CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 12 april 2018 [1]

Zaak C-151/17

Swedish Match AB
tegen
Secretary of State for Health
in tegenwoordigheid van
New Nicotine Alliance

[verzoek van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) [hoogste rechterlijke instantie van Engeland en Wales, afdeling van de Queen's Bench (bestuursrechter), Verenigd Koninkrijk] om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten – Richtlijn 2014/40/EU – Artikel 1, onder c) – Artikel 17 – Verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik – Verzoek om beoordeling van de geldigheid – Evenredigheidsbeginsel – Voorzorgsbeginsel"

I. Inleiding

1. De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) [hoogste rechterlijke instantie van Engeland en Wales, afdeling van de Queen's Bench (bestuursrechter), Verenigd Koninkrijk] vraagt in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing naar de geldigheid van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40/EU [2]. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Swedish Match AB en de Secretary of State for Health (minister van Volksgezondheid, Verenigd Koninkrijk), in tegenwoordigheid van The New Nicotine Alliance (hierna: „NNA"), over de geldigheid van een nationale regeling waarmee deze bepalingen zijn omgezet.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1).

2. De lidstaten zijn op grond van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 verplicht het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik te verbieden. Met deze bepalingen wordt dus een verplichting gehandhaafd waaraan de lidstaten sinds 1992 zijn gebonden [3] en die reeds was vernieuwd in artikel 8 van richtlijn 2001/37/EG [4], de voorloper van richtlijn 2014/40. Voor het Koninkrijk Zweden geldt echter een uitzondering op grond van een bepaling in de toetredingsakte van het land tot de Europese Unie [5], vanwege het traditionele gebruik in Zweden van een tabaksproduct voor oraal gebruik met de naam „snus".

3. In de arresten Swedish Match [6] en Arnold André [7] heeft het Hof de geldigheid van artikel 8 van richtlijn 2001/37 reeds onderzocht en geoordeeld dat er geen sprake was van feiten of omstandigheden die de geldigheid konden aantasten. In de onderhavige zaak wordt het Hof in wezen verzocht vast te stellen of de geldigheid van de bepalingen van gelijke strekking in richtlijn 2014/40 thans ter discussie moet worden gesteld, gelet op de voortschrijdende wetenschappelijke kennis en de wijzigingen in de toepasselijke bepalingen voor tabaks- en aanverwante producten sinds de desbetreffende arresten.

4. In de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter worden verschillende gronden voor de eventuele ongeldigheid van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 genoemd. Overeenkomstig het verzoek van het Hof beperkt deze conclusie zich echter tot een analyse van deze vraag voor zover deze ertoe strekt te vernemen of deze bepalingen strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel. Een aantal overwegingen ter zake zal echter ook relevant zijn voor het onderzoek van deze vraag, voor zover deze betrekking heeft op de verenigbaarheid van deze bepalingen met het non-discriminatiebeginsel.

5. Ik wijs er meteen al op dat uit deze analyse geen feiten of omstandigheden zullen blijken die met zich kunnen meebrengen dat de betrokken bepalingen ongeldig zijn.

II. Toepasselijke bepalingen

6. Op 19 december 2012 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn tot herziening van richtlijn 2001/37 (hierna: „Commissievoorstel") [8] vastgesteld, dat vergezeld ging van een effectbeoordeling waarin de resultaten werden uiteengezet van een uitvoerige studie die na een openbare raadpleging van de belanghebbende partijen door de diensten van de Commissie was uitgevoerd (hierna: „effectbeoordeling") [9]. De Commissie heeft daarin de verschillende opties onderzocht waaruit de wetgever kon kiezen met betrekking tot met name de regelgeving voor tabak

3 Artikel 1, punten 1, 2 en 5, van richtlijn 92/41/EEG van de Raad van 15 mei 1992 tot wijziging van richtlijn 89/622/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van tabaksproducten (PB 1992, L 158, blz. 30).

4 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten (PB 2001, L 194, blz. 26).

5 Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21 en PB 1995, L 1, blz. 1; hierna: „toetredingsakte").

6 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

7 Arrest van 14 december 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

8 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2012 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten [COM(2012) 788 final].

9 Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products [COM(2012) 788 final], [SWD(2012) 452 final] (werkdocument van de diensten van de Commissie, Effectbeoordeling bij het document Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten [COM(2012) 788 final]), 19 december 2012 [SWD(2012) 452 final].

voor oraal gebruik, en daarvan het mogelijke gezondheids- en sociaaleconomische effect beoordeeld. Daarbij heeft zij destijds beschikbare wetenschappelijke onderzoeken in aanmerking genomen, en met name een advies dat het wetenschappelijk comité voor nieuwe gezondheidsrisico's (WCNG) op haar verzoek had opgesteld in 2008 (hierna: „WCNG-advies").[10]

7. Het voorstel van de Commissie en de effectbeoordeling hebben als uitgangspunt gediend voor de vaststelling van richtlijn 2014/40, waarvan overweging 32 als volgt luidt:

„Bij richtlijn 89/622/EEG[11] van de Raad is de verkoop van bepaalde tabaksproducten voor oraal gebruik verboden. In richtlijn [2001/37] is dat verbod opnieuw bevestigd. Artikel 151 van de [toetredingsakte] verleent Zweden een afwijking van het verbod. Het verbod om tabak voor oraal gebruik te verkopen, moet worden gehandhaafd om te voorkomen dat een product, dat verslavend is en schadelijke gevolgen voor de gezondheid heeft, in de Unie (behalve in Zweden) wordt ingevoerd. Voor andere rookloze tabaksproducten die niet voor de massamarkt bestemd zijn, worden strenge etiketteringsvoorschriften en een aantal voorschriften betreffende de ingrediënten geacht te volstaan om een groei van de markt die verder gaat dan het traditionele gebruik in te dammen."

8. Artikel 1, onder c), van deze richtlijn luidt:

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

[...]

c) het verbod om tabak voor oraal gebruik in de handel te brengen;

[...]"

9. Volgens artikel 2, punt 8, van deze richtlijn wordt met „tabak voor oraal gebruik" bedoeld „alle geheel of gedeeltelijk uit tabak bestaande tabaksproducten voor oraal gebruik, met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden geïnhaleerd of gepruimd, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen, met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden".

10. In artikel 17 van die richtlijn is bepaald: „De lidstaten verbieden het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik, onverminderd artikel 151 van de [toetredingsakte]."

11. Krachtens artikel 151, lid 1, van de toetredingsakte zijn „[d]e in de lijst in bijlage XV van deze Akte genoemde besluiten [...] ten aanzien van de nieuwe lidstaten van toepassing op de wijze als bepaald in die bijlage". In die bijlage is inzonderheid vastgelegd dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik niet van toepassing is op het Koninkrijk Zweden, met uitzondering van het verbod om dit product op de markt te brengen in een vorm die lijkt op een voedingsproduct.

12. In het Verenigd Koninkrijk zijn artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 ten uitvoer gelegd in Regulation 17 van de Tobacco and Related Products Regulations 2016 (besluit van 2016 inzake tabaks- en aanverwante producten; hierna: „TRP Regulations"), waarin is bepaald dat „het [...] verboden [is] om tabak voor oraal gebruik te produceren of te leveren".

10 Advies vastgesteld op 6 februari 2008, met de titel „Health effects of smokeless tobacco products" (Gevolgen van rookloze tabaksproducten voor de gezondheid). Zie overweging 2 van richtlijn 2014/40.

11 Richtlijn van 13 november 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van tabaksproducten alsmede het verbod van bepaalde tabaksproducten voor oraal gebruik (PB 1989, L 359, blz. 1).

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

13. Swedish Match is een in Zweden gevestigde naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die voornamelijk rookloze tabaksproducten, en meer bepaald snus, in de handel brengt. Snus wordt oraal geconsumeerd en bestaat uit gepasteuriseerde, gemalen tabak en goedgekeurde levensmiddelenadditieven. De productie van snus valt in Zweden onder regelgeving die van toepassing is op levensmiddelen. Het Zweedse voedselagentschap heeft strenge regels vastgesteld betreffende de maximale hoeveelheden ongewenste stoffen in dit product.

14. Deze vennootschap heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen Regulation 17 van de TRP Regulations. De Secretary of State for Health (minister van Volksgezondheid, Verenigd Koninkrijk) is in het kader van deze procedure verwerende partij. De NNA, een vereniging met als maatschappelijk doel de bevordering van de volksgezondheid door het beperken van de kwalijke gevolgen van roken, is toegelaten tot interventie in genoemde procedure.

15. In het kader van haar beroep heeft Swedish Match betoogd dat het algemene verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik in het Verenigd Koninkrijk, ingesteld bij Regulation 17 van de TRP Regulations, niet verenigbaar is met het Unierecht. Volgens Swedish Match zijn de bepalingen die met deze Regulation worden omgezet, te weten artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40, zelf namelijk strijdig met hogere rechtsnormen van het Unierecht.

16. Volgens Swedish Match geldt de door het Hof gevolgde redenering in het arrest Swedish Match [12], waarin het heeft geoordeeld dat er geen feiten of omstandigheden waren op grond waarvan de geldigheid van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik van artikel 8 van richtlijn 2001/37 in twijfel kon worden getrokken, niet meer, gelet op de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan in de toepasselijke regelgeving, de beschikbare wetenschappelijke gegevens en de kenmerken van de markt voor tabaksproducten.

17. De onderneming voert daarbij meer bepaald aan dat artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 onverenigbaar zijn met de beginselen van non-discriminatie, evenredigheid en subsidiariteit, met de in artikel 296 VWEU bepaalde motiveringsplicht, en met het vrij verkeer van goederen zoals gewaarborgd door de artikelen 34 en 35 VWEU.

18. De NNA betoogt als interveniënte dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik niet alleen onevenredig is, maar ook in strijd is met de rechten op eerbiediging van de menselijke waardigheid en van het privéleven en het familie- en gezinsleven, die zijn verankerd in respectievelijk de artikelen 1 en 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), en met het recht op toegang tot medische verzorging, dat is neergelegd in artikel 35 van het Handvest.

19. Daarop heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Zijn artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40/EU ongeldig wegens:

i) schending van het algemene EU-beginsel van non-discriminatie;

ii) schending van het algemene EU-beginsel van evenredigheid;

iii) schending van artikel 5, lid 3, VEU en het EU-beginsel van subsidiariteit;

12 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

iv) schending van artikel 296, tweede alinea, VWEU;

v) schending van de artikelen 34 en 35 VWEU; en

vi) schending van de artikelen 1, 7 en 35 van het [Handvest]?"

20. Swedish Match, de NNA, de Hongaarse en de Finse regering, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof.

21. Swedish Match, de NNA, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Noorse regering, het Parlement, de Raad en de Commissie zijn verschenen op de pleitzitting van 25 januari 2018.

IV. Analyse

A. Overwegingen vooraf

22. Met het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik in artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 wordt net zoals met de overige bepalingen van deze richtlijn een tweeledige doelstelling beoogd om de interne markt beter te doen functioneren, met als uitgangspunt een hoog niveau van gezondheidsbescherming, met name voor jongeren. [13]

23. Dit verbod is in die richtlijn gehandhaafd om te voorkomen dat de interne markt opnieuw versnipperd zou raken, zoals het geval was voordat een dergelijke maatregel in 1992 werd opgelegd in de hele Unie. [14] In meerdere lidstaten was het destijds verboden om tabak voor oraal gebruik in de handel te brengen of was een dergelijk verbod ophanden, waardoor harmonisering van de nationale wetgevingen noodzakelijk werd geacht om belemmeringen van het handelsverkeer te voorkomen die waarschijnlijk zouden zijn ontstaan als gevolg van een heterogene ontwikkeling van deze wetgevingen. [15]

24. De wetgever was net zoals in 1992 en 2001 van oordeel dat een dergelijke harmonisering moest worden vertaald in een verbod op dit product, zodat voornoemde doelstelling van bescherming van de volksgezondheid eveneens kon worden verwezenlijkt. Zoals in overweging 32 van richtlijn 2014/40 wordt gesteld, moet met dit verbod worden voorkomen dat verslavende en schadelijke tabaksproducten die voor de massamarkt bestemd zijn, in de handel worden gebracht.

25. In het licht van het Commissievoorstel en de effectbeoordeling wordt in deze overweging aangegeven dat de wetgever de nadruk heeft gelegd op de *intrinsieke schadelijkheid* van tabak voor oraal gebruik en absoluut wil voorkomen dat een nieuwe vorm van nicotineverslaving haar intrede doet in de Unie, met name onder jongeren (*initiatie-effect*). De handhaving van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik werd des te noodzakelijker geacht omdat het risico dat later wordt overgestapt op rooktabak, door deze verslaving kan toenemen (*drempelverlaging*). Voorts kan een opheffing van dit verbod de inspanningen van rokers om te stoppen met roken ondermijnen doordat zij in rookvrije omgevingen ongemerkt tabak kunnen gebruiken. Voor rokers die er niet in slagen om te stoppen, ontstaat daarmee het risico dat zij *twee vormen* van tabak consumeren:

13 Zie overwegingen 8 en 21 van richtlijn 2014/40 en arresten van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 171) en Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 80).

14 Zie voorstel van de Commissie, blz. 9, en effectbeoordeling, blz. 62.

15 Zie in dat verband arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punten 37-42) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punten 38-43).

rooktabak en tabak voor oraal gebruik. Het staat daarentegen niet vast dat tabak voor oraal gebruik als alternatief voor rooktabak een doeltreffend hulpmiddel vormt bij het stoppen met roken (*vervangingseffect*). De wetgever heeft daaruit geconcludeerd dat de handhaving van dit verbod de volksgezondheid over het geheel gezien ten goede zou komen. [16]

26. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, betwisten Swedish Match en de NNA de overeenstemming van het betrokken verbod met het evenredigheidsbeginsel, door de nadruk te leggen op de lagere *relatieve schadelijkheid* van tabak voor oraal gebruik in vergelijking met andere tabaksproducten. Zij betogen dat voor roken bestemde tabaksproducten kunnen worden vervangen door andere, minder schadelijke tabaksproducten (*vervangingseffect*) als het verbod wordt opgeheven. Daarmee samenhangend zou een groot aantal passieve rokers worden gespaard. Overigens wijst niets erop dat het gebruik van tabak voor oraal gebruik *drempelverlagend* werkt voor het gebruik van rooktabak. Hoewel tabak voor oraal gebruik niet geheel onschadelijk is, is dit verbod derhalve over het geheel gezien nadelig voor de volksgezondheid. Swedish Match en de NNA voeren bovendien aan dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik geen samenhang vertoont met de behandeling van andere producten die onder richtlijn 2014/40 vallen.

27. Deze tegengestelde benaderingen geven twee verschillende pijlers onder de bestrijding van het tabaksgebruik weer. Terwijl het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik voortkomt uit een strategie ter *terugdringing van het aanbod en het gebruik* van tabaksproducten, past de door Swedish Match en de NNA voorgestane opheffing van dit verbod binnen een strategie ter *terugdringing van de schadelijke effecten* van tabak.

28. Het Hof hoeft in casu echter niet na te gaan of de door de wetgever gekozen maatregel „de enig mogelijke of best mogelijke maatregel" was, maar enkel of hij „kennelijk ongeschikt" was. [17] De Uniewetgever beschikt immers over een ruime beoordelingsbevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzen worden verlangd en waarvoor hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de regulering van tabaksproducten hieronder valt [18], ook tabak voor oraal gebruik [19].

29. Het rechterlijke toezicht op de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel wordt daarmee afgezwakt wat betreft de drie delen waaruit het bestaat. In dit verband wijs ik erop dat dit beginsel volgens vaste rechtspraak in de eerste plaats vereist dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de legitieme doelen te bereiken die hiermee worden nagestreefd („geschiktheidstoets"). In de tweede plaats mogen deze handelingen niet verder gaan dan hiertoe noodzakelijk is, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is („noodzakelijkheidstoets"). In de derde plaats moeten de veroorzaakte nadelen in verhouding staan tot de nagestreefde doelen („evenredigheidstoets in strikte zin"). [20]

16 Voorstel van de Commissie, blz. 9, en effectbeoordeling, blz. 64-69.

17 Zie bijvoorbeeld arresten van 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punt 83); 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punt 52), en 7 februari 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, punt 86).

18 Arresten van 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 123); 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 79), en 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 49).

19 Arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 48) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punt 46). Het ter terechtzitting aangevoerde argument van de NNA dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik een inperking zou vormen van het in artikel 35 van het Handvest neergelegde recht op gezondheid, doet niets af aan deze beoordelingsbevoegdheid. Dit grondrecht omvat volgens haar het recht om minder schadelijke nicotinehoudende producten aan te schaffen als alternatief voor rooktabak. In dit verband zij erop gewezen dat met dit verbod wordt beoogd het recht op gezondheid te concretiseren, en niet zozeer te beperken, hetgeen ingewikkelde beoordelingen veronderstelt in het belang van niet alleen rokers, maar van de bevolking als geheel [zie in die zin met name arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 176)].

20 Zie met name arrest van 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

B. Geschiktheidstoets

30. Bezien vanuit het oogpunt van de geschiktheidstoets kan een goedgekeurde handeling op een gebied waarop de Uniewetgever over een ruime normatieve bevoegdheid beschikt, pas nietig worden verklaard voor zover deze klaarblijkelijk niet geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Niettemin blijft de wetgever zelfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, verplicht zijn keuze te baseren op objectieve criteria die in een passende verhouding staan tot de nagestreefde doelen, daarbij rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare technische en wetenschappelijke gegevens. [21]

31. In de arresten Swedish Match [22] en Arnold André [23] heeft het Hof reeds geoordeeld dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik van artikel 8 van richtlijn 2001/37 niet kennelijk ongeschikt was voor de verwezenlijking van de tweeledige doelstelling ervan.

32. In dit verband heeft het Hof het *intrinsieke gevaar* van tabak voor oraal gebruik benadrukt. In de eerste plaats bevat deze nicotine, een stof die verslavend werkt en waarvan de niet wordt betwist dat deze giftig is. In de tweede plaats heeft het Hof erop gewezen dat het gebruik van tabak voor oraal gebruik schadelijke gevolgen met zich meebrengt, zoals een verhoogd risico van mondkanker, zonder evenwel voorbij te gaan aan het feit dat hierover nog wetenschappelijke controverse bestond. Daarenboven was bij de vaststelling van richtlijn 2001/37 niet aangetoond dat deze schadelijke gevolgen geringer waren dan die van het gebruik van andere tabaksproducten. [24]

33. Het Hof heeft tevens de gevolgen onderzocht die de opheffing van het betrokken verbod zou kunnen hebben voor de *consumptiepatronen*. Het Hof heeft eraan herinnerd dat dit verbod was ingevoerd om in te spelen op het reële risico dat jongeren tabak voor oraal gebruik zouden gaan gebruiken. Overigens was het eventuele bestaan van een vervangingseffect niet met zekerheid vastgesteld en bestond hierover in wetenschappelijke kringen nog steeds controverse. [25]

34. Mijns inziens leiden noch de voortschrijdende wetenschappelijke kennis, noch de wijzigingen in het rechtskader voor tabaks- en aanverwante producten sinds deze arresten tot een andere conclusie over de geschiktheid van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 om het tweeledige doel ervan te verwezenlijken.

1. Argument inzake het bestaan van wetenschappelijke ontwikkelingen

a) Voorafgaande toelichting bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel

35. In navolging van richtlijn 2001/37 is richtlijn 2014/40 vastgesteld tegen een achtergrond van onzekerheid en controverse over de aard en omvang van zowel de schadelijke gevolgen van tabak voor oraal gebruik als de gevolgen van het in de handel brengen ervan in de gehele Unie voor de consumptiepatronen.

21 Arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook in die zin arresten van 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, EU:C:2006:521, punt 122), en 8 juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punt 34).

22 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

23 Arrest van 14 december 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

24 Arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punten 51-53) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punten 49-51).

25 Arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punten 49 en 51) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punten 47 en 49).

36. De Commissie heeft in de effectbeoordeling erkend dat weliswaar als een vaststaand feit werd beschouwd dat het gebruik van tabak voor oraal gebruik bepaalde schadelijke gevolgen met zich meebrengt, maar er nog onzekerheid bestond over het bestaan en de reikwijdte van andere schadelijke gevolgen. Ook konden de meest waarschijnlijke gevolgen die het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik met zich zou meebrengen voor het consumentengedrag in andere lidstaten dan Zweden niet met zekerheid vooraf worden vastgesteld doordat het gaat om toekomstprojecties. [26]

37. Bovendien waren de evaluaties over deze mogelijke gevolgen in de effectbeoordeling op basis van diverse wetenschappelijke onderzoeken en verslagen, en met name het WCNG-advies, niet unaniem. Swedish Match en de NNA hebben uit bepaalde delen van dit advies en uit sommige daarin aangehaalde artikelen verschillende conclusies getrokken. Zij voeren meer bepaald een wetenschappelijk rapport aan dat als bijlage bij de schriftelijke opmerkingen van Swedish Match is gevoegd en dat de onderneming in opdracht heeft laten uitvoeren om de wetenschappelijke grondslagen van richtlijn 2014/40 aan een kritische beoordeling te onderwerpen. Tevens vermelden zij diverse studies die na de effectbeoordeling en zelfs na de vaststelling van deze richtlijn zijn uitgevoerd en waarin de evaluaties in de effectbeoordeling volgens hen worden weerlegd.

38. In deze omstandigheden moet worden onderzocht of artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 geschikt zijn voor de bescherming van de volksgezondheid in het licht van het voorzorgsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 191, lid 2, VWEU en verduidelijkt in de rechtspraak. Krachtens dit beginsel „[kunnen] bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen [...] worden genomen zonder dat hoeft te worden gewacht totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond". [27] Zoals uit het vervolg van mijn uiteenzetting zal blijken, kunnen de onzekerheden die de toepassing van dit beginsel rechtvaardigen zowel betrekking hebben op de schadelijke gevolgen van een product als op de gevolgen voor de consumptiepatronen indien het product in de handel zou worden gebracht. [28]

39. De geldigheid van voorzorgsmaatregelen hangt af van een zo volledig mogelijke voorafgaande risicobeoordeling. Dergelijke maatregelen kunnen ook niet worden gerechtvaardigd met louter hypothetische overwegingen over het bestaan van een risico die slechts stoelen op aannamen die niet wetenschappelijk zijn aangetoond. [29] Zij mogen alleen worden getroffen „[w]anneer het bestaan of de omvang van het gestelde risico niet met zekerheid kan worden bepaald, omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt". [30]

40. De naleving van de verplichting om elke voorzorgsmaatregel te baseren op een dergelijke risicobeoordeling moet worden getoetst in het licht van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever beschikt op gebieden waarvoor hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. [31] Deze bevoegdheid beslaat immers niet enkel de aard en de omvang van de te treffen maatregelen, maar ook

26 Effectbeoordeling, blz. 64-68.

27 Zie bijvoorbeeld arresten van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, EU:C:1998:192, punt 99); 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punt 111), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 47).

28 Zie punt 56 van deze conclusie.

29 Zie onder meer arresten van 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punt 106); 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punt 78), en 13 september 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, punt 51).

30 Zie onder meer arresten van 10 april 2014, Acino/Commissie (C-269/13 P, EU:C:2014:255, punt 58); 17 december 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 82), en 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 55).

31 Zie in die zin arresten van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, EU:C:1998:192, punt 60), en 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punt 55).

de beoordeling van de wetenschappelijke feiten op grond waarvan deze maatregelen worden vastgesteld.[32] Dat is het geval omdat „de [Unie]rechter zijn beoordeling van de wetenschappelijke en technische feiten [...] niet in de plaats [kan] stellen van die van de wetgever, waaraan het Verdrag die taak heeft toevertrouwd".[33]

41. Wanneer uit de risicobeoordeling blijkt dat wetenschappelijke onzekerheden blijven bestaan, is het aan de Uniewetgever om vast te stellen welk risiconiveau onaanvaardbaar wordt geacht voor de bevolking en gepaste voorzorgsmaatregelen uit te werken. Deze taak van risicobeheer die volgt op de risicobeoordeling, veronderstelt tevens een ruime beoordelingsbevoegdheid voor het maken van politieke keuzes die betrekking hebben op het te bereiken niveau van bescherming en de middelen die hiertoe moeten worden ingezet.[34]

42. In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht of de wetgever bij de vaststelling van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet heeft overschreden bij de risicobeoordeling van de consumptie van tabak voor oraal gebruik en de daaruit voortvloeiende keuze van de aard en reikwijdte van de betrokken maatregel.

b) Vaststelling dat tabak voor oraal gebruik verslavend en schadelijk is

43. In overweging 32 van richtlijn 2014/40 wordt gesteld dat tabak voor oraal gebruik „verslavend is en schadelijke gevolgen voor de gezondheid heeft". Deze vaststelling is gebaseerd op een evaluatie uit de effectbeoordeling waaruit blijkt dat de consumptie van tabak voor oraal gebruik *bewezen* risico's van nicotineverslaving met zich meebrengt, alsook van bepaalde ongewenste gevolgen zoals complicaties tijdens de zwangerschap, en bovendien gepaard gaat met *onzekere* risico's van andere schadelijke effecten.[35] In dit verband komt uit deze beoordeling naar voren dat er wetenschappelijke onzekerheden bestaan over een verhoogd risico van alvleesklierkanker, mondkanker, slokdarmkanker en overlijden ten gevolge van een hartinfarct.[36]

44. Swedish Match en de NNA betogen ten eerste dat de risico's van schadelijke gevolgen van de consumptie van tabak voor oraal gebruik lager zijn dan die van de consumptie van rooktabak.

45. Op dit punt stel ik vast dat in de effectbeoordeling inderdaad wordt erkend dat tabak voor oraal gebruik minder schadelijk is dan rooktabak.[37] Deze overweging doet echter niets af aan de conclusie die ten grondslag ligt aan de keuze van de wetgever om het betrokken verbod te handhaven, namelijk dat tabak voor oraal gebruik in absolute zin schadelijk is voor de gezondheid.

32 Zie met name arrest van 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, EU:C:2006:521, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Zie met name arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punten 28 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Arresten van 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punten 60 en 82); 11 juli 2013, Frankrijk/Commissie (C-601/11 P, EU:C:2013:465, punt 143), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 49). Zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Commissie/Nederland (C-41/02, EU:C:2004:520, punt 32).

35 Zie punt 36 van deze conclusie. De Commissie heeft in dit verband specifiek de schadelijke gevolgen van Zweedse snus onderzocht. Volgens de Commissie is tabak voor oraal gebruik niet vrij van schadelijke gevolgen, ook al is het aandeel van de voornaamste kankerverwekkende stoffen in het product thans uiterst laag. Zij stelt tevens dat snus in deze samenstelling nog niet lang genoeg in de handel is geweest om op basis van de beschikbare bewijzen tot de overtuigende conclusie te komen dat het risico van kanker geringer is (effectbeoordeling, blz. 64).

36 Effectbeoordeling, blz. 64 en 65.

37 Effectbeoordeling, blz. 23, 50 en 63. De vaststelling in de arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 53) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punt 51), dat niet was aangetoond dat de schadelijke effecten van tabaksproducten voor oraal gebruik geringer waren dan die van sigaretten, is dus thans niet meer actueel.

46. Ten tweede trekken zij de vaststelling in de effectbeoordeling in twijfel dat zich bij de consumptie van tabak voor oraal gebruik een verhoogd risico zou kunnen voordoen van met name bepaalde vormen van kanker. Zij betogen dat deze constatering wordt weerlegd door verschillende studies, waaronder systematische onderzoeken en meta-analyses van individuele studies op basis waarvan deze risico's betrouwbaarder zouden kunnen worden beoordeeld dan op basis van de onderzoeken die in de effectbeoordeling zijn vermeld. [38]

47. Mijns inziens kan met deze redenering niet worden vastgesteld dat de wetgever zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden met zijn constatering dat er sprake bleef van wetenschappelijke onzekerheden over het bestaan en de reikwijdte van voornoemde risico's en dat deze onzekerheden hem er niet van weerhielden om te handelen om deze te voorkomen. [39] De risico's in kwestie zijn immers beoordeeld op basis van een algehele evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens. Gelet op deze beoordeling heeft de wetgever bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid geoordeeld dat over deze risico's weliswaar wetenschappelijke onzekerheden bestonden, maar deze voldoende gedocumenteerd waren.

48. Zoals de Commissie in de effectbeoordeling heeft vastgesteld, volstaat het feit dat bepaalde gegevens op basis waarvan zij heeft geconcludeerd dat tabak voor oraal gebruik schadelijk is, worden weerlegd door studies die het tegendeel aangeven, niet om afbreuk te doen aan deze algemene conclusie. [40] De beoordelingsmarge waarover de wetgever beschikt bij de beoordeling van risico's strekt zich volgens mij uit tot de beoordeling van de betrouwbaarheid en de relevantie van de beschikbare onderzoeken, de interpretatie van de resultaten ervan en de vaststelling van het relatieve gewicht dat elk relevant onderzoek in de schaal legt.

49. Voor zover Swedish Match en de NNA zich beroepen op bepaalde studies die na de vaststelling van richtlijn 2014/40 zijn uitgevoerd en waarin elk verband tussen de consumptie van tabak voor oraal gebruik en een verhoogd risico van mond- en alvleesklierkanker wordt uitgesloten, denk ik bovendien dat niet hoeft te worden verduidelijkt of, en in voorkomend geval in welke mate, deze onderzoeken moeten worden meegenomen bij de toetsing van de geldigheid van de betrokken bepalingen. [41] Het volstaat te constateren dat hoe dan ook ten eerste niet is vastgesteld dat in de wetenschappelijke wereld consensus bestaat over de conclusies die zij uit deze onderzoeken trekken en dat de onzekerheden waarmee de wetgever rekening heeft gehouden, hierdoor zouden worden weggenomen. Ten tweede heeft de wetgever niet alleen vanwege deze risico's, maar vanwege alle risico's in verband met de gevolgen van tabak voor oraal gebruik voor de gezondheid en de consumptiepatronen gekozen voor handhaving van het verbod ter zake.

50. Gelet op die overwegingen heeft de wetgever de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet overschreden door vast te stellen dat tabak voor oraal gebruik verslavend is en schadelijk is voor de gezondheid omdat het product leidt tot een verhoogd risico van bepaalde schadelijke gevolgen en daarnaast tot een verhoogd risico van andere schadelijke gevolgen zou kunnen leiden.

38 Swedish Match en de NNA hebben benadrukt dat in de meta-analyses de individuele resultaten van meerdere wetenschappelijke onderzoeken aan de hand van statistische methoden zijn gecombineerd, waardoor de samenhang tussen deze resultaten kan worden beoordeeld en de invloed van toevalsfactoren kan worden beperkt.

39 Zie punten 38-40 van deze conclusie.

40 Effectbeoordeling, blz. 66.

41 In dit verband breng ik in herinnering dat de geldigheid van een Uniehandeling volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld (zie met name arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In zijn arresten van 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, punt 40), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 51), heeft het Hof echter geoordeeld dat wanneer nieuwe elementen een ander licht werpen op een gevaar of aantonen dat dit gevaar kan worden ingeperkt door minder belastende maatregelen dan de bestaande, het aan de instellingen van de Unie staat erop toe te zien dat de regelgeving aan de nieuwe gegevens wordt aangepast.

c) Beoordeling van de gevolgen die de opheffing van het betrokken verbod zou kunnen hebben voor de consumptiepatronen

51. In de effectbeoordeling heeft de Commissie benadrukt dat ook al zou de gezondheid van één individu dat volledig zou stoppen met roken en in plaats daarvan tabak voor oraal gebruik zou consumeren, erop vooruitgaan, de algehele gevolgen van de opheffing van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik voor de volksgezondheid afhankelijk zouden zijn van de wijze waarop de consumenten op Unieniveau op deze opheffing zouden reageren. Alleen door deze reacties op de markt te bestuderen kan duidelijk worden of een eventueel vervangingseffect het zou winnen van de mogelijke initiatie-effecten, drempelverlaging en dubbel gebruik, of andersom, met dien verstande dat al deze gevolgen zich tegelijkertijd zouden kunnen voordoen. [42]

52. De Commissie heeft de argumenten betreffende de waarschijnlijkheid van elk van deze gevolgen echter afzonderlijk en uitvoerig onderzocht op basis van een globale beoordeling van de wetenschappelijke gegevens die zijn verzameld in landen waar tabak voor oraal gebruik in de handel mag worden gebracht. [43] Zij heeft in wezen geconcludeerd dat uit deze gegevens geen betrouwbare conclusies konden worden getrokken over de doeltreffendheid van tabak voor oraal gebruik om te stoppen met roken. Uit deze gegevens bleek voorts dat er niet te verwaarlozen risico's bestonden voor initiatie-effecten en dubbel gebruik, en dat het risico van drempelverlaging niet kon worden bevestigd of uitgesloten. [44] Op basis van deze beoordeling was de Commissie, en vervolgens de wetgever, van mening dat een opheffing van het verbod negatief zou kunnen uitwerken op de consumptiepatronen, zonder het tegenwicht van een eventueel vervangingseffect.

53. Swedish Match en de NNA betwisten deze beoordeling wat betreft de waarschijnlijkheid van de vervangingseffecten en drempelverlaging, en de algehele gevolgen van een dergelijke opheffing voor de volksgezondheid. [45] Zij leggen de nadruk op de gegevens en argumenten waaruit blijkt dat tabak voor oraal gebruik een doeltreffend hulpmiddel is voor het stoppen met roken en er geen sprake is van een drempelverlagend effect. Zij ontkennen echter niet dat andere gegevens en argumenten die de Commissie heeft aangevoerd, op basis van onder meer het WCNG-advies, tegengestelde conclusies schragen.

54. Het staat niet aan het Hof om zich uit te spreken over de gegrondheid van deze verschillende stellingen en zijn beoordeling van de relevante feitelijke gegevens aldus in de plaats te stellen van die van de wetgever. Het volstaat om vast te stellen dat uit het betoog van Swedish Match en de NNA hooguit blijkt dat er wetenschappelijke onzekerheden blijven bestaan over de aard en respectieve omvang van de gevolgen die de opheffing van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik in de gehele Unie met zich zou meebrengen voor het gedrag van consumenten.

55. Aangezien de risico's die zouden kunnen voortvloeien uit een dergelijke opheffing vanwege de gevolgen voor de consumptiepatronen naar behoren zijn vastgesteld en beoordeeld voorafgaand aan de vaststelling van richtlijn 2014/40, beletten dergelijke onzekerheden de wetgever niet om voorzorgsmaatregelen te treffen, ook al waren de realiteit en de ernst van deze gevaren niet volledig aangetoond. [46]

42 Effectbeoordeling, blz. 64. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:487, punten 53 en 54).

43 Effectbeoordeling, blz. 66-69.

44 In dit verband heeft de Commissie erop gewezen dat uit een aantal onderzoeken uit de Verenigde Staten is gebleken dat de consumptie van tabak voor oraal gebruik ertoe kan leiden dat iemand later gaat roken, terwijl sommige Zweedse gegevens deze hypothese niet ondersteunen. De Commissie heeft ook een onderzoek vermeld waaruit een verband bleek tussen de consumptie van tabak voor oraal gebruik aan het begin van de puberteit en een hogere waarschijnlijkheid dat aan het einde van de puberteit occasioneel werd gerookt (effectbeoordeling, blz. 68).

45 Daarentegen trekken Swedish Match en de NNA de risico's van het initiatie-effect en dubbel gebruik als zodanig niet in twijfel. Wel betoogt Swedish Match dat in de beschikbare onderzoeken geen specifieke of meer uitgesproken schadelijke gevolgen zijn vastgesteld bij rokers die tevens tabak voor oraal gebruik consumeren.

46 Zie punten 38-40 van deze conclusie.

56. In dit verband trek ik lering uit het arrest Pillbox 38 [47], waarin het Hof heeft gewezen op het ontbreken van concludente wetenschappelijke gegevens, meer bepaald over de doeltreffendheid van elektronische sigaretten als hulpmiddel bij het stoppen met roken en de omstandigheid dat deze producten een „opstap" kunnen vormen naar het roken. [48] In deze omstandigheden heeft het Hof geoordeeld dat de Uniewetgever moest handelen volgens de voorschriften die voortvloeien uit het voorzorgsbeginsel. De bepaling in richtlijn 2014/40 betreffende de voorwaarden voor het in de handel brengen van elektronische sigaretten [49] was derhalve niet strijdig met het evenredigheidsbeginsel. [50]

57. De Uniewetgever is zijn beoordelingsbevoegdheid dan ook niet te buiten gegaan door op basis van de effectbeoordeling te concluderen dat de opheffing van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik zou kunnen leiden tot een algehele toename van de kwalijke gevolgen van tabak binnen de Unie vanwege de gevolgen ervan voor de consumptiepatronen.

d) Keuze van de aard en reikwijdte van de betrokken maatregel

58. Gezien de beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid die zouden kunnen voortvloeien uit de opheffing van het betrokken verbod heeft de wetgever besloten tot handhaving van dit verbod in richtlijn 2014/40. Deze keuze is mijns inziens niet kennelijk ongeschikt voor het nastreven van de tweeledige doelstelling van deze richtlijn.

59. Zoals ik hierboven reeds heb benadrukt, komt de vaststelling van het risiconiveau dat onaanvaardbaar wordt geacht voor de bevolking, omdat de aard en de omvang van de gezondheidsrisico's voor bepaalde producten niet zeker zijn, voort uit een politieke, economische en maatschappelijke keuze die binnen de beslissingsbevoegdheid van de wetgever ligt, en die wordt ingegeven door het voorzorgsbeginsel. [51]

60. De wetgever moest deze beoordelingsbevoegdheid uitoefenen door toe te zien op de waarborging van een hoog niveau van gezondheidsbescherming, zoals in diverse bepalingen in het primaire recht is vastgelegd. [52] In dit verband heeft het Hof voorts gesteld dat richtlijn 2014/40 tot doel heeft een dusdanig niveau van bescherming van de gezondheid van de bevolking te verzekeren, dat niet met betrekking tot slechts één categorie consumenten kan worden beoordeeld of de richtlijn passend is om deze doelstelling te verwezenlijken. [53]

61. In casu heeft de wetgever een afweging gemaakt tussen enerzijds het weliswaar onzekere gevaar dat de volksgezondheid in haar geheel negatief wordt beïnvloed indien het betrokken verbod wordt opgeheven, en anderzijds het eveneens onzekere gevaar dat huidige rokers met de handhaving van het verbod een minder schadelijk alternatief voor rooktabak wordt onthouden.

62. De wetgever heeft geoordeeld dat het eerstgenoemde risico de overhand had, en op grond daarvan besloten de voorkeur te geven aan een tussendoelstelling (namelijk voorkomen dat er een nieuwe bron voor nicotineverslaving ontstaat, met name onder jongeren, die er bovendien toe zou kunnen leiden dat iemand later gaat roken) ten opzichte van een ander doel (namelijk het beschikbaar maken van een potentieel hulpmiddel bij het stoppen met roken), zodat de uiteindelijke doelstelling van bescherming van de volksgezondheid kan worden verwezenlijkt.

47 Arrest van 4 mei 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, punten 50-55 en 60).

48 Zie overweging 43 van richtlijn 2014/40.

49 Zie artikel 20 van richtlijn 2014/40.

50 Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, punten 155-159).

51 Zie punt 41 van deze conclusie.

52 Artikel 9, artikel 114, lid 3, en artikel 168, lid 1, VWEU en artikel 35, tweede zin, van het Handvest.

53 Zie in die zin arresten van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 176) en Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 86).

63. In mijn ogen lijdt het weinig twijfel dat de wetgever zo in overeenstemming met het voorzorgsbeginsel heeft gehandeld. De beoordelingsmarge waarover hij beschikt om het risiconiveau vast te stellen dat onaanvaardbaar wordt geacht voor de bevolking, strekt zich in voorkomend geval immers uit tot een afweging van het voorkomen van verschillende risico's voor de gezondheid wanneer deze niet tegelijkertijd kunnen worden voorkomen. [54]

64. Tevens moet de redenering van Swedish Match worden weerlegd dat de wetgever het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de opheffing van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik te verbinden aan de voorwaarde dat het onschadelijke karakter ervan wordt aangetoond, terwijl een dergelijke standaard voor geen enkel ander product geldt dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/40 valt.

65. Deze redenering stoelt op twee pijlers. Ten eerste verwijt Swedish Match de Uniewetgever dit verbod te hebben gehandhaafd op grond dat er geen „nulrisico" was aangetoond voor de consumptie van tabak voor oraal gebruik, terwijl een dergelijk criterium ingevolge de rechtspraak onevenredig is. Ten tweede voert Swedish Match in wezen aan dat de wetgever de doelstelling van deze richtlijn niet op samenhangende en stelselmatige wijze heeft nagestreefd. Geen van deze redeneerlijnen acht ik overtuigend.

66. De eerste lijn van het betoog berust mijns inziens op een onjuiste opvatting van de rechtspraak en van de gronden waarop de Uniewetgever zich heeft gebaseerd.

67. De wetgever is immers bevoegd maatregelen vast te stellen die ertoe strekken gezondheidsrisico's te voorkomen, mits deze risico's middels een wetenschappelijke beoordeling voldoende zijn gedocumenteerd. [55] Op grond van de rechtspraak is daarentegen niet vereist dat de realiteit van de risico's op basis van de resultaten van een dergelijke beoordeling met een vooraf bepaalde minimale zekerheidsdrempel kan worden ingeschat. [56] Het Hof heeft evenmin een dergelijke drempel vastgesteld voor de graad van waarschijnlijkheid dat de risico's zich daadwerkelijk voordoen of de ernst van daadwerkelijk optredende risico's die moet worden overschreden voor het vaststellen van een voorzorgsmaatregel. [57]

68. Ik heb reeds vastgesteld dat met artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 wordt beoogd bepaalde bewezen gezondheidsrisico's en andere niet louter hypothetische risico's – die verband houden met de rechtstreekse gevolgen voor de gezondheid en de mogelijke gevolgen van de opheffing van dit verbod voor de consumptiepatronen – te voorkomen. Deze bepalingen zijn dus niet vastgesteld op grond dat het onschadelijke karakter van tabak voor oraal gebruik niet is bewezen, maar op grond van het feit dat het gebruik van dit product risico's van schadelijke gevolgen met zich meebrengt die zijn aangetoond of minstens naar behoren zijn beoordeeld.

69. De tweede redeneerlijn van Swedish Match overlapt de argumentatie die in het volgende deel aan bod komt.

54 Zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 96).

55 Zie punt 39 van deze conclusie. In die zin moet de rechtspraak van het Gerecht worden opgevat die tijdens de pleitzitting is aangehaald door Swedish Match, volgens welke de intrekking of de versoepeling van een preventieve maatregel niet afhankelijk kan worden gesteld van „het bewijs dat er geen enkel risico bestaat, want in de regel is het onmogelijk dit wetenschappelijk te bewijzen, nu een nulrisico in de praktijk niet bestaat", waaruit volgt „dat een preventieve maatregel slechts mag worden getroffen wanneer het risico, hoewel het bestaan en de omvang ervan niet „volledig" door sluitende wetenschappelijke gegevens zijn aangetoond, toch voldoende gedocumenteerd lijkt door de wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn wanneer de maatregel wordt getroffen" [arrest van 9 september 2011, Frankrijk/Commissie (T-257/07, EU:T:2011:444, punt 76)].

56 In het bijzonder heeft het Hof voor een weigering of intrekking van de vergunning voor het in de handel brengen van een geneesmiddel geoordeeld dat de geldigheid van dergelijke voorzorgsmaatregelen alleen het bestaan van een gevaar vereist dat „niet concreet [moet] zijn, maar slechts potentieel [moet] bestaan" (arresten van 10 april 2014, Acino/Commissie, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punten 59 en 73, en 3 december 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Commissie, C-82/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:796, punt 23).

57 Zie punt 41 van deze conclusie.

2. Argument inzake wijzigingen in de regelgeving

70. Met hun redenering die ertoe strekt aan te tonen dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik in richtlijn 2014/40 kennelijk ongeschikt is omdat het rechtskader sinds de arresten Swedish Match[58] en Arnold André[59] is gewijzigd, trekken Swedish Match en de NNA in wezen de geschiktheid van deze maatregel in twijfel om de nagestreefde doelstelling samenhangend en stelselmatig te verwezenlijken.

71. Zij betogen dat richtlijn 2014/40 het in de handel brengen van geen enkel ander tabaksproduct verbiedt[60] en dat met name rook-, pruim- en snuiftabak schadelijker zijn dan tabak voor oraal gebruik. Bovendien zijn in deze richtlijn nieuwe bepalingen vastgesteld die specifiek gelden voor nieuwe tabaksproducten en elektronische sigaretten, en worden deze niet verboden. In overweging 34 van deze richtlijn wordt echter erkend dat alle tabaksproducten schadelijk zijn, en het Hof heeft in het arrest Pillbox 38[61] de aandacht gevestigd op de mogelijke gezondheidsrisico's van elektronische sigaretten. Deze redenering valt grotendeels samen met de argumenten op grond waarvan Swedish Match en de NNA betwisten dat het onderhavige verbod in overeenstemming is met het non-discriminatiebeginsel.

72. In dit verband zij erop gewezen dat een maatregel van de Unie slechts geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken indien deze er daadwerkelijk toe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.[62] Dit vereiste strookt overigens met het vereiste dat de criteria waarop de Uniewetgever zich baseert, objectief moeten zijn.[63] Artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40/EU voldoen in casu aan deze voorwaarde. Overige tabaksproducten en elektronische sigaretten bevinden zich immers niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van tabak voor oraal gebruik, zodat het verschil in behandeling ervan voortvloeit uit objectieve en niet-discriminerende criteria.

73. Wat betreft in de eerste plaats het verschil in behandeling tussen tabak voor oraal gebruik en de *overige niet voor roken bestemde tabaksproducten* zoals pruimtabak en snuiftabak, heeft het Hof reeds geoordeeld dat dit verschil, zoals het in 1992 is ingevoerd en in richtlijn 2001/37 is gehandhaafd, niet discriminerend was. Het berustte op objectieve omstandigheden die inhielden dat de producten waarop het verbod betrekking had, op de toenmalige interne markt nieuw waren, dat zij een aantrekkingskracht uitoefenden op jongeren en dat in een aantal lidstaten nationale verbodsbepalingen waren ingevoerd.[64] Niets in het dossier duidt erop dat dit voortaan niet meer geval zou zijn. Voorts heeft de Commissie in de effectbeoordeling vastgesteld dat de overige niet voor roken bestemde tabaksproducten, anders dan tabak voor oraal gebruik, slechts nichemarkten met een beperkt groeipotentieel vormen, gezien de kostbare en deels ambachtelijke wijze waarop zij worden vervaardigd.[65] De Uniewetgever heeft het dan ook niet noodzakelijk geacht het in de handel brengen daarvan te verbieden, zoals blijkt uit overweging 32 van richtlijn 2014/40.

58 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

59 Arrest van 14 december 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

60 Ter terechtzitting hebben de regering van het Verenigd Koninkrijk en het Parlement er terecht op gewezen dat het op grond van artikel 7 van richtlijn 2014/40 ook verboden is gearomatiseerde tabaksproducten in de handel te brengen, onder voorbehoud van de overgangsperiode die in lid 14 van dit artikel is vastgesteld.

61 Arrest van 4 mei 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, punten 51 en 52).

62 In het arrest van 5 juli 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, punt 48), heeft het Hof op een maatregel van de Unie de vaste rechtspraak toegepast over de vraag of een nationale maatregel waarmee de in het VWEU verankerde vrijheden van verkeer worden beperkt, geschikt is om het beoogde doel samenhangend en stelselmatig te verwezenlijken [zie met name arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

63 Zie punt 30 van deze conclusie.

64 Zie arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punten 66, 67 en 71) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punten 64, 65 en 69).

65 Effectbeoordeling, blz. 76.

74. In de tweede plaats stel ik wat betreft het beweerde gebrek aan samenhang ten aanzien van de behandeling van *rooktabak* vast dat tabak voor oraal gebruik – anders dan rooktabak – bij de invoering van het verbod op het in de handel brengen betrekkelijk nieuw was op de markten van de lidstaten (met uitzondering van Zweden). Met dit verbod kon bijgevolg worden voorkomen dat er een nieuwe bron van verslaving zou ontstaan, gezien de bijzondere aantrekkingskracht die tabak voor oraal gebruik op jongeren kon uitoefenen. In de effectbeoordeling wordt aangegeven dat deze overwegingen bij de vaststelling van richtlijn 2014/40 nog relevant waren. Sterker nog, de Commissie heeft in deze beoordeling overwogen dat met een verbod op rooktabak hoogstwaarschijnlijk een zwarte markt zou ontstaan, aangezien 28 % van de Europese bevolking destijds rookte.[66]

75. In de derde plaats zie ik geen gebrek aan samenhang tussen de regeling voor tabak voor oraal gebruik en die voor de categorie *nieuwsoortige tabaksproducten* die in artikel 2, lid 14, van richtlijn 2014/40 is ingevoerd. Deze categorie omvat alle producten die niet binnen de andere categorieën van deze richtlijn vallen en die na de inwerkingtreding ervan op de EU-markt zouden kunnen verschijnen.[67] De gevolgen daarvan konden op het moment van inwerkingtreding per definitie niet worden vastgesteld en al helemaal niet worden onderzocht. Daarom zijn de lidstaten krachtens de richtlijn verplicht een systeem van kennisgeving door de betrokken producenten en importeurs in te stellen, voordat nieuwsoortige tabaksproducten in de handel worden gebracht. Deze kennisgeving moet meer bepaald vergezeld gaan van onderzoeken naar de gevolgen van de producten voor de gezondheid en de effecten op consumptiepatronen.[68] Met dit systeem kunnen deze gevolgen beter worden beoordeeld, wat in voorkomend geval zou kunnen leiden tot de latere invoering van verbodsbepalingen of beperkingen voor het op de markt brengen van dergelijke producten. Daarentegen konden weliswaar niet alle gevolgen van tabak voor oraal gebruik met zekerheid worden beoordeeld en gekwantificeerd, maar deze waren voldoende vastgesteld en wetenschappelijk onderbouwd ter rechtvaardiging van het verbod op het in de handel brengen.

76. Swedish Match en de NNA betogen tevergeefs dat tabak voor oraal gebruik eveneens een „nieuwsoortig" product vormt in de zin van overweging 34 van richtlijn 2014/40 en volgens de rechtspraak van het Hof.[69] Mijns inziens is tabak voor oraal gebruik enkel als „nieuwsoortig" aangemerkt doordat het bij gebreke van het betrokken verbod een nieuw product op de markt van de lidstaten (met uitzondering van Zweden) zou zijn. Anders dan „nieuwsoortige tabaksproducten" in de zin van artikel 2, punt 14, van deze richtlijn is tabak voor oraal gebruik echter een bekend en bepaald product, aangezien het al lange tijd te koop is in Zweden en de gevolgen ervan in een groot aantal wetenschappelijke studies zijn onderzocht.

77. In de vierde plaats moet het argument dat het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik geen samenhang vertoont met de regelgeving voor *elektronische sigaretten*, op grond van het arrest Pillbox 38[70] worden weerlegd. Het Hof heeft daarin vastgesteld dat deze, anders dan tabaksproducten, ten eerste geen tabak bevatten, ten tweede niet worden verbrand en ten derde betrekkelijk nieuwe producten zijn waarvan de risico's voor de gezondheid nog nader moeten worden onderzocht. Hoewel de tweede opmerking enkel dient ter staving van het feit dat elektronische sigaretten en voor roken bestemde tabaksproducten niet vergelijkbaar zijn, komen uit de eerste en derde opmerkingen de verschillende objectieve kenmerken naar voren van elektronische sigaretten en alle tabaksproducten, met inbegrip van tabak voor oraal gebruik.

66 Effectbeoordeling, blz. 49 en 50. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaken British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:476, punt 231) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:487, punten 60-62).

67 In artikel 2, punt 14, van richtlijn 2014/40 wordt een nieuwsoortig tabaksproduct omschreven als „een tabaksproduct dat: (a) niet onder een van de volgende categorieën valt: sigaretten, shagtabak, pijptabak, waterpijptabak, sigaren, cigarillo's, pruimtabak, snuiftabak of tabak voor oraal gebruik, en (b) na 19 mei 2014 in de handel wordt gebracht".

68 Zie artikel 19 van richtlijn 2014/40.

69 Zie arresten van 14 december 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 66) en Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punt 64).

70 Arrest van 4 mei 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 36-42).

78. Meer in het algemeen deel ik het standpunt van advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie in de zaak Arnold André[71], dat de Uniewetgever op grond van een algehele beoordeling van de relevante omstandigheden mag beslissen welke gevaarlijke producten moeten worden verboden als er daarvan meerdere aanwezig zijn op de markten in de lidstaten, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om ook andere producten te verbieden als deze omstandigheden veranderen.[72]

79. Op basis van deze overwegingen kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van schending van het non-discriminatiebeginsel op grond dat tabak voor oraal gebruik anders wordt behandeld dan de overige voornoemde producten, en evenmin van schending van het evenredigheidsbeginsel op grond dat het doel van richtlijn 2014/40 niet samenhangend en stelselmatig zou worden nagestreefd.

C. Noodzakelijkheidstoets

80. De toepassing van de noodzakelijkheidstoets op een wetgevingshandeling van de Unie die op een gebied is vastgesteld, zoals het in casu betrokken gebied, waarop de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, houdt in dat moet worden getoetst of met een dergelijke handeling de grenzen van het noodzakelijke niet klaarblijkelijk worden overschreden om haar doelstellingen te bereiken.[73]

81. De noodzaak van het verbod op het in de handel brengen van tabak voor oraal gebruik in artikel 8 van richtlijn 2001/37 ter verwezenlijking van de doelstellingen ervan is in de arresten Swedish Match[74] en Arnold André[75] bevestigd. Volgens het Hof zouden andere maatregelen, waarbij producenten aan technische normen zouden moeten voldoen om de schadelijkheid van het product te verminderen of waarbij de etikettering van de verpakking van dit product zou worden geregeld of de voorwaarden zouden worden vastgesteld waaronder het, met name aan minderjarigen, mag worden verkocht, niet dezelfde preventieve werking hebben wat de bescherming van de volksgezondheid betreft, omdat een product op de markt zou worden toegelaten dat hoe dan ook schadelijk blijft.[76]

82. Deze conclusie blijft overeind aangezien het verbod in richtlijn 2014/40 is gehandhaafd. Zoals de Commissie heeft benadrukt, rechtvaardigt het verslavende karakter van tabak voor oraal gebruik de tijdige vaststelling van preventieve maatregelen omdat de gevolgen voor de volksgezondheid die de komst van dit product op de markt in de hele Unie met zich zou kunnen meebrengen, moeilijk omkeerbaar zijn.

83. Deze conclusie geldt temeer daar de andere mogelijke maatregelen niet in de weg zouden staan aan de verwezenlijking van het aanzienlijke handelspotentieel van tabak voor oraal gebruik, in het bijzonder vanwege de invoering van rookvrije omgevingen[77], zoals blijkt uit de effectbeoordeling. Bovendien zou er een ambigue boodschap worden uitgedragen over de schadelijkheid van tabaksproducten voor oraal gebruik als het verbod zou worden losgelaten.[78] Zoals de Finse regering heeft opgemerkt, is het verbod reeds sinds 1992 van kracht en zou de opheffing ervan de indruk kunnen wekken dat deze producten ongevaarlijk zijn, zodat deze aantrekkelijker worden voor jongeren.

71 C-434/02, EU:C:2004:487, punt 125.

72 In dat verband heeft het Hof tevens geoordeeld dat de Uniewetgever, wanneer hij maatregelen moet vaststellen voor een complexe situatie, daarbij in etappen te werk kan gaan, voor zover zijn keuze is gebaseerd op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel [zie met name arrest van 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

73 Zie met name arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 81).

74 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, punt 57).

75 Arrest van 14 december 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800, punt 55).

76 Zie, naar analogie, ook arresten van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 160), en 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 95).

77 Effectbeoordeling, blz. 75.

78 Effectbeoordeling, blz. 68.

D. Evenredigheidstoets in strikte zin

84. Het derde deel van de evenredigheidstoets bestaat er op gebieden waarop de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt in te toetsen of de betrokken handeling geen nadelen met zich meebrengt die kennelijk buiten verhouding staan tot de beoogde doelen.[79] De Uniewetgever moet behalve met het nagestreefde hoofddoel echter ten volle rekening houden met alle betrokken belangen, waaronder die van de personen voor wie deze handeling negatieve gevolgen met zich meebrengt. Hij moet onderzoeken of de nagestreefde doelstellingen – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers kunnen rechtvaardigen.[80]

85. Volgens mij heeft de Uniewetgever deze voorschriften bij de vaststelling van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40 nageleefd.

86. In dit verband heeft het Hof reeds erkend dat het doel van gezondheidsbescherming zwaarder weegt dan economische belangen.[81] Het fundamentele karakter dat in de rechtsorde van de Unie aan deze doelstelling wordt toegekend, kan daarom – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigen.[82]

87. In die optiek heeft het Hof in de arresten Swedish Match[83] en Arnold André[84] mijns inziens geen uitdrukkelijke afweging gemaakt tussen de economische belangen en de volksgezondheid.[85] Het Hof heeft impliciet geoordeeld dat een maatregel die ertoe strekt de volksgezondheid te beschermen en de eerste twee delen van de evenredigheidstoets doorstaat, noodzakelijkerwijs ook strookt met het derde deel, aangezien particuliere belangen van marktdeelnemers moeten wijken voor het algemene belang van de volksgezondheid.

88. Uit deze analyse vloeit mijns inziens voort dat de betrokken bepalingen niet kennelijk ongeschikt zijn om de tweeledige doelstelling na te streven, zij niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze te bereiken en geen kennelijk onevenredige nadelen met zich meebrengen ten opzichte van de beoogde voordelen.

79 Zie met name arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 91).

80 Zie bijvoorbeeld arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 59); 12 juli 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punt 40), en 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 185).

81 Zie beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96 R, EU:C:1996:308, punt 93), en arresten van 19 april 2012, Artegodan/Commissie (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 156). In haar conclusie in de zaak Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, punt 179) heeft advocaat-generaal Kokott erop gewezen dat de bescherming van de menselijke gezondheid in het waardenstelsel van het Unierecht een „zeer veel hogere plaats" inneemt dan de economische belangen van de marktdeelnemers. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:476, punten 226 en 229).

82 Zie naar analogie arresten van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punt 69), en 23 oktober 2012, Nelson e.a. (C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657, punt 81).

83 Arrest van 14 december 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

84 Arrest van 14 december 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

85 Zie wat betreft het onderzoek van de evenredigheid van nationale maatregelen waarmee de in het VWEU verankerde vrijheden van verkeer worden beperkt, arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punten 56 en 59).

V. Conclusie

89. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging punt ii) van de prejudiciële vraag van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) als volgt te beantwoorden:

„Bij onderzoek van punt ii) van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 1, onder c), en artikel 17 van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG."