Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

4 mai 2016*

„Acțiune în anulare — Apropierea legislațiilor — Directiva 2014/40/UE — Articolul 2 punctul 25, articolul 6 alineatul (2) litera (b), articolul 7 alineatele (1)-(5), articolul 7 alineatul (7) prima teză, articolul 7 alineatele (12)-(14), precum și articolul 13 alineatul (1) litera (c) — Validitate — Fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun — Interdicție de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică — Produse din tutun care conțin mentol — Temei juridic — Articolul 114 TFUE — Principiul proporționalității — Principiul subsidiarității”

În cauza C-358/14,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 22 iulie 2014,

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna și de M. Szwarc, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de

România, reprezentată de R.-H. Radu, de D. M. Bulancea și de A. Vacaru, în calitate de agenți,

intervenientă,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de L. Visaggio, de J. Rodrigues și de A. Pospíšilová Padowska, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de O. Segnana, de J. Herrmann, de K. Pleśniak și de M. Simm, în calitate de agenți,

pârâte,

susținute de

Irlanda, reprezentată de J. Quaney și de A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de E. Barrington și de J. Cooke, SC și de E. Carolan, BL,

Republica Franceză, reprezentată de D. Colas și de S. Ghiandoni, în calitate de agenți,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de V. Kaye, de C. Brodie și de M. Holt, în calitate de agenți, asistați de I. Rogers, QC, de S. Abram și de E. Metcalfe, barristers,

* * Limba de procedură: polona.

Comisia Europeană, reprezentată de M. Van Hoof, de C. Cattabriga și de M. Owsiany-Hornung, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

interveniente,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președintele Camerei întâi, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a doua, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (raportor), C. Lycourgos și J.-C. Bonichot, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 septembrie 2015,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 23 decembrie 2015,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Republica Polonă solicită anularea articolului 2 punctul 25, a articolului 6 alineatul (2) litera (b), a articolului 7 alineatele (1)-(5), a articolului 7 alineatul (7) prima teză, a articolului 7 alineatele (12)-(14), precum și a articolului 13 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO L 127, p. 1).

Cadrul juridic

Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului

2 Potrivit preambulului Convenției-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului, semnată la Geneva la 21 mai 2003 (denumită în continuare „CCCT”), ale cărei dispoziții sunt obligatorii pentru Uniune și pentru statele sale membre, părțile la această convenție recunosc, pe de o parte, că „dovezile științifice au stabilit clar că atât consumul de tutun, cât și expunerea la fumul de tutun provoacă moartea, îmbolnăvirea și invaliditatea” și, pe de altă parte, că „țigaretele și alte câteva produse care conțin tutun sunt prelucrate în așa fel încât să creeze și să mențină dependența și că mulți dintre compușii conținuți și fumul pe care îl produc sunt activi din punct de vedere farmacologic, toxici, mutageni și carcinogeni și că dependența de tutun este în mod distinct clasificată ca fiind o dereglare în majoritatea clasificărilor internaționale ale bolilor”.

3 Articolul 7 din CCCT, intitulat „Măsuri nereferitoare la prețuri pentru reducerea cererii de tutun”, prevede:

„[…] Fiecare parte va adopta și va implementa măsuri eficiente legislative, executive, administrative sau de altă natură necesare pentru implementarea obligațiilor sale conform articolelor 8-13 și va coopera cu celelalte părți, în mod corespunzător, direct sau prin intermediul organismelor internaționale competente, în scopul implementării acestora. Conferința părților va propune repere adecvate pentru implementarea prevederilor acestor articole.”

4 Articolul 9 din CCCT, intitulat „Norme referitoare la constituenții produselor ce conțin tutun”, prevede:

„Conferința părților, după consultarea cu organismele internaționale competente, va propune repere pentru testarea și măsurarea constituenților și emisiilor produselor ce conțin tutun și pentru reglementarea acestora. Fiecare parte va adopta și va implementa, cu aprobarea autorităților naționale competente, măsuri eficiente legislative, executive și administrative sau de altă natură pentru astfel de testări, măsurări și reglementări.”

5 Potrivit secțiunii 1.1 din Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului (denumite în continuare „Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT”), părțile „sunt […] încurajate să aplice măsuri care să le depășească pe cele recomandate de aceste orientări”.

6 Secțiunea 3.1.2 din orientările menționate, intitulată „Ingrediente (reglementare)”, descrie măsurile pe care părțile contractante le-ar putea adopta pentru reglementarea ingredientelor, prevăzând următoarele:

„[…]

3.1.2.1 Generalități Reglementarea ingredientelor, care urmărește reducerea atractivității produselor din tutun, poate contribui la scăderea prevalenței fumatului și a dependenței atât în rândul noilor consumatori, cât și în rândul consumatorilor existenți. […] […]

3.1.2.2 Produsele din tutun

i) Ingredientele utilizate pentru ameliorarea gustului Caracterul aspru și iritant al fumului de tutun este un obstacol important pentru experimentarea și consumul inițial. Unele documente din industria tutunului au demonstrat că au fost depuse eforturi mari pentru atenuarea acestor caracteristici neplăcute. Asprimea fumului poate fi atenuată în diferite moduri, de exemplu prin adăugarea a diverse ingrediente, prin eliminarea substanțelor cunoscute ca având proprietăți iritante, prin compensarea iritației cu alte efecte senzoriale plăcute sau prin modificarea proprietăților chimice ale emisiilor produselor din tutun prin adăugarea sau eliminarea anumitor substanțe. […] Prin mascarea asprimii fumului de tutun cu ajutorul aromelor, se contribuie la favorizarea și la continuarea fumatului.

Aromele utilizate sunt, de exemplu, benzaldehida, maltolul, mentolul și vanilina. De asemenea, se pot folosi condimente și extrase vegetale pentru ameliorarea gustului produselor din tutun, de exemplu scorțișoară, ghimbir și mentă.

Recomandare Părțile ar trebui să reglementeze utilizarea ingredientelor care pot servi la ameliorarea gustului produselor din tutun, limitând sau interzicând această utilizare. […]”

Directiva 2014/40

7 Considerentele (4), (7), (15)-(17), (33) și (60) ale Directivei 2014/40 au următorul cuprins:

„(4) În alte domenii, există încă diferențe substanțiale între actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre referitoare la fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și ale produselor conexe, ceea ce creează obstacole în calea bunei funcționări a pieței interne. Ținând seama de progresele științifice și de evoluțiile pieței și ale contextului internațional, se estimează că aceste diferențe se vor accentua. Acest aspect este valabil de asemenea pentru țigaretele electronice și flacoanele de reumplere pentru țigarete electronice (denumite în continuare «flacoane de reumplere»), produsele din plante pentru fumat, ingredientele și emisiile produselor din tutun, pentru anumite aspecte de etichetare și de ambalare și pentru vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun.

[…]

(7) Acțiunea legislativă la nivelul Uniunii este necesară și pentru a pune în aplicare [CCCT], ale cărei dispoziții sunt obligatorii pentru Uniune și statele sale membre[, care sunt părți la aceasta]. Dispozițiile CCCT referitoare la reglementarea conținutului produselor din tutun, reglementarea publicării informațiilor referitoare la produsele din tutun, ambalarea și etichetarea produselor din tutun, publicitatea și comerțul ilicit cu produse din tutun sunt deosebit de relevante. Părțile la CCCT, inclusiv Uniunea și statele sale membre, au adoptat prin consens, în cadrul mai multor conferințe, un set de orientări pentru punerea în aplicare a dispozițiilor CCCT.

[…]

(15) Lipsa unei abordări armonizate privind reglementarea ingredientelor produselor din tutun afectează buna funcționare a pieței interne și are un impact negativ asupra liberei circulații a mărfurilor în Uniune. Unele state membre au adoptat acte legislative sau au încheiat acorduri cu caracter juridic obligatoriu cu industria, permițând sau interzicând anumite ingrediente. Ca urmare, unele ingrediente sunt reglementate în anumite state membre, dar nu și în altele. Statele membre au, de asemenea, abordări diferite în ceea ce privește aditivii din filtrele țigaretelor, precum și aditivii care colorează fumul de tutun. Fără armonizare, obstacolele din calea bunei funcționări a pieței interne sunt de așteptat să crească în următorii ani, ținând seama de punerea în aplicare în Uniune a CCCT și a orientărilor sale relevante și având în vedere experiența dobândită în alte jurisdicții din afara Uniunii. Orientările CCCT referitoare la reglementarea conținutului produselor din tutun și la reglementarea publicării ingredientelor produselor din tutun recomandă în special eliminarea ingredientelor care sporesc acceptabilitatea, creează impresia că produsele din tutun conferă beneficii pentru sănătate, sunt asociate cu energia și vitalitatea sau au proprietăți colorante.

(16) Probabilitatea unor reglementări divergente este și mai accentuată de preocupările referitoare la produsele din tutun care au o aromă caracteristică diferită de cea a tutunului, ceea ce ar putea facilita începerea fumatului sau ar putea afecta modelele de consum. Măsurile prin care se introduc diferențe nejustificate de tratament între diferite tipuri de țigarete aromate ar trebui

evitate. Totuși, produsele cu arome caracteristice care au un volum mai mare de vânzări ar trebui eliminate treptat de-a lungul unei perioade mai lungi, pentru a da consumatorilor suficient timp să se reorienteze către alte produse.

(17) Interzicerea produselor din tutun cu arome caracteristice nu înseamnă excluderea utilizării aditivilor individuali, dar obligă producătorii să reducă aditivul sau combinația de aditivi astfel încât aditivii să nu mai determine o aromă caracteristică. […]

[…]

(33) Vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun pot facilita accesul la produse din tutun care nu respectă prezenta directivă. Există de asemenea un risc crescut ca tinerii să aibă acces la produse din tutun. Prin urmare, există riscul subminării legislației care vizează controlul tutunului. De aceea, statele membre ar trebui să poată interzice vânzările transfrontaliere la distanță. În cazul în care vânzările transfrontaliere la distanță nu sunt interzise, sunt oportune norme comune privind înregistrarea punctelor de vânzare cu amănuntul care desfășoară astfel de vânzări, pentru a asigura eficacitatea prezentei directive. […]

[…]

(60) Deoarece obiectivele prezentei directive, și anume apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, având în vedere dimensiunea și efectele acestora, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, aceasta poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este definit la articolul 5 [TUE]. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este definit la articolul menționat, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor menționate.”

8 Articolul 1 din Directiva 2014/40, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Scopul prezentei directive este apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre privind:

(a) ingredientele și emisiile produselor din tutun și obligațiile de raportare aferente, incluzând nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon pentru țigarete;

(b) anumite aspecte ale etichetării și ambalării produselor din tutun, inclusiv avertismentele de sănătate care trebuie să figureze pe pachetele unitare ale produselor din tutun și pe orice ambalaj exterior, precum și trasabilitatea și elementele de securitate care se aplică produselor din tutun menite să asigure conformitatea acestora cu prezenta directivă;

(c) interdicția introducerii pe piață a tutunului pentru uz oral;

(d) vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun;

(e) obligația de notificare a produselor noi din tutun;

(f) introducerea pe piață și etichetarea anumitor produse care sunt similare produselor din tutun, și anume țigaretele electronice și flacoanele de reumplere și produsele din plante pentru fumat,

pentru a facilita buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății, în special pentru tineri, și pentru a se îndeplini obligațiile Uniunii în temeiul [CCCT].”

9 Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Definiții”, prevede la punctul 25 că, în sensul aceleiași directive, se aplică următoarea definiție:

„«aromă caracteristică» înseamnă un miros sau un gust diferit de cel al tutunului care este perceptibil în mod clar, care este determinat de un aditiv sau de o combinație de aditivi, incluzând neexhaustiv fructe, condimente, ierburi, alcool, dulciuri, mentol sau vanilie, și care este perceptibil înainte sau în timpul consumării produsului din tutun;”

10 Articolul 6 din Directiva 2014/40, intitulat „Lista prioritară a aditivilor și obligațiile de raportare extinsă”, prevede:

„(1) Pe lângă obligațiile de raportare prevăzute la articolul 5, obligațiile de raportare extinsă se aplică în cazul anumitor aditivi conținuți în țigarete și tutun pentru rulat care sunt incluși pe o listă prioritară. […]

[…]

(2) Statele membre solicită producătorilor și importatorilor de țigarete și tutun de rulat care conțin un aditiv care este inclus pe lista prioritară prevăzută la alineatul (1) să efectueze studii cuprinzătoare care să examineze pentru fiecare aditiv dacă acesta:

[…]

(b) determină o aromă caracteristică;

[…]”

11 Articolul 7 din directiva menționată, intitulat „Reglementarea ingredientelor”, prevede:

„(1) Statele membre interzic introducerea pe piață a produselor din tutun cu o aromă caracteristică.

Statele membre nu interzic utilizarea aditivilor care sunt esențiali pentru fabricarea produselor din tutun, de exemplu a zahărului menit să înlocuiască zahărul care se pierde în timpul procesului de uscare, cu condiția ca aditivii respectivi să nu imprime produsului o aromă caracteristică și să nu crească în mod semnificativ sau măsurabil potențialul de dependență, toxicitatea sau proprietățile [cancerigene, mutagene sau toxice pentru reproducere] ale produsului din tutun.

Statele membre notifică Comisiei măsurile luate în temeiul prezentului alineat.

(2) Comisia stabilește la cererea unui stat membru sau poate stabili din proprie inițiativă, prin intermediul unor acte de punere în aplicare, dacă un produs din tutun intră sau nu sub incidența alineatului (1). Actele de punere în aplicare respective se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 25 alineatul (2).

(3) Comisia adoptă acte de punere în aplicare prin care stabilește reglementări uniforme privind procedurile utilizate pentru a determina dacă un produs din tutun intră sau nu sub incidența alineatului (1). Actele de punere în aplicare respective se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 25 alineatul (2).

(4) Se înființează un comitet consultativ independent la nivelul Uniunii. Statele membre și Comisia pot consulta acest comitet înainte de a adopta măsuri în temeiul alineatelor (1) și (2) de la prezentul articol. Comisia adoptă acte de punere în aplicare prin care stabilește procedurile privind înființarea comitetului și modul său de funcționare.

Actele de punere în aplicare respective se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 25 alineatul (2).

(5) Atunci când nivelul conținutului sau concentrația anumitor aditivi sau a unei combinații a acestora a dus la interdicții în temeiul alineatului (1) de la prezentul articol în cel puțin trei state membre, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în conformitate cu articolul 27 pentru a stabili niveluri maxime ale conținutului pentru aditivii respectivi sau pentru combinația de aditivi care determină aroma caracteristică.

[…]

(7) Statele membre interzic introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin arome în oricare dintre componentele lor, cum ar fi filtrele, hârtiile, ambalajele, capsulele sau orice caracteristică tehnică care permite modificarea mirosului sau a gustului produselor din tutun respective sau modificarea intensității arderii. […]

[…]

(12) Produsele din tutun, altele decât țigaretele și tutunul de rulat, sunt exceptate de la interdicțiile menționate la alineatele (1) și (7). Comisia adoptă acte delegate în conformitate cu articolul 27 pentru a retrage respectiva exceptare pentru o anumită categorie de produse, în cazul în care există o modificare substanțială a circumstanțelor, stabilită într-un raport al Comisiei.

(13) Statele membre și Comisia pot impune taxe proporționale în sarcina producătorilor și importatorilor de produse din tutun pentru a evalua dacă un produs din tutun prezintă o aromă caracteristică, dacă au fost utilizați aditivi interzișiși sau arome interzise, precum și dacă un produs din tutun conține aditivi în cantități care cresc în mod semnificativ și măsurabil efectul toxic, potențialul de dependență sau proprietățile [cancerigene, mutagene sau toxice pentru reproducere] ale produsului respectiv.

(14) În ceea ce privește produsele din tutun cu o aromă caracteristică al căror volum al vânzărilor la nivelul întregii Uniuni reprezintă 3 % sau mai mult într-o anumită categorie de produse, dispozițiile prezentului articol se aplică de la 20 mai 2020.

[…]”

12 Articolul 13 din Directiva 2014/40, intitulat „Prezentarea produsului”, are următorul cuprins:

„(1) Etichetarea unui pachet unitar și a oricărui ambalaj exterior și a produsului din tutun însuși nu include nicio caracteristică și niciun element care:

[…]

(c) se referă la gust, miros, aromatizanți sau alți aditivi sau la absența acestora;

[…]”

13 Articolul 18 din directiva menționată, intitulat „Vânzări transfrontaliere la distanță de produse din tutun”, prevede, printre altele, la alineatul (1) că statele membre pot interzice vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun către consumatori.

14 În temeiul articolului 29 din aceeași directivă, dispozițiile acesteia trebuie să fie transpuse în ordinile juridice naționale ale statelor membre până la 20 mai 2016 și să intre în vigoare începând de la data respectivă.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

15 Republica Polonă solicită Curții:

— anularea articolului 2 punctul 25, a articolului 6 alineatul (2) litera (b), a articolului 7 alineatele (1)-(5), a articolului 7 alineatul (7) prima teză, a articolului 7 alineatele (12)-(14), precum și a articolului 13 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2014/40 (denumite în continuare, împreună, „dispozițiile atacate”) și

— obligarea Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

16 Parlamentul și Consiliul solicită Curții:

— respingerea acțiunii și

— obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

17 Parlamentul și Consiliul solicită Curții, cu titlu subsidiar, ca, în cazul în care ar anula dispozițiile atacate ale Directivei 2014/40, să dispună, conform articolului 264 al doilea paragraf TFUE, ca efectele acestora să fie menținute până la adoptarea unei noi reglementări în domeniul respectiv.

18 Prin deciziile din 11 decembrie 2014, au fost admise cererea de intervenție în susținerea concluziilor Republicii Polone formulată de România, precum și cererile de intervenție în susținerea concluziilor Parlamentului și ale Consiliului formulate de Republica Franceză, de Irlanda, de Regatul Unit și de Comisie.

Cu privire la acțiune

19 În susținerea cererii de anulare, Republica Polonă invocă trei motive, întemeiate pe încălcarea articolului 114 TFUE, a principiului proporționalității și, respectiv, a principiului subsidiarității.

Cu privire la admisibilitate

20 Consiliul susține inadmisibilitatea unui motiv al Republicii Polone întemeiat pe încălcarea principiului egalității de tratament, întrucât acest motiv ar fi fost invocat tardiv, în memoriul în replică, și ar constitui, așadar, un motiv nou în sensul articolului 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

21 Această excepție de inadmisibilitate rezultă însă dintr-o interpretare eronată a motivelor și a argumentelor invocate de Republica Polonă. Deși este, desigur, adevărat că acest stat membru a arătat în mai multe rânduri, inclusiv în cererea sa introductivă, că produsele din tutun mentolate se găsesc într-o situație specială, diferită de cea a celorlalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică, el nu a invocat niciun motiv distinct întemeiat pe încălcarea principiului egalității de tratament, după cum a confirmat, de altfel, în ședință, ci s-a limitat să susțină, prin aceste argumente, cele trei motive care au fost invocate.

22 În aceste condiții, excepția de inadmisibilitate trebuie să fie respinsă.

Cu privire la legalitatea dispozițiilor atacate

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 114 TFUE

– Argumentele părților

23 Republica Polonă arată că articolul 114 TFUE nu constituie un temei juridic adecvat pentru adoptarea dispozițiilor atacate ale Directivei 2014/40, în măsura în care acestea interzic introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin mentol ca aromă caracteristică sau sunt strâns legate de această interdicție.

24 În această privință, Republica Polonă apreciază că, în scopul adoptării directivei menționate, legiuitorul Uniunii ar fi trebuit să distingă produsele din tutun care conțin mentol de cele care conțin o altă aromă caracteristică datorită, în primul rând, prezenței îndelungate pe piață a celor dintâi, care le-ar conferi un caracter „tradițional”, în al doilea rând, proprietăților lor gustative diferite, întrucât mentolul nu elimină complet gustul și mirosul de tutun, și, în al treilea rând, faptului că acestea nu ar fi la fel de atractive pentru tineri precum celelalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică.

25 Ținând seama de cele ce precedă, Republica Polonă arată, mai întâi, că legiuitorul Uniunii nu a demonstrat existența, la data adoptării directivei amintite, a unor diferențe între reglementările naționale în ceea ce privește în special utilizarea mentolului ca aditiv în produsele din tutun. În continuare, nu ar exista nici motive obiective care să permită să se stabilească probabilitatea apariției în viitor a unor diferențe între aceste reglementări. În sfârșit, întrucât noțiunea „aromă caracteristică” nu este detaliată suficient în Directiva 2014/40, transpunerea și aplicarea acesteia la nivel național ar determina apariția unor diferențe între reglementările și practicile naționale în materie.

26 România apreciază că dispozițiile atacate nu au ca obiectiv ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne, astfel cum impune articolul 114 TFUE, ci urmăresc, cu titlu principal, să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății, în timp ce articolul 168 alineatul (5) TFUE exclude orice armonizare în acest domeniu. Astfel, ținând seama de diferențele semnificative dintre nivelurile consumului de produse din tutun mentolate în statele membre, de cota de piață neglijabilă a acestor produse și de importanța redusă a schimburilor intracomunitare, interdicția de introducere pe piață a produselor menționate nu ar contribui la buna funcționare a pieței interne.

27 Parlamentul, Consiliul și Comisia arată, în primul rând, că, întrucât legiuitorul Uniunii a decis să trateze în mod identic toate aromele, ar trebui să se verifice existența unor diferențe între reglementările naționale care pot avea incidență asupra funcționării pieței interne în ceea ce privește toți aditivii care pot conferi o aromă caracteristică, în ansamblul lor. Or, potrivit acestor instituții, Irlandei și Regatului Unit, existența unor asemenea diferențe reiese în mod clar din evaluarea de impact din 19 decembrie 2012 elaborată de Comisie și care însoțește Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe [SWD(2012) 452 final, denumită în continuare „evaluarea de impact”].

28 În al doilea rând, ar fi probabil ca reglementările naționale în materie să evolueze în mod eterogen având în vedere în special Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT. Cu titlu de exemplu, Republica Federală Germania ar fi interzis introducerea pe piață a capsulelor de mentol.

29 În al treilea rând, Parlamentul, Consiliul și Comisia arată că noțiunea „aromă caracteristică” este definită în mod general și abstract. Statelor membre, în cooperare cu Comisia și potrivit criteriilor stabilite de aceasta, le-ar reveni sarcina de a identifica în mod specific produsele care conțin o astfel de

aromă. În această privință, mecanismele instituite prin articolul 7 alineatele (2) și (5) din Directiva 2014/40 ar permite garantarea securității juridice și aplicarea uniformă a interdicției aromelor caracteristice.

30 În sfârșit, aceste instituții contestă afirmația potrivit căreia cota de piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică și schimburile intracomunitare privind aceste produse ar fi neglijabile.

– Aprecierea Curții

31 În temeiul articolului 114 alineatul (1) TFUE, Parlamentul și Consiliul adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne.

32 În această privință, deși simpla constatare a unor disparități între reglementările naționale nu este suficientă pentru a justifica recurgerea la articolul 114 TFUE, situația este diferită în cazul unor divergențe între actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre care sunt de natură să îngrădească libertățile fundamentale și să aibă astfel o incidență directă asupra funcționării pieței interne [a se vedea în acest sens Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-376/98, EU:C:2000:544, punctele 84 și 95, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 59 și 60, Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 30, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 29, Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 37, precum și Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32].

33 De asemenea, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că, deși este posibilă utilizarea articolului 114 TFUE drept temei juridic în vederea prevenirii unor obstacole viitoare în calea schimburilor comerciale care ar rezulta din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, apariția unor astfel de obstacole trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea lor [Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 61, Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 31, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 30, Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 38, precum și Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 33].

34 Pe de altă parte, Curtea a considerat că, din moment ce condițiile pentru a recurge la articolul 114 TFUE ca temei juridic sunt îndeplinite, legiuitorul Uniunii poate invoca acest temei juridic, întrucât protecția sănătății publice este determinantă în cadrul deciziilor care trebuie adoptate [Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 62, Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 32, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 31, precum și Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 39].

35 Trebuie subliniat în această privință că articolul 168 alineatul (1) primul paragraf TFUE prevede că în definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii se asigură un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și că articolul 114 alineatul (3) TFUE impune în mod expres ca, în cadrul armonizării realizate, să se garanteze un nivel ridicat de protecție a sănătății persoanelor [Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 62, Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 33, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 32, precum și Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 40].

36 Reiese din cele ce precedă că, atunci când există obstacole în calea schimburilor comerciale sau când există probabilitatea ca astfel de obstacole să survină în viitor din cauză că statele membre au adoptat sau urmează să adopte măsuri diferite în legătură cu un produs sau cu o categorie de produse, de natură să asigure un nivel de protecție diferit și să împiedice, în consecință, libera circulație a produsului sau a produselor în Uniune, articolul 114 TFUE abilitează legiuitorul Uniunii să intervină adoptând măsurile adecvate, cu respectarea, pe de o parte, a alineatului (3) al acestui articol și, pe de altă parte, a principiilor juridice menționate în Tratatul FUE sau deduse de jurisprudență, în special a principiului proporționalității (Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 34, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 33, precum și Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 41).

37 Trebuie arătat de asemenea că, prin expresia „măsuri privind apropierea” care figurează la articolul 114 TFUE, autorii tratatului au dorit să confere legiuitorului Uniunii, în funcție de contextul general și de împrejurările specifice ale materiei care trebuie armonizată, o marjă de apreciere cu privire la cea mai adecvată tehnică de apropiere pentru a ajunge la rezultatul dorit, în special în domenii care se caracterizează prin particularități tehnice complexe (a se vedea Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 42, precum și Hotărârea Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul, C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 102).

38 În funcție de împrejurări, aceste măsuri pot consta în obligarea tuturor statelor membre să autorizeze comercializarea produsului sau a produselor vizate, să instituie anumite condiții ale acestei obligații, chiar să interzică, provizoriu sau definitiv, comercializarea unuia sau anumitor produse (Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 35, Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 34, Hotărârea Alliance for Natural Health și alții, C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 33, precum și Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 43).

39 În lumina acestor principii trebuie să se verifice dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a se recurge la articolul 114 TFUE ca temei juridic al dispozițiilor atacate ale Directivei 2014/40.

40 Argumentele invocate de Republica Polonă în susținerea cererii sale de anulare privesc mai concret interzicerea mentolului ca aromă caracteristică. Aceste argumente se bazează, așadar, pe premisa potrivit căreia produsele din tutun mentolate ocupă o poziție specială în raport cu celelalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică, astfel încât legiuitorul Uniunii nu putea să recurgă la articolul 114 TFUE ca temei juridic al interzicerii lor fără să fi demonstrat în prealabil că existau diferențe reale sau probabile între reglementările statelor membre în ceea ce privește introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin, în special, mentol.

41 Prin urmare, este necesar să se verifice dacă, pentru ca articolul 114 TFUE să poată constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea dispozițiilor atacate, legiuitorul Uniunii trebuia să demonstreze existența sau probabilitatea apariției în viitor a unor diferențe între reglementările naționale în ceea ce privește concret produsele din tutun care conțin mentol ca aromă caracteristică, de natură să împiedice libera circulație a produselor din tutun.

42 Trebuie arătat în această privință că legiuitorul Uniunii a decis să adopte norme uniforme pentru toate țigaretele din tutun și pentru tutunul de rulat care conțin o aromă caracteristică. El a apreciat, astfel cum reiese din considerentul (16) al Directivei 2014/40, că aceste produse ar putea facilita începerea fumatului sau ar putea afecta modelele de consum.

43 În plus, legiuitorul Uniunii a ținut seama, după cum atestă considerentul (15) al directivei menționate, de Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT, care recomandă în special eliminarea ingredientelor care sporesc acceptabilitatea, creează impresia că produsele din tutun conferă beneficii pentru sănătate, sunt asociate cu energia și cu vitalitatea sau au proprietăți colorante.

44 Trebuie să se constate, în această privință, că orientările parțiale menționate nu stabilesc nicio distincție între diferitele arome care pot fi adăugate în produsele din tutun. Dimpotrivă, se recomandă, în secțiunea 3.1.2.2 din aceleași orientări parțiale, să se reglementeze utilizarea ingredientelor care pot servi la ameliorarea gustului produselor din tutun, limitând sau interzicând această utilizare. Se face referire în mod explicit la mentol ca aromă care maschează asprimea fumului de tutun și care contribuie la favorizarea și la continuarea fumatului.

45 Deși este adevărat că orientările CCCT nu au forță obligatorie, acestea au ca obiect, conform articolelor 7 și 9 din CCCT, asistarea părților contractante în scopul aplicării dispozițiilor obligatorii ale acestei convenții.

46 Pe de altă parte, orientările respective se bazează pe cele mai bune date științifice disponibile, precum și pe experiența părților la CCCT, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 1.1 din acestea, și au fost adoptate prin consens, inclusiv de Uniune și de statele sale membre, după cum se arată în considerentul (7) al Directivei 2014/40.

47 Prin urmare, recomandările astfel elaborate au vocația de a influența în mod determinant conținutul reglementării adoptate de Uniune în domeniul în discuție, după cum o atestă decizia explicită a legiuitorului Uniunii de a ține seama de acestea la adoptarea directivei, despre care se menționează în considerentele (7) și (15) ale Directivei 2014/40.

48 Rezultă din cele ce precedă că produsele din tutun care conțin o aromă caracteristică, indiferent dacă este vorba despre mentol sau despre o altă aromă, prezintă, pe de o parte, caracteristici obiective analoage și, pe de altă parte, efecte similare asupra începerii consumului de tutun și asupra continuării fumatului.

49 Obiecțiile exprimate în această privință de Republica Polonă nu pot fi primite.

50 Astfel, mai întâi, împrejurarea că produsele din tutun mentolate ar fi produse „tradiționale” prin prezența lor îndelungată pe piața europeană nu schimbă cu nimic constatarea că, în esență, caracteristicile lor obiective sunt similare celor ale celorlalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică, în sensul că aroma lor maschează sau atenuează asprimea fumului de tutun.

51 În plus, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 54 din concluzii, cu toate că este posibil ca anumite produse să fie supuse, din cauza noutății pe care o reprezintă, unui regim specific sau chiar mai strict (Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 69, și Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 71), nu se poate deduce totuși *a contrario* că, în cazul produselor care au o prezență îndelungată pe piață, trebuie să se aplice, doar pentru acest motiv, dispoziții mai relaxate.

52 În continuare, chiar presupunând că s-ar adeveri afirmația potrivit căreia mentolul nu ar fi la fel de atractiv pentru tineri ca alte arome, fapt contestat de altfel de către pârâte, aceasta nu ar fi concludentă ca atare. Astfel, este suficient să se observe că atractivitatea produselor în cauză nu poate fi apreciată numai în raport cu gusturile și cu obiceiurile unui singur grup de consumatori, făcând abstracție de ceilalți.

53 Trebuie adăugat în această privință că, potrivit secțiunilor 3.1.2.1 și 3.1.2.2 din Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT, mentolul, prin aroma sa plăcută, urmărește să facă produsele din tutun mai atractive pentru consumatori și că reducerea atractivității acestor produse poate contribui la scăderea prevalenței fumatului și a dependenței atât în rândul noilor consumatori, cât și în rândul consumatorilor existenți.

54 În sfârșit, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia proprietățile gustative ale produselor din tutun mentolate ar fi diferite de cele ale celorlalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică în sensul că primele, spre deosebire de cele din urmă, nu ar elimina complet gustul și mirosul de tutun, trebuie să se constate că aceasta nu este suficient susținută. Astfel, deși nu poate fi exclus ca anumite arome să modifice în proporții diferite gustul sau mirosul de tutun, nu este mai puțin adevărat că toate aceste arome, inclusiv mentolul, maschează sau atenuează asprimea fumului de tutun și contribuie la favorizarea și la continuarea fumatului, după cum se arată la punctul 44 din prezenta hotărâre.

55 În aceste condiții, argumentele Republicii Polone urmăresc, în realitate, instituirea unor diferențe de tratament nejustificate în cadrul aceleiași categorii de produse din tutun ale căror caracteristici obiective și efecte sunt similare.

56 În consecință, pentru ca articolul 114 TFUE să poată constitui un temei juridic adecvat pentru dispozițiile atacate din Directiva 2014/40, este suficient să se demonstreze existența sau probabilitatea apariției viitoare a unor diferențe între reglementările naționale în ceea ce privește produsele din tutun care conțin o aromă caracteristică, privite în ansamblu, de natură să împiedice libera circulație a acestor produse.

57 În ceea ce privește, în al doilea rând, existența unor astfel de diferențe, trebuie să se constate că, din considerentul (15) al directivei menționate, precum și din evaluarea de impact menționată la punctul 27 din prezenta hotărâre (partea 1, p. 34, și partea a 4-a, p. 6 și următoarele), reiese că, la data adoptării aceleiași directive, existau diferențe semnificative între reglementările statelor membre, întrucât unele dintre acestea au întocmit diferite liste de arome autorizate sau interzise, în timp ce altele nu au adoptat o reglementare specifică cu privire la acest aspect.

58 De asemenea, este posibil ca, în lipsa unor măsuri adoptate la nivelul Uniunii, să fi fost puse în aplicare la nivel național regimuri disparate privind produsele din tutun care conțin o aromă caracteristică, inclusiv mentolul.

59 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 44 din prezenta hotărâre, Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT recomandă părților să „reglementeze utilizarea ingredientelor care pot servi la ameliorarea gustului produselor din tutun, limitând sau interzicând această utilizare”, inclusiv a mentolului.

60 Lăsând o marjă semnificativă de apreciere părților contractante, aceste orientări parțiale permit să se prevadă, cu un grad suficient de probabilitate, că, în lipsa unor măsuri adoptate la nivelul Uniunii, reglementările naționale în materie ar fi putut evolua în mod eterogen, inclusiv în ceea ce privește utilizarea mentolului.

61 Or, prin interzicerea introducerii pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică, articolul 7 din Directiva 2014/40 previne tocmai o astfel de evoluție eterogenă a reglementărilor statelor membre.

62 În ceea ce privește, în al treilea rând, argumentul potrivit căruia dispozițiile atacate nu ar urmări ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne, contrar celor impuse de articolul 114 TFUE, reiese din jurisprudența Curții că piața produselor din tutun este o piață pe care schimburile comerciale dintre statele membre reprezintă o parte relativ semnificativă și, prin urmare, normele naționale referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească aceste produse, în special cele care privesc compoziția lor, pot constitui, prin natura lor, obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, în lipsa unei armonizări la nivelul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 64].

63 Trebuie amintit de asemenea că, potrivit jurisprudenței citate la punctul 38 din prezenta hotărâre, măsurile care pot fi adoptate în temeiul articolului 114 TFUE pot consta, printre altele, în interzicerea, cu titlu provizoriu sau definitiv, a comercializării unuia sau anumitor produse.

64 Prin urmare, eliminarea diferențelor dintre reglementările naționale în ceea ce privește compoziția produselor din tutun sau prevenirea evoluției eterogene a acestora, inclusiv prin interzicerea unor aditivi la scara Uniunii, urmărește să faciliteze buna funcționare a pieței interne a produselor în cauză.

65 În ceea ce privește, în al patrulea rând, afirmația potrivit căreia interzicerea aromelor caracteristice nu ar conduce la ameliorarea funcționării pieței interne, ci, dimpotrivă, la apariția unor diferențe în materie la nivel național cu ocazia transpunerii Directivei 2014/40, din cauza caracterului vag al noțiunii „aromă caracteristică”, trebuie arătat că aceasta este definită la articolul 2 punctul 25 din această directivă ca reprezentând „un miros sau un gust diferit de cel al tutunului care este perceptibil în mod clar, care este determinat de un aditiv sau de o combinație de aditivi, incluzând neexhaustiv fructe, condimente, ierburi, alcool, dulciuri, mentol sau vanilie, și care este perceptibil înainte sau în timpul consumării produsului din tutun”.

66 Articolul 7 alineatele (2)-(5) din directiva menționată prevede trei mecanisme care au ca obiect stabilirea produselor din tutun care conțin o astfel de aromă. Așadar, în primul rând, în temeiul alineatului (2) al acestui articol 7, Comisia stabilește, la cererea unui stat membru, sau poate stabili din proprie inițiativă, prin intermediul unor acte de punere în aplicare, dacă un produs din tutun intră sau nu intră sub incidența interdicției privind aromele caracteristice. În al doilea rând, conform alineatului (3) al aceluiași articol, Comisiei îi revine sarcina de a adopta acte de punere în aplicare prin care stabilește reglementări uniforme privind procedurile utilizate pentru a determina dacă un produs din tutun intră sau nu intră sub incidența acestei interdicții. În al treilea rând, atunci când conținutul sau concentrația anumitor aditivi sau a unei combinații a acestora a dus la interdicții de introducere pe piață în cel puțin trei state membre, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate pentru a stabili niveluri maxime ale conținutului pentru aditivii respectivi sau pentru combinația de aditivi care determină aroma caracteristică.

67 Astfel, trebuie constatat că mecanismele menționate urmăresc tocmai stabilirea unor norme comune în materia produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică, pentru a preveni eventuala apariție a unor diferențe cu ocazia transpunerii sau a aplicării aceleiași directive sau pentru a elimina diferențele, în ipoteza în care ar surveni.

68 Or, conform jurisprudenței amintite la punctul 37 din prezenta hotărâre, articolul 114 TFUE conferă legiuitorului Uniunii o marjă de apreciere cu privire la cea mai adecvată tehnică de apropiere pentru a ajunge la rezultatul dorit, în special în domenii care se caracterizează prin particularități tehnice complexe.

69 În speță, nimic nu indică faptul că legiuitorul Uniunii nu ar fi respectat această marjă de apreciere la instituirea mecanismelor descrise la punctul 66 din prezenta hotărâre. Dimpotrivă, aceste mecanisme dinamice prezintă avantaje în raport cu adoptarea, preconizată de Republica Polonă, a unor liste de arome interzise sau autorizate, care pot deveni repede caduce din cauza evoluției constante a strategiilor comerciale ale producătorilor sau pot fi ușor eludate.

70 Din considerațiile care precedă rezultă că primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 114 TFUE, trebuie înlăturat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

– Argumentele părților

71 Republica Polonă și România arată, în primul rând, că interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun mentolate nu constituie o măsură aptă să realizeze obiectivele urmărite prin Directiva 2014/40, întrucât, pentru motivele indicate la punctul 25 ultima teză din prezenta hotărâre, ar conduce la apariția unor obstacole în calea schimburilor comerciale. În plus, această interdicție nu ar fi nici adecvată pentru garantarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății pentru că, pe de o parte, produsele din tutun mentolate nu ar fi la fel de atractive pentru tineri ca celelalte produse din tutun care conțin o aromă caracteristică și, pe de altă parte, interzicerea lor nu ar determina o reducere semnificativă a numărului fumătorilor, din care o mare parte s-ar orienta, după toate probabilitățile, către produsele din tutun fără aromă caracteristică. În plus, interdicția în discuție ar provoca dezvoltarea vânzărilor clandestine de produse interzise.

72 În al doilea rând, aceste state membre impută legiuitorului Uniunii că ar fi impus măsura cea mai constrângătoare fără a analiza posibilitatea de a da prioritate altor măsuri mai puțin restrictive, precum creșterea, la nivelul Uniunii, a limitei de vârstă de la care este autorizat consumul de produse din tutun mentolate, interzicerea vânzărilor transfrontaliere ale acestor produse și tipărirea pe etichetele lor a unui avertisment care arată că acestea sunt la fel de nocive ca și celelalte produse din tutun.

73 În al treilea rând, în opinia statelor membre menționate, costurile sociale și economice ale interdicției de introducere pe piață a produselor din tutun mentolate, în ceea ce privește reducerea numărului de locuri de muncă și a veniturilor, sunt disproporționate în raport cu eventualele avantaje care pot decurge din această interdicție, în special în cazul anumitor state membre, printre care și Polonia, unde producția și consumul de produse din tutun sunt semnificative.

74 Parlamentul, Consiliul, Comisia, precum și Republica Franceză, Irlanda și Regatului Unit arată că interdicția în discuție este aptă să atingă obiectivul urmărit prin Directiva 2014/40.

75 Ele consideră că niciuna dintre măsurile mai puțin constrângătoare preconizate de Republica Polonă nu ar putea atinge la fel de eficient obiectivul urmărit.

76 Potrivit Parlamentului, simplul fapt că interdicția în discuție ar putea determina costuri mai semnificative în unele state membre în raport cu altele nu este suficient pentru a demonstra caracterul disproporționat al acestei interdicții. În orice caz, efectele interdicției menționate asupra pieței produselor din tutun nu ar fi atât de semnificative cum se pretinde, ținând seama de faptul că, pe de o parte, mulți fumători se vor orienta către produse din tutun nearomate și că, pe de altă parte, perioada tranzitorie prevăzută la articolul 7 alineatul (14) din Directiva 2014/40 ar permite operatorilor să se adapteze la noile norme.

77 Consiliul și Comisia adaugă că, potrivit evaluării de impact, interdicția în discuție ar determina o scădere de 0,5 %-0,8 % a consumului de țigarete în cinci ani, care nu este de natură să determine producerea unor consecințe disproporționate pentru industria tutunului. În plus, unele dintre consecințele negative ale interdicției în discuție ar putea fi compensate prin măsuri de susținere financiară în temeiul programului de dezvoltare rurală.

– Aprecierea Curții

78 Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin

constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [a se vedea în acest sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 122, Hotărârea ERG și alții, C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 86, precum și Hotărârea Gauweiler și alții, C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 67 și 91].

79 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării condițiilor menționate la punctul precedent din prezenta hotărâre, trebuie să se recunoască în favoarea legiuitorului Uniunii o largă putere de apreciere într-un domeniu precum cel în speță, care implică din partea sa alegeri de natură politică, economică și socială și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe. În consecință, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente urmăresc să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri [a se vedea în acest sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 123].

80 În ceea ce privește, în primul rând, caracterul adecvat al interdicției de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin mentol ca aromă caracteristică, este necesar să se arate că ea urmărește, potrivit articolului 1 din Directiva 2014/40, un dublu obiectiv constând în facilitarea bunei funcționări a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri.

81 Trebuie constatat în această privință, pe de o parte, că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 61-64 din prezenta hotărâre, interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică poate facilita buna funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe.

82 Pe de altă parte, această interdicție este adecvată și pentru asigurarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri. Astfel, nu se contestă că anumite arome sunt deosebit de atractive pentru aceștia și că facilitează începerea consumului de tutun.

83 Nu poate fi primită argumentația Republicii Polone care urmărește să demonstreze, pe de o parte, că tinerii nu ar simți nicio atracție pentru mentol, astfel încât utilizarea acestuia nu ar facilita începerea consumului de tutun și, pe de altă parte, că interzicerea acestei arome nu ar contribui la reducerea numărului de fumători.

84 Astfel, această argumentație este inoperantă, dat fiind că, după cum s-a constatat deja la punctul 56 din prezenta hotărâre, legiuitorul Uniunii putea, în mod valabil, să supună toate aromele caracteristice aceluiași regim juridic. Prin urmare, aptitudinea acestei interdicții de a atinge obiectivul de protecție a sănătății umane pe care îl urmărește nu poate fi repusă în discuție doar în ceea ce privește o anumită aromă.

85 Pe de altă parte, potrivit Orientărilor parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT, cărora, în urma constatărilor de la punctul 46 din prezenta hotărâre, trebuie să le fie recunoscută o valoare probantă deosebit de ridicată, mentolul, printre alte arome, contribuie la favorizarea și la continuarea fumatului și urmărește, prin caracterul său plăcut, să facă produsele din tutun mai atractive pentru consumatori.

86 Or, Directiva 2014/40 urmărește asigurarea unui nivel înalt de protecție a sănătății pentru toți consumatorii, astfel încât aptitudinea sa de a atinge acest obiectiv nu poate fi apreciată numai în raport cu o singură categorie de consumatori.

87 În plus, nu poate fi primit nici argumentul potrivit căruia interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin mentol nu ar contribui la reducerea numărului de fumători, chiar dacă ar fi demonstrat, întrucât nu respectă funcția preventivă a acestei interdicții, care este aceea de a reduce începerea consumului de tutun.

88 În ceea ce privește, în sfârșit, argumentul potrivit căruia interzicerea aromelor caracteristice va provoca dezvoltarea vânzărilor clandestine de produse din tutun aromatizate, trebuie să se constate că acesta nu ține seama îndeajuns de mecanismele instituite prin Directiva 2014/40, în special prin articolele 15 și 16, pentru a neutraliza acest risc.

89 Prin urmare, interdicția menționată nu poate fi considerată ca fiind vădit inadecvată pentru atingerea obiectivului constând în facilitarea bunei funcționări a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri.

90 În ceea ce privește, în al doilea rând, caracterul necesar al aceleiași interdicții, trebuie amintit, pe de o parte, că, după cum s-a arătat la punctul 44 din prezenta hotărâre, Orientările parțiale pentru aplicarea articolelor 9 și 10 din CCCT recomandă părților la CCCT, printre altele, să interzică utilizarea unor ingrediente cum ar fi mentolul, care pot servi la ameliorarea gustului produselor din tutun. În plus, conform secțiunii 1.1 din aceste orientări parțiale, părțile la această convenție-cadru sunt încurajate să aplice măsuri care să le depășească pe cele recomandate de orientările menționate.

91 Prin urmare, legiuitorul Uniunii putea în mod legitim, ținând seama de aceste recomandări și în exercitarea largii sale puteri de apreciere, să impună o interdicție cu privire la orice aromă caracteristică.

92 Pe de altă parte, în ceea ce privește măsurile mai puțin constrângătoare preconizate de Republica Polonă, trebuie arătat că acestea nu par la fel de apte să realizeze obiectivul urmărit.

93 Astfel, majorarea, doar pentru produsele din tutun care conțin o aromă caracteristică, a limitei de vârstă de la care este permis consumul lor nu poate reduce atractivitatea acestor produse și, prin urmare, nu poate preveni începerea consumului de tutun de către persoanele a căror vârstă este mai mare decât pragul stabilit. În plus, interdicția de vânzare ce rezultă dintr-o astfel de majorare a limitei de vârstă poate, în orice caz, să fie eludată cu ușurință cu ocazia comercializării produselor menționate.

94 Posibilitatea de a interzice vânzarea transfrontalieră a produselor din tutun a fost deja prevăzută, la rândul său, la articolul 18 din Directiva 2014/40. După cum reiese din considerentul (33) al acesteia, o astfel de interdicție urmărește în special să prevină eludarea normelor de conformitate privind produsele din tutun stabilite de această directivă. Cu toate acestea, ea nu este, în sine, aptă să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății, întrucât, în lipsa unei interdicții de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică, acestea ar continua să atragă consumatorii.

95 În ceea ce privește inserarea pe etichetă a unui avertisment de sănătate care arată că produsele din tutun care conțin o aromă caracteristică sunt la fel de nocive pentru sănătate ca și celelalte produse din tutun, aceasta nu pare la fel de aptă să protejeze sănătatea consumatorilor ca interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o astfel de aromă, din moment ce prezența acestei arome poate, prin natura sa, să favorizeze și să mențină fumatul, după cum reiese din cuprinsul punctului 44 din prezenta hotărâre.

96 Prin urmare, este necesar să se constate că interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică nu depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit.

97 În ceea ce privește, în al treilea rând, efectele pretins disproporționate ale interdicției de utilizare a mentolului ca aromă caracteristică, din cauza consecințelor economice și sociale negative pe care le-ar determina această interdicție, trebuie amintit că, chiar în prezența unei largi competențe normative, cum este cazul în speță, legiuitorul Uniunii este obligat să își întemeieze alegerea pe criterii obiective și să examineze dacă scopurile urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori (a se vedea în acest sens Hotărârea Luxemburg/Parlamentul și Consiliul, C-176/09, EU:C:2011:290, punctul 63 și jurisprudența citată).

98 Astfel, în temeiul articolului 5 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, proiectele de acte legislative trebuie să aibă în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație care le revine operatorilor economici să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.

99 În speță, trebuie constatat că legiuitorul Uniunii a urmărit atenuarea consecințelor economice și sociale negative ale interdicției de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică.

100 Astfel, în primul rând, în scopul de a acorda atât industriei tutunului, cât și consumatorilor o perioadă de adaptare, articolul 7 alineatul (14) din Directiva 2014/40 prevede că, în ceea ce privește produsele din tutun cu o anumită aromă caracteristică al căror volum al vânzărilor la nivelul întregii Uniuni reprezintă 3 % sau mai mult într-o anumită categorie de produse, interzicerea acestor produse nu se aplică decât începând de la 20 mai 2020.

101 În al doilea rând, din evaluarea de impact (partea 1, p. 114, și partea 6, p. 2), necontestată sub acest aspect, reiese că această interdicție s-ar traduce printr-o scădere de 0,5 %-0,8 % a consumului de țigarete în Uniune pe o perioadă de cinci ani.

102 Aceste elemente demonstrează că legiuitorul Uniunii a pus în balanță, pe de o parte, consecințele economice ale interdicției menționate și, pe de altă parte, imperativul asigurării, în conformitate cu articolul 114 alineatul (3) TFUE, a unui nivel înalt de protecție a sănătății în ceea ce privește un produs caracterizat prin proprietățile sale cancerigene, mutagene și toxice pentru reproducere.

103 De altfel, trebuie precizat că simplul fapt că un act legislativ al Uniunii ar fi de natură să afecteze un stat membru în mai mare măsură decât pe altele nu este susceptibil să aducă atingere principiului proporționalității, din moment ce condițiile amintite la punctul 78 din prezenta hotărâre sunt îndeplinite. Astfel, Directiva 2014/40 are impact în toate statele membre și, ținând seama de obiectivele urmărite de această directivă, presupune asigurarea unui echilibru între diferitele interese în cauză. În consecință, întrucât urmărirea unui astfel de echilibru nu ia în considerare situația specială a unui singur stat membru, ci pe aceea a tuturor statelor membre ale Uniunii, ea nu poate fi privită ca fiind contrară principiului proporționalității (a se vedea prin analogie Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 39).

104 Din considerațiile care precedă rezultă că al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității, trebuie înlăturat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității

– Argumentele părților

105 Republica Polonă și România arată că aprecierea principiului subsidiarității trebuie făcută numai în raport cu obiectivul de protecție a sănătății publice întrucât, în lipsa unor diferențe între reglementările naționale în ceea ce privește produsele din tutun mentolate, astfel cum aceasta ar fi fost demonstrată în cadrul primului motiv, obiectivul de ameliorare a condițiilor de funcționare a pieței interne ar fi rămas fără obiect.

106 Ținând seama de diferențele substanțiale dintre statele membre cu privire la consumul acestor produse, efectele sociale, economice și asupra sănătății publice ale interzicerii lor ar dobândi un caracter esențialmente local, astfel încât o acțiune întreprinsă la nivelul statelor membre în care consumul produselor menționate este semnificativ ar fi fost mai eficientă.

107 În plus, Republica Polonă apreciază că textul considerentului (60) al Directivei 2014/40 este o formulare standard, fără un conținut concret referitor la principiul subsidiarității.

108 Parlamentul, Consiliul, Regatul Unit și Comisia arată că argumentele care susțin cel de al treilea motiv ar fi inoperante în ansamblul lor, întrucât, contrar celor susținute de Republica Polonă, directiva menționată nu ar avea ca obiectiv protecția sănătății publice, ci ameliorarea funcționării pieței interne, vizând un nivel înalt de protecție a sănătății umane.

109 Or, s-ar fi demonstrat corespunzător cerințelor legale, în special în evaluarea de impact menționată la punctul 27 din prezenta hotărâre, că diferențele dintre reglementările naționale justificau o acțiune la nivelul Uniunii în scopul de a ameliora condițiile de funcționare a pieței interne. Împrejurarea că consecințele unei astfel de reglementări ar fi resimțite mai mult în unele state membre decât în altele nu poate fi suficientă pentru a demonstra că principiul subsidiarității a fost încălcat.

110 În ceea ce privește motivarea respectării principiului subsidiarității, Parlamentul, Consiliul, Regatul Unit și Comisia arată că trebuie să se țină seama nu numai de considerentul (60) al Directivei 2014/40, ci și de considerentele (4), (7), (15) și (16) ale acesteia, care, chiar dacă nu se referă la principiul subsidiarității, ar demonstra necesitatea de a acționa la nivelul Uniunii.

– Aprecierea Curții

111 Principiul subsidiarității este enunțat la articolul 5 alineatul (3) TUE, în temeiul căruia, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea nu intervine decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot să fie realizate în mod satisfăcător de către statele membre, ci pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, din cauza dimensiunilor sau a efectelor acțiunii preconizate. Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE stabilește, pe de altă parte, la articolul 5, linii directoare pentru a se verifica dacă sunt îndeplinite aceste condiții (Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 44).

112 Controlul respectării principiului subsidiarității este exercitat, într-o primă etapă, la nivel politic, de parlamentele naționale, potrivit procedurilor stabilite în acest scop prin acest protocol.

113 Într-o a doua etapă, acest control revine instanței Uniunii, care trebuie să verifice atât respectarea condițiilor de fond prevăzute la articolul 5 alineatul (3) TUE, cât și respectarea garanțiilor procedurale prevăzute de protocolul menționat.

114 În ceea ce privește, în primul rând, controlul jurisdicțional al respectării condițiilor de fond prevăzute la articolul 5 alineatul (3) TUE, Curtea trebuie să verifice dacă legiuitorul Uniunii putea considera, pe baza unei fișe detaliate, că obiectivul urmărit prin acțiunea preconizată putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii.

115 În speță, în ceea ce privește un domeniu precum ameliorarea funcționării pieței interne, care nu se numără printre cele în care Uniunea dispune de o competență exclusivă, trebuie să se verifice dacă obiectivul urmărit de Directiva 2014/40 putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 179 și 180].

116 În această privință și după cum s-a menționat la punctul 80 din prezenta hotărâre, directiva menționată urmărește un dublu obiectiv constând în facilitarea bunei funcționări a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, asigurând în același timp un nivel înalt de protecție a sănătății umane, în special pentru tineri.

117 Or, chiar dacă se presupune că cel de al doilea aspect al acestui obiectiv poate fi realizat mai bine la nivelul statelor membre, după cum susține Republica Polonă, nu este mai puțin adevărat că urmărirea obiectivului menționat la acest nivel ar fi de natură să consolideze sau să creeze situații în care unele state membre ar permite introducerea pe piață a produselor din tutun care conțin anumite arome caracteristice, în timp ce altele ar interzice-o, mergând în acest mod exact spre opusul primului obiectiv al aceleiași directive, și anume ameliorarea funcționării pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe.

118 Rezultă din interdependența celor două obiective urmărite de Directiva 2014/40 că legiuitorul Uniunii putea considera în mod legitim că acțiunea sa trebuia să implice instituirea unui regim de introducere pe piața Uniunii a produselor din tutun care conțin o aromă caracteristică și că, din cauza acestei interdependențe, dublul obiectiv amintit putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 78, precum și Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 48).

119 Este necesar să se arate, de asemenea, că principiul subsidiarității nu are ca obiect limitarea competenței Uniunii în funcție de situația unui stat membru sau a altuia luat în considerare în mod individual, ci impune numai ca acțiunea preconizată să poată fi realizată mai bine la nivelul Uniunii din cauza dimensiunilor și a efectelor acesteia, ținând seama de obiectivele sale enumerate la articolul 3 TUE și de dispozițiile specifice diferitor domenii, în special pieței interne, prevăzute de tratate (a se vedea în acest sens Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 53).

120 În orice caz, trebuie precizat că elementele de care dispune Curtea nu demonstrează, contrar celor susținute de Republica Polonă, că consumul de produse din tutun mentolate ar fi, în esență, concentrat în Polonia, în Slovacia și în Finlanda, în timp ce în celelalte state membre ar fi neglijabil. Astfel, potrivit datelor prezentate de Republica Polonă în cererea sa introductivă, în cel puțin opt alte state membre cota de piață națională a acestor produse este superioară cotei lor de piață la scara Uniunii.

121 Prin urmare, trebuie înlăturate argumentele invocate de Republica Polonă prin care se urmărește să se demonstreze că obiectivul de protecție a sănătății umane ar fi putut fi realizat mai bine la nivel național în ceea ce privește în special interdicția de introducere pe piață a produselor din tutun care conțin mentol, ținând seama de faptul că efectele acestor produse ar fi concentrate într-un număr mic de state membre.

122 În ceea ce privește, în al doilea rând, respectarea condițiilor de formă și, în special, a motivării Directivei 2014/40 în raport cu principiul subsidiarității, trebuie subliniat că, în conformitate cu jurisprudența Curții, respectarea obligației de motivare trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului atacat, ci și a contextului și a împrejurărilor speței (a se vedea în acest sens Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 61).

123 În speță, este necesar să se constate că propunerea privind Directiva 2014/40 prezentată de Comisie, precum și evaluarea de impact elaborată de aceasta conțin suficiente elemente care evidențiază în mod clar și neechivoc avantajele legate de o acțiune întreprinsă la nivelul Uniunii față de una întreprinsă la nivelul statelor membre.

124 În aceste condiții, s-a demonstrat corespunzător cerințelor legale că aceste elemente au permis atât legiuitorului Uniunii, cât și parlamentelor naționale să aprecieze dacă propunerea menționată era conformă principiului subsidiarității, fiind în același timp de natură să permită particularilor să ia cunoștință de motivele care se raportează la acest principiu, iar Curții să își exercite controlul.

125 În orice caz, trebuie subliniat că Republica Polonă a participat, potrivit modalităților prevăzute de Tratatul FUE, la procedura legislativă care a dus la adoptarea Directivei 2014/40, a cărei destinatară este, la fel ca celelalte state membre reprezentate în Consiliu. În consecință, aceasta nu poate să invoce în mod util faptul că Parlamentul și Consiliul, autorii acestei directive, nu i-au permis să cunoască justificările alegerii măsurilor la care au înțeles să recurgă (a se vedea în acest sens Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul, C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 62).

126 Prin urmare, al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului subsidiarității, trebuie înlăturat.

127 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, întrucât nu poate fi admis niciunul dintre motivele invocate de Republica Polonă în susținerea acțiunii sale, aceasta trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

128 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul și Consiliul au solicitat obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din acest regulament, potrivit căruia statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, se impune ca Irlanda, Republica Franceză, România, Regatul Unit și Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Republica Polonă la plata cheltuielilor de judecată.

3) Irlanda, Republica Franceză, România și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături