Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 23 januari 2025 [1]

Mål C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
ytterligare deltagare i rättegången
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2014/40/EU – Utsläppande på marknaden av tobaksvaror vilkas förpackning innehöll rättsstridiga beståndsdelar – Begreppet ’släppa ut på marknaden’ – En grossists leverans av tobaksvaror till ett försäljningsställe – Bötfällande av grossisten”

I. Inledning

1. Förevarande mål ger EU-domstolen tillfälle att uttala sig om hur begreppet ”släppa ut på marknaden” i den mening som avses i artiklarna 2.40 och 23.2 i direktiv 2014/40/EU [2] ska tolkas.

2. EU-domstolens tidigare praxis förefaller ge viss vägledning om vilken innebörd det begreppet bör tillmätas, men jag skulle ändå vilja föreslå en nyansering av denna praxis på grundval av en mer fullständig tolkning av lydelsen av, sammanhanget för och det eftersträvade syftet med bestämmelserna i direktiv 2014/40.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2014/40

3. I skäl 8 i direktiv 2014/40 anges följande: ”I enlighet med artikel 114.3 [FEUF] bör utgångspunkten för lagstiftningsförslag vara en hög hälsoskyddsnivå och framför allt bör ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta särskilt beaktas. Tobaksvaror är inte vanliga varor och med hänsyn till tobakens särskilt skadliga verkningar på människors hälsa, bör hälsoskydd ges hög vikt, särskilt för att minska förekomsten av rökning bland ungdomar.”

4. I artikel 1 i det direktivet, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

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

…

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,

…

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 [Världshälsoorganisationens (WHO:s)] ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallad *ramkonventionen*).”

5. I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, stadgas följande:

”I detta direktiv avses med

…

40) *släppa ut på marknaden*: tillhandahålla produkter – oberoende av tillverkningsort – till konsumenter i unionen, mot betalning eller ej, inbegripet genom distansförsäljning, varvid det vid gränsöverskridande distansförsäljning anses att produkten släpps ut på marknaden i den medlemsstat där konsumenten befinner sig,

41) *återförsäljningsställe*: varje affär där tobaksvaror släpps ut på marknaden, inbegripet av fysiska personer.”

6. Artikel 8 i direktivet, med rubriken ”Allmänna bestämmelser”, återfinns i dess kapitel II, vars rubrik lyder ”Märkning och förpackning”. I punkt 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att hälsovarningarna på en styckförpackning och eventuella ytterförpackningar är tryckta så att de inte kan avlägsnas eller utplånas och att de är fullt synliga,

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

7. Artikel 13 i direktivet, 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,

…”

8. Punkt 1 i artikel 19 i direktivet, med rubriken ”Anmälan av nya tobaksvaror”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska kräva att tillverkare och importörer av nya tobaksvaror gör en anmälan till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om en sådan produkt som de avser att släppa ut på [de] berörda nationella marknade[r]n[a]. Anmälan ska lämnas i elektroniskt format sex månader innan varan är avsedd att släppas ut på marknaden. …

…”

9. Punkt 2 första stycket i artikel 20 i direktivet, med rubriken ”Elektroniska cigaretter”, har följande lydelse:

”Tillverkare och importörer av elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare ska till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna göra en anmälan om alla sådana produkter som de avser att släppa ut på marknaden. Anmälan ska lämnas i elektroniskt format sex månader innan produkten är avsedd att släppas ut på marknaden. …”

10. Artikel 23 i direktivet har rubriken ”Samarbete och genomförande”. I punkterna 2 och 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”2. Medlemsstaterna ska se till att tobaksvaror och relaterade produkter som inte uppfyller kraven i detta direktiv, inbegripet de genomförandeakter och delegerade akter som föreskrivs i direktivet, inte släpps ut på marknaden. Medlemsstaterna ska se till att tobaksvaror och relaterade produkter inte släpps ut på marknaden om de rapporteringsskyldigheter som anges i detta direktiv inte är uppfyllda.

3. Medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner som är tillämpliga på överträdelser av nationella bestämmelser som har antagits i enlighet med detta direktiv och ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa sanktioner verkställs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och

avskräckande. Ekonomiska administrativa sanktioner som kan införas vid avsiktliga överträdelser får vara sådana att de uppväger den ekonomiska fördel som eftersträvats genom överträdelsen.”

2. Förordning (EU) 2019/1020

11. Skälen 1, 14 och 43 i förordning (EU) 2019/1020 [3] har följande lydelse:

”(1) I syfte att säkerställa den fria rörligheten för produkter inom unionen är det nödvändigt att säkerställa att produkterna stämmer överens med harmoniserad unionslagstiftning och därmed uppfyller krav som tillgodoser en hög skyddsnivå för allmänintressen som hälsa och säkerhet i allmänhet, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd, allmän säkerhet och skydd av varje annat allmänt intresse som skyddas av den lagstiftningen. En kraftfull tillsyn av dessa krav är en förutsättning för det ordentliga skyddet av dessa intressen och för att skapa förutsättningar för att den rättvisa konkurrensen på unionsmarknaden för varor kan utvecklas. Det behövs därför regler för att säkerställa denna tillsyn, oberoende av om produkterna släpps ut på marknaden på eller utanför internet och oberoende av om de tillverkas i unionen eller inte.

…

(14) Moderna leveranskedjor omfattar ett brett spektrum av ekonomiska aktörer som alla bör omfattas av tillsyn av harmoniserad unionslagstiftning, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till deras respektive roller i leveranskedjan, och i vilken utsträckning de bidrar till tillhandahållande av produkter på unionsmarknaden. Det är därför nödvändigt att denna förordning tillämpas på de ekonomiska aktörer som direkt berörs av harmoniserad unionslagstiftning enligt förteckningen i bilaga I till den här förordningen …

…

(43) Marknadskontrollmyndigheterna verkar till förmån för ekonomiska aktörer, slutanvändare, och allmänheten för att säkerställa att de allmänintressen som omfattas av relevant harmoniserad unionslagstiftning för produkter upprätthålls och skyddas på ett enhetligt sätt genom lämpliga tillsynsåtgärder, och att överensstämmelsen med denna lagstiftning säkerställs i hela leveranskedjan genom lämpliga kontroller, med hänsyn till att enbart administrativa kontroller i många fall inte kan ersätta fysisk kontroll och kontroll i laboratorium i syfte att kontrollera produkters överensstämmelse med relevant harmoniserad unionslagstiftning. Följaktligen bör marknadskontrollmyndigheterna säkerställa en hög grad av öppenhet när de utför sin verksamhet och bör ge allmänheten tillgång till all information som de anser vara relevant för att skydda slutanvändarnas intressen i unionen ….”

12. I artikel 1.1 i den förordningen, med rubriken ”Syfte”, anges följande:

”Syftet med denna förordning är att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att stärka marknadskontrollen av produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som avses i artikel 2, med syfte att säkerställa att endast produkter som uppfyller en hög kravnivå vad avser skydd för allmänintressen, såsom hälsa och säkerhet i allmänhet, hälsa och säkerhet på

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EUT L 169, 2019, s. 1).

arbetsplatsen, konsumentskydd, miljöskydd och allmän trygghet samt annat allmänintresse som skyddas av den lagstiftningen, tillhandahålls på unionsmarknaden.”

13. Punkt 1 i artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”Denna förordning ska tillämpas på produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som förtecknas i bilaga I (nedan kallad harmoniserad unionslagstiftning), i den mån det inte finns några särskilda bestämmelser med samma syfte i harmoniserad unionslagstiftning som på ett mer specifikt sätt reglerar särskilda aspekter av marknadskontroll och tillsyn.”

14. I artikel 3 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) *tillhandahållande på marknaden*: leverans av en produkt för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

2) *utsläppande på marknaden*: tillhandahållande för första gången av en produkt på unionsmarknaden.

…”

15. I punkt 3 i artikel 16 i förordning 2019/1020, med rubriken ”Åtgärder för marknadskontroll”, stadgas följande:

”Vid tillämpning av punkt 2 får den åtgärd som ska vidtas av den ekonomiska aktören bland annat inbegripa följande:

…

c) Åtgärder för att omedelbart dra tillbaka eller återkalla produkten och varna allmänheten för de risker produkten utgör.

…”

B. Österrikisk rätt

16. I 1 § Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (lagen om tobak och skydd av icke-rökare) av den 1 juli 1995[4] (nedan kallad tobakslagen) stadgas att ”släppa ut på marknaden” i den lagen innebär att ”tillhandahålla produkter – oberoende av tillverkningsort – till konsumenter, mot betalning eller ej”.

17. Enligt 2 § punkt 1 tobakslagen är det förbjudet att på marknaden släppa ut ”tobaksvaror och relaterade produkter som inte uppfyller kraven enligt 4–10e §§ eller enligt föreskrifter utfärdade med stöd av [tobakslagen]”.

[4] BGBl., 431/1995, i versionen enligt BGBl. I, 66/2019.

18. 5d § tobakslagen har följande lydelse:

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

…

3. hänvisar till smak, doft, eventuella smaktillsatser eller andra tillsatser eller avsaknaden därav,

…

3) De enligt punkterna 1 och 2 förbjudna beståndsdelarna och inslagen är i synnerhet budskap, symboler, namn och varumärken samt figurativa och andra märken.”

19. 14 § punkt 1 tobakslagen har följande lydelse:

Den som

”1. på marknaden släpper ut tobaksvaror eller relaterade produkter i strid med 2 §

…

gör sig skyldig till en administrativ förseelse, såvida inte de faktiska omständigheterna föranleder en strängare påföljd i kraft av andra administrativa bestämmelser, och ska åläggas administrativa böter som kan uppgå till högst 7 500 euro eller vid återfallsförseelse till högst 15 000 euro.

…”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid EU-domstolen

20. Den 30 maj 2022 ålade Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Förvaltningsmyndigheten för distriktet Grieskirchen, Österrike; nedan kallad myndigheten) M M, en tobaksgrossist, administrativa böter på 1 000 euro med motiveringen att det bolag som han är chef för hade utfört leverans till en tobaksaffär (ett återförsäljningsställe) av cigaretter i styckförpackning med otillåten märkning. Myndigheten ansåg närmare bestämt att uppgifterna ”perfekt avrundad” och ”med *slow curing*” på den aktuella styckförpackningen utgjorde beståndsdelar som hänvisade till smak, varför grossisten hade åsidosatt 14 § punkt 1 led 1 jämförd med 2 § punkt 1 led 1 och 5d § punkt 1 led 3 tobakslagen.

21. M M överklagade beslutet till Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Regionala förvaltningsdomstolen för delstaten Oberösterreich, Österrike), som genom dom av den 1 september 2022 biföll överklagandet, upphävde myndighetens beslut av den 30 maj 2022 och avslutade det administrativa sanktionsförfarandet.

22. Enligt den domstolen gjorde myndigheten en felaktig bedömning när den fann att leveransen av de aktuella varorna till återförsäljningsstället innebar att dessa varor släpptes ut på marknaden. Eftersom 1 § punkt 2 tobakslagen återger den definition av begreppet ”släppa ut på marknaden” som återfinns i artikel 2.40 i direktiv 2014/40, bör det begreppet enligt nämnda domstol förstås så, att det innebär att någon tillhandahåller produkter – oberoende av tillverkningsort – till

konsumenter, mot betalning eller ej. Alltså ska en produkt anses ha ”släppts ut på marknaden” såvitt konsumenterna anbelangar när den finns tillgänglig på återförsäljningsställen eller via distansförsäljning, medan en produkt ska anses ”tillhandahållas till” konsumenterna när det föreligger ett innehav av ett lager av tobaksvaror för direkt leverans till konsumenter, det vill säga i det sista ledet före försäljning till konsumenter, som i allmänhet sker i en tobaksaffär. Nämnda domstol gjorde således bedömningen att de aktuella varorna inte hade ”släppts ut på marknaden” av M M, eftersom han hade levererat dem till ett återförsäljningsställe, som också är näringsidkare och inte konsument.

23. Myndigheten överklagade domen av den 1 september 2022 till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), som är den hänskjutande domstolen. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (den federala ministern för sociala frågor, hälsa, vård och konsumentskydd, Österrike) inträdde sedermera i målet i myndighetens ställe.

24. Den hänskjutande domstolen anser sig inte kunna avgöra det nationella målet utan att först fastställa huruvida förbudet enligt unionsrätten – som till sitt innehåll överensstämmer med den österrikiska rätten – mot att på marknaden släppa ut en tobaksvara vars styckförpackning strider mot bestämmelserna om presentation ska tillämpas redan i det led där en grossist levererar varan till ett återförsäljningsställe eller endast i det led där återförsäljningsstället säljer varan till en konsument. I detta hänseende har det enligt den hänskjutande domstolen avgörande betydelse hur begreppet ”släppa ut på marknaden”, som används i artikel 23.2 i direktiv 2014/40, ska tolkas. Det direktivet innehåller enligt nämnda domstol emellertid inte någon definition av begreppet ”tillhandahålla produkter”, som enligt den domstolen utgör en väsentlig beståndsdel i begreppet ”släppa ut på marknaden” såsom detta definieras i artikel 2.40 i samma direktiv.

25. Den hänskjutande domstolen har för det första påpekat att den tyskspråkiga versionen [5] av artikel 2.40 i direktiv 2014/40 inte utesluter en tolkning av begreppet ”släppa ut på marknaden” som innefattar tillhandahållandet av varan till ett återförsäljningsställe. Enligt nämnda domstol går det emellertid inte att slå fast hur det förhåller sig på den punkten med hjälp av den engelskspråkiga [6] och den franskspråkiga [7] versionen.

26. För det andra har den hänskjutande domstolen konstaterat att EU-domstolen såvitt avser artikel 2.40 i direktiv 2014/40 fann i domen Pro Rauchfrei II [8] att en tobaksvara i linje med den vanliga betydelsen av ordet ”tillhandahålla”, som används i den bestämmelsen, ska anses ha ”släppts ut på marknaden” när konsumenterna kan köpa den samt att tobaksvaran för att så ska vara fallet måste vara tillgänglig för försäljning men inte redan behöver ha köpts och betalats. Såvitt avser det nu aktuella fallet följer enligt den hänskjutande domstolen av detta att en grossists leverans av en tobaksvara till ett återförsäljningsställe inte innebär att varan har ”släppts ut på marknaden”.

27. På grund av skillnaderna i fråga om faktiska omständigheter mellan det mål som föranledde domen Pro Rauchfrei II [9] och det nu aktuella nationella målet vill emellertid den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den tolkning som EU-domstolen gjorde i den domen ska förstås så, att det för att en tobaksvara ska anses ha ”släppts ut på marknaden” alltid – oberoende av

[5] ”die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten … *für* Verbraucher”. Min kursivering.

[6] ”to make products … available to consumers”.

[7] ”le fait de mettre des produits … à la disposition des consommateurs”.

[8] Dom av den 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, punkt 20).

[9] Dom av den 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

vilken bestämmelse i direktiv 2014/40 som är aktuell – krävs att tobaksvaran har tillhandahållits direkt till en konsument (exempelvis genom försäljning) och att ett sådant tillhandahållande alltså inte kan ske i ett tidigare led i leveranskedjan.

28. I detta hänseende har den hänskjutande domstolen påpekat att EU-domstolen i sin dom inte tog med det resonemang som generaladvokaten Tanchev hade fört i sitt förslag till avgörande i målet Pro Rauchfrei [10] med innebörden att partihandel uttryckligen skulle vara utesluten från begreppet ”släppa ut på marknaden”. Enligt den hänskjutande domstolen ger en systematisk läsning av direktiv 2014/40 till yttermera visso vid handen att begreppet ”släppa ut på marknaden”, vilket definieras i allmänna ordalag i artikel 2.40 i det direktivet, i själva verket kan tillämpas på olika ekonomiska aktörer som berörs av handeln med tobaksvaror, beroende på vilken av bestämmelserna i det direktivet som är tillämplig och på omständigheterna i det enskilda fallet. Medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 23.2 i det direktivet att se till att tobaksvaror som åsidosätter kraven i direktivet inte ”släpps ut på marknaden” skulle således i vissa fall kunna tänkas beröra tillverkare, importörer eller grossister och i andra fall enbart återförsäljningsställen.

29. För det tredje har den hänskjutande domstolen hänvisat till tysk lagstiftning. Den tyska lagstiftaren ska ha utgått från en tolkning av begreppet ”släppa ut på marknaden” som beroende på vilken av bestämmelserna i direktiv 2014/40 som är aktuell omfattar antingen samtliga aktörer som berörs av handeln med tobaksvaror eller endast vissa av dessa aktörer. Enligt den hänskjutande domstolen återger den tyska lagstiftningen i allt väsentligt definitionerna i artikel 2 i det direktivet, men med ett tillägg såvitt avser definitionen av ”släppa ut på marknaden” med innebörden att tillhandahållande av tobaksvaror omfattar alla leveranser av sådana varor för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet. Därmed ska den tyska lagstiftaren ha använt den definition av ”utsläppande på marknaden” som återfinns i artikel 2.2 i förordning (EG) nr 765/2008 [11] i syfte att säkerställa sammanhanget mellan de materiella bestämmelserna och marknadskontrollåtgärderna.

30. Den hänskjutande domstolen har följaktligen gjort gällande att 1 § punkt 1 led 1 i den tyska tobakslagen ser till att begreppet ”släppa ut på marknaden” omfattar inte endast direktleveranser av tobaksvaror till konsumenter utan alla leveranser av sådana varor oavsett var i leveranskedjan de sker. I linje med den bestämmelsen föreskrivs det i 3 § punkt 1 i samma lag att de ekonomiska aktörerna och ägarna till de första försäljningsställena på samma sätt är skyldiga att i sin näringsverksamhet se till att endast produkter som uppfyller den lagens krav släpps ut på marknaden.

31. Enligt den hänskjutande domstolen finns det inga jämförbara bestämmelser i österrikisk rätt, där man har inskränkt sig till att mer eller mindre ordagrant återge dels definitionen i artikel 2.40 i direktiv 2014/40 i 1 § punkt 2 tobakslagen, dels förbudet mot utsläppande på marknaden i artikel 23.2 i direktiv 2014/40 i 2 § punkt 1 led 1 tobakslagen.

[10] C-370/20, EU:C:2021:627.

[11] Europaparlamentets och rådets förordning av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter (EUT L 218, 2008, s. 30). Artikel 2.2 i den förordningen har införts som artikel 3.2 i förordning 2019/1020.

32. Mot denna bakgrund har Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 23.2 jämförd med artiklarna 2.40 och 13.1 c i [direktiv 2014/40] tolkas så, att förbudet mot att släppa ut en tobaksvara på marknaden vars förpackning innehåller beståndsdelar eller inslag som hänvisar till varans smak även omfattar en grossists försäljning av denna tobaksvara till ett återförsäljningsställe eller endast försäljning på ett återförsäljningsställe till konsumenter?”

33. M M, den österrikiska, den belgiska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag av den belgiska regeringen yttrade de sig också muntligen vid förhandlingen den 23 oktober 2024.

IV. Bedömning

34. Den hänskjutande domstolen har i allt väsentligt ställt sin enda tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida artikel 23.2 jämförd med artikel 2.40 i direktiv 2014/40 ska tolkas så, att medlemsstaternas skyldighet att se till att tobaksvaror vilkas styckförpackning strider mot det direktivets bestämmelser om presentation av tobaksvaror inte släpps ut på marknaden är tillämplig även i det led där sådana varor levereras av grossister till återförsäljningsställen eller endast i det led där sådana varor säljs av återförsäljningsställen till konsumenter.

35. Innan jag påbörjar min prövning av denna tolkningsfråga anser jag mig behöva redovisa några inledande synpunkter som rör föremålet för frågan.

36. De som har yttrat sig i målet har i allt väsentligt koncentrerat sig på tolkningen av artikel 2.40 i direktiv 2014/40, där begreppet ”släppa ut på marknaden” såsom det ska användas i det direktivet definieras på en abstrakt nivå. Enligt min uppfattning rör förevarande mål emellertid inte den abstrakta tolkningen av definitionen av begreppet ”släppa ut på marknaden” utan tolkningen av en materiell bestämmelse i det direktivet där det begreppet används.

37. Vad förevarande mål rör är nämligen, som jag ser saken, snarare räckvidden för medlemsstaternas skyldighet att inte tillåta att tobaksvaror som strider mot kraven i direktiv 2014/40 släpps ut på marknaden. För att kunna fastställa den räckvidden behöver EU-domstolen enligt min uppfattning avgöra huruvida den skyldigheten enbart innebär att medlemsstaterna ska utöva kontroll i det led där återförsäljningsställen säljer tobaksvaror till konsumenter eller huruvida nämnda skyldighet även inbegriper att de ska ägna sig åt övervakning i tidigare led av leveranskedjan, exempelvis det i förevarande mål aktuella partihandelsledet.

38. Därför kommer jag att inrikta min bedömning på tolkningen av artikel 23.2 i direktiv 2014/40 till den del som medlemsstaterna där åläggs att se till att tobaksvaror som åsidosätter kraven i det direktivet inte släpps ut på marknaden.

39. Vid tolkning av en unionsbestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte endast lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. [12]

[12] Dom av den 30 januari 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 60), och dom av den 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punkt 23).

40. Jag kommer därför att göra en bokstavstolkning (A), en systematisk tolkning (B) och en teleologisk tolkning (C) av artikel 23.2 i direktiv 2014/40 i syfte att avgöra huruvida en grossists leverans av tobaksvaror till ett återförsäljningsställe omfattas av medlemsstaternas skyldighet att se till att inga direktivsstridiga produkter släpps ut på marknaden.

A. Bokstavstolkning

41. Genom artikel 23.2 i direktiv 2014/40 åläggs medlemsstaterna en allmän övervakningsskyldighet vars syfte är att inga produkter som strider mot det direktivet ska släppas ut på marknaden.

42. De som har yttrat sig i målet är ense om att det är artikel 2.40 i direktiv 2014/40 som det är påkallat att hänvisa till när det gäller att fastställa vad begreppet ”släppa ut på marknaden” innebär i förhållande till den övervakningsskyldigheten.

43. Kommissionen har exempelvis gjort gällande att lydelsen av artikel 2.40 i direktiv 2014/40 är tydlig och innebär att en produkt inte ”släpps ut på marknaden” förrän konsumenterna får direkt tillgång till den. Varje tolkning av det begreppet som innefattar en grossists leverans av produkter till ett återförsäljningsställe är enligt kommissionen oförenlig med den bestämmelsens lydelse.

44. Detta håller jag med om. Artikel 2.40 i direktiv 2014/40 ger en allmän definition av begreppet ”släppa ut på marknaden” som förutsätter att konsumenterna får tillgång till de aktuella produkterna.

45. Emellertid anser jag, i likhet med den belgiska och den nederländska regeringen, att en hänvisning till definitionen i artikel 2.40 i direktiv 2014/40 av begreppet ”släppa ut på marknaden” inte i sig är tillräcklig för att det säkert ska kunna avgöras huruvida medlemsstaternas övervakningsskyldighet enligt artikel 23.2 i det direktivet innebär att de ska utöva kontroll även i det led där grossister levererar de aktuella produkterna till återförsäljningsställen.

46. Artikel 23.2 i direktiv 2014/40 innebär nämligen – som kommissionen för övrigt själv har framhållit – att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att uppnå ett visst resultat, nämligen att produkter som strider mot kraven i det direktivet inte ska tillhandahållas till konsumenterna. Det enda som begreppet ”släppa ut på marknaden” enligt definitionen i artikel 2.40 i direktivet gör det möjligt att fastställa är således det resultat som ska uppnås i enlighet med artikel 23.2 i samma direktiv. Däremot är det inte möjligt att med ledning av det begreppet avgöra huruvida det resultatet innebär att en medlemsstat ska fullgöra sin övervakningsskyldighet även i partihandelsledet eller enbart i det led där återförsäljningsställen säljer de aktuella produkterna till konsumenter.

47. Inte heller den omständigheten att EU-domstolen i domen Pro Rauchfrei II [13] hänvisade till definitionen av ”släppa ut på marknaden” kan ge några upplysningar om innebörden av skyldigheten enligt artikel 23.2 i direktiv 2014/40. Vad EU-domstolen hade att avgöra i det mål som föranledde den domen var nämligen huruvida försäljning av tobaksvaror via en försäljningsautomat där det inte gick att se varorna innebar att dessa ”släpptes ut på marknaden” i den mening som avses i artikel 8.3 i det direktivet, där det föreskrivs att hälsovarningar på tobaksvaror inte får vara dolda när varorna släpps ut på marknaden. EU-domstolen fann

[13] Dom av den 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

därvidlag att den vanliga betydelsen av ordet ”tillhandahålla” innebär att en tobaksvara ska anses ha ”släppts ut på marknaden” när konsumenterna kan köpa den. Så snart en tobaksvara är tillgänglig för försäljning ska den anses ha släppts ut på marknaden, även innan den har köpts och betalats.

48. Detta betyder att domen Pro Rauchfrei II[14] klargör begreppet ”släppa ut på marknaden” i enlighet med artikel 2.40 i direktiv 2014/40 på ett sätt som är förenligt med bokstavstolkningen att en förutsättning för att produkter ska anses ha släppts ut på marknaden är att konsumenterna har direkt tillgång till dem.

49. Även den lösningen ger emellertid enbart upplysningar rörande det resultat som medlemsstaterna är skyldiga att uppnå i enlighet med artikel 23.2 i direktiv 2014/40, nämligen att konsumenterna inte ska kunna köpa produkter som åsidosätter kraven i det direktivet. Däremot är det inte möjligt att med ledning av denna lösning avgöra huruvida medlemsstaterna i syfte att uppnå det resultatet ska utöva kontroll enbart i det led där återförsäljningsställen säljer de aktuella produkterna till konsumenter eller även i tidigare led i leveranskedjan.

50. Själva lydelsen av artikel 23.2 i direktiv 2014/40 är inte entydig i detta hänseende. I den bestämmelsen anges nämligen – något som har påpekats av alla som har yttrat sig – det resultat som ska uppnås. Däremot reglerar den bestämmelsen inte vilka åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta i syfte att åstadkomma det resultatet, alltså huruvida det rör sig om utövande av kontroll enbart i leveranskedjans sista led eller även i tidigare led.

51. Eftersom det alltså inte otvetydigt framgår av lydelsen av artikel 23.2 i direktiv 2014/40 huruvida medlemsstaternas skyldighet att se till att tobaksvaror som strider mot kraven i det direktivet inte ”släpps ut på marknaden” innebär att de ska utöva kontroll i det led där grossister levererar sådana varor till återförsäljningsställen, förefaller det mig nödvändigt att se närmare på lydelsen av definitionen av det begreppet mot bakgrund av sammanhanget för den aktuella bestämmelsen och mot bakgrund av de mål som eftersträvas med nämnda direktiv.

B. Systematisk tolkning

52. För det första noterar jag att artikel 23 i direktiv 2014/40, vars rubrik lyder ”Samarbete och [kontroll av] genomförande”, återfinns bland slutbestämmelserna i det direktivet. I punkt 2 i den artikeln föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna ska se till att tobaksvaror och relaterade produkter som inte uppfyller kraven i detta direktiv … inte släpps ut på marknaden”.

53. I punkt 3 i artikel 23 föreskrivs sedan en skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva sanktioner som ska vara tillämpliga på överträdelser av nationella införlivandebestämmelser.

54. Därför förstår jag artikel 23.2 i direktiv 2014/40 så, att den ålägger medlemsstaterna en allmän övervakningsskyldighet vars syfte är att garantera att inga produkter som strider mot det direktivet tillhandahålls till konsumenterna, och jag förstår punkt 3 i den artikeln så, att den ger konkret uttryck åt denna allmänna övervakningsskyldighet genom införande av en sanktionsordning som ska tillämpas vid överträdelser av direktivets föreskrifter.

[14] Dom av den 9 mars 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

55. Införandet av den sanktionsordningen begränsas inte till överträdelser av bestämmelserna i direktiv 2014/40 som begås i det led där återförsäljningsställen säljer direktivsstridiga tobaksvaror till konsumenter. Tvärtom avser de aktuella sanktionerna – som kommissionen också har påpekat – samtliga bestämmelser i direktivet, oavsett vilket led i leveranskedjan de tillämpas på.

56. Den övervakningsskyldighet som medlemsstaterna åläggs genom artikel 23.2 i direktiv 2014/40 ska därför enligt min uppfattning inte heller omfattas av en sådan begränsning.

57. För det andra noterar jag, såvitt avser ett större sammanhang som kommissionen har framhållit, att direktiv 2014/40 i viss mån kompletteras av förordning 2019/1020, där det föreskrivs åtgärder för marknadskontroll som ska garantera att berörda produkter uppfyller krav enligt materiella bestämmelser i harmoniserad lagstiftning.

58. Förordning 2019/1020 är nämligen tillämplig på produkter som omfattas av den harmoniserade unionslagstiftning som förtecknas i bilaga I till den förordningen, där bland annat direktiv 2014/40 nämns. Syftet med förordningen är att stärka marknadskontrollen av produkter som omfattas av det direktivet, så att det kan säkerställas att endast produkter som uppfyller kraven i detta tillhandahålls på marknaden.

59. Med andra ord är förordning 2019/1020 avsedd att öka effektiviteten i de mekanismer som föreskrivs i direktiv 2014/40 såvitt avser tobaksvarors överensstämmelse med bestämmelserna i det direktivet.

60. För det ändamålet innebär förordning 2019/1020 bland annat att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att utöva marknadskontroll liksom en skyldighet att i fall där produkter inte uppfyller kraven vidta vissa åtgärder, däribland att anmoda berörda ekonomiska aktörer att vidta de åtgärder som krävs för att se till att produkterna uppfyller kraven. Den förordningen begränsar alltså inte kontrollskyldigheten, som är tänkt att stärka den befintliga övervakningsskyldigheten enligt direktiv 2014/40, enbart till det led där återförsäljningsställen säljer produkter till konsumenter, utan den kompletterar det direktivet genom att föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder.

61. Som kommissionen själv har framhållit, handlar det om att på detta sätt garantera en fullständig tillämpning av direktiv 2014/40 i hela leveranskedjan för tobaksvaror. I skäl 12 i förordning 2019/1020 anges nämligen att ”[d]e ekonomiska aktörerna i hela leveranskedjan bör förväntas … uppfylla alla tillämpliga rättsliga krav när de släpper ut … produkter på marknaden”.

62. Detta bekräftar, som jag ser saken, att övervakningsskyldigheten enligt artikel 23.2 i direktiv 2014/40 bör tolkas så, att den har samma räckvidd som kontrollskyldigheten enligt förordning 2019/1020.

63. Av dessa skäl anser jag att en systematisk tolkning ger vid handen att medlemsstaterna ska utöva sin övervakningsskyldighet enligt artikel 23.2 i direktiv 2014/40 inte endast i det led där återförsäljningsställen säljer de ifrågavarande produkterna till konsumenter utan även i partihandelsledet.

64. Den tolkningen får dessutom enligt min uppfattning stöd i en teleologisk tolkning av den bestämmelsen.

C. Teleologisk tolkning

65. Som EU-domstolen redan har uttalat, följer det av artikel 1 i direktiv 2014/40 att det direktivet har ett dubbelt syfte. Det ska nämligen främja en väl fungerande inre marknad för tobaksvaror och relaterade produkter med utgångspunkt i en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar. [15]

66. Syftet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå framhålls i skälen 8, 13, 18, 21, 36, 54 och 59 i direktiv 2014/40.

67. Mot bakgrund av det syftet förefaller det mig nödvändigt att tolka den allmänna övervakningsskyldighet som medlemsstaterna åläggs genom artikel 23.2 i direktiv 2014/40 så, att medlemsstaterna ska utöva sin kontroll inte endast i det led där återförsäljningsställen säljer de aktuella produkterna till konsumenter utan även i samband med varje operation som nödvändigtvis leder till att produkterna i slutändan tillhandahålls till konsumenterna.

68. Om man begränsade medlemsstaternas kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna i direktiv 2014/40 enbart till det sista ledet i leveranskedjan för tobaksvaror, skulle detta i själva verket, som jag ser saken, medföra att den övervakningsskyldighet som det direktivet ålägger medlemsstaterna blev mindre effektiv.

69. En sådan tolkning förutsätter nämligen att direktiv 2014/40 innebär att enbart återförsäljningsställena ska hållas ansvariga i fall där produkter som inte uppfyller kraven i det direktivet släpps ut på marknaden, trots att återförsäljningsställena saknar möjlighet att påverka efterlevnaden av många av direktivets krav avseende produkternas sammansättning eller förpackning. Detta skulle enligt min uppfattning medföra en icke försumbar risk för att produkter som inte uppfyller kraven och således är skadliga för konsumenternas hälsa ändå kan komma att tillhandahållas till dessa.

70. Den tolkning som jag förordar – nämligen att medlemsstaternas skyldighet att se till att inga produkter som strider mot direktiv 2014/40 släpps ut på marknaden innebär att de ska utöva kontroll i leveranskedjans olika led – gör det däremot möjligt att uppnå syftet att garantera en hög hälsoskyddsnivå genom att den säkerställer att medlemsstaterna kontrollerar efterlevnaden av bestämmelserna i direktiv 2014/40 för varje operation som nödvändigtvis leder till att produkter i slutändan tillhandahålls till konsumenter.

71. Även syftet att främja en väl fungerande inre marknad gör det enligt min åsikt motiverat att inte ansluta sig till kommissionens ståndpunkt med innebörden att övervakningsskyldigheten enligt artikel 23.2 i direktiv 2014/40 enbart ålägger medlemsstaterna att kontrollera återförsäljningsställens försäljning till konsumenter och att det ankommer på medlemsstaterna att, om de så önskar, införa nationella åtgärder tidigare i leveranskedjan i syfte att förhindra att produkter som inte uppfyller det direktivets krav tillhandahålls till konsumenterna.

72. En sådan tolkning vore nämligen förenad med en risk för att det skulle uppkomma skillnader mellan de enskilda medlemsstaternas lagstiftning och att de aktörer i leveranskedjan som inte är återförsäljningsställen skulle omfattas av olika skyldigheter beroende på vilka nationella åtgärder de enskilda medlemsstaterna vidtog.

[15] Dom av den 4 maj 2016, Polen/parlamentet och rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 80).

73. Jag anser därför att en teleologisk tolkning av artikel 23.2 i direktiv 2014/40 ger vid handen att medlemsstaternas skyldighet att se till att tobaksvaror vilkas styckförpackning strider mot det direktivets bestämmelser om presentation av sådana varor inte släpps ut på marknaden ska utövas inte endast i det led där återförsäljningsställen säljer varorna till konsumenter utan även i det led där grossister levererar dem till återförsäljningsställen.

V. Förslag till avgörande

74. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) enligt följande:

Artikel 23.2 jämförd med artikel 2.40 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG

ska tolkas så,

att medlemsstaternas skyldighet att se till att tobaksvaror vilkas styckförpackning strider mot det direktivets bestämmelser om presentation av sådana varor inte släpps ut på marknaden är tillämplig inte endast i det led där återförsäljningsställen säljer varorna till konsumenter utan även i det led där grossister levererar dem till återförsäljningsställen.