Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
JULIANE KOKOTT IŠVADA,
pateikta 2015 m. gruodžio 23 d.[1]

Byla C-358/14

Lenkijos Respublika
prieš
Europos Parlamentą
ir

Europos Sąjungos Tarybą

„Ieškinys dėl panaikinimo — Teisės aktų derinimas — Direktyva 2014/40/ES — Tabako ir susijusių gaminių gamyba, pateikimas ir pardavimas — Cigaretės su mentoliu — Kaip teisinis pagrindas pasirinktas SESV 114 straipsnis — Proporcingumo principas — Subsidiarumo principas“

I – Įvadas

1. Ar Europos Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo teisę nuo 2020 m. gegužės 20 d. uždrausti prekybą mėtinėmis cigaretėmis Europos vidaus rinkoje? Būtent toks didelį emocinį krūvį turintis klausimas[2] iš esmės yra teisinė problema, kurią Lenkijos Respublika kelia šioje byloje ir savo ieškiniu dėl Direktyvos 2014/40/ES[3] panaikinimo pateikia spręsti Teisingumo Teismui. Šis ieškinys yra dar vienas iš daugelio teisinių ginčų, bėgant metams įsiplieskusių dėl įvairių Europos Sąjungos lygmeniu priimtų teisės aktų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą Europos vidaus rinkoje[4].

2. Kitaip nei ankstesnėse bylose, šiuo atveju SESV 114 straipsnio (anksčiau – EB 95 straipsnio arba EEB sutarties 100a straipsnio), kaip naujos direktyvos teisinio pagrindo, tinkamumas iš esmės nekvestionuojamas, o iškeliami tik keli atskiri aspektai. Taigi, teisėkūros kompetencija čia atlieka nebe pagrindinį vaidmenį kaip anksčiau. Šį kartą dėmesio centre yra klausimas, ar cigarečių su mentoliu uždraudimas Europos Sąjungos mastu atitinka proporcingumo principą. Be to, kalbama apie reikalavimus, vadovaujantis subsidiarumo principu keliamus tokioms teisės nuostatoms, kaip ginčijamos šioje byloje.

1 — Originalo kalba: vokiečių.

2 — Pavyzdžiui, žiniasklaidoje buvo pranešta apie tai, kad dabar jau miręs buvęs Vokietijos federalinis kancleris anuomet iš anksto pasirūpino atsargomis gresiant mėtinių cigarečių eros pabaigai: „Gresiantis ES draudimas: Helmuto Schmidto atsargos – 200 blokų cigarečių su mentoliu“ („Spiegel“ interneto svetainė, skyrius „Politika“, 2013 m. liepos 9 d.).

3 — 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB (OL L 127, p. 1), toliau – direktyva.

4 — Šiuo klausimu visų pirma žr. sprendimus *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-376/98, EU:C:2000:544), *British American Tobacco (Investments) ir 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), *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-380/03, EU:C:2006:772) ir *Komisija / Danija* (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Už šių teisės klausimų, kurie, atrodo, būtent Lenkijoje yra labai susiję su reikšmingais ekonominiais interesais, be to, daro poveikį kasdieniam milijonų Sąjungos piliečių gyvenimui, galiausiai slypi esminė problema: kokią diskreciją turi Sąjungos teisės aktų leidėjas, siekdamas užtikrinti, kad produktai būtų tiekiami į rinką visoje Europos Sąjungoje vienodomis sąlygomis, kartu skirdamas pakankamą dėmesį pagrindiniam, pirminėje teisėje reikšmingose pozicijose (SESV 9 straipsnyje, 114 straipsnio 3 dalyje, 168 straipsnio 1 dalyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrame sakinyje) įtvirtintam tikslui užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą?

4. Be šio Lenkijos pareikšto ieškinio dėl panaikinimo, šiuo metu nagrinėjamos dar dvi bylos dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą, kuriuose Didžiosios Britanijos teismas teiraujasi Teisingumo Teismo dėl Direktyvos 2014/40 galiojimo. Viena iš šių bylų [5] susijusi tik su direktyvos 20 straipsnyje įtvirtintomis naujomis taisyklėmis dėl elektroninių cigarečių; joje keliami teisiniai klausimai dėl proporcingumo, subsidiarumo principų ir Sąjungos pagrindinių teisių. Kita byla [6] susijusi su daugeliu atskirų direktyvos nuostatų, joje visų pirma dėmesys skiriamas SESV 114 straipsniui, kuris pasirinktas kaip teisinis pagrindas, subsidiarumo, proporcingumo ir teisinio saugumo principams, Sąjungos pagrindinių teisių klausimams, taip pat problemoms, susijusioms su SESV 290 straipsniu ir 291 straipsniu dėl teisėkūros ir įgyvendinimo įgaliojimų delegavimo Komisijai. Šiandien pateikiu savo išvadas abiejose bylose.

II – **Ginčijamos Direktyvos 2014/40 nuostatos**

5. Sąvoka „būdingas kvapas“ pagal direktyvos 2 straipsnio 25 punkte įtvirtintą termino apibrėžtį suprantama taip:

„aiškiai juntamas ne tabako kvapas ar skonis, kurį sukelia priedas ar priedų derinys, įskaitant vaisių, prieskonių, žolių, alkoholio, karamelės, mentolio ar vanilės, bet jais neapsiribojant, ir kuris jaučiamas prieš vartojant arba vartojant tabako gaminį.“

6. Direktyvos 6 straipsnyje „Priedų prioritetinis sąrašas ir griežtesnės prievolės teikti pranešimus“ numatyta, kad tam tikriems priedams, esantiems cigaretėse ir cigaretėms sukti skirtame tabake, kurie įtraukti į Komisijos nustatytą ir atnaujintą prioritetinį sąrašą, taikomos griežtesnės prievolės dėl pranešimų teikimo. Šiuo klausimu direktyvos 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„2. Valstybės narės reikalauja, kad cigarečių ir cigaretėms sukti skirto tabako, kurių sudėtyje yra į 1 dalyje numatytą prioritetinį sąrašą įtraukto priedo, gamintojai ar importuotojai atliktų išsamius tyrimus, kurių metu dėl kiekvieno priedo nagrinėjama, ar tas priedas:

<...>

b) suteikia būdingą kvapą ar skonį;

<...>“

7. Direktyvos 7 straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl „Sudedamųjų dalių reglamentavimo“, toliau pateikiamos ištraukos iš šio straipsnio:

„1. Valstybės narės draudžia pateikti rinkai būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius.

Valstybės narės nedraudžia naudoti priedų, kurie yra būtini tabako gaminių gamybai, <...>

5 — Byla C-477/14 (*Pillbox 38*).

6 — Byla C-547/14 (*Philip Morris Brands ir kt.*).

<...>

2. Komisija priima įgyvendinimo aktus, kuriais valstybės narės prašymu nustato arba gali savo iniciatyva nustatyti, ar tabako gaminys patenka į 1 dalies taikymo sritį. Tie įgyvendinimo aktai priimami laikantis 25 straipsnio 2 dalyje nurodytos nagrinėjimo procedūros.

3. Komisija priima įgyvendinimo aktus, kuriais nustato vienodas taisykles dėl procedūrų, pagal kurias nustatoma, ar tabako gaminys patenka į 1 dalies taikymo sritį. Tie įgyvendinimo aktai priimami laikantis 25 straipsnio 2 dalyje nurodytos nagrinėjimo procedūros.

4. Sąjungos lygiu sukuriama nepriklausoma patariamoji grupė. Valstybės narės ir Komisija gali konsultuotis su šia grupe prieš imdamosi priemonių pagal šio straipsnio 1 ir 2 dalis. Komisija priima įgyvendinimo aktus, kuriais nustato šios grupės sukūrimo ir veiklos tvarką.

Tie įgyvendinimo aktai priimami laikantis 25 straipsnio 2 dalyje nurodytos nagrinėjimo procedūros.

5. Jeigu dėl tam tikrų priedų ar jų derinio kiekio ar koncentracijos bent trijose valstybėse narėse buvo nustatyti draudimai pagal šio straipsnio 1 dalį, Komisijai pagal 27 straipsnį suteikiami įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus, kuriais nustatomas tų priedų ar priedų derinių, kurie suteikia būdingą kvapą ar skonį, didžiausias leistinas kiekis.

<...>

7. Valstybės narės draudžia pateikti rinkai tabako gaminius, kurių bet kokiuose komponentuose, pavyzdžiui, filtruose, popieriuje, pakuotėse, kapsulėse ar bet kuriuose techniniuose elementuose, yra kvapiųjų medžiagų, leidžiančių pakeisti atitinkamų tabako gaminių kvapo ar skonio stiprumą ar jų dūmo sodrumą. <...>

<...>

12. Tabako gaminiams, išskyrus cigaretes ir cigaretėms sukti skirtą tabaką, netaikomi 1 ir 7 dalyse nustatyti draudimai. Komisija pagal 27 straipsnį priima deleguotuosius aktus, kuriais panaikina tą išimtį konkrečiai gaminių kategorijai, jeigu iš esmės pasikeičia aplinkybės, kaip nurodyta Komisijos ataskaitoje.

13. Tabako gaminių gamintojams ir importuotojams valstybės narės ir Komisija gali nustatyti proporcingus mokesčius už įvertinimą, ar tabako gaminys turi būdingą kvapą ar skonį, ar buvo panaudoti draudžiami priedai ar kvapiosios medžiagos <...>

14. Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminiams, kurių pardavimo apimtys Sąjungos mastu sudaro 3 % arba daugiau konkrečios kategorijos gaminių pardavimo apimčių, šio straipsnio nuostatos pradedamos taikyti nuo 2020 m. gegužės 20 d.

<...>“

8. Direktyvos 13 straipsnyje „Gaminio pateikimas“, be kita ko, nustatyta:

„1. Vienetinių pakelių ir bet kokios išorinės pakuotės etiketėje ir pačiame tabako gaminyje neturi būti jokių elementų ar požymių, kurie

<...>

c) nurodo skonį, kvapą, bet kokias kvapiąsias medžiagas ar kitus priedus arba jų nebuvimą;

<...>“

III – **Procesas ir šalių reikalavimai**

9. 2014 m. liepos 22 d. Lenkija, remdamasi SESV 263 straipsniu, pareiškė šį ieškinį dėl panaikinimo Europos Parlamentui ir Europos Sąjungos Tarybai.

10. Ieškovės pusėje į bylą leista įstoti Rumunijai, o atsakovų pusėje – Airijai, Prancūzijos Respublikai, Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei bei Europos Komisijai.

11. Lenkija prašo:

— panaikinti Direktyvos 2014/40 2 straipsnio 25 punktą, 6 straipsnio 2 dalies b punktą, 7 straipsnio 1–5 dalis, 7 dalies pirmą sakinį ir 12–14 dalis, taip pat 13 straipsnio 1 dalies c punktą,

— priteisti iš Parlamento ir Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

12. Rumunija prašo Teisingumo Teismo panaikinti Direktyvos 2014/40 7 straipsnio 1–5 dalis, 7 dalies pirmą sakinį ir 12–14 dalis.

13. Parlamentas ir Taryba atitinkamai prašo:

— atmesti ieškinį ir

— priteisti iš Lenkijos bylinėjimosi išlaidas.

14. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

— atmesti ieškinį kaip nepagrįstą ir

— priteisti iš ieškovės bylinėjimosi išlaidas.

15. Airija, Prancūzija ir Jungtinė Karalystė savo ruožtu prašo atmesti ieškinį. Be to, Airija teigia, kad Teisingumo Teismas turėtų priteisti iš Lenkijos bylinėjimosi išlaidas.

16. Tuo atveju, jei Teisingumo Teismas patenkintų Lenkijos ieškinį, Parlamentas, Taryba ir Prancūzija papildomai prašo palikti galioti panaikintų Direktyvos 2014/40 nuostatų padarinius, kol per protingą terminą įsigalios nauja direktyva.

17. Lenkijos ieškinys Teisingumo Teisme buvo nagrinėjamas rašytinio proceso tvarka, o 2015 m. rugsėjo 30 d. įvyko teismo posėdis.

IV – **Vertinimas**

A – *Dėl ieškinio priimtinumo*

18. Prieš pradedant iš esmės nagrinėti Lenkijos ieškinio pagrindus reikėtų trumpai apsvarstyti šio ieškinio dėl panaikinimo priimtinumo klausimą. Visų pirma kyla klausimas, ar nuostatos dėl būdingo kvapo ar skonio gali būti ginčijamos atskirai. Antra, reikia patikrinti, ar ieškovės argumentai, susiję su kiekviena iš ginčijamų direktyvos nuostatų, yra pakankamai pagrįsti. Trečia, reikia įsigilinti į Tarybos kritiką, kad teikiant atsiliepimus pateiktas Lenkijos pareiškimas dėl vienodo požiūrio principo, t. y. Lenkijos dublikas, yra nepriimtinas, nes pavėluotai nurodomas naujas ieškinio pagrindas.

1. Ieškinio apribojimas prašant panaikinti atskirus direktyvos straipsnius

19. Lenkija, palaikoma Rumunijos, ne prašo panaikinti visą Direktyvą 2014/40, o tik ginčija atskiras direktyvos nuostatas, reglamentuojančias būdingą kvapą ar skonį arba tiesiog kvapus.

20. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, Sąjungos teisės aktą panaikinti iš dalies galima tik tuo atveju, jei prašomos panaikinti jo dalys gali būti atskirtos nuo likusios teisės akto dalies (atskyrimo reikalavimas)[7]. Šis atskyrimo reikalavimas neįvykdytas, jei iš dalies panaikinus ginčijamą teisės aktą pasikeičia jo esmė[8].

21. Ginčijamose Direktyvos 2014/40 nuostatose numatytos specifinės taisyklės dėl būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių, šios taisyklės nepriklausomos nuo kitų direktyvos nuostatų. Teisingumo Teismui nežinomos jokios priežastys, kuriomis remiantis būtų galima teigti, kad direktyvos nuostatos dėl būdingo kvapo yra susijusios su kitomis direktyvos nuostatomis, todėl turėtų būti panaikintos kartu. Net jei Teisingumo Teismas šioje byloje kai kurias nuostatas dėl būdingo kvapo pripažintų negaliojančiomis, likusios direktyvos normos liktų teisėtai galioti, jų taikymo sritis nepasikeistų.

22. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad nuostatos dėl būdingo kvapo gali būti laikomos atskiriama Direktyvos 2014/40 dalimi ir galimas jų panaikinimas nepakeistų šios direktyvos esmės.

23. Dėl tų pačių priežasčių – priešingai, nei teigė Lenkija per posėdį – visiškai teoriškai nėra kliūčių panaikinti Direktyvos 2014/40 nuostatų dėl būdingo kvapo tik iš dalies, t. y. tiek, kiek pagal šias nuostatas draudžiamos mėtinės cigaretės.

2. Dėl pakankamo ieškinio pagrindimo

24. Pažymėtina, kad prašydama panaikinti nemažai atskirų direktyvos nuostatų Lenkija dėl kai kurių iš jų nepateikia detalesnių paaiškinimų, konkrečiai dėl 6 straipsnio 2 dalies b punkto, 7 straipsnio 12 ir 14 dalių bei 13 straipsnio 1 dalies c punkto.

25. Primintina, kad ieškovo argumentai ieškinyje turi būti tinkamai pagrįsti. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 120 straipsnio c punktą ir su juo susijusią teismo praktiką kiekviename ieškinyje turi būti nurodytas ginčo dalykas, ieškinio pagrindai ir argumentai, kuriais remiamasi, ir šių pagrindų santrauka. Tai reikia išdėstyti pakankamai aiškiai ir tiksliai, kad atsakovas galėtų pasirengti gynybai, o Teisingumo Teismas – vykdyti savo kontrolę. Tuo remiantis, pagrindinės faktinės ir teisinės aplinkybės, kuriomis pagrįstas ieškinys, turi būti nuosekliai išdėstytos ir suprantamos iš paties ieškinio teksto, o jame pateikiami reikalavimai – suformuluoti nedviprasmiškai, siekiant išvengti, kad Teisingumo Teismas nepriimtų sprendimo *ultra petita* arba apskritai nespręstų dėl pagrindo[9].

26. Šiuo atveju pateiktame ieškinyje nėra jokio paaiškinimo, kodėl Lenkija prašo panaikinti būtent direktyvos 6 straipsnio 2 dalies b punktą, 7 straipsnio 12 ir 14 dalis bei 13 straipsnio 1 dalies c punktą. Tai nėra aišku ir iš bendro Lenkijos pateikto ieškinio dėl panaikinimo konteksto.

7 — Sprendimai *Jamet / Komisija* (37/71, EU:C:1972:57, 11 punktas), *Komisija / Verhuizingen Coppens* (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 punktas), *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 punktas) ir *Komisija / Taryba* (C-425/13, EU:C:2015:483, 94 punktas).

8 — Sprendimai *Prancūzija / Parlamentas ir Taryba* (C-244/03, EU:C:2005:299, 13 punktas), *Komisija / Verhuizingen Coppens* (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 punktas), *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 punktas) ir *Komisija / Taryba* (C-425/13, EU:C:2015:483, 94 punktas); tuo pačiu klausimu žr. Sprendimą *Prancūzija ir kt. / Komisija* (C-68/94 ir C-30/95, EU:C:1998:148, 257–259 punktai).

9 — Nusistovėjusi Teisingumo Teismo praktika; vietoj daugelio kitų žr. sprendimus *Komisija / Parlamentas ir Taryba* (C-411/06, EU:C:2009:518, 27 punktas), *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-209/13, EU:C:2014:283, 30 punktas) ir *Parlamentas / Taryba* (C-540/13, EU:C:2015:224, 9 punktas).

27. Priešingai: Lenkijos ieškinyje nurodytas reikalavimas, kaip galima spręsti iš ieškinyje pateiktų pagrindų ir Lenkijos pateiktų paaiškinimų žodžiu Teisingumo Teismui, nukreiptas tik prieš Sąjungos teisėje nustatytą cigarečių su mentoliu draudimą. Tačiau toks draudimas nurodytose direktyvos nuostatose net nenumatytas.

28. Žinoma, galima teigti, kad tuo atveju, jei Teisingumo Teismas panaikintų cigarečių su mentoliu draudimą, toks panaikinimas neišvengiamai apimtų ir tas direktyvos nuostatas, kurios yra neatsiejamos nuo šio draudimo. Tačiau iš minėtų nuostatų neatsiejamu laikytinas tik direktyvos 13 straipsnio 1 dalies c punktas, draudžiantis nurodyti skonį, kvapą, kvapiąsias medžiagas ant cigarečių pakelių: jei cigaretės su mentoliu, kaip pageidauja Lenkija ir Rumunija, galėtų būti ir toliau parduodamos, ant šių cigarečių pakuotės turėtų būti leidžiama nurodyti mentolį kaip sudedamąją dalį. Kaip kitaip vartotojas galėtų pasirinkti, kokių cigarečių įsigyti: mėtinių ar nearomatizuotų?

29. Tačiau kitos nurodytos direktyvos nuostatos neturi tokio glaudaus ryšio su mėtinių cigarečių uždraudimu, kad būtų nuo šio draudimo tiesiogiai priklausomos. Pavyzdžiui, pagal direktyvos 6 straipsnio 2 dalies b punktą cigarečių ir cigaretėms sukti skirto tabako gamintojai ir importuotojai įpareigojami atlikti tam tikrus tyrimus; tačiau tai nėra tiesiogiai susiję su mėtinių cigarečių draudimu. Tas pats taikoma direktyvos 7 straipsnio 12 daliai, kurioje numatytos draudimo tiekti į rinką būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius *išimtys*. Galiausiai, kalbant apie Direktyvos 7 straipsnio 14 dalį, pasakytina, kad joje taip pat nėra įtvirtintas mėtinių cigarečių draudimas, pagal šią nuostatą tam tikrų draudimų, įskaitant mentolį, įsigaliojimo data tik atidedama iki 2020 m. gegužės 20 d.

30. Iš to išplaukia, kad Lenkijos ieškinys dėl nepakankamo pagrįstumo yra nepriimtinas tiek, kiek jis susijęs su direktyvos 6 straipsnio 2 dalies b punktu ir 7 straipsnio 12 ir 14 dalimis.

3. Dėl naujo, pavėluotai nurodyto ieškinio pagrindo, siejamo su vienodo požiūrio principu

31. Remdamasi Procedūros reglamento 127 straipsnio 1 dalimi, Taryba tvirtina, kad Lenkija, kai antrą kartą buvo keičiamasi atsiliepimais, t. y. dublike pavėluotai nurodė naują ieškinio pagrindą, pareikšdama, kad pažeistas vienodo požiūrio principas, nes direktyvoje cigaretės su mentoliu, nepaisant objektyviai egzistuojančių skirtumų, traktuojamos taip pat, kaip ir kiti aromatizuoti tabako gaminiai.

32. Šis Tarybos kaltinimas akivaizdžiai pagrįstas klaidingu rašytinėje proceso dalyje pateiktų ieškovės argumentų supratimu. Tiesa, Lenkija įvairiuose rašytinių pastabų punktuose iš tikrųjų pabrėžė tariamus mėtinių cigarečių ir kitų aromatizuotų tabako gaminių skirtumus. Tačiau, kaip buvo aiškiai matyti per teismo posėdį, šie teiginiai pateikiami *ne* kaip atskiras ieškinio pagrindas, o priešingai, kaip argumentai, kuriais siekiama pagrįsti tris ieškovės nurodytus ieškinio pagrindus. Panašūs argumentai jau buvo pateikti ir pačiame ieškinyje. Be to, kaip aiškiai matyti iš dubliko, teikdama papildomus atsiliepimus Lenkija išsamesne šių argumentų versija tik atsakė į specifines Parlamento ir Tarybos pastabas ir siekė išsamiau paaiškinti ieškinyje apibrėžtą ginčo objektą. Toks veiksmas yra visiškai priimtinas.

33. Todėl reikia atmesti šį Tarybos pateiktą kaltinimą.

4. Tarpinė išvada

34. Lenkijos ieškinys yra nepakankamai pagrįstas, todėl nepriimtinas tiek, kiek jis susijęs su direktyvos 6 straipsnio 2 dalies b punktu ir 7 straipsnio 12 ir 14 dalimis. Likusi ieškinio dalis priimtina.

B – *Ieškinio pagrįstumas*

35. Lenkijos Respublikos ieškinys pareikštas dėl įvairių atskirų Direktyvos 2014/40 nuostatų panaikinimo, jos visos susijusios su būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimu tabako gaminiuose. Šiuo Lenkijos ieškiniu siekiama panaikinti nuo 2020 m. gegužės 20 d. pagal direktyvos 7 straipsnio 14 dalį įsigaliosiantį draudimą tiekti cigaretes su mentoliu Europos vidaus rinkai [10].

36. Šiuo tikslu nurodomi trys ieškinio pagrindai: pirma, Lenkijos teigimu, cigarečių su mentoliu draudimas negalėjo būti grindžiamas SESV 114 straipsniu. Antra, Lenkija tvirtina, kad prieštaraujama proporcingumo principui. Trečia, Lenkija mano, kad pažeistas subsidiarumo principas.

1. SESV 114 straipsnio, kaip teisinio pagrindo, pasirinkimas (pirmasis ieškinio pagrindas)

37. Grįsdama savo pirmąjį ieškinio pagrindą Lenkija teigia, kad SESV 114 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas siekiant Sąjungos lygmeniu uždrausti cigaretes su mentoliu.

38. Šiuo klausimu reikėtų priminti, kad šios nuostatos pagrindu priimtas teisės aktas turi, pirma, apimti priemones, skirtas valstybių narių įstatymams ir kitoms teisės aktų nuostatoms suderinti, ir, antra, juo turi būti siekiama, kad būtų sukurta ir veiktų vidaus rinka [11]. Be to, tokiomis SESV 114 straipsnyje numatytomis vidaus rinkos derinimo priemonėmis iš tiesų turi būti siekiama pagerinti vidaus rinkos kūrimo ir veikimo sąlygas [12].

39. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, šiuo tikslu pagal SESV 114 straipsnį Sąjungos teisės aktų leidėjui leidžiama uždrausti tiekti į visos Europos vidaus rinką tam tikrą produktą, jei taip šalinamos prekybos tam tikra gaminių grupe kliūtys arba bent užkertamas kelias tokioms kliūtims atsirasti [13].

40. Nagrinėjamų tabako gaminių pavyzdys rodo, kad Sąjungos teisėje numatytu tam tikrų rūšių tabako draudimu siekiama sukurti vienodas prekybos tabako gaminiais sąlygas visoje Europos Sąjungoje. Taigi, Sąjungos mastu įtvirtintas būdingo kvapo tabako gaminių draudimas tam tikra prasme yra kaina už laisvą „įprastų“ tabako gaminių, tenkinančių direktyvos sąlygas, apyvartą Europos vidaus rinkoje, kartu užtikrinant aukšto lygio sveikatos apsaugą [14]. Kitaip tariant, tabako gaminiai iš esmės gali būti teikiami rinkai Europos Sąjungoje, bet be būdingų kvapiųjų medžiagų.

41. Todėl šioje byloje Lenkija, atrodo, nė nesuabejoja, ar SESV 114 straipsnis iš esmės galėtų būti tinkamas teisinis pagrindas vidaus rinkos derinimo priemonėms, susijusioms su tabako gaminiais, bet dėl draudimo prekiauti tam tikrais gaminiais iš didesnės tabako gaminių grupės laikosi kitos nuomonės.

10 — 2020 m. gegužės 20 d. data kildinama iš direktyvos 7 straipsnio 14 dalies, nes cigarečių su mentoliu pardavimo apimtys Sąjungos mastu sudaro 3 % arba daugiau (dėl šių duomenų proceso dalyviai sutaria).

11 — Sprendimas *Jungtinė Karalystė / Taryba ir Parlamentas* (C-270/12, EU:C:2014:18, 100 punktas).

12 — Sprendimai *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 60 punktas), *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 punktas) ir *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 punktas).

13 — Sprendimai *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 34 ir 35 punktai) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 33 ir 34 punktai). Be to, neseniai paskelbtas sprendimas byloje *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535) buvo grindžiamas faktinėmis aplinkybėmis, kai draudimas prekiauti produktais Europos vidaus rinkoje buvo paremtas EB sutarties 95 straipsniu (dabar SESV 114 straipsniu).

14 — Taip pat žr. direktyvos 24 straipsnio 1 dalį.

42. Lenkijos nuomone, nacionaliniai įstatymai ir kiti teisės aktai tuo metu, kai buvo priimta ši direktyva, nesiskyrė būtent cigarečių su mentoliu aspektu (pirmojo ieškinio pagrindo pirma dalis, šiuo klausimu žr. a skirsnį), be to, nebuvo tikėtini ir skirtingi šių teisės aktų pakeitimai (pirmojo ieškinio pagrindo antra dalis, šiuo klausimu žr. b skirsnį). Tuo remdamasi Lenkija daro išvadą, kad ginčijamas cigarečių su mentoliu draudimas negali būti grindžiamas SESV 114 straipsniu [15].

a) Dėl esamų prekybos kliūčių pašalinimo (pirmojo ieškinio pagrindo pirma dalis)

43. Pirmojo ieškinio pagrindo pirma dalis iš esmės grindžiama teiginiu, kad ginčijamos direktyvos nuostatos yra netinkamos siekiant pašalinti esamas prekybos kliūtis, priešingai, dėl jų gali atsirasti naujų prekybos kliūčių.

i) Dėl nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų neatitikimų

44. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali remtis SESV 114 straipsniu, be kita ko, tuomet, kai nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų skirtumai gali pažeisti pagrindines laisves ir turėti tiesioginę įtaką vidaus rinkos veikimui [16] arba pastebimai iškreipti konkurenciją [17].

45. Lenkija, palaikoma Rumunijos, tvirtina, kad tuo metu, kai buvo priimta direktyva, nebuvo jokių neatitikimų tarp valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių *cigaretes su mentoliu*.

46. Šis argumentas neįtikinamas. Kaip matyti, jis grindžiamas neteisinga prielaida, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas pagal SESV 114 straipsnį būtų turėjęs teisę priimti taisykles dėl mentolio naudojimo būdingo kvapo tabako gaminiuose tik tuomet, jei būtų skyręsi būtent cigaretes su mentoliu reglamentuojančių teisės aktų nuostatos.

47. Tokia „saliami“ taktika, kai atskirai atsižvelgiama į kiekvieną vidaus rinkos derinimo priemone reglamentuojamą rinkos segmentą, o gal net į atskiras sudedamąsias produkto dalis, yra nepriimtina. Veikiau svarbu, ar direktyva apskritai gali būti grindžiama SESV 114 straipsniu.

– Nebuvo pagrindo atskirai vertinti cigarečių su mentoliu

48. Izoliuotai vertinti cigaretes su mentoliu, kaip tai įsivaizduoja Lenkija ir Rumunija, būtų galima tik tuomet, jei tokios cigaretės turėtų ypatingą statusą, palyginti su kitais aromatizuotais tabako gaminiais.

49. Reikia pripažinti, kad Lenkija per procesą Teisingumo Teisme bandė pasinaudoti būtent tokiu ypatingu cigarečių su mentoliu statusu. Vis dėlto šis argumentas nėra įtikinamas. Priešingai, cigaretės su mentoliu turi daug ką bendra su kitomis aromatizuotomis cigaretėmis, o tai pateisina vienodą Sąjungos teisės aktų leidėjo požiūrį į jas direktyvoje.

15 — Kadangi Lenkija nurodo tuos pačius argumentus grįsdama antrąjį ieškinio pagrindą, siejamą su proporcingumo principu, toliau juos išnagrinėsiu ir daugiau prie jų negrįšiu.

16 — Sprendimai *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-380/03, EU:C:2006:772, 37 punktas), *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 punktas) ir *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 punktas).

17 — Sprendimai *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-376/98, EU:C:2000:544, 84 ir 106 punktai), *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 punktas) ir *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 punktas).

50. Tokia išvada darytina palyginus abi cigarečių rūšis atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes. Lyginant reikia atkreipti dėmesį ne tik į tai, ar šie gaminiai panašūs pagal objektyvius požymius [18], bet ir į tai, ar jie turi panašų statusą atsižvelgiant į nagrinėjamo teisės akto tikslus [19].

51. Pirma, vertinant fizines įvairių cigarečių rūšių savybes, nepastebima jokių reikšmingų cigarečių su mentoliu ir kitų aromatizuotų cigarečių skirtumų. Be to, jų vartojimo būdas taip pat vienodas: visais atvejais tabakas deginamas, o dūmas išpučiamas arba įkvepiamas [20].

52. Reikšmingų skirtumų neišryškėja ir lyginant mėtines cigaretes su kitomis aromatizuotomis cigaretėmis pagal pagrindinį Direktyvos 2014/40 tikslą užtikrinti galimybę cirkuliuoti tabako gaminiams Europos vidaus rinkoje ir aukšto lygio sveikatos apsaugą [21]. Visi būdingi kvapai – nesvarbu, ar tai mentolis, ar kiti kvapai – iš esmės gali sušvelninti arba užgožti paprastai gana kartų, netgi aitrų tabako dūmų skonį. Todėl kyla didelis pavojus, kad aromatizuotos cigaretės gali paskatinti nerūkančiuosius pradėti vartoti tabaką [22], o nuolat rūkantiems asmenims – bent jau kai kuriems iš jų – dėl jų gali sunkiau sektis atsikratyti priklausomybės nuo nikotino [23].

53. Lenkija nesėkmingai prieštarauja tam teigdama, kad cigaretės su mentoliu yra „tradicinis“, rinkoje jau seniai siūlomas, jaunimui ir jauniems suaugusiems žmonėms mažiau patrauklus produktas nei kitos aromatizuotos cigaretės [24].

54. Viena vertus, nėra objektyvių priežasčių tariamai „tradiciniams“ ir rinkoje įsitvirtinusiems produktams nustatyti žemesnius sveikatos apsaugos standartus nei naujiems produktams. Tiesa, kai kuriais atvejais griežtesnių nei kitiems sąlygų arba specialių taisyklių taikymas tam tikriems produktams dėl jų naujoviškumo gali būti pagrįstas [25]. Tačiau tuo remiantis negali būti daroma priešinga išvada, kad rinkoje jau įsitvirtinusiems produktams paprastai turėtų galioti ne tokios griežtos taisyklės kaip naujiems produktams.

55. Kita vertus, visiškai neįtikinami Lenkijos pateikti argumentai, kad direktyva siekiamas tikslas užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje nepasiekiamas vien apsaugant jaunimą ir jaunus suaugusiuosius, nors direktyvoje daugiausia dėmesio skiriama būtent šiai asmenų grupei [26]. Kaip jau minėta [27], direktyva siekiama užtikrinti apskritai aukštą žmonių sveikatos apsaugos lygį (žr., pavyzdžiui, direktyvos 1 straipsnį), o tai kartu reiškia ir skatinti nuolatinius rūkalius tapti nepriklausomais nuo nikotino.

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

19 — Sprendimai *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, EU:C:2008:728, 25 ir 26 punktai), *Association belge des Consommateurs Test-Achats ir kt.* (C-236/09, EU:C:2011:100, 29 punktas), *Ziegler / Komisija* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 167 punktas) ir *Feakins* (C-335/13, EU:C:2014:2343, 51 punktas).

20 — Šiuo aspektu ši byla iš esmės skiriasi nuo bylos *Pillbox 38* (C-477/14; žr. šios dienos mano išvados šioje byloje 47–49 punktus), kurioje ne tarpusavyje lyginami įvairūs tradicinių tabako gaminių tipai, o kaip priešprieša elektroninėms cigaretėms nurodomi tradiciniai tabako gaminiai, ir taip pabrėžiami reikšmingi skirtumai.

21 — Žr. visų pirma 1 straipsnį *in fine* ir direktyvos 5, 6, 8 ir 36 konstatuojamąsias dalis.

22 — Šiuo klausimu taip pat žr. direktyvos 16 konstatuojamąją dalį.

23 — Žr. nuorodą į vartojimo įpročius direktyvos 16 konstatuojamojoje dalyje.

24 — Lenkija daro išvadą, kad cigaretės su mentoliu neskatina jaunuolių pradėti vartoti tabaką didesniu mastu.

25 — Sprendimai *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 69 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 71 punktas).

26 — 1 punktas *in fine*, taip pat direktyvos 8 ir 19 konstatuojamosios dalys.

27 — Žr. šios išvados 40 ir 52 punktus.

56. Atsižvelgiant į tai, nėra itin svarbu, ar ginčijamas mėtinių cigarečių draudimas daro teigiamą poveikį būtent jaunimo sveikatai. Net jei tai darytų nežymų teigiamą poveikį, cigarečių su mentoliu draudimas galėtų paveikti kitas vartotojų kategorijas [28], taip bendrai pagerindamas sveikatos apsaugos lygį Europos vidaus rinkoje. Vien tai savaime jau pateisina direktyvoje numatytą draudimą apskritai pateikti rinkai cigaretes su mentoliu ir kitas aromatizuotas cigaretes.

57. Taigi, negalima pritarti Lenkijos ir Rumunijos teiginiui, kad cigaretės su mentoliu užima ypatingą padėtį, skiriančią jas nuo kitų būdingo kvapo cigarečių, todėl joms nebūtina taikyti direktyvoje įtvirtinto bendro draudimo prekiauti Sąjungoje šios tabako grupės gaminiais [29].

– Būta pakankamai neatitikimų tarp nacionalinių taisyklių

58. Taigi, galimybė remtis SESV 114 straipsniu priklauso vien nuo to, ar priimant direktyvą buvo šalintinų, neigiamą poveikį Europos vidaus rinkai turėjusių neatitikimų tarp valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių būdingo – nesvarbu, mentolio ar kito – kvapo suteikimą tabako gaminiams.

59. Visų pirma, kaip išsamiai per procesą Teisingumo Teisme nurodė Taryba ir Jungtinė Karalystė – ir tai neginčyta – vienos valstybės narės jau buvo reglamentavusios būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimą, kitos – ne. Jau priimtų valstybių narių nuostatų turinys labai skyrėsi, jos buvo taikomos skirtingiems kvapams [30]. Toks nacionalinių taisyklių kratinys galėjo sukurti rimtų kliūčių prekybai tabako gaminiais vidaus rinkoje, pasižyminčioje intensyvia tarpvalstybine prekyba [31].

60. Net jei nebuvo didelių prekybos būtent mėtinėmis cigaretėmis kliūčių, tai netrukdė remtis SESV 114 straipsniu. Siekiant taikyti SESV 114 straipsnį, nėra būtina, kad kiekviena šiuo teisiniu pagrindu grindžiamos vidaus rinkos derinimo priemonės nuostata šalintų konkretų neatitikimą tarp valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų. Priešingai, visų pirma yra svarbi taisyklių visuma [32].

61. Sąjungos institucijos, kurioms pareikštas ieškinys, ir kai kurios jos pusėje į bylą įstojusios šalys teisingai pažymi, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas šiuo atveju gali pagrįstai tvirtinti, jog būdingo kvapo cigarečių draudimo indėlis siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos būtų gerokai mažesnis, jei esami ar potencialūs aromatizuotų tabako gaminių vartotojai vidaus rinkoje galėtų rinktis cigaretes su mentoliu kaip alternatyvą kitoms aromatizuotoms cigaretėms [33].

28 — Šiuo klausimu žr. poveikio vertinimą („Impact Assessment“), kurį Komisijos tarnybos pateikė 2012 m. gruodžio 19 d., dok. SWD (2012) 452 *final*, visų pirma 1 dalį, p. 101. Jame dėl siūlymo uždrausti būdingą kvapą teigiama: „<…> a certain impact is also expected for established smokers“.

29 — Tuo pačiu klausimu žr. 2012 m. balandžio 4 d. PPO nuolatinio Apeliacinio komiteto ataskaitą (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, randama PPO interneto svetainėje adresu www.wto.org), kurioje remiamasi gvazdikėlių ir mentolio kvapo cigarečių palyginimu (žr. visų pirma išvadas minėtos ataskaitos 298 punkte).

30 — Vokietija, pavyzdžiui, uždraudė naudoti visas aromatizuotas kapsules cigaretėse, o Belgija – tik mentolio kapsules. Prancūzija nustatė salstelėjusį arba rūgštoką skonį suteikiančių priedų naudojimo apribojimus. O Lietuva visiškai uždraudė tam tikrus aromatus, pavyzdžiui, visus, suteikiančius vanilės ar gvazdikėlių skonį. Išsamią informaciją šiuo klausimu galima rasti 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos tarnybų pateiktame poveikio vertinime („Impact Assessment“), dok. SWD (2012) 452 *final*, visų pirma 1 dalyje, p. 34 ir 4 dalyje, p. 6.

31 — Direktyvos 6 konstatuojamoji dalis; tuo pačiu klausimu žr. sprendimus *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 punktas), *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 39 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 38 punktas).

32 — Kalbant Teisingumo Teismo žodžiais, rėmimasis SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, nereikalauja veiksmingo ryšio su laisvu judėjimu tarp valstybių narių kiekvienoje situacijoje, numatytoje remiantis šiuo pagrindu priimtame akte. Daug svarbiau, kad remiantis SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, priimtas aktas turėtų aiškų tikslą pagerinti vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo sąlygas (žr. Sprendimo *Vokietija / Parlamentas ir Taryba*, C-380/03, EU:C:2006:772, 80 punktą).

33 — Šiuo klausimu taip pat žr. 16 konstatuojamąją dalį, pagal kurią galima spręsti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas ypač susirūpinęs būdingais kvapais, kurie gali padaryti įtakos vartojimo įpročiams.

62. Bet kuriuo atveju tuo metu, kai buvo priimta direktyva, bent dvi valstybės narės (Belgija ir Vokietija) jau buvo uždraudusios tam tikras mentolio kapsules cigaretėse, todėl bent jau jose buvo draudžiama tiekti rinkai konkrečią cigarečių su mentoliu rūšį [34]. Tačiau kitose valstybėse narėse analogiškų draudimų, kaip matyti, tuo metu nebuvo. Todėl Lenkijos prieštaravimas, kad tarp nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų nebuvo neatitikimų būtent dėl cigarečių su mentoliu, ne tik iš esmės nereikšmingas, kiek tai susiję su SESV 114 straipsnio taikymu, bet ir neatitinka konkrečių faktinių aplinkybių.

63. Šiomis aplinkybėmis taip pat reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad valstybių narių, kurios Komisijos pasiūlymo pateikimo dieną jau buvo priėmusios arba ketino priimti teisės aktus atitinkamoje srityje, skaičius savaime nėra lemiamas vertinant Sąjungos teisės aktų leidėjo sprendimo remtis SESV 114 straipsniu teisėtumą, jeigu sąlygos remtis šiuo straipsniu buvo įvykdytos nagrinėjamo per teisėkūros procedūrą priimto akto priėmimo dieną [35].

64. Sąlygos, kuriomis Sąjungos teisės aktų leidėjas gali kištis į teisinį reguliavimą pagal SESV 114 straipsnį, yra ne kiekybinio, o kokybinio pobūdžio. Priimant derinimo priemonę svarbu ne vien tai, ar ir kiek valstybių narių yra priėmusios teisės aktus dėl tam tikro produkto ar net jį uždraudusios. Kiekviena esama ar realiai tikėtina prekybos vidaus rinkoje kliūtis gali pateisinti derinimo priemonę su sąlyga, kad laikomasi bendrųjų derinimo galių įgyvendinimo principų – visų pirma subsidiarumo ir proporcingumo (ESS 5 straipsnio 3 ir 4 dalys) [36] principų [37].

65. Darytina išvada, kad reikia atmesti Lenkijos ieškinio pirmojo pagrindo pirmą dalį.

ii) Dėl tariamo naujų kliūčių kūrimo

66. Palaikoma Rumunijos, Lenkija ieškinio pirmojo pagrindo pirmoje dalyje taip pat tvirtina, kad faktinė draudimo pateikti rinkai būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius taikymo sritis direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje nėra pakankamai tiksliai apibrėžta, nes nepateikiamas leidžiamų arba draudžiamų kvapiųjų medžiagų sąrašas. Lenkija teigia, kad dėl šios priežasties esamų prekybos kliūčių nesumažės, priešingai, bus sukurta naujų prekybos kliūčių, nes kyla pavojus, kad valstybės narės skirtingai pasinaudos diskrecija perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę.

67. Tačiau ir šis argumentas neįtikinamas.

68. Viena vertus, natūralu, kad teisės aktuose yra neapibrėžtų teisinių sąvokų. Tai taikoma *a fortiori* direktyvų nuostatoms, kurias reikia perkelti į nacionalinę teisę (žr. SESV 288 straipsnio 3 dalį). Sąjungos teisės aktų leidėjas turi diskreciją parinkti taikytiną suderinimo techniką, kuri būtų tinkamiausia norimam rezultatui pasiekti [38].

69. Kita vertus, bet kuriuo atveju sunku įsivaizduoti, kaip direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas *visų* būdingo kvapo tabako gaminių draudimas visoje Sąjungoje galėtų lemti tokius didelius reglamentavimo skirtumus įgyvendinant direktyvą valstybėse narėse, kad kiltų rimtas pavojus atsirasti prekybos kliūtims.

34 — Šiuo klausimu žr. įrodymus poveikio vertinime („Impact Assessment“), kurį Komisijos tarnybos pateikė 2012 m. gruodžio 19 d., dok. SWD (2012) 452 *final*, visų pirma 1 dalį, p. 34.

35 — Sprendimas *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 24 punktas). Lygiai taip pat sprendimuose *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 38 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 37 punktas).

36 — Šiuo klausimu žr. mano svarstymus dėl antrojo ir trečiojo ieškinio pagrindų.

37 — Žr. mano išvadą byloje *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 51 punktas).

38 — Sprendimai *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 punktas), *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 punktas) ir *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 punktas).

70. Net jeigu šiuo klausimu kiltų prieštaravimų, Sąjungos teisės aktų leidėjas direktyvoje ėmėsi pakankamų apsaugos priemonių, kad jų išvengtų. Direktyvos 7 straipsnio 2–5 dalyse šiose nuostatose išsamiau nurodytomis sąlygomis Europos Komisijai leidžiama priimti įgyvendinimo ir deleguotuosius aktus, siekiant pašalinti kai kuriuos likusius neaiškumus, jei tokių būtų.

71. Lenkijos siūlomas Sąjungoje leidžiamų arba draudžiamų kvapiųjų medžiagų sąrašas, kaip alternatyva direktyvos 7 straipsniui („teigiamo sąrašo“ arba „neigiamo sąrašo“ pobūdžio), būtų turėjęs esminį trūkumą: toks reguliavimo būdas būtų pernelyg sudėtingas ir lengvai apeinamas, be to, tokį sąrašą tektų nuolat atnaujinti, atsižvelgiant į spartų šio sektoriaus vystymąsi. Toks metodas nepagrįstai varžytų nacionalinės valdžios institucijų veiksmų diskreciją ir prieštarautų proporcingumo principui (ESS 5 straipsnio 4 dalis).

72. Todėl visa ieškinio pirmojo pagrindo pirma dalis yra nepagrįsta.

b) Dėl skirtingos nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų raidos pavojaus (pirmojo ieškinio pagrindo antra dalis)

73. Pirmojo ieškinio pagrindo antroje dalyje Lenkija teigia, esą „mažai tikėtina“, kad ateityje, atskiroms šalims uždraudus cigaretes su mentoliu, Europos vidaus rinkoje kils prekybos kliūčių.

74. Šį klausimą nagrinėsiu tik papildydama tai, kas jau buvo išdėstyta. Dar nagrinėjant pirmojo ieškinio pagrindo pirmą dalį paaiškėjo, kad tuo metu, kai buvo priimta direktyva, jau egzistavo reikšmingų prekybos kliūčių dėl esamų būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių reglamentavimo valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose skirtumų. Taigi, klausimo dėl prekybos kliūčių atsiradimo *ateityje* nelieka.

75. Be to, man atrodo, kad Lenkija pati sau prieštarauja. Jos ieškinio pirmojo pagrindo antroje dalyje pateiktas teiginys, kad skirtinga nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų raida mažai tikėtina, sunkiai suderinamas su ieškinio pirmojo pagrindo pirmoje dalyje išreikštu susirūpinimu, kad susiklostys skirtinga nacionalinė praktika įgyvendinant būdingų kvapiųjų medžiagų draudimą [39].

76. Kad ir kaip būtų, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad nuoroda į SESV 114 straipsnį, kaip į teisinį pagrindą, galima siekiant užkirsti kelią naujoms prekybos kliūtims, kylančioms dėl skirtingos nacionalinių įstatymų raidos, jei šios kliūtys atrodo įtikinamos ir atitinkama derinimo priemonė yra skirta joms išvengti [40].

77. Būtent taip yra šiuo atveju, ypač jei apžvelgiant šį klausimą tarptautiniame kontekste atsižvelgiama į Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) atliktus darbus.

78. Sąjungos institucijos, kurioms pareikštas ieškinys, ir kai kurios jų pusėje į bylą įstojusios šalys įtikinamai paaiškino, kad Sąjunga ir jos valstybės narės PSO tabako kontrolės pagrindų konvencijoje [41] buvo paragintos apriboti arba uždrausti tabako gaminių sudedamąsias dalis, kurios gali pagerinti tabako gaminių skonį, tarp jų ir mentolį. Tiesa, tai neatsispindi pačiame šios konvencijos tekste, tačiau tai matyti iš jos 9 ir 10 straipsnių įgyvendinimo gairių, prieš kelerius metus priimtų konvencijos šalių konferencijoje [42].

39 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 66 punktą.

40 — Sprendimai *Alliance for Natural Health ir kt.* (C-154/04 ir, EU:C:2005:449, 29 punktas), *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-380/03, EU:C:2006:772, 38 ir 41 punktai) ir *Airija / Parlamentas ir Taryba* (C-301/06, EU:C:2009:68, 64 punktas).

41 — Patvirtinta 2004 m. birželio 2 d. Tarybos sprendimu 2004/513/EB (OL L 213, p. 8).

42 — Šiuo klausimu žr. „Dalines 9 ir 10 straipsnių įgyvendinimo gaires“, priimtas PSO tabako kontrolės pagrindų konvencijos (TKPK) šalių konferencijoje ketvirtajame posėdyje Punta del Estėje (2010 m.), FCTC/COP/4(10) ir iš dalies pakeistas per penktąjį susitikimą Seule (2012), FCTC/COP/5(6); (toliau taip pat vadinamos gairėmis, arba PSO gairėmis). Šių gairių 3.1.2.2 punkte, kuris aiškiai taikomas mentoliui, kaip prieskoninei medžiagai, nurodyta: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products“.

79. Nors šios gairės pačios savaime ir nėra teisiškai privalomos, jose pasauliniu mastu patariama konvencijos šalims, kaip įgyvendinti PSO Tabako kontrolės pagrindų konvenciją [43]. Vadinasi, jomis vadovaujasi ir Europos Sąjungos valstybės narės, kurios taip pat yra susitariančiosios konvencijos šalys.

80. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo pagrįstai manyti, kad, vienodai nesureguliavus šio klausimo Sąjungos lygiu, artimiausiu metu bus patvirtintos taisyklės dėl mentolio ir kitų būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimo tabako gaminiuose nacionaliniu lygiu. Tai aiškiai patvirtino Airija ir Prancūzija per šį procesą Teisingumo Teisme, atsižvelgdamos į savo nacionalinę praktiką. Lenkija pabrėžė, kad iš tiesų Europos Sąjungos valstybėse narėse ilgą laiką nebuvo priimami jokie teisės aktai šiuo klausimu, tačiau taip greičiausiai buvo tik dėl to, kad Komisija [44] Sąjungos lygmeniu maždaug panašiu metu, kai buvo priimtos PSO gairės, buvo parengusi ir inicijavusi teisėkūros procedūrą, skirtą ginčijamai direktyvai priimti [45].

81. Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo pagrįstai manyti, kad, nepriėmus suderinimo priemonės Sąjungos lygmeniu, kiekvienoje valstybėje narėje nustatomos nacionalinės taisyklės įgyvendinant PSO pagrindų konvenciją skirsis, taigi, taip bus sukuriama naujų prekybos vidaus rinkoje kliūčių. Minėtos gairės nenustato jokių konkrečių priemonių susitarimo šalims, priešingai, jos suteikia šalims didelę diskreciją; visų pirma gairės palieka šalims teisę pasirinkti: uždrausti ar tik apriboti aromatinių sudedamųjų dalių naudojimą tabako gaminiuose, jose pateikiami tik tokių sudedamųjų dalių pavyzdžiai.

82. Šiomis aplinkybėmis reikia atmesti ir ieškinio pirmojo pagrindo antrą dalį.

c) Tarpinė išvada

83. Taigi, reikia atmesti visą pirmąjį ieškinio pagrindą.

2. Dėl proporcingumo principo (antrasis ieškinio pagrindas)

84. Antrasis ieškinio pagrindas siejamas su proporcingumo principu. Lenkija teigia, kad ginčijamos direktyvos nuostatos prieštarauja proporcingumo principui, įtvirtintam ESS 5 straipsnio 4 dalyje.

a) Bendrosios pastabos dėl proporcingumo principo

85. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką proporcingumo principas yra vienas iš bendrųjų Sąjungos teisės principų ir, ypač atsižvelgiant į naudojimąsi Sąjungos institucijoms suteikta kompetencija, yra įtvirtintas ESS 5 straipsnio 4 dalyje. Pagal šį principą reikalaujama, kad Sąjungos institucijų aktai būtų tinkami atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti [46]. Jeigu (tuo pat metu) galima rinktis iš kelių tinkamų sankcijų, reikia pasirinkti mažiausiai ribojančią, kuri būtų proporcinga ja siekiamų tikslų atžvilgiu [47].

43 — Ten pat, 1.1 punktas.

44 — Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, taikomų tabako gaminių gamybai, pateikimui ir pardavimui, suderinimo, COM(2012) 788 *final*, pateiktas 2012 m. gruodžio 19 d. Vidinis pasirengimas ir Komisijos posėdžiai atitinkamai vyko dar anksčiau.

45 — Tuo pačiu klausimu žr. mano išvadą byloje *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 34 punkto paskutinis sakinys).

46 — Sprendimai *Maizena ir kt.* (137/85, EU:C:1987:493, 15 punktas), *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-84/94, EU:C:1996:431, 57 punktas), *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 122 punktas), *Digital Rights Ireland* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 46 punktas) ir *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 67 punktas).

47 — Sprendimai *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, EU:C:1989:303, 21 punktas), *Jippes ir kt.* (C-189/01, EU:C:2001:420, 81 punktas) ir *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 86 punktas); tuo pačiu klausimu taip pat žr. Sprendimą *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 91 punktas).

86. Teisme vertinant Sąjungos teisės aktų proporcingumą atsižvelgtina į tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo diskrecija gali būti apribota pagal kelis kriterijus, jei ribojamos teisės yra pagrindinės. Šie kriterijai, be kita ko, yra atitinkama sritis, atitinkamos pagrindinės teisės pobūdis, apribojimo pobūdis, dydis ir tikslas [48].

87. Ši byla susijusi su pagrindine teise į laisvę užsiimti verslu (Pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnis). Iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad laisvei užsiimti verslu gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas [49], o Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikiama didelė diskrecija srityse, kuriose būtina priimti politinius, ekonominius ar socialinius sprendimus ir privaloma atlikti sudėtingus vertinimus [50].

88. Neginčijama ir, be kita ko, nė viena iš proceso šalių nepareiškė turinti rimtų abejonių dėl to, kad priimdamas Direktyvą 2014/40 Sąjungos teisės aktų leidėjas susidūrė būtent su tokiais sudėtingais ekonominio, socialinio ir politinio pobūdžio probleminiais klausimais. Todėl, atsižvelgiant į vertinimus, kuriais grindžiama direktyva, Sąjungos teisės aktų leidėjui turėjo būti suteikta didelė diskrecija, ypač atsižvelgiant į priemones, tinkamiausias siekiant Europos vidaus rinkoje reikalaujamos aukšto lygio sveikatos apsaugos (SESV 9 straipsnis, SESV 114 straipsnio 3 dalis, SESV 168 straipsnio 1 dalis ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antras sakinys). Kita priežastis yra tai, kad rinkos ateities prognozės dėl savo pobūdžio gali būti įvertintos tik patikimumo aspektu.

89. Ši diskrecija reiškia, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas laikomas pažeidusiu proporcingumo principą tik tuomet, jei Sąjungos teisės aktas yra *akivaizdžiai neproporcingas*, t. y. jis akivaizdžiai netinkamas siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti, akivaizdžiai viršija tai, kas būtina šiems tikslams pasiekti arba akivaizdžiai sukelia nepatogumų, neproporcingų siekiamų tikslų atžvilgiu [51]. Tačiau neturi reikšmės, ar teisės akte įtvirtinta priemonė yra vienintelė galima, ar tik pati tinkamiausia.

90. Būtent į tai atsižvelgiant toliau turi būti taikoma teisminė nagrinėjamų direktyvos nuostatų proporcingumo kontrolė.

b) Draudimo prekiauti tinkamumas ir būtinumas (antrojo ieškinio pagrindo pirma ir antra dalys)

91. Abiejose antrojo ieškinio pagrindo dalyse Lenkija tvirtina, kad cigarečių su mentoliu draudimas nėra nei tinkamas, nei būtinas siekiant direktyvoje Sąjungos teisės aktų leidėjo užsibrėžto aukšto lygio sveikatos apsaugos tikslo.

i) Preliminari pastaba dėl atsargumo principo

92. Pirma, reikia pažymėti, kad nė viena proceso šalis neginčija rūkymo keliamo pavojaus sveikatai [52]. Be to, visos šalys iš esmės sutinka su tuo, kad būdingos kvapiosios medžiagos skatina rūkymą ar prisideda prie priklausomybės nuo jo, todėl gali kelti pavojų sveikatai [53].

48 — Sprendimas *Digital Rights Ireland* (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 47 punktas).

49 — Sprendimas *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 46 punktas).

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

51 — Sprendimas *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 74, 81 ir 91 punktai); tuo pačiu klausimu žr. sprendimus *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 52 punktas), *S.P.C.M. ir kt.* (C-558/07, EU:C:2009:430, 42 punktas) ir *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, 46 punktas).

52 — Teisingumo Teismas pripažįsta, kad tabako gaminiuose esantis nikotinas sukelia priklausomybę, o jo nuodingumas yra neginčijamas (sprendimų *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, 50 punktas ir *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, 52 punktas).

53 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 52 punktą.

93. Tačiau šalys nesutaria dėl klausimo, kaip cigarečių su mentoliu draudimas paveiks esamų ir potencialių rūkalių vartojimo įpročius. Abi šalys savo argumentus grindžia mokslo tyrimais ir viena kitai tvirtina, kad būtent kitos šalies teiginiai nėra pakankamai pagrįsti moksliškai.

94. Tačiau, vertinant Direktyvos 2014/40 teisėtumą, ypač ginčijamų nuostatų proporcingumą, svarbu yra visai ne tai, ar Sąjungos teisės aktų leidėjo nurodyti su sveikata susiję argumentai dėl mėtinių cigarečių – argumentai, kurie man asmeniškai atrodo labai įtikinami – gali būti pakankamai tiksliai pagrįsti atsižvelgiant į dabartines mokslo žinias.

95. Taip yra todėl, kad priimdamas direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas privalo atsižvelgti į atsargumo principą [54]. Būtent tuomet, kai paaiškėja, kad dėl to, jog atliktų tyrimų rezultatai yra nepakankami, neįtikinami arba netikslūs, neįmanoma neabejotinai nustatyti nurodomos rizikos buvimo arba masto, bet realios žalos visuomenės sveikatai tikimybė išliktų tuo atveju, jeigu rizika pasitvirtintų; atsargumo principas pateisina ribojamųjų priemonių ėmimąsi, jei šios priemonės yra nediskriminacinės ir objektyvios (žr. minėto Sprendimo *Komisija / Danija* 52 ir 53 punktus) [55].

96. Taip pat Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) parengtas kreipimasis, kuriame raginama pasauliniu mastu apriboti arba uždrausti tabako gaminių sudedamąsias dalis, galinčias pagerinti tabako gaminių skonį, tarp jų ir mentolį [56], yra ne kas kita, kaip atsargumo principo išraiška.

97. Žinoma, atsargumo principas reikalauja, kad priimdamas sprendimus Sąjungos teisės aktų leidėjas visuomet atsižvelgtų į prieinamus patikimiausius mokslo duomenis ir naujausių tarptautinių tyrimų rezultatus [57] (taip pat žr. SESV 114 straipsnio 3 dalį). Tačiau nei Lenkija, nei Rumunija neišreiškė abejonių, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas šiuo atveju įvykdė minėtą pareigą [58]. Šalys nesutaria tik dėl to, kokias išvadas reikėjo padaryti vadovaujantis gautais mokslo duomenimis. Tačiau šiuo klausimu Sąjungos teisės aktų leidėjas turėjo didelę diskreciją, kurios ribų jis niekaip neviršijo.

98. Šiomis aplinkybėmis sprendimas iš esmės nustatyti griežtas būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimo tabako gaminiuose taisykles vadovaujantis atsargumo principu buvo pagrįstas ir galimai net būtinas, juo labiau kad pagal pirminės teisės nuostatas buvo siekiama *aukšto* lygio sveikatos apsaugos (SESV 9 straipsnis, SESV 114 straipsnio 3 dalis, SESV 168 straipsnio 1 dalis ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antras sakinys).

ii) Draudimo prekiauti tinkamumas (antrojo ieškinio pagrindo pirma dalis)

99. Lenkija ginčija draudimo teikti rinkai cigaretes su mentoliu, siekiant direktyvos tikslo geriau apsaugoti žmonių, ypač jaunų, sveikatą, tinkamumą trimis argumentais: pirma, mėtinės cigaretės yra tradicinis produktas, kuris mažiau patrauklus jauniems žmonėms nei kiti aromatizuoti tabako gaminiai. Antra, objektyviai neįrodyta, kad mėtinių cigarečių draudimas apskritai gali sumažinti pradedančiųjų rūkyti jaunų žmonių arba bendrą rūkančiųjų skaičių. Trečia, Europoje suklestėtų juodoji cigarečių su mentoliu rinka.

54 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Alliance for Natural Health ir kt.* (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, 68 punktas), kuriame Teisingumo Teismas pabrėžė, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas privalo „atkreipti dėmesį į atsargumo principą, kai vidaus rinkos politikoje imasi priemonių žmonių sveikatai apsaugoti“.

55 — Sprendimai *Jungtinė Karalystė / Komisija* (C-180/96, EU:C:1998:192, 99 punktas), *Komisija / Danija* (C-192/01, EU:C:2003:492, 52 ir 53 punktas), *Komisija / Prancūzija* (C-333/08, EU:C:2010:44, 93 punktas), *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, 60–62 punktai) ir *Acino / Komisija* (C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57 punktas).

56 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 77–79 punktus.

57 — Sprendimai *Komisija / Danija* (C-192/01, EU:C:2003:492, 51 punktas), *Komisija / Prancūzija* (C-333/08, EU:C:2010:44, 92 punktas) ir *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, 60 punktas); taip pat žr. Sprendimo *Monsanto Agricoltura Italia ir kt.* (C-236/01, EU:C:2003:431, 113 punktą).

58 — Taip pat PSO gairės (nurodytos 41 išnašoje), kuriomis, kaip rodo direktyvos 1 straipsnis ir 7 konstatuojamoji dalis, vadovavosi Sąjungos teisės aktų leidėjas, paremtos „geriausiais prieinamais mokslo įrodymais ir Šalių patirtimi“ (šiuo klausimu žr. minėtų gairių 1.1 punktą).

– Cigarečių su mentoliu draudimo poveikis sveikatai

100. Dėl pirmųjų dviejų Lenkijos argumentų jau nagrinėdama klausimą dėl SESV 114 straipsnio paaiškinau, kad nėra jokios objektyvios priežasties taikyti tariamai „tradiciniams“ ir rinkoje įsitvirtinusiems produktams žemesnių sveikatos apsaugos standartų nei naujiems produktams [59]. Kaip labai teisingai pažymi Prancūzija, produkto tradiciškumas nepateisina tolesnio jo buvimo rinkoje, jei dėl to sunkiau pasiekti aukštą sveikatos apsaugos lygį.

101. Be to, Lenkijos pateiktas argumentas, neva Sąjungos institucijos privalo objektyviai įrodyti, kad mėtinių cigarečių draudimas gali sumažinti pradedančiųjų rūkyti jaunų žmonių arba apskritai bendrą rūkančiųjų skaičių, man atrodo netinkamas.

102. Kaip jau minėta, vertinant ginčijamų nuostatų tinkamumą nėra taip svarbu, ar galima pakankamai tiksliai moksliškai įrodyti Sąjungos teisės aktų leidėjo planuojamą būdingų kvapiųjų medžiagų draudimo poveikį (esamų ar potencialių) rūkalių vartojimo įpročiams. Prognozės dėl būsimų rinkos pokyčių natūraliai negali būti įrodytos tikrąja šio žodžio prasme, tačiau gali būti įvertintos patikimumo aspektu.

103. Labai tikėtina, kad, kaip numano Sąjungos teisės aktų leidėjas, uždraudus cigaretes su mentoliu ir kitas aromatizuotas cigaretes, tabako vartojimas taps mažiau patrauklus pradedančiajam rūkyti jaunimui ir jauniems suaugusiesiems, o nuolat rūkantiems asmenims – bent jau kai kuriems iš jų – leis lengviau atsikratyti priklausomybės nuo nikotino. Trumpai tariant, jei būdingos kvapiosios medžiagos skatina rūkymą ar prisideda prie priklausomybės nuo jo, nes gali sušvelninti arba užgožti paprastai gana kartų, netgi aitrų tabako dūmų skonį, neatmestina, kad tokių kvapiųjų medžiagų atsisakymas turės priešingą poveikį ir taip galės prisidėti prie geresnės sveikatos apsaugos.

104. Bet kuriuo atveju būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas negali būti laikomas *akivaizdžiai netinkamu* siekiant nurodyto tikslo ir prisidedant prie aukšto lygio sveikatos apsaugos Europos vidaus rinkoje. Juo labiau taip yra, jei atsižvelgiama į atsargumo principą ir į didelę Sąjungos teisės aktų leidėjo diskreciją renkantis priemones, tinkamiausias siekiant vidaus rinkoje reikalaujamo aukšto sveikatos apsaugos lygio.

– Dėl galimo cigarečių su mentoliu juodosios rinkos suklestėjimo

105. Kalbant apie Lenkijos prognozuojamą cigarečių su mentoliu juodosios rinkos suklestėjimą, pasakytina, kad tai tėra paprasčiausias teiginys, kuris, be to, menkai pagrįstas.

106. Sąjungos institucijos, kurioms pareikštas ieškinys, ir kai kurios jų pusėje į bylą įstojusios šalys bando atremti šį teiginį visų pirma atkreipdamos dėmesį į naujas direktyvos 15 ir 16 straipsnių nuostatas, kuriose pateikiami išsamūs reikalavimai dėl cigarečių pakelių atsekamumo ir ant pakelių privalomų saugumo elementų.

107. Reikia pripažinti, kad Lenkija teisi teigdama, jog tokios priemonės nėra tinkamos siekiant Europos Sąjungoje užkirsti kelią galimai mėtinių cigarečių kontrabandai iš trečiųjų šalių ir prekybai nelegaliai importuotomis ar sukomercintomis mėtinėmis cigaretėmis juodojoje rinkoje.

59 — Žr. šios išvados 53 punktą.

108. Tačiau, mano nuomone, svarbiausia yra ne tai, ar tokiu būdu galima veiksmingai kovoti su kontrabanda ir prekyba juodojoje rinkoje [60]. Svarbesni yra kiti du dalykai: viena, direktyvos 15 ir 16 straipsniai apsunkina neteisėtą veiklą ir sudaro sąlygas lengviau ją atskleisti. Antra, ir tai svarbiausia – įsigaliojus draudimui pateikti rinkai būdingo kvapo tabako gaminius, vartotojams taps sunkiau apsirūpinti cigaretėmis su mentoliu ir kitomis aromatizuotomis cigaretėmis. Jau vien ši aplinkybė savaime pateisina prielaidą, kad toks draudimas leis padėti užtikrinti aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą. Gali pasitaikyti pavienių atvejų, kai draudimai bus apeiti, tačiau iš esmės tai nereiškia, kad jie nėra tinkami numatytam tikslui pasiekti.

109. Vadinasi, antrojo ieškinio pagrindo pirma dalis yra nepagrįsta.

iii) Draudimo prekiauti būtinumas (antrojo ieškinio pagrindo antra dalis)

110. Toliau Lenkija teigia, kad draudimas pateikti į rinką cigaretes su mentoliu nėra būtinas siekiant užtikrinti direktyva siekiamą aukšto lygio sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje.

111. Lenkijos pateiktus argumentus šiuo klausimu galima suskirstyti į dvi grupes: viena vertus, reikia išsiaiškinti, ar buvo būtina apskritai uždrausti visas būdingas kvapiąsias medžiagas, įskaitant mentolį, o kita vertus, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo pasirinkti švelnesnę, mažiau ribojančią priemonę nei draudimas.

– Dėl būtinybės apskritai uždrausti visas būdingas kvapiąsias medžiagas

112. Kalbant apie pirmąjį iš nurodytų klausimų, pasakytina, kad Lenkijos pateikti argumentai dėl tariamai ypatingo mėtinių cigarečių statuso aromatizuotų cigarečių rinkos segmente, kaip jau minėjau nagrinėdama SESV 114 straipsnį, yra neįtikinami [61].

113. Ypač Lenkijos teiginys dėl cigarečių su mentoliu „tradiciškumo“, palyginti su kitomis aromatizuotomis cigaretėmis, net laikant šį teiginį teisingu, negali pateisinti jokių nuolaidų visuotinai siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos tabako gaminių vidaus rinkoje.

114. Uždraudžiant visas būdingas kvapiąsias medžiagas, direktyva, kaip matyti iš jos 1 straipsnio ir preambulės [62], siekiama įgyvendinti PSO nustatytus reikalavimus [63].

115. Jei Sąjungos teisės aktų leidėjas būtų neįtraukęs mentolio į būdingų kvapiųjų medžiagų draudimą, direktyvos indėlis siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos būtų gerokai mažesnis. Tuomet esami ar potencialūs aromatizuotų tabako gaminių vartotojai vidaus rinkoje būtų galėję toliau rinktis cigaretes su mentoliu kaip alternatyvą kitoms aromatizuotoms cigaretėms, jaunimą ir jaunus suaugusiuosius tai galėtų paskatinti pradėti vartoti tabaką, o nuolat rūkantiems asmenims galėtų sunkiau sektis atsikratyti priklausomybės nuo nikotino [64].

60 — Tuo pačiu klausimu žr. Sprendimą *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 129 punktas). Panaši mintis pateikta ir mano išvadose bylose *CHEZ Razpredelenie Bulgaria* (C-83/14, EU:C:2015:170, 123 punktas) ir *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, 107 ir 108 punktai).

61 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 48–57 punktus.

62 — Direktyvos 7 konstatuojamoji dalis.

63 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 77–79 punktus ir 96 punktą.

64 — Teiginys, kad mentolis, kaip rodo Lenkijos cituojamo tyrimo duomenys, yra rečiausiai nurodoma priežastis, kodėl žmonės pradeda rūkyti, tam neprieštarauja. Net ir nedidelės priežasties pašalinimas leidžia padėti užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą tabako gaminių vidaus rinkoje.

116. Be to, Europos Sąjungai gali tekti teistis su Pasaulio prekybos organizacija (PPO), jeigu ji neuždraustų cigarečių su mentoliu taip pat, kaip ir kitų aromatizuotų cigarečių. Pavyzdžiui, PPO ginčų sprendimo taryba 2014 m. ataskaitoje pareiškė, kad Jungtinės Amerikos Valstijos, uždraudusios prekybą gvazdikėlių kvapo cigaretėmis, tačiau leidusios toliau prekiauti cigaretėmis su mentoliu, pažeidė PPO taisykles [65]. Kitaip, nei mano Lenkija, minėta PPO ataskaita gali būti pagal analogiją taikoma šioje byloje nagrinėjamam klausimui spręsti, nes yra susijusi su panašia problema, ypač atsižvelgiant į tai, kad ataskaitoje aiškiai remiamasi gvazdikėlių kvapo ir mentolio kvapo cigarečių (kaip vadinamųjų „panašių produktų“ pagal PPO susitarimą dėl techninių prekybos kliūčių) palyginamumu.

117. Atsižvelgiant į nurodytas aplinkybes, negali būti jokių rimtų abejonių, ar būtina uždrausti *visas* būdingas kvapiąsias medžiagas, įskaitant mentolį [66]. Bet kuriuo atveju toks visuotinas draudimas *akivaizdžiai* neviršija to, kas būtina siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos Europos vidaus rinkoje.

– Dėl Lenkijos minėtų tariamai ne tokių griežtų priemonių

118. Antruoju iš minėtų klausimų Lenkija pasitelkia tris pagrindines alternatyvas, kurios, jos nuomone, galėtų būti svarstomos kaip mažiau ribojančios priemonės, palyginti su visišku cigarečių su mentoliu uždraudimu: nustatyti tokių cigarečių pirkėjų amžiaus ribas, spausdinti ant pakuotės specialius įspėjimus apie grėsmę sveikatai ir rengti tikslines informavimo kampanijas.

119. Dėl priemonių, kurių ėmėsi Sąjungos teisės aktų leidėjas, reikia pažymėti, kad, vertinant proporcingumą, bet kurios mažiau ribojančios priemonės gali būti svarstomos tik tuomet, kai jos vienodai leidžia pasiekti atitinkamu Sąjungos teisės aktu užsibrėžtą tikslą [67].

120. Minėtu amžiaus apribojimo atveju taip nėra. Procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos ir kelios valstybės narės pateikė įtikinamų argumentų, kad amžiaus apribojimus prekyboje lengva apeiti, o jų laikymąsi itin sunku kontroliuoti.

121. Viena vertus, yra tikimybė, kad nepilnamečiai prašys pilnamečių asmenų iš savo šeimos, draugų ar pažįstamų rato parūpinti jiems aromatizuotų cigarečių. Kita vertus, netgi uždraudus parduoti aromatizuotas cigaretes nepilnamečiams, neįmanoma užtikrinti tinkamos jaunų vartotojų, ką tik peržengusių atitinkamą amžiaus ribą, apsaugos nuo vartojant nikotiną kylančių pavojų. Kaip įtikinamai pažymėta per procesą Teisingumo Teisme, ypatinga grėsmė kyla ne tik nepilnamečiams, bet dažnai ir jauniems, pilnametystės sulaukusiems asmenims (ypač amžiaus grupėje nuo 18 iki 25 metų), nes, kaip matyti, amžiaus etapu iki 25 metų vis dar dažnai pradedama vartoti gaminius, kuriuose yra nikotino.

122. Taip pat ir įpareigojimas gamintojams ir importuotojams spausdinti ant mėtinių cigarečių pakuotės įspėjimus negali būti laikomas lygiai taip pat tinkamu siekiant užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą kaip ir draudimas teikti rinkai visus būdingo kvapo tabako gaminius. Iš tiesų, net nebespausdinant įspėjimų ant pakuočių apie tai, kad aromatizuotos cigaretės ne mažiau kenkia sveikatai nei nearomatizuotos, tai nepakeistų tolesnio šių gaminių prieinamumo vartotojams. Taigi, prekyba būdingo kvapo cigaretėmis ir toliau galėtų kliudyti siekiui užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje. Tai dar ne viskas: kaip teisingai pažymi Airija, konkretūs įspėjimai dėl kvapų galėtų duoti priešingą rezultatą – būdami artimi reklaminei medžiagai, jie galėtų ypatingu būdu, netgi labiau negu įprasta informacija apie sudėtį, atkreipti vartotojo dėmesį į juose esančias būdingas kvapiąsias medžiagas.

65 — PPO nuolatinio Apeliacinio komiteto 2012 m. balandžio 4 d. pranešimas (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, randama PPO interneto svetainėje adresu www.wto.org), visų pirma 298 punktas.

66 — Tuo pačiu klausimu, kiek tai susiję su draudimu prekiauti oraliniam vartojimui skirtais tabako gaminiais, žr. sprendimus *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 47 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 49 punktas).

67 — Sprendimai *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 55 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 56 punktas).

123. Tą patį galima pasakyti apie Lenkijos pasiūlymą pradėti informavimo kampanijas apie būdingo kvapo tabako gaminių keliamą pavojų. Kaip teisingai pažymi Komisija, tokios informavimo kampanijos bet kuriuo atveju nėra tinkamos siekiant pagal SESV 114 straipsnį pašalinti dėl skirtingų nacionalinių taisyklių, reguliuojančių būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimą, kylančias prekybos kliūtis arba užkirsti kelią joms atsirasti ateityje.

124. Taigi, palankus sprendimas dėl antrojo ieškinio pagrindo pirmos ir antros dalies nėra tikėtinas.

c) Proporcingumas siaurąja prasme (antrojo ieškinio pagrindo trečia dalis)

125. Antrojo ieškinio pagrindo trečioje dalyje Lenkija nagrinėja proporcingumo klausimą siaurąja prasme. Skundžiamasi dėl ekonominių ir socialinių sunkumų, su kuriais, Lenkijos nuomone, ši valstybė narė susidurs uždraudus cigaretes su mentoliu daug didesniu mastu nei kitos valstybės narės. Be to, Lenkija kritiškai vertina tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas neatliko ekonominės naudos analizės, bent jau tokios, kuri būtų susijusi būtent su mėtinėmis cigaretėmis.

126. Priešingai, nei teigia Jungtinė Karalystė, proporcingumo siaurąja prasme vertinimas yra atskira trečioji proporcingumo principo pakopa. Kaip jau minėta, ji reiškia, kad su Sąjungos teisės aktu susiję nepatogumai turi būti proporcingi siekiamiems tikslams [68]. Todėl Sąjungos teisės aktų leidėjas visuomet privalo įsitikinti, ar pasirinkta priemone siekiami tikslai gali pateisinti neigiamas, ar net ypač neigiamas, ekonomines pasekmes tam tikriems ūkio subjektams [69] (kiek tai susiję su per teisėkūros procedūrą priimamų aktų projektais, taip pat žr. Protokolo dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 5 straipsnio paskutinį sakinį [70]).

127. Šiuo atveju Parlamentas ir Taryba, kaip Sąjungos teisės aktų leidžiamieji organai, visų pirma galėjo remtis Komisijos atliktu poveikio vertinimu [71], kuriame svarstomos ir ekonominės bei socialinės direktyvoje nustatytų priemonių pasekmės [72].

128. Kadangi aromatizuotų cigarečių rinkos segmente cigaretėms su mentoliu, kaip jau minėta, nepripažįstamas *joks* specialus statusas [73], specialus poveikio vertinimas dėl šio konkretaus produkto, priešingai, nei mano Lenkija, nebuvo reikalingas.

129. Gali būti, kad cigarečių su mentoliu pašalinimas iš rinkos dėl Sąjungos teisėje numatyto draudimo prekiauti būdingo kvapo tabako gaminiais sukels laikiną neigiamą poveikį ekonominei tam tikrų tabaką auginančių ūkininkų ir tam tikrų tabako produktus gaminančių bei jais prekiaujančių įmonių padėčiai, o blogiausiu atveju netgi lems darbo vietų praradimą.

130. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad žmonių sveikatos apsaugai Sąjungos teisės vertybių skalėje suteikiama nepalyginamai didesnė reikšmė nei tokiems iš esmės ekonominiams interesams (šiuo klausimu žr. SESV 9 straipsnį, SESV 114 straipsnio 3 dalį, SESV 168 straipsnio 1 dalį, taip pat Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrą sakinį), todėl sveikatos apsaugos tikslo svarba gali pateisinti neigiamas ir net ypač neigiamas ekonomines pasekmes tam tikriems ūkio subjektams [74].

68 — Sprendimai *Schräder HS Kraftfutter* (265/87, EU:C:1989:303, 21 punktas), *Jippes ir kt.* (C-189/01, EU:C:2001:420, 81 punktas) ir *ERG ir kt.* (C-379/08 ir C-380/08, EU:C:2010:127, 86 punktas); tuo pačiu klausimu taip pat žr. Sprendimą *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 91 punktas).

69 — Sprendimai *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, EU:C:2008:728, 59 punktas), *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 53 punktas) ir *Liuksemburgas / Parlamentas ir Taryba* (C-176/09, EU:C:2011:290, 63 punktas).

70 — Protokolas Nr. 2 dėl ES sutarties ir ESV sutarties (toliau — Protokolas Nr. 2).

71 — „Impact Assessment“, kurį Komisijos tarnybos pateikė 2012 m. gruodžio 19 d., dok. SWD (2012) 452 *final*, visų pirma jos 1 dalis, p. 98 ir paskesni, 120 ir paskesni.

72 — Vertindamas Sąjungos teisės aktų galiojimą Teisingumo Teismas taip pat kartais atsižvelgia į tokį Komisijos atliktą poveikio vertinimą (žr., pavyzdžiui, Sprendimo *Vodafone ir kt.*, C-58/08, EU:C:2010:321, 55 ir 65 punktus).

73 — Žr. šios išvados 48–57 punktus.

74 — Tuo pačiu klausimu žr. Sprendimą *Nelson ir kt.* (C-581/10 und C-629/10, EU:C:2012:657, 81 punktas), susijusį su vartotojų apsauga.

131. Tai, kad Lenkijos ekonomika galimai stipriau nukentės nuo cigarečių su mentoliu draudimo nei kitų valstybių narių ekonomika, beje, nereiškia, kad būdingų kvapiųjų medžiagų draudimas direktyvoje yra neproporcingas. Atsižvelgiant į skirtingas valstybių narių ekonomikos struktūras, vargu ar įmanomas toks atvejis, kad per teisėkūros procedūrą priimtas Sąjungos teisės aktas visiškai vienodai paveiktų visas valstybes nares [75]. Bylos šalimis esančios Sąjungos institucijos per procesą Teisingumo Teisme teisingai pabrėžė, kad teisės aktų derinimas Europos vidaus rinkoje būtų iš esmės beprasmis, jei būtų taikomas tik tais atvejais, kai visose valstybėse narėse ir taip vyrautų panašios sąlygos.

132. Be to, Lenkijos prognozuojami žemės ūkio ir tabako prekybos nuostoliai šioje valstybėje narėje [76] – tariant, kad prognozė teisinga – yra palyginti nedideli ir valdomi, juo labiau kad kalbama, matyt, tiesiog apie apyvartos, o ne apie, pavyzdžiui, grynojo pelno sumažėjimą.

133. Bet kuriuo atveju visus ekonominius ir socialinius sunkumus, galinčius kilti dėl cigarečių su mentoliu uždraudimo, sušvelnina ilgas, maždaug ketverių metų nuo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę dienos iki 2020 m. gegužės 20 d. nustatytas pereinamasis laikotarpis. Kalbant konkrečiai apie ūkininkus, pasakytina, kad jiems prireikus gali būti teikiama finansinė parama vykdant bendrąją žemės ūkio politiką.

134. Taigi, priimdamas direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas pagrįstai – ir bet kuriuo atveju ne *akivaizdžiai neproporcingai* – suteikė pirmenybę aukšto sveikatos apsaugos lygio siekiui, o ne ekonominiams ir socialiniams argumentams, kuriuos šioje byloje pateikia Lenkija.

135. Taigi, antrojo ieškinio pagrindo trečia dalis taip pat yra nepagrįsta.

d) Tarpinė išvada

136. Todėl reikia atmesti visą antrąjį ieškinio pagrindą.

3. Dėl subsidiarumo principo (trečiasis ieškinio pagrindas)

137. Trečiasis ir paskutinis Lenkijos ieškinio pagrindas pagrįstas subsidiarumo principu, įtvirtintu ESS 5 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje, siejamame su ESS 5 straipsnio 3 dalimi.

138. Pagal subsidiarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinei kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau (ESS 5 straipsnio 3 dalis).

139. Atsižvelgiant į tai, kad Sąjunga neturi jokios bendrosios kompetencijos reglamentuoti vidaus rinką [77], o pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai priskiriama vidaus rinka (SESV 4 straipsnio 2 dalies a punktas), derinimo priemonėms pagal SESV 114 straipsnį – taigi ir šiai direktyvai –taikomas subsidiarumo principas [78].

75 — Taip, pavyzdžiui, aplinkos apsaugos reikalavimai automobiliams Sąjungos teisėje turi didesnį poveikį toms valstybėms narėms, kuriose svarbų vaidmenį atlieka automobilių pramonė. Lygiai taip pat Sąjungos teisės aktai dėl alaus gamybos ir prekybos turėtų didesnį poveikį valstybėse narėse, gaminančiose ir suvartojančiose didžiausius šio gėrimo kiekius.

76 — Ieškinyje nurodoma, kad Lenkija yra viena iš valstybių narių, kuriose mėtinių cigarečių gamyba ir vartojimas yra palyginti dideli. Lenkija skaičiuoja, kad uždraudus cigaretes su mentoliu kiekvieno tabaką auginančio ūkininko apyvarta sumažės nuo 400 eurų iki 500 eurų per metus. Be to, Lenkijos nuomone, tikėtinas daugiausia mažų ir vidutinių tabako gaminių pardavimo vietų apyvartos sumažėjimas, tačiau konkretūs skaičiai nenurodomi.

77 — Sprendimas *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-376/98, EU:C:2000:544, 83 punktas).

78 — Tai atitinka ir ankstesnę Teisingumo Teismo praktiką iki įsigaliojant Lisabonos sutarčiai; žr. sprendimus *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 179 punktas) ir *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 75 punktas).

140. Sąjungos teismai kontroliuoja, kaip laikomasi subsidiarumo principo [79]. Ši kontrolė visų pirma apima du aspektus: pirma, Sąjungos teisės aktų turinio suderinamumą su subsidiarumo principu (šiuo klausimu žr. a skirsnį), antra, jų pagrindimą subsidiarumo principo požiūriu (šiuo klausimu žr. toliau, b skirsnį). Trečiajame ieškinio pagrinde Lenkija remiasi abiem aspektais.

a) Direktyvos turinio suderinamumas su subsidiarumo principu

141. Pirmas trūkumas, kurį nurodo Lenkija, palaikoma Rumunijos, yra tai, kad prieš priimdamas direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas neatliko „lyginamojo efektyvumo įvertinimo“.

142. Taip Lenkija užsimena apie dvipakopį vertinimą, svarbų praktiškai įgyvendinant subsidiarumo principą pagal ESS 5 straipsnio 3 dalį:

— pirma, Sąjungos institucijos turi įsitikinti, kad ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti (*neigiamas* vertinimo *elementas*),

— antra, Sąjungos veiksmai priimtini tik tada ir tik tokiu mastu, kai numatomo veiksmo tikslai dėl šio veiksmo masto arba poveikio gali būti geriau pasiekti Sąjungos lygiu (*teigiamas* vertinimo *elementas*).

Šiais abiem subsidiarumo vertinimo elementais iš dviejų skirtingų požiūrio taškų aptariamas vienas ir tas pats klausimas, būtent – ar veiksmų įgyvendinant siekiamus tikslus turi būti imtasi Sąjungos, ar valstybės narės lygiu.

143. Priešingai, nei mano bylos šalys – Sąjungos institucijos, įvykdytos sąlygos remtis SESV 114 straipsniu kaip teisiniu pagrindu priimant vidaus rinkos derinimo priemones nereiškia, kad šis vertinimas yra nebereikalingas. Tiesa, kad didžioji dalis pagal ESS 5 straipsnio 3 dalį taikytinų kriterijų yra panašūs į tuos, kurie pagal SESV 114 straipsnį irgi vaidina tam tikrą vaidmenį. Tačiau visiškai jie nesutampa.

144. SESV 114 straipsnyje nurodyta, ar Sąjunga apskritai turi kompetenciją priimti vidaus rinkos derinimo priemonę. Kita vertus, pagal ESS 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą subsidiarumo principą nustatoma, ar ir kaip Sąjunga naudojasi šia kompetencija konkrečiu atveju. Kitaip tariant, *kompetencijos pasidalijimas* tarp Sąjungos ir valstybių narių nustatomas pagal SESV 114 straipsnį, o subsidiarumo principas nurodo Sąjungos institucijoms teisiškai privalomas gaires, kaip *įgyvendinti kompetenciją* (ESS 5 straipsnio 1 dalis).

145. Patikrinimas, kaip laikomasi subsidiarumo principo, turi būti atliktas ne dėl visos direktyvos bendrai, bet dėl kiekvienos konkrečios jos nuostatos [80]. Kaip leidžia suprasti pats ESS 5 straipsnio 3 dalies tekstas, direktyvoje numatytas *priemones* reikia vertinti atsižvelgiant į jomis siekiamus *tikslus*. Taigi, subsidiarumo klausimas šioje byloje turi būti nagrinėjamas ne tik dėl *cigarečių su mentoliu*, nes šios konkrečios cigarečių rūšies draudimas, kaip jau išsamiai išdėstyta [81], negali būti laikomas savarankiška ir atskira priemone, palyginti su visų būdingo kvapo tabako gaminių draudimu.

79 — Visų pirma žr. sprendimus *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-233/94, EU:C:1997:231, 23–29 punktai), *Nyderlandai / Parlamentas ir Taryba* (C-377/98, EU:C:2001:523, 30–34 punktai), *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 177–185 punktai), *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 72–79 punktai) ir *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 44–55 punktai).

80 — Taip pat šiuo klausimu žr. Sprendimą *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 51 punktas).

81 — Žr. šios išvados 48–57 punktus.

146. Sąjungos teismuose nagrinėjant ginčą, ar taikant SESV 114 straipsnį atsižvelgta į esminius subsidiarumo principo reikalavimus, reikia prisiminti, kad Sąjungos institucijos, įgyvendindamos joms suteiktą kompetenciją nustatyti vidaus rinkos derinimo priemones, turi priimti politinius, ekonominius ir socialinius sprendimus, dėl kurių privaloma atlikti sudėtingus vertinimus. Jų kontrolė visų pirma vykdoma politiniu lygmeniu, dalyvaujant nacionaliniams parlamentams, o Lisabonos sutarties Protokole Nr. 2 nustatytos tam reikiamos procedūros. Tačiau teismo procese tokie svarstymai, kaip jau minėjau nagrinėdama proporcingumo principą [82], gali būti patikrinti tik iš dalies.

147. Teisingumo Teismas gali praktiškai tik įvertinti, ar Sąjungos politinės institucijos, vykdydamos savo įgaliojimus, susijusius su subsidiarumo principu, neviršijo joms suteiktos diskrecijos. Sąjungos teismas tik patikrina, ar šios institucijos, vertindamos subsidiarumo klausimą, galėjo remtis pakankamu faktiniu pagrindu, taip pat tai, ar nepadaryta akivaizdi vertinimo klaida [83].

148. Griežtesnės teisminės subsidiarumo kontrolės galėtų prireikti, jei Sąjungos teisės aktas išimties tvarka būtų susijęs su valstybės narės nacionalinio savitumo klausimais (ESS 4 straipsnio 2 dalis) [84]. Tačiau šioje byloje nėra tam jokio pagrindo, todėl tikrinant pakanka vadovautis akivaizdžios vertinimo klaidos kriterijumi.

i) Neigiamas subsidiarumo vertinimo elementas: veiksmai, kurių tikslų negalima deramai pasiekti nacionaliniu lygiu

149. Pirmiausia, kalbant apie neigiamą subsidiarumo vertinimo elementą, reikia išsiaiškinti, ar planuojamos priemonės tikslai, susiję su tabako gaminių gamyba, pateikimu ir prekyba, gali būti deramai pasiekti valstybių narių lygmeniu.

150. Iš esmės šis neigiamas subsidiarumo vertinimo elementas susideda iš trijų pagrindinių aspektų, į kuriuos būtina atsižvelgti.

151. Pirma, jis priklauso nuo techninių ir finansinių valstybių narių pajėgumų. Jei yra valstybių narių, kurios neturi galimybių imtis būtinų priemonių tam tikrai problemai išspręsti, tai rodo, kad neigiamo subsidiarumo vertinimo elemento kriterijus yra tenkinamas.

152. Antra, reikia išsiaiškinti, ar visų pirma nesusiduriama su nacionaliniais, regioniniais ar vietos ypatumais. Tokiu atveju labiau tiktų imtis veiksmų valstybių narių lygmeniu, institucijose, esančiose arčiausiai būtinų priemonių ir geriausiai jas išmanančių.

153. Trečia, reikia išnagrinėti, ar spręstina problema yra visiškai vietinės arba regioninės reikšmės, ar, priešingai, įgyja tarptautinį mastą ir dėl savo pobūdžio negali būti veiksmingai sprendžiama nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmeniu. Problemų tarpvalstybiškumas yra vienas iš svarbiausių kriterijų, patvirtinančių neigiamą subsidiarumo vertinimo elementą [85].

82 — Žr. šios išvados 89 ir 90 punktus.

83 — Šiuo klausimu žr. Teisingumo Teismo praktikoje neseniai pavartotas formuluotes, viena vertus, Sprendime *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 54 punktas: „<…> siekdama Sąjungos teisės aktų leidėjo tikslo, nes jis, <…>, remdamasis konkrečiomis aplinkybėmis pagrįsta informacija ir nepadarydamas vertinimo klaidos, manė, jog bendras Sąjungos interesas galėjo būti geriau užtikrintas Sąjungos lygio veiksmu“) ir, kita vertus, Sprendime *Vodafone ir kt.* (C-58/08, EU:C:2010:321, 78 punktas, kuriame aptariama, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas „galėjo pagrįstai manyti“, kad buvo būtina priimti tam tikras taisykles Sąjungos lygiu).

84 — Šiuo klausimu verta atkreipti dėmesį į Teisingumo Teismo praktiką dėl proporcingumo principo, kuriam atsižvelgiant į atitinkamą sritį ar pagrindinę teisę taikoma daugiau arba mažiau griežta teisminė kontrolė (žr., pavyzdžiui, Sprendimo *Digital Rights Ireland*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 47 punktą ir Sprendimo *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, 46 punktą).

85 — Ši tema nagrinėjama ir „Bendrame požiūryje į subsidiarumo principo taikymą“, dėl kurio susitarta 1992 m. gruodžio 11 ir 12 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime Edinburge (šiuo klausimu žr. pirmininkaujančios valstybės narės išvadas, A dalies, 1 priedo, II skirsnio ii punktą, išspausdintą *EB biuletenyje* Nr. 12/1992), kuriame kalbama apie „tarptautinius aspektus“.

154. Pagal SESV 114 straipsnį dėmesio centre esantis tarptautinės prekybos kliūčių Europos vidaus rinkoje šalinimas yra geriausias priemonių, kurių valstybės narės paprastai negali deramai įgyvendinti, pavyzdys [86]. Išskyrus labai mažai tikėtiną atvejį, kad visos atitinkamos valstybės narės deramu laiku lygiagrečiai priimtų iš esmės vienodo turinio teisės aktus, dažniausiai veiksmai, kurių imamasi nacionaliniu, regionų ar vietos lygiu, baigiasi skirtingų taisyklių kratiniu, kuris ne šalina prekybos kliūtis, o tik dar labiau jas išryškina [87].

155. Nagrinėjamu atveju Lenkija bando paneigti problemos tarpvalstybiškumą, nurodydama, jog 28 Europos Sąjungos valstybėse narėse skiriasi ne tik vartotojų įpročiai, bet ir šalių ekonominė struktūra. Kadangi cigaretės su mentoliu palyginti didelę rinkos dalį užima tik trijose valstybėse narėse, t. y. Lenkijoje, Slovakijoje ir Suomijoje, sveikatos apsaugos politikos priemonių, susijusių su mentolio, kaip būdingos kvapiosios medžiagos, naudojimu tabako gaminiuose, Lenkijos nuomone, gali būti imamasi nacionaliniu lygmeniu.

156. Šis argumentas yra nepagrįstas dėl dviejų priežasčių.

157. Pirma, Lenkija klaidingai supranta esminį priemonių, kurių buvo imtasi, tikslą. Nei pati direktyva bendrai, nei atskirai ginčijamas cigarečių su mentoliu draudimas nėra vien sveikatos apsaugos politikos priemonė. Priešingai, taip siekiama pašalinti prekybos tabako gaminiais kliūtis, kartu siekiant užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą. Kaip jau minėta [88], visų būdingo kvapo medžiagų draudimas yra kaina už laisvą tabako gaminių apyvartą Europos vidaus rinkoje, kartu užtikrinant aukšto lygio sveikatos apsaugą. Tačiau kai direktyva, kaip yra šiuo atveju, siekiama dviejų tikslų vienu metu, kurie, be to, yra tarpusavyje glaudžiai susiję, šių tikslų subsidiarumo požiūriu negalima vertinti atskirai, jie turi būti nagrinėjami kartu [89].

158. Kita vertus, vien tai, kad skiriasi valstybių narių rinkos sąlygos, nėra pagrindas teigti, jog problema tarpvalstybiniu mastu neegzistuoja. Tik labai retais atvejais situacija visų valstybių narių rinkoje prieš priimant vidaus rinkos derinimo priemonę bus vienoda. Tai, beje, net ir nesvarbu. Lemiamą reikšmę turi tai, ar atitinkamame sektoriuje egzistuoja arba ar yra tikėtina reikšminga tarpvalstybinė prekyba, ir ar valstybės narės gali pačios veiksmingai išspręsti esamas ar tikėtinas šios prekybos kliūtis.

159. Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad tabako produktų rinkai būdinga intensyvi tarpvalstybinė prekyba [90], kad valstybėse narėse kvapiųjų medžiagų naudojimui galiojančios taisyklės labai skiriasi ir kad galima tikėtis daugiau skirtumų [91].

160. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas negali būti kaltinamas tuo, kad padarė akivaizdžią vertinimo klaidą, nes manė, jog egzistuoja tarpvalstybinio masto problema, kurios pavienių valstybių narių veiksmais negalima išspręsti [92].

86 — Sprendimas *Nyderlandai / Parlamentas ir Taryba* (C-377/98, EU:C:2001:523, 32 punktas).

87 — Šiuo klausimu taip pat žr. sprendimus *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 182 ir 183 punktai) bei *Alliance for Natural Health ir kt.* (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 106 ir 107 punktai).

88 — Žr. šios išvados 40 punktą.

89 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 46–48 punktai).

90 — Direktyvos 6 konstatuojamoji dalis; tuo pačiu klausimu žr. sprendimus *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 punktas), *Arnold André* (C-434/02, EU:C:2004:800, 39 punktas) ir *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802, 38 punktas).

91 — Žr. šios išvados 59 ir 62 punktus.

92 — Šiuo klausimu visų pirma žr. direktyvos 60 konstatuojamąją dalį.

ii) Teigiamas subsidiarumo vertinimo elementas: priemonės, kurių tikslo dėl priemonių masto ar poveikio geriau siekti Sąjungos lygiu

161. Kiek tai susiję su teigiamu subsidiarumo vertinimo elementu, reikia įvertinti, ar siūlomo veiksmo, susijusio su tabako gaminių gamyba, pateikimu ir prekyba jais, tikslų dėl šio veiksmo masto ar poveikio būtų geriau siekti Sąjungos lygiu.

162. Taigi, šiame antrajame subsidiarumo vertinimo etape svarbus klausimas, ar Sąjungos institucijų veiksmai suteikia *pridėtinės vertės* ta prasme, jog bendras Sąjungos interesas gali būti geriau užtikrintas Sąjungos, o ne valstybės narės lygio veiksmu [93].

163. Galiausiai prieš priimdamos teisės aktą, kuris nepatenka į Sąjungos išimtinės kompetencijos sritį, politinės Sąjungos institucijos raginamos apsiriboti tik svarbių klausimų, kuriais siekiama bendro Europos intereso, reguliavimu.

164. Tiesa, pridėtinė veiksmų Sąjungos lygmeniu vertė labai tikėtina, jei nagrinėjamu Sąjungos teisės aktu siekiama spręsti tarpvalstybinės reikšmės problemas, ypač pašalinti prekybos kliūtis ir taip stiprinti Europos vidaus rinkos veikimą (SESV 26 straipsnio 1 dalis). Tačiau sąsaja su vidaus rinka nebūtinai iškart reiškia prielaidą, kad tenkinamas teigiamas subsidiarumo vertinimo elementas. Priešingu atveju subsidiarumo principas sprendžiant vidaus rinkos klausimus iš esmės taptų neveiksmingas.

165. Vertinti Sąjungos institucijų veiksmų pridėtinę vertę nurodyta prasme – be kita ko, sprendžiant ir vidaus rinkos klausimus – reikėtų ne tik kiekybiškai, bet ir kokybiškai. Kuo daugiau Sąjungos piliečių ar rinkos dalyvių ir kuo didesnes prekybos apimtis paveikia Sąjungos lygiu įgyvendinamos priemonės, tuo didesnė jų pridėtinė vertė kiekybine prasme. Kokybiniu požiūriu ekonominė, socialinė ir politinė reguliuojamo dalyko svarba vertinama atsižvelgiant į ESS 3 straipsnyje nustatytus Sąjungos tikslus ir pagrindines vertybes, kuriomis grindžiama Sąjunga pagal ESS 2 straipsnį. Veiksmų Sąjungos lygmeniu taip pat gali prireikti atsiradus naujam produktui, kuriam, nesant vienodo teisinio pagrindo, dar nėra rinkos [94].

166. Nagrinėjant visus šiuos aspektus, visuomet būtina vadovautis bendru Sąjungos interesu; priešingai, nei mano Lenkija, vienos ar kitos atskirai vertinamos valstybės narės situacija tokiu atveju paprastai neturi lemiamos reikšmės [95]. Išimtis gali būti taikoma tik tais atvejais, kai Sąjungos institucijų planuojami veiksmai gali paveikti valstybių narių nacionalinį savitumą (ESS 4 straipsnio 2 dalis) arba jos esminius interesus. Tačiau šiuo atveju nėra jokio pagrindo taip manyti. Netgi būtų labai keista, jei problema, susijusi su cigarečių su mentoliu gamyba, pardavimu ir vartojimu, iš tikrųjų būtų laikoma nacionalinės svarbos klausimu.

167. Vis dėlto negalima paneigti, kad tabako ir su juo susijusių gaminių gamybai, pateikimui ir pardavimui būdinga didelės prekybos apimties rinka, šie gaminiai daro poveikį kasdieniam milijonų Sąjungos piliečių gyvenimui. Be to, prekybos tabako gaminiais svarba peržengia nacionalines sienas ir kokybiniu požiūriu, ypač dėl rūkymo keliamo pavojaus sveikatai, todėl šis klausimas, be jokių abejonių, gali būti laikomas bendru Europos interesu.

168. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas negali būti kaltinamas tuo, kad padarė akivaizdžią vertinimo klaidą, nes manė, jog egzistuoja tarpvalstybinio masto problema, kuri gali būti geriau išspręsta Sąjungos, o ne valstybės narės lygmeniu [96].

93 — Sprendimas *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 54 punktas).

94 — Šiuo klausimu žr. mano išvadą byloje *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 52 punktas).

95 — Dar kartą žr. Sprendimą *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 53 ir 54 punktai).

96 — Šiuo klausimu visų pirma žr. direktyvos 60 konstatuojamąją dalį.

169. Šis įspūdis dar labiau sustiprėja atsižvelgiant į PSO Tabako kontrolės pagrindų konvencijoje išdėstytas mintis. Būdama šios konvencijos šalis, Sąjunga privalėjo pagal savo kompetenciją prisidėti prie jos įgyvendinimo susipažinusi su rekomendacijomis pagal 9 ir 10 straipsnių įgyvendinimo gaires [97]. Sprendžiant klausimą, ar Sąjungos institucijos vykdys joms suteiktus įgaliojimus ir kaip, būtina atsižvelgti ir į tokius tarptautinius įsipareigojimus.

170. Tik dėl išsamumo verta paminėti, kad net nustačius bendrus Europos interesus ir tam tikrus tarptautinius įsipareigojimus ne visus tabako ar susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo klausimus būtina šiame etape sureguliuoti Sąjungos mastu. Pavyzdžiui, Sąjunga paprastai gali manyti, kad priimtų taisyklių įgyvendinimo, jų laikymosi kontrolės šalyje, taip pat galimų sankcijų taikymo klausimus geriau išspręstų nacionalinės valdžios institucijos, atsižvelgdamos į nacionalinius, regioninius ir vietos ypatumus. Taigi, ir pagal šioje byloje ginčijamą direktyvą šios funkcijos daugiausia paliekamos valstybėms narėms.

171. Apibendrinant tai, kas išdėstyta, negalima teigti, kad direktyva – kaip ir jos pirmtake [98] – buvo iš esmės pažeistas subsidiarumo principas. Beje, abejonių dėl tokios išvados nesukelia ir tai, kad daugelis nacionalinių parlamentų per teisėkūros procedūrą pateikė pagrįstų nuomonių pagal Protokolo Nr. 2 6 straipsnį [99]. Viena vertus, šiose nuomonėse išreikštų kaltinimų pažeidus subsidiarumo principą nebuvo pakankamai daug, kad būtų pradėta „geltonosios kortelės“ procedūra pagal Protokolo Nr. 2 7 straipsnio 2 dalį, o kita vertus, tie skundai yra daugiau pagrįsti ne teisiniu, o politiniu Komisijos pateikto per teisėkūros procedūrą priimamo akto projekto vertinimu.

b) Pakankamas direktyvos pagrindimas subsidiarumo principo požiūriu

172. Antra, Lenkija teigia, kad direktyvos preambulėje nebuvo deramai atsižvelgta į subsidiarumo reikalavimus. Taigi, Lenkija tvirtina, jog direktyva yra nepakankamai motyvuota.

173. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje reikalaujami motyvai turi atitikti ginčijamo akto pobūdį ir aiškiai bei nedviprasmiškai atskleisti Sąjungos institucijos, kuri priėmė ginčijamą teisės aktą, argumentus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti jo priėmimo motyvus, o kompetentingas teismas – vykdyti kontrolę [100].

174. Vertinant, ar nepažeistas subsidiarumo principas, iš Sąjungos teisės akto motyvų turi matytis, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas pakankamai įsigilino į subsidiarumo principo požiūriu svarbius klausimus, ir, jei taip, kokias išvadas jis padarė dėl subsidiarumo.

175. Šiuo klausimu Lenkija nurodo, kad direktyvos preambulėje yra tik viena konstatuojamoji dalis dėl subsidiarumo principo, tai yra 60 konstatuojamoji dalis, be to, joje pateikiama tik standartinė formuluotė.

176. Iš tiesų minimoje 60 konstatuojamojoje dalyje apsiribojama glaustu teiginiu, kad „šios direktyvos tikslų, t. y. suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus dėl tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo, valstybės narės negali deramai pasiekti, o dėl jų apimties ir poveikio tų tikslų būtų geriau siekti Sąjungos lygiu“, ir daroma išvada, jog „remdamasi ES sutarties 5 straipsnyje nustatytu subsidiarumo principu Sąjunga gali patvirtinti priemones“.

97 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 78 ir 79 punktus.

98 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, 181–185 punktai).

99 — Remiantis Komisijos direktyvos projektu gautos Bulgarijos, Čekijos Respublikos, Danijos, Graikijos, Italijos, Portugalijos, Rumunijos ir Švedijos parlamentų pagrįstos nuomonės. Vos vienoje iš šių nuomonių buvo pateikti pagrįsti argumentai, susiję su šioje byloje ginčijamu cigarečių su mentoliu draudimu.

100 — Sprendimai *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ir kt. (II)* (C-466/93, EU:C:1995:370, 16 punktas), *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, 58 punktas) ir *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 70 punktas).

177. Tokia formuluotė, kurioje tik pakartojamas atitinkamos ES sutarties nuostatos tekstas, nėra puikus „geresnės teisėkūros“ technikos, apie kurią buvo tiek daug kalbėta ir kurios Sąjungos institucijos jau seniai buvo užsibrėžusios siekti, pavyzdys.

178. Žinoma, remiantis vien tuo, kad Sąjungos teisės akto preambulėje vartojama tokia standartinė formuluotė, neturi būti daromos skubotos išvados dėl pareigos motyvuoti nesilaikymo. Tačiau tokia formuluotė rodo teisės akto motyvavimo stoką. Nors iš jos galima matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas buvo įsitikinęs tuo, jog nepažeidžia subsidiarumo principo, vis dėlto nėra visiškai aišku, kokios jo mintys dėl subsidiarumo klausimo ir kiek jis nagrinėjo šį klausimą.

179. Tačiau tokia standartinė, šiuo atveju – direktyvos 60 konstatuojamosios dalies, formuluotė nebūtinai reiškia, kad skundžiamas Sąjungos teisės aktas turi būti panaikintas. Svarbūs subsidiarumo klausimo aspektai gali būti paminėti ir kitose preambulės konstatuojamosiose dalyse, net jeigu jose aiškiai nesiremiama subsidiarumo principu [101].

180. Taip yra nagrinėjamu atveju: direktyvos 4–7, 15, 16 ir 36 konstatuojamosiose dalyse, be kita ko, keliami nacionalinio lygmens veiksmų trūkumų ir Sąjungos lygiu priimamos vidaus rinkos derinimo priemonės pranašumo klausimai. Nors šiuose argumentuose daugiausia dėmesio skiriama teisinio pagrindo – SESV 114 straipsnio – taikymo sąlygoms, vis dėlto jie gali būti pritaikyti ir subsidiarumo principui. Kaip jau minėta [102], Sąjungos teisės aktų leidėjo teiktinos pastabos dėl SESV 114 straipsnio ir dėl ESS 5 straipsnio 3 dalies nemaža dalimi sutampa.

181. Be to, reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką nurodant Sąjungos teisės akto motyvus bet kuriuo atveju nereikalaujama nurodyti visų reikšmingų faktinių ir teisinių aplinkybių. Pareigos motyvuoti laikymasis vertintinas atsižvelgiant ne tik į teisės akto tekstą, bet ir į jo kontekstą bei į atitinkamą klausimą reguliuojančių teisės normų visumą [103]. Tai ypač aktualu tokiu atveju kaip šis, kai siekiama nustatyti visuotinai taikomus reikalavimus, kurių motyvuose gali būti tik bendrai nurodomos atitinkamų taisyklių gairės ir jomis siekiami tikslai [104].

182. Šiuo atveju svarbu tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, viena vertus, galėjo remtis Komisijos [105] pateiktu pasiūlymu dėl direktyvos, o kita vertus, Komisijos tarnybų kruopščiai parengtu dabar ginčijamos direktyvos poveikio vertinimu [106]. Ne tik konkrečiai subsidiarumo principui skirtose pastraipose, bet ir daugelyje kitų šių abiejų tekstų vietų išsamiai išdėstomi nevienodų nacionalinių taisyklių trūkumai ir veiksmų Sąjungos lygiu privalumai.

183. Šie dokumentai deramai pagrindžia tai, kad teisės aktus priimančioms institucijoms buvo pateikta išsami medžiaga, kuria jos galėjo remtis vertindamos subsidiarumo principo laikymąsi.

184. Beje, vadovaujantis Protokolo Nr. 2 5 straipsniu negalima daryti išvados, kad „išsamus paaiškinimas“, neseniai pagal Lisabonos sutartį tapęs būtina teisėkūros Sąjungos lygmeniu sąlyga subsidiarumo aspektu, privalomai turi būti nurodytas pačioje Europos Parlamento ir Tarybos priimto teisės akto preambulėje. Be to, atsižvelgiant į šiuo tikslu reikalaujamų nurodyti motyvų sudėtingumą, tai galėtų būti sunkiai įgyvendinama, preambulė neaprėptų visų motyvų.

101 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-233/94, EU:C:1997:23125–29 punktai) ir *Nyderlandai / Parlamentas ir Taryba* (C-377/98, EU:C:2001:523, 33 punktas).

102 — Žr. šios išvados 143 punktą.

103 — Dar kartą žr. sprendimus *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ir kt. (II)* (C-466/93, EU:C:1995:370, 16 punktas), *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, 58 punktas) ir *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 70 punktas), taip pat Sprendimą *Estija / Parlamentas ir Taryba* (C-508/13, EU:C:2015:403, 58, 59 ir 61 punktai).

104 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Jungtinė Karalystė / Taryba* (C-150/94, EU:C:1998:547, 25 ir 26 punktai), *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, 59 punktas) ir *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Komisija* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29 punktas).

105 — COM(2012) 788 *final*, kurį Komisija pateikė 2012 m. gruodžio 19 d.

106 — „Impact Assessment“, kurį Komisijos tarnybos pateikė 2012 m. gruodžio 19 d., dok. SWD (2012) 452 *final*.

185. Daug svarbiau, kad Protokolo Nr. 2 5 straipsnyje reikalaujamas „išsamus paaiškinimas“ *per* teisėkūros procedūrą būtų žinomas kompetentingoms Sąjungos institucijoms ir nacionaliniams parlamentams ir pagrįstų jų priimamą sprendimą; akivaizdu, kad šiuo atveju taip ir yra. Išnagrinėjus atidžiau, tai galima suprasti iš paties Protokolo Nr. 2 5 straipsnio teksto: minėtas reikalavimas taikomas tik per teisėkūros procedūrą priimamų aktų *projektui*, o ne Parlamento ir Tarybos teisėkūros veiklos galutiniam produktui.

186. Remiantis tuo, kas išdėstyta, argumentas, kad direktyva nebuvo pakankamai motyvuota atsižvelgiant į subsidiarumo principą, nepagrįstas.

c) Tarpinė išvada

187. Apibendrinant galima konstatuoti, kad subsidiarumo principas nebuvo pažeistas nei formaliai, nei turinio prasme. Todėl ir trečiasis Lenkijos ieškinio pagrindas turi būti atmestas.

188. Tačiau Sąjungos teisės aktų leidėjui derėtų primygtinai rekomenduoti ateityje atsisakyti tokių tuščių frazių, esančių, pavyzdžiui, direktyvos 60 konstatuojamojoje dalyje, ir patobulinti atitinkamo Sąjungos teisės akto preambulę nurodant pakankamai svarius ir konkrečiai priemonei labiau pritaikytus argumentus dėl subsidiarumo principo.

C – *Santrauka*

189. Kadangi nė vienam iš Lenkijos – kai kuriais atvejais palaikomos Rumunijos – pareikštų ieškinio pagrindų nebuvo pritarta, reikia atmesti visą ieškinį: iš dalies kaip nepriimtiną [107] ir iš dalies kaip nepagrįstą.

V – **Dėl bylinėjimosi išlaidų**

190. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi pagal mano siūlomą sprendimą Lenkija bylą pralaimi, o Parlamentas ir Taryba prašė priteisti iš jos bylinėjimosi išlaidas, Lenkija turi padengti bylinėjimosi išlaidas.

191. Nepaisant to, Airija, Prancūzija, Rumunija, Jungtinė Karalystė ir Komisija, kaip įstojusios į bylą šalys, pagal Procedūros reglamento 140 straipsnio 1 dalį padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VI – **Išvada**

192. Remdamasi išdėstytais samprotavimais, siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Atmesti ieškinį.

2. Airija, Prancūzijos Respublika, Rumunija, Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė ir Europos Komisija padengia savo bylinėjimosi išlaidas. Likusias bylinėjimosi išlaidas padengia Lenkijos Respublika.

107 — Dėl nepriimtinų šio ieškinio dalių žr. šios išvados 24–30 ir 34 punktus.