Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 maj 2016*

”Talan om ogiltigförklaring — Tillnärmning av lagstiftning — Direktiv 2014/40/EU — Artiklarna 2 led 25, 6.2 b, 7.1–7.5, 7.7 första meningen, 7.12–7.14 och artikel 13.1 c — Giltighet — Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror — Förbud mot att släppa ut tobaksvaror med en karakteristisk smak på marknaden — Tobaksvaror med mentol — Rättslig grund — Artikel 114 FEUF — Proportionalitetsprincipen — Subsidiaritetsprincipen”

I mål C-358/14,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 22 juli 2014,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och M. Szwarc, båda i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Rumänien, företrädd av R.-H. Radu, D. M. Bulancea och A. Vacaru, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europaparlamentet, företrätt av L. Visaggio, J. Rodrigues och A. Pospíšilová Padowska, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europeiska unionens råd, företrätt av O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak, M. Simm, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Irland, företrädd av J. Quaney och A. Joyce, båda i egenskap av ombud, biträdda av E. Barrington, J. Cooke, SC, och E. Carolan, BL,

Republiken Frankrike, företrädd av D. Colas och S. Ghiandoni, båda i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av V. Kaye, C. Brodie och M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av I. Rogers, QC, samt S. Abram och E. Metcalfe, barristers,

* Rättegångsspråk: polska

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Van Hoof, C. Cattabriga och M. Owsiany-Hornung, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

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

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 september 2015,

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

följande

Dom

1 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artiklarna 2 led 25, 6.2 b, 7.1–7.5, 7 första meningen, 12–14 och artikel 13.1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll

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

3 Artikel 7 i ramkonventionen har rubriken ”Andra åtgärder än prisåtgärder för att minska efterfrågan på tobak”. I denna artikel anges följande.

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

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

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

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

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

”…

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

3.1.2.2 Tobaksvaror

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

Rekommendation Parterna bör genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak. …”

Direktiv 2014/40

7 I skälen 4, 7, 15–17, 33 och 60 i direktiv 2014/40 anges följande:

”(4) På andra områden finns det fortfarande stora skillnader mellan de olika medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter, vilket utgör hinder för att den inre marknaden fungerar smidigt. Med anledning av utvecklingen på marknaden, inom vetenskapen och på internationell nivå förväntas dessa skillnader öka. Detta gäller även elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare för

elektroniska cigaretter (nedan kallade påfyllningsbehållare), örtprodukter för rökning, ingredienser och utsläpp från tobaksvaror, vissa aspekter rörande märkning och förpackning samt gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror.

…

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

…

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

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

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

…

(33) Gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror skulle kunna underlätta tillgången till tobaksvaror som inte är förenliga med detta direktiv. Detta medför också ökad risk för att ungdomar skulle kunna få tillgång till tobaksvaror. Följaktligen riskerar lagstiftningen om tobakskontroll att undergrävas. Därför bör medlemsstaterna ges möjlighet att förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning. I fall där gränsöverskridande distansförsäljning inte är förbjuden är gemensamma bestämmelser om registrering av återförsäljningsställen som bedriver sådan försäljning lämpliga för att detta direktiv ska bli verkningsfullt. …

…

(60) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av deras omfattning och verkningar kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 [FEU]. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.”

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

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

a) ingredienser i och utsläpp från tobaksvaror och därmed sammanhängande rapporteringsskyldigheter, inklusive högsta tillåtna utsläppsnivåer av tjära, nikotin och kolmonoxid för cigaretter,

b) vissa aspekter av märkning och förpackning av tobaksvaror, inbegripet de hälsovarningar som ska finnas på styckförpackningar med tobaksvaror och eventuella ytterförpackningar samt spårbarhet och säkerhetsmärkning som tillämpas på tobaksvaror för att säkerställa att de är förenliga med detta direktiv,

c) förbudet mot utsläppande på marknaden av tobak för användning i munnen,

d) gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror,

e) skyldigheten att göra en anmälan om nya tobaksvaror, och

f) utsläppandet på marknaden och märkning av vissa produkter som liknar tobaksvaror, nämligen elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt örtprodukter för rökning

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

9 Artikel 2 i direktiv 2014/40 har rubriken ”Definitioner”. Enligt led 25 i den artikeln och för tillämpningen av detta direktiv avses med

”*karakteristisk smak* en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara”.

10 I artikel 6 i direktiv 2014/40, som har rubriken ”Prioritetsförteckning över tillsatser och utökade rapporteringsskyldigheter”, preciseras följande:

”1. Utöver de rapporteringsskyldigheter som fastställs i artikel 5 ska utökade rapporteringsskyldigheter tillämpas på vissa tillsatser i cigaretter och rulltobak som ingår i en prioritetsförteckning. …

…

2. Medlemsstaterna ska kräva att tillverkare och importörer av cigaretter och rulltobak, som innehåller en tillsats som införts i den prioritetsförteckning som anges i punkt 1, genomför omfattande analyser, där det för varje tillsats ska undersökas huruvida den

…

b) resulterar i en karakteristisk smak,

…”

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

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

Medlemsstaterna ska inte förbjuda användning av tillsatser som är nödvändiga vid tillverkning av tobaksvaror, t.ex. socker som ersättning för socker som går förlorat under torkningen, förutsatt att dessa tillsatser inte leder till en produkt med karakteristisk smak och inte i betydande eller mätbar omfattning förstärker tobaksvarans beroendeframkallande egenskaper, toxicitet eller cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper.

Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla de åtgärder som vidtas enligt denna punkt.

2. Kommissionen ska på begäran av en medlemsstat eller får på eget initiativ genom genomförandeakter fastställa om en tobaksvara omfattas av punkt 1. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 25.2.

3. Kommissionen ska anta genomförandeakter för att fastställa enhetliga regler beträffande förfarandena för att bestämma om en tobaksvara omfattas av punkt 1. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 25.2.

4. En oberoende rådgivande panel ska inrättas på unionsnivå. Medlemsstaterna och kommissionen får samråda med denna panel innan de vidtar en åtgärd enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel. Kommissionen ska anta genomförandeakter för att fastställa förfaranden för inrättandet av denna panel och dess verksamhet.

Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 25.2.

5. Om nivån eller koncentrationen av vissa tillsatser eller kombinationer av dessa har lett till förbud enligt punkt 1 i denna artikel i minst tre medlemsstater, ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 27 för att fastställa högsta nivåer av de tillsatser eller kombinationer av tillsatser som resulterar i den karakteristiska smaken.

…

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

…

12. Andra tobaksvaror än cigaretter och rulltobak ska vara undantagna från de förbud som fastställs i punkterna 1 och 7. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 27 för att upphäva detta undantag för en viss produktkategori, om det i en rapport som har lämnats av kommissionen har fastställts en betydande förändring av omständigheterna.

13. Medlemsstaterna och kommissionen får ta ut proportionella avgifter av tillverkare och importörer av tobaksvaror för bedömning av om en tobaksvara har en karakteristisk smak, om förbjudna tillsatser eller smakämnen används och om en tobaksvara innehåller tillsatser i kvantiteter som i betydande och mätbar omfattning ökar den toxiska eller beroendeframkallande effekten eller de cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaperna hos den berörda tobaksvaran.

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

…”

12 Artikel 13 i direktiv 2014/40, med rubriken ”Produktpresentation”, har följande lydelse:

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

…

c) hänvisar till smak, doft, eventuella smaktillsatser eller andra tillsatser eller avsaknaden därav,

…”

13 Artikel 18 i direktivet har rubriken ”Gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs bland annat att medlemsstaterna får förbjuda gränsöverskridande distansförsäljning av tobaksvaror till konsumenter.

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

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

15 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara artiklarna 2 led 25, 6.2 b, 7.1–7.5, 7 första meningen, 12–14 och artikel 13.1 c i direktiv 2014/40 (nedan tillsammans kallade de angripna bestämmelserna), och

— förplikta Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 I andra hand har parlamentet och rådet yrkat att domstolen, för det fall den avser att ogiltigförklara de angripna bestämmelserna i direktiv 2014/40, i enlighet med artikel 264 andra stycket FEUF, ska besluta att de ogiltigförklarade bestämmelsernas rättsverkningar ska bestå till dess att nya bestämmelser har antagits på området.

18 Genom beslut av den 11 december 2014 tilläts Rumänien intervenera till stöd för Republiken Polens yrkanden, medan Republiken Frankrike, Irland, Förenade kungariket och kommissionen tilläts intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

Prövning av talan

19 Republiken Polen har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring åberopat tre grunder rörande åsidosättande av artikel 114 FEUF, proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.

Upptagande till prövning

20 Rådet har invänt att Republiken Polens grund om åsidosättande av likabehandlingsprincipen inte kan tas upp till prövning, eftersom grunden åberopades för sent, nämligen i repliken, och således utgör en ny grund i den mening som avses i artikel 127.1 i domstolens rättegångsregler.

21 Rådets invändning föranleds emellertid av en felaktig tolkning av Republiken Polens grunder och argument. Det är visserligen så, att Republiken Polen flera gånger har gjort gällande, bland annat i sin ansökan, att tobaksvaror med mentol befinner sig i en annan situation än andra tobaksvaror med en karakteristisk smak. Polen har emellertid inte åberopat en egen grund om åsidosättande av likabehandlingsprincipen, vilket den för övrigt bekräftade vid den muntliga förhandlingen. Denna argumentation användes i stället för att underbygga de tre grunder som har åberopats.

22 Under dessa omständigheter ska invändningen om rättegångshinder ogillas.

Huruvida de angripna bestämmelserna är lagenliga

Den första grunden, avseende åsidosättande av artikel 114 FEUF

– Parternas argument

23 Republiken Polen har gjort gällande att artikel 114 FEUF inte utgör en ändamålsenlig rättslig grund för antagandet av de angripna bestämmelserna i direktiv 2014/40, eftersom dessa bestämmelser förbjuder att tobaksvaror med tillsats av mentol som karakteristisk smak släpps ut på marknaden eller har ett starkt samband med detta förbud.

24 Republiken Polen anser nämligen att unionslagstiftaren skulle ha gjort en åtskillnad i samband med att direktivet antogs mellan tobaksvaror med tillsats av mentol och tobaksvaror med annan karakteristisk smak, av följande skäl. Tobaksvaror med tillsats av mentol har funnits länge på marknaden, varför de anses utgöra en ”traditionell” tobaksvara. Vidare finns det en smakskillnad, eftersom mentol inte helt tar bort smaken och doften av tobak. Dessa tobaksvaror är inte heller lika tilltalande för ungdomar som andra tobaksvaror med en karakteristisk smak.

25 Mot bakgrund av det ovan angivna har Republiken Polen för det första gjort gällande att unionslagstiftaren inte visade att det fanns skillnader när direktivet antogs mellan nationella bestämmelser särskilt vad gäller användningen av mentol som tillsats i tobaksvaror. Vidare menar Republiken Polen att det inte heller finns objektiva skäl till att det i framtiden sannolikt skulle uppstå skillnader mellan dessa bestämmelser. Eftersom begreppet ”karakteristisk smak” inte är tillräckligt preciserat i direktiv 2014/40, skulle också dess införlivande och tillämpning på nationell nivå ge upphov till skillnader i bestämmelserna och nationell praxis på området.

26 Rumänien anser att de angripna bestämmelserna inte syftar till att förbättra den inre marknadens funktion såsom artikel 114 FEUF kräver, utan i första hand avser att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, trots att artikel 168.5 FEUF utesluter all harmonisering på området. Med hänsyn till de väsentliga skillnader som finns i konsumtionsnivåerna för tobaksvaror med mentol i medlemsstaterna, till dessa varors försumbara marknadsandel och till den obetydliga handeln inom gemenskapen, bidrar förbudet mot att släppa ut dessa varor på marknaden inte till att den inre marknaden fungerar smidigt.

27 Parlamentet, rådet och kommissionen har gjort gällande att det, eftersom unionslagstiftaren har valt att behandla samtliga smaker likadant, finns anledning att pröva om det finns skillnader mellan de nationella bestämmelserna som kan påverka den inre marknadens funktion vad gäller samtliga

tillsatser som kan ge en karakteristisk smak, sett som en enhet. Dessa institutioner, Irland och Förenade kungariket menar att det framgår tydligt av kommissionens konsekvensbedömning av den 19 december 2012 som åtföljde förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (SWD(2012) 452 slutlig, nedan kallad konsekvensbedömningen), att det finns sådana skillnader.

28 Vidare är det sannolikt att de nationella bestämmelserna på området utvecklas olika, särskilt med beaktande av de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen. Exempelvis har Förbundsrepubliken Tyskland förbjudit att mentolkapslar släpps ut på marknaden.

29 Parlamentet, rådet och kommissionen har även gjort gällande att begreppet ”karakteristisk smak” är definierat på ett allmänt och abstrakt sätt. Det ankommer på medlemsstaterna att i samarbete med kommissionen och i enlighet med kommissionens kriterier specifikt identifiera de produkter som har sådan smak. Härvidlag gör mekanismerna i artikel 7.2 och 7.5 i direktiv 2014/40 det möjligt att garantera rättssäkerheten och den enhetliga tillämpningen av förbudet mot karakteristiska smaker.

30 Slutligen har institutionerna bestritt påståendet om att marknadsandelen för tobaksvaror med karakteristisk smak och handeln med dessa varor inom gemenskapen skulle vara försumbar.

– Domstolens bedömning

31 I artikel 114.1 FEUF föreskrivs att parlamentet och rådet ska besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

32 Det är i detta hänseende visserligen inte tillräckligt att enbart konstatera att det föreligger skillnader mellan de nationella bestämmelserna för att motivera valet av artikel 114 FEUF. Utgången blir emellertid en annan i det fall då det föreligger skillnader mellan medlemsstaternas lagar och andra författningar som kan utgöra hinder för de grundläggande friheterna och på så sätt ha direkt betydelse för den inre marknadens funktion (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-376/98, EU:C:2000:544, punkterna 84 och 95, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 59 och 60, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 30, och dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 29, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 37, och dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32).

33 Det framgår vidare av domstolens fasta praxis att även om artikel 114 FEUF kan användas som rättslig grund för att förebygga framtida handelshinder till följd av att medlemsstaternas lagstiftning utvecklas i olika riktningar, måste det emellertid vara sannolikt att sådana hinder kan komma att uppstå, och åtgärden i fråga måste ha till syfte att förebygga dem (dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 61, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 31, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 30, dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 38, och dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 33).

34 Vidare har domstolen slagit fast att om villkoren för att tillämpa artikel 114 FEUF som rättslig grund är uppfyllda är unionslagstiftaren inte förhindrad att hänvisa till denna rättsliga grund på den grunden att skyddet för folkhälsan är avgörande för de val som ska göras (dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 32, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 31, och dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 39).

35 Det ska dessutom understrykas att det i artikel 168.1 första stycket FEUF föreskrivs att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder, och att det enligt artikel 114.3 FEUF uttryckligen krävs att en hög hälsoskyddsnivå för människor ska säkerställas vid den harmonisering som genomförs (dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62, dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 33, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 32, och dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 40).

36 Av det ovan anförda följer att unionslagstiftaren har rätt att med stöd av artikel 114 FEUF vidta ändamålsenliga åtgärder i överensstämmelse dels med artikel 114.3 FEUF, dels med de rättsprinciper som anges i EUF-fördraget eller som har fastställts i rättspraxis, i synnerhet proportionalitetsprincipen, när det föreligger handelshinder, eller när det är sannolikt att sådana hinder kommer att uppstå i framtiden, på grund av att medlemsstaterna har vidtagit eller är i färd med att vidta olikartade åtgärder med avseende på en vara eller en kategori av varor, varvid olika grad av skydd säkerställs, vilket i sin tur medför att den fria rörligheten för varan eller varorna hindras inom unionen (dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 34, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 33, och dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 41).

37 Domstolen konstaterar även att fördragets upphovsmän med uttrycket ”åtgärder för tillnärmning” i artikel 114 FEUF har velat ge unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning – beroende på det övergripande sammanhanget och de särskilda förhållanden som råder på det område som ska harmoniseras – avseende den mest ändamålsenliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat, särskilt inom områden som kännetecknas av komplicerade tekniska särdrag (dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 42, och dom Förenade kungariket/rådet och parlamentet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 102).

38 Beroende på omständigheterna kan dessa åtgärder bestå i att ålägga samtliga medlemsstater att tillåta saluföring av varan eller varorna i fråga, att förena en sådan skyldighet med vissa villkor, eller till och med att införa ett tillfälligt eller permanent förbud mot saluföring av en viss vara eller vissa varor (dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 35, dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 34, dom Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 33, och dom Tyskland/parlamentet och rådet, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 43).

39 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas huruvida villkoren för att välja artikel 114 FEUF som rättslig grund är uppfyllda i fråga om de angripna bestämmelserna i direktiv 2014/40.

40 De argument som Republiken Polen har framfört till stöd för sin talan om ogiltigförklaring avser specifikt förbudet mot mentol som karakteristisk smak. Argumentationen bygger således på antagandet att tobaksvaror med tillsats av mentol har en särskild ställning i förhållande till andra tobaksvaror med karakteristisk smak, varför unionslagstiftaren inte kunde tillämpa artikel 114 FEUF som rättslig grund för sitt förbud utan att först visa att det föreligger faktiska eller troliga skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser vad gäller utsläppandet på marknaden av tobaksprodukter som innehåller, i synnerhet, mentol.

41 Det ska således först prövas om unionslagstiftaren – för att artikel 114 FEUF ska kunna utgöra en ändamålsenlig rättslig grund för de angripna bestämmelserna – behövde visa att det fanns skillnader mellan de nationella bestämmelserna, särskilt vad gäller tobaksvaror med mentol som karakteristisk smak, som kunde hindra den fria rörligheten för tobaksvaror, eller att det var sannolikt att sådana skillnader skulle uppkomma i framtiden.

42 Domstolen påpekar härvidlag att unionslagstiftaren har beslutat att anta enhetliga regler för samtliga tobakscigaretter och rulltobak med en karakteristisk smak. Såsom framgår av skäl 16 i direktiv 2014/40 ansåg unionslagstiftaren att dessa varor skulle kunna göra att människor lättare börjar konsumera tobak eller påverka konsumtionsmönster.

43 Vidare framgår av skäl 15 i direktivet att unionslagstiftaren har beaktat de partiella riktlinjerna om tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen, vilka särskilt syftar till att avlägsna ingredienser som gör produkterna mer välsmakande, ger intryck av att tobaksvaror har hälsofördelar, är förknippade med energi och vitalitet eller har färgande egenskaper.

44 Domstolen konstaterar härvidlag att dessa partiella riktlinjer inte heller fastställer någon distinktion mellan de olika smaker som kan tillsättas i tobaksvaror. Tvärtom rekommenderas i del 3.1.2.2 i nämnda partiella riktlinjer att genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak. Där hänvisas det uttryckligen till mentol som en smak som genom att dölja tobaksrökens strävhet bidrar till att främja och upprätthålla användningen av tobak.

45 Även om riktlinjerna avseende ramkonventionen inte är bindande syftar dessa, enligt artiklarna 7 och 9 i ramkonventionen, till att hjälpa konventionens parter vid tillämpningen av de bindande bestämmelserna i denna konvention.

46 Av led 1.1 i dessa riktlinjer framgår vidare att de bygger på de bästa vetenskapliga rön som finns att tillgå samt den erfarenhet som ramkonventionens parter har, och de har antagits enhälligt, inbegripet av unionen och unionens medlemsstater, såsom framgår av skäl 7 i direktiv 2014/40.

47 De rekommendationer som därigenom har utarbetats är avsedda att ha ett avgörande inflytande över de bestämmelser som antas av unionen på det aktuella området, såsom framgår av unionslagstiftarens uttryckliga beslut att beakta dessa rekommendationer vid antagandet av direktivet, till vilka det hänvisas i skälen 7 och 15 i direktiv 2014/40.

48 Av det ovan anförda följer att tobaksvaror med en karakteristisk smak, oavsett om det rör sig om mentol eller en annan smak, dels har analoga objektiva egenskaper, dels har liknande effekter vad gäller påbörjandet av konsumtion av tobak och upprätthållandet av denna.

49 Republiken Polen kan därför inte vinna framgång med sina invändningar i detta avseende.

50 Den omständigheten att tobaksvaror med mentol skulle utgöra ”traditionella” varor därför att de har funnits länge på den europeiska marknaden påverkar nämligen inte det faktum att deras objektiva egenskaper i huvudsak liknar egenskaperna hos andra tobaksvaror med karakteristiska smaker på det sättet att smaken döljer eller mildrar tobaksrökens strävhet.

51 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, innebär vidare inte den omständigheten att det kan vara motiverat att vissa produkter underkastas ett särskilt regelverk som också är strängare därför att produkterna är nya (dom Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 69, och dom Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 71), att produkter som funnits länge på marknaden motsatsvis och enbart av denna anledning ska underkastas mindre stränga bestämmelser.

52 Även om det skulle vara så, att mentol inte är lika tilltalande för ungdomar som andra smaker, vilket för övrigt bestrids av svarandena, är detta inte avgörande i sig. De aktuella produkternas attraktionskraft kan nämligen inte enbart bedömas utifrån en enda konsumentgrupps smak och vanor med bortseende från andra grupper.

53 Det ska härvidlag tilläggas att enligt delarna 3.1.2.1 och 3.1.2.2 i de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen, avser mentol genom sin behagliga smak att öka attraktionskraften hos tobaksvaror för konsumenter och att minskningen i attraktionskraft för dessa produkter kan bidra till att minska användningen av tobak och beroendet hos såväl nya användare som vanebrukare.

54 Vad slutligen gäller påståendet att tobaksvaror med smak av mentol skiljer sig från andra tobaksvaror med karakteristisk smak, eftersom tobaksvaror med mentol till skillnad från de andra inte helt tar bort smaken och doften av tobak, ska det konstateras att påståendet inte är tillräckligt underbyggt. Även om det inte kan uteslutas att vissa smaktillsatser förändrar smaken och doften av tobak i olika utsträckning, är det nämligen inte desto mindre så, att alla smaker, inbegripet mentol, döljer eller mildrar tobaksrökens strävhet och bidrar till att främja och upprätthålla användningen av tobak, vilket även angetts ovan i punkt 44.

55 Mot bakgrund av det ovan angivna syftar Republiken Polens argumentation i praktiken till att införa en omotiverad olikbehandling inom en och samma kategori tobaksvaror som har liknande objektiva egenskaper och verkningar.

56 För att artikel 114 FEUF ska kunna utgöra en ändamålsenlig rättslig grund för de angripna bestämmelserna i direktiv 2014/40 är det således tillräckligt att det visas att det finns skillnader mellan de nationella bestämmelserna vad gäller tobaksvaror med karakteristisk smak, sett som en enhet, som kan hindra den fria rörligheten för dessa varor, eller att det är sannolikt att sådana skillnader uppkommer i framtiden.

57 Vad för det andra gäller förekomsten av sådana skillnader konstaterar domstolen att det av skäl 15 i direktivet, samt av den konsekvensbedömning som nämns i punkt 27 i förevarande dom (första delen, s. 34, fjärde delen, s. 6 och följande sidor), framgår att det vid den tidpunkt då direktivet antogs fanns betydande skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser. Vissa medlemsstater hade upprättat olika förteckningar över tillåtna eller förbjudna smaker, samtidigt som andra medlemsstater inte hade antagit några särskilda bestämmelser på denna punkt.

58 Det förefaller vidare sannolikt att det i avsaknad av åtgärder på unionsnivå skulle ha antagits olika regelverk på nationell nivå avseende tobaksvaror med en karakteristisk smak, inbegripet mentol.

59 Såsom har påpekats i punkt 44 i förevarande dom rekommenderas i de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen att parterna ska ”genom regleringar begränsa eller förbjuda användningen av ingredienser som kan förbättra tobaksvarornas smak”, inbegripet mentol.

60 Eftersom dessa partiella riktlinjer således ger konventionsparterna ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning är det möjligt att med tillräcklig sannolikhet förutse att de nationella bestämmelserna på området, i avsaknad av åtgärder på unionsnivå, hade kunnat utvecklas i olika riktningar, inbegripet vad gäller användningen av mentol.

61 Genom att förbjuda utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak förhindrar artikel 7 i direktiv 2014/40 just en sådan utveckling i olika riktningar av medlemsstaternas bestämmelser.

62 Vad därefter gäller argumentet att de angripna bestämmelserna, i strid med vad som krävs enligt artikel 114 FEUF, inte syftar till att förbättra villkoren för att den inre marknaden ska fungera smidigt, ska följande påpekas. Det följer av domstolens rättspraxis att marknaden för tobaksvaror är en marknad där handeln mellan medlemsstaterna utgör en relativt stor del av marknaden. Nationella regler angående de villkor som produkterna ska uppfylla, särskilt de som rör produkternas benämning,

sammansättning och märkning, kan därför i avsaknad av en harmonisering på unionsnivån utgöra hinder för den fria rörligheten för varor (se, för ett liknande resonemang, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64).

63 Domstolen erinrar om att enligt den rättspraxis som redovisats i punkt 38 i förevarande dom kan de åtgärder som antas med stöd av artikel 114 FEUF bland annat bestå i att införa ett tillfälligt eller permanent förbud mot saluföring av en viss vara eller vissa varor.

64 Undanröjandet av skillnader mellan de nationella bestämmelserna vad gäller innehållet i tobaksvaror, eller förhindrandet av att dessa bestämmelser utvecklas i olika riktningar, inbegripet genom förbudet på unionsnivå av vissa tillsatser, syftar följaktligen till att främja en väl fungerande inre marknad för de berörda produkterna.

65 Det har vidare gjorts gällande att förbudet mot karakteristiska smaker inte skulle medföra en förbättring av den inre marknadens funktion. Tvärtom skulle det uppkomma nationella skillnader på området i samband med införlivandet av direktiv 2014/40 med hänsyn till att begreppet ”karakteristisk smak” är otydligt. Härvidlag ska det påpekas att begreppet definieras i artikel 2 led 25 i direktivet och avser ”en tydligt märkbar doft eller smak av annat än tobak, till följd av en tillsats eller kombination av tillsatser, som kan inkludera men som inte begränsas till frukt, kryddor, örter, alkohol, karamell, mentol eller vanilj och som är märkbar före eller under användningen av en tobaksvara”.

66 I artikel 7.2–7.5 i direktivet föreskrivs tre mekanismer för att fastställa om en tobaksvara innehåller en sådan smaktillsats. Enligt artikel 7.2 i direktivet ska kommissionen på begäran av en medlemsstat eller får på eget initiativ genom genomförandeakter fastställa om en tobaksvara omfattas av förbudet mot karakteristiska smaker. I enlighet med artikel 7.3 i direktivet ankommer det på kommissionen att anta genomförandeakter för att fastställa enhetliga regler beträffande förfarandena för att bestämma om en tobaksvara omfattas av nämnda förbud. Om nivån eller koncentrationen av vissa tillsatser eller kombinationer av dessa har lett till förbud mot utsläppande på marknaden i minst tre medlemsstater, ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa högsta nivåer av de tillsatser eller kombinationer av tillsatser som resulterar i den karakteristiska smaken.

67 Domstolen finner därför att mekanismerna avser just att fastställa gemensamma regler för tobaksvaror med karakteristisk smak för att kunna förhindra uppkomsten av skillnader i samband med att direktivet införlivas eller tillämpas eller för att undanröja dessa skillnader för det fall de ändå skulle uppkomma.

68 I enlighet med den rättspraxis som angetts ovan i punkt 37, ger artikel 114 FEUF unionslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende den mest ändamålsenliga tillnärmningstekniken för att uppnå önskat resultat, särskilt inom områden som kännetecknas av komplicerade tekniska frågor.

69 I förevarande fall finns det inget som tyder på att unionslagstiftaren inte iakttog sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid införandet av de mekanismer som angetts ovan i punkt 66. Tvärtom har dessa dynamiska mekanismer fördelar framför Republiken Polens alternativ att upprätta förteckningar över vilka smaktillsatser som är tillåtna eller förbjudna, eftersom sådana förteckningar snabbt kan bli föråldrade med hänsyn till den ständiga utvecklingen av tillverkarnas kommersiella strategier, eller enkelt kan kringgås.

70 Av övervägandena ovan följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden om åsidosättande av artikel 114 FEUF.

Den andra grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

– Parternas argument

71 Republiken Polen och Rumänien har gjort gällande att förbudet mot att släppa ut tobaksvaror med mentol på marknaden inte utgör en lämplig åtgärd för att uppnå syftena med direktiv 2014/40, eftersom den av skäl som angetts ovan i punkt 25 sista meningen skulle leda till handelshinder. Vidare är förbudet inte heller lämpligt för att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, eftersom tobaksvaror med mentol inte är lika tilltalande för ungdomar som andra tobaksvaror med karakteristisk smak, och eftersom förbudet av dessa inte skulle ge någon betydande minskning i antalet rökare, där många sannolikt skulle börja använda tobaksvaror utan karakteristisk smak. Vidare skulle det aktuella förbudet leda till en ökning av olaglig försäljning av de förbjudna varorna.

72 Dessa medlemsstater har vidare hävdat att unionslagstiftaren har infört den mest ingripande åtgärden utan att ha utrett möjligheten att införa mindre restriktiva åtgärder, såsom att höja åldergränsen på unionsnivå för konsumtionen av tobaksvaror med mentol, att förbjuda den gränsöverskridande försäljningen av dessa varor, och att på deras förpackning anbringa en varning om att de är lika skadliga som andra tobaksvaror.

73 Enligt dessa medlemsstater står vidare de sociala och ekonomiska kostnaderna för förbudet mot att släppa ut tobaksvaror med mentol på marknaden, i form av förlorade arbetstillfällen och inkomstförluster, inte i proportion till de eventuella fördelarna med förbudet, i synnerhet vad gäller vissa medlemsstater, däribland Polen, där det finns en betydande tillverkning och konsumtion av tobaksvaror med mentol.

74 Parlamentet, rådet, kommissionen, Republiken Frankrike, Irland och Förenade kungariket har gjort gällande att det aktuella förbudet är lämpligt för att uppnå syftet med direktiv 2014/40.

75 De menar att ingen av de mindre ingripande åtgärder som Republiken Polen förordar skulle kunna uppnå syftet lika effektivt.

76 Enligt parlamentet innebär enbart den omständigheten att förbudet kan medföra större kostnader i vissa medlemsstater än i andra inte att förbudet är oproportionerligt. Förbudets effekt på marknaden för tobaksvaror är i varje fall inte så stor som den påståtts vara, med hänsyn till att många rökare skulle börja använda tobaksvaror utan smaktillsatser och till att övergångsperioden i artikel 7.14 i direktiv 2014/40 ger aktörerna möjlighet att anpassa sig till de nya reglerna.

77 Rådet och kommissionen har lagt till att förbudet enligt konsekvensbedömningen skulle leda till en minskning av cigarettkonsumtionen med mellan 0,5 procent och 0,8 procent på fem år, vilket inte kan antas medföra oproportionerliga konsekvenser för tobaksindustrin. Vidare kan vissa av de negativa konsekvenserna av förbudet kompenseras genom ekonomiska stödåtgärder som beviljas inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling.

– Domstolens bedömning

78 I enlighet med domstolens praxis innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna i sitt handlande ska säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att unionsinstitutionerna inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se, för ett liknande resonemang, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 122, dom ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86, och dom Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkterna 67 och 91).

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

80 Vad för det första gäller frågan huruvida förbudet mot att släppa ut tobaksvaror med mentol som karakteristisk smak på marknaden är ändamålsenligt, noterar domstolen att förbudet har dubbla syften enligt artikel 1 i direktiv 2014/40. Dessa är att främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och relaterade produkter med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar.

81 Det kan konstateras att, såsom framgår av punkterna 61–64 i förevarande dom, förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak är ägnat att främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och relaterade produkter.

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

83 Republiken Polen kan inte vinna framgång med sina argument om att ungdomar inte lockas av mentol och att användningen av mentol således inte bidrar till påbörjandet av tobakskonsumtion, och att förbudet mot mentol inte bidrar till att minska antalet rökare.

84 Argumentationen kan inte godtas eftersom unionslagstiftaren, såsom redan konstaterats i punkt 56 i förevarande dom, hade rätt att införa samma rättsliga ordning för samtliga karakteristiska smaker. Nämnda förbuds lämplighet för att uppnå det mål avseende folkhälsan som förbudet eftersträvar kan således inte ifrågasättas vad gäller endast en viss smak.

85 Det ska även påpekas att enligt de partiella riktlinjerna för tillämpning av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen, vilka bör tillmätas ett särskilt högt bevisvärde mot bakgrund av konstaterandena i punkt 46 i förevarande dom, bidrar mentol, bland andra smaker, till att främja och upprätthålla användningen av tobak, och syftar genom sin angenäma karaktär, till att göra tobaksvarorna mer attraktiva för konsumenterna.

86 Direktiv 2014/40 syftar emellertid till att säkerställa en hög skyddsnivå för samtliga konsumenters hälsa, varför dess lämplighet att uppnå detta mål inte kan bedömas med hänsyn till endast en kategori av konsumenter.

87 Vad härefter gäller argumentet att förbudet mot att släppa ut tobaksvaror med mentol på marknaden inte skulle bidra till att minska antalet rökare, kan detta – även om det antas vara visat – inte heller godtas, eftersom argumentet inte beaktar förbudets preventiva funktion, som är att minska antalet nya tobakskonsumenter.

88 Vad slutligen beträffar argumentet att förbudet mot karakteristiska smaker kommer att leda till en ökad olaglig försäljning av tobaksvaror med smaktillsatser, konstaterar domstolen att argumentet inte i tillräcklig grad beaktar de mekanismer som föreskrivs i direktiv 2014/40, bland annat i artiklarna 15 och 16, för att hantera denna risk.

89 Nämnda förbud kan således inte anses vara uppenbart oändamålsenligt för att uppnå syftet bestående i att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar.

90 Vad för det andra gäller huruvida detta förbud var nödvändigt erinrar domstolen för det första om att, såsom har påpekats i punkt 44 i förevarande dom, rekommenderas i de partiella riktlinjerna för tillämpningen av artiklarna 9 och 10 i ramkonventionen att parterna till denna konvention bland annat ska förbjuda användningen av ingredienser, såsom mentol, som kan förbättra tobaksvarornas smak. I del 1.1 i de partiella riktlinjerna uppmuntras dessutom parterna till konventionen att genomföra åtgärder utöver dem som rekommenderas i dessa riktlinjer.

91 Unionslagstiftaren hade således rätt att, med beaktande av dessa rekommendationer och med utövande av sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, införa ett förbud mot alla karakteristiska smaker.

92 Vad vidare gäller de mindre ingripande åtgärder som Republiken Polen har förespråkat kan det konstateras att dessa inte förefaller vara lika lämpliga för att uppnå det eftersträvade målet.

93 Att höja åldersgränsen endast för tobaksvaror med karakteristisk smak är nämligen inte ägnat att göra dessa varor mindre attraktiva och, därmed inte ägnat att förhindra påbörjandet av konsumtionen av tobak för personer som är äldre än den fastslagna åldersgränsen. Dessutom skulle det förbud mot försäljning som följer av denna höjning av åldersgränsen under alla förhållanden lätt kunna kringgås vid utsläppandet av dessa varor på marknaden.

94 Vad gäller möjligheten att förbjuda gränsöverskridande försäljning av tobaksvaror, finns redan en sådan möjlighet i artikel 18 i direktiv 2014/40. Såsom framgår av skäl 33 i direktivet syftar ett sådant förbud bland annat till att förhindra kringgåenden av de standardiseringsregler för tobaksvaror som föreskrivs i direktivet. Förbudet är emellertid inte i sig ändamålsenligt för att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, eftersom tobaksvaror med en karakteristisk smak kommer att fortsätta att locka konsumenter om det inte finns ett förbud mot att släppa ut dem på marknaden.

95 Vad gäller alternativet att anbringa en hälsovarning på förpackningen med angivande av att tobaksvaror med karakteristisk smak är lika skadliga för hälsan som andra tobaksvaror, är det alternativet inte lika lämpligt för att skydda konsumenters hälsa som förbudet mot att släppa ut tobaksvaror med sådan smaktillsats på marknaden. Detta eftersom förekomsten av en sådan smaktillsats i sig kan främja och upprätthålla användningen av tobak, såsom även framgår av punkt 44 ovan.

96 Domstolen finner därför att förbudet mot utsläppandet på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak inte uppenbart går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet.

97 Vad för det tredje gäller de påstått oproportionerliga effekterna av förbudet mot att använda mentol som karakteristisk smak, på grund av de negativa ekonomiska och sociala konsekvenser som detta förbud påstås medföra, erinrar domstolen om följande: Unionslagstiftaren måste, även när denne såsom i förevarande fall har vittgående lagstiftningsbefogenheter, göra sitt val utifrån objektiva kriterier, och måste beakta huruvida de eftersträvade målen med den aktuella åtgärden är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade (se, för ett liknande resonemang, dom Luxemburg/parlamentet och rådet, C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

98 Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget ska i utkasten till lagstiftningsakter hänsyn tas till att det finansiella ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås.

99 Domstolen finner att unionslagstiftaren i förevarande fall har sett till att de negativa ekonomiska och sociala följderna av förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak begränsas.

100 För det första föreskrivs således, för att ge såväl tobaksindustrin som konsumenterna en anpassningsperiod, i artikel 7.14 i direktiv 2014/40 att när det gäller tobaksvaror med en viss karakteristisk smak vars försäljningsvolym i hela unionen utgör minst 3 procent i en viss produktkategori, ska förbudet mot dessa produkter gälla först från och med den 20 maj 2020.

101 För det andra framgår det av konsekvensbedömningen (första avdelningen, s. 114, och sjätte avdelningen, s. 2), vilken inte har bestritts på denna punkt, att detta förbud kommer att innebära en minskning av cigarettkonsumtionen i unionen på mellan 0,5 procent till 0,8 procent under en femårsperiod.

102 Dessa omständigheter visar att unionslagstiftaren har gjort en avvägning mellan, å ena sidan, de ekonomiska konsekvenserna av nämnda förbud och, å andra sidan, kravet, i enlighet med artikel 114.3 FEUF, att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå vad gäller en vara som kännetecknas av sina cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska egenskaper.

103 Domstolen ska först precisera att enbart den omständigheten att en unionsrättsakt kan påverka en medlemsstat mer än övriga medlemsstater inte kan utgöra ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, när de villkor som angetts ovan i punkt 78 är uppfyllda. Direktiv 2014/40 får följder i samtliga medlemsstater och kräver att det säkerställs att det råder balans mellan olika intressen, med beaktande av de mål som eftersträvas med detta direktiv. När försök att nå sådan balans görs med beaktande av situationen i samtliga medlemsstater i unionen, och inte med beaktande av den särskilda situationen i en enskild medlemsstat, kan detta följaktligen inte anses strida mot proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 39).

104 Av övervägandena ovan följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden om åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Den tredje grunden: Åsidosättande av subsidiaritetsprincipen

– Parternas argument

105 Republiken Polen och Rumänien har gjort gällande att subsidiaritetsprincipen ska bedömas endast med beaktande av syftet att skydda folkhälsan, eftersom syftet att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion enligt dessa parter har förlorat sitt föremål på grund av att det inte finns några skillnader mellan nationella bestämmelser om tobaksvaror med mentol, vilket de anser har visats inom ramen för den första grunden.

106 Med hänsyn till de betydande skillnaderna mellan medlemsstaterna i konsumtionen av dessa produkter, finns de sociala, ekonomiska och folkhälsorelaterade effekterna av förbudet mot dessa produkter huvudsakligen på lokal nivå, varför en åtgärd som vidtas på medlemsstatsnivå i medlemsstater med betydande konsumtion av dessa produkter hade varit mer effektiv.

107 Vidare bedömer Republiken Polen att ordalydelsen i skäl 60 i direktiv 2014/40 är en standardformulering som saknar konkret innebörd i förhållande till subsidiaritetsprincipen.

108 Parlamentet, rådet, Förenade kungariket och kommissionen har gjort gällande att argumentationen som underbygger den tredje grunden inte kan godtas i någon del, eftersom direktivet – till skillnad från vad Republiken Polen har hävdat – inte syftar till att skydda folkhälsan, utan till att förbättra den inre marknadens funktion med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan.

109 Det är bland annat genom den konsekvensbedömning som nämns i punkt 27 ovan visat att skillnaderna mellan nationella bestämmelser motiverade en åtgärd på unionsnivå för att förbättra villkoren för den inre marknadens funktion. Den omständigheten att en sådan bestämmelse får större konsekvenser i vissa medlemsstater än i andra kan inte räcka för att visa att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts.

110 Vad gäller motiveringen av iakttagandet av subsidiaritetsprincipen har parlamentet, rådet, Förenade kungariket och kommissionen gjort gällande att det finns anledning att beakta inte enbart skäl 60 i direktiv 2014/40, utan även skälen 4, 7, 15 och 16 i direktivet, vilka visar på behovet av att agera på unionsnivå, även om de inte hänvisar till subsidiaritetsprincipen.

– Domstolens bedömning

111 Subsidiaritetsprincipen fastställs i artikel 5.3 FEU, i vilken det föreskrivs att på de områden där unionen inte är ensam behörig, ska den vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. I artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget fastställs i övrigt riktlinjer för att avgöra om dessa villkor är uppfyllda (dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 44).

112 I första hand är det på politisk nivå, genom de nationella parlamenten, som iakttagandet av subsidiaritetsprincipen kontrolleras enligt förfarandena i detta protokoll.

113 I andra hand ankommer denna kontroll på unionsdomstolen, som ska pröva såväl iakttagandet av de materiella kraven i artikel 5.3 FEU som iakttagandet av de processrättsliga skyddsreglerna i nämnda protokoll.

114 Vad för det första beträffar domstolens kontroll av iakttagandet av de materiella kraven i artikel 5.3 FEU, ska domstolen pröva om unionslagstiftaren – på grundval av närmare uppgifter – hade anledning att anta att syftet med den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på unionsnivå.

115 Vad avser ett område som förbättrandet av den inre marknadens funktion i förevarande fall, vilket inte ingår bland de områden på vilka unionen har exklusiv behörighet, ska det undersökas om syftet med direktiv 2014/40 bättre kunde uppnås på unionsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkterna 179 och 180).

116 Såsom domstolen har erinrat om i punkt 80 i förevarande dom har direktiv 2014/40 ett dubbelt syfte, bestående i att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt, samtidigt som en hög skyddsnivå för folkhälsan ska säkerställas, särskilt för ungdomar.

117 Även om det antas att den andra delen av detta syfte bättre skulle kunna uppnås på medlemsstatsnivå, såsom Republiken Polen har gjort gällande, skulle eftersträvandet av detta syfte på en sådan nivå kunna befästa, eller skapa, situationer i vilka vissa medlemsstater godkänner utsläppandet på marknaden av tobaksvaror innehållande vissa karakteristiska smaker, samtidigt som andra medlemsstater förbjuder detta. Detta skulle således gå stick i stäv med det första syftet med direktiv 2014/40, vilket är att underlätta att den inre marknaden för tobaksvaror och relaterade produkter fungerar smidigt.

118 Samspelet mellan direktivets båda mål medför att unionslagstiftaren med rätta kunde anse att dess åtgärder måste innefatta införandet av en ordning för utsläppande på unionsmarknaden av tobaksvaror med karakteristisk smak och att de båda målen, med anledning av nämnda samspel, bättre kunde uppnås på unionsnivå (se, analogt, dom Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 78, och dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 48).

119 Subsidiaritetsprincipen har inte heller till syfte att begränsa unionens befogenheter i förhållande till situationen i en viss medlemsstat betraktad för sig, utan kräver endast att den planerade åtgärden, till följd av dess omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå med beaktande av dess mål, vilka räknas upp i artikel 3 FEU och särskilda bestämmelser på olika områden, bland annat området för den inre marknaden, vilka avses i fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 53).

120 Det ska under alla förhållanden preciseras att de uppgifter som domstolen förfogar över inte visar – till skillnad från vad Republiken Polen har påstått – att konsumtionen av tobaksvaror med mentol huvudsakligen begränsar sig till Polen, Slovakien och Finland och att den är försumbar i de andra medlemsstaterna. Enligt de uppgifter som Republiken Polen har redogjort för i sin ansökan finns det nämligen minst ytterligare åtta medlemsstater i vilka andelen av den nationella marknaden för dessa produkter är större än deras andel av marknaden på unionsnivå.

121 Domstolen kan således inte godta Republiken Polens argument att syftet avseende skydd för folkhälsan bättre hade kunnat uppnås på nationell nivå vad specifikt gäller förbudet mot utsläppande på marknaden av tobaksvaror med mentol, med beaktande av att verkan av dessa varor skulle begränsa sig till ett litet antal medlemsstater.

122 Vad för det andra gäller iakttagande av de formella kraven och särskilt motiveringen av direktiv 2014/40 vad avser subsidiaritetsprincipen följer av domstolens praxis att iakttagandet av motiveringsskyldigheten inte bara ska bedömas med hänsyn till den omtvistade rättsaktens lydelse utan också med hänsyn till det sammanhang som den ingår i och omständigheterna i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 61).

123 I förevarande fall står det klart att det förslag till direktiv 2014/40 som kommissionen presenterat, samt den konsekvensbedömning som upprättats av kommissionen innehåller tillräckligt med upplysningar av vilka det klart och tydligt framgår vilka fördelarna är med att åtgärderna vidtas på unionsnivå snarare än på medlemsstatsnivå.

124 Under dessa förhållanden är det visat att dessa upplysningar har gjort det möjligt för såväl unionslagstiftaren som de nationella parlamenten att bedöma huruvida nämnda förslag iakttog subsidiaritetsprincipen, samtidigt som de gjorde det möjligt för enskilda att få kännedom om skälen hänförliga till nämnda princip och för domstolen att utöva sin kontroll.

125 Det ska under alla förhållanden noteras att Republiken Polen, i enlighet med bestämmelserna i EUF-fördraget, deltog i det lagstiftningsförfarande som ledde fram till att direktiv 2014/40 antogs. Direktivet riktar sig till Republiken Polen på samma sätt som det riktar sig till övriga medlemsstater som är representerade i rådet. Republiken Polen kan följaktligen inte med framgång göra gällande att parlamentet och rådet, som antog direktivet, inte gjorde det möjligt för medlemsstaten att få kännedom om skälen för valen av de planerade åtgärderna (se, för ett liknande resonemang, dom Estland/parlamentet och rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 62).

126 Talan kan således inte bifallas på den tredje grunden om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen.

127 Av övervägandena ovan följer att talan inte kan vinna bifall på någon av de grunder som Republiken Polen har åberopat till stöd för sin talan. Talan ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

128 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkanden bifallas. I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna, enligt vilken de medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader, ska Irland, Republiken Frankrike, Rumänien, Förenade kungariket och kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Irland, Republiken Frankrike, Rumänien, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter