



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 mei 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Harmonisatie van de wetgevingen — Richtlijn 2014/40/EU — Artikelen 7, 18 en 24, leden 2 en 3 — Artikelen 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder a), c) en g), 13 en 14 — Productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten — Geldigheid — Rechtsgrondslag — Artikel 114 VWEU — Evenredigheidsbeginsel — Subsidiariteitsbeginsel — Grondrechten van de Unie — Vrijheid van meningsuiting — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 11”

In zaak C-547/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) [hooggerechtshof van Engeland en Wales), afdeling van de Queen’s Bench (bestuursrechter), Verenigd Koninkrijk] bij beslissing van 7 november 2014, ingekomen bij het Hof op 1 december 2014, in de procedure

The Queen, op verzoek van:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

tegen

Secretary of State for Health,

in tegenwoordigheid van:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co KG,

* Procestaal: Engels.

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (rapporteur), C. Lycourgos en J.-C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 oktober 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Philip Morris Brands SARL en Philip Morris Ltd, vertegenwoordigd door M. Demetriou en K. Nairn, QC, D. Piccinin en J. Egerton-Peters, barristers,
- British American Tobacco UK Ltd, vertegenwoordigd door N. Pleming, QC, S. Ford en D. Scannell, barristers, en L. Van Den Hende, advocaat, geïnstrueerd door A. Lidbetter, solicitor,
- Imperial Tobacco Ltd, vertegenwoordigd door D. Rose, QC, B. Kennelly en J. Pobjoy, barristers, geïnstrueerd door E. Sparrow en J. Gale, solicitors,
- JT International SA en Gallaher Ltd, vertegenwoordigd door J. MacLeod, D. Anderson en J. Flynn, QC, V. Wakefield, barrister, geïnstrueerd door A. Morfey, T. Snelling en T. Baidam, solicitors,
- Tann UK en Tannpapier GmbH, vertegenwoordigd door T. Johnston, barrister, geïnstrueerd door S. Singleton, solicitor,
- V. Mane Fils, vertegenwoordigd door M. Chamberlain, QC, en Z. Al-Rikabi, barrister, geïnstrueerd door P. Wareham en J. Robinson, solicitors,
- Deutsche Benkert GmbH & Co KG en Benkert UK Ltd, vertegenwoordigd door A. Henshaw en D. Jowell, QC, geïnstrueerd door M. Evans en F. Liberatore, solicitor,
- Joh. Wilh. von Eicken GmbH, vertegenwoordigd door A. Howard, barrister, geïnstrueerd door A.-M. Irwin en A. Rook, solicitors,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door V. Kaye en C. Brodie als gemachtigden, bijgestaan door M. Hoskins en I. Rogers, QC, en S. Abram, I. Rogers en E. Metcalfe, barristers,
- Ierland, vertegenwoordigd door J. Quaney en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door E. Barrington en J. Cooke, SC, en E. Carolan, BL,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas en R. Coesme als gemachtigden,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Marrone, avvocato dello Stato,
 - de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. Bóra als gemachtigden,
 - de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
 - de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en A. Seïça Neves als gemachtigden,
 - het Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Visaggio, A. Tamás en M. Sammut als gemachtigden,
 - de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Herrmann, O. Segnana en M. Simm als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Van Hoof, J. Tomkin en C. Cattabriga als gemachtigden,
 - het Koninkrijk Noorwegen, vertegenwoordigd door K. Moen en K. Kloster als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 december 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging en de geldigheid van meerdere bepalingen van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB L 127, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Ltd (hierna: „PMI”) alsmede British American Tobacco UK Ltd (hierna: „BAT”) en de Secretary of State for Health (staatssecretaris voor volksgezondheid) met betrekking tot de rechtmatigheid van de „intentie en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om uitvoering te geven aan richtlijn 2014/40.

Toepasselijke bepalingen

Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik

- 3 Volgens de preambule van de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (hierna: „FCTC”), ondertekend te Genève op 21 mei 2003, waarbij de Europese Unie en haar lidstaten zijn aangesloten, erkennen de partijen bij deze overeenkomst ten eerste „dat wetenschappelijk bewijs onomkeerbaar heeft aangetoond dat tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid veroorzaken, en dat er geruime tijd ligt tussen de blootstelling aan roken en andere gebruikswijzen van tabaksproducten en het ontstaan van tabaksgerelateerde ziekten” en ten tweede dat „sigaretten en sommige andere producten, die tabak bevatten, zeer gesofisticeerde producten zijn en [...] bewerkt zijn om verslaving te bewerkstelligen en in

stand te houden, en dat veel van de stoffen die zij bevatten en de rook die erdoor wordt geproduceerd, farmacologisch actief, giftig, mutageen en carcinogeen zijn, en dat tabaksverslaving in belangrijke internationale ziekteclassificatiesystemen als een afzonderlijke stoornis is opgenomen”.

- 4 Artikel 7 van de FCTC, met het opschrift „Andere dan prijsmaatregelen om de vraag naar tabak terug te dringen”, bepaalt:

„[...] Elke partij neemt doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere dienstige maatregelen die nodig zijn voor de naleving van haar verplichtingen ingevolge de artikelen 8 tot en met 13, [...] en werkt, naargelang het geval, bij de uitvoering van deze maatregelen rechtstreeks of via bevoegde internationale instanties met de andere partijen samen met als doel ze te laten uitvoeren. De Conferentie van de partijen stelt passende richtlijnen voor betreffende de uitvoering van de bepalingen van deze artikelen.”

- 5 Artikel 9 van de FCTC, met het opschrift „Reglementering van de inhoud van tabaksproducten”, bepaalt:

„De Conferentie van de partijen doet, in overleg met de bevoegde internationale instanties, voorstellen voor richtlijnen ten behoeve van het testen en meten van de inhoud en emissies van tabaksproducten, en voor de regulering van deze inhoud en emissies. Elke partij neemt, wanneer goedgekeurd door bevoegde nationale autoriteiten, wetgevende, uitvoerende en bestuurlijke of andere doeltreffende maatregelen, en voert deze uit, ten behoeve van deze tests en metingen, alsmede van genoemde reglementering.”

- 6 Artikel 11 van de FCTC, met het opschrift „Verpakking en etikettering van tabaksproducten”, bepaalt:

„1. Elke partij stelt binnen een tijdvak van drie jaar na de inwerkingtreding van [de FCTC] ten aanzien van die partij, in overeenstemming met haar nationale recht, doeltreffende maatregelen vast en voert deze uit om te waarborgen dat:

- a) de verpakking en etikettering van tabaksproducten op geen enkele wijze het gebruik van tabaksproducten bevordert door de gebruikmaking van onjuiste, misleidende of bedrieglijke middelen of op zodanige wijze dat een verkeerde indruk wordt gewekt ten aanzien van de kenmerken, gevolgen voor de gezondheid, gevaren of emissies van het product, met inbegrip van woordgebruik, omschrijvingen, handelsmerken, figuratieve of andere tekens die direct of indirect de valse indruk wekken dat een bepaald tabaksproduct minder schadelijk is dan andere tabaksproducten. Hierbij kan het gaan om termen als ‚laag teergehalte’, ‚light’, ‚ultra-light’ of ‚mild’; en

- b) elk pakje of elke slof tabaksproducten en alle verpakkingen en vormen van etiketten van deze producten eveneens worden voorzien van gezondheidswaarschuwingen waarin de schadelijke effecten van tabaksgebruik worden vermeld, en eventueel andere relevante boodschappen. Deze waarschuwingen en boodschappen:

[...]

- iii) moeten groot, duidelijk, zichtbaar en leesbaar zijn,
iv) zouden bij voorkeur 50 % of meer van de belangrijkste zijden moeten uitmaken, maar moeten ten minste 30 % daarvan beslaan,
v) mogen worden aangebracht in de vorm van afbeeldingen of pictogrammen, of mogen deze omvatten.”

- 7 Volgens afdeling 1.1 van de gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (hierna: „gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de FCTC”), worden partijen aangemoedigd om maatregelen toe te passen die verder strekken dan de maatregelen die door deze richtsnoeren worden aanbevolen.
- 8 Afdeling 3.1.2 van deze gedeeltelijke richtsnoeren, met het opschrift „Ingrediënten (regelgeving)” bevat een beschrijving van de maatregelen die partijen bij de overeenkomst zouden kunnen treffen om de ingrediënten te reguleren, en luidt als volgt:

„3.1.2.1 Achtergrond Het reguleren van ingrediënten die tot doel hebben tabaksproducten minder aantrekkelijk te maken, kan bijdragen aan de vermindering van tabaksgebruik en van verslaving onder nieuwe en vaste gebruikers. [...] [...]

3.1.2.2 Tabaksproducten

i) Smaakverbeteraars Tabaksrook is bitter en irriterend, hetgeen een grote hindernis vormt voor het experimenteren en het eerste gebruik. Uit documenten van de tabaksindustrie is gebleken dat veel moeite is gedaan om deze onaangename kenmerken te verzachten. De bitterheid van de rook kan op verschillende manieren worden verzacht, bijvoorbeeld door het toevoegen van verschillende ingrediënten die de stoffen elimineren die bekend staan om hun irriterende eigenschappen, door de irritatie te compenseren door andere effecten die aangenaam zijn voor de zintuigen of door het wijzigen van de chemische eigenschappen van de uitstoot van tabaksproducten door specifieke stoffen toe te voegen of weg te halen. [...] Door de bitterheid van de tabaksrook met aroma's te maskeren, wordt het tabaksgebruik bevorderd en onderhouden. Benzaldehyde, maltol, menthol en vanilline zijn voorbeelden van producten die als smaakmaker worden gebruikt. Ook specerijen en plantenextracten, zoals kaneel, gember en mint, kunnen worden gebruikt ter verbetering van de smaak van tabaksproducten. Aanbeveling Partijen moeten het gebruik van ingrediënten die kunnen worden gebruikt ter verbetering van de smaak in tabaksproducten, regelen door het te verbieden of te beperken. [...]

- 9 Punt 7 van de richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 11 (Verpakking en etikettering van tabaksproducten) van de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (hierna: „richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 11 van de FCTC”) luidt:

„Goed opgestelde gezondheidswaarschuwingen en boodschappen zijn onderdeel van een reeks doeltreffende maatregelen voor de communicatie over gezondheidsrisico's en voor de vermindering van tabaksgebruik. Uit de feiten blijkt dat de gezondheidswaarschuwingen en boodschappen doeltreffender worden naarmate zij duidelijker worden getoond. Ten opzichte van kleine gezondheidswaarschuwingen die enkel uit tekst bestaan, vallen grotere waarschuwingen met afbeeldingen waarschijnlijk beter op, maken zij de gezondheidsrisico's duidelijker, hebben zij emotioneel gezien meer invloed en moedigen zij tabaksgebruikers meer aan om hun gebruik te verminderen of te staken. Verder zijn grotere waarschuwingen in de vorm van afbeeldingen waarschijnlijk ook op de langere termijn blijvend doeltreffend en bijzonder doeltreffend om gezondheidsrisico's bekend te maken bij lageropgeleiden, kinderen en jongeren. Ook worden gezondheidswaarschuwingen en boodschappen doeltreffender door ze aan te brengen op de belangrijkste zijden en bovenop deze zijden; door het gebruik van kleuren in plaats van alleen zwart/wit; door de verplichting meerdere gezondheidswaarschuwingen en boodschappen tegelijk te tonen; en door gezondheidswaarschuwingen en boodschappen regelmatig te herzien.”

10 Punt 12 van deze richtsnoeren, met het opschrift „Afmetingen”, luidt:

„Artikel 11.1 [onder b), iv),] van de [FCTC] bepaalt dat gezondheidswaarschuwingen en boodschappen op de verpakking en de etikettering van tabaksproducten 50 % of meer, maar niet minder dan 30 % van de belangrijkste zijden moeten bedekken. Gelet op het feit dat gezondheidswaarschuwingen en boodschappen doeltreffender worden naarmate zij groter zijn, moeten partijen de mogelijkheid onderzoeken om gezondheidswaarschuwingen en boodschappen te gebruiken die meer dan 50 % van de belangrijkste zijden bedekken en ernaar streven dat zij een zo groot mogelijk gedeelte van deze buitenzijden bedekken. De tekst van de gezondheidswaarschuwingen en boodschappen moet worden gedrukt in een vet lettertype in een goed leesbare grootte, in een speciale stijl en in kleur(en) waardoor de algehele zichtbaarheid en leesbaarheid worden bevorderd.”

Richtlijn 2014/40

11 Richtlijn 2014/40 omvat onder meer de volgende overwegingen:

„(7) Wetgevend optreden op het niveau van de Unie is [...] nodig voor de uitvoering van [de FCTC], waarvan de bepalingen bindend zijn voor de Unie en haar lidstaten. Van bijzonder belang zijn de FCTC-bepalingen inzake de reglementering van de inhoud van tabaksproducten, de reglementering van vermeldingen op tabaksproducten, de verpakking en etikettering van tabaksproducten, reclame en illegale handel in tabaksproducten. De partijen bij de [FCTC], met inbegrip van de Unie en de lidstaten, hebben tijdens verschillende Conferenties bij consensus een aantal richtsnoeren ter uitvoering van de bepalingen van de [FCTC] aanvaard.

[...]

(15) Het ontbreken van een geharmoniseerde aanpak van de regelgeving inzake ingrediënten van tabaksproducten beïnvloedt het goede functioneren van de interne markt en heeft negatieve gevolgen voor het vrije verkeer van goederen in de Unie. Sommige lidstaten hebben wetgeving vastgesteld of met de industrie bindende overeenkomsten gesloten waarbij bepaalde ingrediënten worden toegelaten of verboden. Als gevolg daarvan bestaan voor sommige ingrediënten regels in bepaalde lidstaten, maar niet in andere. De lidstaten hebben ook uiteenlopende benaderingen met betrekking tot additieven in de filters van sigaretten en additieven die sigarettenrook kleuren. Zonder harmonisatie zullen de obstakels voor [het] goede functioneren van de interne markt de volgende jaren naar verwachting toenemen, gelet op de uitvoering van de FCTC en de desbetreffende FCTC-richtsnoeren in de gehele Unie en in het licht van de ervaringen in andere rechtsgebieden buiten de Unie. De FCTC-richtsnoeren met betrekking tot de reglementering van de inhoud van tabaksproducten en de reglementering van vermeldingen op tabaksproducten roepen met name op tot het uitbannen van ingrediënten die de smaak versterken, de indruk wekken dat tabaksproducten gezondheidsvoordelen bieden, in verband worden gebracht met energie en vitaliteit of kleurende eigenschappen hebben.

(16) De waarschijnlijkheid van uiteenlopende regelgeving wordt nog vergroot door de bezorgdheid over tabaksproducten die een ander kenmerkend aroma hebben dan dat van tabak, hetgeen het beginnen met de consumptie van tabak kan vergemakkelijken of de consumptiepatronen kan beïnvloeden. Maatregelen die leiden tot een ongerechtvaardigde gedifferentieerde behandeling van verschillende soorten gearomatiseerde sigaretten moeten worden vermeden. Producten met een kenmerkend aroma met een groter verkoopvolume dienen evenwel over een langere termijn te worden uitgefaseerd, teneinde consumenten voldoende tijd te geven om naar andere producten over te stappen.

(17) Het verbod op tabaksproducten met een kenmerkend aroma betekent niet dat afzonderlijke additieven zonder meer verboden zijn, maar verplicht de producenten het additief of de combinatie van additieven in die mate te verminderen dat de additieven niet langer een kenmerkend aroma produceren [...].

[...]

(22) Er bestaan nog steeds verschillen in de nationale voorschriften voor de etikettering van tabaksproducten, met name inzake het gebruik van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen bestaande uit een afbeelding en een tekst, informatie over diensten die helpen om te stoppen met roken, en reclame-uitingen in en op verpakkingseenheden.

(23) Dergelijke verschillen kunnen een hinderpaal voor het handelsverkeer vormen en het goede functioneren van de interne markt voor tabaksproducten belemmeren, en dienen derhalve te worden weggewerkt. Daarbij komt dat de consumenten in sommige lidstaten beter kunnen zijn voorgelicht over de gezondheidsrisico's van tabaksproducten dan consumenten in andere lidstaten. Zonder verder optreden op het niveau van de Unie zullen de bestaande verschillen de volgende jaren waarschijnlijk toenemen.

(24) Aanpassing van de bepalingen betreffende etikettering is ook nodig om de voorschriften die op het niveau van de Unie gelden af te stemmen op de internationale ontwikkelingen. Zo voorzien de FCTC-richtsnoeren inzake de verpakking en etikettering van tabaksproducten bijvoorbeeld in grote waarschuwende afbeeldingen aan de twee belangrijkste zijden, in verplichte informatie over stoppen met roken en in strenge voorschriften inzake misleidende informatie. [...]

(25) De etiketteringsregels moeten ook worden aangepast aan nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal. Zo is bijvoorbeeld de vermelding van de emissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide op sigarettenverpakkingseenheden misleidend gebleken, daar dit consumenten in de overtuiging brengt dat sommige sigaretten minder schadelijk zijn dan andere. Er zijn ook aanwijzingen dat grote gecombineerde gezondheidswaarschuwingen, zijnde tekst gecombineerd met een kleurenfoto, doeltreffender zijn dan waarschuwingen die louter uit tekst bestaan. Als gevolg daarvan moeten gecombineerde gezondheidswaarschuwingen in de hele Unie verplicht worden; zij moeten een groot en zichtbaar deel van het oppervlak van verpakkingseenheden beslaan. Voor alle gezondheidswaarschuwingen moeten minimumafmetingen worden vastgesteld, zodat de zichtbaarheid en doeltreffendheid ervan gewaarborgd is.

[...]

(27) Tabaksproducten en de verpakking daarvan kunnen de consumenten, met name jongeren, misleiden door te suggereren dat deze producten minder schadelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gebruik van sommige teksten of kenmerken als 'laag teergehalte', 'light', 'ultra-light', 'mild', 'natuurlijk', 'biologisch', 'zonder additieven', 'zonder smaakstoffen' of 'slim', of bepaalde namen, afbeeldingen en figuratieve of andere tekens. Andere misleidende elementen omvatten maar zijn niet beperkt tot bijvoegsels of ander extra materiaal, bijvoorbeeld kleefetiketten, stickers, reclamebijlagen, krasloten en hoezen of kunnen betrekking hebben op de vorm van het tabaksproduct zelf. Bepaalde verpakkingen en tabaksproducten kunnen de consument eveneens misleiden door effecten te suggereren op het gebied van gewichtsverlies, sexappeal, sociale status, sociaal leven of eigenschappen zoals vrouwelijkheid, mannelijkheid of elegantie. Ook de grootte en de verschijningsvorm van de individuele sigaretten kunnen de consumenten misleiden door de indruk te wekken dat zij minder schadelijk zijn. [...]

(28) Om de integriteit en de zichtbaarheid van de gezondheidswaarschuwingen te waarborgen en de doeltreffendheid ervan te maximaliseren, moeten bepalingen worden vastgesteld inzake de afmetingen van de gezondheidswaarschuwingen en inzake bepaalde aspecten van de

verschijningsvorm van de verpakkingseenheden van tabaksproducten, inclusief wat betreft de vorm en het openingsmechanisme. [...] De lidstaten passen verschillende voorschriften toe met betrekking tot het minimumaantal sigaretten per verpakkingseenheid. Die voorschriften moeten op elkaar worden afgestemd om het vrije verkeer van de betrokken producten te waarborgen.

[...]

- (33) Grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten kan de toegang vergemakkelijken tot tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen. Die verkoop vergroot ook het risico dat jongeren toegang tot tabaksproducten zouden krijgen. Op die manier kan de wetgeving inzake de bestrijding van het tabaksgebruik worden ondermijnd. De lidstaten moeten de grensoverschrijdende verkoop op afstand derhalve kunnen verbieden. Waar grensoverschrijdende verkoop op afstand niet verboden is, is het aangewezen te voorzien in gemeenschappelijke voorschriften betreffende de registratie van detaillisten die dit soort verkoop verrichten, die geschikt zijn om de doeltreffendheid van deze richtlijn te garanderen. [...]

[...]

- (48) Evenmin harmonieert deze richtlijn de regels inzake rookvrije omgevingen. [...] Het staat de lidstaten vrij deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en zij worden daartoe aangemoedigd.

[...]

- (53) Voor tabaks- en aanverwante producten die voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, dient het vrije verkeer van goederen te gelden. Gezien de verschillende gradaties van harmonisering die door deze richtlijn tot stand worden gebracht, dienen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te behouden om op bepaalde gebieden aanvullende eisen te stellen ter bescherming van de volksgezondheid. Dit geldt voor de presentatie en de verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van kleuren, behoudens voor gezondheidswaarschuwingen, waarvoor de richtlijn een eerste reeks gemeenschappelijke basisvoorschriften vaststelt. Zo kunnen de lidstaten bijvoorbeeld voorschriften invoeren voor de verdere standaardisatie van de verpakkingen van tabaksproducten, mits die voorschriften verenigbaar zijn met het VWEU en met de WTO-verplichtingen en een integrale toepassing van deze richtlijn niet in de weg staan.
- (54) Voorts moet de lidstaten, in het licht van eventuele toekomstige marktontwikkelingen, worden toegestaan om een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten te verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in de betrokken lidstaat, mits zulks gerechtvaardigd is door de vereiste bescherming van de volksgezondheid en rekening wordt gehouden met het hoge beschermingsniveau dat met deze richtlijn wordt verwezenlijkt. De lidstaten dienen deze strengere nationale voorschriften aan de Commissie ter kennis te brengen.
- (55) Het moet een lidstaat vrijstaan om voor aspecten die niet bij deze richtlijn geregeld worden, nationale wettelijke regelingen te handhaven of in te voeren die van toepassing zijn op alle in die lidstaat in [de] handel gebrachte producten, mits die verenigbaar zijn met het VWEU en de integrale toepassing van deze richtlijn niet in gevaar brengen. [...]

[...]

- (60) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, niet voldoende door de lidstaten [kunnen] worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en gevolgen ervan beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde

subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.”

12 Artikel 1 van richtlijn 2014/40, met het opschrift „Onderwerp”, bepaalt:

„Deze richtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende:

- a) de ingrediënten en de emissies van tabaksproducten en de daarmee verband houdende rapportageverplichtingen, inclusief de maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten;
- b) bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van de gezondheidswaarschuwingen die moeten voorkomen op de verpakkingseenheden van tabaksproducten en op de buitenverpakkingen, alsmede traceerbaarheids- en veiligheidskenmerken die voor tabaksproducten gelden om de naleving van deze richtlijn te waarborgen;
- c) het verbod om tabak voor oraal gebruik in de handel te brengen;
- d) de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten;
- e) de verplichting om kennis te geven van nieuwsoortige tabaksproducten;
- f) het in de handel brengen en etiketteren van bepaalde producten die verwant zijn aan tabaksproducten, namelijk elektronische sigaretten, navulverpakkingen en voor roken bestemde kruidenproducten;

teneinde de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, en teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit [de FCTC].”

13 Overeenkomstig de punten 24 en 25 van artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities”, wordt de term „geur- of smaakstof” gedefinieerd als een „additief dat een geur en/of een smaak verleent”, terwijl de term „kenmerkend aroma” wordt gedefinieerd als „een duidelijk waarneembare andere geur of smaak dan die van tabak en die het resultaat is van een additief of combinatie van additieven, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, fruit, specerijen, kruiden, alcohol, snoepgoed, menthol of vanille, die kan worden waargenomen voor of bij de consumptie van het tabaksproduct”.

14 Artikel 7 van die richtlijn, met als opschrift „Regulering van ingrediënten”, bepaalt:

„1. De lidstaten verbieden het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma.

[...]

7. De lidstaten verbieden het in de handel brengen van tabaksproducten met bestanddelen, zoals filters, papier, verpakkingen of capsules, die geur- of smaakstoffen bevatten of met technische elementen die de geur, de smaak of de intensiteit van de rook van de betreffende tabaksproducten kunnen wijzigen. Filters, papier en capsules mogen geen tabak of nicotine bevatten.

[...]

14. In het geval van tabaksproducten met een kenmerkend aroma waarvan het verkoopvolume in de gehele Unie 3 % of meer van een bepaalde productcategorie vertegenwoordigt, is het bepaalde in dit artikel van toepassing vanaf 20 mei 2020.”

- 15 Hoofdstuk II, met het opschrift „Etikettering en verpakking”, van titel II van richtlijn 2014/40, bevat voornamelijk de voorschriften inzake de gezondheidswaarschuwingen die op het etiket en de verpakkingseenheden moeten worden aangebracht, de presentatie van tabaksproducten, het uiterlijk en de inhoud van de verpakkingseenheden, de traceerbaarheid van deze producten, alsook de veiligheidskenmerken die deze producten moeten bevatten.
- 16 Meer bepaald luidt lid 3 van artikel 8 van deze richtlijn, met het opschrift „Algemene bepalingen”, als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de gezondheidswaarschuwingen op een verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking zodanig afgedrukt zijn dat zij niet verwijderd kunnen worden, en niet uitwisbaar en volledig zichtbaar zijn; dit houdt ook in dat zij, wanneer tabaksproducten in de handel worden gebracht, niet geheel of gedeeltelijk worden verborgen of onderbroken door accijnszegels, prijsaanduidingen, veiligheidskenmerken, omhulsels, hulzen, dozen of andere zaken. Op verpakkingseenheden van andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak in buidels mogen de gezondheidswaarschuwingen met behulp van een sticker worden aangebracht, mits deze niet kan worden verwijderd. De gezondheidswaarschuwingen blijven bij het openen van de verpakkingseenheid intact behalve voor verpakkingen met een klapdeksel, waarbij de gezondheidswaarschuwingen bij het openen van de verpakking mogen worden doorgescheurd mits dit de grafische integriteit en de zichtbaarheid van de tekst, de foto’s en de informatie over het stoppen met roken niet in het gedrang brengt.”

- 17 Artikel 9 van richtlijn 2014/40, met het opschrift „Algemene waarschuwingen en informatieve boodschappen op voor roken bestemde tabaksproducten”, luidt als volgt:

„1. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde tabaksproducten staat een van de volgende algemene waarschuwingen:

„Roken is dodelijk – stop nu’

of

„Roken is dodelijk’.

De lidstaten beslissen welke van de in de eerste alinea bedoelde algemene waarschuwingen wordt gebruikt.

2. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde tabaksproducten staat de volgende informatieve boodschap:

„Tabaksrook bevat meer dan 70 stoffen die kanker veroorzaken’.

3. Bij pakjes sigaretten en shagtabak in balkvormige verpakking staat de algemene waarschuwing op het onderste gedeelte van een van de zijoppervlakken van de verpakkingseenheden en staat de informatieve boodschap op het onderste gedeelte van het andere zijoppervlak. Die gezondheidswaarschuwingen zijn ten minste 20 mm breed.

Voor verpakkingen in de vorm van een doos met scharnierend deksel waarvan de zijoppervlakken bij het openen in tweeën worden gedeeld, staan de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap volledig op de grootste delen van deze gedeelde zijoppervlakken. De algemene waarschuwing wordt ook aangebracht op de binnenkant van het bovenoppervlak die zichtbaar wordt als de verpakkingseenheid open is.

De zijkanten van dit type verpakking zijn ten minste 16 mm hoog.

Bij shagtabak die in buidels wordt verkocht staan de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap op de oppervlakken die de volledige zichtbaarheid van deze gezondheidswaarschuwingen waarborgen. Bij shagtabak in cilindrische verpakkingen staat de algemene waarschuwing op het buitenoppervlak van het deksel en de informatieve boodschap op het binnenoppervlak van het deksel.

Zowel de algemene waarschuwing als de informatieve boodschap beslaat 50 % van de oppervlakte waarop zij wordt gedrukt.

[...]”

- 18 Artikel 10 van deze richtlijn, met het opschrift „Gecombineerde gezondheidswaarschuwingen voor voor roken bestemde tabaksproducten”, bepaalt:

„1. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde tabaksproducten staan gecombineerde gezondheidswaarschuwingen. De gecombineerde gezondheidswaarschuwingen:

- a) bevatten een van de in bijlage I bedoelde waarschuwendende teksten en een bijbehorende kleurenfoto uit de beeldbank in bijlage II;

[...]

- c) beslaan 65 % van de buitenvoorkant en -achterkant van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking. Op cilindrische verpakkingen worden twee gecombineerde gezondheidswaarschuwingen aangebracht die op gelijke afstand van elkaar staan en waarbij elke gezondheidswaarschuwing 65 % van de betreffende helft van het gebogen oppervlak [beslaat];

[...]

- g) hebben, in het geval van verpakkingseenheden van sigaretten, de volgende afmetingen:
i) hoogte: minimaal 44 mm;
ii) breedte: minimaal 52 mm.

[...]”

- 19 Artikel 13 van deze richtlijn, met het opschrift „Presentatie van het product”, bepaalt:

„1. De etikettering van verpakkingseenheden en van elke buitenverpakking en het tabaksproduct zelf bevat geen enkel element of kenmerk dat:

- a) een tabaksproduct aanprijst of het verbruik ervan aanmoedigt door een verkeerde indruk te wekken over de kenmerken, gevolgen voor de gezondheid, risico's of emissies ervan; etiketten bevatten geen informatie over het gehalte aan nicotine, teer of koolmonoxide van het tabaksproduct;

- b) de suggestie wekt dat een bepaald tabaksproduct minder schadelijk is dan andere of gericht is op het verminderen van het effect van bepaalde schadelijke bestanddelen van rook, of activerende, energetische, genezende, verjongende, natuurlijke, biologische eigenschappen bezit of andere positieve gevolgen heeft voor de gezondheid of de levensstijl;
- c) verwijst naar een smaak, geur- of smaakstoffen of andere additieven, of het ontbreken daarvan;
- d) op een levensmiddel of een cosmetisch product lijkt;
- e) de suggestie wekt dat een bepaald tabaksproduct biologisch beter afbreekbaar is of andere milieuvoordelen heeft.

2. De verpakkingseenheden en buitenverpakkingen mogen geen economische voordelen suggereren, door het bevatten van gedrukte tegoedbonnen, aanbiedingen voor korting, indicaties in verband met gratis verstrekking, 2-voor-1 aanbiedingen of andere vergelijkbare aanbiedingen.

3. De krachtens de leden 1 en 2 verboden elementen en kenmerken omvatten maar zijn niet beperkt tot teksten, symbolen, namen, merken en al dan niet figuratieve tekens.”

20 Artikel 14 van deze richtlijn, met het opschrift „Verschijningsvorm en inhoud van verpakkingseenheden”, bepaalt:

„1. Verpakkingseenheden van sigaretten zijn balkvormig. Verpakkingseenheden van shagtabak zijn balk- of cilindervormig of hebben de vorm van een buidel. Een verpakkingseenheid sigaretten bevat ten minste 20 sigaretten. Een verpakkingseenheid shagtabak bevat ten minste 30 g tabak.

2. Een verpakkingseenheid van sigaretten kan bestaan uit karton of een zacht materiaal, en heeft geen opening die na de eerste opening opnieuw kan worden gesloten of verzegeld, met uitzondering van verpakkingen met een klapdeksel dan wel een doos met scharnierend deksel. Bij verpakkingen met een klapdeksel of een scharnierend deksel scharniert het deksel enkel aan de achterkant van de verpakkingseenheid.”

21 Artikel 18 van richtlijn 2014/40, met het opschrift „Grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand”, bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten verbieden. De lidstaten werken samen om deze verkoop te voorkomen. Detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten verrichten, mogen dergelijke producten niet leveren aan consumenten in lidstaten waar deze verkoop verboden is. De lidstaten die dergelijke verkoop niet verbieden, verplichten detaillisten die grensoverschrijdende verkopen op afstand aan consumenten in de Unie willen verrichten om zich te registreren bij de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waar de detaillist is gevestigd en in de lidstaat waar zich de daadwerkelijke of potentiële consument bevindt. [...]

[...]

3. De lidstaten van bestemming van tabaksproducten die verkocht worden door middel van grensoverschrijdende verkoop op afstand mogen eisen dat de detaillist die die producten levert een natuurlijk persoon aanwijst die verantwoordelijk is voor het verifiëren of zij, voordat de tabaksproducten de consument bereiken, in overeenstemming zijn met de nationale bepalingen die in de lidstaat van bestemming ter uitvoering van deze richtlijn zijn vastgesteld, indien deze verificatie nodig is om de naleving van de voorschriften te waarborgen en de handhaving ervan te vergemakkelijken.

[...]”

22 Artikel 24 van deze richtlijn, met het opschrift „Vrij verkeer”, bepaalt:

„1. De lidstaten mogen, om redenen die verband houden met aspecten die bij deze richtlijn worden geregeld en behoudens de leden 2 en 3 van dit artikel, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken.

2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de volksgezondheid, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Deze maatregelen moeten evenredig zijn en mogen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Deze maatregelen worden samen met de motivering voor de handhaving of invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht.

3. Een lidstaat mag tevens een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in deze lidstaat, mits dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Dergelijke nationale voorschriften worden samen met de motivering voor de invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht. Binnen zes maanden na de datum van ontvangst van de in dit lid voorgeschreven kennisgeving keurt de Commissie die nationale voorschriften goed of af, nadat zij, rekening houdend met het hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dat deze richtlijn tot stand brengt, is nagegaan of die voorschriften al dan niet gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig aan hun doel zijn en of zij geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Wanneer de Commissie binnen de periode van zes maanden geen besluit neemt, worden de nationale voorschriften geacht te zijn goedgekeurd.”

23 Artikel 28 van richtlijn 2014/40, met het opschrift „Verslag”, preciseert in lid 2, onder a), ervan, dat de Commissie in haar verslag over de toepassing van deze richtlijn in het bijzonder „de ervaring [aangeeft] die is opgedaan met betrekking tot het ontwerp van niet onder deze richtlijn vallende oppervlakten van verpakkingen, rekening houdend met de nationale, internationale, juridische, economische en wetenschappelijke ontwikkelingen”.

24 Krachtens artikel 29 van deze richtlijn, moeten de bepalingen ervan uiterlijk op 20 mei 2016 in de nationale rechtsordes van de lidstaten zijn omgezet en vanaf deze datum in werking treden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

25 PMI en BAT hebben bij de verwijzende rechter een verzoek tot rechterlijke toetsing („judicial review”) ingediend van het „voornemen en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om richtlijn 2014/40 om te zetten in de nationale rechtsorde.

26 Zij betogen dat deze richtlijn geheel of gedeeltelijk ongeldig is wegens schending van de artikelen 114 VWEU, 290 VWEU en 291 VWEU, van het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel alsmede van artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

27 De verwijzende rechter is van oordeel dat de argumenten die door verzoeksters in het hoofdgeding zijn aangevoerd „in redelijkheid verdedigbaar zijn”.

28 In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Is richtlijn 2014/40 geheel of gedeeltelijk ongeldig, om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag is? In het bijzonder:
- a) Met betrekking tot artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40:
 - i) in hoeverre is het lidstaten toegestaan, indien deze bepaling juist wordt uitgelegd, op grond ervan strengere voorschriften vast te stellen met betrekking tot de standaardisatie van de verpakking van tabakswaren, en
 - ii) is artikel 24, lid 2, in het licht van deze uitlegging ongeldig om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag is?
 - b) Is artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40, op grond waarvan lidstaten een bepaalde categorie tabaks- en of aanverwante producten onder bepaalde omstandigheden kunnen verbieden, ongeldig om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag is?
 - c) Zijn de volgende voorschriften ongeldig om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag is:
 - i) de bepalingen van hoofdstuk II van titel II van de richtlijn, die betrekking hebben op de verpakking en de etikettering;
 - ii) artikel 7 van richtlijn 2014/40, voor zover het mentholsigaretten en tabakswaren met een kenmerkend aroma verbiedt;
 - iii) artikel 18 van richtlijn 2014/40, op grond waarvan lidstaten de grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand kunnen verbieden;
 - iv) de artikelen 3, lid 4, en 4, lid 5, van richtlijn 2014/40, die met betrekking tot emissieniveaus bevoegdheid aan de Commissie overdragen?
- 2) Met betrekking tot artikel 13 van richtlijn 2014/40:
- a) verbiedt deze bepaling, indien zij juist wordt uitgelegd, ware en niet-misleidende beweringen over tabakswaren op de verpakking van het product; en
 - b) zo ja, is die bepaling ongeldig, omdat zij strijdig is met het evenredigheidbeginsel en/of artikel 11 van het Handvest?
- 3) Zijn volgende bepalingen geheel of gedeeltelijk ongeldig, omdat zij strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel:
- a) artikel 7, leden 1 en 7, voor zover het verbiedt tabakswaren met menthol als kenmerkend aroma alsook tabakswaren die in enige van hun bestanddelen geur- of smaakstoffen bevatten, in de handel te brengen;
 - b) de artikelen 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), en 14, voor zover zij diverse eisen stellen met betrekking tot de standaardisatie van de verpakking; en
 - c) artikel 10, lid 1, onder a) en c), voor zover het gezondheidswaarschuwingen verplicht stelt die 65 % van de buitenvoor- en achterkant van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking beslaan?
- 4) Zijn de volgende bepalingen van richtlijn 2014/40 geheel of gedeeltelijk ongeldig, omdat zij strijdig zijn met artikel 290 VWEU:
- a) artikel 3, leden 2 en 4, met betrekking tot maximumemissieniveaus;
 - b) artikel 4, lid 5, met betrekking tot emissiemeetmethoden;
 - c) artikel 7, leden 5, 11 en 12, met betrekking tot de regulering van ingrediënten;
 - d) de artikelen 9, lid 5, 10, leden 1, onder f), en 3, 11, lid 6, 12, lid 3, en 20, lid 12, met betrekking tot gezondheidswaarschuwingen;
 - e) artikel 20, lid 11, met betrekking tot het verbod op elektronische sigaretten en/of navulverpakkingen; en/of
 - f) artikel 15, lid 12, met betrekking tot de gegevensopslagcontracten?

- 5) Zijn de artikelen 3, lid 4, en 4, lid 5, van richtlijn 2014/40 ongeldig, omdat zij het rechtszekerheidsbeginsel schenden en/of op ontoelaatbare wijze bevoegdheden overdragen aan externe lichamen die niet gebonden zijn aan de procedurele waarborgen waarin het Unierecht voorziet?
- 6) Zijn de volgende bepalingen van richtlijn 2014/40 geheel of gedeeltelijk ongeldig, omdat zij strijdig zijn met artikel 291 VWEU:
 - a) artikel 6, lid 1, met betrekking tot rapportageverplichtingen;
 - b) artikel 7, leden 2, 3, 4 en 10, met betrekking tot uitvoeringshandelingen betreffende het verbieden van tabaksproducten onder bepaalde omstandigheden; en/of
 - c) de artikelen 9, lid 6, en 10, lid 4, met betrekking tot gezondheidswaarschuwingen?
- 7) Is richtlijn 2014/40, en in het bijzonder de artikelen 7, 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), 13, en 14, ongeldig wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 29 Het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie, alsook de Franse regering stellen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk is.

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zijn geheel

- 30 Gesteld wordt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zijn geheel niet-ontvankelijk is op grond dat, ten eerste, tussen partijen geen reëel geschil bestaat en, ten tweede, het verzoek tot rechterlijke toetsing („judicial review”) van het „voornemen en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om uitvoering te geven aan een richtlijn een middel vormt om het stelsel van door het VWEU geboden beroepsmogelijkheden te omzeilen.
- 31 In dit verband zij eraan herinnerd dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 24).
- 32 Daaruit volgt dat op de vragen betreffende het Unierecht een vermoeden van relevantie rust. Het Hof kan slechts weigeren een door een nationale rechterlijke instantie gestelde vraag te beantwoorden, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25).
- 33 Met betrekking tot, ten eerste, de vraag of het hoofdgeding reëel is, moet worden opgemerkt dat het verzoek tot rechterlijke toetsing van het „voornemen en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om uitvoering te geven aan richtlijn 2014/40, dat door verzoeksters in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter is ingediend, door deze rechter ontvankelijk is verklaard, ofschoon op de datum dat zij hun respectieve verzoek indienden, de termijn voor omzetting van de richtlijn nog niet was verstreken en geen enkele nationale maatregel tot uitvoering van de richtlijn was

vastgesteld. Bovendien zijn verzoeksters in het hoofdgeding en de Secretary of State for Health het niet eens over de vraag of voornoemde verzoeken gegrond zijn. Daar de verwijzende rechter dit meningsverschil moet beslechten, blijkt niet duidelijk dat het hoofdgeding niet reëel is [zie naar analogie arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punten 36 en 38].

- 34 Met betrekking tot, ten tweede, het argument dat het verzoek tot rechterlijke toetsing („judicial review”) van het „voornemen en/of de verplichting” van de regering van het Verenigd Koninkrijk om uitvoering te geven aan een richtlijn, een middel vormt om het stelsel van door het VWEU geboden beroepsmogelijkheden te omzeilen, zij eraan herinnerd dat het Hof al meerdere verzoeken om een prejudiciële beslissing inzake de geldigheid van secundaire wetgevingshandelingen die in het kader van de „judicial review” zijn ingesteld ontvankelijk heeft verklaard, met name in de zaken die hebben geleid tot de arresten *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312), en *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 De mogelijkheid voor particulieren om zich voor de nationale rechter te beroepen op de ongeldigheid van een handeling van de Unie van algemene strekking, is overigens niet afhankelijk van de voorwaarde dat voor die handeling reeds uitvoeringsmaatregelen op basis van het nationale recht zijn vastgesteld. Dienaangaande volstaat het dat bij de nationale rechterlijke instantie een reëel geschil aanhangig is waarin incidenteel de vraag van de geldigheid van een dergelijke handeling rijst. Deze voorwaarde is in het geval van het hoofdgeding vervuld, zoals blijkt uit punt 33 van dit arrest [zie naar analogie arresten *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 40, en *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punt 29].
- 36 In deze omstandigheden kan het verzoek om een prejudiciële beslissing niet in zijn geheel niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ontvankelijkheid van sommige prejudiciële vragen

- 37 De ontvankelijkheid van sommige prejudiciële vragen moet worden onderzocht in het licht van, ten eerste, het betoog dat de eerste vraag, onder a), b) en c), iii), die betrekking heeft op de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 18 en 24, leden 2 en 3, van richtlijn 2014/40, hypothetisch is en geen verband houdt met het onderwerp van het hoofdgeding.
- 38 Vastgesteld moet worden dat deze bepalingen zijn gericht tot de lidstaten, omdat zij hun in wezen toestaan bepaalde verboden of nieuwe vereisten in hun binnenlandse rechtsorde op te nemen of te behouden. Ofschoon deze bepalingen de lidstaten hiertoe inderdaad in de gelegenheid stellen en hen niet tot handelen verplichten, is het niettemin mogelijk dat zij bij de vaststelling van nationale maatregelen ter uitvoering van deze richtlijn in aanmerking worden genomen. De aard, de inhoud en de strekking van deze maatregelen kunnen namelijk variëren naargelang van de uitlegging en de geldigheid van de artikelen 18 en 24, leden 2 en 3, van deze richtlijn.
- 39 Het ontbreken van een aanwijzing over het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich bij de omzetting van richtlijn 2014/40 in zijn interne rechtsorde op deze bepalingen te beroepen, houdt niet in dat de vragen over de uitlegging en de geldigheid ervan louter hypothetisch van aard zijn. De beslissing om deze bepalingen te gebruiken zou namelijk kunnen afhangen van de uitkomst van de hoofdprocedure, die juist betrekking heeft op het voornemen en/of de verplichting van het Verenigd Koninkrijk om aan deze richtlijn uitvoering te geven.
- 40 Derhalve komt niet duidelijk naar voren dat de uitlegging en de beoordeling van de geldigheid van deze bepalingen geen verband houden met het onderwerp van het hoofdgeding, of dat de opgeworpen problemen hypothetisch van aard zijn.

- 41 De eerste vraag, onder a), b) en c), iii), is dus ontvankelijk.
- 42 Met betrekking tot, ten tweede, de ontvankelijkheid van de eerste vraag, onder c), iv), alsmede van de vierde tot en met de zesde vraag, moet worden opgemerkt dat deze betrekking hebben op de geldigheid van de artikelen 3, leden 2 en 4, 4, lid 5, 6, lid 1, 7, leden 2 tot en met 5 en 10 tot en met 12, 9, leden 5 en 6, 10, leden 1, onder f), 3 en 4, 11, lid 6, 12, lid 3, 15, lid 12, en 20, leden 11 en 12, van richtlijn 2014/40. Krachtens die bepalingen is de Commissie bevoegd diverse gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen.
- 43 Vastgesteld moet worden dat geen van deze bepalingen is gericht tot de lidstaten. Deze hebben derhalve geen betrekking op de omzetting van deze richtlijn in hun interne rechtsorde.
- 44 Daarenboven is niet gesteld dat de ongeldigheid van een of meerdere van deze bepalingen zou leiden tot de ongeldigheid van andere bepalingen van deze richtlijn waaraan uitvoering moet worden gegeven.
- 45 In deze omstandigheden houden de eerste vraag, onder c), iv), alsmede de vierde tot en met de zesde vraag duidelijk geen enkel verband met het voorwerp van het hoofdgeding, dat betrekking heeft op het voornemen en/of de verplichting van het Verenigd Koninkrijk om uitvoering te geven aan richtlijn 2014/40.
- 46 Derhalve moeten de eerste vraag, onder c), iv), alsmede de vierde tot en met de zesde vraag niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 47 Met betrekking tot, ten derde, de ontvankelijkheid van de zevende vraag inzake de geldigheid van de artikelen 7, 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), 13 en 14 van richtlijn 2014/40, zij eraan herinnerd dat uit de geest van samenwerking waarin prejudiciële verzoeken moeten worden gedaan, voortvloeit dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing de redenen uiteenzet waarom hij een antwoord met betrekking tot de uitlegging of de geldigheid van sommige bepalingen van het Unierecht noodzakelijk acht voor de beslechting van het geschil (zie in die zin met name arresten Bertini e.a., 98/85, 162/85 en 258/85, EU:C:1986:246, punt 6; ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, EU:C:2005:741, punt 46, en IATA en ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punt 31).
- 48 Het is dan ook van belang dat de nationale rechter met name nauwkeurig aangeeft waarom hij twijfelt over de geldigheid van sommige bepalingen van het recht van de Unie onder opgave van de redenen van ongeldigheid die zijns inziens derhalve in aanmerking moeten worden genomen (zie in die zin met name arrest Greenpeace France e.a., C-6/99, EU:C:2000:148, punt 55, en beschikking Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, punt 22). Een dergelijk vereiste komt tevens naar voren uit artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 49 Daarenboven dienen volgens vaste rechtspraak van het Hof de in verwijzingsbeslissingen verstrekte gegevens niet enkel om het Hof in staat te stellen bruikbare antwoorden te geven, doch ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken. Het Hof dient erop toe te zien dat deze mogelijkheid gewaarborgd blijft, gelet op het feit dat ingevolge dat artikel alleen de verwijzingsbeslissingen, samen met een vertaling in de officiële taal van elke lidstaat, ter kennis van de belanghebbenden worden gebracht, en niet het eventueel door de verwijzende rechter aan het Hof gezonden nationale dossier (zie met name arresten Holdijk e.a., 141/81–143/81, EU:C:1982:122, punt 6; Lehtonen en Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, punt 23, en beschikking Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, punt 24).
- 50 Uit een en ander volgt ten eerste dat het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing de geldigheid van een handeling van de Unie of van sommige bepalingen ervan onderzoekt in het licht van de redenen van ongeldigheid die in de verwijzingsbeslissing staan genoemd. Ten tweede leidt het

ontbreken van iedere vermelding van de precieze redenen waarom de verwijzende rechter twijfelt over de geldigheid van deze handeling of van deze bepalingen tot de niet-ontvankelijkheid van de vragen inzake de geldigheid ervan.

- 51 In casu zet de verwijzende rechter niet uiteen waarom hij in het kader van zijn zevende vraag heeft besloten het Hof een vraag te stellen over de geldigheid van de artikelen 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), 13 en 14 van richtlijn 2014/40. Alle elementen in verband met deze vraag die in de verwijzingsbeslissing staan, houden namelijk uitsluitend verband met artikel 7 van deze richtlijn.
- 52 In deze omstandigheden is de zevende vraag slechts ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op artikel 7 van richtlijn 2014/40.
- 53 Gelet op een en ander moeten de eerste vraag, onder c), iv), de vierde tot en met de zesde vraag, alsook de zevende vraag voor zover zij betrekking heeft op de artikelen 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), 13 en 14 van richtlijn 2014/40, niet-ontvankelijk worden verklaard.

Eerste vraag

- 54 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2014/40 geheel of gedeeltelijk ongeldig is om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag vormt. Deze rechter twijfelt meer bepaald over de geldigheid van de artikelen 7, 18 en 24, leden 2 en 3, van deze richtlijn alsook over het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, ervan.
- 55 Opgemerkt moet worden dat de verwijzende rechter, ondanks de formulering van de eerste vraag, geen enkele precieze reden vermeldt voor de ongeldigheid van richtlijn 2014/40 in haar geheel. De overwegingen in zijn verwijzingsbeslissing hebben namelijk uitsluitend betrekking op de geldigheid van elk van de in het vorige punt van dit arrest genoemde bepalingen op zichzelf genomen.
- 56 In deze omstandigheden moeten bij de beantwoording van de eerste vraag de redenen voor ongeldigheid die voor elk van deze bepalingen zijn aangevoerd worden onderzocht. Mocht na dit onderzoek een van deze bepalingen ongeldig worden verklaard, dan moet worden onderzocht of deze ongeldigheid de geldigheid van richtlijn 2014/40 in haar geheel aantast.
- 57 Volgens artikel 114, lid 1, VWEU stellen het Parlement en de Raad de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.
- 58 Ofschoon in dit verband de loutere vaststelling van verschillen tussen nationale regelingen niet volstaat om een beroep op artikel 114 VWEU te rechtvaardigen, is dit anders in het geval van verschillen tussen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de fundamentele vrijheden belemmeren en aldus de werking van de interne markt rechtstreeks beïnvloeden [zie in die zin arresten Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, EU:C:2000:544, punten 84 en 95; British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punten 59 en 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punt 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 29; Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 37, en Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, punt 32].
- 59 Uit vaste rechtspraak volgt eveneens dat artikel 114 VWEU inderdaad als rechtsgrondslag kan worden gebruikt ter voorkoming van toekomstige belemmeringen voor het handelsverkeer ten gevolge van een heterogene ontwikkeling van de nationale wetgevingen, maar dat het ontstaan van die belemmeringen waarschijnlijk moet zijn en de betrokken maatregel ertoe moet strekken die belemmeringen te voorkomen [arresten British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01,

EU:C:2002:741, punt 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punt 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 30; Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 38, en Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, punt 33].

- 60 Het Hof heeft verder geoordeeld dat wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag kan worden gebruikt, het feit dat bij de te maken keuzen de bescherming van de volksgezondheid doorslaggevend is, voor de wetgever van de Unie geen beletsel kan vormen om van deze rechtsgrondslag uit te gaan [arresten British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punt 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 31, en Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 39].
- 61 Daarenboven moet volgens artikel 168, lid 1, eerste alinea, VWEU bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid worden verzekerd, en verlangt artikel 114, lid 3, VWEU uitdrukkelijk dat bij de harmonisatie een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid wordt gewaarborgd [arresten British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punt 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 32, en Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 40].
- 62 Uit het voorgaande volgt dat, wanneer er belemmeringen voor het handelsverkeer bestaan of het waarschijnlijk is dat dergelijke belemmeringen zich in de toekomst zullen voordoen omdat de lidstaten ten opzichte van een product of een categorie van producten uiteenlopende maatregelen hebben genomen of nemen die geen gelijk beschermingsniveau verzekeren en aldus het vrije verkeer van het betrokken product of de betrokken producten in de Unie verhinderen, artikel 114 VWEU de wetgever van de Unie de bevoegdheid geeft in te grijpen door de vereiste maatregelen te nemen met inachtneming van, enerzijds, lid 3 van dit artikel en, anderzijds, de in het VWEU genoemde of in de rechtspraak ontwikkelde rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel (reeds aangehaalde arresten Arnold André, punt 34; Swedish Match, punt 33, en Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 41).
- 63 Verder hebben de auteurs van het Verdrag met de uitdrukking „maatregelen inzake de onderlinge aanpassing” in artikel 114 VWEU de wetgever van de Unie naargelang van de algemene context en de specifieke omstandigheden van de te harmoniseren materie een beoordelingsmarge willen toekennen met betrekking tot de meest geschikte harmonisatietechniek om het gewenste resultaat te bereiken, met name op gebieden die worden gekenmerkt door ingewikkelde technische bijzonderheden (zie arresten Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 42, en Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, EU:C:2014:18, C-270/12, punt 102). De wetgever van de Unie zou in de uitoefening van deze beoordelingsmarge de harmonisatie dus slechts stapsgewijs kunnen uitvoeren en enkel een geleidelijke afschaffing van de unilateraal door de lidstaten genomen maatregelen kunnen verlangen (arrest Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, punt 20).
- 64 Afhankelijk van de omstandigheden kunnen de in artikelen 114, lid 1, VWEU bedoelde maatregelen daarin bestaan dat alle lidstaten worden verplicht het in de handel brengen van het betrokken product of de betrokken producten toe te staan, aan welke verplichting bepaalde voorwaarden kunnen worden verbonden, of zelfs worden verplicht het in de handel brengen van een product of van bepaalde producten voorlopig of voorgoed te verbieden (arresten Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punt 35; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punt 34, en Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, EU:C:2006:772, punt 43).
- 65 In het licht van deze beginselen moet worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 114 VWEU kan worden gebruikt als rechtsgrondslag voor de bepalingen van richtlijn 2014/40 waarop de eerste vraag is gericht.

Eerste vraag, onder a)

- 66 Met zijn eerste vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten op grond daarvan voorschriften op het gebied van standaardisering van de verpakking van tabaksproducten mogen vaststellen die strenger zijn dan de regels die in deze richtlijn zijn vastgesteld en of deze bepaling, in het licht van deze uitlegging, ongeldig is omdat artikel 114 VWEU hiervoor geen passende rechtsgrondslag vormt.
- 67 Krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2014/40 mogen de lidstaten, om redenen die verband houden met aspecten die bij deze richtlijn worden geregeld en behoudens de leden 2 en 3 van artikel 24, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken. Volgens lid 2 van artikel 24 doet richtlijn 2014/40 geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om, onder bepaalde voorwaarden, „voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren”.
- 68 Verzoeksters in het hoofdgeding, Ierland, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Noorse regering zijn van mening dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 de lidstaten toestaat verdere voorschriften met betrekking tot ieder aspect van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren, ongeacht of dit al dan niet door deze richtlijn wordt geregeld. Volgens de Portugese regering, het Parlement, de Raad en de Commissie daarentegen, geldt deze mogelijkheid slechts voor de aspecten van de verpakking die niet bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd.
- 69 In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 zich inderdaad leent voor verschillende uitleggingen, zodat de precieze omvang van de aan de lidstaten geboden mogelijkheid niet eenduidig kan worden vastgesteld. Ten eerste bevat deze richtlijn namelijk geen omschrijving van de in artikel 24, lid 2, ervan gebruikte termen „verdere voorschriften” en „standaardisering”. Ten tweede staat niet in deze bepaling of deze mogelijkheid zich al dan niet uitstrekt tot de aspecten van de verpakking van tabaksproducten die bij die richtlijn zijn geharmoniseerd.
- 70 Het is echter vaste rechtspraak dat wanneer een bepaling van afgeleid recht voor meer dan één uitlegging vatbaar is, de uitlegging die de bepaling in overeenstemming brengt met het Verdrag, de voorkeur verdient boven de uitlegging waarbij zij in strijd is met het Verdrag (zie met name arrest *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, EU:C:2007:383, punt 28).
- 71 Indien artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 aldus wordt uitgelegd dat de lidstaten op grond van deze bepaling verdere voorschriften met betrekking tot ieder aspect van de verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van diegene die bij de richtlijn zijn geharmoniseerd, mogen handhaven of invoeren, zou de harmonisatie die hierbij op het gebied van verpakking van deze producten is doorgevoerd in wezen worden ondermijnd. Een dergelijke uitlegging zou namelijk tot gevolg hebben dat het de lidstaten wordt toegestaan voorschriften op het gebied van verpakkingen die bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd, te vervangen door andere voorschriften die op nationaal niveau worden ingevoerd, hetgeen strijdig is met de regels in artikel 114, leden 4 tot en met 10, VWEU inzake de handhaving of invoering van nationale bepalingen waarmee wordt afgeweken van een harmonisatiemaatregel.
- 72 Een dergelijke uitlegging zou artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 onverenigbaar maken met artikel 114 VWEU.
- 73 Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 kan echter ook aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten enkel toestaat verdere voorschriften met betrekking tot de aspecten van de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren die niet bij deze richtlijn zijn

geharmoniseerd. Ofschoon dit punt niet in de tekst van artikel 24, lid 2 wordt verduidelijkt, is een dergelijke uitlegging niettemin wel in overeenstemming met de doelstelling en de algemene opzet van deze richtlijn.

- 74 Uit artikel 1, onder b), van richtlijn 2014/40 komt namelijk naar voren dat deze richtlijn de onderlinge aanpassing beoogt van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende „bepaalde” aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten. Hieruit volgt dat deze richtlijn niet de onderlinge aanpassing beoogt van alle aspecten van de etikettering en de verpakking van deze producten.
- 75 Deze conclusie wordt gestaafd door artikel 28, lid 2, onder a), van richtlijn 2014/40, volgens hetwelk de Commissie bij de opstelling van het in artikel 28, lid 1, van deze richtlijn bedoelde verslag, bijzondere aandacht besteedt aan met name „de ervaring die is opgedaan met betrekking tot het ontwerp van niet onder deze richtlijn vallende oppervlakten van verpakkingen”.
- 76 Overweging 53 van richtlijn 2014/40 benadrukt in dat opzicht dat, gezien de verschillende gradaties van harmonisering die door deze richtlijn tot stand worden gebracht, de lidstaten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid dienen te behouden om eisen te stellen aan bijvoorbeeld de kleuren van de verpakkingen van de tabaksproducten, of om een verdere standaardisatie van deze verpakkingen vast te stellen. Deze richtlijn bevat namelijk geen enkele bepaling die een dergelijke standaardisatie vaststelt of verbiedt, dan wel de kleuren van de verpakkingen van tabaksproducten regelt, onverminderd de vereisten van artikel 13 ervan.
- 77 Daarenboven vloeit uit de algemene opzet van richtlijn 2014/40 voort dat de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten niet uitputtend bij deze richtlijn worden geharmoniseerd. Dit blijkt met name uit de overwegingen 47 en 48 van deze richtlijn, die meerdere aspecten vermelden die niet door die richtlijn worden beheerst. Ook staat in overweging 55 van deze richtlijn dat het de lidstaten moet vrijstaan om „voor aspecten die niet bij deze richtlijn geregeld worden”, nationale wettelijke regelingen te handhaven of in te voeren die van toepassing zijn op alle in die lidstaten in de handel gebrachte producten.
- 78 Onderzocht moet dan ook worden of artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 met de uitlegging ervan die in punt 73 van dit arrest wordt overwogen, in overeenstemming is met artikel 114 VWEU.
- 79 Door het de lidstaten toe te staan verdere voorschriften te handhaven of in te voeren met betrekking tot de aspecten van de verpakking die niet bij richtlijn 2014/40 zijn geharmoniseerd, waarborgt artikel 24, lid 2, ervan inderdaad niet dat de producten waarvan de verpakking aan de voorschriften van deze richtlijn voldoet, worden toegelaten tot het vrije verkeer op de interne markt.
- 80 Deze omstandigheid is echter het onvermijdbare gevolg van de harmonisatietechniek die in dit geval door de wetgever van de Unie is gekozen. Zoals hierboven in punt 63 van dit arrest in herinnering is geroepen, beschikt deze over een beoordelingsmarge, met name met betrekking tot de mogelijkheid de harmonisatie slechts stapsgewijs uit te voeren en enkel een geleidelijke afschaffing van de unilateraal door de lidstaten genomen maatregelen te verlangen.
- 81 Zoals door de advocaat-generaal in punt 119 van haar conclusie is opgemerkt, brengt ook gedeeltelijke harmonisatie op het gebied van etikettering en verpakking van tabaksproducten zoals is doorgevoerd in richtlijn 2014/40, voordelen voor de werking van de interne markt met zich mee doordat zij weliswaar niet alle, maar toch een aantal handelsbelemmeringen uit de weg ruimt.
- 82 Anders dan de richtlijn die aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, EU:C:2000:544), verbiedt lid 1 van artikel 24 van richtlijn 2014/40, gelezen in samenhang met lid 2 van dit artikel, volgens de uitlegging ervan in punt 73 van dit arrest, de lidstaten om zich om redenen die verband houden met de aspecten van de verpakkingen die

deze richtlijn harmoniseert, te verzetten tegen de invoer, de verkoop en de consumptie van tabaksproducten die aan de voorschriften uit deze richtlijn voldoen. Zo dragen deze bepalingen bij aan het bereiken van de doelstelling om de voorwaarden voor de werking van de interne markt te verbeteren en zijn zij dus in overeenstemming met artikel 114 VWEU [zie naar analogie arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 74].

83 Hieruit volgt dat de uitlegging van artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40, volgens welke de lidstaten op grond van die bepaling verdere voorschriften mogen handhaven of invoeren met betrekking tot enkel die aspecten van de verpakking van tabaksproducten die niet bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd, in overeenstemming is met artikel 114 VWEU. Ingevolge de in punt 70 van dit arrest aangehaalde rechtspraak moet dan ook van deze uitlegging worden uitgegaan.

84 Gelet op het voorgaande dient de eerste vraag, onder a), als volgt te worden beantwoord:

- artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40 moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verdere voorschriften mogen handhaven of invoeren met betrekking tot de aspecten van de verpakking van tabaksproducten die niet bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd;
- bij het onderzoek van deze vraag zijn geen gegevens aan het licht gekomen die afbreuk kunnen doen aan de geldigheid van deze bepaling.

Eerste vraag, onder b)

85 Met zijn eerste vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 ongeldig is om de reden dat artikel 114 VWEU voor deze bepaling geen passende rechtsgrondslag vormt.

86 Artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 bepaalt met name dat een lidstaat een „bepaalde categorie” tabaks- of aanverwante producten mag verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in deze lidstaat, mits dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij die richtlijn tot stand wordt gebracht.

87 Artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 kan, door lidstaten toe te staan een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten te verbieden ofschoon deze voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, het vrije verkeer van deze producten inderdaad belemmeren.

88 Evenwel moet worden vastgesteld dat richtlijn 2014/40 niet tot doel heeft het beleid van de lidstaten inzake de rechtmatigheid van tabaksproducten als zodanig te beïnvloeden.

89 Volgens overweging 48 van richtlijn 2014/40 worden de „regels inzake rookvrije omgevingen” hierdoor namelijk niet geharmoniseerd. Deze regels zouden kunnen variëren van het rookverbod op bepaalde plaatsen tot het verbod om een volledige categorie tabaksproducten in de handel te brengen.

90 Hieruit volgt dat artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 betrekking heeft op een aspect dat niet is geharmoniseerd bij deze richtlijn en dan ook niet mag worden onderworpen aan de regels inzake de invoering van nationale bepalingen waarbij wordt afgeweken van een harmonisatiemaatregel van artikel 114, leden 4 tot en met 10, VWEU.

91 Lid 3 van artikel 24 van richtlijn 2014/40, gelezen in samenhang met lid 1 van dit artikel, beoogt zo de werkingssfeer van deze richtlijn af te bakenen door te verduidelijken dat de tabaks- en aanverwante producten die aan de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften voldoen, in het vrije verkeer op de

interne markt kunnen worden gebracht, voor zover deze producten vallen binnen een categorie tabaks- en aanverwante producten die als zodanig is toegestaan in de lidstaat waar zij in de handel worden gebracht.

- 92 In dat verband moet worden benadrukt dat de wetgever van de Unie op goede gronden mag beslissen om in een wetgevende handeling die op basis van artikel 114 VWEU is vastgesteld bepalingen op te nemen waarin de aspecten die niet zijn geharmoniseerd expliciet worden genoemd, temeer daar in artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 de voorwaarden en een mechanisme worden vastgesteld om willekeurige discriminatie en verkapte beperkingen van de handel tussen lidstaten te voorkomen, in het belang van de goede werking van de interne markt, die aan artikel 114 VWEU ten grondslag ligt.
- 93 Ook het betoog dat er sprake zou zijn van incoherentie tussen artikel 24, lid 3, en artikel 7 van richtlijn 2014/40, omdat enerzijds het in deze laatste bepaling neergelegde verbod op kenmerkende aroma's zou beogen de verschillen tussen de regelingen van de lidstaten op te heffen, terwijl anderzijds artikel 24, lid 3, zou vergemakkelijken dat dergelijke verschillen ontstaan, kan niet slagen.
- 94 Dit betoog berust namelijk op een onjuiste opvatting van het verband tussen de artikelen 7 en 24, lid 3, van richtlijn 2014/40. Deze twee bepalingen zijn absoluut niet tegenstrijdig, maar complementair. Artikel 7 beoogt door het verbieden van tabaksproducten met een kenmerkend aroma, namelijk de verschillen die op dit punt tussen de regelingen van de lidstaten bestaan op te heffen, teneinde met name het vrije verkeer van tabaksproducten in het algemeen te bevorderen. Krachtens artikel 24, lid 1, van deze richtlijn kunnen deze producten, wanneer zij met name in overeenstemming zijn met artikel 7, in het vrije verkeer op de interne markt worden gebracht zolang de categorie tabaksproducten waarvan zij deel uitmaken niet, zoals voortvloeit uit artikel 24, lid 3, van deze richtlijn, als zodanig is verboden in de lidstaat waar zij in de handel worden gebracht.
- 95 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de eerste vraag, onder b), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 24, lid 3, van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Eerste vraag, onder c)

- 96 Met zijn eerste vraag, onder c), wenst de verwijzende rechter te vernemen of het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40, alsmede de artikelen 7 en 18 ervan, ongeldig is om de reden dat artikel 114 VWEU geen passende rechtsgrondslag voor deze bepaling vormt.

– Eerste vraag, onder c), i)

- 97 De gronden die in de verwijzingsbeslissing zijn aangevoerd voor de ongeldigheid van het bepaalde in hoofdstuk II, met het opschrift „Etikettering en verpakking”, van titel II van richtlijn 2014/40, hebben in de eerste plaats betrekking op het gestelde ontbreken van uiteenlopende nationale regelgeving van de waarschijnlijkheid dat deze ontstaat op het gebied van verpakking en etikettering van tabaksproducten die het vrije verkeer van die producten kan belemmeren. De bestaande verschillen zijn namelijk niet te wijten aan dergelijke uiteenlopende regelgeving, maar aan de handelsstrategie van de fabrikanten om de verpakking en de etikettering van hun producten aan te passen aan de per lidstaat variërende consument.
- 98 In dat verband moet worden opgemerkt dat uit de overwegingen 22, 23 en 28 van richtlijn 2014/40 alsook uit de effectbeoordeling van 19 december 2012 van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten [SWD(2012) 452 final, 1e deel, blz. 30 e.v.], naar voren komt dat de nationale regelingen op het gebied van etikettering en verpakking van

tabaksproducten onderling sterk uiteen liepen op de datum dat richtlijn 2014/40 werd vastgesteld. Meer bepaald schreven sommige lidstaten het gebruik voor van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen bestaande uit een afbeelding en een tekst, terwijl andere slechts waarschuwingen in de vorm van een tekst verplicht stelden. Daarenboven bestonden op nationaal niveau verschillen tussen de grootte van de sigarettapakjes, het minimumaantal sigaretten per verpakkingseenheid, alsmede de reclame-elementen die op deze eenheden waren toegestaan.

- 99 Zoals uit de overwegingen 23 en 24 van richtlijn 2014/40 naar voren komt, bestond overigens het gevaar dat deze verschillen bij gebreke van aanvullend optreden op het niveau van de Unie, in de loop der jaren groter zouden worden, met name gelet op noodzaak de regeling inzake de etikettering aan te passen aan de internationale vooruitgang op dat gebied, zoals die in de richtsnoeren van de FCTC inzake de verpakking en de etikettering van tabaksproducten.
- 100 Aangezien de markt van tabaksproducten een markt is waarop het handelsverkeer tussen lidstaten een betrekkelijk groot deel vertegenwoordigt, kunnen de nationale voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die producten moeten voldoen, met name de voorschriften met betrekking tot hun benaming, samenstelling en etikettering, bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie, naar hun aard belemmeringen vormen voor het vrij verkeer van goederen [zie in die zin arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 64].
- 101 Overeenkomstig de in punt 62 van dit arrest aangehaalde rechtspraak is, wanneer handelsbelemmeringen bestaan of het waarschijnlijk is dat deze belemmeringen in de toekomst ontstaan omdat de lidstaten voor een product of een categorie producten uiteenlopende maatregelen hebben genomen of bezig zijn te nemen die een ander beschermingsniveau waarborgen en om die reden het vrije verkeer in de Unie van het betrokken product of de betrokken producten belemmeren, de wetgever van de Unie op grond van artikel 114 VWEU bevoegd op te treden.
- 102 In de tweede plaats wordt de geldigheid van het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40 betwist op grond dat dit niet bijdraagt aan het wegnemen van de belemmeringen voor het vrije verkeer van tabaksproducten, omdat enkele van deze bepalingen de fabrikanten in elk geval verplichten om voor iedere lidstaat andere verpakkingen te maken. Dit zou met name het geval zijn bij regels op het gebied van accijnszegels, die per lidstaat verschillen, dan wel de regels inzake de gezondheidswaarschuwingen, die moeten zijn opgesteld in de officiële taal of talen van de lidstaat waar de producten in de handel worden gebracht.
- 103 Ofschoon enkele bepalingen van titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40 inderdaad vereisen dat sommige elementen van de etikettering en de verpakking van tabaksproducten met name worden aangepast naargelang van de officiële taal of talen of van de belastingregeling van de lidstaat waar zij in de handel worden gebracht, harmoniseert deze richtlijn niettemin andere elementen van de etikettering en de verpakking van deze producten, zoals de vorm van de verpakkingseenheden, het minimumaantal sigaretten per verpakkingseenheid, en de combinatie van de grootte en de aard van de gezondheidswaarschuwingen. Zoals de advocaat-generaal in punt 98 van haar conclusie heeft opgemerkt, kunnen deze maatregelen dus bijdragen aan de opheffing van handelsbelemmeringen, omdat de betrokken ondernemingen hierdoor hun kosten door middel van schaalvoordelen kunnen verlagen.
- 104 Wat in de derde plaats het betoog betreft dat het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40 de mededinging kan verstoren door belemmering van het vermogen van de fabrikanten tot productdifferentiatie, moet worden geoordeeld dat dit verband houdt met de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, dat onderwerp is van de derde vraag, onder b) en c).
- 105 Uit het voorgaande volgt dat bij onderzoek van de eerste vraag, onder c), i), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

– Eerste vraag, onder c), ii)

- 106 Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de geldigheid van artikel 7 van richtlijn 2014/40, dat het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma verbiedt, wordt betwist op grond dat, in de eerste plaats, geen werkelijke of waarschijnlijke verschillen bestaan tussen de regelgevingen van de lidstaten met betrekking tot met name het gebruik van menthol, die de handel kunnen belemmeren.
- 107 Dit betoog is specifiek gericht op het gebruik van menthol als kenmerkend aroma en niet op dat van alle aroma's die onderwerp zijn van dit verbod. Bij dit betoog wordt uitgegaan van de premisse dat de wetgever van de Unie volgens artikel 114 VWEU moet aantonen dat de regelgevingen van de lidstaten daadwerkelijk of waarschijnlijk uiteenlopen met betrekking tot het in de handel brengen van tabaksproducten die met name menthol bevatten.
- 108 In dit verband moet echter worden opgemerkt dat de wetgever van de Unie heeft besloten uniforme regels vast te stellen voor alle tabaksproducten die een kenmerkend aroma bevatten. Zoals uit overweging 16 van richtlijn 2014/40 naar voren komt, zouden deze producten volgens hem het beginnen met de consumptie van tabak kunnen vergemakkelijken of de consumptiepatronen kunnen beïnvloeden.
- 109 Bovendien heeft de wetgever van de Unie, zoals blijkt uit overweging 15 van deze richtlijn, rekening gehouden met de gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de FCTC, waarin met name wordt opgeroepen tot het uitbannen van ingrediënten die de smaak versterken, de indruk wekken dat tabaksproducten gezondheidsvoordelen bieden, in verband worden gebracht met energie en vitaliteit of kleurende eigenschappen hebben.
- 110 In dat verband moet worden vastgesteld dat in deze gedeeltelijke richtsnoeren evenmin onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende aroma's die aan tabaksproducten kunnen worden toegevoegd. In afdeling 3.1.2.2 van deze gedeeltelijke richtsnoeren wordt juist aanbevolen om het gebruik van ingrediënten die als smaakverbeteraar voor tabaksproducten kunnen dienen, te regelen met een beperking of een verbod. Op dat punt wordt expliciet verwezen naar menthol als aroma dat de bitterheid van tabaksrook maskeert en tabaksgebruik bevordert en handhaaft.
- 111 Ofschoon de richtsnoeren van de FCTC inderdaad niet bindend zijn, hebben zij overeenkomstig de artikelen 7 en 9 van de FCTC wel tot doel de partijen bij deze kaderovereenkomst bij te staan bij de toepassing van de bindende bepalingen ervan.
- 112 Voorts zijn deze richtsnoeren gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens, alsook op de ervaring van de partijen bij de FCTC, zoals blijkt uit punt 1.1 ervan, en zijn zij bij consensus aanvaard, ook door de Unie en haar lidstaten, zoals blijkt uit overweging 7 van richtlijn 2014/40.
- 113 De aldus uitgewerkte aanbevelingen beogen derhalve de inhoud van de wettelijke regeling die op het betreffende gebied wordt opgesteld op doorslaggevende wijze te beïnvloeden, zoals blijkt uit de expliciete beslissing van de wetgever van de Unie om hiermee bij de vaststelling van richtlijn 2014/40 rekening te houden, genoemd in de overwegingen 7 en 15 ervan.
- 114 Uit het voorgaande volgt dat tabaksproducten met een kenmerkend aroma, of dit nu menthol of een ander aroma is, ten eerste objectieve soortgelijke kenmerken vertonen en ten tweede gelijksoortige effecten hebben op het beginnen met en blijven roken.
- 115 In deze omstandigheden kon de wetgever van de Unie op goede gronden alle kenmerkende aroma's onderwerpen aan dezelfde juridische regeling.

- 116 Artikel 114 VWEU kan dan ook reeds een passende rechtsgrondslag voor artikel 7 van richtlijn 2014/40 vormen wanneer is aangetoond dat sprake is van verschillen tussen de nationale regelingen ten aanzien van tabaksproducten die een kenmerkend aroma bevatten die, in hun geheel genomen, het vrije verkeer van deze producten kunnen belemmeren, of dat deze verschillen naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst zullen ontstaan.
- 117 Met betrekking tot, in de tweede plaats, het betoog dat het verbod van artikel 7 van richtlijn 2014/40 niet tot doel heeft de goede werking van de interne markt te bevorderen, volstaat de vaststelling dat uit overweging 15 van deze richtlijn, alsook uit de in punt 98 van dit arrest genoemde effectbeoordeling (eerste deel, blz. 34, en vierde deel, blz. 6 e.v.) naar voren komt dat de regelingen van de lidstaten op het moment dat deze richtlijn werd vastgesteld sterk uiteenliepen, daar sommige lidstaten lijsten van toegestane of verboden aroma's hadden opgesteld, terwijl andere geen bijzondere regelgeving op dit punt hadden vastgesteld.
- 118 Daarenboven lijkt het waarschijnlijk dat bij het uitblijven van maatregelen op het niveau van de Unie, op nationaal niveau uiteenlopende regelingen voor tabaksproducten met een kenmerkend aroma, waaronder menthol, zouden zijn toegepast.
- 119 Zoals in punt 110 van dit arrest namelijk is opgemerkt, wordt in de gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de FCTC aan partijen bij deze kaderovereenkomst aanbevolen „het gebruik van ingrediënten die als smaakverbeteraar voor tabaksproducten kunnen dienen, te regelen met een beperking of een verbod”, met inbegrip van menthol.
- 120 Daar deze gedeeltelijke richtsnoeren de partijen bij de kaderovereenkomst een ruime beoordelingsmarge toekennen, valt met een voldoende mate van waarschijnlijkheid te verwachten dat de nationale regelgevingen op dit gebied zich bij uitblijven van maatregelen op het niveau van de Unie heterogeen zouden kunnen ontwikkelen, ook wat het gebruik van menthol betreft.
- 121 Met het verbod tabaksproducten met een kenmerkend aroma in de handel te brengen, voorkomt artikel 7 van richtlijn 2014/40 nu juist dat de regelgeving van de lidstaten zich aldus heterogeen ontwikkelt.
- 122 Overeenkomstig de in punt 59 van dit arrest aangehaalde rechtspraak kan artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag worden gebruikt ter voorkoming van toekomstige belemmeringen van het handelsverkeer ten gevolge van een heterogene ontwikkeling van de nationale wettelijke bepalingen, wanneer het waarschijnlijk is dat die belemmeringen ontstaan en de betrokken maatregel ertoe moet strekken die belemmeringen te voorkomen.
- 123 Daarenboven is de markt van tabaksproducten zoals hierboven in punt 100 van dit arrest al is gezegd, een markt waarop het handelsverkeer tussen lidstaten een betrekkelijk groot deel vertegenwoordigt en de nationale voorschriften betreffende de voorwaarden waaraan die producten moeten voldoen, met name de voorschriften met betrekking tot hun samenstelling, bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie, naar hun aard dan ook belemmeringen kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen.
- 124 Ook moet eraan worden herinnerd dat, overeenkomstig de in punt 64 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, maatregelen die op grond van artikel 114 VWEU kunnen worden vastgesteld met name kunnen bestaan uit het, voorlopige of definitieve, verbod om een of sommige producten in de handel te brengen.
- 125 Hieruit volgt dat het opheffen van de verschillen tussen de nationale regelgevingen met betrekking tot de samenstelling van tabaksproducten, of het voorkomen dat deze regelingen zich heterogeen ontwikkelen – mede door het verbod, op de schaal van de Unie, van bepaalde additieven – tot doel heeft het goede functioneren van de interne markt van de betrokken producten te vergemakkelijken.

- 126 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de eerste vraag, onder c), ii), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 7 van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.
- Eerste vraag, onder c), iii)
- 127 Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de geldigheid van artikel 18 van richtlijn 2014/40 wordt betwist op grond dat het niet zou bijdragen aan de verbetering van de werking van de interne markt, maar juist het ontstaan van verschillen tussen de nationale regelgevingen zou vergemakkelijken, zodat artikel 114 VWEU geen geschikte rechtsgrondslag voor artikel 18 vormt.
- 128 Artikel 18 van richtlijn 2014/40 bepaalt ten eerste dat de lidstaten grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten kunnen verbieden en stelt ten tweede een serie gemeenschappelijke regels verplicht voor de lidstaten die deze wijze van verkoop toestaan.
- 129 De bestaansreden van artikel 18 blijkt uit overweging 33 van richtlijn 2014/40, waarin wordt gesteld dat grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten ten eerste de toegang tot tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen kan vergemakkelijken en ten tweede ook het risico vergroot dat jongeren toegang tot deze producten krijgen.
- 130 Deze bepaling heeft aldus tot doel te verhinderen dat de voorschriften die bij richtlijn 2014/40 zijn vastgesteld worden omzeild, en gaat daarbij uit van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, met name die van jongeren.
- 131 Het Hof heeft al eerder benadrukt dat een handeling van de Unie die is vastgesteld op basis van artikel 114 VWEU bepalingen kan bevatten die beogen te voorkomen dat voorschriften ter verbetering van de voorwaarden voor de werking van de interne markt worden omzeild [zie in die zin arresten Duitsland/Parlement en Raad, C-376/98, EU:C:2000:544, punt 100, en British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 82].
- 132 Wat betreft het bezwaar dat artikel 18 van richtlijn 2014/40 tot gevolg zou hebben dat verschillen ontstaan tussen de nationale regelgevingen op dat gebied omdat sommige lidstaten zouden kunnen besluiten de grensoverschrijdende verkoop te verbieden terwijl andere deze zouden kunnen blijven toestaan, moet eraan worden herinnerd dat de regeling inzake de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten niet op het niveau van de Unie was geharmoniseerd voordat deze richtlijn werd vastgesteld. De lidstaten pasten dus al verschillende regelingen op dit gebied toe, zoals blijkt uit de in de punten 98 en 117 van dit arrest bedoelde effectbeoordeling (vierde deel, blz. 8). Het argument dat artikel 18 van deze richtlijn de oorzaak van deze verschillen zou zijn, snijdt dus geen hout.
- 133 Voorts wordt, zoals in punt 128 van dit arrest is opgemerkt, in artikel 18 tevens een serie gemeenschappelijke regels genoemd die verplicht zijn voor de lidstaten die deze verkopen niet verbieden, waardoor hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op dat gebied onderling worden aangepast in de zin van artikel 114 VWEU.
- 134 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 114 VWEU, volgens de in punt 63 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, de wetgever van de Unie een beoordelingsmarge verleent, met name met betrekking tot de mogelijkheid de harmonisatie slechts stapsgewijs uit te voeren en enkel een geleidelijke afschaffing van de unilateraal door de lidstaten genomen maatregelen te verlangen.
- 135 Derhalve heeft de wetgever, binnen deze beoordelingsmarge, op goede gronden bepaalde aspecten van de grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten kunnen harmoniseren en de andere aspecten daarbij kunnen overlaten aan de beoordeling van de lidstaten.

- 136 Uit het voorgaande volgt dat bij onderzoek van de eerste vraag, onder c), iii), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 18 van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Tweede vraag

- 137 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 in die zin moet worden uitgelegd dat het verbiedt dat op de etikettering van de verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op het tabaksproduct zelf bepaalde informatie wordt aangebracht, ofschoon deze feitelijk juist is en zo ja, of deze bepaling ongeldig is omdat het artikel 11 van het Handvest en het evenredigheidsbeginsel schendt.

Uitlegging van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40

- 138 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 verbiedt in wezen dat op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op het tabaksproduct zelf enig element of kenmerk wordt aangebracht dat kan bijdragen aan de aanprijzing van deze producten of het aanmoedigen van het verbruik ervan.
- 139 In dat verband zij opgemerkt dat een dergelijke aanprijzing of aanmoediging het resultaat kan zijn van bepaalde vermeldingen of beweringen, zelfs indien deze feitelijk juist zijn.
- 140 Volgens artikel 13, lid 1, onder a), van richtlijn 2014/40 bijvoorbeeld, „bevatten [etiketten] geen informatie over het gehalte aan nicotine, teer of koolmonoxide van het tabaksproduct”. Deze bepaling hecht dus duidelijk geen enkel belang aan de vraag of dit soort informatie al dan niet feitelijk juist is. Dit is niet van belang omdat, zoals uitdrukkelijk in overweging 25 staat vermeld, dit soort informatie misleidend kan zijn, omdat het consumenten in de overtuiging brengt dat sommige sigaretten minder schadelijk zijn dan andere.
- 141 Zo is ook het verbod van ieder element of kenmerk dat de suggestie wekt dat een bepaald tabaksproduct minder schadelijk is dan een ander, bedoeld in artikel 13, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/40, of dat verwijst naar een smaak, geur- of smaakstoffen of andere additieven, vermeld in artikel 13, lid 1, onder c), ervan, dan wel dat de suggestie wekt dat een bepaald tabaksproduct biologisch beter afbreekbaar is of andere milieuvoordelen heeft, zoals vermeld in artikel 13, lid 1, onder e), van deze richtlijn, van toepassing, ongeacht de vraag of deze beweringen feitelijk juist zijn.
- 142 Zoals in overweging 27 van richtlijn 2014/40 wordt vermeld, kunnen bepaalde teksten en uitdrukkingen, zoals „laag teergehalte”, „light”, „ultra-light”, „natuurlijk”, „biologisch”, „zonder additieven”, „zonder smaakstoffen” of „slim”, of andere elementen of kenmerken consumenten, met name jongeren, misleiden door te suggereren dat deze producten minder schadelijk zijn.
- 143 Deze uitlegging is in overeenstemming met de door richtlijn 2014/40 beoogde doelstelling om, overeenkomstig artikel 1 ervan, de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.
- 144 Een dergelijk hoog niveau van bescherming vereist namelijk dat de consumenten van tabaksproducten, die een categorie gebruikers vormen welke wegens de gevolgen van de door nicotine veroorzaakte verslavende effecten bijzonder kwetsbaar is, niet nog meer worden aangespoord om deze producten te gebruiken naar aanleiding van informatie, ofschoon feitelijk juist, waaruit zij zouden kunnen opmaken dat de risico's in verband met hun gewoonten worden verminderd of deze producten bepaalde gunstige eigenschappen bezitten.

145 Derhalve moet artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 aldus worden uitgelegd dat het verbiedt dat op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op de tabaksproducten zelf in deze bepaling bedoelde informatie wordt aangebracht, ook al is deze feitelijk juist.

Geldigheid van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40

146 De verwijzende rechter verzoekt het Hof de geldigheid van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 te onderzoeken in het licht van artikel 11 van het Handvest en van het evenredigheidsbeginsel.

147 In artikel 11 van het Handvest is de vrijheid van meningsuiting en van informatie neergelegd. Deze vrijheid wordt tevens beschermd door artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, dat, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, in het bijzonder van toepassing is op de verspreiding van commerciële informatie door een handelaar, met name in de vorm van reclameboodschappen. Aangezien de in artikel 11 van het Handvest verankerde vrijheid van meningsuiting en informatie dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als de door het EVRM beschermde overeenkomstige vrijheid, zoals volgt uit artikel 52, lid 3, van dit Handvest en uit de toelichtingen hierbij met betrekking tot artikel 11 ervan, moet worden vastgesteld dat deze vrijheid de situatie betreft waarin een handelaar op verpakkingen en etiketten van tabaksproducten vermeldingen gebruikt zoals diegene die bedoeld zijn in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 (zie arrest Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punten 64 en 65).

148 In dat verband moet worden opgemerkt dat het verbod om op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking alsook op het tabaksproduct zelf de in artikel 13, lid 1, van deze richtlijn bedoelde elementen en kenmerken te vermelden inderdaad een inmenging in de vrijheid van meningsuiting en van informatie van een handelaar vormt.

149 Overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest moet elke beperking op de uitoefening van de hierin verankerde rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en kan zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts worden aanvaard indien zij noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

150 In dat verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de in punt 148 van dit arrest geconstateerde inmenging moet worden geacht bij wet te zijn gesteld, omdat zij het gevolg is van een bepaling die door de wetgever van de Unie is vastgesteld.

151 In de tweede plaats wordt de wezenlijke inhoud van de vrijheid van meningsuiting en van informatie van de handelaar niet door artikel 13, lid 1 aangetast, omdat deze bepaling geenszins de mededeling van iedere informatie op het product verbiedt, maar enkel op een duidelijk afgebakend gebied een kader schept voor de etikettering van deze producten met een verbod om bepaalde elementen en kenmerken aan te brengen (zie naar analogie arresten Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punt 57, en Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 71).

152 In de derde plaats voldoet de geconstateerde inmenging aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang, namelijk de bescherming van de gezondheid. Aangezien vaststaat dat het gebruik van tabak en de blootstelling aan tabaksrook oorzaak zijn voor overlijden, ziekte en arbeidsongeschiktheid, draagt het bij artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 oplegde verbod bij aan de verwezenlijking van deze doelstelling, omdat het erop is gericht de aanprijzing van tabaksproducten en de aanmoediging van het verbruik ervan te voorkomen.

- 153 In de vierde plaats moet met betrekking tot de evenredigheid van deze inmenging worden benadrukt dat artikel 35, tweede zin, van het Handvest, alsmede de artikelen 9 VWEU, 114, lid 3, VWEU en 168, lid 1, VWEU vereisen dat bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd.
- 154 In die omstandigheden moet bij de beoordeling van de geldigheid van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 worden verzekerd dat de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten en legitieme doelstellingen van algemeen belang met elkaar in overeenstemming worden gebracht en een juist evenwicht ertussen bestaat (zie in die zin arrest *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 75).
- 155 In dat verband moet worden opgemerkt dat de beoordelingsmarge waarover de wetgever van de Unie beschikt bij het vaststellen van het punt waar zich dit juiste evenwicht bevindt, kan variëren voor elk van de doelen die de inperking van dit recht rechtvaardigen en naargelang van de aard van de betreffende activiteiten. In het onderhavige geval beroepen verzoeksters in het hoofdgeding zich, op grond van artikel 11 van het Handvest, in wezen op de vrijheid om informatie te verspreiden met het doel hun commerciële belangen na te streven.
- 156 Benadrukt zij echter dat de bescherming van de menselijke gezondheid op een gebied dat wordt gekenmerkt door de gebleken grote schadelijkheid van het gebruik van tabaksproducten, door de gevolgen ervan op het gebied van verslaving en het ontstaan van ernstige ziektes die worden veroorzaakt door farmacologisch werkzame, toxische, mutagene en kankerverwekkende verbindingen, van groter belang is dan de belangen die door verzoeksters in het hoofdgeding zijn aangevoerd.
- 157 Zoals blijkt uit artikel 35, tweede zin, van het Handvest, alsmede uit de artikelen 9 VWEU, 114, lid 3, VWEU en 168, lid 1, VWEU, moet namelijk een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie.
- 158 In het licht van het voorgaande moet worden vastgesteld dat het verbod van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 ten eerste de consumenten kan beschermen tegen de risico's in verband met tabaksgebruik, zoals voortvloeit uit punt 152 van dit arrest, en ten tweede niet verder gaat dan noodzakelijk ter verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling.
- 159 Op dit punt kan het argument dat dit verbod niet noodzakelijk is, omdat de consumentenbescherming al voldoende wordt verzekerd door de verplichte gezondheidswaarschuwingen die melding maken van de risico's van roken, niet slagen. De bewustwording van deze risico's kan namelijk juist worden afgezwakt door vermeldingen die de indruk kunnen wekken dat het betrokken product minder schadelijk is of op bepaalde punten voordelen biedt.
- 160 Ook het argument dat de nagestreefde doelstelling zou kunnen worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen, zoals de wettelijke regeling van het gebruik van de in artikel 13 van richtlijn 2014/40 bedoelde elementen en kenmerken, in plaats van het verbod ervan, of de toevoeging van bepaalde aanvullende gezondheidswaarschuwingen, kan niet worden aanvaard. Dergelijke maatregelen zouden niet even doeltreffend zijn voor de bescherming van de gezondheid van consumenten, omdat de in artikel 13 bedoelde elementen en kenmerken naar hun aard tabaksgebruik kunnen aanmoedigen [zie in die zin arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 140]. Deze elementen en kenmerken kunnen namelijk niet worden geacht te worden aangebracht met het doel de consumenten duidelijk en nauwkeurig te informeren, aangezien zij eerder bedoeld zijn ter exploitatie van de kwetsbaarheid van de consumenten van tabaksproducten die vanwege hun nicotineverslaving in hoge mate openstaan voor ieder element dat de suggestie wekt dat enig positief gevolg aan tabaksgebruik is verbonden, teneinde de risico's in verband met hun gewoonten te rechtvaardigen of te verkleinen.

- 161 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de wetgever van de Unie, door het verbod om op de etikettering van de verpakkingseenheden, op de buitenverpakking alsook op het tabaksproduct zelf, de in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 bedoelde elementen en kenmerken aan te brengen, ook al bevatten zij feitelijk juiste informatie, een juist evenwicht heeft weten te bewaren tussen de vereisten in verband met de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en van informatie en die in verband met de bescherming van de menselijke gezondheid.
- 162 Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 is derhalve strijdig met noch artikel 11 van het Handvest, noch het evenredigheidsbeginsel.
- 163 Gelet op voorgaande overwegingen dient te worden vastgesteld dat bij onderzoek van de tweede vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Derde vraag

- 164 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 7, leden 1 en 7, 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder a), c), en g), en 14 van richtlijn 2014/40 ongeldig zijn omdat zij strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 165 Op grond van dit beginsel moeten, volgens vaste rechtspraak, de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de legitieme doelen die met de betrokken regeling worden nageleefd te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelen te bereiken, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig moeten zijn ten opzichte van de nagestreefde doelen [zie in die zin arresten *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 122; *ERG e.a.*, C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86, en *Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, punten 67 en 91].
- 166 Wat het rechterlijke toezicht op de in het voorgaande punt van dit arrest vermelde voorwaarden betreft, beschikt de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid op een gebied zoals in het hoofdgeding aan de orde is, waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Derhalve is een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel [zie in die zin arrest *British American Tobacco (Investments)* en *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punt 123].
- 167 Aan de hand van deze beginselen moet worden nagegaan of de in de derde vraag bedoelde bepalingen van richtlijn 2014/40 strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel.

Derde vraag, onder a)

- 168 De derde vraag, onder a), heeft betrekking op de geldigheid van artikel 7, leden 1 en 7, van richtlijn 2014/40 in het licht van het evenredigheidsbeginsel. Deze bepalingen verbieden het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma of met bestanddelen, zoals filters, papier, verpakkingen of capsules, die geur- of smaakstoffen bevatten of met technische elementen die de geur, de smaak of de intensiteit van de rook van de betreffende tabaksproducten kunnen wijzigen.
- 169 Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de geldigheid van deze bepalingen wordt betwist omdat het verbod op het gebruik van menthol geschikt noch noodzakelijk is ter bereiking van het doel dat door deze richtlijn wordt nagestreefd en dat dit verbod onevenredig invloed heeft.

- 170 Wat ten eerste de geschiktheid betreft van het verbod op het in de handel brengen van tabaksproducten die menthol bevatten, wordt in wezen beweerd dat dit niet geschikt is ter verwezenlijking van het doel van bescherming van de menselijke gezondheid, met name voor jongeren, om de reden dat menthol voor hen totaal niet aantrekkelijk is en het door het gebruik ervan niet eenvoudiger zou worden om met roken te beginnen.
- 171 In dat verband zij eraan herinnerd dat richtlijn 2014/40 overeenkomstig artikel 1 ervan een tweeledige doelstelling beoogt om de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.
- 172 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat uit punt 125 van dit arrest naar voren komt dat het verbod tabaksproducten met een kenmerkend aroma in de handel te brengen geschikt is om de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren.
- 173 In de tweede plaats is dit verbod tevens geschikt om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren, met name voor jongeren. Het wordt namelijk niet betwist dat sommige aroma's voor hen bijzonder aantrekkelijk zijn en het beginnen met roken vergemakkelijken.
- 174 Met betrekking tot de bewering dat jongeren niet zouden zijn aangetrokken door menthol en het gebruik daarvan het beginnen met roken niet zou vergemakkelijken, is in punt 115 van dit arrest reeds opgemerkt dat de wetgever van de Unie alle kenmerkende aroma's op goede gronden aan dezelfde juridische regeling kon onderwerpen. Hieruit volgt dat de geschiktheid van dit verbod om het doel van bescherming van menselijke gezondheid te verwezenlijken niet enkel met betrekking tot een bepaald aroma ter discussie kan worden gesteld.
- 175 Ook moet nog worden opgemerkt dat volgens de gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de FCTC, die een bijzondere bewijskracht moet worden toegekend wegens hetgeen in punt 112 van dit arrest is vastgesteld, menthol net als andere aroma's bijdraagt aan het bevorderen en het onderhouden van tabaksgebruik en tabaksproducten door zijn aangename karakter aantrekkelijker moet maken voor consumenten.
- 176 Daarenboven heeft richtlijn 2014/40 tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van alle consumenten te verzekeren, zodat niet in het licht van slechts één categorie consumenten kan worden beoordeeld of de richtlijn passend is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- 177 Derhalve kan het verbod van artikel 7 van richtlijn 2014/40 niet als kennelijk ongeschikt worden beschouwd ter verwezenlijking van de doelstelling om de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.
- 178 Wat ten tweede de noodzakelijkheid van dit verbod betreft, zij er ten eerste aan herinnerd dat, zoals al in punt 110 van dit arrest is opgemerkt, de gedeeltelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de artikelen 9 en 10 van de FCTC, de partijen bij het FCTC met name aanbevelen om het gebruik van ingrediënten als menthol, die kunnen worden gebruikt ter verbetering van de smaak van tabaksproducten, te verbieden. Daarenboven worden de partijen bij deze kaderovereenkomst overeenkomstig afdeling 1.1 van deze gedeeltelijke richtsnoeren aangemoedigd om maatregelen toe te passen die verder gaan dan de in deze richtsnoeren aanbevolen maatregelen.
- 179 De wetgever van de Unie mocht dus, rekening houdend met deze aanbevelingen en in uitoefening van zijn ruime beoordelingsmarge, op goede gronden voor ieder kenmerkend aroma een verbod opleggen.

- 180 Wat ten tweede de minder strenge maatregelen betreft die door bepaalde partijen in het hoofdgeding zijn bepleit, moet worden opgemerkt dat deze niet even geschikt lijken om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.
- 181 Het verhogen van de minimumleeftijd voor de consumptie van alleen die producten die een kenmerkend aroma bevatten kan deze producten niet minder aantrekkelijk maken en dus niet voorkomen dat personen van een leeftijd die boven de vastgestelde drempel ligt, beginnen met roken. Bovendien kan het verkoopverbod ten gevolge van de verhoging van deze leeftijdsgrens in ieder geval gemakkelijk worden omzeild wanneer deze producten in de handel worden gebracht.
- 182 Het organiseren van informatiecampagnes die zijn gericht op het gevaar van tabaksproducten met een kenmerkend aroma is als zodanig niet geschikt om de verschillen tussen de nationale regelingen voor het in de handel brengen van dergelijke producten op te heffen en dus om de voorwaarden voor de werking van de interne markt te verbeteren.
- 183 Het vaststellen van een lijst verboden of toegestane aroma's zou ertoe kunnen leiden dat ongerechtvaardigde verschillen in behandeling ontstaan tussen de verschillende soorten tabaksproducten met een kenmerkend aroma. Dergelijke lijsten zouden overigens snel kunnen worden achterhaald door de voortdurende ontwikkeling van verkoopstrategieën van fabrikanten of gemakkelijk worden omzeild.
- 184 Derhalve moet worden vastgesteld dat het verbod tabaksproducten met een kenmerkend aroma in de handel te brengen niet kennelijk verder gaat dan noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken.
- 185 Wat ten derde de gestelde onevenredige gevolgen betreft van het verbod op het gebruik van menthol als kenmerkend aroma vanwege de negatieve economische en sociale gevolgen die dit verbod zou meebrengen, zij eraan herinnerd dat zelfs indien er, zoals in casu, sprake is van een ruime normatieve bevoegdheid, de wetgever van de Unie zijn keuze moet baseren op objectieve criteria en moet onderzoeken of de door gekozen maatregel nagestreefde doelstellingen, – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen (zie in die zin arrest Luxemburg/Parlement en Raad, C-176/09, EU:C:2011:290, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 186 Krachtens artikel 5 van Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, moeten de ontwerpen van wetgevingshandelingen rekening houden met de noodzaak, zodat alle lasten voor marktdeelnemers tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel.
- 187 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de wetgever van de Unie erop heeft gelet dat de negatieve economische en sociale gevolgen van het verbod om tabaksproducten met een kenmerkend aroma in de handel te brengen, worden afgezwakt.
- 188 Zo wordt in de eerste plaats, om zowel de tabaksindustrie als de consumenten een aanpassingsperiode te geven, in artikel 7, lid 14, van richtlijn 2014/40 bepaald dat het verbod op tabaksproducten met een kenmerkend aroma waarvan het verkoopvolume in de gehele Unie 3 % of meer van een bepaalde productcategorie vertegenwoordigt, pas vanaf 20 mei 2020 van toepassing is.
- 189 In de tweede plaats blijkt uit de in de punten 98, 117 en 132 van dit arrest bedoelde effectbeoordeling (eerste deel, blz. 114, en zesde deel, blz. 2), die op dat punt niet wordt betwist, dat dit verbod over een periode van vijf jaar een daling van 0,5 % à 0,8 % van de sigarettenconsumptie in de Unie tot gevolg zou hebben.

- 190 Deze elementen tonen aan dat de wetgever van de Unie een evenwicht heeft willen bereiken tussen enerzijds de economische gevolgen van dat verbod en anderzijds de dwingende noodzaak, overeenkomstig artikel 35, tweede zin, van het Handvest en de artikelen 9 VWEU, 114, lid 3, VWEU en 168, lid 1, VWEU, een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren met betrekking tot een product dat wordt gekenmerkt door zijn kankerverwekkende, mutagene en reprotoxische kenmerken. De invloed van het verbod van artikel 7 van richtlijn 2014/40 lijkt dus niet kennelijk onevenredig.
- 191 Gelet op voorgaande overwegingen dient te worden geantwoord dat bij onderzoek van de derde vraag, onder a), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 7, leden 1 en 7, van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Derde vraag, onder b)

- 192 De bepalingen waarop de derde vraag, onder b), is gericht, bevatten verschillende regels inzake de etikettering en de verpakking van tabaksproducten, die in hoofdzaak betrekking hebben op de ongeschondenheid van de gezondheidswaarschuwingen nadat het pakje is geopend, vermeld in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2014/40, de positie en de minimumafmetingen van de algemene gezondheidswaarschuwing en de informatieve boodschap in artikel 9, lid 3, van deze richtlijn, de minimumafmetingen van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen die zijn vastgesteld in artikel 10, lid 1, onder g), van deze richtlijn, alsmede de vorm van de verpakkingseenheden van de sigaretten en het minimumaantal sigaretten per verpakkingseenheid, die zijn vastgesteld in artikel 14 van deze richtlijn.
- 193 Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de geldigheid van al deze bepalingen op uiterst beknopte en algemene wijze wordt betwist, op grond dat zij, ten eerste, geschikt noch noodzakelijk zijn om het doel van bescherming van de volksgezondheid te bereiken. In plaats van de, als zeer ingrijpend beschouwde, vastgestelde voorschriften zouden namelijk minder vergaande maatregelen bestaan, zoals met name het vereiste dat gezondheidswaarschuwingen volledig zichtbaar moeten zijn en niet mogen worden aangetast door de vorm van het pakje. Ten tweede staan de betwiste vereisten in de weg aan de differentiatie van tabaksproducten en veroorzaken zij concurrentievervalsingen. Ten derde kan het vereiste van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2014/40, dat een verpakkingseenheid voor sigaretten ten minste twintig sigaretten bevat, niet worden gerechtvaardigd door de bescherming van de volksgezondheid.
- 194 Het merendeel van deze bezwaren stelt de evenredigheid van deze vereisten enkel aan de orde ten opzichte van de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren en laat daarbij de doelstelling om de interne markt goed te laten functioneren buiten beschouwing. Daarmee wordt miskend dat deze richtlijn en met name de in de derde vraag, onder b), bedoelde bepalingen deze tweeledige doelstelling nastreven.
- 195 Ten eerste draagt het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van richtlijn 2014/40, waar de in deze vraag bedoelde bepalingen deel van uitmaken, zoals is vastgesteld in de punten 97 tot en met 105 van dit arrest, bij aan de verbetering van de voorwaarden voor het functioneren van de interne markt van tabaksproducten, door de verschillen op dit gebied tussen de wettelijke regelingen van de lidstaten weg te nemen.
- 196 Dit geldt ook voor het minimumaantal sigaretten per pakje, dat is opgelegd bij artikel 14, lid 1, van richtlijn 2014/40 en specifiek is bedoeld in de verwijzingsbeslissing. Dit vereiste heeft namelijk hoofdzakelijk tot doel de verschillen tussen de regelingen van de lidstaten op te heffen, zoals blijkt uit overweging 28 van deze richtlijn.

- 197 Ten tweede dragen de betreffende vereisten bij aan de verwezenlijking van de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren. Zoals de advocaat-generaal in de punten 191 en 192 van haar conclusie heeft opgemerkt, kunnen innoverende, nieuwe of originele vormen de aantrekkingskracht van het product behouden of vergroten en het gebruik ervan aanmoedigen. Ook kunnen sommige vormen van verpakking de zichtbaarheid van de gezondheidswaarschuwing hinderen en de doeltreffendheid ervan zodoende verminderen, zoals blijkt uit de overwegingen 25 en 28 van richtlijn 2014/40. Het vereiste dat een verpakkingseenheid ten minste twintig sigaretten moet bevatten, houdt verband met het feit dat kleine verkoopenheden uitnodigender zijn om met roken te beginnen, omdat de consument geneigd is te denken dat zij goedkoper, minder belastend en psychologisch beter aanvaardbaar zijn.
- 198 Wat betreft de minder belastende maatregel die in punt 193 van dit arrest is genoemd, hoeft enkel te worden opgemerkt dat daarmee niet wordt beoogd de verschillen weg te nemen tussen de regelingen van de lidstaten op het gebied van etikettering en verpakking van tabaksproducten en dus niet geschikt is voor de verwezenlijking van de doelstelling om de interne markt beter te laten functioneren.
- 199 Ofschoon deze vereisten door de aard ervan de gelijkheid tussen de tabaksproducten in een bepaalde mate kunnen vergroten, hebben zij niettemin enkel betrekking op bepaalde aspecten van de etikettering en de verpakking van deze producten, zodat zij voldoende mogelijkheid tot differentiatie van de producten overlaten.
- 200 Gelet op een en ander kan niet worden aanvaard dat de vereisten van de artikelen 8, lid 3, 9, lid 3, 10, lid 1, onder g), en 14 van richtlijn 2014/40 kennelijk ongeschikt zijn of kennelijk verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstelling om de voorwaarden waaronder de interne markt van tabaks- en aanverwante producten functioneert te verbeteren, door uit te gaan van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, in het bijzonder voor jongeren.
- 201 Derhalve moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de derde vraag, onder b), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepalingen kunnen aantasten.

Derde vraag, onder c)

- 202 Artikel 10, lid 1, onder a) en c), van richtlijn 2014/40, waarop de derde vraag, onder c), is gericht, bepaalt in wezen dat op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking gecombineerde gezondheidswaarschuwingen staan die bestaan uit een van de in bijlage I bij deze richtlijn bedoelde teksten en een kleurenfoto uit bijlage II ervan, die 65 % van de buitenvoorkant en -achterkant van iedere verpakkingseenheid beslaan.
- 203 De geldigheid van deze bepalingen wordt in wezen betwist wegens de omvang van de ruimte die voor deze waarschuwingen is bestemd. Zo wordt ten eerste beweerd dat een dergelijke omvang passend noch noodzakelijk is om de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid te bereiken, ten tweede dat dit deel van 65 % willekeurig is en niet kan worden gerechtvaardigd door de aanbevelingen van de FCTC en ten derde dat de gevolgen ervan kennelijk onevenredig zijn.
- 204 Allereerst wat betreft de geschiktheid van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen in een groot formaat, moet worden opgemerkt dat in punt 7 van de richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 11 van de FCTC wordt toegelicht dat – anders dan kleinere waarschuwingen die enkel tekst bevatten – de grotere met beelden meer kans hebben eerder te worden opgemerkt, de gezondheidsrisico's beter bekend maken, emotioneel meer invloed hebben en de consumenten van tabak eerder aansporen om hun gebruik te verminderen of te staken. Ook zijn dergelijke waarschuwingen waarschijnlijk ook op de langere termijn doeltreffender en bijzonder doeltreffend om gezondheidsrisico's bekend te maken bij lageropgeleiden, kinderen en jongeren.

- 205 Het aanbrengen van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen in een groot formaat lijkt dus niet kennelijk ongeschikt om het beoogde doel te bereiken.
- 206 Voorts moet wat betreft de gestelde willekeurige grootte van de ruimte die krachtens artikel 10, lid 1, onder a) en c), van richtlijn 2014/40 is bestemd voor de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen, worden opgemerkt dat deze waarschuwingen overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder b), iv), van de FCTC „50 % of meer” van de belangrijkste zijden van de verpakkingseenheden, maar niet minder dan 30 % moeten bedekken.
- 207 In dat verband bevelen de richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 11 van de FCTC in punt 12 ervan de partijen bij deze kaderovereenkomst aan de mogelijkheid te bestuderen om gezondheidswaarschuwingen en berichten te gebruiken die „50 % of meer”, van de belangrijkste zijden bedekken en ernaar te streven dat zij „een zo groot mogelijk gedeelte” van deze belangrijkste zijden bedekken, omdat „de doeltreffendheid van de gezondheidswaarschuwingen en andere berichten” volgens bestaand bewijs toeneemt naarmate zij groter zijn.
- 208 In deze context kan de wetgever van de Unie niet worden verweten willekeurig te hebben gehandeld door krachtens artikel 10, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 2014/40 een gedeelte van 65 % te gebruiken als ruimte die is bestemd voor de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen. Deze keuze berust namelijk op criteria die voortvloeien uit de aanbevelingen van de FCTC en is bovendien gemaakt onder eerbiediging van de in punt 166 van dit arrest nog genoemde ruime beoordelingsmarge voor deze wetgever.
- 209 Wat ten slotte de noodzakelijkheid van de betreffende maatregel betreft en de gestelde onevenredige gevolgen ervan voor de mogelijkheid van de fabrikanten om de consumenten informatie over het betrokken product mede te delen, moet ten eerste worden opgemerkt dat het gedeelte dat voor deze waarschuwingen is bestemd, voldoende ruimte op de verpakkingseenheden overlaat voor dit type informatie.
- 210 Ten tweede moeten de aldus opgelegde beperkingen in evenwicht worden gebracht met de eis een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren op een gebied dat wordt gekenmerkt door de toxiciteit van het betrokken product en de effecten ervan op het gebied van verslaving.
- 211 Gelet op het voorgaande lijkt de wetgever van de Unie door het vaststellen van artikel 10, lid 1, onder a) en c), van richtlijn 2014/40 de grenzen van hetgeen passend of noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstelling om de voorwaarden waaronder de interne markt van tabaks- en aanverwante producten functioneert te verbeteren, niet kennelijk te hebben overschreden door uit te gaan van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, in het bijzonder voor jongeren.
- 212 Derhalve moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de derde vraag, onder c), niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 10, onder a) en c), van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Zevende vraag

- 213 Gelet op de constatering in punt 52 van dit arrest, moet op de zevende vraag worden geantwoord dat zij enkel betrekking heeft op de geldigheid van artikel 7 van richtlijn 2014/40 in het licht van het subsidiariteitsbeginsel.

- 214 In dat verband moet worden benadrukt dat in de verwijzingsbeslissing geen enkele grond voor ongeldigheid wordt genoemd die aan dit beginsel is ontleend en op deze richtlijn in haar geheel is gericht. De geldigheid van artikel 7 ervan wordt namelijk enkel betwist voor zover dit artikel verbiedt tabaksproducten met menthol als kenmerkend aroma in de handel van de Unie te brengen. Gesteld wordt dat de wetgever van de Unie zich er op stereotype wijze toe heeft beperkt te bevestigen dat het subsidiariteitsbeginsel is geëerbiedigd, zonder aan te tonen dat dit verbod dusdanige voordelen voor de interne markt biedt dat het het optreden van de Unie rechtvaardigt. De doelstelling van bescherming van de volksgezondheid had namelijk op toereikende wijze op het niveau van de lidstaten kunnen worden bereikt.
- 215 Het subsidiariteitsbeginsel is neergelegd in artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden door de lidstaten niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt en daarom vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Verder stelt Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, in artikel 5 ervan richtsnoeren vast aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan deze voorwaarden is voldaan (arrest Estland/Parlement en Raad, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 44).
- 216 In eerste instantie wordt toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, op politiek niveau, uitgeoefend door de nationale parlementen volgens de procedures die hiertoe in dit Protocol zijn vastgesteld.
- 217 Dit toezicht wordt in tweede instantie uitgeoefend door de rechter van de Unie, die moet nagaan of zowel de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU, alsook de procedurele waarborgen uit dit Protocol zijn nageleefd.
- 218 Wat in de eerste plaats de rechterlijke toetsing van de eerbiediging van de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU betreft, moet het Hof nagaan of de wetgever van de Unie, op basis van een uitgebreide toelichting, mocht oordelen dat de doelstelling die met het voorgenomen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt.
- 219 In casu moet, aangezien sprake is van een gebied dat niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, in dit geval de verbetering van het functioneren van de interne markt, worden nagegaan of de doelstelling van richtlijn 2014/40 beter door de Unie kon worden bereikt [zie in die zin arrest *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, punten 179 en 180].
- 220 In dat verband beoogt richtlijn 2014/40, zoals in punt 143 van dit arrest is vermeld, een tweeledige doelstelling om de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten beter te doen functioneren, en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, te verzekeren.
- 221 Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat het tweede deel van deze doelstelling beter op het niveau van de lidstaten kan worden bereikt, zou het nastreven van deze doelstelling op een dergelijk niveau situaties kunnen laten beklijven of zelfs veroorzaken waarin sommige lidstaten toestaan dat tabaksproducten met bepaalde kenmerkende aroma's in de handel worden gebracht, terwijl anderen dit verbieden, hetgeen dus recht indruist tegen de eerste doelstelling van richtlijn 2014/40, te weten het beter doen functioneren van de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten.
- 222 Vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de twee met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen mocht de Uniewetgever zich op het standpunt stellen dat zijn optreden ook een bijzondere regeling voor het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma moest bevatten, en

dat die tweeledige doelstelling, gezien deze onderlinge afhankelijkheid, beter kon worden verwezenlijkt door de Unie (zie naar analogie arresten *Vodafone e.a.*, C-58/08, EU:C:2010:321, punt 78, en *Estland/Parlement en Raad*, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 48).

- 223 Verder kon de wetgever van de Unie, zoals in punt 115 van dit arrest is vastgesteld, alle kenmerkende aroma's onderwerpen aan dezelfde wettelijke regeling.
- 224 De argumenten die moeten aantonen dat de doelstelling van de bescherming van de menselijke gezondheid beter op nationaal niveau bereikt had kunnen worden voor wat specifiek het verbod betreft, tabaksproducten met een kenmerkend aroma in de handel te brengen, kunnen derhalve niet slagen.
- 225 In de tweede plaats moet, met betrekking tot de eerbiediging van de vormvoorschriften en meer bepaald het motiveringsvereiste van richtlijn 2014/40 in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, eraan worden herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof bij de beoordeling van de vraag of de motiveringsplicht is nageleefd niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van de betwiste handeling, maar ook op de context en de omstandigheden van het geval (zie in die zin arrest *Estland/Parlement en Raad*, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 61).
- 226 In casu staat vast dat het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn, alsook de door haar opgestelde effectbeoordeling voldoende feiten of omstandigheden bevatten waaruit de voordelen van een optreden op het niveau van de Unie ten opzichte van dat op het niveau van de lidstaten duidelijk en op ondubbelzinnige wijze naar voren komen.
- 227 In deze omstandigheden is rechtens genoegzaam aangetoond dat deze feiten en omstandigheden de wetgever van de Unie en de nationale parlementen in de gelegenheid hebben gesteld te beoordelen of dit voorstel voldeed aan het subsidiariteitsbeginsel, en tegelijk particulieren in staat stelden kennis te nemen van de gronden die verband houden met dit beginsel, en het Hof in staat stelden om zijn toezicht uit te oefenen.
- 228 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat bij onderzoek van de zevende vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 7 van richtlijn 2014/40 kunnen aantasten.

Kosten

- 229 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten verdere voorschriften mogen handhaven of invoeren met betrekking tot de aspecten van de verpakking van tabaksproducten die niet bij deze richtlijn zijn geharmoniseerd.**

- 2) **Artikel 13, lid 1, van richtlijn 2014/40 moet aldus worden uitgelegd dat het verbiedt dat op de etikettering van verpakkingseenheden, op de buitenverpakking en op de tabaksproducten zelf in deze bepaling bedoelde informatie wordt aangebracht, ook al is deze feitelijk juist.**
- 3) **Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de artikelen 7, 18 en 24, leden 2 en 3, van richtlijn 2014/40, alsook die van het bepaalde in titel II, hoofdstuk II, van deze richtlijn, kunnen aantasten.**

ondertekeningen