regulere indhold og afgivelse. Alle parter skal, når dette er godkendt af kompetente nationale myndigheder, vedtage og gennemføre effektive lovgivningsmæssige, udøvende og administrative eller andre foranstaltninger vedrørende denne testning og måling og vedrørende regulering af afgivelse.«

- 6 FCTC's artikel 11 med overskriften »Pakning og mærkning af tobaksprodukter« har følgende ordlyd:

»1. Alle parter skal inden for en periode af tre år efter [FCTC's] ikrafttræden for den pågældende parts vedkommende vedtage og gennemføre effektive foranstaltninger i overensstemmelse med sin nationale lovgivning til at sikre, at:

- a) pakning og mærkning af tobaksprodukter ikke fremmer et tobaksprodukt med falske, misvisende eller vildledende midler eller sådanne, som giver et fejlagtigt indtryk af produktets karakteristika, sundhedsmæssige virkning, risici eller afgivelse herunder ethvert ord, enhver beskrivelse, ethvert varemærke, symbol eller andet tegn, som direkte eller indirekte giver det forkerte indtryk, at et specifikt tobaksprodukt er mindre skadeligt end andre tobaksprodukter[; d]et kan dreje sig om for eksempel »lavt tjæreindhold«, »light«, »ultra-light«, eller »mild«; og
- b) hver pakkeenhed og pakning af tobaksprodukter og enhver ydre emballage og mærkning af sådanne produkter også er mærket med sundhedsadvarsler, som beskriver den skadelige virkning af tobaksbrug og eventuelt andre passende budskaber[; d]isse advarsler og budskaber:

[...]

- iii) skal være store, klare, synlige og læselige,
- iv) bør dække [50% eller mere] af de primært udstillede områder, men skal dække mindst 30% af de primært udstillede områder
- v) kan have form af eller indbefatte billeder eller piktogrammer.«

- 7 I henhold til afsnit 1.1 i retningslinjerne for anvendelse af artikel 9 og 10 i Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol (»Partial guidelines for implementation of articles 9 and 10 of the WHO framework convention on tobacco control«) (herefter »retningslinjerne for anvendelse af artikel 9 og 10 i FCTC«) opfordres parterne til at »anvende foranstaltninger, der går ud over dem, der anbefales ved disse retningslinjer« (»[The parties] are [...] encouraged to implement measures beyond those recommended by these guidelines«).

- 8 Afsnit 3.1.2 i disse retningslinjer med overskriften »Ingredients (Regulation)« beskriver de foranstaltninger, som de kontraherende parter kan træffe for at regulere ingredienserne, idet det fastsættes:

»3.1.2.1 Background Regulating ingredients aimed at reducing tobacco product attractiveness can contribute to reducing the prevalence of tobacco use and dependence among new and continuing users [...]

3.1.2.2 Tobacco products

i) Ingredients used to increase palatability The harsh and irritating character of tobacco smoke provides a significant barrier to experimentation and initial use. Tobacco industry documents have shown that significant effort has been put into mitigating these unfavourable characteristics. Harshness can be reduced in a variety of ways including: adding various ingredients, eliminating substances with known irritant properties, balancing irritation alongside other significant sensory effects, or altering the chemical properties of tobacco product emissions by adding or removing specific substances. [...] Masking tobacco smoke harshness with flavours contributes to promoting and sustaining tobacco use. Examples of flavouring substances include benzaldehyde, maltol, menthol and vanillin. Spices and herbs can also be used to improve the palatability of tobacco products. Examples include cinnamon, ginger and mint. Recommendation: Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products. [...]«

- 9 Punkt 7 i Guidelines for implementation of Article 11 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control (Packaging and labelling of tobacco products) (herefter »retningslinjerne for anvendelse af artikel 11 i FCTC«) har følgende ordlyd:

»Well-designed health warnings and messages are part of a range of effective measures to communicate health risks and to reduce tobacco use. Evidence demonstrates that the effectiveness of health warnings and messages increases with their prominence. In comparison with small, text-only health warnings, larger warnings with pictures are more likely to be noticed, better communicate health risks, provoke a greater emotional response and increase the motivation of tobacco users to quit and to decrease their tobacco consumption. Larger picture warnings are also more likely to retain their effectiveness over time and are particularly effective in communicating health effects to low-literacy populations, children and young people. Other elements that enhance effectiveness include locating health warnings and messages on principal display areas, and at the top of these principal display areas; the use of colour rather than just black and white; requiring that multiple health warnings and messages appear concurrently; and periodic revision of health warnings and messages.«

- 10 Disse retningslinjers punkt 12 med overskriften »Size« har følgende ordlyd:

»Article 11.1(b)(iv) of the [FCTC] specifies that health warnings and messages on tobacco product packaging and labelling should be 50% or more, but no less than 30%, of the principal display areas. Given the evidence that the effectiveness of health warnings and messages increases with their size, Parties should consider using health warnings and messages that cover more than 50% of the principal display areas and aim to cover as much of the principal display areas as possible. The text of health warnings and messages should be in bold print in an easily legible font size and in a specified style and colour(s) that enhance overall visibility and legibility.«

Direktiv 2014/40

11 Direktiv 2014/40 indeholder bl.a. følgende betragtninger:

»(7) Der er [...] behov for et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan for at gennemføre [FCTC], hvis bestemmelser er bindende for Unionen og dens medlemsstater. Af særlig relevans er FCTC-bestemmelserne om regulering af tobaksprodukters indhold, regulering af åbenhed vedrørende tobaksprodukter, pakning og mærkning af tobaksprodukter, reklame og ulovlig handel med tobaksprodukter. Parterne i FCTC, herunder Unionen og dens medlemsstater, vedtog et sæt retningslinjer for gennemførelsen af FCTC's bestemmelser med konsensus på diverse konferencer.

[...]

(15) Manglen på en harmoniseret tilgang til reguleringen af ingredienser i tobaksvarer indvirker på det indre markeds rette funktion og har negative konsekvenser for de frie varebevægelser i Unionen. Nogle medlemsstater har vedtaget lovgivning eller indgået bindende aftaler med industrien om at tillade eller forbyde visse ingredienser. Som følge heraf er visse ingredienser reguleret i nogle medlemsstater, men ikke i andre. Medlemsstaterne har også forskellige tilgange for så vidt angår tilsætningsstoffer i cigaretfiltere, samt tilsætningsstoffer, der farver tobaksrøgen. Harmoniseres der ikke, forventes i de kommende år en forøgelse af hindringerne for det indre markeds rette funktion, under hensyntagen til gennemførelsen af FCTC og de relevante FCTC-retningslinjer i hele Unionen og i lyset af de erfaringer, der er høstet i andre jurisdiktioner uden for Unionen. I FCTC-retningslinjerne vedrørende regulering af tobaksprodukters indhold og regulering af åbenhed vedrørende tobaksprodukter opfordres navnlig til, at ingredienser, der forbedrer smagsindtrykket af tobaksvarer, skaber det indtryk, tobaksvarer har sundhedsmæssige fordele, sættes i forbindelse med energi og vitalitet eller har farvende egenskaber, fjernes.

(16) Sandsynligheden for indbyrdes afvigelser mellem de forskellige regelsæt øges yderligere af bekymringerne vedrørende tobaksvarer med en kendetegnende aroma af andet end tobak, som kan påvirke antallet af personer, der indleder et tobaksforbrug, eller påvirke forbrugsmønstrene. Tiltag, der resulterer i uberettiget forskelsbehandling mellem forskellige typer aromatiserede cigaretter, bør undgås. Produkter med en kendetegnende aroma med en større salgsvolumen bør dog udfases over en længere periode med henblik på at give forbrugerne tilstrækkelig tid til at skifte til andre produkter.

(17) Forbuddet mod tobaksvarer med kendetegnende aromaer udelukker ikke anvendelsen af de enkelte tilsætningsstoffer, men det medfører en forpligtelse for fabrikanterne til at reducere mængden af tilsætningsstoffet eller kombinationen af tilsætningsstoffer i en sådan grad, at tilsætningsstofferne ikke længere giver en kendetegnende aroma [...]

[...]

(22) Der er stadig indbyrdes forskelle mellem de nationale bestemmelser om mærkning af tobaksvarer, særlig med hensyn til brugen af kombinerede sundhedsadvarsler, som består af et billede og en tekst, oplysninger om hjælp til ryggestop og lignende tjenester samt salgsfremmende elementer i og på enkeltpakninger.

(23) Disse forskelle kan skabe handelshindringer og hindre den rette funktion af det indre marked for tobaksvarer og bør derfor fjernes. Det er endvidere muligt, at forbrugerne i nogle medlemsstater er bedre orienteret om de sundhedsmæssige risici ved tobaksvarer end forbrugere i andre medlemsstater. Uden yderligere initiativer på EU-plan vil de eksisterende forskelle kunne forventes at ville blive endnu større i de kommende år.

(24) Det er også nødvendigt at tilpasse bestemmelserne om mærkning for at tilpasse de regler, der gælder på EU-plan, til den internationale udvikling. For eksempel opfordres der i FCTC-retningslinjerne om pakning og mærkning af tobaksprodukter til at anvende store billedadvarsler på begge de visuelt vigtigste overflader, obligatoriske oplysninger om hjælp til rygestop og lignende tjenester samt strenge regler om vildledende oplysninger [...]

(25) Mærkningsbestemmelserne bør ligeledes tilpasses til den seneste videnskabelige evidens. F.eks. har angivelserne af emissionsindholdet for tjære, nikotin og kulilte på enkeltpakninger for cigaretter vist sig at være vildledende, da de giver forbrugerne den opfattelse, at visse cigaretter er mindre skadelige end andre. Den foreliggende dokumentation tyder desuden på, at store, kombinerede sundhedsadvarsler bestående af en tekstadvarsel og et tilhørende farvefoto er mere effektive end rent tekstbaserede advarsler (tekstadvarsler). Som følge heraf bør kombinerede sundhedsadvarsler være obligatoriske i hele Unionen og dække en betydelig del af enkeltpakningernes synlige overflader. Der bør fastsættes minimumsdimensioner for alle sundhedsadvarsler for at sikre, at de er synlige og effektive.

[...]

(27) Tobaksvarer eller deres emballage kan vildlede forbrugerne, især unge, ved at give indtryk af, at disse produkter er mindre sundhedsskadelige. Dette er f.eks. tilfældet, hvis visse ord eller features anvendes, såsom »lavt tjæreindhold«, »light«, »ultralight«, »mild«, »naturlig«, »økologisk«, »uden tilsætningsstoffer«, »uden aromastoffer« eller »tynd«, eller visse navne, billeder og figurer eller andre tegn. Andre vildledende elementer kan omfatte, men er ikke begrænset til, indlagt materiale eller andet medfølgende materiale såsom klistermærker, selvklæbende mærkater, andet påsat materiale, skrabemærker og lommer eller kan være forbundet med selve tobakswarens form. Visse former for emballage og tobaksvarer vil også kunne vildlede ved at give indtryk af fordele i form af vægttab, sexappeal, social status, sociale kontakter eller kvaliteter som femininitet, maskulinitet eller elegance. Tilsvarende kan de individuelle cigaretters størrelse og udseende være vildledende for forbrugerne, som kan få det indtryk, at de er mindre skadelige [...]

(28) Med henblik på at sikre integriteten og synligheden af sundhedsadvarsler og opnå den maksimale effekt af disse bør der fastsættes bestemmelser vedrørende sundhedsadvarslerne dimensioner og vedrørende visse aspekter af udseendet af tobaksvarers enkeltpakninger, herunder dens form og åbningsmekanisme [...] Medlemsstaterne opererer med forskellige bestemmelser om minimumsantallet af cigaretter i en enkeltpakning. Disse bestemmelser bør bringes i overensstemmelse med hinanden for at sikre frie varebevægelser for de pågældende produkter.

[...]

(33) Fjernsalg af tobaksvarer på tværs af grænser kan lette adgangen til tobaksvarer, der ikke overholder dette direktiv. Der er også en øget risiko for, at unge vil få adgang til tobaksvarer. Der er derfor en risiko for, at lovgivningen om tobakskontrol undermineres. Medlemsstaterne bør derfor have mulighed for at forbyde fjernsalg på tværs af grænser. Såfremt fjernsalg på tværs af grænser ikke forbydes, er det hensigtsmæssigt med fælles regler om registreringen af de detailsalgssteder, der foretager sådanne salg, for at sikre den effektive virkning af dette direktiv [...]

[...]

(48) Derudover harmoniserer dette direktiv ikke bestemmelserne om røgfri miljøer [...] Medlemsstaterne kan frit regulere sådanne spørgsmål på deres eget område og opfordres til at gøre dette.

[...]

- (53) Tobak og relaterede produkter, der er i overensstemmelse med dette direktiv, bør være omfattet af fri bevægelighed for varer. På baggrund af de forskellige grader af harmonisering, der opnås med dette direktiv, bør medlemsstaterne dog under visse omstændigheder bevare beføjelsen til at pålægge yderligere krav i visse henseender for at beskytte folkesundheden. Dette gælder i forhold til andre aspekter end sundhedsadvarsler i forbindelse med præsentationen og emballeringen af tobaksvarer, bl.a. farver, for hvilke dette direktiv indeholder et første sæt grundlæggende fælles regler. Medlemsstaterne ville derfor f.eks. kunne indføre bestemmelser om yderligere standardisering af tobaksvarers emballage, forudsat at bestemmelserne er forenelige med [EUF-traktaten] og WTO-forpligtelserne og ikke indskrænker anvendelsen af dette direktiv.
- (54) For at tage hensyn til en mulig fremtidig udvikling på markedet bør medlemsstaterne desuden også kunne forbyde en bestemt kategori af tobak eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje beskyttelsesniveau, der opnås med dette direktiv. Medlemsstaterne bør underrette Kommissionen om sådanne strengere nationale bestemmelser.
- (55) En medlemsstat bør kunne opretholde eller indføre national lovgivning, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i denne stat, vedrørende aspekter, der ikke er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, forudsat at bestemmelserne er forenelige med [EUF-traktaten] og ikke bringer den fulde anvendelse af dette direktiv i fare [...]
- [...]
- (60) Målene for dette direktiv, nemlig at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af deres omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i [EU-traktaten]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

12 Artikel 1 i direktiv 2014/40 med overskriften »Genstand« bestemmer:

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

- a) ingredienser i og emissioner fra tobaksvarer og de relevante indberetningsforpligtelser, herunder grænseværdierne for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter
- b) visse aspekter af mærkning og emballering af tobaksvarer, herunder de sundhedsadvarsler, der skal angives på enkeltpakninger med tobaksvarer og eventuel ydre emballage om tobaksvarer samt sporbarhed og sikkerhedsfeatures, der anvendes i forbindelse med tobaksvarer med henblik på at sikre overholdelse af dette direktiv
- c) forbuddet mod markedsføring af tobak, der indtages oralt
- d) fjernsalg af tobaksvarer på tværs af grænser
- e) forpligtelsen til at indgive en anmeldelse af nye kategorier af tobaksvarer
- f) markedsføring og mærkning af visse produkter, der er beslægtet med tobaksvarer, nemlig elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere og urtebaserede rygeprodukter

for at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, og for at opfylde Unionens forpligtelser i henhold til [FCTC].«

13 I henhold til nr. 24) og 25) i direktivets artikel 2, som har overskriften »Definitioner«, defineres begrebet »aromastof« som »et tilsætningsstof, der giver duft og/eller smag«, mens begrebet »kendetegnende aroma« defineres som »en fremtrædende duft eller smag af andet end tobak, som er resultatet af et tilsætningsstof eller en kombination af tilsætningsstoffer, herunder blandt andet frugt, krydderier, urter, alkohol, slik, mentol eller vanilje, og som bemærkes før eller under forbruget af tobaksvarer«.

14 Direktivets artikel 7, der har overskriften »Bestemmelser om ingredienser«, foreskriver:

»1. Medlemsstaterne forbyder markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma.

[...]

7. Medlemsstaterne forbyder markedsføring af tobaksvarer, der indeholder aromastoffer i deres bestanddele såsom filtre, papir, emballage, kapsler eller enhver teknisk funktion, der gør det muligt at ændre de pågældende tobaksvarers duft eller smag eller deres røgudviklingsintensitet. Filtre, papir og kapsler må ikke indeholde tobak eller nikotin.

[...]

14. For så vidt angår tobaksvarer med en kendetegnende aroma, der har et salgsvolumen i Unionen på 3% eller mere inden for en bestemt produktkategori, finder bestemmelserne i denne artikel anvendelse fra den 20. maj 2020.«

15 Bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40, som har overskriften »Mærkning og emballering«, indeholder bl.a. regler vedrørende de sundhedsadvarsler, der skal anbringes på mærkningen og enkeltpakningerne ved præsentation af tobaksvarer, enkeltpakningers udseende og indhold, varernes sporbarhed, og de sikkerhedsfeatures, som disse varer skal indeholde.

16 Navnlig bestemmer direktivets artikel 8 med overskriften »Generelle bestemmelser« i stk. 3:

»Medlemsstaterne sikrer, at sundhedsadvarslerne på en enkeltpakning og eventuel ydre emballage er påtrykt på en sådan måde, at de ikke kan fjernes eller slettes og er fuldt synlige, herunder at de ikke er helt eller delvist skjult eller brydes af banderoler, prismærkater, sikkerhedsfeatures, indpakningsmateriale, omslag, æsker/kasser eller andre elementer, når tobaksvarer markedsføres. På enkeltpakninger af andre tobaksvarer end cigaretter og rulletobak i punge kan sundhedsadvarslerne påklæbes ved hjælp af mærkater, hvis disse ikke kan fjernes. Sundhedsadvarslerne skal forblive intakte ved åbning af enkeltpakningen, undtagen på pakninger med et flip-top-låg, hvor sundhedsadvarslerne må brydes ved åbning af pakken, men kun på en måde, der sikrer den grafiske integritet og synligheden af teksten, fotografierne og rygestopoplysningerne.«

17 Artikel 9 i direktiv 2014/40 med overskriften »Generelle advarsler og informationsmeddelelser på røgtobak er affattet således:«

»1. Hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage om røgtobak skal være forsynet med en af følgende generelle advarsler:

»Rygning dræber – stop i dag«

eller

»Rygning dræber«.

Medlemsstaterne bestemmer, hvilken af de i første afsnit nævnte generelle advarsler der skal anvendes.

2. Hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage om røgtobak skal være forsynet med følgende informationsmeddelelse:

»Tobaksrøg indeholder over 70 kræftfremkaldende stoffer.«

3. For så vidt angår cigaretpakninger og rulletobak i kasseformede pakninger skal den generelle advarsel være anbragt på den nederste del af et af sidearealerne af enkeltpakningerne, og informationsmeddelelsen skal være anbragt på den nederste del af det andet sideareal. Disse sundhedsadvarsler skal være mindst 20 mm i bredden.

For pakninger i form af en klapæske med hængslet låg, hvor sidearealerne deles i to, når pakningen åbnes, skal den generelle advarsel og informationsmeddelelsen være anbragt i deres helhed på det største af de to delte arealer. Den generelle advarsel skal også stå på indersiden af det øverste areal, der er synligt, når pakningen er åben.

Sidearealerne på denne type pakning skal være mindst 16 mm i højden.

For så vidt angår rulletobak i punge skal den generelle advarsel og informationsmeddelelsen være anbragt på de overflader, der sikrer fuld synlighed af disse sundhedsadvarsler. For så vidt angår rulletobak i cylindriske pakninger skal den generelle advarsel være anbragt på ydersiden af lågets areal og informationsmeddelelsen på indersiden af lågets areal.

Både den generelle advarsel og informationsmeddelelsen skal dække 50% af den overflade, de er påtrykt.

[...]«

18 Direktivets artikel 10 med overskriften »Kombinerede sundhedsadvarsler for røgtobak« bestemmer:

»1. Hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage om røgtobak skal være forsynet med kombinerede sundhedsadvarsler. De kombinerede sundhedsadvarsler skal:

a) indeholde en af tekstadvarslerne som opført i bilag I og et tilhørende farvefoto som specificeret i billedsamlingen i bilag II

[...]

c) dække 65% af ydersiden af både forsiden og bagsiden af enkeltpakningen og eventuel ydre emballage[; c]ylindriske pakninger skal bære to kombinerede sundhedsadvarsler, der er lige langt fra hinanden, og hver sundhedsadvarsel skal dække 65% af deres respektive halvdel af den buede overflade

[...]

g) hvis der er tale om enkeltpakninger med cigaretter, have følgende dimensioner:

- i) højde: ikke under 44 mm
- ii) bredde: ikke under 52 mm.

[...]«

19 Direktivets artikel 13 med overskriften »Produktpræsentation« bestemmer:

»1. Mærkningen af en enkeltpakning og eventuel ydre emballage og selve tobaksvaren må ikke indeholde noget element eller træk, som:

- a) fremmer en tobaksvare eller opfordrer til brug af den ved at give et fejlagtigt indtryk af produktets karakteristika, sundhedsmæssige virkning, risici eller emissioner; mærkningen må ikke omfatte oplysninger om tobaksvarens indhold af nikotin, tjære eller kulilte
- b) giver indtryk af, at en bestemt tobaksvare er mindre skadelig end andre eller har til formål at reducere virkningen af bestemte skadelige bestanddele i røgen eller har vitaliserende, energigivende, helbredende, foryngende, naturlige, økologiske egenskaber eller andre positive sundheds- eller livsstilmæssige virkninger
- c) henviser til smag, duft, aromastoffer eller andre tilsætningsstoffer eller oplyser, at produktet ikke indeholder sådanne
- d) får produktet til at ligne en fødevarer eller et kosmetisk produkt
- e) giver indtryk af, at en bestemt tobaksvare har en forbedret biologisk nedbrydelighed eller andre miljømæssige fordele.

2. Enkeltpakningerne og eventuel ydre emballage må ikke give indtryk af økonomiske fordele ved at indeholde trykte kuponer, der tilbyder rabatter, gratis uddeling, »to-for-én«-tilbud eller andre lignende tilbud.

3. De elementer og træk, der er forbudte i henhold til stk. 1 og 2, kan omfatte, men er ikke begrænset til, tekst, symboler, navne, varemærker, figurer eller andre tegn.«

20 Direktivets artikel 14 med overskriften »Enkeltpakningers udseende og indhold« foreskriver:

»1. Enkeltpakninger med cigaretter skal være kasseformet. Enkeltpakninger med rulletobak skal være kasseformet eller cylindrisk eller have form som en pung. En enkeltpakning med cigaretter skal indeholde mindst 20 cigaretter. En enkeltpakning med rulletobak skal indeholde tobak, der vejer mindst 30 g.

2. En enkeltpakning med cigaretter kan være fremstillet af karton eller et blødt materiale og må ikke have en åbning, der kan lukkes eller forsegles igen efter første åbning, bortset fra flip-top-låg og klapæsker med et hængslet låg. For så vidt angår flip-top-låg og hængslede låg må låget kun være hængslet på enkeltpakningens bagside.«

21 Artikel 18 i direktiv 2014/40, der har overskriften »Fjernsalg af tobaksvarer på tværs af grænser«, foreskriver:

»1. Medlemsstaterne kan forbyde fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer til forbrugere. Medlemsstaterne skal samarbejde med henblik på at forebygge et sådant salg. Detailsalgssteder, der driver fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer, må ikke levere sådanne varer til forbrugere i medlemsstater, hvor et sådant salg er forbudt. Medlemsstater, som ikke forbyder et sådant salg, skal kræve, at detailsalgssteder, der agter at drive fjernsalg på tværs af grænser til forbrugere i Unionen, lader sig registrere hos de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor detailsalgsstedet er etableret, og i den medlemsstat, hvor forbrugere eller de potentielle forbrugere befinder sig [...]

[...]

3. Bestemmelsesmedlemsstaten for tobaksvarer, der sælges ved fjernsalg på tværs af grænser, kan, hvis det er nødvendigt for at sikre overensstemmelse med og lette håndhævelsen af reglerne, kræve, at detailsalgsstedet, der forestår leveringen, udpeger en fysisk person, som, inden tobaksvarerne når ud til forbrugeren, skal være ansvarlig for at kontrollere, at de overholder de nationale bestemmelser, der er vedtaget i bestemmelsesmedlemsstaten i henhold til dette direktiv.

[...]«

22 Direktivets artikel 24 med overskriften »Fri bevægelighed« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne må ikke af hensyn vedrørende aspekter, der er omfattet af dette direktiv, jf. dog denne artikels stk. 2 og 3, forbyde eller begrænse markedsføringen af tobak eller relaterede produkter, der er i overensstemmelse med dette direktiv.

2. Dette direktiv berører ikke en medlemsstats ret til at opretholde eller indføre yderligere krav, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i medlemsstaten, i forbindelse med standardiseringen af tobaksvarers emballage, når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til målet og må ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Disse foranstaltninger meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at opretholde eller indføre dem.

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

23 Artikel 28 i direktiv 2014/40 med overskriften »Rapport« præciserer i stk. 2, litra a), at Kommissionen i sin rapport om anvendelsen af dette direktiv bl.a. angiver »erfaringerne med hensyn til udformningen af pakningers overflader, der ikke er omfattet af dette direktiv, under hensyntagen til udviklingen i de nationale og internationale rammer samt på det juridiske, økonomiske og videnskabelige område«.

24 I henhold til direktivets artikel 29 skal dets bestemmelser gennemføres i medlemsstaternes nationale retsordener senest den 20. maj 2016 og træde i kraft på denne dato.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25 PMI og BAT har anlagt sag ved den forelæggende ret med henblik på prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse til« at gennemføre direktiv 2014/40 i den nationale retsorden.

26 De har gjort gældende, at direktivet helt eller delvist er ugyldigt med den begrundelse, at det tilsidesætter artikel 114 TEUF, 290 TEUF og 291 TEUF, proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet samt artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

- 27 Den forelæggende ret har anført, at de af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte argumenter »med rimelighed kan give anledning til uenighed«.
- 28 Det er under disse omstændigheder, at High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)), har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [direktiv 2014/40] helt eller delvist ugyldigt, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag? Navnlig:
- a) Vedrørende direktivets artikel 24, stk. 2:
 - i) I hvilken udstrækning giver den ved en korrekt fortolkning medlemsstaterne mulighed for at vedtage strengere regler for så vidt angår »standardiseringen« af tobaksvarers emballage?
 - ii) Er artikel 24, stk. 2, på grundlag af denne fortolkning da ugyldig, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag?
 - b) Er direktivets artikel 24, stk. 3, som giver medlemsstaterne mulighed for at forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter under særlige omstændigheder, ugyldig, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag?
 - c) Er følgende bestemmelser ugyldige, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag?
 - i) bestemmelserne i direktivets afsnit II, kapitel II, om mærkning og emballering
 - ii) direktivets artikel 7, i det omfang den forbyder mentolcigaretter og tobaksvarer med en kendetegnende aroma
 - iii) direktivets artikel 18, som giver medlemsstaterne mulighed for at forbyde fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer, og
 - iv) direktivets artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 5, som tillægger Kommissionen beføjelser vedrørende emissionsindholdet?
- 2) Vedrørende direktivets artikel 13:
- a) Forbyder den ved en korrekt fortolkning sande og ikke-vildledende udsagn om tobaksvarer på produkternes emballage?
 - b) Er artiklen i så fald ugyldig, fordi den tilsidesætter proportionalitetsprincippet og/eller artikel 11 i chartret om grundlæggende rettigheder?
- 3) Er nogle af eller alle de følgende bestemmelser i direktivet ugyldige, fordi de tilsidesætter proportionalitetsprincippet?
- a) artikel 7, stk. 1 og 7, i det omfang de forbyder markedsføring af tobaksvarer med mentol som en kendetegnende aroma og markedsføring af tobaksvarer, der indeholder aromastoffer i deres bestanddele
 - b) artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), og artikel 14, i det omfang de indfører visse standardiseringskrav til emballage, og
 - c) artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i det omfang de kræver, at sundhedsadvarsler dækker 65% af ydersiden af både forsiden og bagsiden af enkeltpakningen og eventuel ydre emballage?
- 4) Er nogle af eller alle de følgende bestemmelser i direktivet ugyldige, fordi de tilsidesætter artikel 290 TEUF?
- a) artikel 3, stk. 2 og 4, om grænseværdier for emissionsindholdet
 - b) artikel 4, stk. 5, om målemetoder for emissioner
 - c) artikel 7, stk. 5, og artikel 11 og 12 om bestemmelser om ingredienser
 - d) artikel 9, stk. 5, artikel 10, stk. 1, litra f), artikel 10, stk. 3, artikel 11, stk. 6, artikel 12, stk. 3, og artikel 20, stk. 12, om sundhedsadvarsler
 - e) artikel 20, stk. 11, om forbud mod elektroniske cigaretter og/eller genopfyldningsbeholdere, og/eller
 - f) artikel 15, stk. 12, om aftaler om lagring af data?

- 5) Er direktivets artikel 3, stk. 4, og artikel 4, stk. 5, ugyldige, fordi de tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og/eller på ulovlig vis delegerer beføjelser til eksterne organer, der ikke er underlagt den proceduremæssige beskyttelse, som EU-retten kræver?
- 6) Er nogle af eller alle de følgende bestemmelser i direktivet ugyldige, fordi de tilsidesætter artikel 291 TEUF?
 - a) artikel 6, stk. 1, om indberetningsforpligtelser
 - b) artikel 7, stk. 2-4 og 10, om gennemførelsesretsakter vedrørende forbuddet mod tobaksvarer under visse omstændigheder, og/eller
 - c) artikel 9, stk. 6, og artikel 10, stk. 4, om sundhedsadvarsler?
- 7) Er direktivet og især artikel 7, artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), artikel 13 og artikel 14 ugyldige, fordi de ikke overholder nærhedsprincippet?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 29 Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen samt den franske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse helt eller delvist bør afvises.

Om afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse i sin helhed

- 30 Det er blevet gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises i sin helhed med den begrundelse dels, at der ikke foreligger en reel tvist mellem parterne, dels, at et søgsmål med henblik på en prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse til« at gennemføre et direktiv udgør en omgåelse af den søgsmålsordning, der er oprettet ved EUF-traktaten.
- 31 Det bemærkes i denne forbindelse, at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 24).
- 32 Det følger heraf, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25).
- 33 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en reel tvist i hovedsagen, bemærkes det, at det søgsmål med henblik på prøvelse af lovligheden af Det Forenede Kongeriges regerings »hensigt om at og/eller forpligtelse til« at gennemføre direktiv 2014/40, som sagsøgerne i hovedsagen har anlagt ved den forelæggende ret, af sidstnævnte er blevet antaget til realitetsbehandling, selv om fristen for gennemførelse af direktivet på datoen for dette søgsmåls anlæggelse endnu ikke var udløbet, og der endnu ikke var vedtaget nogen national gennemførelsesforanstaltning vedrørende dette direktiv. I øvrigt er sagsøgerne i hovedsagen og Secretary of State for Health uenige om, hvorvidt der

skal gives sagsøgerne medhold i hovedsagen. Da den forelæggende ret skal træffe afgørelse vedrørende denne uenighed, forekommer det ikke åbenbart, at tvisten i hovedsagen ikke er reel (jf. analogt dom *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 36 og 38).

- 34 Hvad for det andet angår argumentet om, at et søgsmål, hvorved der tilsigtes en prøvelse af lovligheden (»judicial review«) af Det Forenede Kongeriges »hensigt om at og/eller forpligtelse til« at gennemføre et direktiv, udgør en omgåelse af den søgsmålsordning, der er oprettet ved EUF-traktaten, bemærkes det, at Domstolen allerede har antaget flere anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af afledte retsakter indgivet i forbindelse med sådanne søgsmål til realitetsbehandling bl.a. i de sager, der gav anledning til domme *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko m.fl.* (C-308/06, EU:C:2008:312) og *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 I øvrigt er borgernes mulighed for ved de nationale retter at gøre gældende, at en generel EU-retsakt er ugyldig, ikke betinget af, at der allerede er blevet vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af den nævnte retsakt i henhold til national ret. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at den nationale ret behandler en reel tvist, i hvilken spørgsmålet om gyldigheden af en sådan retsakt rejses under sagen. Denne betingelse er, som det fremgår af denne doms præmis 33, opfyldt i tvisten i hovedsagen (jf. analogt domme *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 40, og *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 29).
- 36 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke afvises i sin helhed.

Formaliteten med hensyn til visse af de præjudicielle spørgsmål

- 37 Formaliteten med hensyn til visse af de præjudicielle spørgsmål må undersøges, henset for det første til argumentationen om, at spørgsmål 1, litra a), b) og c), nr. iii), som vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 18 og artikel 24, stk. 2 og 3, i direktiv 2014/40, er af hypotetisk karakter og uden forbindelse med hovedsagens genstand.
- 38 Det bemærkes, at disse bestemmelser er henvendt til medlemsstaterne, idet de i det væsentlige bemyndiger disse til at indføre eller opretholde visse forbud eller yderligere krav i deres interne retsordener. Selv om det ganske vist er korrekt, at disse bestemmelser således fastsætter en beføjelse, der indrømmes medlemsstaterne, og ikke en handlepligt, gælder det ikke desto mindre, at der vil kunne tages hensyn til disse bestemmelser ved vedtagelsen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger for dette direktiv. Karakteren, indholdet og udtrækningen af disse foranstaltninger vil således kunne variere alt efter fortolkningen og gyldigheden af direktivets artikel 18 og artikel 24, stk. 2 og 3.
- 39 Den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder nogen angivelse af, om Det Forenede Kongerige har til hensigt at benytte sig af disse bestemmelser ved gennemførelsen af direktiv 2014/40 i denne medlemsstats interne retsorden, indebærer ikke, at spørgsmålene vedrørende deres fortolkning og gyldighed er af ren hypotetisk karakter. Beslutningen om at anvende disse bestemmelser vil således kunne afhænge af udfaldet af hovedsagen, som netop vedrører Det Forenede Kongeriges hensigt om at og/eller forpligtelse til at gennemføre dette direktiv.
- 40 Det forekommer derfor ikke åbenbart, at fortolkningen og bedømmelsen af disse bestemmelses gyldighed er uden forbindelse med hovedsagens genstand, eller at de rejste problemstillinger er af hypotetisk karakter.
- 41 Spørgsmål 1, litra a), b) og c), nr. iii), kan således antages til realitetsbehandling.

- 42 Hvad for det andet angår formaliteten vedrørende spørgsmål 1, litra c), nr. iv), samt spørgsmål 4-6, bemærkes det, at disse vedrører gyldigheden af artikel 3, stk. 2 og 4, artikel 4, stk. 5, artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 2-5 og 10-12, artikel 9, stk. 5 og 6, artikel 10, stk. 1, litra f), artikel 10, stk. 3 og 4, artikel 11, stk. 6, artikel 12, stk. 3, artikel 15, stk. 12, og artikel 20, stk. 11 og 12, i direktiv 2014/40. Disse bestemmelser tillægger Kommissionen beføjelser til at vedtage forskellige delegerede retsakter eller gennemførelsesretsakter.
- 43 Det må imidlertid konstateres, at ingen af disse bestemmelser er henvendt til medlemsstaterne. Disse bestemmelser vedrører derfor ikke gennemførelsen af direktivet i medlemsstaternes interne retsordener.
- 44 Det er derudover ikke blevet gjort gældende, at ugyldigheden af en eller flere af disse bestemmelser ville medføre, at andre af direktivets bestemmelser, der skal gennemføres, ville være ugyldige.
- 45 Under disse omstændigheder er det åbenbart, at spørgsmål 1, litra c), nr. iv), samt spørgsmål 4-6 ikke vedrører Det Forenede Kongeriges hensigt om at og/eller forpligtelse til at gennemføre direktiv 2014/40, hvilket er genstanden for hovedsagen.
- 46 Spørgsmål 1, litra c), nr. iv), samt spørgsmål 4-6 skal derfor afvises.
- 47 For så vidt angår formaliteten vedrørende spørgsmål 7, der vedrører gyldigheden af artikel 7, artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), og artikel 13 og 14 i direktiv 2014/40, bemærkes det, at det følger af den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre tvisten (jf. i denne retning bl.a. domme Bertini m.fl., 98/85, 162/85 og 258/85, EU:C:1986:246, præmis 6, ABNA m.fl., C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 46, og IATA og ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 31).
- 48 Det er derfor vigtigt, at den nationale ret navnlig angiver de præcise grunde, der har ført den til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, og redegør for de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse derfor foreligger (jf. i denne retning bl.a. dom Greenpeace France m.fl., C-6/99, EU:C:2000:148, præmis 55, og kendelse Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, præmis 22). Dette krav fremgår ligeledes af artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement.
- 49 Derudover fremgår det af Domstolens faste praksis, at forelæggelsesafgørelseres oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give brugbare svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte mulighed for at afgive bemærkninger i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Det påhviler Domstolen at drage omsorg for, at denne mulighed sikres, henset til, at det i medfør af denne artikel kun er forelæggelsesafgørelserne, der forkyndes for de interesserede parter, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen (jf. bl.a. domme Holdijk m.fl., 141/81-143/81, EU:C:1982:122, præmis 6, og Lehtonen og Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 23, samt kendelse Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, præmis 24).
- 50 Det følger af det foregående dels, at Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse undersøger gyldigheden af en EU-retsakt eller visse af retsaktens bestemmelser, henset til de ugyldighedsgrunde, der er gengivet i forelæggelsesafgørelsen. Dels medfører manglen på enhver angivelse af de præcise grunde, der har ført den forelæggende ret til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af denne retsakt eller disse bestemmelser, at de spørgsmål, som vedrører gyldigheden heraf, må afvises.

- 51 I den foreliggende sag har den forelæggende ret ikke angivet de grunde, som har foranlediget den til i spørgsmål 7 at spørge Domstolen, om artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), og artikel 13 og 14 i direktiv 2014/40 er ugyldige. Således forholder alle de forhold, der er angivet i forelæggelsesafgørelsen vedrørende dette spørgsmål, sig udelukkende til direktivets artikel 7.
- 52 Under disse omstændigheder kan spørgsmål 7 kun realitetsbehandles, for så vidt som det angår artikel 7 i direktiv 2014/40.
- 53 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal spørgsmål 1, litra c), nr. iv), spørgsmål 4-6 samt spørgsmål 7, for så vidt som det vedrører artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), og artikel 13 og 14 i direktiv 2014/40, afvises.

Spørgsmål 1

- 54 Med spørgsmål 1 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktiv 2014/40 er helt eller delvist ugyldigt som følge af, at artikel 114 TEUF ikke udgør den rette hjemmel for direktivet. Denne ret er navnlig i tvivl om, hvorvidt direktivets artikel 7 og 18 og artikel 24, stk. 2 og 3, samt bestemmelserne i dets afsnit II, kapitel II, er gyldige.
- 55 Det bemærkes, at forelæggelsesafgørelsen på trods af ordlyden af spørgsmål 1 ikke nævner nogen nøjagtige grunde til, at direktiv 2014/40 skulle være ugyldigt i sin helhed. De betragtninger, der er anført i denne afgørelse, vedrører således kun gyldigheden af hver af de i denne doms foregående præmis opregnede bestemmelser, isoleret set.
- 56 Under disse omstændigheder må spørgsmål 1 besvares efter en undersøgelse af de ugyldighedsgrunde, der er anført for hver enkelt af disse bestemmelser. Hvis en af disse bestemmelser efter denne undersøgelse må erklæres ugyldig, må det dernæst undersøges, om denne ugyldighed påvirker gyldigheden af direktiv 2014/40 i sin helhed.
- 57 Artikel 114, stk. 1, TEUF foreskriver, at Parlamentet og Rådet vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.
- 58 I denne forbindelse bemærkes, at selv om den blotte konstatering af forskelle mellem de nationale lovgivninger ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen af artikel 114 TEUF som hjemmel, forholder det sig anderledes i tilfælde af forskelle mellem medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der kan medføre hindringer for de grundlæggende friheder og således have en direkte indvirkning på det indre markeds funktion (jf. i denne retning domme Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 84 og 95, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 59 og 60, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 30, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 29, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 37, og Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 32).
- 59 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at selv om det er muligt at anvende artikel 114 TEUF som hjemmel med henblik på at undgå fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger, skal det være sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning skal have til formål at forebygge dem (domme British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 61, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 31, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 30, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 38, og Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 33).

- 60 Domstolen har endvidere fastslået, at når betingelserne for anvendelse af artikel 114 TEUF som hjemmel er opfyldt, kan EU-lovgiver ikke forhindres i at anvende denne hjemmel, selv om beskyttelsen af folkesundheden er afgørende for lovgivers valg (domme *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 32, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 31, og *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 39).
- 61 Det skal endvidere understreges, at artikel 168, stk. 1, første afsnit, TEUF bestemmer, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter, og at artikel 114, stk. 3, TEUF udtrykkeligt kræver et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed ved gennemførte harmoniseringsforanstaltninger (domme *British American Tobacco (Investments)* og *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 33, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 32, og *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 40).
- 62 Det følger af det ovenstående, at når der foreligger hindringer for samhandelen, eller det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå i fremtiden, fordi medlemsstaterne har truffet eller er ved at træffe forskellige foranstaltninger med hensyn til en vare eller en varekategori, således at der sikres forskellige beskyttelsesniveauer, og således at de pågældende varer af denne grund forhindres i at bevæge sig frit i Unionen, indeholder artikel 114 TEUF en bemyndigelse for EU-lovgiver til at gribe ind og vedtage de nødvendige foranstaltninger under overholdelse af dels artikel 114, stk. 3, TEUF, dels de retsprincipper, der er nævnt i EUF-traktaten eller udledt af retspraksis, bl.a. proportionalitetsprincippet (domme *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 34, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 33, og *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 41).
- 63 Det bemærkes ligeledes, at traktatens ophavsmænd ved udtrykket »foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse« i artikel 114 TEUF har villet tillægge EU-lovgiver et skøn – på grundlag af den generelle sammenhæng og de særlige omstændigheder vedrørende det område, der skal harmoniseres – med hensyn til den mest hensigtsmæssige metode for indbyrdes tilnærmelse med henblik på at opnå det ønskede resultat, især inden for teknisk komplicerede områder (domme *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 42, og *Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet* (C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 102). EU-lovgiver kan således under udøvelse af dette skøn nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffne foranstaltninger (dom *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, præmis 20).
- 64 Afhængigt af de faktiske omstændigheder kan de i artikel 114, stk. 1, TEUF omhandlede foranstaltninger bestå i at forpligte samtlige medlemsstater til at tillade markedsføring af den eller de pågældende varer, at knytte visse betingelser til en sådan forpligtelse til at tillade markedsføring eller helt at forbyde, midlertidigt eller permanent, markedsføring af den eller de bestemte varer (domme *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, præmis 35, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, præmis 34, og *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, C-380/03, EU:C:2006:772, præmis 43).
- 65 Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om betingelserne for anvendelse af artikel 114 TEUF som hjemmel for de bestemmelser i direktiv 2014/40, der nævnes i spørgsmål 1, er opfyldt.

Spørgsmål 1, litra a)

- 66 Med spørgsmål 1, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at bestemmelsen giver medlemsstaterne mulighed for at vedtage strengere regler, for så vidt angår standardiseringen af tobaksvarers emballage, end de ved direktivet foreskrevne, og om denne bestemmelse set i lyset af denne fortolkning er ugyldig, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør den rette hjemmel for bestemmelsen.
- 67 I henhold til artikel 24, stk. 1, i direktiv 2014/40 må medlemsstaterne ikke af hensyn vedrørende aspekter, der er omfattet af dette direktiv, jf. dog stk. 2 og 3 i denne artikel 24, forbyde eller begrænse markedsføringen af tobak eller relaterede produkter, der er i overensstemmelse med samme direktiv. I henhold til artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 berører direktivet ikke en medlemsstats ret til under visse betingelser at opretholde eller indføre »yderligere krav, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i medlemsstaten, i forbindelse med standardiseringen af tobaksvarers emballage«.
- 68 Sagsøgerne i hovedsagen, Irland, Det Forenede Kongeriges regering og den norske regering har anført, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 bemyndiger medlemsstaterne til at opretholde eller indføre yderligere krav vedrørende ethvert aspekt angående tobaksvarers emballage, hvad enten det er reguleret ved dette direktiv eller ej. Den portugisiske regering, Parlamentet, Rådet og Kommissionen har derimod gjort gældende, at denne beføjelse kun kan udstrækkes til at omfatte de aspekter angående tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved dette direktiv.
- 69 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 faktisk kan fortolkes på flere forskellige måder, hvorfor den præcise udstrækning af den beføjelse, der derved indrømmes medlemsstaterne, ikke er fuldkommen utvetydig. Således indeholder direktivet dels ikke en definition af begreberne »yderligere krav« og »standardisering«, som anvendes i direktivets artikel 24, stk. 2. Dels angives det ikke i denne bestemmelse, om denne beføjelse omfatter de aspekter vedrørende tobaksvarers emballage, som er blevet harmoniseret ved direktivet.
- 70 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at når en bestemmelse i den afledte ret kan fortolkes på flere måder, bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med traktaten, lægges til grund frem for den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med denne (jf. bl.a. dom *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.*, C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 28).
- 71 Den fortolkning af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40, hvorefter bestemmelsen giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre yderligere krav vedrørende ethvert aspekt angående tobaksvarers emballage, herunder dem, der er blevet harmoniseret ved direktivet, ville i det væsentlige bringe den harmonisering, som direktivet indfører med hensyn til disse produkters emballage, i fare. En sådan fortolkning ville således have til følge, at medlemsstaterne blev bemyndiget til at erstatte de emballagekrav, der blev indført ved dette direktiv, med andre krav, indført på nationalt niveau, og dette under tilsidesættelse af de regler vedrørende opretholdelse og indførelse af nationale bestemmelser, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, som er fastsat i artikel 114, stk. 4-10, TEUF.
- 72 I henhold til en sådan fortolkning ville artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 være uforenelig med artikel 114 TEUF.
- 73 Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 kan imidlertid ligeledes fortolkes således, at denne bestemmelse kun bemyndiger medlemsstaterne til at opretholde eller indføre yderligere krav for så vidt angår de aspekter vedrørende tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved dette direktiv. Selv om ordlyden af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 ganske vist ikke indeholder denne præcisering, er en sådan fortolkning ikke desto mindre i overensstemmelse med direktivets formål og generelle opbygning.

- 74 Det fremgår således af artikel 1, litra b), i direktiv 2014/40, at målet med direktivet er at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om »visse« aspekter af mærkning og emballering af tobaksvarer. Det følger heraf, at direktivet ikke tilsigter at harmonisere alle aspekter af mærkning og emballering af disse produkter.
- 75 Denne konklusion understøttes af artikel 28, stk. 2, litra a), i direktiv 2014/40, ifølge hvis ordlyd Kommissionen ved udarbejdelsen af den i direktivets artikel 28, stk. 1, omhandlede rapport navnlig skal være opmærksom på bl.a. »erfaringerne med hensyn til udformningen af pakningers overflader, der ikke er omfattet af dette direktiv«.
- 76 53. betragtning til direktiv 2014/40 præciserer i denne forbindelse, at medlemsstaterne på baggrund af de forskellige grader af harmonisering, der opnås med direktivet, bør bevare beføjelsen til at pålægge krav vedrørende eksempelvis farverne for tobaksvarers emballage eller til at foreskrive en yderligere standardisering af denne emballage. Der er således ingen bestemmelse i direktivet, der foreskriver eller forbyder en sådan standardisering eller regulerer farverne for tobaksvarers emballage, ud over de krav, der stilles i direktivets artikel 13.
- 77 Det følger derudover af den generelle opbygning af direktiv 2014/40, at det ikke fastsætter en udtømmende harmonisering af reglerne om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter. Dette fremgår bl.a. af 47. og 48. betragtning til direktivet, hvori flere aspekter, der ikke reguleres af dette, nævnes. Ligeledes anføres det i 55. betragtning til direktivet, at medlemsstaterne bør kunne opretholde eller indføre national lovgivning, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i disse stater, »vedrørende aspekter, der ikke er omfattet af [samme] direktivs anvendelsesområde«.
- 78 Det bør derfor undersøges, om den i denne doms præmis 73 nævnte fortolkning af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 bringer denne bestemmelse i overensstemmelse med artikel 114 TEUF.
- 79 Det er ganske vist rigtigt, at artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 ved at bemyndige medlemsstaterne til at opretholde eller indføre yderligere krav vedrørende de aspekter angående tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved direktivet, ikke sikrer, at de produkter, der opfylder direktivets krav, frit kan omsættes på det indre marked.
- 80 Denne omstændighed er imidlertid uundgåeligt forbundet med den harmoniseringsteknik, EU-lovgiver har valgt i det foreliggende tilfælde. Som det anføres i denne doms præmis 63, råder EU-lovgiver over en skønsmargen bl.a. for så vidt angår muligheden for at nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kun at kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffne foranstaltninger.
- 81 Som generaladvokaten har anført i punkt 119 i sit forslag til afgørelse, fremmer en delvis harmoniseringsforanstaltning vedrørende mærkning og emballering af tobaksvarer som den, der er foretaget ved direktiv 2014/40, ikke desto mindre det indre markeds funktion, da den fjerner omend ikke alle, så dog nogen af handelshindringerne.
- 82 Til forskel fra det omhandlede direktiv i den sag, der gav anledning til dom Tyskland mod Parlamentet og Rådet (C-376/98, EU:C:2000:544), forbyder artikel 24, stk. 1, i direktiv 2014/40, sammenholdt med denne artikels stk. 2, som fortolket ved denne doms præmis 73, medlemsstaterne at modsætte sig import, salg og forbrug af tobaksvarer, der er i overensstemmelse med de krav, der opstilles ved direktivet, af grunde, der vedrører de aspekter, det harmoniserer. Disse bestemmelser bidrager således til gennemførelsen af formålet om at forbedre vilkårene for det indre markeds funktion, og de er derfor i overensstemmelse med artikel 114 TEUF (jf. analogt dom British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 74).

83 Det følger heraf, at den fortolkning af artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40, hvorefter bestemmelsen bemyndiger medlemsstaterne til at opretholde eller indføre yderligere krav alene vedrørende de aspekter angående tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved direktivet, gør det muligt at bringe denne bestemmelse i overensstemmelse med artikel 114 TEUF. Det er derfor i henhold til den i denne doms præmis 70 nævnte retspraksis denne fortolkning, der skal anvendes.

84 Henset til de ovenstående betragtninger skal spørgsmål 1, litra a), besvares således:

— Artikel 24, stk. 2, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre yderligere krav for så vidt angår de aspekter vedrørende tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved dette direktiv.

— Gennemgangen af dette spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af denne bestemmelse.

Spørgsmål 1, litra b)

85 Med spørgsmål 1, litra b), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40 er ugyldig, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør den rette hjemmel for denne bestemmelse.

86 Artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40 foreskriver bl.a., at en medlemsstat kan forbyde en »bestemt kategori« af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med direktivet.

87 Det er ganske vist rigtigt, at artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40, idet bestemmelsen tillader medlemsstaterne at forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter, selv om de opfylder de krav, der stilles ved direktivet, kan hindre disse varers frie bevægelighed.

88 Det må imidlertid fastslås, at direktiv 2014/40 ikke har til formål at gribe ind i medlemsstaternes politikker vedrørende lovligheden af tobaksvarer som sådan.

89 Det præciseres således i 48. betragtning til direktiv 2014/40, at direktivet »[ikke] harmoniserer [...] bestemmelserne om røgfri miljøer«. Sådanne bestemmelser kan gå fra et forbud mod at ryge inden for visse områder til et forbud med markedsføring af en hel kategori af tobaksvarer.

90 Det følger heraf, at artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40 vedrører et aspekt, som ikke er blevet gjort til genstand for de harmoniseringsforanstaltninger, der er fastsat i direktivet, og som derfor ikke er underlagt de bestemmelser om indførelse af nationale bestemmelser, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, som er foreskrevet i artikel 114, stk. 4-10, TEUF.

91 Artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40, sammenholdt med denne artikels stk. 1, tilsigter således at afgrænse direktivets anvendelsesområde, idet det gøres klart, at tobaksvarer og relaterede produkter, som opfylder de krav, der stilles ved direktivet, frit kan omsættes på det indre marked, for så vidt som disse produkter tilhører en kategori af tobaksvarer og relaterede produkter, der som sådan er lovlige i den medlemsstat, hvor de markedsføres.

92 Det må i denne forbindelse fremhæves, at EU-lovgiver gyldigt kan beslutte at lade bestemmelser, der klargør spørgsmål, som ikke er omfattet af de fastsatte harmoniseringsforanstaltninger, være indeholdt i en lovgivningsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 114 TEUF, og det så meget desto mere, som artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40 fastsætter betingelser såvel som en mekanisme, der tilsigter at

forebygge arbitrær forskelsbehandling eller skjulte hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne af hensyn til det indre markeds rette funktion, som er det hensyn, der ligger til grund for artikel 114 TEUF.

- 93 Argumentationen om, at artikel 24, stk. 3, og artikel 7 i direktiv 2014/40 strider mod hinanden, fordi det i den sidstnævnte bestemmelse foreskrevne forbud mod kendetegnende aromaer har til formål at fjerne forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger, mens artikel 24, stk. 3, fremmer fremkomsten af sådanne forskelle, må ligeledes forkastes.
- 94 Denne argumentation bygger således på en fejlagtig forståelse af den forbindelse, der findes mellem artikel 7 og artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40. Disse to bestemmelser er komplementære, uden at de på nogen måde strider mod hinanden. Artikel 7 tilsigter således, idet den forbyder tobaksvarer med en kendetegnende aroma, at fjerne de forskelle, der foreligger i den henseende mellem medlemsstaternes lovgivninger, med det formål, bl.a., at sikre den frie bevægelighed af tobaksvarer i almindelighed. I henhold til direktivets artikel 24, stk. 1, kan disse varer, for så vidt som de er i overensstemmelse med bl.a. denne artikel 7, frit omsættes på det indre marked, så længe den kategori af tobaksvarer, som de tilhører, ikke, som det fremgår af direktivets artikel 24, stk. 3, er forbudt som sådan i den medlemsstat, hvor de markedsføres.
- 95 Henset til det ovenfor anførte må det fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 1, litra b), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40.

Spørgsmål 1, litra c)

- 96 Med spørgsmål 1, litra c), ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, samt artikel 7 og 18 i direktiv 2014/40 er ugyldige, fordi artikel 114 TEUF ikke udgør den rette hjemmel for disse bestemmelser.

– Spørgsmål 1, litra c), nr. i)

- 97 De ugyldighedsgrunde, der angives i forelæggelsesafgørelsen med hensyn til bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40, som har overskriften »Mærkning og emballering«, vedrører for det første den angivelige mangel på uoverensstemmelser eller på en risiko for fremkomsten af sådanne uoverensstemmelser mellem de nationale lovgivninger vedrørende emballeringen og mærkningen af tobaksvarer, som kunne hindre den frie bevægelighed af disse varer. De forskelle, der findes, skyldes således ikke sådanne uoverensstemmelser, men fabrikanternes forretningsstrategier, som går ud på at tilpasse emballeringen og mærkningen af deres produkter til forbrugernes præferencer, som varierer fra medlemsstat til medlemsstat.
- 98 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af 22., 23. og 28. betragtning til direktiv 2014/40 samt af Kommissionens konsekvensanalyse af 19. december 2012, der ledsagede forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter (SWD(2012) 452 final, 1. del, s. 30 ff.), at der på datoen for vedtagelsen af direktiv 2014/40 forelå væsentlige uoverensstemmelser mellem de nationale lovgivninger om mærkning og emballering af tobaksvarer. Mens navnlig visse medlemsstater foreskrev kombinerede sundhedsadvarsler, som bestod af et billede og en tekst, krævede andre kun, at advarslerne bestod af en tekst. Derudover forelå der på nationalt niveau uoverensstemmelser vedrørende størrelsen af cigaretpakningerne, minimumsantallet af cigaretter i en enkeltpakning og de reklameelementer, der måtte påføres disse pakninger.

- 99 Som det i øvrigt fremgår af 23. og 24. betragtning til direktiv 2014/40, ville disse forskelle uden yderligere initiativer på EU-plan kunne forventes at ville blive endnu større i de kommende år, henset til navnlig nødvendigheden af at tilpasse lovgivningen om mærkning til de internationale fremskridt, der er sket inden for området, således som det fremgår af FCTC-retningslinjerne om emballering og mærkning af tobaksvarer.
- 100 Da markedet for tobaksvarer er et marked, hvor samhandelen mellem medlemsstaterne udgør en relativt betydelig del, kan de nationale regler vedrørende de betingelser, som disse varer skal opfylde, navnlig dem, der vedrører deres benævnelse, sammensætning og mærkning, når der ikke er gennemført harmonisering på EU-plan, udgøre hindringer for de frie varebevægelser (jf. i denne retning dom *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 64).
- 101 I overensstemmelse med den i denne doms præmis 62 nævnte retspraksis indeholder artikel 114 TEUF imidlertid en bemyndigelse for EU-lovgiver til at gribe ind, når der foreligger hindringer for samhandelen, eller det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå i fremtiden, fordi medlemsstaterne har truffet eller er ved at træffe forskellige foranstaltninger med hensyn til en vare eller en varekategori, således at der sikres forskellige beskyttelsesniveauer, og således at de pågældende varer af denne grund forhindres i at bevæge sig frit i Unionen.
- 102 For det andet er gyldigheden af bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40 blevet anfægtet med den begrundelse, at de ikke bidrager til at fjerne hindringer for de frie varebevægelser for tobaksvarer, fordi visse af disse bestemmelser under alle omstændigheder pålægger fabrikanterne at fremstille forskellige emballager til hver enkelt medlemsstat. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår reglerne om banderoler, idet disse er forskellige for hver enkelt medlemsstat, samt reglerne om sundhedsadvarsler, som skal affattes på det/de officielle sprog i den medlemsstat, hvor varerne markedsføres.
- 103 Selv om det er korrekt, at visse bestemmelser i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40 kræver, at visse elementer vedrørende mærkningen og emballeringen af tobaksvarer skal tilpasses efter bl.a. det/de officielle sprog eller skattelovgivningen i den medlemsstat, hvor de markedsføres, harmoniserer dette direktiv ikke desto mindre andre elementer vedrørende mærkning og emballering af disse produkter, såsom enkeltpakningernes form, minimumsantallet af cigaretter i en enkeltpakning og størrelsen af sundhedsadvarslerne og deres samlede karakter. Som generaladvokaten har anført i punkt 98 i sit forslag til afgørelse, kan disse foranstaltninger således bidrage til at afvikle hindringer for samhandelen, fordi de gør det muligt for de berørte virksomheder at nedbringe deres omkostninger ved stordriftsfordele.
- 104 Hvad for det tredje angår argumentationen om, at bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40 vil kunne medføre konkurrenceforvridninger, idet de begrænser fabrikanternes muligheder for at differentiere deres produkter, bemærkes det, at argumentationen vedrører overholdelsen af proportionalitetsprincippet, som er genstand for spørgsmål 3, litra b) og c).
- 105 Det følger af det ovenfor anførte, at gennemgangen af spørgsmål 1, litra c), nr. i), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40.
- Spørgsmål 1, litra c), nr. ii)
- 106 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gyldigheden af artikel 7 i direktiv 2014/40, som forbyder markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma, anfægtes med den begrundelse for det første, at der ikke foreligger nogen faktiske eller potentielle forskelle i medlemsstaternes lovgivninger, navnlig for så vidt angår anvendelsen af mentol, som kan skabe hindringer for samhandelen.

- 107 Denne argumentation vedrører konkret anvendelsen af mentol som kendetegnende aroma og ikke anvendelsen af alle de aromastoffer, som er genstand for dette forbud. Denne argumentation bygger på den forudsætning, at artikel 114 TEUF anses for at forpligte EU-lovgiver til at godtgøre eksistensen af faktiske eller potentielle forskelle i medlemsstaternes lovgivninger for så vidt angår markedsføringen af tobaksvarer, der navnlig indeholder mentol.
- 108 Det bemærkes imidlertid i den henseende, at EU-lovgiver har besluttet at vedtage ensartede regler for alle tobaksvarer med en kendetegnende aroma. EU-lovgiver har, som det fremgår af 16. betragtning til direktiv 2014/40, fundet, at disse produkter kan påvirke antallet af personer, der indleder et tobaksforbrug, eller påvirke forbrugsmønstrene.
- 109 Derudover har EU-lovgiver, som det fremgår af 15. betragtning til direktivet, taget hensyn til retningslinjerne for anvendelse af artikel 9 og 10 i FCTC, som navnlig opfordrer til at fjerne ingredienser, der forbedrer smagsindtrykket af tobaksvarer, skaber det indtryk, at tobaksvarer har sundhedsmæssige fordele eller sættes i forbindelse med energi og vitalitet, eller som har farvende egenskaber.
- 110 Det bemærkes i denne forbindelse, at disse retningslinjer heller ikke sonder mellem de forskellige aromastoffer, som kan tilsættes tobaksvarer. Det anbefales derimod i disse retningslinjers afsnit 3.1.2.2, at anvendelsen af ingredienser, der kan tjene til at forbedre smagen af tobaksvarer, reguleres, idet denne anvendelse begrænses eller forbydes. Der henvises i denne forbindelse udtrykkeligt til mentol som et aromastof, der skjuler tobaksrøgens bitterhed, og som bidrager til at fremme og opretholde tobaksafhængighed.
- 111 Selv om det er korrekt, at retningslinjerne til FCTC ikke er bindende, har de som omhandlet i artikel 7 og 9 i FCTC til formål at hjælpe de kontraherende stater ved anvendelsen af denne konventions bindende bestemmelser.
- 112 I øvrigt bygger disse retningslinjer på de bedste videnskabelige data, der er til rådighed, såvel som de erfaringer, de kontraherende parter til FCTC har gjort sig, som det fremgår af retningslinjernes punkt 1.1, og de blev vedtaget enstemmigt, herunder med tilslutning fra Unionen og dens medlemsstater, som det anføres i syvende betragtning til direktiv 2014/40.
- 113 De således udarbejdede anbefalinger vil derfor kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages inden for det omhandlede område, som det fremgår af EU-lovgivers udtrykkelige beslutning om at tage hensyn dertil ved vedtagelsen af direktiv 2014/40, som nævnt i 7. og 15. betragtning til direktivet.
- 114 Det følger af det foregående, at tobaksvarer med en kendetegnende aroma, hvad enten det drejer sig om mentol eller et andet aromastof, dels fremviser de samme objektive kendetegn, dels har de samme virkninger for indledning af tobaksforbrug og opretholdelse af tobaksafhængighed.
- 115 Under disse omstændigheder kunne EU-lovgiver med rette underlægge alle de kendetegnende aromaer den samme retlige ordning.
- 116 Det er derfor tilstrækkeligt, for at artikel 114 TEUF kan udgøre den rette hjemmel for artikel 7 i direktiv 2014/40, at det godtgøres, at der foreligger forskelle mellem de nationale lovgivninger for så vidt angår tobaksvarer med en kendetegnende aroma, samlet set, som vil kunne hindre den frie bevægelighed for disse produkter, eller en sandsynlighed for, at sådanne forskelle vil opstå i fremtiden.
- 117 Hvad for det andet angår argumentationen om, at det i artikel 7 i direktiv 2014/40 foreskrevne forbud ikke har til formål at fremme det indre markeds rette funktion, bemærkes det, at det fremgår af 15. betragtning til dette direktiv og af den i denne doms præmis 98 nævnte konsekvensanalyse (første del,

s. 34, og fjerde del, s. 6 ff.), at der, da direktivet blev vedtaget, forelå væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger, idet visse af medlemsstaterne havde fastsat forskellige lister over tilladte eller forbudte aromastoffer, mens andre ikke havde vedtaget særlig lovgivning vedrørende dette punkt.

118 Derudover forekommer det sandsynligt, at forskellige ordninger for tobaksvarer med en kendetegnende aroma, herunder mentol, ville være blevet gennemført på nationalt plan, i mangel af foranstaltninger gennemført på EU-plan.

119 Som det fremgår af denne doms præmis 110, anbefales det således i retningslinjerne for anvendelsen af artikel 9 og 10 i FCTC parterne til denne rammekonvention, at »anvendelsen af ingredienser, der kan tjene til at forbedre smagen af tobaksvarer [herunder mentol], reguleres, idet denne anvendelse begrænses eller forbydes«.

120 Idet retningslinjerne overlader de kontraherende parter et vidt skøn, giver de mulighed for med tilstrækkelig sandsynlighed at forudse, at de nationale lovgivninger på området ville kunne udvikle sig forskelligt, herunder for så vidt angår anvendelsen af mentol, i mangel af foranstaltninger truffet på EU-plan.

121 Artikel 7 i direktiv 2014/40 forebygger netop en sådan forskellig udvikling af medlemsstaternes lovgivninger, idet den forbyder markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma.

122 I overensstemmelse med den i denne doms præmis 59 nævnte retspraksis er det muligt at anvende artikel 114 TEUF som hjemmel med henblik på at undgå, at der opstår fremtidige hindringer for samhandelen, der skyldes en uensartet udvikling af de nationale lovgivninger, hvis det er sandsynligt, at sådanne hindringer vil opstå, og den pågældende foranstaltning har til formål at forebygge dem.

123 Derudover er markedet for tobaksvarer, som det allerede er nævnt i denne doms præmis 100, et marked, hvor samhandelen mellem medlemsstaterne udgør en relativt betydelig del, og hvor de nationale regler vedrørende betingelserne, som disse varer skal opfylde, navnlig dem, der vedrører deres sammensætning, når der ikke er gennemført harmonisering på EU-plan, kan udgøre hindringer for de frie varebevægelser.

124 Det bemærkes ligeledes, at de foranstaltninger, der kan træffes på grundlag af artikel 114 TEUF i overensstemmelse med den i denne doms præmis 64 nævnte retspraksis bl.a. kan bestå i midlertidigt eller endeligt at forbyde markedsføring af et eller flere produkter.

125 Det følger heraf, at fjernelsen af forskelle i de nationale lovgivninger for så vidt angår sammensætningen af tobaksvarer eller forebyggelsen af en forskellig udvikling af lovgivningerne, herunder ved et forbud på EU-plan mod visse tilsætningsstoffer, tilsigter at fremme det indre markeds rette funktion med hensyn til de omhandlede produkter.

126 På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger må det fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 1, litra c), nr. ii), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7 i direktiv 2014/40.

– Spørgsmål 1, litra c), nr. iii)

127 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gyldigheden af artikel 18 i direktiv 2014/40 er blevet anfægtet med den begrundelse, at denne artikel ikke bidrager til en forbedring af det indre markeds funktion, men derimod fremmer fremkomsten af forskelle i de nationale lovgivninger, således at artikel 114 TEUF ikke udgør den rette hjemmel for denne artikel 18.

- 128 Artikel 18 i direktiv 2014/40 foreskriver dels, at medlemsstaterne kan forbyde fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer til forbrugere, og pålægger dels en række fælles regler for de medlemsstater, der tillader denne form for markedsføring.
- 129 Begrundelsen for denne artikel 18 fremgår af 33. betragtning til direktiv 2014/40, i henhold til hvilken fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer dels kan lette adgangen til tobaksvarer, der ikke overholder dette direktiv, dels medfører en øget risiko for, at unge vil få adgang til disse produkter.
- 130 Bestemmelsen tilsigter således at hindre en omgåelse af de ved direktiv 2014/40 fastsatte overensstemmelsesregler samtidig med, at der tages udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 131 Domstolen har imidlertid allerede haft lejlighed til at fremhæve, at en EU-retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 114 TEUF, kan indeholde bestemmelser med henblik på at undgå omgåelse af bestemmelser, der har til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds funktion (jf. i denne retning domme Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, præmis 100, og British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 82).
- 132 Det bemærkes, for så vidt angår den indvending, at artikel 18 i direktiv 2014/40 har til følge, at der vil opstå forskelle mellem de nationale lovgivninger inden for området, fordi visse medlemsstater vil kunne beslutte at forbyde fjernsalg på tværs af grænser, mens andre vil kunne fortsætte med at tillade dette, at ordningen vedrørende fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer ikke har været genstand for harmoniseringsforanstaltninger på EU-plan før vedtagelsen af dette direktiv. Som følge deraf anvendte medlemsstaterne allerede forskellige ordninger på området, som det fremgår af den i denne doms præmis 98 og 117 nævnte konsekvensanalyse (fjerde del, s. 8). Der kan således ikke gives medhold i argumentet om, at direktivets artikel 18 skulle være årsag til disse forskelle.
- 133 Artikel 18 fastsætter i øvrigt, som det nævnes i denne doms præmis 128, en række fælles bestemmelser, som påhviler alle de medlemsstater, der ikke forbyder disse salg, hvorved deres love og administrative bestemmelser på området tilnærmes som omhandlet i artikel 114 TEUF.
- 134 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 114 TEUF i overensstemmelse med den i denne doms præmis 63 nævnte retspraksis indrømmer EU-lovgiver en skønsmargen bl.a. for så vidt angår muligheden for at nøjes med at foretage en etapevis harmonisering og kun at kræve en gradvis ophævelse af de af medlemsstaterne ensidigt truffne foranstaltninger.
- 135 Lovgiver kunne derfor inden for denne skønsmargen gyldigt foretage en harmonisering af visse aspekter af fjernsalg på tværs af grænser af tobaksvarer samtidig med, at andre aspekter blev overladt til medlemsstaterne skøn.
- 136 Det følger af det ovenfor anførte, at gennemgangen af spørgsmål 1, litra c), nr. iii), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 18 i direktiv 2014/40.

Spørgsmål 2

- 137 Med spørgsmål 2 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at bestemmelsen forbyder, at visse oplysninger, selv om de er faktisk korrekte, anføres på mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller på selve tobaksvarer, og i bekræftende fald, om denne bestemmelse er ugyldig, fordi den tilsidesætter chartrets artikel 11 og proportionalitetsprincippet.

Om fortolkningen af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40

- 138 Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 forbyder i det væsentlige, at der påføres mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller selve tobaksvarer noget element eller træk, som kan fremme disse produkter eller opfordre til deres brug.
- 139 Det må i denne forbindelse fastslås, at en sådan fremmede foranstaltning eller opfordring kan følge af visse angivelser eller påstande, selv om de er faktisk korrekte.
- 140 Eksempelvis bestemmer artikel 13, stk. 1, litra a), i direktiv 2014/40, at »mærkningen [...] ikke [må] omfatte oplysninger om tobaksvarerens indhold af nikotin, tjære eller kulilte«. Som det klart fremgår, tillægger denne bestemmelse det ingen betydning, om denne type oplysninger er faktisk korrekte eller ej. Den manglende hensyntagen hertil skyldes, som det forklares i 25. betragtning til direktivet, den omstændighed, at denne type angivelser kan være vildledende, idet de giver forbrugerne den opfattelse, at visse cigaretter er mindre skadelige end andre.
- 141 Ligeledes finder forbuddene mod ethvert element eller træk, som giver indtryk af, at en bestemt tobaksvarer er mindre skadelig end andre [artikel 13, stk. 1, litra b), i direktiv 2014/40], eller som henviser til smag, duft, aromastoffer eller andre tilsætningsstoffer [direktivets artikel 13, stk. 1, litra c)], eller som giver indtryk af, at en bestemt tobaksvarer har en forbedret biologisk nedbrydelighed eller andre miljømæssige fordele [direktivets artikel 13, stk. 1, litra e)], ligeledes anvendelse, uanset om de omhandlede påstande er faktisk korrekte.
- 142 Som det nævnes i 27. betragtning til direktiv 2014/40 kan visse ord eller udtryk, såsom »lavt tjæreindhold«, »light«, »ultralight«, »naturlig«, »økologisk«, »uden tilsætningsstoffer«, »uden aromastoffer« eller »tynd«, ligesom andre elementer eller træk, være vildledende for forbrugerne, navnlig unge, idet de giver indtryk af, at produkterne er mindre sundhedsskadelige eller har positive virkninger.
- 143 Denne fortolkning er i overensstemmelse med det mål, der forfølges med direktiv 2014/40, og som består i, som omhandlet i direktivets artikel 1, at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 144 Et sådant højt beskyttelsesniveau kræver således, at forbrugerne af tobaksvarer, som udgør en særligt sårbar kategori af forbrugere grundet nikotinens afhængighedsskabende virkninger, ikke opfordres til at forbruge disse produkter i kraft af oplysninger – selv hvis disse er faktisk korrekte – som forbrugerne kan fortolke således, at de med deres vaner forbundne risici formindskes, eller at produkterne har visse positive virkninger.
- 145 Som følge deraf skal artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 fortolkes således, at bestemmelsen forbyder, at de oplysninger, der omhandles deri, selv hvis de er faktisk korrekte, påføres mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller selve tobaksvarer.

Vedrørende gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40

- 146 Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undersøge gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40, henset til chartrets artikel 11 og proportionalitetsprincippet.
- 147 Chartrets artikel 11 beskytter ytrings- og informationsfriheden. Denne frihed er ligeledes beskyttet i henhold til artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, der – som det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis – bl.a. finder anvendelse på en

erhvervsdrivendes udbredelse af oplysninger af kommerciel art, bl.a. i form af reklamer. Idet ytrings- og informationsfriheden, der er fastsat i chartrets artikel 11, som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3, og af forklaringerne til chartret angående artikel 11, imidlertid har samme betydning og omfang som samme frihed garanteret ved EMRK, må det fastslås, at denne frihed omfatter en erhvervsdrivendes brug af angivelser på emballage og etiketter for tobaksvarer som dem, der er genstand for artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 (dom Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 64 og 65).

- 148 Det bemærkes i den henseende, at forbuddet mod, at der på mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller selve tobaksvareren anføres de i direktivets artikel 13, stk. 1, omhandlede elementer eller træk, ganske vist udgør et indgreb i den erhvervsdrivendes ytrings- og informationsfrihed.
- 149 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er sikret ved chartret, være fastlagt i lovgivningen, respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold og kan kun tillades under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, hvis de er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller til et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 150 Det må i denne forbindelse for det første fastslås, at det i denne doms præmis 148 nævnte indgreb må anses for at være fastlagt i lovgivningen, idet det følger af en bestemmelse vedtaget af EU-lovgiver.
- 151 For det andet berøres kerneindholdet af den erhvervsdrivendes ytrings- og informationsfrihed ikke af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40, for så vidt som denne bestemmelse langt fra forbyder meddelelse af enhver form for oplysninger om produktet, men derimod indskrænker sig til inden for et klart afgrænset område at fastsætte regler for mærkningen af disse produkter, idet det kun er angivelsen af visse elementer og træk, der forbydes (jf. analogt domme *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 57, og *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 71).
- 152 For det tredje svarer indgrebet til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, nemlig beskyttelsen af sundheden. For så vidt som det er uomtvistet, at tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg er årsag til dødsfald, sygdom og invaliditet, bidrager det i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 fastsatte forbud til opnåelsen af dette mål, idet det tilsigter at hindre salgsfremmende tiltag for tobaksvarer og tilskyndelse til forbrug deraf.
- 153 Hvad for det fjerde angår forholdsmæssigheden af det konstaterede indgreb må det fastslås, at chartrets artikel 35, andet punktum, såvel som artikel 9 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 168, stk. 1, TEUF kræver, at der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.
- 154 Under disse omstændigheder skal vurderingen af gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 foretages således, at den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med disse forskellige grundlæggende rettigheder og legitime hensyn af almen interesse, der er beskyttet af unionsretsordenen, og den rette afvejning af dem, sikres (jf. i denne retning dom *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, præmis 75).
- 155 Det bemærkes i den henseende, at det skøn, som EU-lovgiver råder over ved afgørelsen af, hvor denne rette balance befinder sig, varierer for hvert enkelt af de formål, der gør det lovligt at begrænse den pågældende rettighed, og i forhold til de omhandlede aktiviteter karakter. I den foreliggende sag har sagsøgerne i hovedsagen i det væsentlige påberåbt sig friheden i henhold til chartrets artikel 11 til at meddele oplysninger med henblik på at varetage deres kommercielle interesser.
- 156 Det må imidlertid fremhæves, at beskyttelsen af den menneskelige sundhed på et område, der er kendetegnet ved den stærkt sundhedsskadelige virkning forbundet med forbrug af tobaksvarer, ved disses afhængighedsskabende virkninger og ved de alvorlige sygdomme, der er fremkaldes af de

farmakologisk aktive, toksiske, mutagene og kræftfremkaldende kemiske forbindelser, som disse produkter indeholder, er af større vigtighed end de interesser, sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende.

- 157 Som det fremgår af chartrets artikel 35, andet punktum, såvel som artikel 9 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 168, stk. 1, TEUF, skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.
- 158 Det må i lyset af det foregående konstateres, at det i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 fastsatte forbud dels er egnet til at beskytte forbrugerne mod de risici, der er forbundet med tobaksafhængighed, således som det fremgår af denne doms præmis 152, dels, at dette forbud ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål.
- 159 Der kan i denne forbindelse ikke gives medhold i argumentet om, at dette forbud ikke er nødvendigt, fordi beskyttelsen af forbrugerne allerede er tilstrækkeligt sikret ved de obligatoriske sundhedsadvarsler, der nævner risiciene ved tobaksafhængighed. Således vil bevidstheden om disse risici tværtimod kunne mindskes ved angivelser, der kan foranledige til at tro, at det omhandlede produkt er mindre sundhedsskadeligt, eller at det er gavnligt i visse henseender.
- 160 Der kan heller ikke gives medhold i argumentet om, at det forfulgte mål kunne være opnået med mindre indgribende midler såsom lovgivning om anvendelsen af de i artikel 13 i direktiv 2014/40 omhandlede elementer og træk i stedet for et forbud mod disse, eller såsom en tilføjelse af visse yderligere sundhedsadvarsler. Sådanne foranstaltninger ville ikke være lige så virkningsfulde til at sikre beskyttelsen af forbrugernes sundhed, fordi de i artikel 13 i direktiv 2014/40 omhandlede elementer og træk i sig selv kan fremme rygning (jf. i denne retning dom *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 140). Det kan således ikke medgives, at disse elementer og disse træk kan påføres med det formål at give forbrugerne klare og præcise oplysninger, for så vidt som de først og fremmest har til formål at udnytte sårbarheden hos forbrugerne af tobaksvarer, som grundet deres afhængighed af nikotin er særlig modtagelige for ethvert element, der antyder en eller anden fordelagtig virkning forbundet med tobaksafhængighed, og som kan retfærdiggøre eller formindske de risici, der er forbundet med deres vaner.
- 161 Det må under disse omstændigheder fastslås, at EU-lovgiver ikke har fraveget den rette balance mellem de krav, der er knyttet til beskyttelsen af ytrings- og informationsfriheden, og dem, der er knyttet til beskyttelsen af den menneskelige sundhed, ved at forbyde, at der påføres mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller selve tobaksvarerne de i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 omhandlede elementer og træk, selv når de indeholder faktisk korrekte oplysninger.
- 162 Som følge deraf tilsidesætter artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 hverken chartrets artikel 11 eller proportionalitetsprincippet.
- 163 På baggrund af de ovenfor anførte bemærkninger må det fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 2 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40.

Spørgsmål 3

- 164 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 7, stk. 1 og 7, artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra a), c) og g), og artikel 14 i direktiv 2014/40 er ugyldige, fordi de tilsidesætter proportionalitetsprincippet.
- 165 Dette princip kræver i henhold til fast retspraksis, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem

flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning domme *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 122, *ERG m.fl.*, C-379/08 og C-380/08, EU:C:2010:127, præmis 86, og *Gauweiler m.fl.*, C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 67 og 91).

- 166 For så vidt angår domstolskontrollen af de betingelser, der er nævnt i denne doms foregående præmis, må der indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for et område som det, der omhandles i hovedsagen, der for lovgiver involverer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning dom *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 123).
- 167 Det er i lyset af disse principper, det skal efterprøves, om de i spørgsmål 3 nævnte bestemmelser i direktiv 2014/40 tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

Spørgsmål 3, litra a)

- 168 Spørgsmål 3, litra a), vedrører gyldigheden af artikel 7, stk. 1 og 7, i direktiv 2014/40, henset til proportionalitetsprincippet. Disse bestemmelser forbyder markedsføring af tobaksvarer, der indeholder en kendetegnende aroma eller indeholder aromastoffer i deres bestanddele såsom filtre, papir, emballage, kapsler eller enhver teknisk funktion, der gør det muligt at ændre de pågældende tobaksvarers duft eller smag eller deres røgudviklingsintensitet.
- 169 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gyldigheden af disse bestemmelser anfægtes med den begrundelse, at forbuddet mod anvendelse af mentol ikke er egnet eller nødvendigt for at nå de mål, der forfølges med dette direktiv, og at virkningen af dette forbud er uforholdsmæssig.
- 170 Hvad for det første angår egnetheden af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med mentol er det i det væsentlige blevet gjort gældende, at dette forbud ikke er egnet til at nå målet om beskyttelse af den menneskelige sundhed, navnlig for unge, fordi mentol ikke er attraktivt for de unge, og anvendelsen deraf derfor ikke kan være befordrende for indledningen af et tobaksforbrug.
- 171 Det bemærkes i denne forbindelse, at direktiv 2014/40 i henhold til dets artikel 1 har et dobbelt formål, som består i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 172 Det må i denne forbindelse konstateres dels, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma, som det fremgår af denne doms præmis 125, er egnet til at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter.
- 173 Dels er dette forbud ligeledes egnet til at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge. Det er således uomtvistet, at visse aromastoffer er særlig tiltrækkende for disse sidstnævnte, og at de er befordrende for indledningen af et tobaksforbrug.
- 174 For så vidt angår påstanden om, at de unge ikke er tiltrukket af mentol, og at anvendelsen deraf ikke er befordrende for indledningen af et forbrug, er det allerede i denne doms præmis 115 fastslået, at EU-lovgiver gyldigt kunne underlægge alle de kendetegnende aromaer den samme retlige ordning. Det følger heraf, at dette forbuds egnethed til at nå målet om beskyttelse af den menneskelige sundhed ikke kan anfægtes alene for så vidt angår ét givet aromastof.

- 175 Det bemærkes endvidere, at i henhold til retningslinjerne for anvendelsen af artikel 9 og 10 i FCTC, som må tillægges en særlig vægt grundet de forhold, der nævnes i denne doms præmis 112, bidrager mentol i lighed med andre aromastoffer til at fremme og opretholde tobaksafhængighed og tilsigter at gøre tobaksvarer mere tiltrækkende for forbrugerne ved dette aromastofs behagelige karakter.
- 176 Derudover tilsigter direktiv 2014/40 at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau for alle forbrugerne, således at direktivets egnethed til at nå dette mål ikke kan bedømmes alene med hensyn til en enkelt kategori af forbrugere.
- 177 Det i artikel 7 i direktiv 2014/40 foreskrevne forbud kan derfor ikke anses for at være åbenbart uegnet til at nå målet om at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 178 Hvad for det andet angår nødvendigheden af dette forbud bemærkes det dels, at retningslinjerne for anvendelsen af artikel 9 og 10 i FCTC, som det allerede er anført i denne doms præmis 110, anbefaler parterne i FCTC at forbyde anvendelsen af ingredienser, såsom mentol, der kan forbedre smagen af tobaksvarer. Derudover opfordres parterne i denne rammekonvention i henhold til disse retningslinjers afsnit 1.1 til at anvende foranstaltninger, der går videre end de ved retningslinjerne anbefalede.
- 179 EU-lovgiver kunne således med rette, henset til disse anbefalinger og under udøvelsen af sit vide skøn, foreskrive et forbud mod enhver kendetegnende aroma.
- 180 For så vidt angår de mindre indgribende midler, som visse af parterne i hovedsagen har advokeret for, bemærkes det, at disse ikke forekommer lige så egnede til at nå det forfulgte mål.
- 181 Således ville en hævelse af aldersgrænsen for lovligt forbrug alene for tobaksvarer med en kendetegnende aroma ikke være egnet til at formindske disse produkters tiltrækning og derved forebygge, at personer, der er ældre end den fastsatte minimumsalder, indleder et forbrug af tobak. Endvidere kan det forbud mod salg, der ville følge af denne aldersbegrænsning, let omgås under markedsføringen af disse produkter.
- 182 Informationskampagner rettet mod farligheden af tobaksvarer med en kendetegnende aroma er heller ikke som sådan egnede til at fjerne forskellene mellem de nationale lovgivninger vedrørende markedsføring af disse produkter og således skabe bedre betingelser for det indre markeds funktion.
- 183 Med hensyn til vedtagelsen af lister over tilladte eller forbudte aromastoffer ville dette middel kunne føre til en uberettiget forskelsbehandling mellem forskellige typer af tobaksvarer med en kendetegnende aroma. I øvrigt vil sådanne lister hurtigt kunne blive forældede grundet den stadige udvikling i fabrikanternes forretningsstrategier, eller de vil let kunne omgås.
- 184 Det må derfor fastslås, at forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma ikke åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål,
- 185 Hvad for det tredje angår de angiveligt uforholdsmæssige virkninger af forbuddet mod anvendelsen af mentol som kendetegnende aroma grundet de økonomiske og sociale negative følger, som dette forbud medfører, bemærkes det, at selv når EU-lovgiver som i den foreliggende sag råder over en vidtgående lovgivningsbeføjelse, skal denne basere sin beslutning på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning Luxembourg mod Parlamentet og Rådet, C-176/09, EU:C:2011:290, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

- 186 Således skal der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter i henhold til artikel 5 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås.
- 187 I den foreliggende sag må det fastslås, at EU-lovgiver har sikret, at de økonomiske og sociale negative følger af forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma mindskes.
- 188 For det første foreskriver artikel 7, stk. 14, i direktiv 2014/40 med henblik på at give såvel tobaksindustrien som forbrugerne en overgangsperiode, at for så vidt angår tobaksvarer med en kendetegnende aroma, der har et salgsvolumen i Unionen på 3% eller mere inden for en bestemt produktkategori, finder forbuddet mod markedsføring af disse produkter i Unionen først anvendelse fra den 20. maj 2020.
- 189 For det andet fremgår det af den i denne doms præmis 98, 117 og 132 nævnte konsekvensanalyse (første del, s. 114, og sjette del, s. 2), som er uomtvistet for så vidt angår dette punkt, at dette forbud vil indebære et fald på mellem 0,5% og 0,8% i forbruget af cigaretter i Unionen over en periode på fem år.
- 190 Disse forhold godtgør, at EU-lovgiver har foretaget en afvejning af dels de økonomiske konsekvenser af forbuddet, dels nødvendigheden af i overensstemmelse med chartrets artikel 35, andet punktum, såvel som artikel 9 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF og artikel 168, stk. 1, TEUF at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau for så vidt angår et produkt, der er kendetegnet ved sine kræftfremkaldende, mutagene og reproduktionstoksiske egenskaber. Virkningen af det i artikel 7 i direktiv 2014/40 foreskrevne forbud forekommer således ikke åbenbart uforholdsmæssig.
- 191 På baggrund af de ovenfor anførte bemærkninger må det fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 3, litra a), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 1 og 7, i direktiv 2014/40.

Spørgsmål 3, litra b)

- 192 De bestemmelser, der er genstand for spørgsmål 3, litra b), indeholder forskellige regler om mærkningen og emballeringen af tobaksvarer vedrørende i det væsentlige sundhedsadvarslernes integritet efter åbning af enkeltpakningen, fastsat i artikel 8, stk. 3, i direktiv 2014/40, placering af og minimumsstørrelser for de generelle sundhedsadvarsler og informationsmeddelelsen, fastsat i dette direktivs artikel 9, stk. 3, de kombinerede sundhedsadvarslers minimumsdimensioner, fastsat i direktivets artikel 10, stk. 1, litra g), samt formen på enkeltpakninger med cigaretter og minimumsantallet af cigaretter i en enkeltpakning, fastsat i direktivets artikel 14.
- 193 Det fremgår på en yderst summarisk og generel vis af forelæggelsesafgørelsen, at samtlige disse bestemmelsers gyldighed anfægtes med den begrundelse for det første, at de ikke er hverken egnede til eller nødvendige for at nå målet om beskyttelse af den offentlige sundhed. Der findes således mindre indgribende foranstaltninger end de foreskrevne krav, der anses for at være meget indgribende, såsom bl.a. en foranstaltning, der kræver at sundhedsadvarslerne skal være fuldt ud synlige og ikke må ændres som følge af pakkens form. For det andet udgør de anfægtede krav en hindring for en differentiering af tobaksvarer og forårsager forvridninger af konkurrencen. For det tredje kan det i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/40 foreskrevne krav om, at en enkeltpakning af cigaretter skal indeholde mindst 20 cigaretter, ikke begrundes med beskyttelsen af den offentlige sundhed.

- 194 Hovedparten af disse indvendinger anfægter disse krav forholdsmæssighed, henset udelukkende til det formål, der består i at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, idet de ignorerer formålet om at fremme det indre markeds rette funktion og således underkender den omstændighed, at dette direktiv og navnlig de i spørgsmål 3, litra b), omhandlede bestemmelser forfølger dette dobbelte mål.
- 195 Som det på den ene side fastslås i denne doms præmis 97-105, medvirker bestemmelserne i afsnit II, kapitel II, i direktiv 2014/40, som de bestemmelser, der omhandles i dette spørgsmål, udgør en del af, til at skabe bedre betingelser for et funktionsdygtigt indre marked for tobaksvarer, idet de fjerner forskelle i medlemsstaternes lovgivninger inden for dette område.
- 196 Det samme gælder for så vidt angår det minimumsantal af cigaretter pr. pakning, som er pålagt ved artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/40, og som konkret nævnes i forelæggelsesafgårelsen. Dette krav har således først og fremmest til formål at fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivninger, som det fremgår af 28. betragtning til dette direktiv.
- 197 På den anden side bidrager de omhandlede krav til gennemførelsen af det formål, der går ud på at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. Som generaladvokaten har anført i punkt 191 og 192 i sit forslag til afgørelse, kan innovative, hidtil usete eller originale former bidrage til at opretholde eller forøge produktets tiltrækning og til at opfordre til brug deraf. Ligeledes kan emballage i visse former hindre synligheden af sundhedsadvarslerne og som følge deraf nedsætte deres virkning, som det fremgår af 25. og 28. betragtning til direktiv 2014/40. Hvad angår kravet om, at en enkeltpakning skal indeholde mindst 20 cigaretter, skyldes dette den omstændighed, at små salgsenheder i højere grad opfordrer til at indlede et tobaksforbrug, fordi forbrugeren er tilbøjelig til at finde, at de er billigere, mindre bindende og psykisk mere acceptable.
- 198 Hvad angår det mindre indgribende middel, der nævnes i denne doms præmis 193, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke tilsigter at fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivninger på området for mærkning og emballering af tobaksvarer, og at det således ikke er egnet til at nå målet om at forbedre det indre markeds funktion.
- 199 Selv om det er korrekt, at sådanne krav efter deres karakter vil være tilbøjelige til i et vist omfang at øge ligheden mellem tobaksvarerne, gælder det ikke desto mindre, at de kun vedrører visse aspekter af mærkningen og emballeringen af disse produkter, således at de efterlader tilstrækkeligt med muligheder for at differentiere disse produkter.
- 200 Henset til de foregående betragtninger kan der ikke gives medhold i, at de krav, der foreskrives i artikel 8, stk. 3, artikel 9, stk. 3, artikel 10, stk. 1, litra g), og artikel 14 i direktiv 2014/40, er åbenbart uegnede eller åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet om at skabe bedre betingelser for et funktionsdygtigt indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 201 Det må derfor fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 3, litra b), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser.

Spørgsmål 3, litra c)

- 202 Artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2014/40, som er genstand for spørgsmål 3, litra c), foreskriver i det væsentlige, at hver enkeltpakning eller ydre emballage skal være forsynet med kombinerede sundhedsadvarsler, som indeholder en af de tekstadvarsler, som er opført i bilag I til direktivet, og et tilhørende farvefoto som specificeret i billedsamlingen i bilag II til direktivet, som skal dække 65% af ydersiden af både forsiden og bagsiden af enkeltpakninger.

- 203 Gyldigheden af disse bestemmelser er i det væsentlige omtvistet på grund af størrelsen af det areal, der er forbeholdt disse advarsler. Det er således for det første blevet hævdet, at en sådan størrelse hverken er passende eller nødvendig for at opnå målet om beskyttelse af den offentlige sundhed, for det andet, at denne andel på 65% er arbitrært fastsat og ikke kan begrundes med FCTC's anbefalinger, og, for det tredje, at virkningerne deraf er åbenbart uforholdsmæssige.
- 204 Hvad for det første angår den passende karakter af de kombinerede sundhedsadvarsler i stor størrelse bemærkes det, at retningslinjerne for anvendelsen af artikel 11 i FCTC i deres punkt 7 forklarer, at i modsætning til sundhedsadvarslerne i lille størrelse, som kun indeholder en tekst, har sundhedsadvarslerne i stor størrelse, som omfatter billeder, større chancer for at blive bemærket, for bedre at gøre sundhedsrisiciene kendt, for at have en stærkere følelsesmæssig påvirkning og for bedre at påvirke forbrugerne af tobak til at nedsætte eller opgive deres forbrug. Sådanne advarsler har ligeledes bedre chancer for at bevare deres effektive virkning over tid og er særlig virksomme i forhold til at gøre sundhedsvirkningerne kendte for personer med ringe uddannelse, og for børn og unge.
- 205 Anbringelsen af kombinerede sundhedsadvarsler i stor størrelse forekommer således ikke åbenbart uegnet til at nå det tilsigtede mål.
- 206 Hvad endvidere angår den angivelig arbitrære karakter af størrelsen af det areal, der i henhold til artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2014/40 er forbeholdt de kombinerede sundhedsadvarsler, bemærkes det, at i henhold til artikel 11, stk. 1, litra b), nr. iv), i FCTC bør disse advarsler dække »50% eller mere« af de primært udstillede områder på enkeltpakningerne, men ikke mindre end 30%.
- 207 Retningslinjerne for anvendelsen af artikel 11 i FCTC anbefaler i denne forbindelse i punkt 12 de kontraherende parter at undersøge muligheden for at anvende sundhedsadvarsler og meddelelser, der dækker »mere end 50%« af de primært udstillede områder, og at forsøge at opnå, at de dækker »den størst mulige del« af disse primært udstillede områder, fordi »virkningsgraden af sundhedsadvarsler og andre meddelelser stiger med deres størrelse«, ifølge den foreliggende dokumentation.
- 208 I denne sammenhæng kan det ikke foreholdes EU-lovgiver, at denne har handlet arbitrært ved i artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2014/40 at reservere en andel på 65% af arealet til kombinerede sundhedsadvarsler. Dette valg bygger således på de kriterier, der følger af anbefalingerne i FCTC, og det er derudover foretaget under iagttagelse af det vide skøn, der nævnes i denne doms præmis 166, og som denne lovgiver råder over.
- 209 Hvad endelig angår den nødvendige karakter af det omhandlede middel og de angiveligt uforholdsmæssige virkninger, det har i forhold til fabrikanternes mulighed for at meddele forbrugerne oplysninger vedrørende det omhandlede produkt, må det dels fastslås, at den andel, der er forbeholdt disse advarsler, efterlader et tilstrækkeligt areal til denne type oplysninger på enkeltpakningerne.
- 210 Dels skal de således pålagte begrænsninger afvejes i forhold til nødvendigheden af at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau inden for et område, der er kendetegnet ved det omhandlede produkts toksicitet og dets afhængighedsskabende virkninger.
- 211 Henset til de foregående betragtninger fremgår det ikke, at EU-lovgiver ved at vedtage artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2014/40 åbenbart har overskredet grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for at nå målet om at skabe bedre betingelser for et funktionsdygtigt indre marked for tobak og relaterede produkter med udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge.
- 212 Det må derfor konstateres, at gennemgangen af spørgsmål 3, litra c), intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 10, stk. 1, litra a) og c), i direktiv 2014/40.

Spørgsmål 7

- 213 Henset til konstateringen i denne doms præmis 52 skal spørgsmål 7 kun besvares, for så vidt som det vedrører gyldigheden af artikel 7 i direktiv 2014/40, henset til nærhedsprincippet.
- 214 I denne forbindelse bemærkes det, at forelæggelsesafgørelsen ikke nævner nogen ugyldighedsgrund på grundlag af dette princip, som vedrører hele direktivet. Det er således kun gyldigheden af artikel 7, der er omtvistet, for så vidt som denne artikel forbyder markedsføring i Unionen af tobaksvarer, der indeholder mentol som kendetegnende aroma. Det er anført, at EU-lovgiver har indskrænket sig til stereotyp at bekræfte, at nærhedsprincippet er blevet overholdt, uden at godtgøre, at de fordele for det indre marked, som følger af dette forbud, er af en sådan karakter, at de begrundes Unionens handling. Målet om beskyttelse af den offentlige sundhed kunne således være nået på tilstrækkelig vis på medlemsstatsplan.
- 215 Nærhedsprincippet er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, hvorefter Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan. Protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, fastsætter i øvrigt i artikel 5 retningslinjer for afgørelsen af, om disse betingelser er opfyldt (dom *Estland mod Parlamentet og Rådet*, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 44).
- 216 Kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet udøves i første omgang på politisk niveau af de nationale parlamenter i henhold til procedurer, der er fastsat til dette formål ved denne protokol.
- 217 I anden omgang tilkommer denne kontrol Unionens retsinstanser, som skal efterprøve såvel overholdelsen af de materielle betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, som overholdelsen af de proceduremæssige garantier, der er foreskrevet ved denne protokol.
- 218 Hvad for det første angår den retlige prøvelse af overholdelsen af de materielle betingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, TEU, skal Domstolen efterprøve, om EU-lovgiver på grundlag af en detaljeret analyse kunne konkludere, at det mål, der blev forfulgt ved den påtænkte handling, bedre kunne nås på EU-plan.
- 219 I den foreliggende sag, hvor der er tale om et område, såsom forbedringen af det indre markeds funktion, som ikke er blandt de områder, hvor Unionen har enekompetence, skal det undersøges, om det med direktiv 2014/40 forfulgte formål bedre kunne opnås på EU-plan (jf. i denne retning dom *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 179 og 180).
- 220 Direktiv 2014/40 forfølger i den henseende, som det nævnes i denne doms præmis 143, et dobbelt formål bestående i at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter samtidig med, at et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, sikres.
- 221 Selv hvis det lægges til grund, at dette formåls andet led bedre kan nås ved en handling på medlemsstatsplan, forholder det sig ikke desto mindre således, at forfølgelsen af dette formål på et sådant plan ville kunne tænkes at forstærke, om ikke afføde, situationer, hvor visse medlemsstater vil give tilladelse til markedsføring af tobaksprodukter, der indeholder visse kendetegnende aromaer, mens andre forbyder dem, hvilket således ville være i direkte modstrid med hovedformålet for direktiv 2014/40, nemlig at fremme den rette funktion af det indre marked for tobak og relaterede produkter.
- 222 Det følger af den indbyrdes afhængighed mellem de to med direktivet forfulgte mål, at EU-lovgiver med rimelighed kunne skønne, at dens handling skulle omfatte indførelsen af en ordning for markedsføring i Unionen af tobaksvarer med en kendetegnende aroma, og at dette dobbelte mål på

grund af denne indbyrdes afhængighed bedre kunne opnås på EU-plan (jf. analogt domme Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2015:321, præmis 78, og Estland mod Parlamentet og Rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 48).

- 223 I øvrigt kunne EU-lovgiver, som det fastslås i denne doms præmis 115, gyldigt underkaste alle de kendetegnende aromaer den samme retlige ordning.
- 224 Som følge deraf må argumenterne om, at målet om beskyttelse af menneskers sundhed bedre kunne opnås på nationalt plan for så vidt konkret angår forbuddet mod markedsføring af tobaksvarer med en kendetegnende aroma, forkastes.
- 225 Hvad for det andet angår overholdelsen af formkravene og navnlig begrundelsen for direktiv 2014/40, henset til nærhedsprincippet, bemærkes det, at i henhold til Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og sagens omstændigheder (jf. i denne retning dom Estland mod Parlamentet og Rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 61).
- 226 I den foreliggende sag er det uomtvistet, at Kommissionens direktivforslag og dens konsekvensanalyse indeholder tilstrækkelige elementer, der på klar og utvetydig vis redegør for de fordele, der er forbundet med en handling på EU-plan i stedet for på medlemsstatsplan.
- 227 Under disse omstændigheder er der ført tilstrækkeligt bevis for, at disse elementer har givet såvel EU-lovgiver som de nationale parlamenter mulighed for at vurdere, om dette forslag var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, samtidig med, at de havde en sådan karakter, at borgerne kunne få kendskab til begrundelserne vedrørende dette princip, og at Domstolen kunne udøve sin kontrol.
- 228 På baggrund af de ovenfor anførte bemærkninger må det fastslås, at gennemgangen af spørgsmål 7 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7 i direktiv 2014/40.

Sagens omkostninger

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

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

- 1) Artikel 24, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre yderligere krav for så vidt angår de aspekter vedrørende tobaksvarers emballage, som ikke er blevet harmoniseret ved dette direktiv.**
- 2) Artikel 13, stk. 1, i direktiv 2014/40 skal fortolkes således, at bestemmelsen forbyder, at de oplysninger, der omhandles deri, selv hvis de er faktisk korrekte, påføres mærkningen af enkeltpakningerne, den ydre emballage eller selve tobaksvareren.**

- 3) Gennemgangen af de af High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)) stillede præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7 og 18 og artikel 24, stk. 2 og 3, i direktiv 2014/40, eller om gyldigheden af bestemmelserne i dette direktivs afsnit II, kapitel II.**

Underskrifter