Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 23ης Δεκεμβρίου 2015 [1]

Υπόθεση C-358/14

Δημοκρατία της Πολωνίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
και

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως — Προσέγγιση των νομοθεσιών — Οδηγία 2014/40/ΕΕ — Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων — Τσιγάρα μινθόλης — Επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως — Αρχή της αναλογικότητας — Αρχή της επικουρικότητας»

I – **Εισαγωγή**

1. Είχε την εξουσία ο νομοθέτης της Ένωσης να απαγορεύσει την πώληση τσιγάρων μινθόλης στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά από τις 20 Μαΐου 2020; Αυτό το, ασφαλώς φορτισμένο από συναισθηματικής απόψεως, ερώτημα [2] συνιστά κατ' ουσίαν το νομικό ζήτημα το οποίο θέτει ενώπιον του Δικαστηρίου, στην προκειμένη περίπτωση, η Δημοκρατία της Πολωνίας με την προσφυγή ακυρώσεως που ασκεί κατά της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [3]. Η εν λόγω προσφυγή εντάσσεται σε μια σειρά νομικών διαφορών που ανέκυψαν κατά την πάροδο των ετών σε σχέση με διάφορες ρυθμίσεις οι οποίες θεσπίσθηκαν σε επίπεδο Ένωσης όσον αφορά την κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά [4].

2. Αντιθέτως προς τις προγενέστερες υποθέσεις, η καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 95 ΕΚ ή άρθρο 100 Α Συνθήκης ΕΟΚ) ως νομικής βάσεως της νέας οδηγίας δεν αμφισβητείται, καταρχήν, στην υπό κρίση υπόθεση, αλλά μόνον εξετάζεται σε σχέση με ορισμένα επιμέρους ζητήματα. Κατά συνέπεια, στην προκειμένη περίπτωση, η νομοθετική αρμοδιότητα δεν έχει πλέον κομβική

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Παραδείγματος χάρη, στα μέσα μαζικής ενημέρωσης αναφέρθηκε ότι ο αποβιώσας στο μεταξύ πρώην Καγκελάριος της Γερμανίας είχε μεριμνήσει σχετικά ενόψει της αναμενόμενης απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης: «Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten» (*Spiegel Online* — Politik — 9 Ιουλίου 2013).

3 — Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ L 127, σ. 1, στο εξής: η οδηγία).

4 — Βλ., σχετικά, ιδίως τις αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) και 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), Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772) και Επιτροπή κατά Δανίας (C-468/14, EU:C:2015:504).

σημασία όπως κατά το παρελθόν. Αντιθέτως, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος βρίσκεται το ερώτημα αν η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης σε επίπεδο Ένωσης συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Επιπλέον, τίθεται και ζήτημα σχετικά με τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της επικουρικότητας όσον αφορά ρύθμιση όπως η επίδικη εν προκειμένω.

3. Πέραν των ζητημάτων αυτών, τα οποία κατά τα φαινόμενα συνδέονται με σημαντικά οικονομικά συμφέροντα, ιδίως στην Πολωνία, και, επιπλέον, επηρεάζουν καθημερινά τη ζωή εκατομμυρίων πολιτών της Ένωσης, αναδεικνύεται εν τέλει ένα θεμελιώδες ερώτημα: πόση ευχέρεια διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης προκειμένου να εξασφαλίσει ότι προϊόντα μπορούν να διατεθούν στην αγορά υπό ενιαίους όρους για ολόκληρη την Ένωση χωρίς να εγκαταλειφθεί ο βασικός σκοπός που συνίσταται στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας και κατοχυρώνεται πανηγυρικά στο πρωτογενές δίκαιο (άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης);

4. Εκτός από την υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως της Πολωνίας, εκκρεμούν συγχρόνως και δύο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως, με τις οποίες βρετανικό δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους της οδηγίας 2014/40. Η μία εξ αυτών των διαδικασιών[5] αφορά αποκλειστικώς τη νέα διάταξη του άρθρου 20 της οδηγίας, για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα· θέτει νομικά ζητήματα που αφορούν την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της επικουρικότητας και τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης. Η άλλη[6] έχει ως αντικείμενο πολυάριθμες μεμονωμένες διατάξεις της οδηγίας και επικεντρώνεται ιδίως στην επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, στην αρχή της επικουρικότητας, στις αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου και σε ζητήματα που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης, καθώς και τα άρθρα 290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση νομοθετικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Σήμερα θα αναπτύξω τις προτάσεις μου και επί των δύο αυτών υποθέσεων.

II – **Οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας 2014/40/ΕΕ**

5. Σύμφωνα με τον ορισμό στο άρθρο 2, σημείο 25, της οδηγίας, η φράση «χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση» σημαίνει:

«σαφώς αντιληπτή μυρωδιά ή γεύση, διαφορετική από το άρωμα και τη γεύση του καπνού, που προκύπτει από πρόσθετο ή από συνδυασμό προσθέτων, που περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε αυτά, τα φρούτα, τα μπαχαρικά, τα αρωματικά φυτά, την αλκοόλη, την καραμέλα, τη μινθόλη ή τη βανίλια, και η οποία είναι αισθητή πριν ή κατά την κατανάλωση του προϊόντος καπνού».

6. Το άρθρο 6 της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Κατάλογος ιεράρχησης προσθέτων και ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων», προβλέπει ότι εφαρμόζονται ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων σε συγκεκριμένα πρόσθετα που περιέχονται σε τσιγάρα και καπνό για στριφτά τσιγάρα και περιλαμβάνονται σε κατάλογο ιεράρχησης τον οποίο καταρτίζει και επικαιροποιεί η Επιτροπή. Συναφώς, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«2. Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα που περιέχουν πρόσθετο που περιλαμβάνεται στον κατάλογο ιεράρχησης [...] να πραγματοποιήσουν εκτεταμένες μελέτες, οι οποίες να εξετάζουν για κάθε πρόσθετο εάν:

[...]

β) έχει ως αποτέλεσμα χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση·

5 — Υπόθεση C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Υπόθεση C-547/14 (Philip Morris Brands κ.λπ.).

[…]»

7. Το άρθρο 7 της οδηγίας περιλαμβάνει διατάξεις ως προς τη «Ρύθμιση των συστατικών» και προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.

Τα κράτη μέλη δεν απαγορεύουν τη χρήση των προσθέτων που είναι απαραίτητα για την κατασκευή των προϊόντων καπνού [...]

[...]

2. Η Επιτροπή, με εκτελεστικές πράξεις, καθορίζει, έπειτα από αίτηση κράτους μέλους, ή μπορεί να καθορίζει, κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας, αν ένα προϊόν καπνού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25 παράγραφος 2.

3. Η Επιτροπή θεσπίζει, με εκτελεστικές πράξεις, ομοιόμορφους κανόνες για τις διαδικασίες προσδιορισμού της μεθοδολογίας που πρέπει να χρησιμοποιείται για να καθοριστεί αν ένα προϊόν καπνού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25 παράγραφος 2.

4. Συστήνεται ανεξάρτητη συμβουλευτική επιτροπή σε ενωσιακό επίπεδο. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή μπορούν να συμβουλεύονται την εν λόγω επιτροπή προτού θεσπίσουν μέτρο σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου. Η Επιτροπή εκδίδει εκτελεστικές πράξεις που θεσπίζουν διαδικασίες για τη σύσταση και λειτουργία της επιτροπής αυτής.

Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25 παράγραφος 2.

5. Όταν το επίπεδο περιεχομένου ή συγκέντρωσης ορισμένων προσθέτων ή ο συνδυασμός τους έχει οδηγήσει σε απαγορεύσεις δυνάμει της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου σε τουλάχιστον τρία κράτη μέλη, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για να καθορίσει τα μέγιστα επίπεδα περιεχομένου των εν λόγω προσθέτων ή του συνδυασμού των προσθέτων που έχουν ως αποτέλεσμα το χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.

[…]

7. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού που περιέχουν αρωματικές ουσίες σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους, όπως στα φίλτρα, τα τσιγαρόχαρτα, τις συσκευασίες, τις κάψουλες ή οποιαδήποτε τεχνικά χαρακτηριστικά επιτρέπουν την τροποποίηση της μυρωδιάς ή της γεύσης των σχετικών προϊόντων καπνού ή την ένταση του εκλυόμενου καπνού. […]

[…]

12. Τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα εξαιρούνται από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7. Η Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για την απόσυρση της εξαίρεσης αυτής για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, όπως διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής.

13. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή μπορούν να επιβάλλουν αναλογικά τέλη σε κατασκευαστές και εισαγωγείς προϊόντων καπνού για την εκτίμηση του κατά πόσον ένα προϊόν καπνού έχει χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, κατά πόσον χρησιμοποιούνται απαγορευμένα πρόσθετα ή αρωματικές ουσίες [...]

14. Σε περίπτωση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση των οποίων οι πωλήσεις σε επίπεδο Ένωσης αντιστοιχούν στο 3 % τουλάχιστον συγκεκριμένης κατηγορίας προϊόντων, οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται από τις 20 Μαΐου 2020.

[…]»

8. Όσον αφορά την «Παρουσίαση του προϊόντος», το άρθρο 13 της οδηγίας περιέχει, μεταξύ άλλων, την εξής διάταξη:

«1. Η επισήμανση των μονάδων συσκευασίας και κάθε εξωτερικής συσκευασίας, καθώς και το ίδιο το προϊόν καπνού, δεν περιλαμβάνουν κανένα στοιχείο ή χαρακτηριστικό το οποίο:

[…]

γ) αναφέρεται σε γεύση, μυρωδιά, αρωματικές ύλες ή άλλα πρόσθετα ή επισημαίνει την απουσία τους,

[…]»

III – **Η διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων**

9. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 22 Ιουλίου 2014, η Πολωνία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως, στρεφόμενη κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

10. Επιτράπηκε να παρέμβουν υπέρ της μεν προσφεύγουσας η Ρουμανία, των δε καθών η Ιρλανδία, η Γαλλική Δημοκρατία, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

11. Η Πολωνία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 25, το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β′, το άρθρο 7, παράγραφοι 1 έως 5, 7, πρώτο εδάφιο, και 12 έως 14, καθώς και το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2014/40/ΕΕ·

— να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

12. Η Ρουμανία ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει τις παραγράφους 1 έως 5, 7, πρώτο εδάφιο, και 12 έως 14 του άρθρου 7 της οδηγίας 2014/40.

13. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή και

— να καταδικάσει την Πολωνία στα δικαστικά έξοδα.

14. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

15. Η Ιρλανδία, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο ζητούν καθεμία από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή. Η Ιρλανδία ζητεί επίσης να καταδικαστεί η Πολωνία στα έξοδα της διαδικασίας.

16. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί την προσφυγή της Πολωνίας, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Γαλλία ζητούν επίσης, επικουρικώς, από το Δικαστήριο να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα όποιων τυχόν διατάξεων της οδηγίας 2014/40 ακυρωθούν, μέχρι τη θέση σε ισχύ νέας οδηγίας εντός εύλογης προθεσμίας.

17. Για την υπό κρίση προσφυγή της Πολωνίας διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου, πέραν της έγγραφης διαδικασίας, και επ' ακροατηρίου συζήτηση, στις 30 Σεπτεμβρίου 2015.

IV – **Εκτίμηση**

Α— *Το παραδεκτό της προσφυγής*

18. Πριν υπεισέλθω στην ουσία των αιτιάσεων της Πολωνίας, θα ασχοληθώ εν τάχει με το παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως. Πρώτον, τίθεται το ζήτημα αν οι διατάξεις περί χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων είναι δυνατό να προσβληθούν μεμονωμένα. Δεύτερον, πρέπει να εξετασθεί αν οι λόγοι ακυρώσεως που προβάλλονται για κάθε επίδικη διάταξη της οδηγίας είναι επαρκώς τεκμηριωμένοι. Τρίτον, πρέπει να ελεγχθεί η αιτίαση του Συμβουλίου ότι οι παρατηρήσεις της Πολωνίας σε σχέση με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως οι οποίες διατυπώθηκαν στο δεύτερο στάδιο υποβολής υπομνημάτων —συγκεκριμένα, με το υπόμνημα απαντήσεως της Πολωνίας— συνιστούσαν απαράδεκτο, λόγω μη έγκαιρης προβολής, νέο λόγο ακυρώσεως.

1. Επί του περιορισμού της προσφυγής ακυρώσεως σε μεμονωμένα άρθρα της οδηγίας

19. Η Πολωνία —με την υποστήριξη της Ρουμανίας— δεν ζητεί να ακυρωθεί η οδηγία 2014/40 στο σύνολό της, αλλά βάλλει μόνον κατά μεμονωμένων διατάξεων της εν λόγω οδηγίας, και συγκεκριμένα κατά των διατάξεων που αφορούν χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις ή απλώς αρώματα/γεύσεις.

20. Κατά πάγια νομολογία, η μερική ακύρωση πράξεως της Ένωσης είναι δυνατή μόνον εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση μπορούν να αποσπασθούν από την υπόλοιπη πράξη (κοινώς καλούμενη απαίτηση δυνατότητας διαχωρισμού)[7]. Δεν υφίσταται αυτή η δυνατότητα διαχωρισμού όταν η μερική ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως έχει ως αποτέλεσμα να μεταβάλλεται η ουσία της πράξεως[8].

21. Οι προσβαλλόμενες, εν προκειμένω, διατάξεις της οδηγίας 2014/40 περιέχουν συγκεκριμένες ρυθμίσεις για προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, οι οποίες δεν εξαρτώνται από τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας. Ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προβλήθηκε κανένα στοιχείο που να υποδεικνύει ότι οι διατάξεις της οδηγίας οι οποίες αφορούν τέτοια αρώματα/γεύσεις θα έπρεπε να

7 — Αποφάσεις Jamet κατά Επιτροπής (37/71, EU:C:1972:57, σκέψη 11), Επιτροπή κατά Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, σκέψη 38), Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 16) και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 94).

8 — Αποφάσεις Γαλλία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-244/03, EU:C:2005:299, σκέψη 13), Επιτροπή κατά Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, σκέψη 38), Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 16) και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 94)· στο ίδιο πνεύμα και η απόφαση Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-68/94 και C-30/95, EU:C:1998:148, σκέψεις 257 έως 259).

συνδέονται και να συναρτώνται με τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας. Ακόμη και αν στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο ακύρωνε μεμονωμένες διατάξεις που αφορούν αρώματα/γεύσεις, οι λοιπές διατάξεις της οδηγίας θα διατηρούσαν την ισχύ τους και δεν θα μεταβάλλονταν ως προς τη ρυθμιστική εμβέλειά τους.

22. Υπό αυτό το πρίσμα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις περί χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων συνιστούν τμήμα της οδηγίας 2014/40 το οποίο δύναται να διαχωρισθεί και η τυχόν ακύρωσή του δεν θα μετέβαλλε την ουσία της οδηγίας.

23. Για τους ίδιους λόγους, δεν υφίσταται κανένα στοιχείο —αντιθέτως προς την άποψη που υποστήριξε η Πολωνία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση— το οποίο θα απέκλειε, αμιγώς από θεωρητικής απόψεως, τη μερική ακύρωση των διατάξεων της οδηγίας 2014/40 περί χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, ιδίως στον βαθμό που οι εν λόγω διατάξεις προβλέπουν απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης.

2. Επί της επαρκούς τεκμηριώσεως των λόγων ακυρώσεως

24. Είναι αξιοσημείωτο ότι η Πολωνία ζητεί μεν την ακύρωση πολυάριθμων μεμονωμένων διατάξεων της οδηγίας, αλλά για ορισμένες, συγκεκριμένα για το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', το άρθρο 7, παράγραφοι 12 και 14, καθώς και για το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', δεν παραθέτει περαιτέρω διευκρινίσεις.

25. Υπενθυμίζεται ότι οι λόγοι που προβάλλονται με το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένοι. Δυνάμει του άρθρου 120, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου και της σχετικής νομολογίας, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να προσδιορίζει το αντικείμενο της διαφοράς, τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που προβάλλονται και να περιλαμβάνει συνοπτική έκθεση των εν λόγω ισχυρισμών. Οι σχετικές αναφορές πρέπει να είναι αρκούντως σαφείς και ακριβείς ώστε ο καθού να μπορεί να προετοιμάσει την άμυνά του και το Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Επομένως, τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται μια προσφυγή πρέπει να προκύπτουν κατά τρόπο συνεπή και κατανοητό από το περιεχόμενο του δικογράφου της προσφυγής καθεαυτό, τα δε προβαλλόμενα αιτήματα πρέπει να είναι διατυπωμένα κατά τρόπο που να μην αφήνει περιθώριο αμφιβολίας, ούτως ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος για το Δικαστήριο είτε να αποφανθεί ultra petita είτε να παραλείψει να αποφανθεί επί κάποιας αιτιάσεως[9].

26. Στην προκειμένη περίπτωση, το δικόγραφο της προσφυγής δεν περιέχει καμία διευκρίνιση ως προς τους λόγους για τους οποίους η Πολωνία ζητεί συγκεκριμένα την ακύρωση του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', του άρθρου 7, παράγραφοι 12 και 14, καθώς και του άρθρου 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας. Κανένα σχετικό στοιχείο δεν προκύπτει ούτε από το συνολικό πλαίσιο της προσφυγής που άσκησε η Πολωνία.

27. Τουναντίον: η προσφυγή της Πολωνίας, με βάση τους λόγους ακυρώσεως που προβλήθηκαν στο δικόγραφο της προσφυγής και τις προφορικές διευκρινίσεις της Πολωνίας ενώπιον του Δικαστηρίου, στρέφεται μόνον κατά της απαγορεύσεως την οποία επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης ως προς τα τσιγάρα μινθόλης. Ωστόσο, τούτη η απαγόρευση, καθεαυτή, ουδόλως προβλέπεται στις εν λόγω διατάξεις της οδηγίας.

9 — Πάγια νομολογία, βλ., ιδίως, αποφάσεις Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-411/06, EU:C:2009:518, σκέψη 27), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-209/13, EU:C:2014:283, σκέψη 30) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-540/13, EU:C:2015:224, σκέψη 9).

28. Ασφαλώς, μπορεί να προβληθεί το επιχείρημα ότι ενδεχόμενη ακύρωση της απαγορεύσεως τσιγάρων μινθόλης εκ μέρους του Δικαστηρίου πρέπει να καλύψει κατ' ανάγκη και τις διατάξεις της οδηγίας που συνδέονται άρρηκτα με την απαγόρευση αυτή. Από τις προαναφερθείσες διατάξεις όμως τούτο ισχύει το πολύ για το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας, το οποίο απαγορεύει την αναφορά σε γεύση, μυρωδιά και αρωματικές ύλες σε συσκευασίες τσιγάρων: εάν επιτραπεί στο μέλλον η πώληση τσιγάρων μινθόλης —όπως επιθυμούν η Πολωνία και η Ρουμανία—, θα πρέπει να επιτραπεί επίσης να αναφέρεται η μινθόλη στη συσκευασία ως συστατικό αυτών των τσιγάρων. Με ποιον άλλον τρόπο θα μπορούσε να επιλέξει ο καταναλωτής μεταξύ τσιγάρων μινθόλης και τσιγάρων χωρίς άρωμα/γεύση;

29. Εντούτοις, οι λοιπές από τις προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας δεν συνδέονται τόσο στενά με την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης, ώστε η διατήρηση ή ακύρωσή τους να εξαρτάται από την κρίση σχετικά με την εν λόγω απαγόρευση. Πιο συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας, οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα οφείλουν να πραγματοποιούν συγκεκριμένες μελέτες· τούτο δεν έχει άμεση σχέση με την απαγόρευση τσιγάρων μινθόλης. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας, το οποίο θεσπίζει *εξαιρέσεις* από την απαγόρευση κυκλοφορίας προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση. Τέλος, ούτε το άρθρο 7, παράγραφος 14, της οδηγίας προβλέπει απαγόρευση τσιγάρων μινθόλης, παρά μόνο μεταθέτει την έναρξη ορισμένων απαγορεύσεων, συμπεριλαμβανομένης της απαγορεύσεως μινθόλης, για τις 20 Μαΐου 2020.

30. Επομένως, η προσφυγή της Πολωνίας είναι απαράδεκτη λόγω ελλιπούς τεκμηριώσεως στον βαθμό που στρέφεται κατά του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', καθώς και κατά του άρθρου 7, παράγραφοι 12 και 14, της οδηγίας.

3. Επί της αιτιάσεως ότι προβλήθηκε καθυστερημένα νέος λόγος ακυρώσεως σε σχέση με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως

31. Το Συμβούλιο στηρίζεται στο άρθρο 127, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας για να ισχυριστεί ότι στο δεύτερο στάδιο υποβολής υπομνημάτων —συγκεκριμένα, με το υπόμνημα απαντήσεως— η Πολωνία προέβαλε καθυστερημένα νέο λόγο ακυρώσεως, κατά τον οποίον, υφίσταται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως καθόσον η οδηγία μεταχειρίζεται τα τσιγάρα μινθόλης ακριβώς όπως και τα άλλα προϊόντα καπνού με άρωμα/γεύση, μολονότι υπάρχουν αντικειμενικές διαφορές μεταξύ τους.

32. Η ένσταση αυτή του Συμβουλίου στηρίζεται προφανώς σε εσφαλμένη αντίληψη της επιχειρηματολογίας που αναπτύχθηκε από την προσφεύγουσα στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας. Ασφαλώς, η Πολωνία τονίζει πράγματι σε διάφορα σημεία των γραπτών της παρατηρήσεων τις υποτιθέμενες διαφορές μεταξύ τσιγάρων μινθόλης και άλλων προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση. *Δεν* πρόκειται όμως —όπως κατέστη σαφές και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση— για χωριστό λόγο ακυρώσεως, αλλά για επιχειρήματα προς στήριξη των τριών λόγων ακυρώσεως που προβάλλει η προσφεύγουσα. Τέτοια επιχειρήματα είχαν εκτεθεί πρώτη φορά στο δικόγραφο της προσφυγής. Επιπλέον, από το υπόμνημα απαντήσεως προκύπτει σαφώς ότι η Πολωνία αναπτύσσει αναλυτικά τα εν λόγω επιχειρήματα στο δεύτερο στάδιο υποβολής υπομνημάτων μόνο για να απαντήσει σε συγκεκριμένη επιχειρηματολογία του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και επιδιώκει να διευκρινίσει περαιτέρω το επίδικο αντικείμενο που είχε προσδιορίσει με την προσφυγή της. Τέτοιου είδους ενέργεια είναι άνευ ετέρου παραδεκτή.

33. Συνεπώς, αυτή η ένσταση του Συμβουλίου πρέπει να απορριφθεί.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

34. Η προσφυγή της Πολωνίας είναι απαράδεκτη λόγω ελλιπούς τεκμηριώσεως στον βαθμό που βάλλει κατά του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', καθώς και κατά του άρθρου 7, παράγραφοι 12 και 14, της οδηγίας. Κατά τα λοιπά, η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Β— *Το βάσιμο της προσφυγής*

35. Η προσφυγή ακυρώσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας στρέφεται κατά πολυάριθμων μεμονωμένων διατάξεων της οδηγίας 2014/40, οι οποίες στο σύνολό τους αφορούν τη χρησιμοποίηση αρωμάτων/γεύσεων σε προϊόντα καπνού. Ο σκοπός της προσφυγής της Πολωνίας συνίσταται στην ακύρωση της απαγορεύσεως κυκλοφορίας τσιγάρων μινθόλης στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, η οποία πρόκειται να ισχύσει δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 14, της οδηγίας από τις 20 Μαΐου 2020[10] .

36. Για τον σκοπό αυτόν προβάλλονται τρεις λόγοι ακυρώσεως: Πρώτον, η Πολωνία θεωρεί ότι η απαγόρευση τσιγάρων μινθόλης δεν έπρεπε να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι υφίσταται παραβίαση της αρχή της αναλογικότητας. Τρίτον, κατά την Πολωνία έχει παραβιασθεί και η αρχή της επικουρικότητας.

1. Επί της επιλογής του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως (πρώτος λόγος ακυρώσεως)

37. Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως η Πολωνία υποστηρίζει ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης σε επίπεδο Ένωσης.

38. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι πράξη στηριζόμενη στην εν λόγω διάταξη πρέπει, αφενός, να περιλαμβάνει μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών και, αφετέρου, να έχει ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[11]. Επίσης, τα μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ πρέπει να αποσκοπούν πράγματι στη βελτίωση των συνθηκών για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[12].

39. Για τον σκοπό αυτόν, κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ επιτρέπει στον νομοθέτη της Ένωσης να απαγορεύει την κυκλοφορία συγκεκριμένου προϊόντος στο σύνολο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, προκειμένου να εξαλείψει τα εμπόδια στο εμπόριο για ορισμένη κατηγορία προϊόντων ή και να αποτρέψει απλώς την εμφάνιση τέτοιων εμποδίων[13].

40. Τούτο μπορεί να αποσαφηνισθεί με βάση το παράδειγμα των εξεταζόμενων, εν προκειμένω, προϊόντων καπνού ως εξής: η προβλεπόμενη στο δίκαιο της Ένωσης απαγόρευση συγκεκριμένων μορφών παρασκευής του καπνού έχει ως σκοπό τη δημιουργία ενιαίων εμπορικών όρων για όλα τα προϊόντα καπνού στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, η απαγόρευση σε επίπεδο Ένωσης των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση συνιστά, τρόπον τινά, το τίμημα για να

10 — Η ημερομηνία της 20ής Μαΐου 2020 προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 14, της οδηγίας, καθόσον οι πωλήσεις τσιγάρων μινθόλης σε επίπεδο Ένωσης υπερβαίνουν το 3 % με βάση τα συμπίπτοντα στοιχεία που επικαλούνται οι διάδικοι.

11 — Απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18, σκέψη 100).

12 — Αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 60), Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 32) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 26).

13 — Αποφάσεις Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 34 και 35) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 33 και 34). Η προσφάτως εκδοθείσα απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535) αφορούσε επίσης περίπτωση στην οποία το άρθρο 95 ΕΚ (νυν άρθρο 114 ΣΛΕΕ) χρησιμοποιήθηκε ως νομική βάση για την απαγόρευση εμπορίας προϊόντων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

εξασφαλισθεί η ελεύθερη κυκλοφορία «κανονικών» προϊόντων καπνού, που πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας, στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας[14]. Δηλαδή, στο εξής, τα προϊόντα καπνού μπορούν να κυκλοφορούν, καταρχήν, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά χωρίς χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις.

41. Κατά συνέπεια, στην υπό κρίση υπόθεση, ούτε η Πολωνία αμφισβητεί ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ μπορεί να χρησιμοποιηθεί, καταρχήν, ως νομική βάση για μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με προϊόντα καπνού, μέχρι και για την απαγόρευση εμπορίας ορισμένων προϊόντων μιας ευρύτερης κατηγορίας προϊόντων καπνού.

42. Συγκεκριμένα όμως ως προς τα τσιγάρα μινθόλης, η Πολωνία υποστηρίζει ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας δεν υφίστατο απόκλιση μεταξύ των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων (πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως, βλ. σχετικά, ακολούθως, ενότητα α), ούτε αναμενόταν διαφορετική εξέλιξη των διατάξεων αυτών (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως, βλ. σχετικά, κατωτέρω, ενότητα β). Ως εκ τούτου, η Πολωνία συνάγει το συμπέρασμα ότι η επίδικη απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης δεν μπορούσε να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ[15].

Επί της εξαλείψεως υφιστάμενων εμποδίων στο εμπόριο (πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως)

43. Το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως στηρίζεται κατ' ουσία στην αιτίαση ότι οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας δεν είναι κατάλληλες να εξαλείψουν υφιστάμενα εμπόδια στο εμπόριο, αλλά θα οδηγήσουν, αντιθέτως, στη δημιουργία νέων εμποδίων αυτού του είδους.

i) Επί της αποκλίσεως των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων

44. Κατά πάγια νομολογία, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, ιδίως, στην περίπτωση όπου μεταξύ εθνικών ρυθμίσεων υπάρχουν διαφορές ικανές να εμποδίσουν την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών και να έχουν, ως εκ τούτου, άμεσο αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[16] ή να προκαλέσουν αισθητές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού[17].

45. Η Πολωνία, με την υποστήριξη της Ρουμανίας, προβάλλει την άποψη ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας δεν υφίστατο καμία απόκλιση μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών *όσον αφορά τα τσιγάρα μινθόλης*.

46. Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί. Πιο συγκεκριμένα, είναι προφανές ότι στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θα μπορούσε να βασιστεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ για να θεσπίσει διατάξεις σχετικά με τη χρήση της μινθόλης ως χαρακτηριστικού αρώματος/γεύσεως στα προϊόντα καπνού μόνον εάν υφίσταντο διαφορές μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων για τα τσιγάρα μινθόλης.

47. Δεν μπορεί να γίνει δεκτή τέτοιου είδους «τακτική κατακερματισμού», βάσει της οποίας κάθε τομέας της αγοράς που συμπεριλαμβάνεται σε μέτρο εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς ή ακόμη και μεμονωμένα συστατικά προϊόντος εξετάζονται χωριστά. Κρίσιμο είναι, αντιθέτως, αν η οδηγία συνολικά δύναται να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

14 — Βλ., επίσης, το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας.

15 — Στο μέτρο που η Πολωνία προβάλλει τα ίδια επιχειρήματα και στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου ακυρώσεως σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας, θα τα εξετάσω από κοινού και δεν θα επανέλθω σε αυτά εκ νέου κατωτέρω.

16 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 37), Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 32) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 26).

17 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψεις 84 και 106), Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 32) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 26).

– Δεν υφίστατο κανένας λόγος χωριστής εξετάσεως των τσιγάρων μινθόλης

48. Η χωριστή εξέταση των τσιγάρων μινθόλης, για την οποία κάνουν λόγο η Πολωνία και η Ρουμανία, θα ήταν εύλογη το πολύ σε περίπτωση όπου γινόταν δεκτό ότι τα τσιγάρα μινθόλης κατείχαν ιδιαίτερη θέση έναντι των λοιπών προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση.

49. Πράγματι, κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Πολωνία επιδίωξε να αναδείξει ακριβώς μια τέτοιου είδους ιδιαίτερη θέση των τσιγάρων μινθόλης. Ωστόσο, το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Αντιθέτως, μεταξύ των τσιγάρων μινθόλης και των λοιπών τσιγάρων με άρωμα/γεύση υπάρχουν επαρκή κοινά στοιχεία που δικαιολογούν την ενιαία ρύθμισή τους από τον νομοθέτη της Ένωσης στην οδηγία.

50. Τούτο προκύπτει από τη σύγκριση των δύο ειδών τσιγάρων, λαμβανομένων υπόψη όλων των κρίσιμων περιστάσεων. Συναφώς, πρέπει να συνεκτιμηθεί τόσο ότι αμφότερα τα προϊόντα ομοιάζουν ως προς τις αντικειμενικές τους ιδιότητες[18] όσο και ότι βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση με βάση τους σκοπούς των σχετικών διατάξεων[19].

51. Καταρχάς, εάν εξετασθούν τα υλικά χαρακτηριστικά των διαφόρων ειδών τσιγάρων, δεν διαπιστώνονται αξιόλογες διαφορές μεταξύ τσιγάρων μινθόλης και άλλων τσιγάρων με άρωμα/γεύση. Ο τρόπος καταναλώσεως παραμένει, επίσης, ίδιος: σε όλες τις περιπτώσεις ο καπνός καίγεται και εισπνέεται[20].

52. Από τη σύγκριση μεταξύ τσιγάρων μινθόλης και άλλων τσιγάρων με άρωμα/γεύση δεν προκύπτουν σημαντικές διαφορές ούτε υπό το πρίσμα του γενικού σκοπού της οδηγίας 2014/40, ο οποίος συνίσταται στην εξασφάλιση της κυκλοφορίας προϊόντων καπνού στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας[21]. Πράγματι, όλα τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις —είτε πρόκειται για μινθόλη είτε για άλλα αρώματα/γεύσεις— μπορούν, καταρχήν, να μετριάσουν ή να καλύψουν την κατά κανόνα αρκετά πικρή και δυνατή γεύση του καπνού. Με τον τρόπο αυτόν δημιουργείται ο σοβαρός κίνδυνος τα τσιγάρα με άρωμα/γεύση να διευκολύνουν την έναρξη της καταναλώσεως καπνού για τους μη καπνιστές[22], καθώς και να δυσχεράνουν την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών —τουλάχιστον ορισμένων εξ αυτών— από τη νικοτίνη[23].

53. Στο πλαίσιο αυτό, η Πολωνία υποστηρίζει ανεπιτυχώς ότι τα τσιγάρα μινθόλης συνιστούν «παραδοσιακό» προϊόν με μακρόχρονη παρουσία στην αγορά και είναι λιγότερο ελκυστικά για τους εφήβους και τους νέους σε σύγκριση προς άλλα τσιγάρα με άρωμα/γεύση[24].

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

19 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψεις 25 και 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats κ.λπ. (C-236/09, EU:C:2011:100, σκέψη 29), Ziegler κατά Επιτροπής (C-439/11 P, EU:C:2013:513, σκέψη 167) και Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, σκέψη 51).

20 — Συναφώς, η προκειμένη υπόθεση διαφέρει θεμελιωδώς από την υπόθεση Pillbox 38 (C-477/14· βλ. τις σημερινές προτάσεις μου στην εν λόγω υπόθεση, σημεία 47 έως 49), στην οποία δεν συγκρίνονται διαφορετικοί τύποι παραδοσιακών προϊόντων καπνού, αλλά παραδοσιακά προϊόντα καπνού, αφενός, και ηλεκτρονικά τσιγάρα, αφετέρου, και στο πλαίσιο αυτής της συγκρίσεως αναδεικνύονται σημαντικές διαφορές.

21 — Βλ., ιδίως, το άρθρο 1 in fine, καθώς και τις αιτιολογικές σκέψεις 5, 6, 8 και 36 της οδηγίας.

22 — Βλ., σχετικά, και την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας.

23 — Βλ., σχετικά, την επισήμανση για τις συνήθειες των καταναλωτών στην αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας.

24 — Από αυτό η Πολωνία συνάγει το συμπέρασμα ότι τα τσιγάρα μινθόλης δεν ωθούν σε σημαντικό βαθμό τους νέους στην έναρξη καταναλώσεως καπνού.

54. Πιο συγκεκριμένα, αφενός, δεν συντρέχει κανένας αντικειμενικός λόγος προς εφαρμογή μειωμένων κριτηρίων προστασίας της υγείας για τα δήθεν «παραδοσιακά» και εδραιωμένα στην αγορά προϊόντα σε σύγκριση με τα νέα προϊόντα. Ασφαλώς, μπορεί να δικαιολογείται κατά περίπτωση η αυστηρότερη μεταχείριση ορισμένων προϊόντων ή η πρόβλεψη ιδιαίτερης ρυθμίσεως ειδικά για τον λόγο ότι είναι νέα [25]. Από αυτό όμως δεν δύναται να συναχθεί εξ αντιδιαστολής το συμπέρασμα ότι για τα προϊόντα που έχουν εδραιωθεί ήδη στην αγορά θα έπρεπε να ισχύουν κατά κανόνα πιο ελαστικές ρυθμίσεις από εκείνες που αφορούν τα νέα προϊόντα.

55. Αφετέρου, η επιχειρηματολογία της Πολωνίας ουδόλως λαμβάνει υπόψη ότι ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει η οδηγία, ήτοι η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, δεν εξαντλείται σε καμία περίπτωση στην προστασία των εφήβων και των νέων, ακόμη και αν αυτή η κατηγορία προσώπων βρίσκεται στο επίκεντρο της οδηγίας [26]. Δηλαδή, όπως επισημάνθηκε ήδη [27], η οδηγία αποσκοπεί εν γένει στην υψηλή προστασία της ανθρώπινης υγείας (βλ., παραδείγματος χάρη, το άρθρο 1 της οδηγίας) και τούτο περιλαμβάνει κυρίως τη διευκόλυνση της απεξαρτήσεως των καθ' έξη καπνιστών από τη νικοτίνη.

56. Υπό αυτό το πρίσμα, λοιπόν, δεν είναι καθοριστικής σημασίας το αν η επίδικη απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης έχει θετική επίδραση ειδικά στην υγεία των νέων. Πιο συγκεκριμένα, ακόμη και αν αυτό δεν συνέβαινε σε σημαντικό βαθμό, η απαγόρευση θα μπορούσε να αναπτύξει ευεργετικά αποτελέσματα για άλλες κατηγορίες καταναλωτών [28] και κατ' αυτόν τον τρόπο να συμβάλλει συνολικά στη βελτίωση του επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Τούτο αρκεί για να δικαιολογήσει την πρόβλεψη στην οδηγία ενιαίας απαγορεύσεως της κυκλοφορίας τσιγάρων μινθόλης και άλλων τσιγάρων με άρωμα/γεύση.

57. Επομένως, πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της η άποψη της Πολωνίας και της Ρουμανίας ότι τα τσιγάρα μινθόλης κατέχουν ιδιαίτερη θέση που τα διακρίνει από τα υπόλοιπα τσιγάρα με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις και επιβάλλει την εξαίρεσή τους από την προβλεπόμενη στην οδηγία απαγόρευση εμπορίας σε επίπεδο Ένωσης για αυτήν την κατηγορία προϊόντων καπνού [29].

– Υφίσταντο επαρκείς διαφορές μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων

58. Συνεπώς, η χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως εξαρτάται αποκλειστικώς και μόνον από το αν κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας έπρεπε να εξαλειφθούν διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά την προσθήκη χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων —είτε μινθόλης είτε άλλων αρωμάτων/γεύσεων— σε προϊόντα καπνού, οι οποίες μπορούσαν να λειτουργήσουν ως εμπόδια στο εμπόριο εντός της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς.

59. Όπως εξήγησαν αναλυτικώς και χωρίς να αμφισβητηθούν, ιδίως, το Συμβούλιο και το Ηνωμένο Βασίλειο κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, ορισμένα κράτη μέλη είχαν ρυθμίσει ήδη τη χρήση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, ενώ άλλα δεν είχαν προβεί σε σχετική ρύθμιση. Όπου υφίσταντο τέτοιοι κανόνες, αυτοί διέφεραν σε μεγάλο βαθμό

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

26 — Άρθρο 1 in fine, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 8 και 19 της οδηγίας.

27 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 40 και 52 των προτάσεών μου.

28 — Βλ., σχετικά, την εκτίμηση των επιπτώσεων («Impact Assessment»), που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 101. Ως προς τη σχεδιαζόμενη απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, επισημαίνει τα εξής: «[…] a certain impact is also expected for established smokers».

29 — Στο ίδιο πνεύμα, η έκθεση του μονίμου δευτεροβάθμιου δικαιοδοτικού οργάνου του ΠΟΕ της 4ης Απριλίου 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States — Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», διαθέσιμο στον ιστότοπο του ΠΟΕ, www.wto.org), όπου λαμβάνεται ως δεδομένη η ομοιότητα των τσιγάρων με άρωμα/γεύση γαρίφαλου και εκείνων με άρωμα/γεύση μινθόλης (βλ., ιδίως, τα συμπεράσματα στο σημείο 298 της εν λόγω εκθέσεως).

μεταξύ τους, από απόψεως περιεχομένου, και δεν αφορούσαν κατ' ανάγκη τα ίδια αρώματα/γεύσεις[30]. Τούτο το μωσαϊκό εθνικών ρυθμίσεων θα μπορούσε να δημιουργήσει σημαντικά εμπόδια στο εμπόριο των προϊόντων καπνού εντός της εσωτερικής αγοράς το οποίο χαρακτηρίζεται από έντονες διασυνοριακές συναλλαγές[31].

60. Ακόμη και αν δεν υφίσταντο αξιόλογα εμπόδια για το εμπόριο ειδικά σε σχέση με τα τσιγάρα μινθόλης, τούτο δεν θα απέκλειε τη χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, η εφαρμογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ δεν προϋποθέτει ότι κάθε επιμέρους διάταξη μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς το οποίο στηρίζεται σε αυτήν τη νομική βάση πρέπει να εξαλείφει συγκεκριμένη διαφορά μεταξύ των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων. Αντιθέτως, είναι κρίσιμη η εξέταση της ρυθμίσεως στο σύνολό της[32].

61. Όπως ορθώς επισημαίνουν τα καθών όργανα της Ένωσης και ορισμένοι από τους παρεμβαίνοντες υπέρ αυτών, στην προκειμένη περίπτωση, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να λάβει υπόψη επίσης ότι η συμβολή της απαγορεύσεως τσιγάρων με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας θα ήταν αισθητά μειωμένη, εάν οι υφιστάμενοι ή δυνητικοί καταναλωτές προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση εξακολουθούσαν να έχουν στη διάθεσή τους, ως εναλλακτική επιλογή, τα τσιγάρα μινθόλης[33].

62. Πέραν τούτου, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, ίσχυε τουλάχιστον σε δύο κράτη μέλη —Βέλγιο και Γερμανία— απαγόρευση ορισμένων καψουλών μινθόλης στα τσιγάρα και, επομένως, η συγκεκριμένη μορφή τσιγάρων μινθόλης δεν μπορούσε να διατεθεί στην αγορά των εν λόγω κρατών μελών[34]. Αντιθέτως, κατά τον ίδιο χρόνο δεν υφίσταντο, όπως προκύπτει, παρόμοιες απαγορεύσεις σε άλλα κράτη μέλη. Η αιτίαση της Πολωνίας, λοιπόν, ότι δεν υπήρχαν αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών διατάξεων που αφορούσαν ειδικά τα τσιγάρα μινθόλης δεν είναι απλώς άστοχη σε σχέση με τη λειτουργία του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, αλλά και αντικειμενικώς εσφαλμένη εν προκειμένω.

63. Συναφώς, μπορεί να επισημανθεί επίσης ότι ο αριθμός των κρατών μελών που έχουν νομοθετήσει ή που σκόπευαν να νομοθετήσουν στον οικείο τομέα κατά τον χρόνο υποβολής της προτάσεως της Επιτροπής δεν είναι, αυτός καθ' εαυτόν, κρίσιμος για την εκτίμηση της νομιμότητας της χρησιμοποιήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως από τον νομοθέτη της Ένωσης, εφόσον πληρούνταν οι προϋποθέσεις προσφυγής στο εν λόγω άρθρο κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίμαχης νομοθετικής πράξεως[35].

64. Πράγματι, οι προϋποθέσεις για την παρέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν είναι ποσοτικής αλλά ποιοτικής φύσεως. Η θέσπιση μέτρου εναρμονίσεως δεν εξαρτάται τόσο από τον αριθμό των κρατών μελών στα οποία συγκεκριμένο προϊόν αποτελεί αντικείμενο ρυθμίσεων ή απαγορεύσεων. Κάθε υφιστάμενη ή ευλόγως προβλέψιμη διατάραξη του

30 — Παραδείγματος χάρη, η Γερμανία απαγόρευσε τη χρήση όλων των καψουλών με άρωμα/γεύση στα τσιγάρα, ενώ το Βέλγιο μόνον τη χρήση καψουλών μινθόλης. Η Γαλλία προέβλεψε οριακές τιμές για τη χρήση πρόσθετων που προσδίδουν γλυκιά ή ξινή γεύση. Η Λιθουανία απαγόρευσε πλήρως ορισμένα αρώματα/γεύσεις, όπως για παράδειγμα όλα όσα προσδίδουν γεύση βανίλιας ή γαρίφαλου. Συνολική θεώρηση επί του ζητήματος αυτού περιέχεται στην εκτίμηση των επιπτώσεων («Impact Assessment»), που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 34 και τμήμα 4, σ. 6.

31 — Αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας· στο ίδιο πνεύμα και οι αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 39) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 38).

32 — Κατά τη διατύπωση η οποία απαντά στη νομολογία του Δικαστηρίου, η χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως δεν προϋποθέτει την ύπαρξη ουσιαστικής σχέσεως με την ελεύθερη κυκλοφορία μεταξύ των κρατών μελών σε καθεμία από τις περιπτώσεις που ρυθμίζει η πράξη που στηρίζεται στο εν λόγω άρθρο. Αυτό το οποίο έχει σημασία είναι να αποσκοπεί πράγματι η πράξη που εκδίδεται με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση συνολικά στη βελτίωση των όρων εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς (βλ. απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 80).

33 — Βλ., σχετικά, και την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας, από την οποία συνάγεται το συμπέρασμα ότι η ιδιαίτερη ανησυχία του νομοθέτη της Ένωσης αφορά τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις που μπορούν να επηρεάσουν τις καταναλωτικές συνήθειες.

34 — Βλ., σχετικά, τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην εκτίμηση των επιπτώσεων («Impact Assessment»), που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 34.

35 — Απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 24). Στο ίδιο πνεύμα οι αποφάσεις Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 38) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 37).

εμπορίου στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς μπορεί να δικαιολογήσει μέτρο εναρμονίσεως, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται όλες οι γενικές αρχές —ιδίως οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο 5, παράγραφοι 3 και 4, ΣΕΕ)[36]— που διέπουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων εναρμονίσεως[37].

65. Συνεπώς, η πρώτη αιτίαση της Πολωνίας στο πλαίσιο αυτού του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

ii) Επί της προβαλλόμενης δημιουργίας νέων εμποδίων στο εμπόριο

66. Περαιτέρω, στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου ακυρώσεως, η Πολωνία, με την υποστήριξη της Ρουμανίας, ισχυρίζεται ότι το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της απαγορεύσεως κυκλοφορίας προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση δεν προσδιορίζεται επαρκώς στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας, διότι αυτό δεν περιέχει κατάλογο των επιτρεπόμενων ή απαγορευόμενων αρωματικών ουσιών. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα, κατά την Πολωνία, όχι την εξάλειψη τυχόν υφιστάμενων εμποδίων στο εμπόριο, αλλά τη δημιουργία νέων εμποδίων αυτού του είδους, καθόσον ελλοχεύει ο κίνδυνος τα κράτη μέλη να χρησιμοποιήσουν, στο συγκεκριμένο σημείο, με διαφορετικό τρόπο την ευχέρεια που διαθέτουν ως προς τη μεταφορά διατάξεων στην εσωτερική έννομη τάξη.

67. Εντούτοις, ούτε αυτή η αιτίαση είναι πειστική.

68. Αφενός, οι κανόνες δικαίου, ως εκ της φύσεώς τους, περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες. Τούτο ισχύει κυρίως για διατάξεις οδηγιών που πρέπει πάντοτε να μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο (βλ. άρθρο 288, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ). Συναφώς, ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς ποια μέθοδος προσεγγίσεως είναι η πιο ενδεδειγμένη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος[38].

69. Αφετέρου, ούτως ή άλλως, δύσκολα γίνεται αντιληπτό το κατά πόσον είναι δυνατόν από την απαγόρευση *όλων* των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, όπως την προβλέπει το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας για το σύνολο της Ένωσης, να ανακύψουν τόσο σημαντικές διαφορές κατά τη μεταφορά στην έννομη τάξη των κρατών μελών που θα προκαλούσαν σοβαρό κίνδυνο δημιουργίας νέων εμποδίων στο εμπόριο.

70. Πάντως, ακόμη και αν ανέκυπταν σχετικές διαφορές, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει μεριμνήσει επαρκώς στο πλαίσιο της οδηγίας, ώστε να τις αποτρέψει. Παραδείγματος χάρη, το άρθρο 7, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό προϋποθέσεις, τη δυνατότητα να εκδίδει εκτελεστικές και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις με σκοπό τη διευκρίνιση τυχόν ασαφειών.

71. Η έκδοση καταλόγου επιτρεπόμενων ή απαγορευόμενων, σε επίπεδο Ένωσης, αρωματικών ουσιών (ένα είδος «θετικού καταλόγου» ή «αρνητικού καταλόγου»), την οποία προτείνει η Πολωνία αντί του άρθρου 7 της οδηγίας, θα είχε το σημαντικό μειονέκτημα ότι τέτοια ρυθμιστική προσέγγιση θα ήταν δυσλειτουργική και ευάλωτη σε καταστρατηγήσεις και ο σχετικός κατάλογος θα έπρεπε να ανανεώνεται διαρκώς λόγω της ταχείας αναπτύξεως του εν λόγω τομέα. Επίσης, σε τέτοια περίπτωση θα περιοριζόταν υπέρμετρα η διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών κατά τρόπο αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ).

36 — Βλ., σχετικά, τις παρατηρήσεις μου για τον δεύτερο και τρίτο λόγο ακυρώσεως.

37 — Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:190, σημείο 51).

38 — Αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-66/04, EU:C:2005:743, σκέψη 45), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-217/04, EU:C:2006:279, σκέψη 43) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 35).

72. Ως εκ τούτου, το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως είναι συνολικά αβάσιμο.

Επί του κινδύνου διαφορετικής εξελίξεως των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων στο μέλλον (δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως)

73. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως, η Πολωνία υποστηρίζει ότι είναι «εξαιρετικά απίθανο» να δημιουργηθούν μελλοντικά εμπόδια στο εμπόριο εντός της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς λόγω ενδεχόμενων εθνικών απαγορεύσεων τσιγάρων μινθόλης.

74. Θα εξετάσω αυτό το ζήτημα μόνον επικουρικώς. Εξάλλου, από την ανάλυση του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου ακυρώσεως προκύπτει, ούτως ή άλλως, ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας υφίσταντο ήδη σημαντικές διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούσαν τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις. Τούτο απαντά στην πραγματικότητα στο ερώτημα περί της δημιουργίας *μελλοντικών* εμποδίων στο εμπόριο.

75. Επίσης, φρονώ ότι η Πολωνία αντιφάσκει. Η εκτίμησή της, στο πλαίσιο του δεύτερου σκέλους του πρώτου λόγου ακυρώσεως, ότι δεν αναμένεται διαφορετική εξέλιξη των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων ουδόλως συμβιβάζεται με τον κίνδυνο που περιέγραψε στο πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως, ήτοι ότι ενδέχεται να προκύψουν διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις κατά τη μεταφορά της απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων στην εσωτερική έννομη τάξη[39].

76. Εν πάση περιπτώσει: κατά πάγια νομολογία, η επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως είναι μεν δυνατή προκειμένου να προληφθούν μελλοντικά εμπόδια στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξελίξεως των εθνικών νομοθεσιών, εφόσον όμως η εμφάνιση των εμποδίων αυτών είναι πιθανή και το ληφθέν μέτρο εναρμονίσεως έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους[40].

77. Αυτό ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω, ιδίως αν συνεκτιμηθούν, ως διεθνές πλαίσιο, οι εργασίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ).

78. Τα καθών όργανα της Ένωσης και ορισμένοι από τους παρεμβαίνοντες υπέρ αυτών επισήμαναν με πειστικό τρόπο ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη της είχαν κληθεί, με βάση τη σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος[41], να περιορίσουν ή να απαγορεύσουν τη χρησιμοποίηση στα προϊόντα καπνού συστατικών που μπορούν να βελτιώσουν τη γεύση τους —και τη χρησιμοποίηση μινθόλης. Αυτό, πράγματι, δεν προκύπτει από το γράμμα της συμβάσεως-πλαισίου αυτής καθ' εαυτήν, αλλά από τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10, οι οποίες υιοθετήθηκαν από τη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών πριν από μερικά χρόνια[42].

79. Μολονότι οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι νομικώς δεσμευτικές, έχουν χαρακτήρα συστάσεως σε παγκόσμια κλίμακα όσον αφορά την εφαρμογή της συμβάσεως-πλαισίου από τα συμβαλλόμενα μέρη[43]. Επομένως, συνιστούν εργαλείο προσανατολισμού και για τα κράτη μέλη της Ένωσης που είναι συμβαλλόμενα μέρη της εν λόγω συμβάσεως-πλαισίου.

39 — Βλ., σχετικά, σημείο 66 των προτάσεών μου.

40 — Αποφάσεις Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 29), Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψεις 38 και 41) και Ιρλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-301/06, EU:C:2009:68, σκέψη 64).

41 — Εγκρίθηκε με την απόφαση 2004/513/ΕΚ του Συμβουλίου της 2ας Ιουνίου 2004 (ΕΕ L 213, σ. 8).

42 — Βλ., σχετικά, τις «Επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10» που υιοθετήθηκαν από τη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος, κατά την τέταρτη συνεδρίαση στην Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), και τροποποιήθηκαν κατά την πέμπτη συνεδρίαση στη Σεούλ (2012), FCTC/COP/5(6)· στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές ή κατευθυντήριες γραμμές του ΠΟΥ. Το σημείο 3.1.2.2 αυτών των κατευθυντήριων γραμμών που αφορά ρητώς και τη μινθόλη ως ενισχυτικό γεύσεως, ορίζει τα εξής: «Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products».

43 — Όπ.π., σημείο 1.1.

80. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε ευλόγως να θεωρήσει ότι σύντομα θα υιοθετούνταν διατάξεις σε εθνικό επίπεδο σχετικά με τη χρήση μινθόλης και άλλων χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων σε προϊόντα καπνού, αν δεν θεσπιζόταν ενιαία ρύθμιση σε επίπεδο Ένωσης. Τούτο επιβεβαίωσαν κατηγορηματικώς η Ιρλανδία και η Γαλλία στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, με βάση τη δική τους εθνική πρακτική. Το γεγονός που επισήμανε η Πολωνία, ήτοι ότι στην πράξη δεν θεσπίσθηκαν σχετικές εθνικές ρυθμίσεις στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί μακρά χρονική περίοδο, ενδέχεται να οφείλεται απλώς στο ότι η Επιτροπή [44] είχε προετοιμάσει και κινήσει τη νομοθετική διαδικασία, στο πλαίσιο της Ένωσης, για την έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας σχεδόν κατά τον ίδιο χρόνο που γνωστοποιήθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές του ΠΟΥ [45].

81. Επιπλέον, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε ευλόγως να θεωρήσει ότι τυχόν εθνικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ θα διέφεραν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος και θα οδηγούσαν στη δημιουργία νέων εμποδίων στο εμπόριο εντός της εσωτερικής αγοράς, εάν δεν λαμβάνονταν μέτρα εναρμονίσεως σε επίπεδο Ένωσης. Πράγματι, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν υπαγορεύουν στα συμβαλλόμενα μέρη της συμβάσεως τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, αλλά αναγνωρίζουν σε αυτά ευλόγως ευρεία διακριτική ευχέρεια· ιδίως, τους παρέχουν τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ απαγορεύσεων και απλών περιορισμών όσον αφορά τη χρήση ενισχυτικών γεύσεως σε προϊόντα καπνού και παραθέτουν μόνον παραδείγματα τέτοιων συστατικών.

82. Υπό τις συνθήκες αυτές, το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως είναι επίσης αβάσιμο.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

83. Συνεπώς, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του.

2. Επί της αρχής της αναλογικότητας (δεύτερος λόγος ακυρώσεως)

84. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως αφορά την αρχή της αναλογικότητας. Η Πολωνία υποστηρίζει ότι οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας δεν συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ.

Γενικές εκτιμήσεις για την αρχή της αναλογικότητας

85. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας καταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης και κατοχυρώνεται, ειδικά όσον αφορά την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ένωσης, στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Η αρχή αυτή απαιτεί οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών [46]. Συναφώς, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές. Επιπροσθέτως, τα βάρη αυτά δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς [47].

44 — Η πρόταση **της Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων**, COM(2012) 788 τελικό, υποβλήθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2012. Κατά συνέπεια, οι εσωτερικές προετοιμασίες και οι διαβουλεύσεις της Επιτροπής πραγματοποιήθηκαν σε προγενέστερο χρόνο.

45 — Στο ίδιο πνεύμα οι προτάσεις μου στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:190, σημείο 34, τελευταία φράση).

46 — Αποφάσεις Maizena κ.λπ. (137/85, EU:C:1987:493, σκέψη 15), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-84/94, EU:C:1996:431, σκέψη 57), British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψη 46) και Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 67).

47 — Αποφάσεις Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, σκέψη 21), Jippes κ.λπ. (C-189/01, EU:C:2001:420, σκέψη 81) και ERG κ.λπ. (C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 86)· στο ίδιο πνεύμα και η απόφαση Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 91).

86. Κατά τον δικαστικό έλεγχο πράξεων της Ένωσης ως προς την αναλογικότητά τους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι, οσάκις πρόκειται για επεμβάσεις σε θεμελιώδη δικαιώματα, η έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως του νομοθέτη της Ένωσης μπορεί να περιορίζεται από ορισμένα στοιχεία. Στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο οικείος τομέας, η φύση του εκάστοτε δικαιώματος, το είδος και η σοβαρότητα της επεμβάσεως, καθώς και ο επιδιωκόμενος από αυτήν σκοπός [48].

87. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά το θεμελιώδες δικαίωμα της επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων). Κατά πάγια νομολογία, η επιχειρηματική ελευθερία μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής με τις οποίες μπορούν να τεθούν, προς το γενικό συμφέρον, περιορισμοί στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας [49], ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε τομείς όπου η δράση του ενέχει επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως, καθώς και σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις εκ μέρους του [50].

88. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι κατά την έκδοση της οδηγίας 2014/40 ο νομοθέτης της Ένωσης κλήθηκε να αντιμετωπίσει τέτοια περίπλοκα ζητήματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής φύσεως και τούτο δεν αμφισβητείται σοβαρά από κανέναν μετέχοντα στη διαδικασία. Κατά συνέπεια, όσον αφορά τις αξιολογήσεις στις οποίες στηρίζεται η οδηγία, έπρεπε να αναγνωρισθεί ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στον νομοθέτη της Ένωσης, κυρίως σε σχέση με τα μέτρα που θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν κατά τον καλύτερο τρόπο το απαιτούμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά (άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων). Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και για τον πρόσθετο λόγο ότι οι προβλέψεις σχετικά με τη μελλοντική λειτουργία της αγοράς, ως εκ της φύσεώς τους, μπορούν να ελεγχθούν το πολύ ως προς τον εύλογο χαρακτήρα τους.

89. Η αναγνώριση τέτοιας ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως σημαίνει ότι παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης νοείται μόνον όταν η σχετική πράξη της Ένωσης είναι *προδήλως δυσανάλογη*, δηλαδή όταν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων σκοπών, υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών μέτρο ή προκαλεί προβλήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς [51]. Αντιθέτως, δεν έχει σημασία αν το μέτρο που λαμβάνεται με τη συγκεκριμένη πράξη είναι το μόνο δυνατό ή το καταλληλότερο.

90. Με βάση το ανωτέρω κριτήριο, λοιπόν, πρέπει να πραγματοποιηθεί ο δικαστικός έλεγχος της αναλογικότητας των επίδικων διατάξεων της οδηγίας.

Η καταλληλότητα και η ανάγκη απαγορεύσεως πωλήσεως (πρώτο και δεύτερο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως)

91. Με τα δύο πρώτα σκέλη του δεύτερου λόγου ακυρώσεως, η Πολωνία υποστηρίζει ότι η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης δεν ήταν κατάλληλο ούτε αναγκαίο μέτρο για να επιτευχθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης το επιδιωκόμενο με την οδηγία υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.

48 — Απόφαση Digital Rights Ireland (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψη 47).

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

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

51 — Απόφαση Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψεις 74, 81 και 91)· στο ίδιο πνεύμα και οι αποφάσεις Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 52), S.P.C.M. κ.λπ. (C-558/07, EU:C:2009:430, σκέψη 42) και Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 46).

i) Προκαταρκτική παρατήρηση επί της αρχής της προλήψεως

92. Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι κανένας εκ των διαδίκων δεν αρνείται τους κινδύνους υγείας που συνδέονται με το κάπνισμα[52]. Επίσης όλοι οι διάδικοι συμφωνούν, καταρχήν, με τη διαπίστωση ότι τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις διευκολύνουν ή ενισχύουν το κάπνισμα και για τον λόγο αυτόν ενέχουν κινδύνους υγείας[53].

93. Ωστόσο, αντικείμενο έντονων αντιπαραθέσεων μεταξύ των διαδίκων συνιστά το ζήτημα με ποιον τρόπο θα επηρεάσει η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης την καταναλωτική συμπεριφορά υφιστάμενων και δυνητικών καπνιστών. Αμφότερες οι πλευρές στηρίζουν τις θέσεις τους σε επιστημονικές μελέτες ενώ προσάπτουν στον αντίδικο ότι οι εκτιμήσεις που προβάλλει στερούνται επαρκούς επιστημονικής θεμελιώσεως.

94. Πάντως, η εκτίμηση της νομιμότητας της οδηγίας 2014/40 και ιδίως της αναλογικότητας των επίδικων διατάξεων ουδόλως εξαρτάται από το εάν τα ζητήματα υγείας σε σχέση με τα τσιγάρα μινθόλης που επισημαίνει ο νομοθέτης της Ένωσης —τα οποία προσωπικά θεωρώ πολύ εύλογα— τεκμηριώνονται με επαρκή ακρίβεια στο παρόν στάδιο εξελίξεως της επιστήμης.

95. Πράγματι, κατά την έκδοση της οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να λάβει υπόψη την αρχή της προλήψεως[54]. Ακριβώς όταν αποδεικνύεται αδύνατο να διαπιστωθεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου επειδή από τις σχετικές μελέτες δεν έχουν προκύψει επαρκή, ολοκληρωμένα ή ακριβή πορίσματα, ενώ πιθανολογούμενη επέλευση ουσιαστικής βλάβης για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υφίσταται στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ο κίνδυνος αυτός θα επαληθευόταν, η αρχή της προλήψεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων υπό την προϋπόθεση ότι αυτά δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και είναι αντικειμενικά[55].

96. Η έκκληση που απευθύνθηκε στο πλαίσιο του ΠΟΥ για να περιορισθεί ή να απαγορευθεί, σε παγκόσμια κλίμακα, η χρησιμοποίηση στα προϊόντα καπνού συστατικών που μπορούν να βελτιώσουν τη γεύση τους, μεταξύ αυτών και η μινθόλη[56], συνιστούν επίσης έκφραση της αρχής της προλήψεως.

97. Ασφαλώς, η αρχή της προλήψεως επιβάλλει ο νομοθέτης της Ένωσης να λαμβάνει τις αποφάσεις του, πάντοτε, με βάση τα πλέον αξιόπιστα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα και τα πρόσφατα αποτελέσματα της διεθνούς έρευνας[57] (στο ίδιο πνεύμα και το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ). Ούτε η Πολωνία ούτε η Ρουμανία υποστήριξαν σοβαρά ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν τήρησε την εν λόγω υποχρέωση στην προκειμένη περίπτωση[58]. Οι διάδικοι διαφωνούν μόνον ως προς τα συμπεράσματα τα οποία έπρεπε να συναχθούν από τα εξετασθέντα επιστημονικά πορίσματα. Ως προς τούτο όμως ο νομοθέτης της Ένωσης διέθετε ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως, τα όρια της οποίας επ' ουδενί υπερέβη εν προκειμένω.

52 — Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι η νικοτίνη που περιέχουν τα προϊόντα καπνού προκαλεί εξάρτηση και η τοξικότητά της δεν αμφισβητείται (αποφάσεις Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 50, και Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 52).

53 — Βλ., σχετικά, σημείο 52 των προτάσεών μου.

54 — Βλ., συναφώς, την απόφαση Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 68), στην οποία το Δικαστήριο τονίζει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης «όταν λαμβάνει μέτρα για την προστασία της υγείας των ανθρώπων στο πλαίσιο της πολιτικής ολοκληρώσεως της εσωτερικής αγοράς, οφείλει να λαμβάνει υπόψη την αρχή της προλήψεως».

55 — Αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου (C-180/96, EU:C:1998:192, σκέψη 99), Επιτροπή κατά Δανίας (C-192/01, EU:C:2003:492, σκέψεις 52 και 53), Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-333/08, EU:C:2010:44, σκέψη 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 60 έως 62) και Acino κατά Κοινοβουλίου (C-269/13 P, EU:C:2014:255, σκέψη 57).

56 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 77 έως 79 των προτάσεών μου.

57 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Δανίας (C-192/01, EU:C:2003:492, σκέψη 51), Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-333/08, EU:C:2010:44, σκέψη 92) και Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 60)· βλ., επίσης, απόφαση Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 113).

58 — Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΠΟΥ (προαναφερθείσες στην υποσημείωση 41), από τις οποίες έχει εμπνευσθεί και ο νομοθέτης της Ένωσης, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 και από την αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας, στηρίζονται στα «βέλτιστα επιστημονικά στοιχεία και τις εμπειρικές γνώσεις που διαθέτουν τα συμβαλλόμενα μέρη» (βλ., σχετικά, σημείο 1.1 των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών).

98. Υπό αυτές τις συνθήκες, η θέσπιση εν γένει αυστηρών κανόνων για τη χρησιμοποίηση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων σε προϊόντα καπνού ήταν εύλογη και ενδεχομένως επιβεβλημένη με βάση την αρχή της προλήψεως, εφόσον έπρεπε να επιδιωχθεί η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας κατά τις επιταγές του πρωτογενούς δικαίου (άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

ii) Η καταλληλότητα της απαγορεύσεως πωλήσεως (πρώτο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως)

99. Η καταλληλότητα της απαγορεύσεως κυκλοφορίας των τσιγάρων μινθόλης για την επίτευξη της επιδιωκόμενης με την οδηγία ενισχύσεως της προστασίας της υγείας —κυρίως όσον αφορά τους νέους — αμφισβητείται από την Πολωνία βάσει τριών επιχειρημάτων: πρώτον, τα τσιγάρα μινθόλης αποτελούν «παραδοσιακό» προϊόν το οποίο είναι λιγότερο ελκυστικό για τους νέους από άλλα προϊόντα καπνού με άρωμα/γεύση. Δεύτερον, δεν έχει αποδειχθεί αντικειμενικώς ότι η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης θα μπορούσε να ωθήσει λιγότερους νέους στο κάπνισμα ή να μειώσει εν γένει τον αριθμό των καπνιστών. Τρίτον, θα αναπτυχθεί μαύρη αγορά για τσιγάρα μινθόλης στην Ευρώπη.

– Επί της επιδράσεως που θα έχει η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης στην υγεία

100. Όσον αφορά τα δύο πρώτα επιχειρήματα της Πολωνίας, έχει επισημανθεί ήδη ανωτέρω σε σχέση με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, ότι δεν συντρέχει κανένας αντικειμενικός λόγος που να επιβάλλει την εφαρμογή μειωμένων κριτηρίων προστασίας της υγείας για τα δήθεν «παραδοσιακά» και εδραιωμένα στην αγορά προϊόντα σε σύγκριση με τα νέα προϊόντα[59]. Όπως ορθώς σημειώνει η Γαλλία, ο παραδοσιακός χαρακτήρας προϊόντος δεν δικαιολογεί τη διατήρησή του στην αγορά, όταν κατ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται δυσχερέστερη η επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

101. Επιπλέον, φρονώ ότι κακώς η Πολωνία στηρίζεται στο επιχείρημα ότι τα όργανα της Ένωσης θα έπρεπε να αποδείξουν αντικειμενικώς ότι σε περίπτωση απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης θα μειωνόταν ο αριθμός των νέων που γίνονται καπνιστές και ο συνολικός αριθμός των καπνιστών.

102. Πιο συγκεκριμένα, όπως τονίσθηκε ήδη, η εκτίμηση της καταλληλότητας των επίδικων διατάξεων ουδόλως εξαρτάται από το εάν τεκμηριώνεται επιστημονικώς με επαρκή ακρίβεια η αναμενόμενη από τον νομοθέτη επίδραση της απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων επί της καταναλωτικής συμπεριφοράς των (υφιστάμενων ή δυνητικών) καπνιστών. Προβλέψεις σχετικά με τη μελλοντική εξέλιξη της λειτουργίας της αγοράς, ως εκ της φύσεώς τους, δεν επιδέχονται απόδειξη κατά κυριολεξία, αλλά μπορούν να ελεγχθούν το πολύ ως προς τον εύλογο χαρακτήρα τους.

103. Ασφαλώς, είναι εύλογο ότι η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης και άλλων τσιγάρων με άρωμα/γεύση, καθιστά λιγότερο ελκυστική την έναρξη της καταναλώσεως καπνού για τους εφήβους και τους νέους και συγχρόνως διευκολύνει την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών —τουλάχιστον ορισμένων εξ αυτών— από τη νικοτίνη, όπως δέχεται ο νομοθέτης. Δηλαδή, εν συντομία, ισχύει το εξής: εφόσον τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις διευκολύνουν ή ενισχύουν το κάπνισμα, διότι μπορούν να μετριάσουν ή να καλύψουν την κατά κανόνα αρκετά πικρή και δυνατή γεύση του καπνού, δεν αποκλείεται η απαγόρευση τέτοιων αρωμάτων/γεύσεων να έχει το αντίστροφο αποτέλεσμα και, ως εκ τούτου, να συμβάλλει στη βελτίωση της προστασίας της υγείας.

59 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 53 των προτάσεών μου.

104. Η απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων στα προϊόντα καπνού σε καμία περίπτωση δεν δύναται να θεωρηθεί ως *προδήλως ακατάλληλη* για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού και για να συμβάλλει στο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Τούτο το συμπέρασμα ενισχύεται, εάν ληφθεί υπόψη η αρχή της προλήψεως, καθώς και η ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης ως προς την επιλογή των μέτρων με τα οποία μπορεί να επιτευχθεί κατά τον βέλτιστο τρόπο το προβλεπόμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά.

– Επί της προβαλλόμενου κινδύνου να αναπτυχθεί μαύρη αγορά για τσιγάρα μινθόλης

105. Όσον αφορά την πρόβλεψη της Πολωνίας ότι θα αναπτυχθεί μαύρη αγορά για τα τσιγάρα μινθόλης, πρόκειται για απλή εικασία η οποία, μάλιστα, δεν τεκμηριώνεται επαρκώς.

106. Τα καθών όργανα της Ένωσης και ορισμένοι από τους παρεμβαίνοντες υπέρ αυτών επιδιώκουν να αντικρούσουν αυτήν την εικασία επικαλούμενοι κυρίως τις νέες διατάξεις στα άρθρα 15 και 16 της οδηγίας, όπου προβλέπονται λεπτομερείς απαιτήσεις σε σχέση με την ιχνηλασιμότητα των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων και τα χαρακτηριστικά ασφαλείας που πρέπει να φέρουν αυτές οι συσκευασίες.

107. Ασφαλώς, συμμερίζομαι την άποψη της Πολωνίας ότι τέτοια μέτρα δεν είναι καθεαυτά κατάλληλα να αποτρέψουν με βεβαιότητα το ενδεχόμενο λαθρεμπόριο τσιγάρων μινθόλης από τρίτες χώρες, καθώς και την παράνομη πώληση εισαγόμενων ή εμπορευματοποιημένων τσιγάρων μινθόλης στη μαύρη αγορά εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

108. Φρονώ όμως ότι δεν έχει καμία σημασία αν το λαθρεμπόριο και οι συναλλαγές στη μαύρη αγορά δύνανται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά κατ' αυτόν τον τρόπο[60]. Κρίσιμα είναι, αντιθέτως, δύο σημεία: αφενός, τα άρθρα 15 και 16 της οδηγίας δυσχεραίνουν τις παράνομες δραστηριότητες και διευκολύνουν την αποκάλυψή τους. Αφετέρου —και κατά κύριο λόγο—, θα καταστεί δυσκολότερο για τους καταναλωτές να προμηθευθούν τσιγάρα μινθόλης και άλλα τσιγάρα με άρωμα/γεύση μετά την έναρξη ισχύος της απαγορεύσεως κυκλοφορίας προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις. Το γεγονός αυτό αρκεί για να δικαιολογήσει την εκτίμηση ότι τέτοια απαγόρευση θα συμβάλει στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Το ότι οι απαγορεύσεις ενδέχεται να παραβιάζονται σποραδικά δεν σημαίνει, καταρχήν, ότι είναι ακατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

109. Συνεπώς, το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου ακυρώσεως είναι αβάσιμο.

iii) Η ανάγκη της απαγορεύσεως πωλήσεως (δεύτερο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως)

110. Περαιτέρω, η Πολωνία υποστηρίζει ότι η απαγόρευση κυκλοφορίας τσιγάρων μινθόλης δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την οδηγία υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

111. Τα επιχειρήματα που προβάλλει η Πολωνία στο πλαίσιο αυτό μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο θεματικούς κύκλους: αφενός, τίθεται το ζήτημα αν η γενική απαγόρευση όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, συμπεριλαμβανομένης της μινθόλης, ήταν αναγκαία και, αφετέρου, μήπως ο νομοθέτης της Ένωσης είχε στη διάθεση του ηπιότερα και λιγότερο παρεμβατικά μέσα από την εν λόγω απαγόρευση.

60 — Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 129). Παρόμοια λογική αναπτύσσεται επίσης στις προτάσεις μου επί των υποθέσεων CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, σημείο 123) και Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, σημεία 107 και 108).

– Επί της ανάγκης γενικής απαγορεύσεως όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων

112. Όσον αφορά τον πρώτο εξ αυτών των θεματικών κύκλων, επισήμανα ήδη, ανωτέρω —σε σχέση με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ—, ότι τα επιχειρήματα της Πολωνίας για τη δήθεν ιδιαίτερη θέση των τσιγάρων μινθόλης στον τομέα της αγοράς για τα τσιγάρα με άρωμα/γεύση δεν είναι πειστικά [61].

113. Ιδίως ο προβαλλόμενος από την Πολωνία «παραδοσιακός» χαρακτήρας των τσιγάρων μινθόλης σε σύγκριση προς τα άλλα είδη τσιγάρων με άρωμα/γεύση, ακόμη και αν γίνει δεκτός, δεν μπορεί να δικαιολογήσει οποιεσδήποτε υποχωρήσεις ενόψει του συνολικά επιδιωκόμενου υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά για τα προϊόντα καπνού.

114. Με την απαγόρευση όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, η οδηγία ευθυγραμμίζεται, όπως προκύπτει κυρίως από το άρθρο 1 και από το προοίμιό της [62], με τους κανόνες του ΠΟΥ [63].

115. Εάν ο νομοθέτης της Ένωσης δεν συμπεριλάμβανε τη μινθόλη στην απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, η συμβολή της οδηγίας θα ήταν αισθητά μειωμένη ως προς την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, οι υφιστάμενοι ή δυνητικοί καταναλωτές προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση θα εξακολουθούσαν να έχουν στη διάθεσή τους, ως εναλλακτική επιλογή, τα τσιγάρα μινθόλης και τούτο θα μπορούσε να διευκολύνει την έναρξη της καταναλώσεως καπνού για τους εφήβους και τους νέους και συγχρόνως να δυσχεράνει την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών από τη νικοτίνη [64].

116. Επίσης, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαγόρευε τα τσιγάρα μινθόλης όπως και τα άλλα τσιγάρα με άρωμα/γεύση, θα ήταν ενδεχομένως εκτεθειμένη στον κίνδυνο να κινηθούν εις βάρος της διαδικασίες στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ). Παραδείγματος χάρη, το όργανο επιλύσεως διαφορών του ΠΟΥ, σε έκθεση η οποία εκδόθηκε το 2012, θεώρησε ως παράβαση των κανόνων του ΠΟΥ το ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής απαγόρευσαν την πώληση τσιγάρων με άρωμα/γεύση γαρίφαλου, ενώ εξακολουθούσαν να επιτρέπουν την εμπορία τσιγάρων μινθόλης [65]. Αντιθέτως προς την άποψη της Πολωνίας, όχι μόνο δεν αποκλείεται, αλλά είναι πολύ πιθανό αυτή η έκθεση του ΠΟΥ να έχει εφαρμογή και στην προκειμένη περίπτωση, ιδίως διότι στην έκθεση γίνεται ρητώς δεκτή η ομοιότητα μεταξύ τσιγάρων με άρωμα/γεύση γαρίφαλου και τσιγάρων με άρωμα/γεύση μινθόλης (καλούμενα ως «ομοειδή προϊόντα» κατά την έννοια της Συμφωνίας του ΠΟΥ για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο).

117. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των περιστάσεων, η ανάγκη απαγορεύσεως *όλων* των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, συμπεριλαμβανομένης της μινθόλης, δεν μπορεί να τεθεί, σοβαρά, εν αμφιβόλω [66]. Σε κάθε περίπτωση, τέτοια γενική απαγόρευση δεν υπερβαίνει *προδήλως* το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

61 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 48 έως 57 των προτάσεών μου.

62 — Αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας.

63 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 77 έως 79, καθώς και σημείο 96 των προτάσεών μου.

64 — Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η μινθόλη, βάσει εκθέσεως στην οποία παραπέμπει η Πολωνία, συνιστά τον σπανιότερα αναφερόμενο λόγο ενάρξεως του καπνίσματος. Πιο συγκεκριμένα, η εξάλειψη ακόμη και της μικρότερης αιτίας μπορεί να συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά για τα προϊόντα καπνού.

65 — Έκθεση του μονίμου δευτεροβάθμιου δικαιοδοτικού οργάνου του ΠΟΕ της 4ης Απριλίου 2012 (WT/DS406/AB/R, «United States — Measures affecting the production and sale of clove cigarettes», διαθέσιμο στον ιστότοπο του ΠΟΕ, www.wto.org), ιδίως σημείο 298 της εν λόγω εκθέσεως.

66 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα —σε σχέση με την απαγόρευση εμπορίας προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα—, αποφάσεις Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 47) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 49).

– Επί των μέσων που προβάλλονται από την Πολωνία ως ηπιότερα

118. Όσον αφορά τον δεύτερο εκ των ανωτέρω θεματικών κύκλων, η Πολωνία παραθέτει, κατ' ουσία, τρεις εναλλακτικές οι οποίες κατά την εκτίμησή της θα μπορούσαν να εξετασθούν ως ηπιότερα μέσα σε σύγκριση με την πλήρη απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης: η καθιέρωση ηλικιακών ορίων για την πώληση τέτοιων τσιγάρων, η τοποθέτηση ειδικών προειδοποιήσεων επί των συσκευασιών τους, καθώς και οι στοχευμένες ενημερωτικές εκστρατείες.

119. Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας, τυχόν ηπιότερα μέτρα σε σύγκριση με εκείνα τα οποία έλαβε ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον εάν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με την επίμαχη πράξη της Ένωσης[67].

120. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των ηλικιακών ορίων για τα οποία έγινε λόγος. Όπως ανέλυσαν, με πειστικό τρόπο, τα όργανα της Ένωσης και αρκετά κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία, τα ηλικιακά όρια μπορούν να καμφθούν εύκολα στις συναλλαγές και ο έλεγχος τηρήσεώς τους είναι ιδιαιτέρως δυσχερής.

121. Αφενός, ενδέχεται ανήλικοι να προμηθευθούν τσιγάρα με άρωμα/γεύση με τη συνδρομή ενήλικων ατόμων του οικογενειακού ή φιλικού τους κύκλου. Αφετέρου, καθεαυτή η απαίτηση ενηλικότητας για την πώληση τσιγάρων με άρωμα/γεύση δεν εξασφαλίζει ότι νέοι καταναλωτές οι οποίοι έχουν υπερβεί προσφάτως το αντίστοιχο ηλικιακό όριο προστατεύονται δεόντως από τους κινδύνους της καταναλώσεως νικοτίνης. Όπως προβλήθηκε με πειστικό τρόπο, στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, σημαντικό κίνδυνο διατρέχουν όχι μόνον οι ανήλικοι, αλλά και οι νέοι που έχουν ενηλικιωθεί (κυρίως η ηλικιακή ομάδα μεταξύ 18 και 25 ετών), διότι η κατανάλωση προϊόντων που περιέχουν νικοτίνη μπορεί να ξεκινήσει και παρατηρείται συχνά στο στάδιο έως το 25ο έτος της ηλικίας.

122. Ομοίως, ούτε η επιβολή υποχρεώσεως στους κατασκευαστές και στους εισαγωγείς να τοποθετούν προειδοποιήσεις επί της συσκευασίας των τσιγάρων μινθόλης μπορεί να θεωρηθεί εξίσου κατάλληλη με την απαγόρευση εμπορίας όλων των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός του υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Δηλαδή, ακόμη και αν χρησιμοποιούνταν ειδικές προειδοποιήσεις με το μήνυμα ότι τα τσιγάρα με άρωμα/γεύση δεν είναι λιγότερο επικίνδυνα από εκείνα χωρίς άρωμα/γεύση, δεν θα μεταβαλλόταν η σταθερή διαθεσιμότητα των προϊόντων αυτών για τους καταναλωτές. Επομένως, η πώληση τσιγάρων με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις θα εξακολουθούσε να αποτελεί τροχοπέδη για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Επιπλέον: όπως ορθώς τονίζει η Ιρλανδία, ειδικές προειδοποιήσεις σε σχέση με τα αρώματα/γεύσεις θα μπορούσαν να λειτουργήσουν και αντιπαραγωγικά, διότι ενδεχομένως θα έστρεφαν την προσοχή του καταναλωτή —εν είδει διαφημιστικού μηνύματος— στην παρουσία χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, με ιδιαίτερο τρόπο που υπερβαίνει την απλή αναγραφή περιεχομένου.

123. Τούτο ισχύει και για την πρόταση της Πολωνίας περί εκστρατειών ενημερώσεως για την επικινδυνότητα των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις. Ούτως ή άλλως, τέτοιου είδους ενημερωτικές εκστρατείες, όπως πολύ ορθά υπενθυμίζει η Επιτροπή, δεν θα ήταν δυνατόν, στο πλαίσιο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, να εξαλείψουν εμπόδια τα οποία ήδη υφίστανται ή συντρέχει κίνδυνος να δημιουργηθούν στο εμπόριο λόγω διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων σχετικά με τη χρησιμοποίηση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων.

124. Συνεπώς τα δύο πρώτα σκέλη του δεύτερου λόγου ακυρώσεως δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

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

Η stricto sensu αναλογικότητα (τρίτο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως)

125. Με το τρίτο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως, η Πολωνία θέτει ζήτημα που αφορά την αναλογικότητα εν τη στενή εννοία. Συγκεκριμένα, γίνεται λόγος για οικονομικές και κοινωνικές δυσχέρειες λόγω της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης οι οποίες, κατά την Πολωνία, θα πλήξουν το συγκεκριμένο κράτος μέλος και, μάλιστα, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από άλλα κράτη μέλη. Επίσης, η Πολωνία υποστηρίζει, εν προκειμένω, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν διεξήγαγε ανάλυση κόστους οφέλους, τουλάχιστον όχι τέτοια που να είναι προσανατολισμένη ειδικά στα τσιγάρα μινθόλης.

126. Αντιθέτως προς την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, ο έλεγχος της stricto sensu αναλογικότητας αποτελεί όντως ανεξάρτητο τρίτο στάδιο στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας. Συναφώς, όπως επισημάνθηκε εισαγωγικώς, οι επιβαρύνσεις που προκαλεί πράξη της Ένωσης δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς[68]. Για τον λόγο αυτόν, ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να ελέγχει αν πράγματι οι σκοποί που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο μέτρο μπορούν να δικαιολογήσουν τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες[69] (βλ., επίσης, —ως προς τα σχέδια νομοθετικών πράξεων— το άρθρο 5, τελευταίο εδάφιο, του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας[70]).

127. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως νομοθετικά όργανα της Ένωσης, θα μπορούσαν να στηριχθούν ιδίως στην εκτίμηση των επιπτώσεων εκ μέρους της Επιτροπής[71], όπου αναλύονται και οι οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες των μέτρων που θεσπίζονται με την οδηγία[72].

128. Δεδομένου ότι τα τσιγάρα μινθόλης, όπως προεκτέθηκε, *δεν* κατέχουν ιδιαίτερη θέση στον τομέα της αγοράς για τα τσιγάρα με άρωμα/γεύση[73], δεν ήταν αναγκαία η χωριστή εκτίμηση επιπτώσεων ειδικά για το συγκεκριμένο προϊόν, αντιθέτως προς την άποψη της Πολωνίας.

129. Η απόσυρση των τσιγάρων μινθόλης από την αγορά λόγω της προβλεπόμενης από το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύσεως προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις ενδέχεται να έχει προσωρινώς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση ορισμένων γεωργών που δραστηριοποιούνται στην καλλιέργεια καπνού και ορισμένων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην κατασκευή και εμπορία προϊόντων καπνού, ενώ στη χειρότερη περίπτωση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια ορισμένων θέσεων εργασίας.

130. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης, η προστασία της ανθρώπινης υγείας κατέχει πολύ υψηλότερη θέση από τέτοια, κατ' ουσίαν, οικονομικά συμφέροντα (βλ. σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και, ως εκ τούτου, η προστασία της υγείας μπορεί να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες[74].

68 — Αποφάσεις Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, σκέψη 21), Jippes κ.λπ. (C-189/01, EU:C:2001:420, σκέψη 81) και ERG κ.λπ. (C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 86)· στο ίδιο πνεύμα και η απόφαση Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 91).

69 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 59), Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 53) και Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-176/09, EU:C:2011:290, σκέψη 63).

70 — Πρωτόκολλο αριθ. 2 στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 2).

71 — «Impact Assessment» που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD (2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 98 επ., 120 επ.

72 — Ενίοτε και το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη τέτοιου είδους εκτίμηση των επιπτώσεων εκ μέρους της Επιτροπής όταν ελέγχει το κύρος πράξεων της Ένωσης (βλ., παραδείγματος χάρη, την απόφαση Vodafone κ.λπ., C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψεις 55 και 65).

73 — Βλ. σημεία 48 έως 57 των προτάσεών μου.

74 — Στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Nelson κ.λπ. (C-581/10 και C-629/10, EU:C:2012:657, σκέψη 81) σε σχέση με την προστασία καταναλωτή.

131. Εξάλλου, το ότι η πολωνική οικονομία ενδέχεται να υποστεί σοβαρότερο πλήγμα από τις οικονομίες των άλλων κρατών μελών λόγω της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης δεν καθιστά δυσανάλογη την απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων στο πλαίσιο της οδηγίας. Δεδομένων των διαφορών στη διάρθρωση των οικονομιών των κρατών μελών, δεν υπάρχει περίπτωση μια νομοθετική πράξη της Ένωσης να έχει ακριβώς τις ίδιες επιπτώσεις σε όλα τα κράτη μέλη[75]. Όπως ορθώς υπογραμμίζουν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η προσέγγιση των νομοθεσιών στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά θα στερούνταν πλήρως νοήματος, εάν μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες, ούτως ή άλλως, οι συνθήκες είναι σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες σε όλα τα κράτη μέλη.

132. Κατά τα λοιπά, οι ζημίες που προβλέπει η Πολωνία για τη γεωργία και το εμπόριο καπνού στο οικείο κράτος μέλος[76] —εάν θεωρηθεί δεδομένη η ορθότητα αυτών των προβλέψεων— είναι σχετικά περιορισμένες και αντιμετωπίσιμες, ιδίως διότι πρόκειται προφανώς μόνο για μειώσεις του κύκλου εργασιών και όχι, παραδείγματος χάρη, για απώλειες καθαρού κέρδους.

133. Πέραν τούτου, ενδεχόμενες οικονομικές και κοινωνικές δυσχέρειες που μπορεί να συνδέονται με την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης μετριάζονται από την ευρεία μεταβατική περίοδο έως την 20ή Μαΐου 2020 —δηλαδή περίοδο τεσσάρων ετών μετά την προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη. Επιπλέον, όσον αφορά ειδικά τους θιγόμενους γεωργούς, αυτοί μπορούν να λάβουν, εν ανάγκη, ενισχύσεις εισοδήματος στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

134. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, λοιπόν, ήταν εύλογο εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης —και οπωσδήποτε δεν ήταν *προδήλως δυσανάλογο*— να δώσει προβάδισμα, κατά τη θέσπιση της οδηγίας, στο επιδιωκόμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας έναντι των οικονομικών και κοινωνικών εκτιμήσεων τις οποίες ανέφερε η Πολωνία στο πλαίσιο της προκειμένης διαδικασίας.

135. Συνεπώς, το τρίτο σκέλος του δεύτερου λόγου ακυρώσεως είναι επίσης αβάσιμο.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

136. Συνολικά, λοιπόν, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως δεν μπορεί να ευδοκιμήσει.

3. Επί της αρχής της επικουρικότητας (τρίτος λόγος ακυρώσεως)

137. Ο τρίτος και τελευταίος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Πολωνία αφορά την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

138. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως είναι μεν αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσεως, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης (άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ).

75 — Παραδείγματος χάρη, οι απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος για τα αυτοκίνητα κατά το δίκαιο της Ένωσης επηρεάζουν ισχυρότερα τα κράτη μέλη στα οποία η αυτοκινητοβιομηχανία αποτελεί σημαντικό παράγοντα. Ομοίως, οι πράξεις της Ένωσης που αφορούν την παραγωγή και εμπορία μπύρας επηρεάζουν ισχυρότερα τα κράτη μέλη που διαθέτουν αξιόλογη παραγωγή του εν λόγω ποτού και στα οποία η κατανάλωση του ποτού αυτού είναι υψηλότερη.

76 — Στο δικόγραφο της προσφυγής επισημαίνεται ότι η Πολωνία συγκαταλέγεται στα κράτη μέλη που κατέχουν σχετικά υψηλό ποσοστό παραγωγής και καταναλώσεως τσιγάρων μινθόλης. Σε περίπτωση απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης, η Πολωνία υπολογίζει ότι η ετήσια μείωση του κύκλου εργασιών για κάθε γεωργό που παράγει καπνό θα κυμανθεί από 400 ευρώ έως 500 ευρώ. Επίσης, η Πολωνία θεωρεί πιθανή και τη μείωση του κύκλου εργασιών κυρίως για τα μικρής και μεσαίας κατηγορίας πρατήρια προϊόντων καπνού, αλλά δεν παρέχει σχετικά αριθμητικά στοιχεία.

139. Δεδομένου ότι η Ένωση δεν διαθέτει γενική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς[77] και η εσωτερική αγορά συγκαταλέγεται στους τομείς που εμπίπτουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ), ως προς τα μέτρα εναρμονίσεως με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ —δηλαδή και ως προς την εξεταζόμενη οδηγία— εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας[78].

140. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας υπόκειται στον νομικό έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης[79]. Ο έλεγχος αυτός αφορά ιδίως δύο ζητήματα: αφενός, τη συμβατότητα του περιεχομένου των πράξεων της Ένωσης με την αρχή της επικουρικότητας (βλ. σχετικά, ακολούθως, ενότητα α) και, αφετέρου, την αιτιολογία τους υπό το πρίσμα της ίδιας αυτής αρχής (βλ. σχετικά, κατωτέρω, ενότητα β). Η Πολωνία αναφέρεται σε αμφότερα τα ανωτέρω σημεία στο πλαίσιο του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

Συμβατότητα του περιεχομένου της οδηγίας με την αρχή της επικουρικότητας

141. Η Πολωνία, με την υποστήριξη της Ρουμανίας, επικρίνει τον νομοθέτη της Ένωσης ότι δεν προέβη σε «έλεγχο σχετικής αποτελεσματικότητας» πριν από την έκδοση της οδηγίας.

142. Συναφώς, η Πολωνία αναφέρεται στον έλεγχο δύο σταδίων ο οποίος είναι κρίσιμος για την πρακτική εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ:

— αφενός, τα όργανα της Ένωσης οφείλουν να παρεμβαίνουν μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη (*αρνητικό κριτήριο* του ελέγχου)·

— αφετέρου, η παρέμβαση της Ένωσης επιτρέπεται μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως μπορούν, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης (*θετικό κριτήριο* του ελέγχου).

Με βάση αυτά τα δύο κριτήρια του ελέγχου επικουρικότητας διευκρινίζεται, εν τέλει, από δύο διαφορετικές σκοπιές το ίδιο ζήτημα, ήτοι αν η επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών απαιτεί ενέργειες σε επίπεδο Ένωσης ή σε επίπεδο κρατών μελών.

143. Αντιθέτως προς την εκτίμηση των οργάνων της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία, τα ως άνω κριτήρια δεν πληρούνται οπωσδήποτε όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χρήση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως προς θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς. Ασφαλώς, οι παράγοντες οι οποίοι είναι κρίσιμοι στο πλαίσιο του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με παράγοντες που ασκούν επιρροή και στο πλαίσιο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, δεν συμπίπτουν απολύτως.

77 — Απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 83).

78 — Ομοίως και η μέχρι τούδε νομολογία που αφορά τη χρονική περίοδο πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας· βλ. αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 179) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 75).

79 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-233/94, EU:C:1997:231, σκέψεις 23 έως 29), Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-377/98, EU:C:2001:523, σκέψεις 30 έως 34), British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 177 έως 185), Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψεις 72 έως 79) και Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψεις 44 έως 55).

144. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ κρίνεται κατά πόσον η Ένωση διαθέτει πράγματι αρμοδιότητα να θεσπίζει μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς. Αντιθέτως, με βάση την αρχή της επικουρικότητας κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, καθορίζεται αν και με ποιον τρόπο η Ένωση ασκεί αυτήν την αρμοδιότητα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Δηλαδή, η *κατανομή αρμοδιοτήτων* μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών στηρίζεται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, ενώ η αρχή της επικουρικότητας υπαγορεύει στα όργανα της Ένωσης νομικώς δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για την *άσκηση των αρμοδιοτήτων* τους (άρθρο 5, παράγραφος 1, ΣΕΕ).

145. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να ελέγχεται όσον αφορά την οδηγία στο σύνολό της και όχι για κάθε ένα εκ των άρθρων της χωριστά [80]. Συναφώς, όπως συνάγεται και από το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, τα *μέτρα* που περιέχονται στην οδηγία επιβάλλεται να εκτιμώνται με βάση τους σκοπούς που επιδιώκουν. Κατά συνέπεια, στην υπό κρίση υπόθεση, το ζήτημα της επικουρικότητας δεν πρέπει να εξετασθεί μόνον ως προς τα *τσιγάρα μινθόλης*, καθόσον η απαγόρευση αυτού του συγκεκριμένου είδους τσιγάρων δεν μπορεί να θεωρηθεί —όπως αναλύθηκε ανωτέρω [81]— ως ανεξάρτητο και χωριστό μέτρο σε σχέση με την απαγόρευση όλων των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις.

146. Όταν κρίνεται ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης το αν τηρήθηκαν, κατά την εφαρμογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, οι επιταγές της αρχής της επικουρικότητας οι οποίες αφορούν το περιεχόμενο, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ένωσης για τη θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς επιβάλλει επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως, στο πλαίσιο των οποίων απαιτούνται περίπλοκες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις. Ο έλεγχός τους πραγματοποιείται πρωτίστως σε πολιτικό επίπεδο με τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και για τον σκοπό αυτόν έχει προβλεφθεί συγκεκριμένη, ειδική διαδικασία στη Συνθήκη της Λισσαβώνας με το πρωτόκολλο αριθ. 2. Όπως επισήμανα ήδη σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας [82], ο δικαστικός έλεγχος τέτοιων εκτιμήσεων μπορεί να είναι μόνον περιορισμένος.

147. Ως προς την αρχή της επικουρικότητας, το Δικαστήριο επιτρέπεται να ελέγξει μόνον αν τα πολιτικά όργανα της Ένωσης άσκησαν τις αρμοδιότητές τους εντός των ορίων της ευχέρειας εκτιμήσεως που διαθέτουν. Συναφώς, ο δικαστής της Ένωσης εξετάζει αν τα εν λόγω όργανα μπορούσαν να στηρίξουν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, την εκτίμησή τους για το ζήτημα της επικουρικότητας σε επαρκή πραγματικά στοιχεία και αν έχουν υποπέσει σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως [83].

148. Αυστηρότερος δικαιοδοτικός έλεγχος σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας θα ήταν ενδεχομένως αναγκαίος, εάν πράξη της Ένωσης έθιγε, κατ' εξαίρεση, ζητήματα εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών (άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ) [84]. Στην προκειμένη περίπτωση όμως δεν υφίστανται τέτοιες ενδείξεις και, επομένως, ο έλεγχος μπορεί, κανονικά, να περιορισθεί στην πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

80 — Συναφώς και απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 51).

81 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 48 έως 57 των προτάσεών μου.

82 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 89 και 90 των προτάσεών μου.

83 — Στο ίδιο πνεύμα, ορισμένες φράσεις που έχουν χρησιμοποιηθεί στην πρόσφατη νομολογία· βλ., αφενός, την απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 54: «[…] καθόσον αυτός [ο νομοθέτης της Ένωσης] εκτίμησε [...], βάσει λεπτομερών στοιχείων και χωρίς να υποπέσει σε πλάνη εκτιμήσεως, ότι το γενικό συμφέρον της Ένωσης μπορούσε να εξυπηρετηθεί καλύτερα μέσω δράσεως στο ενωσιακό επίπεδο») και, αφετέρου, την απόφαση Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 78, όπου εξετάζεται αν «μπορ[ούσε] ευλόγως να θεωρηθεί» από τον νομοθέτη ότι η θέσπιση συγκεκριμένων διατάξεων σε επίπεδο Ένωσης ήταν αναγκαία).

84 — Συναφώς, αξίζει να ληφθεί υπόψη η νομολογία σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας, όπου εφαρμόζεταιι αυστηρότερο ή ελαστικότερο κριτήριο δικαιοδοτικού ελέγχου ανάλογα με τον εξεταζόμενο τομέα ή το εξεταζόμενο θεμελιώδες δικαίωμα (βλ. για παράδειγμα, αφενός, την απόφαση Digital Rights Ireland, C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψη 47 και, αφετέρου, την απόφαση Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 46).

i) Το αρνητικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας: δράσεις οι οποίες δεν μπορούν να υλοποιηθούν επαρκώς σε εθνικό επίπεδο

149. Όσον αφορά το αρνητικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας, επιβάλλεται να εξετασθεί αν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού θα μπορούσαν να επιτευχθούν επαρκώς σε επίπεδο κρατών μελών.

150. Γενικώς, στο πλαίσιο αυτού του αρνητικού κριτηρίου του ελέγχου επικουρικότητας πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα τρία σημεία.

151. Πρώτον, είναι κρίσιμες οι τεχνικές και οικονομικές δυνατότητες των κρατών μελών. Υπάρχουν κράτη μέλη που αδυνατούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την επίλυση ορισμένου ζητήματος και τούτο συνιστά ένδειξη ότι πληρούται το αρνητικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας.

152. Δεύτερον, πρέπει να εξετασθεί αν υφίστανται εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές ιδιαιτερότητες. Σε τέτοια περίπτωση θα ήταν μάλλον αποτελεσματικότερη η δράση σε επίπεδο κρατών μελών και η κινητοποίηση αρχών οι οποίες έχουν την απαιτούμενη εγγύτητα και ειδίκευση σε σχέση με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν.

153. Τρίτον, πρέπει να ελεγχθεί αν το προς επίλυση ζήτημα έχει αμιγώς τοπικό ή περιφερειακό χαρακτήρα ή αν διαθέτει, αντιθέτως, διασυνοριακές διαστάσεις οι οποίες, ως εκ της φύσεώς τους, δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η ύπαρξη διασυνοριακών ζητημάτων συνιστά μία από τις σημαντικότερες ενδείξεις ότι πληρούται το αρνητικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας[85].

154. Η εξάλειψη των εμποδίων για τις διασυνοριακές συναλλαγές στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα δράσεως που κατά κανόνα δεν δύναται να υλοποιηθεί επαρκώς σε επίπεδο κρατών μελών[86]. Πράγματι, πέραν του ότι είναι ιδιαιτέρως απίθανο όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να θεσπίσουν στον κατάλληλο χρόνο παράλληλη νομοθεσία με το ίδιο, κατ' ουσία, περιεχόμενο, η δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο έχει ως αποτέλεσμα, πολύ συχνά, ένα μωσαϊκό διαφορετικών κανόνων οι οποίοι εν τέλει δεν εξαλείφουν, αλλά ενισχύουν τα εμπόδια στο εμπόριο[87].

155. Εντούτοις, στην υπό κρίση υπόθεση, η Πολωνία αμφισβητεί την ύπαρξη διασυνοριακής διαστάσεως επικαλούμενη τις διαφορετικές καταναλωτικές συνήθειες και τη διαφορετική διάρθρωση των οικονομιών στα 28 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου ότι τα τσιγάρα μινθόλης κατέχουν σχετικά υψηλό μερίδιο αγοράς μόνο σε τρία κράτη μέλη —συγκεκριμένα, στην Πολωνία, στη Σλοβακία και στη Φινλανδία—, τα υγειονομικά μέτρα σε σχέση με τη χρησιμοποίηση μινθόλης ως χαρακτηριστικού αρώματος/γεύσεως σε προϊόντα καπνού μπορούν να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο, κατά την άποψη της Πολωνίας.

156. Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί για δύο λόγους.

157. Αφενός, η Πολωνία παραβλέπει τον πραγματικό στόχο της αναληφθείσας δράσεως. Τόσο η οδηγία, εν γένει, όσο και η επίδικη απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης, ειδικότερα, δεν συνιστούν μέτρα αμιγώς υγειονομικής φύσεως. Αντιθέτως, έχουν ως σκοπό την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο προϊόντων καπνού και την παράλληλη εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

85 — Στο πνεύμα αυτό, η «συνολική προσέγγιση για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας» η οποία συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 1992 (βλ., σχετικά, τα συμπεράσματα της προεδρίας, τμήμα Α, παράρτημα 1, ενότητα ΙΙ, σημείο ii, στο *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* αριθ. 12/1992), όπου γίνεται λόγος για «διεθνικές πτυχές».

86 — Απόφαση Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-377/98, EU:C:2001:523, σκέψη 32).

87 — Στο πνεύμα αυτό και οι αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 182 και 183) καθώς και Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψεις 106 και 107).

Όπως προεκτέθηκε [88], η απαγόρευση όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων είναι το τίμημα για τη δυνατότητα κυκλοφορίας προϊόντων καπνού στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Όταν όμως, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, μια οδηγία επιδιώκει συγχρόνως δύο σκοπούς, μεταξύ των οποίων μάλιστα υφίσταται αλληλεπίδραση, οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν να εξετασθούν χωριστά στο πλαίσιο του ελέγχου επικουρικότητας, αλλά οφείλουν να εκτιμηθούν από κοινού [89].

158. Αφετέρου, το γεγονός ότι τα δεδομένα της αγοράς διαφέρουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος δεν αρκεί από μόνο του για να αποκλειστεί η ύπαρξη διασυνοριακής διαστάσεως. Η κατάσταση της αγοράς σπανίως θα είναι ίδια σε όλα τα κράτη μέλη πριν από τη θέσπιση μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς. Άλλωστε, αυτό δεν έχει καμία σημασία. Κρίσιμο είναι, αντιθέτως, αν στον εκάστοτε τομέα σημειώνονται ή αναμένονται αξιόλογες διασυνοριακές συναλλαγές και αν τα υφιστάμενα ή αναμενόμενα εμπόδια για τις εν λόγω συναλλαγές μπορούν να εξαλειφθούν αποτελεσματικά μόνον από τα κράτη μέλη.

159. Στην προκειμένη περίπτωση είναι δεδομένο ότι η αγορά προϊόντων καπνού χαρακτηρίζεται από έντονες διασυνοριακές συναλλαγές [90], ότι οι ρυθμίσεις που ισχύουν στα κράτη μέλη για τη χρησιμοποίηση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό και ότι αναμένονται νέες αποκλίσεις [91].

160. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να προσαφθεί στον νομοθέτη της Ένωσης ότι υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως δεχόμενος ότι υφίσταται ζήτημα με διασυνοριακή διάσταση, το οποίο είναι αδύνατο να επιλυθεί μόνο με τις ενέργειες των κρατών μελών [92].

ii) Το θετικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας: δράσεις οι οποίες, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων τους, μπορούν να υλοποιηθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης

161. Όσον αφορά το θετικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας, πρέπει να εξετασθεί αν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων τους.

162. Σε αυτό το δεύτερο στάδιο του ελέγχου επικουρικότητας, λοιπόν, τίθεται το ζήτημα αν η δράση των οργάνων της Ένωσης έχει *προστιθέμενη αξία* υπό την έννοια ότι το γενικό συμφέρον της Ένωσης μπορεί να εξυπηρετηθεί καλύτερα μέσω δράσεως σε επίπεδο Ένωσης και όχι σε επίπεδο κρατών μελών [93].

163. Εν τέλει, κατ' αυτόν τον τρόπο, τα πολιτικά όργανα της Ένωσης καλούνται, πριν από την έκδοση κάθε πράξεως που δεν εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, να περιορισθούν στη ρύθμιση σημαντικών ζητημάτων για το κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον.

164. Ασφαλώς, υφίσταται ισχυρό τεκμήριο υπέρ της προστιθέμενης αξίας της δράσεως σε επίπεδο Ένωσης, όταν η εξεταζόμενη πράξη της Ένωσης αποσκοπεί στην επίλυση ζητημάτων με διασυνοριακή διάσταση, ιδίως στην εξάλειψη εμποδίων στο εμπόριο και, κατ' επέκταση, στη βελτίωση της λειτουργίας της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς (άρθρο 26, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ). Ωστόσο, η

88 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 40 των προτάσεών μου.

89 — Συναφώς, απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψεις 46 έως 48).

90 — Αιτιολογική σκέψη 6 της οδηγίας· στο ίδιο πνεύμα και οι αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 39) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 38).

91 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 59 και 62 των προτάσεών μου.

92 — Βλ., σχετικά, ιδίως την αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας.

93 — Απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 54).

συνάρτηση με την εσωτερική αγορά δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου ότι πληρούται κατ' ανάγκην το θετικό κριτήριο του ελέγχου επικουρικότητας. Ειδάλλως, η αρχή της επικουρικότητας θα στερούνταν σε μεγάλο βαθμό την πρακτική της αποτελεσματικότητα ως προς τα ζητήματα της εσωτερικής αγοράς.

165. Αντιθέτως, το αν η δράση των οργάνων της Ένωσης διαθέτει προστιθέμενη αξία, υπό την ανωτέρω έννοια, πρέπει να αποτελεί αντικείμενο —κυρίως ως προς τα ζητήματα της εσωτερικής αγοράς— τόσο ποσοτικής όσο και ποιοτικής εκτιμήσεως. Από ποσοτικής απόψεως, η προστιθέμενη αξία της δράσεως σε επίπεδο Ένωσης καθίσταται πιο προφανής όσο αυξάνει ο αριθμός των πολιτών της Ένωσης ή των επιχειρηματιών τους οποίους αφορά η εν λόγω δράση και όσο διευρύνεται ο όγκος συναλλαγών που καλύπτεται από αυτήν. Από ποιοτικής απόψεως, η οικονομική, κοινωνική και πολιτική σημασία των προς ρύθμιση ζητημάτων πρέπει να εκτιμάται με βάση τους σκοπούς της Ένωσης, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 3 ΣΕΕ, λαμβανομένων υπόψη των θεμελιωδών αξιών στις οποίες βασίζεται η Ένωση κατά το άρθρο 2 ΣΕΕ. Επίσης, το γεγονός ότι ένα προϊόν είναι νέο και δεν υφίσταται ακόμη ούτε αγορά για αυτό ελλείψει ενιαίου νομικού πλαισίου μπορεί να συνηγορεί υπέρ της δράσεως σε επίπεδο Ένωσης[94].

166. Όλες αυτές οι σκέψεις εξετάζονται πάντοτε υπό το πρίσμα του γενικού συμφέροντος της Ένωσης· συναφώς, η κατάσταση του κάθε κράτους μέλους —αντιθέτως προς την άποψη της Πολωνίας— κατά κανόνα δεν έχει καθοριστική σημασία[95]. Τούτο μπορεί να μην ισχύει, κατ' εξαίρεση, όταν η προβλεπόμενη δράση των οργάνων της Ένωσης θίγει την εθνική ταυτότητα κράτους μέλους (άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ) ή τα θεμελιώδη συμφέροντά του. Στην προκειμένη περίπτωση όμως δεν υφίστανται τέτοιες ενδείξεις. Επίσης, θα ήταν μάλλον παράδοξο να αναχθεί σε ζήτημα εθνικού συμφέροντος η προβληματική σχετικά με την κατασκευή, την πώληση και την κατανάλωση τσιγάρων μινθόλης.

167. Πέραν τούτου, η κατασκευή, η παρουσίαση και η πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων αφορά, αναμφίβολα, μια αγορά με σημαντικό όγκο συναλλαγών και επηρεάζει την καθημερινή ζωή εκατομμυρίων πολιτών της Ένωσης. Άλλωστε, από ποιοτικής απόψεως, το εμπόριο προϊόντων καπνού συνιστά επίσης σοβαρό ζήτημα το οποίο υπερβαίνει τα σύνορα των κρατών, κυρίως λόγω των κινδύνων υγείας που συνδέονται με το κάπνισμα και, επομένως, η ύπαρξη κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος, εν προκειμένω, μπορεί να γίνει δεκτή πέραν πάσης αμφιβολίας.

168. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να προσαφθεί στον νομοθέτη της Ένωσης ότι υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως δεχόμενος ότι υφίσταται ζήτημα με διασυνοριακή διάσταση, το οποίο μπορεί να επιλυθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης και όχι σε επίπεδο κρατών μελών[96].

169. Το ως άνω συμπέρασμα ενισχύεται, εάν συνεκτιμηθεί η σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος. Ως συμβαλλόμενο μέρος της συμβάσεως αυτής, η Ένωση είχε την υποχρέωση να συμβάλει στην εφαρμογή της, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, και όφειλε, επίσης, να λάβει υπόψη τις συστάσεις που είχαν προκύψει από τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της εν λόγω συμβάσεως[97]. Τέτοιου είδους διεθνής υποχρέωση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όσον αφορά το αν και με ποιον τρόπο ασκούν τα όργανα της Ένωσης τις αρμοδιότητές τους.

170. Μόνο για λόγους πληρότητας, επισημαίνω επίσης ότι ακόμη και η διαπίστωση κοινού ευρωπαϊκού συμφέροντος και συγκεκριμένων διεθνών υποχρεώσεων δεν καθιστά αναγκαία επί του παρόντος τη ρύθμιση, στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, όλων των πτυχών της κατασκευής, την παρουσιάσεως και της πωλήσεως προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων. Παραδείγματος χάρη, η

94 — Βλ. τις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:190, σημείο 52).

95 — Βλ. και πάλι την απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψεις 53 και 54).

96 — Βλ., σχετικά, ιδίως την αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας.

97 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 78 και 79 των προτάσεών μου.

μεταφορά των σχετικών διατάξεων στην εσωτερική έννομη τάξη, η εποπτεία της κατά τόπον τηρήσεώς τους, καθώς και η επιβολή ενδεχόμενων κυρώσεων συνιστούν ζητήματα, ως προς τα οποία η Ένωση θεωρεί δεδομένο ότι μπορούν να επιλυθούν καλύτερα από τις εθνικές αρχές λαμβανομένων υπόψη των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Κατά συνέπεια, η επίμαχη εν προκειμένω οδηγία επαφίεται επίσης, σε μεγάλο βαθμό, στα κράτη μέλη για την άσκηση των σχετικών καθηκόντων.

171. Συνολικώς, λοιπόν, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε σχέση με το περιεχόμενο της οδηγίας —όπως άλλωστε έχει διαπιστωθεί ήδη και σε σχέση με το περιεχόμενο της προϊσχύσασας οδηγίας[98]. Εξάλλου, το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας ορισμένα εθνικά κοινοβούλια υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2[99] δεν θέτει εν αμφιβόλω το ανωτέρω συμπέρασμα. Πιο συγκεκριμένα, αφενός, οι αιτιάσεις περί παραβιάσεως της αρχής της επικουρικότητας οι οποίες περιέχονταν στις εν λόγω αιτιολογημένες γνώμες δεν ήταν καν αρκετές για να κινηθεί η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 2 και, αφετέρου, τέτοιες αιτιάσεις δεν αφορούν τόσο τη νομική αλλά την πολιτική αξιολόγηση του σχεδίου νομοθετικής πράξεως που υπέβαλε η Επιτροπή.

Επαρκής αιτιολογία της οδηγίας υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας

172. Δεύτερον, η Πολωνία υποστηρίζει ότι οι απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας δεν ελήφθησαν επαρκώς υπόψη στο προοίμιο της οδηγίας. Δηλαδή, η Πολωνία προβάλλει, σε τελική ανάλυση, την αιτίαση ότι η οδηγία πάσχει έλλειψη αιτιολογίας.

173. Κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και να διαφαίνεται από αυτήν σαφώς και χωρίς περιθώριο αμφιβολίας η συλλογιστική του οργάνου της Ένωσης που εξέδωσε την πράξη, ώστε να καθίσταται δυνατό στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, στο δε αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του[100].

174. Όταν ελέγχεται η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, πρέπει να καθίσταται σαφές από την αιτιολογία της πράξεως της Ένωσης αν ο νομοθέτης της Ένωσης εξέτασε επαρκώς τα ζητήματα που έχουν σημασία για την αρχή της επικουρικότητας και, αν το έπραξε, ποια συμπεράσματα συνήγαγε σε σχέση με την επικουρικότητα.

175. Συναφώς, η Πολωνία επικρίνει το ότι στο προοίμιο της οδηγίας υπάρχει μόνο μία αιτιολογική σκέψη για την αρχή της επικουρικότητας, πιο συγκεκριμένα η αιτιολογική σκέψη 60, η οποία μάλιστα περιέχει απλώς μια τυπική διατύπωση που χρησιμοποιείται πάντοτε σε τέτοιες περιπτώσεις.

176. Πράγματι, η εν λόγω αιτιολογική σκέψη περιορίζεται στη λακωνική διαπίστωση ότι «οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας και των αποτελεσμάτων τους, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης» και, ως εκ τούτου, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «η Ένωση μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 ΣΕΕ».

98 — Βλ., σχετικά, απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 181 έως 185).

99 — Με βάση την πρόταση οδηγίας εκ μέρους της Επιτροπής υποβλήθηκαν αιτιολογημένες γνώμες από τα κοινοβούλια της Βουλγαρίας, της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δανίας, της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας, της Ρουμανίας και της Σουηδίας. Ωστόσο, καμία από αυτές τις γνώμες δεν περιείχε ουσιαστικές παρατηρήσεις σχετικά με την επίδικη, εν προκειμένω, απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης.

100 — Αποφάσεις Atlanta Fruchthandelsgesellschaft κ.λπ. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, σκέψη 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, σκέψη 58) και Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 70).

177. Τέτοιου είδους διατύπωση, η οποία από απόψεως σύνθεσης του κειμένου αναπαράγει απλώς το γράμμα της σχετικής διατάξεως της ΣΕΕ, δεν αποτελεί ομολογουμένως λαμπρό παράδειγμα της πολυσυζητημένης δεσμεύσεως για τη «βελτίωση του νομοθετείν», την οποία από μακρού χρόνου έχουν αναλάβει τα όργανα της Ένωσης.

178. Ασφαλώς, η ύπαρξη και μόνον μιας τέτοιας τυπικής διατυπώσεως στο προοίμιο πράξεως της Ένωσης δεν θα έπρεπε να οδηγεί σε πρόωρα συμπεράσματα σχετικά με την τήρηση των υποχρεώσεων αιτιολογίας. Παρόμοια διατύπωση ενδέχεται να συνιστά ένδειξη ότι η αιτιολογία πράξεως είναι ελλιπής. Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται μεν τουλάχιστον ότι ο νομοθέτης της Ένωσης είχε πεισθεί για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, αλλά δεν προκύπτουν σαφώς ούτε οι ακριβείς εκτιμήσεις του σε σχέση με το ζήτημα της επικουρικότητας ούτε το πόσο διεξοδικά εξέτασε το ζήτημα αυτό.

179. Εντούτοις, τέτοιου είδους τυπική διατύπωση, όπως η περιεχόμενη, εν προκειμένω, στην αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης πρέπει να ακυρωθεί. Κρίσιμα στοιχεία ως προς το ζήτημα της επικουρικότητας ενδέχεται να υφίστανται και σε άλλες αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου, ακόμη και αν στα σημεία εκείνα δεν γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας [101].

180. Αυτό ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω: οι ανεπάρκειες μιας δράσεως σε εθνικό επίπεδο, καθώς και τα οφέλη της θεσπίσεως μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς σε επίπεδο Ένωσης περιγράφονται κυρίως στις αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 7, 15, 16 και 30 της οδηγίας. Μολονότι οι επισημάνσεις που περιέχονται στις εν λόγω σκέψεις αφορούν πρωτίστως τις προϋποθέσεις χρησιμοποιήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, μπορούν να αξιοποιηθούν συγχρόνως και σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας. Άλλωστε, όπως επισημάνθηκε ήδη [102], οι εκτιμήσεις στις οποίες επιβάλλεται να προβεί ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο τόσο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ όσο και του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ συμπίπτουν σε σημαντικό βαθμό.

181. Πέραν τούτου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογία πράξεως της Ένωσης, ούτως ή άλλως, δεν απαιτείται να διευκρινίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία. Επιπλέον, η τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όχι μόνον του γράμματος της πράξεως, αλλά και του πλαισίου της, καθώς και του συνόλου των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα [103]. Τούτο ισχύει ιδίως σε περίπτωση —όπως η προκειμένη— όπου επιδιώκεται η θέσπιση κανόνων γενικής ισχύος, η αιτιολογία των οποίων μπορεί να περιορίζεται σε μια μάλλον γενική περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών της εκάστοτε ρυθμίσεως, καθώς και των σκοπών που επιδιώκονται με αυτήν [104].

182. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι σημαντικό ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να στηριχθεί, αφενός, στην αιτιολογική έκθεση της προτάσεως οδηγίας της Επιτροπής [105] και, αφετέρου, στην εκτενή έκθεση που εκπόνησαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεων [106] για την προσβαλλόμενη πλέον οδηγία. Τόσο στο τμήμα που αφορά ειδικά την αρχή της επικουρικότητας όσο και σε πολυάριθμα άλλα σημεία των δύο ανωτέρω κειμένων αναλύονται διεξοδικά τα μειονεκτήματα της παράλληλης ισχύος διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων, καθώς και τα οφέλη μιας ενιαίας δράσεως σε επίπεδο Ένωσης.

101 — Στο πνεύμα αυτό, αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-233/94, EU:C:1997:231, σκέψεις 25 έως 29) και Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-377/98, EU:C:2001:523, σκέψη 33).

102 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 97 των προτάσεών μου.

103 — Βλ. και πάλι αποφάσεις Atlanta Fruchthandelsgesellschaft κ.λπ. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, σκέψη 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, σκέψη 58) και Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 70), επίσης απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψεις 58, 59 και 61).

104 — Στο πνεύμα αυτό, αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (C-150/94, EU:C:1998:547, σκέψεις 25 και 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, σκέψη 59) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 29).

105 — COM(2012) 788 τελικό, το οποίο υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 19 Δεκεμβρίου 2012.

106 — «Impact Assessment» που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό.

183. Κατ' αυτόν τον τρόπο, τεκμηριώνεται αρκούντως ότι τα νομοθετικά όργανα είχαν στη διάθεσή τους εκτενές υλικό στο οποίο μπορούσαν να θεμελιώσουν την εκτίμησή τους για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας.

184. Εξάλλου, ούτε από το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι στο προοίμιο της πράξεως που εκδίδουν εν τέλει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα έπρεπε να περιέχεται καθεαυτή η «εμπεριστατωμένη έκθεση», την οποία η Συνθήκη της Λισσαβώνας έθεσε, προσφάτως, ως προϋπόθεση για τα ζητήματα επικουρικότητας όσον αφορά τη νομοθεσία σε επίπεδο Ένωσης. Λαμβανομένης υπόψη, μάλιστα, της περιπλοκότητας των εκτιμήσεων που επιβάλλονται για τον σκοπό αυτόν, τέτοια απαίτηση δεν θα ήταν καθόλου πρακτική και θα μπορούσε να αυξήσει υπέρμετρα την έκταση του προοιμίου.

185. Αντιθέτως, έχει καθοριστική σημασία η απαιτούμενη στο άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 «εμπεριστατωμένη έκθεση» να είναι στη διάθεση των αρμοδίων οργάνων της Ένωσης και των εθνικών κοινοβουλίων *κατά τη διάρκεια* της νομοθετικής διαδικασίας, όπως αναμφίβολα συνέβη και στην προκειμένη περίπτωση, για να παράσχει στήριξη στην εκάστοτε απόφασή τους. Κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως, μάλιστα, τούτο προκύπτει και από το γράμμα του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2: δηλαδή, η εν λόγω διάταξη αναφέρεται μόνο σε *σχέδια* νομοθετικών πράξεων και όχι στην πράξη που εκδίδουν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ως τελικό προϊόν της νομοθετικής τους δραστηριότητας.

186. Επομένως, η αιτίαση περί ελλείψεως αιτιολογίας της οδηγίας σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας είναι συνολικώς αβάσιμη.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

187. Κατά συνέπεια, λοιπόν, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας ούτε από ουσιαστικής ούτε από τυπικής απόψεως. Ως εκ τούτου, δεν δύναται να ευδοκιμήσει ούτε ο τρίτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Πολωνία.

188. Ωστόσο, επιβάλλεται να απευθυνθεί η σύσταση στον νομοθέτη της Ένωσης να παραλείψει στο μέλλον τυπικές διατυπώσεις, όπως αυτή που περιέχεται, εν προκειμένω, στην αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας και, αντί αυτού, να ενισχύσει το προοίμιο της οικείας πράξεως της Ένωσης με εκτιμήσεις επί της αρχής της επικουρικότητας αρκούντως ουσιώδεις και ειδικότερα προσαρμοσμένες στα εκάστοτε μέτρα.

Γ— *Σύνοψη*

189. Δεδομένου ότι κανένας εκ των λόγων ακυρώσεως που προέβαλε η Πολωνία —εν μέρει με την υποστήριξη της Ρουμανίας— δεν μπορεί να γίνει δεκτός, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της και μάλιστα εν μέρει ως απαράδεκτη [107] και εν μέρει ως αβάσιμη.

V – **Έξοδα**

190. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι βάσει της λύσεως που προτείνω η Πολωνία ηττήθηκε και το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή είχαν προβάλει σχετικό αίτημα, η Πολωνία πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

107 — Ως προς τα απαράδεκτα σκέλη αυτής της προσφυγής, βλ. ανωτέρω σημεία 24 έως 30 και 34 των προτάσεών μου.

191. Ανεξαρτήτως τούτου, δυνάμει του άρθρου 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Ιρλανδία, η Γαλλία, η Ρουμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή φέρουν ως παρεμβαίνοντες αντιστοίχως τα έξοδά τους.

VI – **Πρόταση**

192. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Η Ιρλανδία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ρουμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Καταδικάζει, κατά τα λοιπά, τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.