Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 май 2016 година*

„Жалба за отмяна — Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС — Член 2, точка 25, член 6, параграф 2, буква б), член 7, параграфи 1 5, параграф 7, първо изречение и параграфи 12—14, както и член 13, параграф 1, буква в) — Валидност — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Забрана за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества — Тютюневи изделия, съдържащи ментол — Правно основание — Член 114 ДФЕС — Принцип на пропорционалност — Принцип на субсидиарност“

По дело C-358/14

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 22 юли 2014 г.,

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna и M. Szwarc, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагана от

Румъния, за която се явяват R.-H. Radu, D. M. Bulancea и A. Vacaru, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват L. Visaggio, J. Rodrigues и A. Pospíšilová Padowska, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak и M. Simm, в качеството на представители,

ответници,

подпомагани от

Ирландия, за която се явяват J. Quaney и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от E. Barrington и J. Cooke, SC, и от E. Carolan, BL,

Френска република, за която се явяват D. Colas и S. Ghiandoni, в качеството на представители,

* Език на производството: полски.

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явяват V. Kaye, C. Brodie и M. Holt, в качеството на представители, подпомагани от I. Rogers,QC, и от S. Abram и E. Metcalfe, barristers,

Европейска комисия, за която се явяват M. Van Hoof, C. Cattabriga и M. Owsiany-Hornung, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпили страни,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, J. L. da Cruz Vilaça, Ал. Арабаджиев (докладчик), C. Lycourgos и J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 септември 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 декември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Република Полша иска да се отменят член 2, точка 25, член 6, параграф 2, буква б), член 7, параграфи 1—5, параграф 7, първо изречение и параграфи 12—14, както и член 13, параграф 1, буква в) от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, стр. 1 и поправка в ОВ L 150, 2015 г., стр. 24).

Правна уредба

Рамкова конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация

2 Както гласи преамбюлът на Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация, подписана в Женева на 21 май 2003 г. (наричана по-нататък „РККТ“), страни по която са Европейският съюз и неговите държави членки, страните по тази конвенция признават, от една страна, че „научните доказателства недвусмислено са установили, че употребата на тютюн и излагането на въздействието на тютюневия дим са свързани с многобройни причинявания на смърт, заболяване и увреждане“, и от друга страна, че „цигарите са преимуществено съставени по начин, който да създава и поддържа зависимост, и че много от съставките, които те съдържат, са фармакологично активни, токсични, мутагенни и канцерогенни и че зависимостта от тютюна е отделно класифицирана като смущение в основните международни класификатори за заболявания“.

3 Член 7 от РККТ е озаглавен „Неценови мерки за намаляване на търсенето на тютюн“ и предвижда:

„[…] Всяка страна ще приема и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни или други мерки, необходими за изпълнение на задълженията в членове 8—13, и ще си сътрудничат директно или чрез компетентните международни органи, когато е необходимо. Конференцията на страните ще разработи съответни насоки за приложението на изискванията по членове 8—13“.

4 Член 9 от РККТ е озаглавен „Регулиране на съдържанието на тютюневите изделия“ и гласи:

„Конференцията на страните след консултация с компетентните международни институции трябва да изработи насоки за провеждане на тестове, измерване на съдържанието и емисиите на тютюневи изделия и за регулиране на съдържанието и емисиите. Всяка страна трябва да утвърди и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни и други мерки за провеждането на тестовете, измерванията и регулирането, одобрени от компетентни национални органи“.

5 Съгласно раздел 1.1 от частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричани по-нататък „частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ“) страните „се насърчават да прилагат мерки извън препоръчаните от тези насоки“.

6 Раздел 3.1.2 от частичните насоки е озаглавен „Съставки (регулиране)“ и очертава мерките, които договарящите страни биха могли да въведат за регулиране на съставките, както следва:

„[…]

3.1.2.1 Основни положения Регулирането на съставките, което цели намаляване на привлекателността на тютюневите изделия, може да допринесе за намаляване на разпространението на употребата на тютюн и зависимостта сред новите и постоянните потребители. […] […]

3.1.2.2 Тютюневи изделия

i) Съставки, използвани за подобряване на вкусовите качества Острият и дразнещ характер на тютюневия дим се явява значима пречка пред желанието да се опита и първоначалната употреба. Документите на тютюневата промишленост показват, че са положени значителни усилия за намаляване на тези неприятни характеристики. Остротата може да се намали по най-различни начини, включително чрез добавяне на различни съставки, премахване на вещества с известни дразнещи свойства, балансиране на дразненето с други значими сетивни ефекти или промяна на химическите свойства на емисиите от тютюневите изделия, като се добавят или премахват конкретни вещества. […] Прикриването на остротата на тютюневия дим с овкусители допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн. Примерите

за овкусители включват бензалдехид, малтол, ментол и ванилин. За подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия могат да бъдат използвани също така подправки и билки. Примерите включват канела, джинджифил и мента.

Препоръка: Страните следва да регулират, чрез забраняване или ограничаване, съставките, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. […]“.

Директива 2014/40

7 Съображения 4, 7, 15—17, 33 и 60 от Директива 2014/40 гласят:

„(4) В други области все още съществуват значителни различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, които представляват пречка за безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар. С оглед на научното и пазарното развитие, както и това в международен план, тези несъответствия се очаква да се увеличават. Това важи също за електронните цигари и за контейнерите за многократно пълнене на електронни цигари („контейнери за многократно пълнене“), за растителните изделия за пушене, съставките и емисиите от тютюневи изделия, някои аспекти на етикетирането и опаковането и за трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия.

[…]

(7) Законодателните действия на равнището на Съюза са необходими и за прилагането на [РККТ], чиито разпоредби са обвързващи за Съюза и неговите държави членки. Разпоредбите на РККТ относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия, регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия, опаковката и етикетирането на тютюневите изделия, рекламата и незаконната търговия с тютюневи изделия са от особено значение. В рамките на различни конференции страните по РККТ, включително Съюзът и неговите държави членки, приеха с консенсус набор от насоки за прилагане на разпоредбите на РККТ.

[…]

(15) Липсата на хармонизиран подход по отношение на регулирането на съставките на тютюневите изделия се отразява на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и оказва отрицателно въздействие върху свободното движение на стоки в Съюза. Някои държави членки приеха законодателни актове или сключиха обвързващи споразумения с промишлеността, с които се разрешават или забраняват определени съставки. В резултат на това определени съставки са регулирани в някои държави членки, а в други не са. Държавите членки също така възприемат различни подходи по отношение на добавките във филтъра на цигарите, както и по отношение на добавките, оцветяващи тютюневия дим. Без хармонизиране се очаква пречките пред безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар да се увеличат през идните години, като се има предвид прилагането на РККТ и съответните насоки за прилагането на [РККТ] в Съюза и предвид придобития опит в други юрисдикции извън Съюза. В насоките за прилагането на [РККТ] относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия и регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия се призовава по-специално за премахване на съставките, които подобряват вкусовите качества, създават впечатлението, че тютюневите изделия са полезни за здравето и се свързват с идеята за енергия и жизненост, или имат оцветяващи свойства.

(16) Вероятността от разнопосочно регулиране се увеличава допълнително от опасения, свързани с тютюневите изделия, притежаващи характерни вкусово-ароматни качества, различни от тези на тютюна, което би могло да улесни започването на употреба на тютюневи изделия или да окаже влияние върху моделите на употреба. Мерките, въвеждащи неоправдани различия в третирането на различните видове ароматизирани цигари следва да бъдат избягвани. Независимо от това изделията с характерни вкусово-ароматни качества с по-голям обем на продажби следва да бъдат изтеглени от употреба в рамките на по-продължителен период от време, за да се даде на потребителите достатъчно време да ги заменят с други изделия.

(17) Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не изключва използването на отделни добавки, а задължава производителите да намалят добавката или комбинацията от добавки до такава степен, че те да не водят до получаването на характерни вкусово-ароматни качества. […]

[…]

(33) Трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия могат да улеснят достъпа до тютюневи изделия, които не са в съответствие с настоящата директива. Съществува и по-голям риск от достъп на младите хора до тютюневи изделия. Вследствие на това има риск законодателството за контрол на тютюна да бъде отслабено. Ето защо държавите членки следва да имат право да забранят трансграничните продажби от разстояние. В случаите когато трансграничните продажби от разстояние не са забранени, е подходящо въвеждането на общи правила за регистрация на търговски обекти за продажба на дребно, извършващи подобни продажби, за да се осигури ефективност на настоящата директива. […]

[…]

(60) Доколкото целите на настоящата директива, а именно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 [ДЕС]. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели“.

8 Член 1 от Директива 2014/40 е озаглавен „Предмет“ и гласи:

„Целта на настоящата директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно:

а) съставките и емисиите от тютюневи изделия и свързаните задължения за уведомяване, включително максималното равнище на емисиите от цигарите на катран, никотин и въглероден оксид;

б) някои аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия, включително здравните предупреждения, които трябва да се поставят върху потребителските опаковки на тютюневите изделия и върху всички външни опаковки, както и проследимостта и защитните елементи, които се прилагат спрямо тютюневите изделия, за да се гарантира тяхното съответствие с настоящата директива;

в) забраната за пускане на пазара на тютюн за орална употреба;

г) трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние;

д) задължението за уведомяване за нови тютюневи изделия;

е) пускането на пазара и етикетирането на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно — електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене;

за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно [РККТ]“.

9 Член 2 от Директивата е озаглавен „Определения“ и точка 25 от него предвижда, че за целите на тази директива:

„характерни вкусово-ароматни качества“ означава ясно уловим мирис или вкус, различен от този на тютюна и получен от добавка или комбинация от добавки, включително, но без да се ограничават до плод, подправка, билка, алкохол, захарно изделие, ментол или ванилия, който се усеща преди или по време на употребата на тютюневото изделие“.

10 Член 6 от Директива 2014/40 е озаглавен „Приоритетен списък на добавките и задължения за разширено уведомяване“ и гласи:

„1. Освен задълженията за уведомяване, предвидени в член 5, се прилага и задължение за разширено уведомяване за определени добавки, които се съдържат в цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, включени в приоритетния списък. […]

[…]

2. Държавите членки изискват от производителите и вносителите на цигари и на тютюн за ръчно свиване на цигари, съдържащи добавка, която е включена в приоритетния списък, предвиден в параграф 1, да извършат задълбочени проучвания, които имат за цел да установят за всяка добавка дали същата:

[…]

б) придава характерни вкусово-ароматни качества;

[…]“.

11 Член 7 от Директивата е озаглавен „Регулиране на съставките“ и предвижда:

„1. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

Държавите членки не забраняват употребата на добавки, които са от основно значение за производството на тютюневи изделия, например захари с цел заместване на захарите, които се губят в процеса на сушене, при условие че тези добавки не водят до изделие с характерни вкусово-ароматни качества и не увеличават съществено или в измерима степен опасността от пристрастяване, токсичността или [канцерогенните, мутагенни или токсични за репродукцията свойства] на тютюневото изделие.

Държавите членки уведомяват Комисията за мерките, които предприемат в съответствие с настоящия параграф.

2. По искане на държава членка Комисията определя с актове за изпълнение дали дадено тютюнево изделие попада в обхвата на параграф 1, като може да извърши това определяне и по собствена инициатива. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 25, параграф 2.

3. Комисията приема актове за изпълнение за установяване на хармонизирани правила относно процедурите за определяне на това дали дадено тютюнево изделие попада в обхвата на параграф 1. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 25, параграф 2.

4. Създава се независима консултативна група на равнището на Съюза. Държавите членки и Комисията могат да се допитват до тази група, преди да приемат мерки съгласно параграфи 1 и 2 от настоящия член. Комисията приема актове за изпълнение за установяването на процедури за създаването и функционирането на тази група.

Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 25, параграф 2.

5. Когато равнището на съдържанието или концентрацията на определени добавки или комбинация от добавки е довело до забрани в съответствие с параграф 1 от настоящия член в поне три държави членки, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 27, за да определи максималните равнища за съдържанието на тези добавки или комбинация от добавки, които придават характерните вкусово-ароматни качества.

[…]

7. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните им части, като например филтри, хартия, опаковки, капсули или други технически елементи, даващи възможност за промяна на мириса или вкуса на съответните тютюневи изделия или интензитета на техния дим. […]

[…]

12. Тютюневите изделия, различни от цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, се освобождават от забраните, установени в параграфи 1 и 7. Комисията приема делегирани актове в съответствие с член 27, за да отмени това освобождаване за конкретна продуктова категория, ако е налице съществена промяна в обстоятелствата, установена в доклад на Комисията.

13. Държавите членки и Комисията могат да налагат пропорционални такси на производителите и вносителите на тютюневи изделия за оценка на това дали дадено изделие има характерни вкусово-ароматни качества, дали са използвани забранени добавки или овкусители и дали тютюневото изделие съдържа добавки в количества, които увеличават съществено и в измерима степен токсичния ефект, водещите до пристрастяване свойства или [канцерогенните, мутагенни или токсични за репродукцията свойства] на съответното тютюнево изделие.

14. Що се отнася до тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, чийто обем на продажбите в рамките на целия Съюз се равнява на 3 % или повече за дадена продуктова категория, разпоредбите на настоящия член се прилагат, считано от 20 май 2020 г.

[…]“.

12 Член 13 от Директива 2014/40 е озаглавен „Представяне на изделието“ и гласи:

„1. Етикетирането на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка, както и самото тютюнево изделие не включват никакви елементи или отличителни обозначения, които:

[…]

в) се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки или тяхната липса;

[…]“.

13 Член 18 от Директивата е озаглавен „Трансгранични продажби на тютюневи изделия от разстояние“ и параграф 1 от него в частност предвижда, че държавите членки могат да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние на потребителите.

14 Съгласно член 29 от Директивата разпоредбите ѝ трябва да бъдат транспонирани в националния правен ред на държавите членки най-късно до 20 май 2016 г. и да влязат в сила на същата дата.

Производството пред Съда и исканията на страните

15 Република Полша иска от Съда:

— да отмени член 2, точка 25, член 6, параграф 2, буква б), член 7, параграфи 1—5, параграф 7, първо изречение и параграфи 12—14, както и член 13, параграф 1, буква в) от Директива 2014/40 (наричани по-нататък общо „обжалваните разпоредби“), и

— да осъди Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз да заплатят съдебните разноски.

16 Парламентът и Съветът искат от Съда:

— да отхвърли жалбата и

— да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

17 При условията на евентуалност Парламентът и Съветът молят Съда, в случай че отмени обжалваните разпоредби на Директива 2014/40, да постанови на основание член 264, втора алинея ДФЕС, че правните им последици се запазват до приемането на нова правна уредба в тази област.

18 С решения от 11 декември 2014 г. Румъния е допусната да встъпи по делото в подкрепа на исканията на Република Полша, а Френската република, Ирландия, Обединеното кралство и Комисията са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и Съвета.

По жалбата

19 Република Полша изтъква три основания за отмяна — нарушение на член 114 ДФЕС, нарушение на принципа на пропорционалност и нарушение на принципа на субсидиарност.

По допустимостта

20 Съветът повдига възражение, че твърденията на Република Полша за нарушение на принципа на равно третиране като отменително основание са недопустими, тъй като са направени късно, в писмената ѝ реплика, и че следователно така изтъкнатото основание е ново по смисъла на член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

21 Това възражение за недопустимост обаче произтича от неправилно тълкуване на изтъкнатите от Република Полша основания и доводи. Наистина тази държава членка неколкократно посочва, в частност в жалбата си, че ментоловите тютюневи изделия се намират в особено положение, различно от това на останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, но при все това тя не изтъква нарушението на принципа на равно третиране като отделно отменително основание, както самата тя впрочем потвърждава в съдебното заседание, а просто обосновава с тези доводи твърденията си за наличие на трите посочени от нея основания.

22 При това положение възражението за недопустимост следва да се отхвърли.

По законосъобразността на обжалваните разпоредби

По първото основание — нарушение на член 114 ДФЕС

– Доводи на страните

23 Република Полша изтъква, че член 114 ДФЕС не е подходящо правно основание за приемането на обжалваните разпоредби на Директива 2014/40, доколкото тези разпоредби забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия с ментол като характерен овкусител или са тясно свързани с тази забрана.

24 В това отношение Република Полша посочва, че за целите на приемането на тази директива законодателят на Съюза е трябвало да проведе разграничение между тютюневите изделия с ментол и тютюневите изделия с други характерни вкусово-ароматни качества, тъй като, първо, тютюневите изделия с ментол отдавна присъстват на пазара и това им придава „традиционен“ характер, второ, те имат различни вкусови качества, тъй като ментолът не премахва напълно вкуса и мириса на тютюна, и трето, те не са толкова привлекателни за младите хора, колкото останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

25 С оглед на посоченото Република Полша, най-напред, твърди, че законодателят на Съюза не е доказал наличието на различия към момента на приемането на Директивата между националните правни уредби, що се отнася конкретно до използването на ментола като добавка в тютюневите изделия. По-нататък, не съществували и обективни причини, поради които да се приеме, че е вероятно да се появят различия между правните уредби в бъдеще. Накрая, понятието „характерни вкусово-ароматни качества“ не било достатъчно изяснено в Директива 2014/40, поради което транспонирането и прилагането на Директивата на национално равнище щяло да доведе до появата на различия между националните правни уредби и практики в тази област.

26 Румъния смята, че обжалваните разпоредби нямат за цел подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар, както изисква член 114 ДФЕС, а са предназначени главно за осигуряването на високо равнище на защита на здравето, въпреки че член 168, параграф 5 ДФЕС изключва всяка хармонизация в тази област. Всъщност предвид значителните разлики между равнищата на потребление на ментолови тютюневи изделия в държавите членки, както и

предвид пренебрежимо малкия пазарен дял на тези изделия и малкото им значение във вътреобщностната търговия, забраната за пускане на тези изделия на пазара нямало да способства за безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар.

27 Парламентът, Съветът и Комисията твърдят, първо, че след като законодателят на Съюза е решил да третира еднакво всички овкусители, наличието на различия между националните правни уредби, годни да окажат въздействие върху функционирането на вътрешния пазар, би трябвало да се провери по отношение на всички добавки, които придават характерни вкусово-ароматни качества, взети като цяло. Според тези институции и според Ирландия и Обединеното кралство обаче, наличието на такива различия ясно се вижда от изготвената от Комисията оценка на въздействието от 19 декември 2012 г., приложена към предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия (SWD(2012) 452 окончателен, наричана по-нататък „оценката на въздействието“).

28 Второ, имало вероятност националните правни уредби в областта да се развият разнородно, по-конкретно предвид частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ. Например Федерална република Германия забранила пускането на пазара на ментолови капсули.

29 Трето, Парламентът, Съветът и Комисията твърдят, че понятието „характерни вкусово-ароматни качества“ е дефинирано общо и абстрактно. Конкретното определяне на изделията с такива качества било задача на държавите членки в сътрудничество с Комисията и според установените от нея критерии. В това отношение механизмите, въведени с член 7, параграфи 2 и 5 от Директива 2014/40, позволявали да се гарантира правната сигурност и еднаквото прилагане на забраната на характерните вкусово-ароматни качества.

30 Накрая, тези институции оспорват твърдението, че пазарният дял на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества и обемът на вътреобщностната търговия с тези изделия били пренебрежимо малки.

– Съображения на Съда

31 Съгласно текста на член 114, параграф 1 ДФЕС Парламентът и Съветът приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.

32 В това отношение, макар че само констатацията за различия между националните правни уредби не е достатъчна, за да обоснове прилагането на член 114 ДФЕС, въпросът стои другояче, когато между законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки са налице разлики, които могат да препятстват основните свободи и по този начин да дадат пряко отражение върху функционирането на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, EU:C:2000:544, т. 84 и 95, British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 59 и 60, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 30, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 29, Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 37, както и Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 32).

33 От постоянната съдебна практика също така следва, че макар прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание да е възможно с оглед предотвратяването на бъдещи пречки за търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, появата на такива пречки трябва да е вероятна, а разглежданата мярка да има за цел предотвратяването им (решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741,

т. 61, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 31, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 30, Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 38, както и Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 33).

34 Освен това Съдът е постановил, че щом условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание са изпълнени, обстоятелството, че защитата на общественото здраве е определяща при избора, който трябва да се направи, не би могло да е пречка законодателят на Съюза да използва това правно основание (решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 32, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 31, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 39).

35 В това отношение следва да се подчертае, че член 168, параграф 1, първа алинея ДФЕС предвижда, че при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве, а член 114, параграф 3 ДФЕС изрично изисква при осъществяваната хармонизация да се гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве (решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 33, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 32, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 40).

36 От изложеното по-горе следва, че когато има пречки за търговията или съществува вероятност от появата на такива пречки в бъдеще, поради това че по отношение на определена стока или определена категория стоки държавите членки са взели или са на път да вземат разнопосочни мерки, годни да създадат различно равнище на защита и така да възпрепятстват свободното движение на съответната стока или съответните стоки в Съюза, член 114 ДФЕС овластява законодателя на Съюза да се намеси, като приеме подходящите мерки при спазване, от една страна, на параграф 3 от този член, и от друга, на правните принципи, упоменати в Договора за функционирането на ЕС или разработени в съдебната практика, в частност принципа на пропорционалност (решения Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 34, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 33, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 41).

37 Следва също така да се отбележи, че с използвания в член 114 ДФЕС израз „мерки за сближаване“ създателите на Договора са искали да предоставят на законодателя на Съюза свобода на преценка относно техниката на сближаване, която в зависимост от общия контекст и конкретните обстоятелства относно подлежащата на хармонизация материя е най-подходяща за постигане на желания резултат, особено в области, характеризиращи се със сложни технически особености (вж. решения Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 42, както и Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 102).

38 В зависимост от обстоятелствата тези мерки може да се изразяват в задължение за всички държави членки да разрешат пускането на пазара на съответния продукт или продукти, в добавянето на определени условия към такова задължение за разрешаване, дори във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта (решения Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 35, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 34, Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 33, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 43).

39 Именно в светлината на тези принципи следва да се провери дали са налице условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание за обжалваните разпоредби на Директива 2014/40.

40 Доводите, които Република Полша изтъква в подкрепа на отменителното си искане, се отнасят по-конкретно до забраната на ментола като характерен овкусител. В този смисъл тези доводи се основават на разбирането, че ментоловите тютюневи изделия заемат особено място спрямо останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, поради което законодателят на Съюза не е можел да приложи член 114 ДФЕС като правно основание за забраната им, без преди това да е установил, че са налице реални или вероятни различия между правните уредби на държавите членки по отношение на пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи конкретно ментол.

41 Ето защо на първо място следва да се провери дали, за да може да използва член 114 ДФЕС като подходящо правно основание за приемането на обжалваните разпоредби, законодателят на Съюза е трябвало да докаже, че между националните правни уредби по отношение конкретно на тютюневите изделия с ментол като характерен овкусител съществуват различия, които могат да възпрепятстват свободното движение на тютюневи изделия, или пък че съществува вероятност от появата на такива различия в бъдеще.

42 В това отношение следва да се отбележи, че законодателят на Съюза е взел решение да установи еднакви правила за всички тютюневи цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари с характерни вкусово-ароматни качества. Както личи от съображение 16 от Директива 2014/40, той е приел, че тези изделия биха могли да улеснят започването на употреба на тютюневи изделия или да окажат влияние върху моделите на употреба.

43 Освен това, както сочи съображение 15 от Директивата, законодателят на Съюза е взел предвид частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ, в които се призовава по-специално за премахване на съставките, които подобряват вкусовите качества, създават впечатлението, че тютюневите изделия са полезни за здравето, свързват се с идеята за енергия и жизненост или пък имат оцветяващи свойства.

44 В това отношение следва да се констатира, че частичните насоки също не провеждат разграничение между различните овкусители, които могат да бъдат добавяни в тютюневите изделия. Напротив, в раздел 3.1.2.2 от тези насоки се препоръчва да се регулира — чрез забраняване или ограничаване — употребата на съставки, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. Там изрично се споменава ментолът като овкусител, който прикрива остротата на тютюневия дим и допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн.

45 Макар наистина да не са задължителни, насоките на РККТ са предназначени в съответствие с членове 7 и 9 от РККТ да подпомогнат договарящите страни при прилагането на задължителните разпоредби на тази конвенция.

46 Освен това тези насоки се опират на най-добрите налични научни данни и на опита на страните по РККТ, както сочи точка 1.1 от тях, и са приети с консенсус, включително от Съюза и неговите държави членки, както се посочва в съображение 7 от Директива 2014/40.

47 Следователно така изготвените препоръки могат да имат определящо влияние върху съдържанието на правната уредба в Съюза в разглежданата област, както личи и от изричното решение на законодателя на Съюза да ги вземе предвид при приемането на Директива 2014/40, за което се споменава в съображения 7 и 15 от нея.

48 От изложеното по-горе следва, че тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, дължащи се било на ментол, било на друг овкусител, имат аналогични обективни характеристики, от една страна, и от друга, сходни ефекти от гледна точка на започването и поддържането на употребата на тютюневи изделия.

49 Изложените в това отношение възражения на Република Полша не са основателни.

50 Всъщност, най-напред, обстоятелството, че ментоловите тютюневи изделия може би са „традиционни“ изделия поради отдавнашното им присъствие на европейския пазар, с нищо не променя констатацията, че обективните им характеристики са по същество сходни с тези на останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, доколкото овкусителят прикрива или намалява остротата на тютюневия дим.

51 Нещо повече, както посочва генералният адвокат в точка 54 от заключението си, наистина може да е оправдано поради новостта на някои изделия за тях да бъде въведен специфичен, в това число по-строг режим (решения Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 69 и Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 71), но от това не може по аргумент за противното да се заключи, че само по тази причина правната уредба за отдавна присъстващите на пазара стоки трябва да е по-малко строга.

52 По-нататък, дори да се допусне за доказано, че ментолът не е толкова привлекателен за младите хора, колкото други овкусители, което обаче ответниците оспорват, това твърдение само по себе си не доказва нищо. Всъщност е достатъчно да се отбележи, че привлекателността на разглежданите изделия не бива да се преценява единствено от гледна точка на вкусовете и навиците на една-единствена категория потребители и без оглед на всички останали.

53 В това отношение следва да се добави, че съгласно раздели 3.1.2.1 и 3.1.2.2 от частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ ментолът прави тютюневите изделия по-привлекателни за потребителите, тъй като има приятен мирис, а същевременно намаляването на привлекателността на тютюневите изделия може да допринесе за ограничаване на разпространението на употребата на тютюн и зависимостта сред новите и постоянните потребители.

54 Накрая, що се отнася до твърдението, че вкусовите качества на ментоловите тютюневи изделия били различни от тези на останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, доколкото първите за разлика от вторите не премахвали напълно вкуса и мириса на тютюна, следва да се констатира, че това твърдение не е подкрепено с достатъчно доказателства. Всъщност не е изключено определени овкусители да променят в различна степен вкуса и мириса на тютюна, но това не променя факта, че всички овкусители, в това число ментолът, прикриват или намаляват остротата на тютюневия дим и допринасят за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн, както беше посочено в точка 44 от настоящото решение.

55 При тези условия с доводите си Република Полша всъщност твърди, че са въведени неоправдани разлики в третирането на една и съща категория тютюневи изделия със сходни обективни характеристики и сходно въздействие.

56 При това положение, за да може член 114 ДФЕС да е подходящо правно основание за обжалваните разпоредби на Директива 2014/40, е достатъчно да е доказано, че между националните правни уредби по отношение на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, взети като цяло, съществуват различия, които могат да възпрепятстват свободното движение на тези изделия, или пък че съществува вероятност от бъдеща поява на такива различия.

57 На второ място, що се отнася до наличието на такива различия, следва да се констатира, че съображение 15 от Директивата и споменатата в точка 27 от настоящото решение оценка на въздействието (част 1, стр. 34 и част 4, стр. 6 и сл.) сочат, че при приемането на Директивата са

съществували значителни различия между правните уредби на държавите членки, доколкото в някои от тях е имало различни списъци на разрешени или забранени овкусители, а в други изобщо не е съществувала конкретна правна уредба по този въпрос.

58 Също така изглежда вероятно, че ако не се предприемат действия на равнището на Съюза, на национално равнище биха били въведени разнопосочни режими за тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, в това число ментоловите.

59 Всъщност, както бе посочено в точка 44 от настоящото решение, частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ препоръчват на страните да „регулират, чрез забраняване или ограничаване, съставките, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия“, в това число ментола.

60 Така частичните насоки оставят значителна свобода на преценка на договарящите страни, а това позволява с достатъчна степен на вероятност да се предвиди, че ако не се предприемат действия на равнището на Съюза, националните правни уредби в тази област е можело да се развият разнородно, включително що се отнася до използването на ментол.

61 Като обаче забранява пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, член 7 от Директива 2014/40 предотвратява именно такова разнородно развитие на правните уредби на държавите членки.

62 На трето място, що се отнася до довода, че в разрез с изискването по член 114 ДФЕС обжалваните разпоредби не целят подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар, от практиката на Съда следва, че пазарът на тютюневи изделия е пазар, на който търговията между държавите членки има относително висок дял, и затова националните правила за условията, на които трябва да отговарят тези изделия, и в частност правилата за състава им, по естеството си могат да създадат пречки за свободното движение на стоките, ако няма хармонизация на равнището на Съюза (вж. в този смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64).

63 Следва също така да се припомни, че съгласно съдебната практика, цитирана в точка 38 от настоящото решение, мерките, които може да се приемат на основание член 114 ДФЕС, могат да се изразяват в частност във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта.

64 Следователно премахването на различията между националните правни уредби по отношение на състава на тютюневите изделия или предотвратяването на разнородното развитие на тези уредби, в това число чрез забрана на някои добавки на равнището на Съюза, улеснява безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на съответните изделия.

65 На четвърто място, що се отнася до твърдението, че забраната на характерните вкусово-ароматни качества би довела не до подобряване на функционирането на вътрешния пазар, а напротив, до появата на различия в тази област на национално равнище при транспонирането на Директива 2014/40 поради неточността на понятието „характерни вкусово-ароматни качества“, следва да се отбележи, че това понятие е дефинирано в член 2, точка 25 от Директивата като означаващо „ясно уловим мирис или вкус, различен от този на тютюна и получен от добавка или комбинация от добавки, включително, но без да се ограничават до плод, подправка, билка, алкохол, захарно изделие, ментол или ванилия, който се усеща преди или по време на употребата на тютюневото изделие“.

66 Член 7, параграфи 2—5 от Директивата предвижда три механизма, които служат за определянето на тютюневите изделия с такива вкусово-ароматни качества. Така, първо, съгласно член 7, параграф 2 по искане на държава членка или по собствена инициатива Комисията

определя с актове за изпълнение дали дадено тютюнево изделие попада в обхвата на забраната на характерните вкусово-ароматни качества. Второ, съгласно член 7, параграф 3 Комисията приема актове за изпълнение за установяване на хармонизирани правила относно процедурите за определяне на това дали дадено тютюнево изделие попада в обхвата на посочената забрана. Трето, когато равнището на съдържанието или концентрацията на определени добавки или комбинация от добавки е довело до забрани за пускане на съответното изделие на пазара в поне три държави членки, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове, за да определи максималните равнища за съдържанието на тези добавки или комбинация от добавки, които придават характерните вкусово-ароматни качества.

67 Ето защо следва да се констатира, че посочените механизми служат именно за установяването на общи правила за тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, за да се предотврати евентуалната поява на различия при транспонирането или при прилагането на Директивата или пък за да се премахнат тези различия, в случай че все пак възникнат.

68 Съгласно съдебната практика, припомнена в точка 37 от настоящото решение обаче, член 114 ДФЕС предоставя на законодателя на Съюза свобода на преценка за това коя техника на сближаване е най-подходяща за постигане на желания резултат, особено в области, характеризиращи се със сложни технически особености.

69 В настоящия случай по нищо не личи законодателят на Съюза да излязъл извън границите на тази свобода на преценка, като е въвел механизмите, описани в точка 66 от настоящото решение. Напротив, тези динамични механизми имат предимства спрямо предлаганото от Република Полша приемане на списъци със забранени или разрешени овкусители, доколкото тези списъци могат бързо да изгубят актуалност поради непрекъснатото развитие на търговските стратегии на производителите или пък лесно да бъдат заобиколени.

70 От изложените по-горе съображения следва, че първото изтъкнато основание — нарушение на член 114 ДФЕС, не е налице.

По второто основание — нарушение на принципа на пропорционалност

– Доводи на страните

71 Република Полша и Румъния твърдят, на първо място, че забраната за пускане на пазара на ментолови тютюневи изделия не е мярка, годна да осигури осъществяването на целите на Директива 2014/40, тъй като по съображенията, изложени в точка 25, последно изречение от настоящото решение, би довела до появата на пречки за търговията. Освен това тази забрана не била и подходяща за осигуряването на високо равнище на защита на здравето, тъй като, от една страна, ментоловите тютюневи изделия не били толкова привлекателни за младите хора, колкото останалите тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, и от друга, забраната им нямало да доведе до значително намаляване на броя на пушачите, голяма част от които най-вероятно биха се ориентирали към тютюневи изделия без характерни вкусово-ароматни качества. Нещо повече, въпросната забрана щяла да предизвика бързо нарастване на незаконните продажби на забранените изделия.

72 На второ място, тези държави членки твърдят, че законодателят на Съюза е наложил най-ограничителната мярка, без да изследва възможността да се предпочетат по-слабо ограничителни мерки като например увеличаване — на равнището на Съюза — на възрастовите граници, над които е разрешена употребата на ментолови тютюневи изделия, забрана на трансграничните продажби на тези изделия и поместване на предупреждение върху етикетите им, че са също толкова вредни, колкото и останалите тютюневи изделия.

73 На трето място, според тези държави членки социалната и икономическата цена на забраната за пускане на пазара на ментолови тютюневи изделия от гледна точка на загубата на работни места и доходи е непропорционална спрямо евентуалните предимства, които може да произтичат от тази забрана, особено за някои държави членки, включително Полша, в които широко се произвеждат и употребяват ментолови тютюневи изделия.

74 Парламентът, Съветът и Комисията, а също и Френската република, Ирландия и Обединеното кралство твърдят, че разглежданата забрана е годна да осигури постигането на целта на Директива 2014/40.

75 Те смятат, че нито една от по-слабо ограничителните мерки, препоръчвани от Република Полша, не би била годна да осигури постигането на целта по също толкова ефикасен начин.

76 Според Парламента дори цената на забраната да е по-висока в едни, отколкото в други държави членки, това обстоятелство само по себе си не е достатъчно, за да се докаже, че забраната е непропорционална. При всички положения последиците от забраната за пазара на тютюневи изделия не били толкова съществени, колкото се твърди, доколкото, от една страна, много пушачи биха се ориентирали към неароматизирани тютюневи изделия, и от друга, преходният период по член 7, параграф 14 от Директива 2014/40 позволявал на операторите да се адаптират към новите правила.

77 Съветът и Комисията добавят, че според оценката на въздействието разглежданата забрана ще доведе до намаление от 0,5 % до 0,8 % на употребата на цигари за пет години, което не може да породи непропорционални последици за тютюневата промишленост. Освен това някои от негативните последици на разглежданата забрана можело да бъдат компенсирани чрез мерки за финансово подпомагане по линия на програмата за развитие на селските райони.

– Съображения на Съда

78 Съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. в този смисъл решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 122, ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86, както и Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67 и 91).

79 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на условията, посочени в предходната точка от настоящото решение, на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в област като разглежданата в случая, която предполага той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в която се налага да извършва комплексни преценки. Следователно единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 123).

80 На първо място, що се отнася до това дали е подходяща забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия, съдържащи ментол като характерен овкусител, следва да се отбележи, че съгласно член 1 от Директива 2014/40 тя има двойна цел — да улесни безпрепятственото

функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.

81 В това отношение следва да се констатира, от една страна, че както личи от точки 61—64 от настоящото решение, забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества е годна да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.

82 От друга страна, тази забрана е и подходяща за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора. Всъщност не се оспорва, че някои овкусители са особено привлекателни за последните и улесняват започването на употреба на тютюневи изделия.

83 Не могат да се приемат доводите на Република Полша, че от една страна, за младите хора ментолът не е толкова привлекателен и затова използването му не би улеснило започването на употреба на тютюневи изделия, и че от друга страна, забраната на този овкусител не би допринесла за намаляването на броя на пушачите.

84 Всъщност тези доводи са ирелевантни, тъй като, както бе констатирано в точка 56 от настоящото решение, законодателят на Съюза е можел с право да въведе еднакъв правен режим по отношение на всички характерни вкусово-ароматни качества. Следователно годността на забраната да осигури постигането на преследваната с Директивата цел за защита на човешкото здраве не може да бъде поставена под съмнение само по отношение на един конкретен овкусител.

85 Освен това съгласно частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ, на които следва да се признае особено висока доказателствена стойност поради констатациите в точка 46 от настоящото решение, ментолът, наред с други овкусители, допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн и тъй като е приятен, прави тютюневите изделия по-привлекателни за потребителите.

86 Директива 2014/40 обаче цели да осигури високо равнище на защита на здравето за всички потребители, поради което годността ѝ да гарантира постигането на тази цел не бива да се преценява само от гледна точка на една категория потребители.

87 Наред с това, дори да се приеме за доказано, че забраната за пускане на пазара на съдържащи ментол тютюневи изделия не би допринесла на намаляването на броя на пушачите, този довод не може да се приеме, тъй като не отчита предпазната функция на забраната, а именно да ограничи започването на употреба на тютюневи изделия.

88 Накрая, що се отнася до довода, че забраната на характерните вкусово-ароматни качества ще предизвика бързо нарастване на незаконните продажби на ароматизирани тютюневи изделия, следва да се констатира, че този довод не отчита в достатъчна степен механизмите за преодоляване на този риск, въведени с Директива 2014/40, и конкретно с членове 15 и 16 от нея.

89 Следователно посочената забрана не може да се разглежда като явно неподходяща да осигури постигането на целта за улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.

90 На второ място, що се отнася до това дали забраната е необходима, следва да се припомни, от една страна, че както вече беше посочено в точка 44 от настоящото решение, частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ препоръчват на страните по РККТ в частност да забранят употребата на съставки като ментола, които могат да бъдат използвани за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. Освен това съгласно раздел 1.1 от частичните насоки страните по тази рамкова конвенция се насърчават да прилагат мерки извън препоръчаните от насоките.

91 Ето защо въз основа на тези препоръки и при упражняване на широкото си право на преценка законодателят на Съюза е можел с право да забрани всички характерни вкусово-ароматни качества.

92 От друга страна, що се отнася до предлаганите от Република Полша по-слабо ограничителни мерки, следва да се отбележи, че те не се явяват също толкова подходящи за постигането на следваната цел.

93 Всъщност увеличаването на възрастовата граница, над която се разрешава употреба на тютюневи изделия, само по отношение на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, не би могло да намали привлекателността на тези изделия, нито съответно да предотврати започването на употреба на тютюневи изделия от хора на възраст над определения праг. Нещо повече, произтичащата от увеличението на възрастовата граница забрана за продажба при всички случаи може лесно да бъде заобиколена при търговията с тези изделия.

94 Възможността за забрана на трансграничните продажби на тютюневи изделия пък вече е предвидена в член 18 от Директива 2014/40. Както следва от съображение 33 от нея, тази забрана цели в частност да предотврати заобикалянето на установените в Директивата правила за съответствие на тютюневите изделия. Тя обаче не е сама по себе си годна да осигури високо равнище на защита на здравето, тъй като без забрана за пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества този тип изделия биха продължили да привличат потребителите.

95 Що се отнася до поставянето на здравно предупреждение върху етикетите, че тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества са също така вредни за здравето като останалите тютюневи изделия, то не се явява също толкова годно да защити здравето на потребителите, както забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с такива качества, тъй като самото наличие на такива вкусово-ароматни качества може да насърчава и поддържа употребата на тютюн, както личи от точка 44 от настоящото решение.

96 Ето защо следва да се констатира, че забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не надхвърля явно необходимото за постигането на търсената цел.

97 На трето място, що се отнася до сочения за непропорционален ефект от забраната за използване на ментол като характерен овкусител поради негативните икономически и социални последици от тази забрана, следва да се припомни, че дори когато разполага с широки нормотворчески правомощия, както е в настоящия случай, законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали целите на възприетата мярка може да оправдаят наличието на негативни, дори значително негативни последици за някои оператори (вж. в този смисъл решение Люксембург/Парламент и Съвет, C-176/09, EU:C:2011:290, т. 63 и цитираната съдебна практика).

98 Всъщност по силата на член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, проектите на законодателни актове отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел.

99 В настоящия случай следва да се констатира, че законодателят на Съюза се е погрижил да смекчи негативните икономически и социални последици от забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

100 В този смисъл, първо, за да се осигури време за адаптиране както на тютюневата промишленост, така и на потребителите, член 7, параграф 14 от Директива 2014/40 предвижда, че що се отнася до тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, чийто обем на продажбите в рамките на целия Съюз се равнява на 3 % или повече за дадена продуктова категория, забраната на тези изделия се прилага едва считано от 20 май 2020 г.

101 Второ, от оценката на въздействието (част 1, стр. 114 и част 6, стр. 2), която не е оспорена в тази ѝ част, следва, че забраната ще доведе до намаление от 0,5 % до 0,8 % на употребата на цигари в Съюза за период от пет години.

102 Тези обстоятелства доказват, че законодателят на Съюза е претеглил икономическите последици от забраната спрямо императивната цел за осигуряване на високо равнище на защита на здравето в съответствие с член 114, параграф 3 ДФЕС, що се отнася до изделия, характеризиращи се с канцерогенни, мутагенни и токсични за репродукцията свойства.

103 Извън това е важно да се поясни, че дори когато даден законодателен акт на Съюза би могъл да засегне някои държави членки в по-голяма степен от други, само по себе си това обстоятелство не може да се разглежда като нарушение на принципа на пропорционалност, при положение че са изпълнени условията, припомнени в точка 78 от настоящото решение. Всъщност Директива 2014/40 има отражение във всички държави членки и предполага, че е гарантирано равновесие между различните интереси в случая с оглед на целите на тази директива. Ето защо търсенето на подобно равновесие, като се отчита не само особеното положение на една-единствена държава членка, но и това на всички държави — членки на Съюза, не може да се приеме за противоречащо на принципа на пропорционалност (вж. по аналогия решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 39).

104 От изложените по-горе съображения следва, че второто изтъкнато основание — нарушение на принципа на пропорционалност, не е налице.

По третото основание — нарушение на принципа на субсидиарност

– Доводи на страните

105 Република Полша и Румъния поддържат, че принципът на субсидиарност трябва да се преценява само от гледна точка на целта за защита на общественото здраве, тъй като при липсата на различия между националните правни уредби по отношение на ментоловите тютюневи изделия — обстоятелство, което те смятат, че са доказали във връзка с първото изтъкнато отменително основание — целта за подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар била без значение.

106 Като се имат предвид големите разлики в употребата на тези изделия в отделните държави членки, социалните и икономическите последици от тяхната забрана, както и последиците от нея за общественото здраве имали главно местен характер, поради което било по-ефективно да се предприемат действия на равнището на държавите членки, в които употребата на тези изделия била значителна.

107 Освен това Република Полша смята, че текстът на съображение 60 от Директива 2014/40 съдържа типова формулировка без конкретно значение от гледна точка на принципа на субсидиарност.

108 Парламентът, Съветът, Обединеното кралство и Комисията изтъкват, че доводите по третото основание са изцяло безпредметни, тъй като, противно на твърденията на Република Полша, посочената директива има за цел не само защита на общественото здраве, но и подобряване на функционирането на вътрешния пазар при отчитане на съображението за високо равнище на защита на човешкото здраве.

109 Същевременно било доказано в необходимата степен, в частност в оценката на въздействието, упомената в точка 27 от настоящото решение, че различията между националните правни уредби оправдават действия на равнището на Съюза с цел подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар. Обстоятелството, че последиците от подобна правна уредба биха били по-осезаеми в едни, отколкото в други държави членки, не било достатъчно, за да се докаже, че е нарушен принципът на субсидиарност.

110 Що се отнася до мотивирането на Директивата от гледна точка на принципа на субсидиарност, Парламентът, Съветът, Обединеното кралство и Комисията твърдят, че следва да се държи сметка не само за съображение 60 от Директива 2014/40, но и за съображения 4, 7, 15 и 16 от нея, които, макар да не се отнасят до принципа на субсидиарност, доказвали необходимостта от действия на равнището на Съюза.

– Съображения на Съда

111 Принципът на субсидиарност е закрепен в член 5, параграф 3 ДЕС, по силата на който в областите, които не са от неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза. Освен това член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, определя основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени (решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 44).

112 Контролът за спазването на принципа на субсидиарност се упражнява първо на политическо равнище — от националните парламенти съгласно процедурите, установени за тази цел в Протокола.

113 След това такъв контрол е компетентен да упражнява и съдът на Съюза, който трябва да следи както за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, така и за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в посочения протокол.

114 Що се отнася, на първо място, до съдебния контрол за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, Съдът трябва да провери дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

115 В настоящия случай, доколкото става дума за област като подобряването на функционирането на вътрешния пазар, която не е сред областите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност, следва да се провери дали целта на Директива 2014/40 е можело да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (вж. в този смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 179 и 180).

116 В това отношение, както бе споменато в точка 80 от настоящото решение, Директивата има двойна цел, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като същевременно се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.

117 Дори и да се допусне обаче, че във втория си аспект тази цел може да бъде по-добре постигната на равнището на държавите членки, както твърди Република Полша, това не променя факта, че работата за постигането на посочената цел на такова равнище вероятно би довела до затвърждаване, ако не и до увеличаване на ситуациите, при които едни държави членки разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия с някои характерни вкусово-ароматни качества, докато други ги забраняват, което е точната противоположност на първата цел на Директивата, а именно подобряване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.

118 Взаимозависимостта на двете цели на Директива 2014/40 сочи, че законодателят на Съюза е можел с право да приеме, че неговите действия трябва да включват установяването на режим за пускането на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества на пазара в Съюза, както и че поради тази взаимозависимост двойната цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (вж. по аналогия решения Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 78, както и Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 48).

119 Следва също така да се отбележи, че принципът на субсидиарност няма за цел да ограничи компетентността на Съюза в зависимост от положението на тази или онази държава членка, взети поотделно, а налага единствено предприетото действие да може, поради обхвата и последиците си, да бъде изпълнено по-добре на равнището на Съюза, като се вземат предвид целите на последния, изброени в член 3 ДЕС, и посочените в Договорите особени разпоредби за различните области, по-специално за вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 53).

120 При всички положения следва да се уточни, че данните, с които разполага Съдът, не доказват, противно на твърденията на Република Полша, че употребата на ментолови тютюневи изделия е съсредоточена предимно в Полша, Словакия и Финландия и е пренебрежимо малка в останалите държави членки. Всъщност според данните, изложени от Република Полша в жалбата ѝ, в поне осем други държави членки националният пазарен дял на тези изделия е по-висок от пазарния им дял на равнището на Съюза.

121 Следователно трябва да бъдат отхвърлени доводите на Република Полша, че целта за защита на човешкото здраве е можело да бъде постигната по-добре на национално равнище, конкретно що се отнася до забраната за пускане на пазара на съдържащи ментол тютюневи изделия, поради това че въздействието на тези изделия било ограничено до малък брой държави членки.

122 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали са спазени процесуалните изисквания, и в частност дали Директива 2014/40 е мотивирана от гледна точка на принципа на субсидиарност, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда спазването на задължението за мотивиране трябва да се преценява с оглед не само на текста на оспорвания акт, но и на контекста му и обстоятелствата в конкретния случай (вж. в този смисъл решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 61).

123 В настоящия случай не се оспорва, че представеното от Комисията предложение за директива 2014/40, както и изготвената от нея оценка на въздействието съдържат достатъчно данни, от които ясно и недвусмислено личат предимствата от предприемането на действия на равнището на Съюза вместо на равнището на държавите членки.

124 При това положение е установено в необходимата степен, че тези данни са дали възможност както на законодателя на Съюза, така и на националните парламенти да преценят дали въпросното предложение е в съответствие с принципа на субсидиарност и същевременно позволяват на частноправните субекти да се запознаят с мотивите във връзка с посочения принцип, а на Съда — да упражни съответен контрол.

125 При всички положения е важно да се подчертае, че по реда, предвиден в Договора за функционирането на ЕС, Република Полша е участвала в законодателния процес по приемането на Директива 2014/40, на която тя е адресат на същото основание като останалите държави членки, представени в Съвета. Ето защо тя няма основание да поддържа, че Парламентът и Съветът, които са автори на Директивата, не са я запознали с обосновките на избраните мерки, които са имали намерение да предприемат (вж. в този смисъл решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 62).

126 Следователно третото изтъкнато основание — нарушение на принципа на субсидиарност, не е налице.

127 От всички изложени съображения следва, че доколкото не е налице нито едно от основанията, изтъкнати от Република Полша в подкрепа на жалбата ѝ, същата трябва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

128 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Парламентът и Съветът са направили искане за осъждането на Република Полша и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. В съответствие с член 140, параграф 1 от Правилника, по силата на който държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски, следва да се разпореди Ирландия, Френската република, Румъния, Обединеното кралство и Комисията да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.

3) Ирландия, Френската република, Румъния, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи