Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 23 декември 2015 година[1]

Дело C-358/14

Република Полша
срещу
Европейски парламент
и

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС — Производство, представяне и продажба на тютюневи и свързани с тях изделия — Ментолови цигари — Избор на член 114 ДФЕС като правно основание — Принцип на пропорционалност — Принцип на субсидиарност“

I – **Въведение**

1. Може ли законодателят на Съюза да забрани продажбата на ментолови цигари на европейския вътрешен пазар от 20 май 2020 г.? Този изключително зареден с емоции въпрос[2] е по същество правният проблем, който в настоящия случай Република Полша поставя на Съда с жалбата си за отмяна на Директива 2014/40/ЕС[3]. Тази жалба е част от поредица от спорове, породени от различни разпоредби относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия на европейския вътрешен пазар, издадени през годините на равнището на Съюза[4].

2. За разлика от предишните производства, в настоящия случай по принцип не се оспорва обстоятелството, че член 114 ДФЕС (предишен член 95 ЕО или член 100a от Договора за ЕИО) може да служи за правно основание на новата директива, а се поставят въпроси само по отношение на някои конкретни аспекти. Поради това и законодателните правомощия в случая нямат вече такова основно значение както по-рано. Във фокуса на вниманието вече е по-скоро въпросът дали забраната на ментоловите цигари в целия Съюз е съвместима с принципа на пропорционалност. Наред с това става въпрос за произтичащите от принципа на субсидиарност изисквания към уредба като спорната в настоящото производство.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — В медиите например се съобщава за това как починалият бивш германски федерален канцлер е взел предварителни мерки във връзка с опасността от спирането на ментоловите цигари: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten“ (Spiegel Online – Politik – 9 юли 2013 г.).

3 — 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; наричана по-нататък: „Директивата“).

4 — По този въпрос вж. по-специално решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Германия/Парламент и Съвет (C-380/03, EU:C:2006:772) и Комисия/Дания (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Зад тези правни въпроси, които особено в Полша изглежда засягат огромни икономически интереси и освен това ежедневно оказват влияние върху живота на милиони граждани на Съюза, в крайна сметка се крие един основен проблем: с каква свобода на действие разполага законодателят на Съюза, за да гарантира възможността в рамките на Съюза продуктите да бъдат пускани на пазара при еднакви условия, без при това да се пренебрегва фундаменталната цел да се осигури високо равнище на защита на здравето, закрепена на видно място в първичното право (член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права на Европейския съюз)?

4. Освен настоящата жалба на Полша за отмяна понастоящем има още две преюдициални производства, в които британски съд отправя запитване до Съда относно валидността на Директива 2014/40. Едно от тези производства [5] се отнася изключително до новата уредба на електронните цигари в член 20 от Директивата, в него се поставят правни въпроси, свързани с принципа на пропорционалност, принципа на субсидиарност и основните права в Съюза. Другото производство [6] се отнася до голям брой отделни разпоредби на Директивата и в тази връзка разглежда по-специално избора на член 114 ДФЕС като правно основание, принципа на субсидиарност, принципите на пропорционалност и на правната сигурност, въпроси относно основните права в Съюза, както и проблеми във връзка с членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС относно делегирането на законодателни и изпълнителни правомощия на Комисията. Днес представям заключение и по другите две дела.

II – **Спорните разпоредби на Директива 2014/40/ЕС**

5. Съгласно даденото в член 2, точка 25 от Директивата определение изразът „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“.

6. Член 6 от Директивата, озаглавен „Приоритетен списък на добавките и задължения за разширено уведомяване“, предвижда, че се прилага задължение за разширено уведомяване за определени добавки, които се съдържат в цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари, включени в приет и актуализиран от Комисията приоритетен списък. Във връзка с това член 6, параграф 2 от Директивата определя:

„(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 […] да извършат задълбочени проучвания, които имат за цел да установят за всяка добавка дали същата:

[…]

б) придава характерни вкусово-ароматни качества;

[…]“.

5 — Дело C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Дело C-547/14 (Philip Morris Brands и др.).

7. Член 7 от Директивата съдържа правила за „Регулиране на съставките“ и цитиран със съкращения гласи следното:

„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 […]

[…]

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 […]

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.

[…]“.

8. Член 13, озаглавен „Представяне на изделието“, от Директивата гласи по-специално следното:

„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;

[…]“.

III – **Производство и искания на страните**

9. На 22 юли 2014 г. на основание член 263 ДФЕС Полша подава настоящата жалба за отмяна срещу Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз.

10. Румъния встъпва като страна в подкрепа на жалбоподателя, а Ирландия, Френската република, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейската комисия встъпват като страни в подкрепа на ответниците.

11. 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,

— да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

12. Румъния иска от Съда да отмени член 7, параграфи 1—5, параграф 7, първо изречение и параграфи 12—14 от Директива 2014/40.

13. Парламентът и Съветът от своя страна искат от Съда

— да отхвърли жалбата, и

— да осъди Полша да заплати съдебните разноски.

14. Комисията иска от Съда

— да отхвърли жалбата като неоснователна, и

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

15. От своя страна Ирландия, Франция и Обединеното кралство искат от Съда да отхвърли жалбата. Ирландия иска също и да се осъди Полша да заплати съдебните разноски.

16. Ако Съдът уважи жалбата на Полша, Парламентът, Съветът и Франция искат при условията на евентуалност да се запази действието на отменените разпоредби от Директива 2014/40 дотогава докато в подходящ срок влезе в сила на нова директива.

17. След писмената фаза на производството на 30 септември 2015 г. Съдът провежда устна фаза на производството по жалбата на Полша.

IV – **Анализ**

A– *Допустимост на жалбата*

18. Преди да разгледам изложените от Полша оплаквания по същество, следва да се обсъди накратко допустимостта на жалбата за отмяна. На първо място, поставя се въпросът дали разпоредбите относно характерните вкусово-ароматни качества могат да бъдат оспорвани отделно. На второ място, следва да се провери дали доводите на жалбоподателя към някои от оспорваните разпоредби от Директивата са достатъчно обосновани. На трето място, следва да се разгледа възражението на Съвета, че твърденията на Полша относно принципа на равно третиране във връзка с второто основание, по-конкретно в писмената реплика на Полша, са ново основание, което е недопустимо поради просрочие.

1. Относно ограничаването на жалбата за отмяна до някои разпоредби от Директивата

19. Полша, подкрепяна от Румъния, не иска отмяна на Директива 2014/40 в цялост, а оспорва само конкретни разпоредби от тази директива, а именно тези, които имат за предмет характерните вкусово-ароматни качества или просто вкусово-ароматните качества.

20. Съгласно постоянната практика на Съда частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта (така нареченото условие за отделимост)[7]. Условието за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност[8].

21. Оспорваните в настоящото производство разпоредби от Директива 2014/40 съдържат специални правила за тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, които съществуват самостоятелно наред с другите разпоредби на Директивата. Пред Съда не са представени никакви данни, че съдържащите се в Директивата разпоредби относно такива вкусово-ароматни качества и другите разпоредби на Директивата трябва да са неразривно свързани. Дори и Съдът в настоящото производство да отмени отделни разпоредби във връзка с вкусово-ароматните качества, останалите разпоредби, съдържащи се в Директивата ще запазят основанието за съществуването си и няма да променят своя обхват.

22. С оглед на това следва да се приеме, че разпоредбите относно характерните вкусово-ароматни качества са отделен елемент на Директива 2014/40 и тяхната евентуална отмяна не би се отразила на съществения съдържание на тази директива.

7 — Решения Jamet/Комисия (37/71, EU:C:1972:57, т. 11), Комисия/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, т. 38), Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 16) и Комисия/Съвет (C-425/13, EU:C:2015:483, т. 94).

8 — Решения Франция/Парламент и Съвет (C-244/03, EU:C:2005:299, т. 13), Комисия/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, т. 38), Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 16) и Комисия/Съвет (C-425/13, EU:C:2015:483, т. 94); в същия смисъл вж. и решение Франция и др./Комисия (C-68/94 и C-30/95, EU:C:1998:148, т. 257—259).

23. По същите причини, чисто теоретично — обратно на изложеното в хода на съдебното заседание становище на Полша — няма пречка разпоредбите на Директива 2014/40 относно характерните вкусово-ароматни качества от своя страна да бъдат частично отменени, доколкото от тях произтича забрана на ментоловите цигари.

2. По въпроса за достатъчната обоснованост на доводите на жалбоподателя

24. Следва да се отбележи, че с жалбата си Полша иска отмяна на редица конкретни разпоредби от Директивата, без обаче да посочва по-подробни аргументи, по-специално във връзка с член 6, параграф 2, буква б), член 7, параграфи 12 и 14, както и с член 13, параграф 1, буква в).

25. Следва да се припомни, че доводите на жалбоподателя в жалбата трябва да са достатъчно обосновани. Съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и съдебната практика, свързана с тази разпоредба, исковата молба или жалбата трябва да съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на тези основания. Посочването трябва да е достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да се извеждат по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът свръхпетитум или да пропусне да се произнесе по някое оплакване [9].

26. В настоящия случай жалбата не съдържа никакви пояснения защо Полша иска по-специално отмяната на член 6, параграф 2, буква б), член 7, параграфи 12 и 14, и член 13, параграф 1, буква в) от Директивата. Контекстът на подадената от Полша жалба за отмяна също не внася разяснения по този въпрос.

27. Напротив, както е видно от посочените в жалбата основания и устните съзтезания пред Съда, исканията на Полша са насочени единствено към съдържащата се в правото на Съюза забрана на ментоловите цигари. В посочените разпоредби от Директивата обаче такава забрана сама по себе си изобщо не се съдържа.

28. Несъмнено може да се поддържа, че евентуалната отмяна от Съда на забраната на ментоловите цигари по необходимост би трябвало да обхване и такива разпореби от Директивата, които са неразривно свързани с тази забрана. От посочените разпоредби обаче това се отнася само за член 13, параграф 1, буква в) от Директивата, който забранява посочването на вкус, мирис и овкусители върху опаковките на цигарите: ако ментоловите цигари, както това се иска от Полша и Румъния, могат да се продават и за в бъдеще, то трябва да се разреши ментолът да се посочва като съставка върху опаковките на тези цигари. Как иначе би могъл потребителят да направи избор между ментоловите и неароматизираните цигари?

29. Другите посочени разпоредби от Директивата обаче не разкриват такава тясна връзка със забраната на ментоловите цигари, за да бъдат неразривно свързани с нея. Съгласно член 6, параграф 2, буква б) от Директивата производителите и вносителите на цигари и на тютюн за ръчно свиване на цигари са длъжни да извършат определени проучвания, което не е свързано пряко със забраната на ментоловите цигари. Същото се отнася за член 7, параграф 12 от Директивата, който урежда дерогациите от забраната за пускането на пазара на тютюневи

9 — Постоянна съдебна практика, вж. например решения Комисия/Парламент и Съвет (C-411/06, EU:C:2009:518, т. 27), Обединено кралство/Съвет (C-209/13, EU:C:2014:283, т. 30) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 9).

изделия с характерни вкусово-ароматни качества. На последно място, що се отнася до член 7, параграф 14 от Директивата и той не съдържа забрана на ментоловите цигари, а единствено отлага началото на някои забрани, включително забраната на ментоловите цигари до 20 май 2020 г.

30. Следователно поради липса на обоснованост жалбата на Полша е недопустима в частта, в която се отнася до член 6, параграф 2, буква б) и член 7, параграфи 12 и 14 от Директивата.

3. Относно изтъкнатото извън срока ново основание във връзка с принципа на равно третиране

31. На основание член 127, параграф 1 от Процедурния правилник Съветът изтъква, че при втората размяна на писмени становища, по-конкретно в писмената си реплика, Полша изтъква извън срока ново основание, с което се твърди нарушение на принципа на равно третиране, основаващо се на обстоятелството, че въпреки обективно съществуващите разлики Директивата третира ментоловите цигари по същия начин както другите ароматизирани тютюневи изделия.

32. Оплакването на Съвета очевидно се основава на неправилния прочит на основанията, изтъкнати от жалбоподателя в писмената фаза. Наистина на различни места в писмените си становища Полша всъщност подчертава предполагаемите разлики между ментоловите цигари и другите ароматизирани тютюневи изделия. При тези изявления обаче *не* става въпрос, както ясно следва и от устната фаза на производството, за отделно основание, а по-скоро за довод, който се ползва в подкрепа на трите действителни основания, изтъкнати от жалбоподателя. Подобни аргументи са посочени за първи път още в жалбата. Както става ясно и от писмената реплика, с по-подробното изложение на този довод Полша отговаря единствено на конкретни твърдения на Парламента и Съвета и се стреми да обясни по-подробно определения с жалбата предмет на спора. Такъв подход е напълно допустим.

33. Следователно изложеното от Съвета възражение трябва да бъде отхвърлено.

4. Междинно заключение

34. Жалбата на Полша в частта, в която се оспорват член 6, параграф 2, буква б) и член 7, параграфи 12 и 14 от Директивата, е недопустима поради липса на обоснованост. В останалата част жалбата е допустима.

Б– *Основателност на жалбата*

35. Жалбата на Република Полша за отмяна е насочена към редица отделни разпоредби на Директива 2014/40, всичките свързани с използването на характерни вкусово-ароматни добавки в тютюневите изделия. Жалбата на Полша цели отмяна на забраната за пускане на европейския вътрешен пазар на ментолови цигари, която съгласно член 7, параграф 14 от Директивата трябва да влезе в сила от 20 май 2020 г.[10].

36. За тази цел са посочени три основания: на първо място, според Полша забраната на ментоловите цигари не е трябвало да се основава на член 114 ДФЕС. На второ място, Полша твърди нарушение на принципа на пропорционалност. И на трето място, според нея е нарушен принципът на субсидиарност.

10 — Срокът 20 май 2020 г. следва от член 7, параграф 14 от Директивата, тъй като съгласно съвпадащите данни от страните по производството обемът на продажбите на ментоловите цигари в рамките на целия Съюз надвишава 3 %.

1. Относно избора на член 114 ДФЕС като правно основание (първо основание)

37. В рамките на първото основание Полша твърди, че член 114 ДФЕС не може да послужи като правно основание за забраната на ментоловите цигари в целия Съюз.

38. В това отношение следва да се отбележи, че законодателен акт, приет на това правно основание, трябва, от една страна, да съдържа мерки за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, и от друга страна, да има за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар [11]. Освен това целта на подобна мярка за хармонизиране на вътрешния пазар по член 114 ДФЕС трябва действително да бъде подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар [12].

39. За тази цел съгласно установената съдебна практика член 114 ДФЕС позволява на законодателя на Съюза да забранява пускането на определени продукти на целия европейски вътрешен пазар, доколкото това служи за премахване на пречките пред търговията на определена група продукти или трябва да предотврати възникването на такива пречки [13].

40. Примерът на разглежданите в случая тютюневи изделия позволява това да се илюстрира по следния начин: съществуващата в правото на Съюза забрана на определени форми на представяне на тютюна служи за създаване на единни условия за търговия за всички тютюневи изделия в целия Съюз. Поради това забраната на равнището на Съюза на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества в известна степен представлява цената, за да могат „нормалните“ тютюневи изделия, които отговарят на условията на Директивата, да се разпространяват свободно на европейския вътрешен пазар, като едновременно с това се осигури високо равнище на защита на здравето [14]. С други думи, в Европейския съюз по принцип занапред могат да се пускат на пазара тютюневи изделия, но само без характерни вкусово-ароматни качества.

41. Поради това в настоящия случай изглежда Полша съвсем не оспорва, че член 114 ДФЕС по принцип може да бъде подходящо правно основание на мерки за хармонизиране на вътрешния пазар по отношение на тютюневите изделия, стигащи до забрана на пускането на пазара на някои изделия от по-голямата група тютюневи изделия.

42. Що се отнася до ментоловите цигари обаче, към момента на приемането на Директивата според Полша не е било налице нито различие между националните законови, подзаконови и административни разпоредби (първа част на първото основание, по този въпрос вж. непосредствено по-долу буква а), нито е можело да се очаква нееднородно развитие на тези разпоредби (втора част на първото основание, по този въпрос вж. непосредствено по-долу буква б). Поради това Полша прави извод, че спорната забрана на ментоловите цигари не може да се основава на член 114 ДФЕС [15].

11 — Решение Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2014:18, т. 100).

12 — Решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 60), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 32) и Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 26).

13 — Решения Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 34 и 35) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 33 и 34). И наскоро излязлото решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535) е постановено въз основа на фактически състав, при който член 95 ЕО (понастоящем член 114 ДФЕС) служи за правно основание на забрана за търговия с определени продукти на европейския вътрешен пазар.

14 — Вж. и член 24, параграф 1 от Директивата.

15 — Доколкото по отношение на принципа на пропорционалност в рамките на второто основание Полша изтъква същите доводи, по-нататък ще ги разгледам заедно и впоследствие няма да ги обсъждам отново.

а) Относно премахването на съществуващите пречки пред търговията (първа част на първото основание)

43. В рамките на първата част на първото основание се твърди, че спорните разпоредби от Директивата не могат да премахнат съществуващите пречки пред търговията, а напротив ще доведат до създаването на нови.

i) Относно различието между националните законови, подзаконови и административни разпоредби

44. Съгласно постоянната съдебна практика законодателят на Съюза може да използва член 114 ДФЕС като правно основание по-конкретно при наличие на различия между националните разпоредби, когато последните могат да възпрепятстват упражняването на основните свободи и по този начин да се отразят пряко върху функционирането на вътрешния пазар [16] или да доведат до чувствително нарушаване на конкуренцията [17].

45. Полша, подкрепяна от Румъния, твърди, че към момента на приемането на Директивата не са съществували никакви различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки *относно ментоловите цигари*.

46. Този довод е неубедителен. Всъщност той явно се основава на неправилното схващане, че съгласно член 114 ДФЕС законодателят на Съюза може да приеме уредба за използването на ментол като характерен аромат в тютюневите изделия само когато по-специално по отношение на ментоловите цигари съществуват различия в уредбите между държавите членки.

47. Подобна „практика на фрагментиране на информацията“, която разглежда отделно всеки уреден с мярка за хармонизиране на вътрешния пазар пазарен сегмент и евентуално дори отделни части от изделия, следва да се отхвърли. По-скоро е от значение дали Директивата в цялост може да се основава на член 114 ДФЕС.

– Няма повод за отделно разглеждане на ментоловите цигари

48. Отделното разглеждане на ментоловите цигари, както предлагат Полша и Румъния, би било евентуално възможно, ако те заемаха особено място в сравнение с другите ароматизирани тютюневи изделия.

49. Действително в производството пред Съда Полша се опита да твърди наличие на такова особено място на ментоловите цигари. Подобен довод обаче не е убедителен. Напротив, между ментоловите цигари, от една страна, и другите ароматизирани цигари, от друга страна, съществуват достатъчно сходства, за да може законодателят на Съюза да приеме единен подход в Директивата.

16 — Решения Германия/Парламент и Съвет (C-380/03, EU:C:2006:772, т. 37), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 32) и Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 26).

17 — Решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 84 и 106), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 32) и Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 26).

50. Това следва от сравнението на двата вида цигари, като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства. При това следва да се вземе предвид както обстоятелството, че двата продукта имат подобни обективни свойства [18], така и че те са в сходно положение с оглед на целите на разглежданите правила [19].

51. На първо място, при разглеждането на физическите стойства на различните видове цигари не могат да се установят съществени различия между ментоловите и другите ароматизирани цигари. Начинът им на употреба също е еднакъв: във всички случаи изгаря тютюн и се издишва или вдишва дим [20].

52. Съществени различия не се установяват и когато се сравняват ментоловите и другите ароматизирани цигари с оглед на общата цел на Директива 2014/40, която е да се осигури възможност тютюневите изделия да се разпространяват на европейския вътрешен пазар, като при това се гарантира високо равнище на защита на здравето [21]. Всъщност всички характерни вкусово-ароматни добавки, независимо дали става въпрос за ментол или други аромати, могат по принцип да доведат до смекчаване или прикриване на обикновено силно тръпчивия, дори лют вкус на тютюневия дим. В резултат на това възниква сериозна опасност ароматизираните цигари да улеснят непушачите да започнат употребата на тютюневи изделия [22], а при редовните пушачи — поне при някои от тях — да затруднят преодоляването на никотиновата зависимост [23].

53. В това отношение неуспешно Полша възразява, че ментоловите цигари са „традиционно“ изделие, за което може да се докаже дългогодишно присъствие на пазара и което е по-непривлекателно за подрастващите и младите хора от другите ароматизирани цигари [24].

54. Всъщност, от една страна, не съществува обективна причина за предполагаемите „традиционни“ и установени на пазара изделия да се прилагат не толкова строги критерии по отношение на защитата на здравето от тези за новите изделия. Действително при необходимост може да бъде обосновано определени продукти, именно поради тяхната новост, да бъдат по-строго третирани от други или за тях да се предвиди специален режим [25]. От това обаче не следва обратното, че за вече установените на пазара изделия обикновено трябва да се прилагат по-облекчени разпоредби от тези за новите изделия.

18 — Решения Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, т. 12), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, т. 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 69) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 71).

19 — Решения Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 25 и 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats и др. (C-236/09, EU:C:2011:100, т. 29), Ziegler/Комисия (C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 167) и Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, т. 51).

20 — В този смисъл настоящият случай се различава значително от дело Pillbox 38 (C-477/14; вж. заключението ми от днешна дата по това дело, т. 47—49), в което не следва да се сравняват различните видове традиционни тютюневи изделия, а следва да се извърши сравнение между традиционните тютюневи изделия, от една страна, и електронните цигари, от друга страна, при което се разкриват съществени различия.

21 — Вж. по-специално член 1 в края и съображения 5, 6, 8 и 36 от Директивата.

22 — По този въпрос вж. и съображение 16 от Директивата.

23 — По този въпрос вж. и позоваването на моделите на употреба в съображение 16 от Директивата.

24 — Поради това Полша прави извод, че ментоловите цигари в голяма степен не тласкат младите хора да започнат употребата на тютюневи изделия.

25 — Решения Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 69) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 71).

55. От друга страна, доводът на Полша напълно игнорира, че целта на Директивата за осигуряване на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар въобще не се изчерпва със защитата на подрастващите и младите хора, макар тази група да е поставена в центъра на Директивата [26]. Както бе посочено малко по-горе [27], Директивата всъщност като цяло цели високо равнище на защита на човешкото здраве (например вж. член 1 от Директивата), което непременно включва да се насърчи преодоляването на никотиновата зависимост при редовните пушачи.

56. Следователно в този контекст не е от значение дали спорната забрана на ментоловите цигари въздейства положително по-конкретно върху здравето на младите хора. Тъй като дори в значителна степен случаят да не е такъв, забраната на ментоловите цигари би могла да има въздействие при другите категории потребители [28] и по този начин да допринесе общо за подобряване на равнището на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. Това обстоятелство само по себе си вече обосновава приемането в Директивата на обща забрана за пускането на пазара на ментолови и други ароматизирани цигари.

57. Следователно следва да се отхвърли изцяло тезата на Полша и Румъния, че ментоловите цигари заемат особено място, което ги различава от другите цигари с характерни вкусово-ароматни качества и изисква изключването за тази група тютюневи изделия от установената в Директивата забрана за пускане на пазара в целия Съюз [29].

– Наличие на достатъчно различия между националните разпоредби

58. Следователно за прилагането на член 114 ДФЕС е от значение единствено и само дали към момента на приемането на Директивата е трябвало да бъдат отстранени различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на използването на характерни вкусово-ароматни добавки в тютюневите изделия, независимо дали е ментол или са други аромати, които биха могли да създадат пречки пред търговията в европейския вътрешен пазар.

59. Както подробно посочват в производството пред Съда по-специално Съветът и Обединеното кралство, без това да се оспорва, редица държави членки вече са регламентирали употребата на характерни вкусово-ароматни добавки, а други не са го направили. В държавите, в които са приети национални разпоредби, те се различават съществено по съдържание и не се отнасят непременно до едни и същи аромати [30]. Тези разнообразни национални разпоредби могат да доведат до значителни пречки пред търговията на тютюневи изделия на вътрешния пазар, който се характеризира с интензивна трансгранична търговия [31].

26 — Член 1 в края и съображения 8 и 19 от Директивата.

27 — Вж. по-горе точки 40 и 52 от настоящото заключение.

28 — По този въпрос вж. оценката на въздействието („Impact Assessment“), представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 101. Във връзка с планираната забрана на характерните вкусово-ароматни добавки там се посочва: „… a certain impact is also expected for established smokers“.

29 — В същия смисъл Доклад на постоянния Апелативен орган на СТО от 4 април 2012 г. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, на разположение на уебсайта на СТО: www.wto.org), където се приема сходство между цигарите с аромат на карамфил и тези с аромат на ментол (вж. по-специално заключенията в т. 298 от доклада).

30 — Например Германия забранява употребата на ароматизирани капсули в цигарите, докато Белгия само употребата на ментолови капсули. Франция предвижда максимални стойности за употребата на добавки, които придават сладникав или възкисел вкус. Литва от своя страна забранява напълно определени аромати, например всички, които придават вкус на ванилия или карамфил. Общ преглед по този въпрос е направен в оценката на въздействието, представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г. („Impact Assessment“), SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 34 и част 4, стр. 6.

31 — Съображение 6 от Директивата, в този смисъл и решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 39) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 38).

60. Дори по-специално по отношение на ментоловите цигари да не съществуват значителни пречки пред търговията, това не възпрепятства прилагането на член 114 ДФЕС. Всъщност прилагането на член 114 ДФЕС не изисква всяка по-подробна уредба на мярка за хармонизация на вътрешния пазар, която се основава на това правно основание, да съдържа отговор на конкретни различия между националните законови, подзаконови и административни разпоредби. По-скоро е от значение разглеждането на общата уредба [32].

61. Както правилно отбелязват институциите ответници и някои от встъпилите в тяхна подкрепа страни, в настоящия случай законодателят на Съюза е трябвало да приеме, че забраната на цигари с характерни вкусово-ароматни качества ще има значително по-малък принос за постигането на високо равнище на защита на здравето, ако за настоящите или потенциалните потребители на ароматизирани тютюневи изделия и занапред на вътрешния пазар има ментолови цигари като резервен вариант [33].

62. Освен това към момента на приемане на Директивата поне в две държави членки — Белгия и Германия — вече дори е съществувала забрана за определени ментолови капсули в цигарите, така че при всички случаи там не е било разрешено пускането на пазара на тези конкретни видове ментолови цигари [34]. Обратно, доколкото може да бъде установено, тогава подобни забрани не са съществували в други държави членки. Следователно твърдението на Полша, че липсват различия в националните разпоредби, по-специално по отношение на ментоловите цигари, като цяло е не само неубедително по отношение на функционирането на член 114 ДФЕС, но в конкретния случай не се подкрепя и от фактите.

63. В този контекст е необходимо да се отбележи, че броят на държавите членки, които са приели законодателство или са възнамерявали да приемат такова в съответната област към момента на предложението на Комисията, сам по себе си не може да бъде определящ за преценката дали законодателят на Съюза законосъобразно е използвал като правно основание член 114 ДФЕС, щом като условията за това са били изпълнени към момента на приемане на разглеждания законодателен акт [35].

64. Всъщност предпоставките за намеса на законодателя на Съюза съгласно член 114 ДФЕС не са количествени, а качествени. За приемането на мярка за хармонизиране не е от такова значение дали и в колко държави членки определен продукт е обект на разпоредби или дори на забрани. Всяко налично или конкретно предвидимо смущение на търговията на вътрешния пазар може да оправдае мярка за хармонизиране, стига общите принципи за упражняване на правомощията за хармонизиране — и по-специално принципите на субсидиарност и на пропорционалност (член 5, параграфи 3 и 4 ДЕС) [36] да са спазени [37].

65. Следователно първото оплакване на Полша в рамките на първата част на първото основание следва да се отхвърли.

32 — Всъщност, ако се придържаме към думите, използвани от Съда, прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание не предполага наличието на действителна връзка със свободното движение между държавите членки във всяко от положенията, обхванати от приетия на това основание акт. От решаващо значение е по-скоро приетият на основание член 114 ДФЕС акт като цяло действително да има за цел подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар (вж. решение Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 80).

33 — По този въпрос вж. и съображение 16 от Директивата, от което може да се заключи, че особената загриженост на законодателя на Съюза се отнася до характерни вкусово-ароматни качества, които могат да окажат влияние върху моделите на употреба.

34 — По този въпрос вж. доказателствата в оценката на въздействието („Impact Assessment“), представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 34.

35 — Решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 24). В същия смисъл решения Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 38) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 37).

36 — По този въпрос вж. съображенията ми във връзка с второто и третото основание.

37 — Вж. заключението ми по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:190, т. 51).

ii) Относно твърдяното създаване на нови пречки пред търговията

66. Полша, подкрепяна от Румъния, в първата част на първото основание твърди също така, че в член 7, параграф 1 от Директивата не е достатъчно точно определен материалният обхват на забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, тъй като в него не се съдържа списък на разрешените или забранените вещества, които придават аромат. Според Полша това не води до премахване на съществуващите пречки пред търговията, а обратно, до създаването на нови, защото има опасения, че по този въпрос държавите членки ще упражнят по различен начин свободата си при транспонирането.

67. Това оплакване обаче също не е убедително.

68. От една страна, в най-общ план е съвсем естествено в правните норми да се използват неопределени правни понятия. Това важи на още по-силно основание за нормите на директивите, които винаги изискват транспониране в националното законодателство (вж. член 288, параграф 3 ДФЕС). Законодателят на Съюза разполага със свобода на преценка във връзка с най-подходящата за постигане на желания резултат техника на сближаване [38].

69. От друга страна, е трудно да си представим как забраната в целия Съюз на *всички* тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, както е определена в член 7, параграф 1 от Директивата, трябва да доведе до толкова значими несъответствия при транспонирането в държавите членки, че да създаде сериозни опасения за нови пречки пред търговията.

70. Дори ако в това отношение настъпят несъответствия, законодателят на Съюза е предвидил достатъчно мерки в Директивата за тяхното избягване. Например член 7, параграфи 2—5 от Директивата позволява на Европейската комисия, при спазване на посочените там по-подробни условия да приема делегирани актове за преодоляване на останали неясноти.

71. Направеното от Полша предложение като алтернатива за член 7 от Директивата на равнището на Съюза да се приеме списък с разрешени или забранени вещества, които придават аромат (един вид „положителен списък“, съответно „отрицателен списък“) би имало съществения недостатък, че подобна законодателна техника е тромава и лесна за заобикаляне, а освен това с оглед на бързото развитие на този отрасъл списъкът ще се нуждае от постоянно актуализиране. Подобен подход би ограничил ненужно и свободата на действие на националните органи в противоречие с принципа на порпорционалност (член 5, параграф 4 ДЕС).

72. Следователно твърденията, изтъкнати в първата част на първото основание, са изцяло неоснователни.

б) Относно опасността от бъдещо различно развитие на националните законови, подзаконови и административни разпоредби (втора част на първото основание на жалбата)

73. В рамките на втората част на първото основание Полша изтъква, че е „твърде невероятно“ на европейския вътрешен пазар да възникнат в бъдеще пречки пред търговията в резултат на приемането на национални забрани на ментоловите цигари.

38 — Решения Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-66/04, EU:C:2005:743, т. 45), Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-217/04, EU:C:2006:279, т. 43) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 35).

74. Ще разгледам по-нататък този въпрос само при условията на евентуалност. Всъщност от анализа ми на първата част на първото основание и без това се установява, че към момента на приемане на Директивата вече са били налице съществени пречки пред търговията с оглед на съществуващите различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества. С това въпросът за възникването на *бъдещи* пречки пред търговията всъщност е решен.

75. Освен това смятам, че Полша си противоречи. Твърдението в рамките на втората част на първото основание, че не следва да се очаква различно развитие на националните законови, подзаконови и административни разпоредби, трудно се съгласува с изразеното преди това в първата част на първото основание опасение, че при транспониране на забраната на характерните вкусово-ароматни добавки ще се стигне до различни национални подходи[39].

76. Въпреки това, съгласно постоянната съдебна практика член 114 ДФЕС може да се използва като правно основание с оглед на предотвратяването на бъдещи пречки пред търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, доколкото появата на такива пречки е вероятна и приетата мярка за хармонизиране има за цел предотвратяването им[40].

77. Настоящият случай е точно такъв, по-специално ако при анализа се вземе предвид, като международен контекст, работата на Световната здравна организация (наричана по-нататък „СЗО“).

78. Институциите ответници и някои от подкрепящите ги страни представят убедителни доводи, че съгласно Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна[41] Съюзът и неговите държави членки са приканени да ограничат или да забранят използването на добавки в тютюневите изделия, които могат да подобрят вкуса им, включително използването на ментол. Действително това не е видно от текста на самата рамкова конвенция, но следва от Насоките за прилагането на членове 9 и 10 от нея, които са приети преди няколко години от Конференцията на страните по конвенцията[42].

79. Дори тези насоки като такива да не са правнообвързващи, те обаче имат в световен мащаб препоръчителен характер за прилагането на Рамковата конвенция на СЗО от договарящите страни по нея[43]. Следователно те служат като насоки и за държавите — членки на Европейския съюз, които също са подписали Рамковата конвенция.

80. При тези условия законодателят на Съюза може да очаква бързото приемане на национално равнище на разпоредби за употребата на ментол и други характерни вкусово-ароматни добавки в тютюневите изделия, макар и на равнището на Съюза да не е приета унифицирана правна уредба. Ирландия и Франция изрично посочват това в производството пред Съда с оглед на съответната им национална практика. Фактическият довод на Полша, че в действителност в

39 — Вж. по този въпрос по-горе точка 66 от настоящото заключение.

40 — Решения Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 29), Германия/Парламент и Съвет (C-380/03, EU:C:2006:772, т. 38 и 41) и Ирландия/Парламент и Съвет (C-301/06, EU:C:2009:68, т. 64).

41 — Одобрена с Решение 2004/513/ЕО на Съвета от 2 юни 2004 г. (ОВ L 213, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 35, стр. 223).

42 — По този въпрос вж. „Частични насоки за прилагане на членове 9 и 10“, приети на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна на четвъртото ѝ заседание в Пунта дел Есте (2010), FCTC/COP/4(10), и изменено на петото ѝ заседание в Сеул (2012), FCTC/COP/5(6), наричани по-нататък: Насоките или Насоките на СЗО. В точка 3.1.2.2 от тези насоки, които се отнасят изрично до ментола като овкусител, се посочва: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products“.

43 — Пак там, точка 1.1.

продължителен период от време почти не са приети национални разпоредби в държавите — членки на Европейския съюз, се дължи единствено на обстоятелството, че в Съюза, общо взето едновременно с публикуването на насоките на СЗО, Комисията [44] вече е подготвила и започнала законодателната процедура за приемането на обжалваната директива [45].

81. Освен това законодателят на Съюза с основание може да предполага, че ако не се приеме мярка за хармонизиране на равнището на Съюза, всяка национална уредба за прилагането на Рамковата конвенция на СЗО ще се различава в отделните държави членки и това ще доведе до възникването на нови пречки пред търговията на вътрешния пазар. Всъщност тези насоки не предлагат на договарящите по конвенцията страни конкретни мерки, а им предоставят значително широка свобода на действие, по-специално те им предоставят избор да забранят или само да ограничат употребата на овкусители в тютюневите изделия и съдържат единствено примери за такива добавки.

82. При това положение са неоснователни и твърденията, изложени във втората част на първото основание.

в) Междинно заключение

83. Поради това твърденията за наличие на първото основание следва да бъдат отхвърлени изцяло.

2. Относно принципа на пропорционалност (второ основание)

84. Второто основание се отнася до принципа на пропорционалност. Полша твърди, че спорните разпоредби от Директивата не съответстват на принципа на пропорционалност, установен в член 5, параграф 4 ДЕС.

а) Общи съображения относно принципа на пропорционалност

85. Според постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност е сред общите принципи на правото на Съюза, и по-специално с оглед на упражняването на компетентност от органите на Съюза е установен в член 5, параграф 4 ДЕС. Той изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели [46]. Когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, и наложените тежести не трябва да са несъразмерни в сравнение с преследваните цели [47].

44 — Предложение на Комисията 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, COM(2012) 788 окончателен, представено на 19 декември 2012 г. Подготовката и консултациите на Комисията са проведени съответно по-рано.

45 — В същия смисъл заключението ми по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:190, т. 34, последно изречение).

46 — Решения Maizena и др. (137/85, EU:C:1987:493, т. 15), Обединено кралство/Съвет (C-84/94, EU:C:1996:431, т. 57), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 46) и Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67).

47 — Решения Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, т. 21), Jippes и др. (C-189/01, EU:C:2001:420, т. 81) и ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86), в същия смисъл и решение Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 91).

86. При съдебния контрол на актовете на Съюза относно тяхната пропорционалност трябва да се вземе предвид, че когато става въпрос за намеса в основни права, обхватът на правото на преценка на законодателя на Съюза може да бъде ограничен в зависимост от някои фактори. Сред тези фактори по-специално са съответният сектор, съответното основно право, естеството и степента на намеса, както и нейната цел [48].

87. Настоящият случай се отнася до основното право на свобода на стопанската инициатива (член 16 от Хартата на основните права). Според постоянната практика на Съда свободата на стопанската инициатива може да бъде предмет на многобройни видове намеса на публичната власт, които са в състояние да въведат, в общ интерес, ограничения за упражняването на стопанската дейност [49], като законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, що се отнася до област, която предполага да бъде направен избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в която е необходимо извършването на комплексни преценки [50].

88. Безспорен е фактът, и нито една от страните в производството не го поставя под сериозно съмнение, че при приемането на Директива 2014/40 законодателят на Съюза е бил изправен пред такива комплексни въпроси от икономическо, социално и политическо естество. Съответно законодателят на Съюза е разполагал с широко право на преценка по отношение на стоящите в основата на Директивата оценки, не на последно място с оглед на мерките, чрез които може по най-ефикасен начин да бъде постигнато предвиденото в рамките на европейския вътрешен пазар високо равнище на защита на здравето (член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права). Това е така и поради обстоятелството че във всеки случай достоверността на прогнозите относно бъдещото функциониране на пазара може да бъде проверена.

89. В резултат на тази преценка може да се приеме, че е налице нарушение на принципа на пропорционалност от страна на законодателя на Съюза само ако разглежданият акт на Съюза е явно непропорционален, тоест ако той е явно негоден да осъществи преследваните легитимни цели, явно надхвърля необходимото за постигането на тези цели или пък води до неблагоприятни последици, които са явно непропорционални на тези цели [51]. В замяна на това е без значение дали приетата с акта мярка е единствено възможната или само най-подходящата.

90. При това условие следва по-нататък да бъде извършен съдебен контрол върху пропорционалността на спорните разпоредби от Директивата.

б) Целесъобразност и необходимост от забрана на продажбата (първа и втора част от второто основание)

91. В рамките на първите две части на второто основание Полша твърди, че забраната на ментоловите цигари нито е подходяща, нито е необходима за постигането на високо равнище на защита на здравето, което законодателят на Съюза цели да постигне с Директивата.

48 — Решение Digital Rights Ireland (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 47).

49 — Решение Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46).

50 — Решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 123), S.P.C.M. и др. (C-558/07, EU:C:2009:430, т. 42), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 52) и Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67).

51 — Решение Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 74, 81 и 91), в същия смисъл и решение Urteile Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 52), S.P.C.M. и др. (C-558/07, EU:C:2009:430, т. 42) и Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 46).

i) Предварителни бележки относно принципа на предпазните мерки

92. В самото начало трябва да се отбележи, че нито една от страните в производството не отрича свързаната с тютюнопушенето опасност за здравето [52]. По принцип всички страни споделят и констатацията, че характерните вкусово-ароматни качества улесняват или подпомагат пушенето и поради това могат да доведат до опасност за здравето [53].

93. Сериозен спор между страните има обаче по въпроса как забраната на ментоловите цигари ще въздейства върху потребителските навици на настоящите и потенциалните пушачи. Двете страни основават тезите си на научни изследвания и упрекват съответно другата страна, че нейните изявления не са достатъчно научно обосновани.

94. За преценката на законосъобразността на Директива 2014/40, и по-специално на пропорционалността на спорните разпоредби обаче няма никакво значение дали изтъкнатите от законодателя на Съюза съображения от здравно естество относно ментоловите цигари — съображения, които на мен ми изглеждат много правдоподобни — могат да бъдат доказани с достатъчна точност при настоящото равнище на научно познание.

95. Всъщност при приемането на Директивата законодателят на Съюза е трябвало да спази принципа на предпазните мерки [54]. Именно, когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск поради недостатъчния, неубедителния или неточния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки, доколкото тези мерки не са дискриминационни и са обективни [55].

96. Отправеният в рамките на СЗО призив да се ограничи или забрани в световен мащаб употребата в тютюневите изделия на добавки, които могат да подобрят вкуса им, включително и употребата на ментол [56], не е нищо друго освен израз на принципа на предпазните мерки.

97. Безспорно принципът на предпазните мерки изисква законодателят на Съюза да приема решенията си, като отчита винаги най-достоверните налични научни данни и най-актуалните резултати от международните научни изследвания [57] (в този смисъл и член 114, параграф 3 ДФЕС). Нито Полша, нито Румъния обаче изразяват сериозни съмнения, че в настоящия случай законодателят на Съюза е изпълнил това задължение [58]. Страните спорят единствено относно това какви изводи е следвало да се изведат от прегледаните научни доказателства. В този смисъл законодателят на Съюза обаче има широко право на преценка, чиито граници той по никакъв начин не е преминал.

52 — Съдът от своя страна отчита, че съдържащият се в тютюневите изделия никотин води до пристрастяване и не поставя под съмнение неговата токсичност (решения Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 50 и Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 52).

53 — По този въпрос вж. по-горе точка 52 от настоящото заключение.

54 — В този смисъл вж. решение Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 68), в което Съдът подчертава, че законодателят на Съюза „трябва да спазва принципа на предпазните мерки, когато в рамките на политиката в областта на вътрешния пазар приема мерки за защита на здравето на човека“.

55 — Решения Обединено кралство/Комисия (C-180/96, EU:C:1998:192, т. 99), Комисия/Дания (C-192/01, EU:C:2003:492, т. 52 и 53), Комисия/Франция (C-333/08, EU:C:2010:44, т. 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 60—62) и Acino/Комисия (C-269/13 P, EU:C:2014:255, т. 57).

56 — Вж. по-горе точки 77—79 от настоящото заключение.

57 — Решения Комисия/Дания (C-192/01, EU:C:2003:492, т. 51), Комисия/Франция (C-333/08, EU:C:2010:44, т. 92) и Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 60), вж. и решение Monsanto Agricoltura Italia и др. (C-236/01, EU:C:2003:431, т. 113).

58 — Също Насоките на СЗО (посочени по-горе в бележка под линия 42), към които законодателят на Съюза се ориентира, видно от член 1 и съображение 7 от Директивата, основаващи се на „най-добрите налични научни доказателства и опита на договарящите страни“ (по този въпрос вж. т. 1.1 от Насоките).

98. В този контекст съгласно принципа на предпазните мерки е било напълно приемливо и вероятно дори необходимо да се предвидят общи строги правила за използването на характерни вкусово-ароматни добавки в тютюневите изделия, още повече че според изискванията на първичното право се цели *високо* равнище на защита на здравето (член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права).

ii) Целесъобразност на забраната на продажба (първа част на второто основание)

99. Целесъобразността на забраната за пускане на пазара на ментолови цигари с оглед на постигането на целта на Директивата да се повиши защитата на здравето — преди всичко спрямо младите хора — се оспорва от Полша с три довода: първо, при ментоловите цигари става въпрос за „традиционен“ продукт, който е по-непривлекателен за младите хора от другите ароматизирани тютюневи изделия. Второ, обективно не се установява, че забраната на ментоловите цигари изобщо е подходяща за това по-малко млади хора да започнат да пушат или да се намали броят на пушачите. И трето, в Европа ще процъфти черният пазар на ментолови цигари.

– Относно въздействието на забраната на ментоловите цигари върху здравето

100. Що се отнася до първите два довода на Полша, по-горе във връзка с член 114 ДФЕС вече посочих, че не съществува обективна причина за предполагаемите „традиционни“ и установени на пазара изделия да се прилагат не толкова строги критерии по отношение на защитата на здравето от тези за новите изделия[59]. Както Франция основателно отбелязва, традиционният характер на дадено изделие не обосновава оставането му на пазара, когато ще бъде затруднено постигането на по-високо равнище на защита на здравето.

101. Освен това становището на Полша, че институциите на Съюза трябва обективно да докажат, че при забраната на ментоловите цигари по-малко млади хора ще пушат или ще се намали общият брой на пушачите, ми изглежда погрешно.

102. Действително, както бе вече посочено, за преценката на целесъобразността на спорните разпоредби изобщо няма особено значение дали въздействието на забраната на характерни вкусово-ароматни добавки върху моделите на употреба при пушачите (настоящи или потенциални), което се очаква от законодателя на Съюза, може да се докаже научно с достатъчна точност. Прогнозите за бъдещите промени в пазарния процес поради тяхното естество не подлежат на доказване в буквален смисъл, но при всички положения може да се провери тяхната правдоподобност.

103. Освен това изглежда правоподобно забраната на ментоловите и другите ароматизирани цигари, както е приета от законодателя на Съюза, да направи по-непривлекателно за подрастващите и младите хора да започнат употребата на тютюневи изделия и същевременно да улесни преодоляването на никотиновата зависимост при редовните пушачи, поне при някои от тях. Накратко: когато характерните вкусово-ароматни добавки улесняват или подпомагат пушенето, тъй като по принцип могат да доведат до смекчаване или прикриване на обикновено силно тръпчивия, дори лют вкус на тютюневия дим, тогава е обосновано да се приеме, че отказът от такива аромати ще има обратното действие и по този начин може да допринесе за подобряване на защитата на здравето.

59 — Вж. по-горе точка 53 от настоящото заключение.

104. При никакви обстоятелства забраната на характерните вкусово-ароматни добавки не може да се приеме за *явно неподходяща* да постигне посочената цел и по този начин да допринесе до по-високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. Това важи в още по-голяма степен, когато се вземе предвид принципът на предпазните мерки и широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза по отношение на избора на най-подходящите мерки, с които на вътрешния пазар може да се постигне изискваното високо равнище на защита на здравето.

– Относно предполагаемото процъфтяване на черния пазар на ментолови цигари

105. Що се отнася до прогнозираното от Полша процъфтяване на черния пазар на ментоловите цигари, то не е нищо повече от обикновено твърдение, което освен това е недостатъчно обосновано.

106. Институциите ответници и някои от подкрепящите ги страни се опитват да отговорят на това твърдение, като препращат преди всичко към новите разпоредби на членове 15 и 16 от Директивата, където са посочени подробни изисквания за проследимост на потребителските опаковки на цигари и за защитните елементи, които следва да се поставят върху тези опаковки.

107. Действително следва да се подкрепи позицията на Полша, че такива мерки сами по себе си не са подходящи, за да се гарантира спирането на евентуалната контрабанда с ментолови цигари от трети страни и на продажбата на незаконно внесени или пуснати на черния пазар ментолови цигари в Европейския съюз.

108. Според мен обаче изобщо не може да има значение дали по този начин действително е възможно да се предотвратят контрабандата и търговията на черния пазар[60]. Решаващи са по-скоро два аспекта: от една страна, членове 15 и 16 от Директивата затрудняват незаконните дейности и улесняват тяхното разкриване. От друга страна, и преди всичко, след влизането в сила на забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества за потребителите ще е по-трудно да се снабдяват с ментолови и други ароматизирани цигари. Това обстоятелство само по себе си вече обосновава извода, че такава забрана ще допринесе за гарантирането на по-високо равнище на защита на здравето. Евентуалните изолирани нарушения на забраната по принцип не опровергават способността ѝ да допринесе за постигането на желаната цел.

109. Следователно твърденията, изложени в първата част на второто основание следва да се отхвърлят по същество.

iii) Необходимост от забраната на продажба (втората част на второто основание)

110. Освен това Полша оспорва, че забраната на пускането на пазара на ментолови цигари е необходима за постигането на търсеното с Директивата високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар.

111. Доводите, които Полша изтъква във връзка с това, могат да се отнесат до две теми: на първо място, става въпрос дали общата забрана на всички характерни вкусово-ароматни добавки, включително на ментола, е необходима, и на второ място, дали законодателят на Съюза не е разполагал с по-малко ограничителни и по-малко решителни мерки от забраната.

60 — В същия смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 129).Подобна идея е изразена и в заключенията ми по дела ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:170, т. 123) и Белов (C-394/11, EU:C:2012:585, т. 107 и 108).

– Относно необходимостта от обща забрана на всички характерни вкусово-ароматни добавки

112. Що се отнася до първата от тези теми, във връзка с член 114 ДФЕС по-горе вече посочих, че доводите на Полша за евентуално особено място на ментоловите цигари по отношение на пазарния сегмент на ароматизираните цигари са неубедителни [61].

113. По-специално „традиционният“ характер на ментоловите цигари в сравнение с другите видове ароматизирани цигари, който според Полша притежават ментоловите цигари, дори ако се приеме за доказан, не може да обоснове каквото и да е било отклонение от общата цел за високо равнище на защита на здравето, която следва да се постигне в рамките на вътрешния пазар на тютюневи изделия.

114. Със забраната на всички характерни вкусово-ароматни добавки Директивата, както не на последно място е видно от член 1 от нея и от преамбюла [62], отговаря на изискванията, разработени в рамките на СЗО [63].

115. Ако законодателят на Съюза откаже да включи ментола в забраната на характерните вкусово-ароматни добавки, Директивата би имала значително по-малък принос за постигането на високо равнище на защита на здравето. Всъщност за настоящите или потенциалните потребители на ароматизирани тютюневи изделия на вътрешния пазар и занапред ще има ментолови цигари, като резервен вариант, което може да улесни подрастващите и младите хора да започнат употребата на тютюневи изделия и да затрудни преодоляването на никотиновата зависимост при редовните пушачи [64].

116. Освен това е възможно Европейският съюз да бъде изложен на опасност от завеждане на дело в рамките на Световната търговска организация (СТО), ако не забрани по същия начин ментоловите цигари както другите ароматизирани цигари. В публикуван през 2012 г. доклад Органът за уреждане на спорове на СТО приема, че Съединените американски щати са нарушили правилата на СТО, като са забранили цигарите с аромат на карамфил, а ментоловите цигари продължават да се предлагат на пазара [65]. Обратно на становището на Полша, съвсем не изглежда изключено, а дори много вероятно, този доклад на СТО да може да се отнесе към разглежданата в настоящия случай проблематика, като се има предвид, че в доклада изрично се приема сходност между цигарите с аромат на карамфил и тези с аромат на ментол (като т.нар. „сходни стоки“ по смисъла на Споразумението на СТО относно техническите пречки пред търговията).

117. Като се имат предвид тези обстоятелства, необходимостта от забрана на *всички* характерни вкусово-ароматни добавки, включително на ментола, не може да се постави под сериозно съмнение [66]. При всички случаи подобна обща забрана не надхвърля *явно* необходимото за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар.

61 — Вж. по-горе точки 48—57 от настоящото заключение.

62 — Съображение 7 от Директивата.

63 — Вж. по-горе точки 77—79 и точка 96 от настоящото заключение.

64 — Този извод не се опровергава от обстоятелството, че съгласно цитирано от Полша проучване ментолът се посочва по-рядко като причина защо хората са започнали да пушат. Всъщност премахването и на съвсем незначителната причина допринася за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на вътрешния пазар на тютюневи изделия.

65 — Доклад на постоянния Апелативен орган на СТО от 4 април 2012 г. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, на разположение на уебсайта на СТО: www.wto.org), вж. по-специално точка 298.

66 — В същия смисъл вж. относно забраната на предлагането на пазара на тютюневи изделия за орална употреба решения Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 47) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 49).

– Относно изтъкнатите от Полша предполагаеми по-малко ограничителни средства

118. Що се отнася до втората от посочените теми, Полша по същество отбелязва три възможности, които според нея е можело да бъдат разгледани като по-малко ограничителни средства в сравнение с пълната забрана на ментоловите цигари: въвеждането на възрастова граница за продажбата на такива цигари, посочването на специално предупреждение върху опаковките им и целеви информационни кампании.

119. По този въпрос трябва да се отбележи, че в рамките на една проверка за пропорционалност евентуални по-малко ограничителни средства от приетата от законодателя на Съюза мярка могат да бъдат взети предвид само ако могат да постигнат по същия начин целта на въпросния акт на Съюза [67].

120. Случаят с посочените възрастови граници не е такъв. Както именно участващите в производството институции на Съюза и редица държави членки убедително са обяснили, възрастовите граници в търговията се заобикалят лесно и е изключително трудно да бъде контролирано спазването им.

121. От една страна, съществува възможността непълнолетните лица да се снабдяват с ароматизирани цигари от пълнолетните лица в семейството или от техния кръг от приятели и познати. От друга страна, дори при изискване за пълнолетие при покупката на ароматизирани цигари не може да се гарантира, че младите потребители, които неотдавна са преминали съответната възрастова граница, ще бъдат защитени в разумна степен от рисковете от употребата на никотин. Както обаче убедително е изтъкнато в производството пред Съда, особено застрашени са не само непълнолетните, но също и младите хора, навършили пълнолетие (предимно възрастовата група от 18 до 25 години), защото и във фазата до навършване на 25 години може да се започне употребата на продукти, съдържащи никотин, и това често се наблюдава.

122. Освен това задължението на производителя или вносителя за посочване на предупреждение върху опаковката на ментоловите цигари с оглед на целта за постигане на високо равнище на защита на здравето не може да се приеме за също толкова подходящо средство както забраната на пускането на пазара на всички тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества. Всъщност, дори да се изготвят специални предупреждения с информация, че ароматизираните цигари са не по-малко опасни от неароматизираните, това не би променило по никакъв начин обстоятелството, че тези изделия продължават да бъдат на разположение на потребителите. Продажбата на цигари с характерни вкусово-ароматни качества би могла и занапред да бъде препятствие за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. Нещо повече, както Ирландия основателно посочва предупрежденията, отнасящи се изрично до аромата, биха могли дори да имат обратен ефект, тъй като, подобно на рекламните послания, могат по специфичен начин и в по-голяма степен от простото посочване на съдържанието да привлекат вниманието на потребителя върху наличието на характерни вкусово-ароматни качества.

123. Това се отнася и за предложената от Полша идея за целеви информационни кампании относно опасността на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества. Такива информационни кампании, както Комисията основателно отбелязва, изобщо не могат да предотвратят съществуващите по смисъла на член 114 ДФЕС пречки пред търговията въз основа на различните национални разпоредби относно употребата на характерни вкусово-ароматни добавки или да се предотврати тяхното възникване.

67 — Решения Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 55) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 56).

124. Следователно твърденията, изложени в първите две части на второто основание, не могат да бъдат приети.

в) Пропорционалността в тесен смисъл (трета част на второто основание)

125. В рамките на третата част на второто основание Полша разглежда пропорционалността в тесен смисъл. Оспорват се икономическите и социалните трудности, които според Полша ще настъпят в тази държава членка поради забраната на ментоловите цигари, и то в много по-голям мащаб отколкото в останалите държави членки. Освен това Полша се оплаква, че законодателят на Съюза не е направил анализ на разходите и ползите, нито поне анализ, посветен конкретно на ментоловите цигари.

126. За разлика от становището на Обединеното кралство, проверката на пропорционалността в тесен смисъл е трети самостоятелен етап на проверката в рамките на принципа на пропорционалност. Както вече бе посочено, той изисква свързаните с акт на Съюза тежести да бъдат съразмерни на преследваните цели [68]. Поради това законодателят на Съюза винаги трябва да се увери дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае негативните, дори значителни за някои оператори, икономически последици [69] (относно проектите на законодателни актове, вж. и член 5, последно изречение от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност [70]).

127. В настоящия случай Парламентът и Съветът, в качеството си на законодателни органи на Съюза, са могли да се основат по-специално на извършената от Комисията оценка на въздействието [71], в която са обсъдени и икономическите, и социалните последици от въведените с Директивата мерки [72].

128. Тъй като, както бе посочено вече, ментоловите цигари не заемат особено място в пазарния сегмент на ароматизираните цигари [73], обратно на становището на Полша, не е необходима отделна оценка на въздействието във връзка с това конкретно изделие.

129. Възможно е изчезването на ментоловите цигари от пазара вследствие на действащата в целия Съюз забрана на пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества да окаже отрицателно въздействие върху икономическото положение на определени земеделски производители, заети в тютюнопроизводството, и определени предприятия, които произвеждат и разпространяват тютюневи изделия, и в най-лошия случай може да доведе до загуба на работни места.

130. Трябва обаче да се има предвид, че защитата на здравето на човека заема несравнимо по-високо място в ценностната система на правото на Съюза в сравнение с такива по същество икономически интереси (по този въпрос вж. член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права), така че със защитата на здравето могат да се обосноват негативни, дори тежки икономически последици за някои икономически оператори [74].

68 — Решения Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, т. 21), Jippes и др. (C-189/01, EU:C:2001:420, т. 81) и ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86), в същия смисъл и решение Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 91).

69 — Решения Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 59), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 53) и Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, EU:C:2011:290, т. 63).

70 — Протокол № 2 към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 2“).

71 — „Impact Assessment“, представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 98 и сл. и стр. 120 и сл.

72 — При проверката на валидността на актовете на Съюза Съдът също понякога обръща внимание на такива оценки на Комисията на въздействието (вж. и решение Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 55 и 65).

73 — Вж. по-горе точки 48—57 от настоящото заключение.

74 — В същия смисъл решение Nelson и др. (C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 81) във връзка със защитата на потребителите.

131. Освен това обстоятелството, че полската икономика може да бъде засегната по-сериозно от икономиката на другите държави членки, не прави непропорционална въведената с Директивата забрана на характерните вкусово-ароматни добавки. С оглед на различията в икономическите структури на държавите членки е напълно невъзможна хипотезата, при която законодателен акт на Съюза със сигурност ще има еднакво въздействие във всички държави членки[75]. Както правилно подчертават участващите в производството пред Съда институции на Съюза, сближаването на законодателствата в европейския вътрешен пазар би било лишено от смисъл, ако се прилага само в случаите, в които до голяма степен вече съществуват сходни отношения във всички държави членки.

132. Освен това прогнозираните от Полша загуби в земеделието и в търговията на тютюневи изделия в тази държава членка[76], дори да се приемат за правилни, изглеждат сравнително умерени и поносими, доколкото очевидно става въпрос само за спад в оборота, а не за нетни загуби от печалбата.

133. Независимо от тези съображения, евентуалните икономически и социални тежести, с които може да бъде свързана забраната на ментоловите цигари, ще бъдат смекчени с определения дълъг преходен период до 20 май 2020 г., тоест период от четири години след срока за транспониране на Директивата. Що се отнася до засегнатите земеделци, те могат освен това да получат подпомагане на доходите в рамките на общата селскостопанска политика.

134. Следователно като цяло от страна на законодателя на Съюза е оправдано — при всички случаи не е *явно непропорционално* — при приемането на Директивата да предостави предимство на желаното високо равнище на защита на здравето пред съображенията от икономически и социален характер, както те са изтъкнати от Полша в настоящото производство.

135. Ето защо и твърденията, изложени в третата част на второто основание са неоснователни.

г) Междинно заключение

136. Следователно всички твърдения за наличие на второто основание са неоснователни.

3. Относно принципа на субсидиарност (трето основание)

137. Полша основава третото и последно основание на принципа на субсидиарност, установен в член 5, параграф 1, второ изречение ДЕС във връзка с член 5, параграф 3 ДЕС.

138. По силата на принципа на субсидиарност в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза (член 5, параграф 3 ДЕС).

75 — Например изискванията за опазване на околната среда, предвидени в правото на Съюза, които се прилагат за автомобилите, имат по-силно въздействие в тези държави членки, в които автомобилната промишленост играе важна роля. Също така актовете на Съюза относно производството и продажбата на бира оказват по-голямо въздействие в тези държави членки, които имат значително производство на тази напитка и в които потреблението ѝ е най-голямо.

76 — В жалбата се посочва, че Полша е сред държавите членки, в които ментоловите цигари имат сравнително голям дял както в производството, така и в потреблението. В случай на забрана на ментоловите цигари Полша очаква спад на оборота от 400 EUR до 500 EUR годишно за производител на тютюн. Освен това според Полша ще има спад в оборота на предимно малките и средните търговски обекти за тютюневи изделия, без да се посочват конкретни цифри.

139. Тъй като Съюзът не разполага с обща компетентност за регулиране на вътрешния пазар [77] и вътрешният пазар попада в областта на споделената компетентност между Съюза и неговите държави членки (член 4, параграф 2, буква а) ДФЕС), спрямо мерките за хармонизиране по член 114 ДФЕС — и следователно спрямо настоящата директива — се прилага принципът на субсидиарност [78].

140. Спазването на принципа на субсидиарност подлежи на съдебен контрол от страна на юрисдикциите на Съюза [79]. По-специално този контрол обхваща два аспекта: от една страна, съвместимостта по същество на актовете на Съюза с принципа на субсидиарност (по този въпрос вж. непосредствено по-долу буква а), и от друга страна, тяхната обоснованост с оглед на принципа на субсидиарност (по този въпрос вж. непосредствено по-долу буква б). В рамките на третото основание Полша разглежда двата аспекта.

а) Съвместимост по същество на Директивата с принципа на субсидиарност

141. На първо място, Полша с подкрепата на Румъния отправя критики, че преди приемането на Директивата законодателят на Съюза не е извършил „Анализ на сравнителната ефективност“.

142. Следователно Полша се позовава на двустепенния критерий, който съгласно член 5, параграф 3 ДЕС е от значение за прилагането на принципа на субсидиарност:

— от една страна, органите на Съюза трябва да се уверят, че ще се намесят само ако и доколкото целите на разглежданите мерки не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки (*негативен компонент* на критерия).

— от друга страна, намеса на Съюза е допустима само ако и доколкото целите на разглежданите мерки поради техния обхват или действие на равнището на Съюза ще се осъществят по-добре (*позитивен компонент* на критерия).

В крайна сметка с тези два компонента на принципа на субсидиарност от две различни гледни точки се разглежда един и същ въпрос, а именно дали за осъществяването на предвидените цели трябва да се предприемат действия на равнището на Съюза или на равнището на държавите членки.

143. Обратно на становището на участващите в производството институции, този критерий не е изпълнен винаги, когато са налице условията за позоваване на член 114 ДФЕС като правно основание за приемането на мярка за хармонизация на вътрешния пазар. Вярно е наистина, че в голямата си част съображенията, които са от значение в рамките на член 5, параграф 3 ДЕС, са подобни на тези, които по същия начин са от значение в рамките на член 114 ДФЕС. Те обаче не се припокриват изцяло.

77 — Решение Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 83).

78 — Вж. и досегашната съдебна практика, която се отнася за периода преди влизането в сила на Договора от Лисабон, вж. решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 179) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 75).

79 — Вж. по-специално решения Германия/Парламент и Съвет (C-233/94, EU:C:1997:231, т. 23—29), Нидерландия/Парламент и Съвет (C-377/98, EU:C:2001:523, т. 30—34), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 177—185), Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 72—79) и Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 44—55).

144. Всъщност член 114 ДФЕС информира дали Съюзът изобщо има компетентност за издаване на мерки за хармонизиране на вътрешния пазар. Все пак съгласно принципа на субсидиарност по член 5, параграф 3 ДЕС се определя дали и по какъв начин Съюзът може да се възползва от тази компетентност в даден конкретен случай. С други думи, разпределянето на компетентността между Съюза и държавите членки се извършва съгласно член 114 ДФЕС, докато принципът на субсидиарност дава на институциите на Съюза задължителни насоки за упражняването на тяхната компетентност (член 5, параграф 1 ДЕС).

145. Проверката дали е спазен принципът на субсидиарност следва да се извърши по принцип за Директивата в нейната цялост, а не за всяка от разпоредбите ѝ поотделно [80]. При това, както следва от самия текст на член 5, параграф 3 ДЕС, съдържащите се в Директивата *мерки* следва да се преценяват с оглед на преследваната с тях *цел*. Съответно в настоящия случай въпросът за субсидиарността не следва да се обсъжда само във връзка с *ментоловите цигари*, тъй като забраната на този конкретен вид цигари, както вече бе изложено подробно по-горе [81], не може да се разглежда като самостоятелна и отделна мярка спрямо забраната на всички тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

146. Когато пред съдилищата на Съюза е повдигнат спор дали при прилагането на член 114 ДФЕС са спазени материалните изисквания на принципа на субсидиарност, то трябва да се вземе предвид, че упражняването на компетентност от органите на Съюза при приемането на мерки за хармонизиране на вътрешния пазар изисква да се направи избор, както от политическо, така и от икономическо или социално естество, в рамките на който следва да се извършат комплексни преценки. Техният контрол се извършва на първо място на политическо равнище с участието на националните парламенти, за което Договорът от Лисабон въвежда с Протокол № 2 изрично специфични процедури. Такива съображения обаче, както вече посочих в рамките на принципа на пропорционалност [82], подлежат само на ограничен съдебен контрол.

147. Съдът може надлежно да провери дали с оглед на принципа на субсидиарност при упражняване на техните правомощия политическите органи на Съюза са спазили границите на предоставената им свобода на преценка. При това съдът на Съюза проверява дали в конкретния случай тези органи могат да основат преценката си относно субсидиарността върху достатъчно солидна фактическа основа и дали не са допуснати явни грешки при преценката [83].

148. По-строгият съдебен контрол на субсидиарността би бил необходим, ако акт на Съюза по изключение трябва да засегне въпроси на националната идентичност на държавите членки (член 4, параграф 2 ДЕС) [84]. В настоящия случай обаче не са налице данни за това, така че може да се използва критерият за проверка за явни грешки в преценката.

80 — В същия смисъл и решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 51).

81 — Вж. по-горе точки 48—57 от настоящото заключение.

82 — Вж. по-горе точки 89 и 90 от настоящото заключение.

83 — В този смисъл вж. някои от използваните в неотдавнашната съдебна практика формулировки, от една страна, решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 54: „[…] след като [законодателят на Съюза] е преценил въз основа на конкретни обстоятелства и без да допусне грешка в преценката, че общият интерес на Съюза може да бъде обслужен по-добре чрез действия на равнището на Съюза“), и от друга страна, решение Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 78, където се обсъжда дали законодателят на Съюза „основателно е могъл да прецени“, че е било необходимо приемането на някои нормативни уредби на равнище на Съюза).

84 — В това отношение е уместно да се обърне внимание на съдебната практика относно принципа на пропорционалност, която определя строгостта на критерия за съдебен контрол в зависимост от разглежданата материя или основно право (вж. Например, от една страна, решение Digital Rights Ireland, C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 47, и от друга страна, решение Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46).

i) Негативен компонент на критерия за субсидиарност: мерки, които не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен на национално равнище

149. Що се отнася най-напред до негативния компонент на критерия за субсидиарност, трябва да се изясни дали целите на мерките, които ще се приемат относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия, биха могли да се постигнат в достатъчна степен на равнището на държавите членки.

150. По принцип в рамките на негативния компонент на критерия за субсидиарност могат да се вземат предвид по-специално следните три аспекта.

151. На първо място, от значение са техническите и финансовите възможности на държавите членки. Ако има държави членки, които изобщо не могат да вземат необходимите за решаването на проблема мерки, то това показва, че негативният компонент на критерия за субсидиарност е изпълнен.

152. На второ място, се поставя въпросът дали националните, регионалните и местните особености са в основата на проблема. Ако това е така, това по-скоро е аргумент за намеса на равнище на държавите членки и ангажирането на органи, които се отличават с по-голяма близост и познания с оглед на мерките, които трябва да бъдат предприети.

153. На трето място, следва да се провери дали проблемът, който следва да се разреши, има изцяло местни, съответно регионални измерения, или напротив приема трансграничен мащаб, който поради естеството си не може да се разреши на национално, регионално или местно равнище. Наличието на трансграничен проблем е важен показател, че е изпълнен негативният компонент на критерия за субсидиарност [85].

154. Премахването на пречките за трансграничната търговия на европейския вътрешен пазар, какъвто е центърът на интересите при член 114 ДФЕС, е класически пример за мярка, която по принцип не може да се осъществи на равнището на държавите членки [86]. Всъщност независимо от съвсем невероятния случай, при който всички засегнати държави членки в разумен период от време ще приемат паралелно законодателство, което по същество е с еднакво съдържание, действието на национално, регионално или местно равнище често води до многообразие от различни уредби, с които не се отстраняват пречките пред търговията, а при всички случаи те се изострят [87].

155. В настоящия случай Полша все пак се опитва да оспори наличието на проблем с трансгранични измерения чрез препращането към различните навици на употреба на потребителите и различните икономически структури в 28-те държави — членки на Европейския съюз. Тъй като ментоловите цигари имат сравнително висок пазарен дял в три държави членки, а именно Полша, Словакия и Финландия, политическите мерки за здравето по отношение на употребата на ментол като характерна вкусово-ароматна добавка в тютюневите изделия може според Полша да бъде приета на национално равнище.

156. Този довод е неоснователен по две причини.

85 — Вж. в този смисъл и „Глобален подход относно прилагането на принципа на субсидиарност“, приет от Европейския съвет на заседанието му в Единбург на 11 и 12 декември 1992 г. (по този въпрос вж. заключенията на председателството, част A, приложение 1, раздел II, подточка ii), публикувано в Bull.EG № 12/1992), където се говори за „транснационални аспекти“.

86 — Решение Нидерландия/Парламент и Съвет (C-377/98, EU:C:2001:523, т. 32).

87 — В този смисъл решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 182 и 183) и Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 106 и 107).

157. От една страна, Полша пренебрегва действителната цел на приетите мерки. Нито Директивата като цяло, нито спорната забрана на ментоловите цигари в частност имат цел, свързана само със здравеопазването. По-скоро се цели премахването на пречките пред търговията на тютюневи изделия, като едновременно с това се гарантира високо равнище на здравето. Както вече бе посочено [88], забраната на всички характерни вкусово-ароматни добавки е цената тютюневите изделия да могат да се разпространяват свободно на вътрешния пазар, като едновременно се осигури високо равнище на защита на здравето. Когато обаче дадена директива преследва едновременно две цели, между които съществува взаимозависимост, тези цели не могат да се разглеждат поотделно с оглед на критерия за субсидиарност, а следва да се преценяват заедно [89].

158. От друга страна, единствено обстоятелството, че пазарните условия се различават в отделните държави членки, не може да изключи наличието на проблем с трансгранични измерения. В редки случаи преди приемането на мярка за хармонизиране на вътрешния пазар състоянието на пазара във всички държави членки е еднакво. Освен това посоченото обстоятелство няма никакво значение. От решаващо значение е по-скоро дали в съответния сектор следва да се отбележи или очаква значителна трансгранична търговия, и дали съществуват пречки за тази търговия или очакваните пречки могат да бъдат ефективно преодолени от държавите членки.

159. В настоящия случай се установява, че пазарът на тютюневи изделия се отличава с оживена трансгранична търговия [90], действащата в държавите членки уредба за използването на вкусово-ароматни добавки е твърде различна и се очакват нови различия [91].

160. При тези обстоятелства законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат за очевидна грешка в преценката, когато приема, че съществува проблем с трансгранично измерение, който не може да бъде разрешен само посредством мерки на държавите членки [92].

ii) Позитивният компонент на критерия за субсидиарност: мерки, които поради обхвата или последиците си могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза

161. Що се отнася по-нататък до позитивния компонент на критерия за субсидиарност, следва да се провери дали целта на мерките, които ще се приемат относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия, поради обхвата или последиците си могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

162. При този втори етап от прилагането на критерия за субсидиарност става въпрос дали действията на органите на Съюза носят *добавена стойност* в смисъл, че общият интерес на Съюза може да бъде обслужен по-добре чрез действия на равнището на Съюза отколкото с мерки, които се приемат на равнището на държавите членки [93].

163. Поради това на последно място преди приемането на всеки акт, който не попада в изключителната компетентност на Съюза, политическите органи на Съюза трябва да се ограничат до уредбата на важни въпроси, които са в общ европейски интерес.

88 — Вж. по-горе точка 40 от настоящото заключение.

89 — В този смисъл решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 46—48).

90 — Съображение 6 от Директивата, в същия смисъл и решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, т. 39) и Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, т. 38).

91 — Вж. по-горе точки 59 и 62 от настоящото заключение.

92 — По този въпрос вж. съображение 60 от Директивата.

93 — Решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 54).

164. Действително налице е сериозно предположение за добавената стойност на даден акт на равнището на Съюза, когато разглежданият акт на Съюза има за цел разрешаването на проблеми с трансгранични измерения, по-специално премахването на пречки пред търговията и следователно подобряване на функционирането на европейския пазар (член 26, параграф 1 ДФЕС). Връзката с вътрешния пазар обаче не може автоматично да доведе до предположението, че позитивният компонент на критерия за субсидиарност се приема непременно за изпълнен. В противен случай по въпросите на вътрешния пазар принципът на субсидиарност ще бъде лишен в голама част от ефективността си.

165. Дали актът на органите на Съюза притежава добавена стойност в посочения смисъл — по-специално по въпросите на вътрешния пазар — трябва по-скоро да бъде преценено както в количествено, така и в качествено отношение. В количествено отношение добавената стойност на намесата на равнището на Съюза е по-очевидна, когато се отнася до повече граждани на Съюза или участници на пазара и когато обхванатият търговски обем е по-голям. В качествено отношение следва да се прецени икономическото, общественото и политическото значение на регулираната материя с оглед на целите на Съюза, установени в член 3 ДЕС, като се вземат предвид основните ценности, на които се основава Съюзът съгласно член 2 ДЕС. Новостта на продукта, за който поради липса на единни правни рамкови условия изобщо не съществува пазар, също е аргумент в подкрепа на намесата на равнището на Съюза [94].

166. Всички тези съображения винаги трябва да се разглеждат с оглед на общия интерес на Съюза, при това положението на една или друга държава членка, взети поотделно — обратно на становището на Полша — обикновено не е от решаващо значение [95]. По изключение би било различно, когато предвидените актове на институциите на Съюза засягат националната идентичност на държава членка (член 4, параграф 2 ДЕС) или нейни основни интереси. В настоящия случай обаче не са налице никакви данни в тази насока. Освен това би било повече от изненадващо, ако проблемът за производството, продажбата и употребата на ментолови цигари се приема сериозно като въпрос от национален интерес.

167. Независимо от това не може да се отрече, че производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия засягат пазар със значителен търговски обмен и оказват въздействие върху ежедневния живот на милиони граждани на Съюза. Освен това при търговията с тютюневи изделия и в качествено отношение става дума за важна тема с транснационално измерение, не на последно място заради свързаните с пушеното рискове за здравето, така че без съмнение в случая може да се приеме наличие на общ европейски интерес.

168. При тези обстоятелства законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат за очевидна грешка в преценката, когато приема, че в случая съществува проблем с трансгранично измерение, който може да бъде разрешен по-добре на равнището на Съюза, отколкото на равнището на държавите членки [96].

169. Това впечатление се подсилва, ако се вземат предвид и съображенията на Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна. Като страна по тази конвенция Съюзът е задължен в рамките на своята компетентност да съдейства за нейното прилагане, при което следва да има предвид и препоръките, които следват от Насоките за прилагането на членове 9 и 10 от Конвенцията [97]. Такова международно задължение трябва да се вземе предвид във връзка с въпроса дали и по какъв начин органите на Съюза упражняват компетентността, с която разполагат.

94 — По този въпрос вж. заключението ми по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:190, т. 52).

95 — Вж. отново решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 53 и 54).

96 — По този въпрос вж. по-специално съображение 60 от Директивата.

97 — По този въпрос вж. по-горе точки 78 и 79 от настоящото заключение.

170. Единствено за пълнота на изложението следва да се отбележи, че дори при наличие на общ европейски интерес и известни международни задължения не всички аспекти на производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия се нуждаят към настоящия момент непременно от правна уредба на Съюза. Например прилагането на приетите разпоредби, контролът за спазването им на място и налагането на евентуални санкции са въпроси, при които Съюзът по правило може да прецени, че могат да бъдат разрешени по-добре от националните органи в съответствие с националните, регионалните или местните особености. Поради това Директивата, която се оспорва в настоящото производство, предоставя тези задачи основно на държавите членки.

171. Следователно общият извод е, че по отношение на Директивата, както и предходните текстове[98], не се установява нарушение по същество на принципа на субсидиарност. Този извод не се поставя под въпрос и от обстоятелството, че по време на законодателния процес редица национални парламенти са представили мотивирани становища по смисъла на член 6 от Протокол № 2[99]. От една страна, съдържащите се в тези становища твърдения относно субсидиарността не са били изобщо достатъчни, за да предизвикат процедурата за „жълт картон“ по член 7, параграф 2 от Протокол № 2, а от друга страна, такива твърдения се основават не толкова на правна, колкото на политическа оценка на представения от Комисията проект на законодателен акт.

б) Достатъчно мотивиране на Директивата с оглед на принципа на субсидиарност

172. На второ място, Полша твърди, че изискванията на субсидиарността не са преценени в достатъчна степен в преамбюла на Директивата. Следователно в крайна сметка Полша твърди, че Директивата е опорочена поради липса на мотиви.

173. Според постоянната съдебна практика изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол[100].

174. Ако се изследва спазването на принципа на субсидиарност, то от мотивирането на акта на Съюза следва да е видно дали законодателят на Съюза в достатъчна степен е разгледал въпросите, които са релевантни от гледна точка на принципа на субсидиарност, и ако това е така, до какви заключения е стигнал по отношение на субсидиарността.

175. В това отношение Полша отправя критики, че преамбюлът на Директивата включва едно-единствено съображение относно принципа на субсидиарност, а именно съображение 60, което освен това съдържа само стандартна формулировка.

176. В действителност посоченото съображение 60 се ограничава до лаконичната констатация, че „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

98 — По този въпрос вж. решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 181—185).

99 — Въз основа на проекта за директива на Комисията мотивирани становища са представили парламентите на България, Чешката република, Дания, Гърция, Италия, Португалия, Румъния и Швеция. Много малко от тези становища обаче съдържат доводи по същество относно спорната в настоящото производство забрана на ментоловите цигари.

100 — Решения Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, т. 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 58) и Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 70).

степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“ и достига до заключението, че „Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз“.

177. Подобна формулировка, която в крайна сметка като структура възпроизвежда самия текст на съответните разпоредби от Договора за ЕС, наистина не е блестящ пример за така възхваляваната техника на „по-добро законотворчество“, което от известно време институциите на Съюза са си поставили за цел.

178. Несъмнено самото наличие на подобна стандартна формулировка в преамбюла на акт на Съюза не трябва да води до прибързано заключение относно спазването на изискванията за мотивиране. Въпреки това такава формулировка предполага липсата на мотиви на съответния акт. Действително от нея все пак става ясно, че самият законодател на Съюза е убеден в спазването на принципа на субсидиарност, но не се изяснява какви конкретни съображения излага във връзка с въпроса за субсидиарността и колко задълбочено е обсъдил този въпрос.

179. Подобна празна формулировка, каквато в случая съдържа съображение 60 от Директивата, не трябва обаче да води непременно до отмяна на обжалвания акт на Съюза. Релевантните становища относно въпроса за субсидиарността могат да се намерят и в други съображения в преамбюла, дори и в тях да не се посочва изрично принципът на субсидиарност [101].

180. Настоящият случай е такъв. Недостатъците на действие на национално равнище и предимствата от приемането на равнището на Съюза на мярка за хармонизиране на вътрешния пазар се разглеждат по-специално в съображения 4—7, 15, 16 и 36 от Директивата. Макар изложеното в тях да се отнася на първо място до условията за прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание, то може да бъде ползотворно и по отношение на принципа на субсидиарност. Както вече бе посочено [102], голяма част от съображенията, които законодателят на Съюза следва да изложи в рамките на член 114 ДФЕС и член 5, параграф 3 ДЕС, всъщност се припокриват.

181. Отделно от това трябва да се вземе предвид, че съгласно постоянната съдебна практика така или иначе не се изисква мотивите на даден акт на Съюза да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. В допълнение, изпълнението на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на спорната мярка, но и на нейния контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя [103]. Това важи в още по-голяма степен, когато — както е в настоящия случай — се цели приемането на разпоредби с общо приложение, мотивирането на които може да се ограничи до едно по-скоро общо описание на насоките на съответната правна уредба и на преследваните от нея цели [104].

101 — В този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет (C-233/94, EU:C:1997:231, т. 25—29) и Нидерландия/Парламент и Съвет (C-377/98, EU:C:2001:523, т. 33).

102 — Вж. по-горе точка 143 от настоящото заключение.

103 — Вж. отново решения Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, т. 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 58) и Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 70), както и решение Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 58, 59 и 61).

104 — В този смисъл решения Обединено кралство/Съвет (C-150/94, EU:C:1998:547, т. 25 и 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, т. 59) и Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 29).

182. В настоящия случай е от значение, че законодателят на Съюза може да се основе, от една страна, на обяснителния меморандум на предложението за директива на Комисията [105], а от друга страна, на изготвената от службите на Комисията обстойна оценка на въздействието [106] към обжалваната в настоящото производство директива. Не само в текстовете, посветени специално на принципа на субсидиарност, но и в много други части на тези два текста подробно са обсъдени недостатъците от различни национални правни уредби, както и предимствата от действия на равнището на Съюза.

183. Следователно в достатъчна степен е документирано, че на разположение на законодателните органи е бил обширен материал, с който те са могли да обосноват преценката си относно спазването на принципа на субсидиарност.

184. Освен това и от член 5 от Протокол № 2 не може да се направи извод, че „подробно[то] становище с описание на елементи“, което Договорът от Лисабон вече поставя като условие за законодателните актове на равнището на Съюза във връзка със субсидиарността, трябва непременно да бъде изложено и в преамбюла на правния акт, окончателно приет от Европейския парламент и Съвета. Предвид сложността на съображенията, които следва да се изложат за тази цел, това е и трудно приложимо на практика и ще доведе до лесно излизане от обхвата на такъв преамбюл.

185. Решаващото е по-скоро, че *по време на* законодателната процедура изискването в член 5 от Протокол № 2 „подробно становище с описание на елементи“ е било на разположение на компетентните институции на Съюза и националните парламенти като основа за взиманите от тях решения, както безспорно е било в настоящия случай. При по-задълбочен анализ това може да се установи дори от прочита на член 5 от Протокол № 2: тази разпоредба всъщност се отнася само до *проектите* на законодателни актове, а не и за крайните актове, приети от Парламента и Съвета при упражняване на законодателната им дейност.

186. В този контекст доводът за липса на мотиви на Директивата по отношение на принципа на субсидиарност като цяло е необоснован.

в) Междинно заключение

187. Ето защо не е налице нарушение на принципа на субсидиарност нито от материална, нито от формална гледна точка. Следователно не е налице и третото основание, изтъкнато от Полша.

188. Същевременно е силно препоръчително в бъдеще законодателят на Съюза да не използва празни формулировки като тези в съображение 60 от Директивата, а вместо това да обогати преамбюла на съответния акт със съображения относно принципа на субсидиарност, достатъчно подробни и тясно свързани с всяка от предвидените мерки.

В– *Резюме*

189. Тъй като не е налице нито едно от основанията, изтъкнати от Полша, отчасти подпомагана от Румъния, жалбата следва да се отхвърли изцяло, частично като недопустима [107] и частично като неоснователна.

105 — COM(2012) 788 окончателен, представено от Комисията на 19 декември 2012 г.

106 — „Impact Assessment“, представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен.

107 — Относно недопустимата част на жалбата вж. по-горе точки 24—30 и 34 от настоящото заключение.

V – **Разноски**

190. 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 съгласно предложеното от мен решение Полша е загубила делото и Парламентът и Съветът са направили съответно искане, Полша следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

191. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Ирландия, Франция, Румъния, Обединеното кралство и Комисията, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

VI – **Заключение**

192. По изложените съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Отхвърля жалбата.

2) Ирландия, Френската република, Румъния, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски. В останалата част Република Полша понася направените съдебни разноски“.