Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 23 decembrie 2015[1]

Cauza C-358/14

Republica Polonă
împotriva
Parlamentului European
și a

Consiliului Uniunii Europene

„Acțiune în anulare — Apropierea legislațiilor — Directiva 2014/40/UE — Fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe — Țigaretele mentolate — Alegerea articolului 114 TFUE drept temei juridic — Principiul proporționalității — Principiul subsidiarității”

I – **Introducere**

1. Îi este permis legiuitorului Uniunii să interzică vânzarea țigaretelor mentolate pe piața internă, începând cu 20 mai 2020? În esență, aceasta este problema juridică, cu încărcătură emoțională[2], cu care Republica Polonă sesizează în speță Curtea, prin intermediul acțiunii în anulare îndreptate împotriva Directivei 2014/40/UE[3]. Această acțiune se încadrează într-o serie de litigii care au luat naștere de-a lungul anilor și au fost îndreptate împotriva diferitor dispoziții ale dreptului Uniunii în materia fabricării, prezentării și vânzării produselor din tutun și a produselor conexe pe piața internă europeană[4].

2. Spre deosebire de procedurile anterioare, în speță nu se ridică problema dacă, în principiu, articolul 114 TFUE (ex-articolul 95 TCE sau articolul 100a din Tratatul CEE) este adecvat ca temei juridic pentru noua directivă, ci adecvarea este invocată numai în ceea ce privește anumite detalii. Astfel, competența legislativă nu mai joacă un rol atât de central și prezintă interes mai degrabă aspectul dacă interzicerea țigaretelor mentolate la nivelul Uniunii respectă principiul proporționalității. În plan secund, se ridică problema cerințelor aplicabile unei reglementări cum este cea în litigiu, în conformitate cu principiul subsidiarității.

1 — Limba originală: germana.

2 — În presă s-a relatat de exemplu că regretatul fost cancelar german s-a pregătit pentru sfârșitul iminent al țigaretelor mentolate: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten” („Interdicție iminentă la nivelul UE: Se pare că Helmut Schmidt și-a făcut o rezervă de 200 de cartușe de țigarete mentolate”) (*Spiegel Online* – Politik- 9 iulie 2013).

3 — Directiva 2014/40/UE din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO L 127, p. 1), denumită în continuare „directiva”.

4 — A se vedea în special Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) și 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), Germania/Parlamentul și Consiliul (C-380/03, EU:C:2006:772) și Comisia/Danemarca (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. De fapt, în spatele acestor aspecte juridice, grevate, în special în Polonia, de interese economice semnificative, care, în plus, se reflectă zilnic în viața a milioane de cetățeni ai Uniunii, se ascunde o problematică fundamentală: care este marja de apreciere de care mai dispune legiuitorul Uniunii pentru a garanta că produsele pot fi puse în circulație la nivelul Uniunii, în condiții uniforme, fără a pierde din vedere obiectivul fundamental al unui nivel ridicat de protecție a sănătății, prevăzut la loc de cinste în dreptul primar [articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene]?

4. Pe lângă acțiunea în anulare introdusă de Polonia în prezenta cauză, pe rolul Curții sunt pendinte încă două cereri de decizie preliminară, prin intermediul cărora o instanță britanică a sesizat Curtea cu privire la validitatea Directivei 2014/40. Una dintre acestea [5] se referă exclusiv la noua reglementare privind țigaretele electronice, prevăzută la articolul 20 din directivă, și ridică probleme referitoare la principiul proporționalității, la principiul subsidiarității și la drepturile fundamentale recunoscute în cadrul Uniunii. A doua cerere [6] se referă la o serie de dispoziții individuale ale directivei și tratează în special alegerea articolului 114 TFUE ca temei juridic, principiul subsidiarității, principiul proporționalității și al securității juridice, probleme privind drepturile fundamentale recunoscute în cadrul Uniunii, precum și privind articolele 290 TFUE și 291 TFUE, care se referă la delegarea către Comisie a competenței de a adopta acte delegate, fără caracter legislativ, și a competenței de executare. Vom prezenta tot astăzi concluziile noastre în ambele cauze.

II – **Dispozițiile Directivei 2014/40 în litigiu**

5. Potrivit definiției de la articolul 2 punctul 25 din directivă, expresia „aromă caracteristică” înseamnă:

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

6. Articolul 6 din directivă, intitulat „Lista prioritară a aditivilor și obligațiile de raportare extinsă”, prevede că, în cazul anumitor aditivi conținuți în țigarete și tutun pentru rulat, incluși de Comisie pe o listă prioritară, se aplică obligații de raportare extinsă. În acest sens, articolul 6 alineatul (2) din directivă prevede următoarele:

„(2) Statele membre solicită producătorilor și importatorilor de țigarete și tutun de rulat care conțin un aditiv care este inclus pe lista prioritară […] să efectueze studii cuprinzătoare, care să examineze pentru fiecare aditiv dacă acesta:

[…]

(b) determină o aromă caracteristică;

[…]”

7. Articolul 7 din directivă conține dispoziții privind „reglementarea ingredientelor” și are următorul conținut:

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

5 — Cauza Pillbox 38 (C-477/14).

6 — Cauza Philip Morris Brands și alții (C-547/14).

Statele membre nu interzic utilizarea aditivilor care sunt esențiali pentru fabricarea produselor din tutun, […].

[…]

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

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

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

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

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

[…]

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

[…]

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

(13) Statele membre și Comisia pot impune taxe proporționale în sarcina producătorilor și importatorilor de produse din tutun pentru a evalua dacă un produs din tutun prezintă o aromă caracteristică, dacă au fost utilizați aditivi interzișiși sau arome interzise […].

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

[…]”

8. În ceea ce privește „Prezentarea produsului”, articolul 13 din directivă prevede printre altele următoarele:

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

[…]

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

[…]”

III – **Procedura și concluziile părților**

9. Polonia a introdus prezenta acțiune în anulare împotriva Parlamentului European și a Consiliului prin înscrisul din 22 iulie 2014 și a întemeiat-o pe articolul 263 TFUE.

10. În susținerea reclamantei a intervenit România, iar în susținerea pârâtelor au intervenit Irlanda, Republica Franceză, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Europeană.

11. Polonia solicită

— anularea articolului 2 punctul 25, a articolului 6 alineatul (2) litera (b), a articolului 7 alineatele (1)-(5), a articolului 7 alineatul (7) prima teză, a articolului 7 alineatele (12)-(14) și a articolului 13 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2014/40 și

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

12. România solicită Curții anularea articolului 7 alineatele (1)-(5), a articolului 7 alineatul (7) prima teză și a articolului 7 alineatele (12)-(14) din Directiva 2014/40.

13. Parlamentul European și Consiliul solicită la rândul lor, fiecare,

— respingerea acțiunii și

— obligarea Poloniei la plata cheltuielilor de judecată.

14. Comisia solicită Curții

— respingerea acțiunii ca nefondată și

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

15. Irlanda, Franța și Regatul Unit solicită la rândul lor respingerea acțiunii. În plus, Irlanda solicită obligarea Poloniei la plata cheltuielilor de judecată.

16. În cazul în care Curtea admite acțiunea introdusă de Polonia, Parlamentul European, Consiliul și Franța solicită în subsidiar menținerea efectelor Directivei 2014/40 până la intrarea în vigoare a unei noi directive într-un termen adecvat.

17. Procedura în fața Curții, referitoare la acțiunea Poloniei, s-a desfășurat în scris și, ulterior, oral în ședința din 30 septembrie 2015.

IV – **Apreciere**

A – *Admisibilitatea acțiunii*

18. Înainte de a analiza conținutul motivelor invocate de Polonia, considerăm că este necesar să ne referim pe scurt la admisibilitatea acțiunii în anulare. În primul rând, se ridică problema dacă dispozițiile privind aromele caracteristice pot fi atacate în mod izolat. În al doilea rând, trebuie să se analizeze dacă argumentele din acțiune referitoare la anumite dispoziții ale directivei care fac obiectul litigiului sunt motivate suficient, iar în al treilea rând, trebuie să se analizeze afirmația Consiliului potrivit căreia argumentele referitoare la principiul egalității de tratament, prezentate de Polonia în cadrul celei de a doua runde de înscrisuri, mai precis în memoriul său în replică, reprezintă un motiv nou, inadmisibil, întrucât a fost prezentat tardiv.

1. Cu privire la limitarea obiectului acțiunii în anulare la anumite articole din directivă

19. Polonia – cu susținerea României – nu solicită anularea Directivei 2014/40 în ansamblul ei, ci atacă numai anumite dispoziții ale acestei directive, mai precis pe cele care se referă la arome caracteristice sau la arome în general.

20. Potrivit unei jurisprudențe constante, anularea în parte a unui act de drept al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului (așa-numita cerință de separabilitate)[7]. Această cerință de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act are ca efect modificarea substanței acestuia[8].

21. Prevederile Directivei 2014/40 care sunt atacate în speță conțin dispoziții specifice, referitoare la produsele din tutun cu arome caracteristice, care există în mod independent, pe lângă celelalte prevederi ale directivei. În fața Curții nu s-a prezentat niciun indiciu pentru faptul că dispozițiile din directivă care se referă la asemenea arome și restul dispozițiilor din directivă ar trebui să se aplice sau să fie abrogate împreună. Chiar dacă, prin hotărârea sa, Curtea ar anula anumite dispoziții referitoare la arome, existența celorlalte reglementări din directivă ar continua să fie justificată și nu li s-ar modifica întinderea.

22. Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se considere că dispozițiile referitoare la aromele caracteristice sunt o parte separabilă a Directivei 2014/40 și că anularea lor nu ar modifica substanța acesteia.

23. Pentru aceleași motive, contrar pledoariei prezentate de Polonia în cadrul ședinței, din punct de vedere pur teoretic, nimic nu s-ar opune anulării numai în parte a dispozițiilor referitoare la arome caracteristice din Directiva 2014/40, și anume în măsura în care din acest fapt rezultă o interzicere a țigaretelor mentolate.

7 — Hotărârile Jamet/Comisia (C-37/71, EU:C:1972:57, punctul 11), Comisia/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punctul 38), Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 16) și Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 94).

8 — Hotărârile Franța/Parlamentul și Consiliul (C-244/03, EU:C:2005:299, punctul 13), Comisia/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punctul 38), Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 16) și Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 94); în același sens și Franța și alții/Comisia (C-68/94 și C-30/95, EU:C:1998:148, punctele 257-259).

2. Cu privire la motivarea suficientă a solicitărilor reclamantei

24. Trebuie să se remarce că, deși solicită anularea unei întregi serii de dispoziții individuale ale directivei, în ceea ce privește unele dintre acestea, mai precis articolul 6 alineatul (2) litera (b), articolul 7 alineatele (12) și (14), precum și articolul 13 alineatul (1) litera (c), Polonia nu face nicio precizare suplimentară.

25. Trebuie să se menționeze că, în cererea sa de sesizare, reclamanta trebuie să își motiveze solicitările în mod suficient. Potrivit articolului 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții și în conformitate cu jurisprudența referitoare la această dispoziție, orice cerere de sesizare trebuie să indice obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate, precum și o expunere sumară a acestor motive. Această indicare trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Prin urmare, din cele arătate reiese că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să rezulte în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii, iar concluziile acesteia din urmă trebuie să fie formulate într-un mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecții [9].

26. În speță, în cererea de sesizare nu se precizează motivul special pentru care Polonia dorește anularea articolului 6 alineatul (2) litera (b), a articolului 7 alineatele (12) și (14), precum și a articolului 13 alineatul (1) litera (c) din directivă. Acest aspect nu este clarificat nici prin intermediul contextului general al acțiunii în anulare introduse de Polonia.

27. Dimpotrivă, potrivit motivelor indicate în cererea sa, precum și potrivit motivelor invocate în ședința publică, solicitările Poloniei sunt îndreptate exclusiv împotriva prevederilor din dreptul Uniunii care se referă la interzicerea țigaretelor mentolate. Cu toate acestea, dispozițiile menționate din directivă nu prevăd respectiva interdicție ca atare.

28. Cu siguranță, se poate argumenta că, în ipoteza în care Curtea va anula interzicerea țigaretelor mentolate, acest fapt se va referi în mod necesar la dispoziții din directivă care sunt legate în mod inseparabil de respectiva interdicție. Cu toate acestea, dintre prevederile menționate, acest aspect se aplică cel mult articolului 13 alineatul (1) litera (c) din directivă, care interzice menționarea gustului, mirosului și a aromatizanților pe etichetele țigaretelor, iar dacă, în conformitate cu solicitările Poloniei și ale României, comercializarea țigaretelor mentolate va fi permisă și în viitor, ar trebui să se permită și indicarea mentolului ca ingredient, pe eticheta acestor țigarete. În ce alt mod ar putea consumatorul să aleagă între țigaretele mentolate și țigaretele nearomate?

29. Totuși, restul dispozițiilor directivei nu se află în legătură atât de strânsă cu interzicerea țigaretelor mentolate, încât să fie obligatoriu să fie menținute sau abrogate odată cu aceasta. Astfel, în temeiul articolului 6 alineatul (2) litera (b) din directivă, producătorii și importatorii de țigarete și tutun de rulat trebuie să efectueze anumite studii, fără ca acest aspect să fie legat în mod direct de interzicerea țigaretelor mentolate. Acest aspect se aplică și articolului 7 alineatul (12) din directivă, care reglementează *excepțări* de la interzicerea punerii în circulație a produselor din tutun cu o aromă caracteristică. În ceea ce privește articolul 7 alineatul (14) din directivă, nici acesta nu prevede interzicerea țigaretelor mentolate, ci amână doar data de la care se aplică anumite interdicții, până la 20 mai 2020.

30. Prin urmare, acțiunea introdusă de Polonia nu este admisibilă, în măsura în care este îndreptată împotriva articolului 6 alineatul (2) litera (b), precum și împotriva articolului 7 alineatele (12) și (14) din directivă.

9 — Jurisprudență constantă, a se vedea cu titlu reprezentativ Hotărârile Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-411/06, EU:C:2009:518, punctul 27), Regatul Unit/Consiliul (C-209/13, EU:C:2014:283, punctul 30) și Parlamentul/Consiliul (C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 9).

3. Cu privire la existența unui motiv nou, invocat tardiv, care se referă la principiul egalității de tratament

31. Consiliul critică faptul că, în temeiul articolului 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, în cadrul celei de a doua serii de înscrisuri, mai precis în memoriul în replică, Polonia a invocat, în mod tardiv, un motiv nou, referitor la încălcarea principiului egalității de tratament prin faptul că, în pofida existenței unor diferențe obiective, directiva tratează țigaretele mentolate în mod identic cu alte produse din tutun aromate.

32. În mod evident, această critică a Consiliului se întemeiază pe o lectură eronată a aspectelor invocate de reclamantă în cadrul procedurii scrise. Este adevărat că, în diferite locuri din declarațiile sale, prezentate în scris, Polonia subliniază presupusele diferențe dintre țigaretele mentolate și alte produse din tutun aromate. Cu toate acestea, după cum a rezultat în mod neechivoc și din ședință, acest argument *nu* este un motiv separat, ci un aspect prezentat în susținerea celor trei motive invocate de reclamantă. Astfel de argumente au fost prezentate deja pentru prima dată în cererea introductivă. În plus, după cum rezultă în mod clar din memoriul în răspuns, în cea de a doua rundă de înscrisuri, Polonia prezintă o versiune mai detaliată a acestei argumentații, ca răspuns la declarații specifice ale Parlamentului și ale Consiliului, și încearcă să precizeze mai în detaliu obiectul litigiului pe care îl indicase în cererea de sesizare. Un astfel de mod de procedură este admisibil.

33. Prin urmare, critica formulată de Consiliu trebuie respinsă.

4. Concluzie intermediară

34. Acțiunea introdusă de Polonia este inadmisibilă, din cauza neargumentării ei, în măsura în care se îndreaptă împotriva articolului 6 alineatul (2) litera (b), precum și împotriva articolului 7 alineatele (12) și (14) din directivă și este admisibilă în rest.

B – *Temeinicia acțiunii*

35. Acțiunea în anulare formulată de Republica Polonă este îndreptată împotriva unei serii de dispoziții individuale din Directiva 2014/40, care se referă la utilizarea de arome caracteristice în produsele din tutun. Prin acțiunea sa, Polonia urmărește anularea interzicerii introducerii țigaretelor mentolate pe piața internă europeană, care, potrivit articolului 7 alineatul (14) din directivă, urmează să intre în vigoare începând cu 20 mai 2020 [10].

36. În acest scop, Polonia invocă trei motive: în primul rând, aceasta consideră că interzicerea țigaretelor mentolate nu ar fi putut fi întemeiată pe articolul 114 TFUE. În al doilea rând, ea invocă încălcarea principiului proporționalității și, în al treilea rând, aceasta consideră că s-a încălcat principiul subsidiarității.

1. Cu privire la alegerea articolului 114 TFUE drept temei juridic (primul motiv)

37. Prin intermediul primului motiv, Polonia invocă aspectul că articolul 114 TFUE nu poate fi luat în considerare ca temei juridic pentru interzicerea țigaretelor mentolate la nivelul întregii Uniuni.

10 — Termenul de 20 mai 2020 rezultă din articolul 7 alineatul (14) din directivă, întrucât, potrivit datelor corespunzătoare prezentate de părți, volumul vânzărilor de țigarete mentolate la nivelul întregii Uniuni depășește pragul de 3 %.

38. În acest sens, trebuie amintit că, pe de o parte, un act legislativ adoptat în acest temei juridic trebuie să cuprindă măsuri privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre și, pe de altă parte, acesta să aibă ca scop instituirea și funcționarea pieței interne [11]. În plus, asemenea măsuri de armonizare a pieței interne în temeiul articolului 114 TFUE trebuie să aibă în mod efectiv ca obiect ameliorarea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne [12].

39. În acest scop, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 114 TFUE permite legiuitorului Uniunii să interzică punerea în circulație a unui anumit produs pe piață internă, în măsura în care acest lucru este menit să îndepărteze obstacolele din calea schimburilor comerciale sau să împiedice nașterea unor asemenea obstacole [13].

40. În cazul produselor din tutun în discuție, acest lucru se poate explica după cum urmează: prin interdicția referitoare la anumite forme de prezentare a tutunului, prevăzută de dreptul Uniunii, se urmărește crearea unor condiții comerciale unitare pentru toate produsele din tutun, la nivelul întregii Uniuni. Astfel, interzicerea produselor din tutun cu aromă caracteristică, la nivelul întregii Uniunii, este oarecum prețul plătit pentru libera circulație pe piața internă, a produselor din tutun „normale”, conforme cu condițiile din directivă, cu garantarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane [14]. Cu alte cuvinte, în viitor, produsele din tutun vor putea fi introduse în principiu în Uniunea Europeană, dar numai dacă nu au aromă caracteristică.

41. Astfel, în speță, Polonia nu pare să pună sub semnul întrebării faptul că, în principiu, articolul 114 TFUE poate fi un temei juridic adecvat pentru măsurile de armonizare a pieței interne, în ceea ce privește produsele din tutun, până chiar și pentru interzicerea comercializării a anumitor produse dintr-o grupă mai mare de produse din tutun.

42. Cu toate acestea, în opinia Poloniei, în special în cazul țigaretelor mentolate, la data adoptării directivei nu a existat nicio divergență între actele cu putere de lege și actele administrative naționale [primul aspect al primului motiv, a se vedea în acest sens și secțiunea a) de mai jos] și nici nu era preconizat ca respectivele prevederi să se dezvolte în mod diferit [al doilea aspect al primului motiv, a se vedea în acest sens secțiunea b) de mai jos]. Polonia deduce astfel că nu era permis ca interdicția în litigiu, referitoare la țigaretele mentolate, să fie întemeiată pe 114 TFUE [15].

a) Cu privire la eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale (primul aspect al primului motiv)

43. În esență, primul aspect al primului motiv se întemeiază pe reproșul că dispozițiile directivei care fac obiectul prezentului litigiu nu sunt adecvate pentru eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale și că, dimpotrivă, acestea ar conduce la crearea unor obstacole noi.

11 — Hotărârea Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-270/12, EU:C:2014:18, punctul 100).

12 — Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 60), Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32) și Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 26).

13 — Hotărârile Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctele 34 și 35) și Swedish Match (C-210/13, EU:C:2004:802, punctele 33 și 34). Și Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (EU:C:2015:535), pronunțată recent, s-a întemeiat pe o situație de fapt în care articolul 95 CE (devenit articolul 114 TFUE) a servit ca temei juridic pentru interzicerea comercializării unor produse pe piața internă a Uniunii.

14 — A se vedea de asemenea articolul 24 alineatul (1) din directivă.

15 — În măsura în care, în cadrul celui de al doilea motiv, Polonia invocă aceleași argumente referitoare la principiul proporționalității, le vom analiza și pe acestea în continuare, fără a reveni asupra lor mai jos.

i) Cu privire la divergențele dintre actele cu putere de lege și actele administrative naționale

44. Potrivit unei jurisprudențe constante, legiuitorul Uniunii poate recurge la articolul 144 TFUE printre altele în cazul existenței unor divergențe între reglementările naționale, atunci când acestea sunt de natură să constituie obstacole în calea libertăților fundamentale și să aibă astfel o incidență directă asupra funcționării pieței interne [16] sau să creeze denaturări semnificative ale concurenței [17].

45. Cu susținerea României, Polonia consideră că, *în ceea ce privește țigaretele mentolate*, la data adoptării directivei nu a existat nicio divergență între actele cu putere de lege și actele administrative naționale ale statelor membre.

46. Acest argument nu este util, întrucât se bazează în mod evident pe supoziția eronată că, potrivit articolului 114 TFUE, legiuitorul Uniunii ar fi fost autorizat să adopte reglementări privind utilizarea mentolului ca o aromă caracteristică în produse din tutun numai în cazul existenței unor divergențe între reglementările naționale ale statelor membre care se referă în mod specific la țigaretele mentolate.

47. O asemenea abordare fragmentară, prin care fiecare segment al pieței, coreglementat prin intermediul unei măsuri de armonizare a pieței interne, sau chiar componente individuale ale unor produse sunt analizate separat, trebuie respinsă. Mai degrabă, este determinant dacă directiva poate fi întemeiată pe articolul 114 TFUE, în ansamblul ei.

– Nu există nicio justificare pentru o analiză separată a cazului țigaretelor mentolate

48. Cu toate acestea, în conformitate cu susținerile Poloniei și României, o analiză izolată a țigaretelor mentolate ar fi posibilă dacă țigaretele mentolate dețin o poziție specială în raport cu alte produse din tutun aromate.

49. În procedura în fața Curții, Polonia a încercat, desigur, să aloce țigaretelor mentolate tocmai o asemenea poziție specială. Totuși, o asemenea argumentare nu convinge. În plus, țigaretele mentolate prezintă suficiente asemănări cu celelalte țigarete aromate pentru a permite legiuitorului Uniunii să le abordeze în mod uniform în cadrul directivei.

50. Acest aspect rezultă dintr-o comparație între cele două varietăți de țigarete, cu luarea în considerare a tuturor împrejurărilor relevante. În acest sens, trebuie să se ia în considerare atât faptul că cele două tipuri de produse au caracteristici obiective similare [18], cât și că, în ceea ce privește obiectivele reglementărilor în discuție, acestea ocupă o poziție similară [19].

51. Din analiza, în primul rând, a structurii fizice a diferitor tipuri de țigarete nu rezultă diferențe notabile între țigaretele mentolate și celelalte țigarete aromate. Este identic inclusiv modul de consum: în toate cazurile, se arde tutunul, iar fumul este pufăit sau inhalat [20].

16 — Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 37), Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32) și Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 26).

17 — Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctele 84 și 106), Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 32) și Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 26).

18 — Hotărârile Rewe-Zentrale/Hauptzollamt Landau-Pfalz (C-45/75, EU:C:1976:22, punctul 12), Walker/Ministeriet for Skatter og Afgifter (C-243/84, EU:C:1986:100, punctul 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 69) și Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 71).

19 — Hotărârea Arcelor Atlantique și Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctele 25 și 26), Hotărârea Association belge des Consommateurs Test-Achats și alții (C-236/09, EU:C:2011:100, punctul 29), Hotărârea Ziegler/Comisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 167) și Hotărârea Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punctul 51).

20 — În acest sens, prezenta cauză este fundamental diferită de cauza Pillbox 38, C-477/14 (a se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza respectivă, punctele 47-49), în cazul căreia nu trebuie comparate între ele diferite tipuri de produse uzuale din tutun, ci trebuie să se realizeze o analiză comparativă între produsele tradiționale din tutun și țigaretele electronice, aspect care indică diferențe semnificative.

52. Diferențe semnificative nu rezultă nici atunci când se compară țigaretele mentolate cu alte țigarete aromate, din punctul de vedere al scopului general al Directivei 2014/40, care constă în garantarea capacității de circulație a produselor din tutun pe piața internă europeană și asigurarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane [21], întrucât toate aromele caracteristice, indiferent dacă este vorba despre mentol sau despre alte arome, pot conduce în principiu la modificarea sau acoperirea gustului amar sau chiar înțepător al fumului de tutun. Astfel, ia naștere riscul serios ca țigaretele aromate să faciliteze începerea fumatului în rândul nefumătorilor [22], precum și să îngreuneze fumătorilor – sau cel puțin unora dintre aceștia – depășirea dependenței de nicotină [23].

53. În acest context, Polonia susține fără succes că țigaretele mentolate sunt „un produs tradițional”, cu o prezență îndelungată pe piață și care ar fi mai puțin atrăgător pentru tineri decât alte țigarete aromate [24].

54. Pe de o parte, nu există niciun motiv obiectiv pentru care unor produse „tradiționale” și consacrate pe piață să li se impună cerințe mai reduse privind protecția sănătății umane decât unor produse noi. Cu toate că, în anumite situații, este posibil ca anumite produse să fie tratate mai strict, din cauza noutății pe care o reprezintă sau ca în cazul acestora să se adopte reglementări speciale [25], nu este permis să se deducă *a contrario* că în cazul tuturor produselor consacrate pe piață trebuie să se aplice de regulă dispoziții mai relaxate decât în cazul celor nou apărute.

55. Pe de altă parte, în argumentația sa, Polonia pierde total din vedere că obiectivul urmărit prin directivă, mai precis un înalt nivel de protecție a sănătății umane pe piața internă europeană, nu se rezumă la protecția tinerilor și a adulților tineri, deși directiva se referă cu precădere la aceștia [26]. După cum am amintit anterior [27], prin intermediul directivei se urmărește obiectivul general al unui nivel înalt de protecție a sănătății umane (a se vedea, cu titlu de exemplu, articolul 1 din directivă), aspect care include promovarea depășirii dependenței de nicotină în rândul fumătorilor.

56. Având în vedere cele ce precedă, nu este determinant dacă interdicția în litigiu, referitoare la țigaretele mentolate, produce efecte pozitive în special asupra sănătății tinerilor, întrucât, chiar dacă această situație nu se întâlnește într-un număr considerabil dintre cazuri, interzicerea țigaretelor mentolate produce efecte în rândul celorlalte tipuri de consumatori [28] și contribuie astfel la îmbunătățirea în ansamblu a nivelului de sănătate de pe piața internă. Acest unic aspect justifică deja adoptarea unei interdicții unitare a punerii în circulație a țigaretelor mentolate și a altor țigarete aromate, astfel cum este prevăzută de directivă.

57. Prin urmare, teza susținută de Polonia și de România potrivit căreia țigaretele mentolate ocupă o poziție specială, care le diferențiază de alte țigarete cu arome caracteristice și care face ca acestea să fie exceptate de la interzicerea comercializării acestei grupe de produse din tutun la nivelul Uniunii, impusă prin directivă, trebuie respinsă în ansamblul ei [29].

21 — A se vedea în special articolul 1 *in fine*, precum și considerentele (5), (6), (8) și (36) ale directivei.

22 — A se vedea în acest sens și considerentul (16) al directivei.

23 — A se vedea în acest sens observația legată de modelele de consum de la considerentul (16) al directivei.

24 — Polonia deduce astfel că țigaretele mentolate nu ar determina un număr considerabil de tineri să consume tutun.

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

26 — Articolul 1 la final, precum și considerentele (8) și (19) ale directivei.

27 — A se vedea mai sus, punctele 40 și 52 din prezentele concluzii.

28 — A se vedea în acest sens studiul de impact („Impact Assessment”), prezentat de departamentele din cadrul Comisiei la 19 decembrie 2012, document SWD(2012) 452 final, în special prima parte, pagina 101, care, în ceea ce privește interzicerea planificată a aromelor caracteristice, prevede că: „[…] a certain impact is also expected for established smokers”.

29 — A se vedea în același sens Raportul Organului Permanent de Apel al OMC din 4 aprilie 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, care poate fi accesat pe pagina de internet a OMC la adresa www.wto.org), care se referă la similitudinea dintre țigaretele cu aromă de nucșoară și țigaretele mentolate (a se vedea în special concluziile de la punctul 298 din raportul respectiv).

– Au existat suficiente divergențe între reglementările naționale

58. Așadar, în ceea ce privește recurgerea la articolul 114 TFUE, este determinant numai aspectul dacă la data adoptării directivei, în ceea ce privește utilizarea aromelor caracteristice în produsele din tutun – indiferent dacă este vorba despre mentol sau despre alte arome –, a fost necesar să se elimine divergențele dintre actele cu putere de lege și actele administrative din statele membre, care puteau constitui piedici în calea schimburilor comerciale pe piața internă europeană.

59. După cum au declarat în mod detaliat și necontestat în cadrul procedurii din fața Curții în special Consiliul și Regatul Unit, la acea dată o serie dintre statele membre reglementaseră deja utilizarea aromelor caracteristice, iar altele nu o reglementaseră. În cazurile în care fuseseră adoptate dispoziții naționale, acestea aveau conținuturi deosebit de diferite și nu se refereau în special la aceleași arome [30]. Acest mozaic de reglementări naționale putea provoca obstacole considerabile în calea schimburilor comerciale de pe piața internă a produselor din tutun, care este marcată de comerț transfrontalier semnificativ [31].

60. Chiar dacă, în ceea ce privește în special țigaretele mentolate, nu au existat obstacole semnificative în calea schimburilor comerciale, acest aspect nu ar fi afectat recurgerea la articolul 114 TFUE, întrucât acest ultim fapt nu presupune că fiecare reglementare detaliată a unei măsuri de armonizare a pieței interne, adoptată în acest temei, trebuie să fie un răspuns la existența unor divergențe concrete între actele cu putere de lege și actele administrative naționale. Prezintă relevanță mai degrabă analiza reglementării în ansamblul ei [32].

61. După cum observă în mod întemeiat instituțiile Uniunii împotriva cărora se îndreaptă acțiunea, precum și unii dintre intervenienții în susținerea lor, legiuitorul Uniunii ar fi putut considera că interzicerea țigaretelor cu aromă caracteristică ar fi contribuit într-o măsură considerabil mai mică la realizarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane dacă țigaretele mentolate ar fi rămas pe piața internă ca o opțiune pentru consumatori efectivi și potențiali de produse din tutun aromat [33].

62. Indiferent de acest aspect, la data adoptării directivei, în cel puțin două dintre statele membre – Belgia și Germania – era interzisă utilizarea anumitor capsule de mentol în țigarete, astfel încât în aceste state introducerea pe piață cel puțin a acestei variante concrete de țigarete mentolate era interzisă [34]. În schimb, la acea dată, din cunoștințele noastre, în alte state membre nu existau interdicții similare. Reproșul Poloniei, potrivit căruia, în special în ceea ce privește țigaretele mentolate, nu au existat divergențe între reglementările naționale, nu numai că nu este nici util în general, din perspectiva modului de funcționare a articolului 114, dar este și inexact în ceea ce privește situația de fapt din speță.

30 — De exemplu, Germania a interzis utilizarea oricăror capsule aromate în țigarete, iar Belgia numai a capsulelor mentolate. Franța a prevăzut valori de prag pentru utilizarea de aditivi care conferă un gust dulceag sau acrișor, iar Lituania a interzis complet utilizarea anumitor arome cum ar fi cea de vanilie sau de nucșoară. O imagine de ansamblu a acestei tematici se regăsește în studiul de impact prezentat de departamentele Comisiei la 19 decembrie 2012 („Impact Assessment”), documentul SWD(2012) 452 final, în special partea 1, p. 34, și partea 4, p. 6.

31 — Considerentul (6) al directivei; în același sens Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 39) și Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 38).

32 — În exprimarea Curții, recurgerea la articolul 114 TFUE ca temei juridic nu presupune că, în oricare dintre situațiile la care se referă un act cu putere de lege adoptat în acest temei, există o legătură efectivă cu liberul schimb între statele membre. Prezintă relevanță mai degrabă aspectul că actul cu putere de lege adoptat pe baza articolului 114 TFUE trebuie să amelioreze efectiv ansamblul condițiilor de instituire și funcționare a pieței interne (a se vedea Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul, C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 80).

33 — A se vedea în acest sens considerentul (16) al directivei din care se poate deduce că îngrijorarea deosebită a legiuitorului se referă la arome caracteristice, care pot afecta modelele de consum.

34 — A se vedea în acest sens dovezile din Studiul de impact („Impact Assessment”) prezentat de departamentele Comisiei la 19 decembrie 2012, document SWD(2012) 452 final, în special partea 1, p. 34.

63. În acest context, dorim să menționăm că numărul statelor membre care legiferaseră sau aveau intenția să legifereze în domeniul respectiv la data propunerii Comisiei nu este, în sine, determinant în aprecierea legalității recurgerii de către legiuitorul Uniunii la articolul 114 TFUE, din moment ce condițiile pentru a se recurge la acest articol erau îndeplinite la data adoptării actului legislativ în cauză [35].

64. Astfel, condițiile pentru o măsură a legiuitorului în conformitate cu articolul 114 TFUE nu au caracter cantitativ, ci calitativ. Aspectul dacă și în câte state membre un anumit produs face obiectul unor reglementări sau este chiar interzis nu prezintă neapărat relevanță pentru adoptarea unei măsuri de armonizare. Orice perturbare existentă sau iminentă a comerțului pe piața internă poate justifica o măsură de armonizare, cu condiția să fie respectate principiile generale pentru exercitarea competențelor de armonizare – în special principiile subsidiarității și proporționalității [36] [articolul 5 alineatele (3) și (4) TUE] [37].

65. Prin urmare, prima critică formulată de Polonia în cadrul primului aspect al primului motiv trebuie respinsă.

ii) Cu privire la pretinsa creare de noi piedici în calea schimburilor comerciale

66. În continuare, în cadrul primului aspect al primului motiv, Polonia critică, susținută de România, faptul că domeniul de aplicare material al interzicerii punerii în circulație a produselor din tutun cu o aromă caracteristică nu este delimitat suficient de concret în articolul 7 alineatul (1) din directivă, întrucât acesta nu prevede o listă a substanțelor aromatizante permise sau interzise. În opinia Poloniei, acest fapt nu contribuie la eliminarea obstacolelor existente în cadrul schimburilor comerciale, ci, dimpotrivă, la crearea de noi obstacole în acest sens, întrucât există riscul ca statele membre să utilizeze în mod diferit marjele de apreciere de care dispun în cadrul transpunerii.

67. Totuși, nici acest argument nu convinge.

68. Pe de o parte, în mod intrinsec, dispozițiile legale conțin termeni juridici evazivi. Acest aspect este valabil cu atât mai mult în cazul directivelor, care trebuie transpuse în dreptul național (a se vedea articolul 288 al treilea paragraf TFUE). În acest sens, legiuitorul Uniunii dispune de o marjă de apreciere cu privire la cea mai adecvată tehnică de apropiere pentru a ajunge la rezultatul dorit [38].

69. Pe de altă parte, este oricum greu de conceput în ce măsură o interdicție a *tuturor* produselor din tutun cu arome caracteristice, astfel cum este prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din directivă pentru întreaga Uniune, va conduce la asemenea discrepanțe la transpunerea în legislația statelor membre, încât să existe pericolul unor obstacole serioase în calea schimburilor comerciale.

70. Chiar și dacă ar urma să se nască discrepanțe în acest sens, legiuitorul a luat măsuri suficiente de evitare a acestora în directivă. Astfel, potrivit articolului 7 alineatele (2)-(5) din directivă, pentru a clarifica anumite aspecte, în condițiile detaliate, Comisia Europeană va putea adopta acte de punere în aplicare și acte delegate.

35 — Hotărârile Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 24). În același sens, Hotărârea Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 38) și Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 37).

36 — A se vedea în acest sens precizările noastre referitoare la al doilea și la al treilea motiv al acțiunii.

37 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:190, punctul 51).

38 — Hotărârile Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-66/04, EU:C:2005:743, punctul 45), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-217/04, EU:C:2006:279, punctul 43) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 35).

71. Alternativa la articolul 7 din directivă sugerată de Polonia, mai precis întocmirea unei liste a substanțelor aromatizante permise sau interzise în Uniune (de tipul unei „liste pozitive” sau al unei „liste negative”), ar fi avut dezavantajul determinant că o asemenea tehnică de reglementare este dificilă și sensibilă la eludare, fiind necesară în plus o actualizare permanentă a ei, întrucât domeniul se dezvoltă rapid. Un asemenea mod de procedură ar restricționa de asemenea, în mod excesiv, marjele de apreciere ale autorităților naționale, încălcând principiul proporționalității [articolul 5 alineatul (4) TUE].

72. În consecință, primul aspect al primului motiv este în întregime nefondat.

b) Cu privire la riscul unei viitoare dezvoltări diferite a actelor cu putere de lege și a actelor administrative naționale (al doilea aspect al primului motiv)

73. Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, Polonia consideră că este „deosebit de improbabil” ca, în viitor, pe piața internă europeană să apară piedici în calea schimburilor comerciale, din cauza interzicerii țigaretelor mentolate în unele state membre.

74. În continuare, vom trata această problematică numai în mod subsidiar, întrucât din precizările noastre referitoare la primul aspect al primului motiv rezultă oricum că, având în vedere divergențele dintre actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre în ceea ce privește produsele din tutun cu aromă caracteristică, la data adoptării directivei existau obstacole semnificative în calea schimburilor comerciale. Astfel, se clarifică de fapt problema creării unor obstacole *viitoare* în calea comerțului.

75. În plus, considerăm că Polonia se contrazice în declarații. Afirmația sa din cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv, potrivit căreia nu este probabil ca actele cu putere de lege și actele administrative să se dezvolte diferit, nu este compatibilă cu temerea exprimată anterior în primul aspect al primului motiv, potrivit căreia în cadrul transpunerii interdicției aromelor caracteristice statele membre vor recurge la moduri de procedură diferite [39].

76. Oricum, potrivit unei jurisprudențe constante, deși este posibil să se recurgă la articolul 114 TFUE ca temei juridic, în vederea prevenirii unor obstacole viitoare privind schimburile, care ar rezulta din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, apariția unor astfel de obstacole trebuie să fie probabilă, iar măsura în cauză trebuie să aibă ca obiect prevenirea lor [40].

77. Tocmai aceasta este situația în speță, în special dacă, în contextul internațional, includem în cadrul analizei și lucrările Organizației Mondiale a Sănătății (OMS).

78. Instituțiile Uniunii împotriva cărora se îndreaptă acțiunea și unii dintre intervenienții în susținerea lor au arătat în mod convingător că, în temeiul convenției-cadru pentru controlul tutunului a OMS [41], Uniunea și statele membre au fost obligate să restrângă sau chiar să interzică utilizarea în produsele din tutun a unor ingrediente care puteau modifica gustul acestora, și aici intră și utilizarea mentolului. Este adevărat că acest aspect nu reiese din modul de redactare a Convenției-cadru, ci din Orientările privind punerea în aplicare a articolelor 9 și 10, adoptate cu câțiva ani în urmă în cadrul conferinței părților semnatare [42].

39 — A se vedea în acest sens punctul 66 din prezentele concluzii.

40 — Hotărârile Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 29), Germania/Parlamentul și Consiliul (C-380/03, EU:C:2006:772, punctele 38 și 41) și Irlanda/Parlamentul și Consiliul (C-301/06, EU:C:2009:68, punctul 64).

41 — Aprobată prin Decizia 2004/513/CE a Consiliului din 2 iunie 2004 (JO L 213, p. 8, Ediție specială, 11/vol. 35, p. 223).

42 — A se vedea în acest sens „Orientările parțiale pentru transpunerea articolelor 9 și 10” adoptate de Conferința părților semnatare ale Convenției-cadru a OMS pentru controlul tutunului în cadrul celei de a patra reuniuni din Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), și modificate în cadrul celei de a cincea reuniuni din Seul (2012), FCTC/COP/5(6), denumite în continuare și „orientări” sau „Orientările OMS”. Punctul 3.1.2.2 din orientări, care se referă în mod explicit la mentol ca ingredient pentru gust, prevede următoarele: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products”.

79. Cu toate că orientările ca atare nu au caracter obligatoriu, acestea servesc ca recomandări pentru punerea în aplicare a Convenției-cadru a OMS de către părțile semnatare [43]. Prin urmare, ele au caracter orientativ și pentru statele membre ale Uniunii care au încheiat de asemenea Convenția-cadru.

80. Având în vedere această situație, legiuitorul Uniunii putea să presupună că, în cazul în care nu se va adopta o reglementare unitară la nivelul Uniunii, se vor adopta în scurt timp reglementări privind utilizarea mentolului și a altor arome caracteristice în produsele din tutun la nivel național. Irlanda și Franța au confirmat această practică națională în mod clar în cadrul procedurii din fața Curții. Faptul că în realitate, după cum a subliniat Polonia, pe o perioadă relativ îndelungată, statele membre au adoptat foarte puține reglementări naționale în acest sens s-ar datora numai situației că, la nivelul Uniunii, Comisia [44] a pregătit și a inițiat deja, mai mult sau mai puțin concomitent cu publicarea Orientărilor OMS, procedura legislativă pentru adoptarea directivei atacate [45].

81. În plus, în mod rezonabil, legiuitorul Uniunii ar putea porni de la premisa că eventualele reglementări naționale de punere în aplicare a Convenției-cadru a OMS diferă de la un stat membru la altul și că, în lipsa unei măsuri de armonizare la nivelul Uniunii, acestea ar putea conduce la crearea unor noi obstacole pe piața internă, întrucât respectivele orientări nu impun statelor semnatare ale convenției nicio măsură concretă, ci le rezervă o largă marjă de apreciere și opțiunea dacă interzic sau doar restrâng utilizarea ingredientelor de gust ale produselor din tutun și indică anumite astfel de ingrediente numai cu titlu de exemplu.

82. În aceste condiții, al doilea aspect al primului motiv este de asemenea nefondat.

c) Concluzie intermediară

83. Primul motiv trebuie, în consecință, respins în totalitate.

2. Cu privire la principiul proporționalității (al doilea motiv)

84. Al doilea motiv se referă la principiul proporționalității. Polonia susține că dispozițiile directivei în litigiu nu sunt compatibile cu principiul proporționalității, astfel cum este consacrat la articolul 5 alineatul (4) TUE.

43 — *Ibidem*, punctul 1.1.

44 — Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea tutunului și a produselor aferente, COM(2012) 788 final, a fost prezentată la 19 decembrie 2012. Pregătirile interne și audierile Comisiei au avut loc deja, prin urmare, mai devreme.

45 — A se vedea în același sens Concluziile noastre prezentate în cauza Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:190, punctul 34, ultima teză).

a) Considerații generale privind principiul proporționalității

85. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității se numără printre principiile generale de drept al Uniunii și se regăsește, în ceea ce privește în special exercitarea competenței instituțiilor Uniunii, la articolul 5 alineatul (4) din TUE. Acesta impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective [46]. Atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și, în plus, măsurile nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [47].

86. În ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor Uniunii din perspectiva proporționalității, trebuie să se țină seama de faptul că, întrucât sunt în discuție ingerințe în drepturile fundamentale, întinderea puterii de apreciere a legiuitorului Uniunii poate fi limitată în funcție de un anumit număr de elemente, printre care figurează în special domeniul vizat, natura dreptului fundamental în cauză, natura și gravitatea ingerinței, precum și finalitatea acesteia [48].

87. În speță, este vorba despre dreptul fundamental de a desfășura o activitate comercială (articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale), care, potrivit unei jurisprudențe constante, poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice [49], în timp ce legiuitorului Uniunii trebuie să i se recunoască o putere largă de apreciere într-un domeniu precum cel din speță, care implică luarea de către acesta a unor decizii de natură politică, economică și socială și în care trebuie să efectueze examinări și aprecieri complexe [50].

88. În mod indiscutabil, la adoptarea Directivei 2014/40, legiuitorul s-a confruntat cu asemenea probleme complexe de natură politică, economică și socială, aspect necontestat de altfel de niciuna dintre părți. În mod corespunzător, în ceea ce privește aprecierile pe care s-a întemeiat directiva, legiuitorul Uniunii a dispus de o putere largă de apreciere, în special în ceea ce privește măsurile prin care se poate realiza în mod optim nivelul ridicat de protecție a sănătății umane impus pe piața internă europeană [articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale]. Acest aspect se aplică și întrucât prognozele referitoare la evoluția viitoare a pieței trebuie examinate din perspectiva plauzibilității lor.

89. Această putere de apreciere face să se considere că legiuitorul Uniunii a încălcat principiul proporționalității numai în situația în care respectivul act juridic al Uniunii este *vădit disproporționat*, și anume dacă este vădit inadecvat pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite, dacă depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective sau dacă prezintă dezavantaje vădit disproporționate în raport cu obiectivele respective [51]. Dimpotrivă, nu prezintă importanță aspectul dacă măsura adoptată în acest act era singura care putea fi concepută sau numai cea mai oportună.

90. Având în vedere cele ce precedă, vom supune în continuare proporționalitatea dispozițiilor directivei care fac obiectul prezentului litigiu unui control judiciar.

46 — Hotărârile Maizena și alții (C-137/85, EU:C:1987:493, punctul 15), Regatul Unit/Consiliul (C-84/94, EU:C:1996:431, punctul 57), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 46) și Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 67).

47 — Hotărârile Schräder HS Kraftfutter (C-265/87, EU:C:1989:303, punctul 21), Jippes și alții (C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 81) și ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 86); în același sens a se vedea și Hotărârea Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 91).

48 — Hotărârea Digital Rights Ireland (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 47).

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

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

51 — Hotărârile Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctele 74, 81 și 91); în același sens Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 52), S.P.C.M. și alții (C-558/07, EU:C:2009:430, punctul 42) și Hotărârea Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 46).

b) Caracterul adecvat și necesar al unei interdicții de vânzare (primele două aspecte ale celui de al doilea motiv)

91. Prin intermediul primelor două aspecte ale acestui al doilea motiv, Polonia susține că interzicerea țigaretelor mentolate nu este nici adecvată și nici necesară pentru realizarea nivelului înalt de protecție a sănătății umane urmărit de legiuitor prin directivă.

i) Observație preliminară referitoare la principiul precauției

92. În primul rând, trebuie să precizăm că niciuna dintre părți nu neagă faptul că fumatul prezintă riscuri pentru sănătate [52]. În principiu, părțile sunt de acord că aromele caracteristice facilitează sau sprijină fumatul și pot astfel implica riscuri pentru sănătate [53].

93. Dimpotrivă, controversa aprinsă dintre părți privește problema modului în care interzicerea țigaretelor mentolate se va reflecta asupra modelelor de consum al fumătorilor actuali și potențiali. Ambele părți își întemeiază declarațiile pe studii științifice și reproșează părții adverse că declarațiile acesteia nu ar fi suficient de bine fundamentate din punct de vedere științific.

94. Cu toate acestea, pentru aprecierea legalității Directivei 2014/40 și în special a proporționalității dispozițiilor în litigiu, nu prezintă relevanță aspectul dacă considerațiile privind protecția sănătății, care se referă la țigaretele mentolate – și care nouă personal ni se par deosebit de plauzibile –, pot fi dovedite cu suficientă precizie în conformitate cu nivelul actual al științei.

95. Astfel, la adoptarea directivei, legiuitorul Uniunii a trebuit să respecte principiul precauției [54]. Atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat din cauza naturii insuficiente, neconcludente sau imprecise a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive, cu condiția ca aceste măsuri să fie nediscriminatorii și obiective [55].

96. Nici apelul OMS de a restrânge sau chiar de a interzice utilizarea ingredientelor produselor din tutun care pot modifica gustul acestora, inclusiv a mentolului [56], nu este decât o expresie a principiului precauției.

52 — Curtea de Justiție a statuat de asemenea că nicotina din produsele din tutun creează dependență și toxicitatea acesteia nu este contestată (Hotărârea Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 50, și Hotărârea Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 52).

53 — A se vedea în acest sens punctul 52 din prezentele concluzii.

54 — A se vedea în acest sens Hotărârea Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 68), în care Curtea subliniază că legiuitorul Uniunii „trebuie să respecte principiul precauției, atunci când adoptă măsuri de protecție a sănătății umane în cadrul politicii privind piața internă”.

55 — Hotărârile Regatul Unit/Comisia (C-180/96, EU:C:1998:192, punctul 99), Comisia/Danemarca (C-192/01, EU:C:2003:492, punctele 52 și 53), Comisia/Franța (C-333/08, EU:C:2010:44, punctul 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctele 60-62) și Acino/Comisia (C-269/13 P, EU:C:2014:255, punctul 57).

56 — A se vedea în acest sens, punctele 77-79 din prezentele concluzii.

97. Este adevărat că principiul precauției impune ca, atunci când adoptă decizii, legiuitorul Uniunii să ia în considerare mereu cele mai fiabile date științifice disponibile și cele mai recente rezultate ale cercetării internaționale [57] [a se vedea în acest sens și articolul 114 alineatul (3) TFUE]. Cu toate acestea, nici Polonia, nici România nu au pus serios problema că legiuitorul Uniunii nu a îndeplinit această obligație în speță [58]. Părțile sunt în dezacord numai în ceea ce privește concluziile care trebuiau trase din rezultatele științifice analizate. Cu toate acestea, legiuitorul Uniunii a dispus de o putere largă de apreciere, ale cărei limite nu le-a depășit în niciun mod.

98. Astfel, potrivit principiului precauției, a fost rezonabil sau chiar s-a impus să se prevadă în general reguli mai stricte pentru utilizarea de arome caracteristice în produsele din tutun, mai ales pentru faptul că, potrivit dreptului primar, s-a urmărit un nivel *ridicat* de protecție a sănătății [articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale].

ii) Caracterul adecvat unei interziceri a vânzării (prima parte a celui de al doilea motiv)

99. Polonia contestă caracterul adecvat al interzicerii punerii în circulație a țigaretelor mentolate pentru realizarea creșterii nivelului de protecție a sănătății – în special a tinerilor – urmărit prin directivă, prin intermediul a trei argumente. În primul rând, aceasta susține că țigaretele mentolate sunt un produs „tradițional” care atrage tinerii într-o mai mică măsură decât alte produse din tutun aromate. În al doilea rând, nu s-a dovedit în mod obiectiv că o interzicere a țigaretelor mentolate ar face ca mai puțini tineri să înceapă să fumeze sau că ar contribui la reducerea numărului fumătorilor. În al treilea rând, se va dezvolta piața neagră a țigaretelor mentolate.

– În ceea ce privește efectele interzicerii țigaretelor mentolate asupra sănătății

100. În ceea ce privește primele două argumente prezentate de Polonia, am precizat anterior că, în contextul articolului 114 TFUE, nu există niciun motiv concret pentru care unor produse „tradiționale” și consacrate pe piață să li se impună cerințe mai reduse privind protecția sănătății umane decât unor produse noi [59]. După cum menționează Franța în mod întemeiat, caracterul tradițional al unui produs nu justifică rămânerea sa pe piață atunci când astfel se îngreunează atingerea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane.

101. În plus, considerăm că argumentația Poloniei potrivit căreia instituțiile Uniunii trebuie să facă dovada faptului că interzicerea țigaretelor mentolate va determina mai puțini tineri să devină fumători sau că va scădea numărul fumătorilor este eronată.

102. Astfel, după cum am mai menționat anterior, pentru aprecierea caracterului adecvat al dispozițiilor în litigiu, nu prezintă relevanță dacă legiuitorul a făcut dovada științifică, cu o precizie suficientă, a efectelor unei interziceri a aromelor caracteristice asupra modelelor de consum ale fumătorilor (actuali și potențiali). În mod natural, prognozele privind evoluția viitoare nu pot fi dovedite concret, ci se poate verifica numai plauzibilitatea lor.

57 — Hotărârile Comisia/Danemarca (C-192/01, EU:C:2003:492, punctul 51), Comisia/Franța (EU:C:2010:44, punctul 92) și Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 60); a se vedea de asemenea Hotărârea Monsanto Agricoltura Italia și alții (C-236/01, EU:C:2003:431, punctul 113).

58 — Și Orientările OMS (prezentate anterior, la punctul 41) la care legiuitorul Uniunii a recurs, potrivit articolului 1 și considerentului (7) al directivei, se întemeiază pe „cele mai bune dovezi științifice disponibile și pe experiența părților contractante” (a se vedea în acest sens punctul 1.1 din respectivele orientări).

59 — A se vedea mai sus punctul 53 din prezentele concluzii.

103. Cu toate acestea, pare plauzibil ca interzicerea țigaretelor mentolate și a altor țigarete aromate, astfel cum a fost luată în considerare de legiuitor, să scadă atractivitatea consumului de tutun pentru tinerii și adulții tineri nefumători, precum și să facă mai ușoară renunțarea la fumat în rândul fumătorilor sau cel puțin al unora dintre aceștia. Pe scurt, atunci când aromele caracteristice fac mai ușor sau sprijină fumatul, pentru că de regulă modifică sau acoperă gustul amar sau chiar înțepător al fumului de tutun, nu este dificil să presupunem că renunțarea la asemenea arome va avea un efect invers și poate contribui astfel la o mai bună protecție a sănătății umane.

104. Nu se poate considera în niciun caz că interzicerea aromelor caracteristice în produsele din tutun este *vădit inadecvată* pentru realizarea obiectivului menționat de a contribui la o mai bună protecție a sănătății pe piața internă europeană. Acest fapt se aplică cu atât mai mult atunci când se ia în considerare principiul precauției, precum și puterea largă de apreciere care revine legiuitorului în ceea ce privește alegerea măsurilor prin intermediul cărora se poate atinge cel mai bine nivelul ridicat de protecție a sănătății prevăzut pe piața internă.

– Cu privire la dezvoltarea pieței negre a țigaretelor mentolate

105. Predicția Poloniei referitoare la dezvoltarea pieței negre a țigaretelor mentolate este numai o afirmație, care, în plus, nu este detaliată concret.

106. Instituțiile Uniunii împotriva cărora se îndreaptă acțiunea din prezenta cauză și unii dintre intervenienții în susținerea lor încearcă să răspundă la această afirmație, în special făcând trimitere la noile dispoziții ale articolelor 15 și 16 din directivă, care prevăd cerințe detaliate pentru trasabilitatea pachetelor de țigarete, precum și pentru elementele de securitate care trebuie aplicate pe acestea.

107. Achiesăm la opinia Poloniei potrivit căreia asemenea măsuri nu sunt adecvate ca atare să interzică cu siguranță eventuala contrabandă cu țigarete mentolate provenite din state terțe, precum și vânzarea țigaretelor mentolate importate sau comercializate în mod ilegal pe piața neagră în cadrul Uniunii Europene.

108. Totuși, în opinia noastră, nici nu poate prezenta relevanță aspectul dacă contrabanda sau comerțul pe piața neagră pot fi astfel evitate în mod eficient [60], ci sunt determinante două aspecte. În primul rând, prin intermediul dispozițiilor articolelor 15 și 16 din directivă se îngreunează activitățile ilegale și se facilitează identificarea lor. Pe de altă parte, după intrarea în vigoare a interzicerii punerii în circulație a produselor din tutun cu arome caracteristice, în special consumatorilor le va fi mai dificil să se aprovizioneze cu țigarete mentolate și cu alte țigarete aromate. Și această situație ca atare justifică supoziția că o asemenea interdicție va contribui cu siguranță la garantarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane. Aspectul că, în anumite cazuri individuale, interdicțiile vor fi eludate nu se opune în principiu caracterului adecvat al acestora pentru realizarea obiectivului urmărit.

109. În consecință, primul aspect al celui de al doilea motiv este nefondat.

iii) Necesitatea unei interziceri a vânzării (a doua parte a celui de al doilea motiv)

110. Polonia contestă în continuare necesitatea interzicerii punerii în circulație a țigaretelor mentolate pentru a realiza nivelul ridicat de protecție a sănătății umane pe piața internă, urmărit prin intermediul directivei.

60 — În același sens, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 129). În plus, o idee similară se regăsește în Concluziile noastre prezentate în cauzele CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, punctul 123) și Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punctele 107 și 108).

111. Argumentele invocate de Polonia în acest sens pot fi încadrate în două arii tematice. Pe de o parte, este vorba despre aspectul dacă interdicția generală a tuturor aromelor caracteristice, inclusiv a mentolului, a fost necesară și, pe de altă parte, despre aspectul dacă legiuitorul Uniunii nu a avut la dispoziție mijloace mai blânde, mai puțin tranșante decât o asemenea interdicție.

– Cu privire la necesitatea unei interdicții generale a tuturor aromelor caracteristice

112. În ceea ce privește prima dintre aceste arii tematice, am precizat anterior, în contextul articolului 114 TFUE, că argumentele Poloniei referitoare la presupusa poziție specială a țigaretelor mentolate pe segmentul de piață al țigaretelor aromate nu sunt prea convingătoare [61].

113. În special, chiar dacă se presupune că este veridic, caracterul „tradițional” al țigaretelor mentolate în raport cu alte sortimente de țigarete aromate, invocat de Polonia, nu este adecvat să justifice nicio concesie față de nivelul ridicat de protecție a sănătății care trebuie urmărit pe piața internă a produselor din tutun.

114. După cum reiese în special din articolul 1 din directivă și din preambulul acesteia [62], directiva respectă cerințele elaborate de OMS [63].

115. În cazul în care legiuitorul Uniunii ar renunța la includerea mentolului în cadrul interzicerii aromelor caracteristice, directiva va putea contribui într-o măsură considerabil mai mică la realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății. Astfel, consumatorii actuali și potențiali de produse din tutun aromate ar dispune în continuare de opțiunea țigaretelor mentolate de pe piața internă, aspect care ar face ca tinerii și adulții tineri să înceapă să consume tutun mai ușor, iar fumătorii să poată să depășească mai greu dependența de nicotină [64].

116. În plus, dacă nu ar fi interzis țigaretele mentolate în același mod în care a interzis alte țigarete aromate, Uniunea Europeană ar fi riscat un proces în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Astfel, într-un raport din 2012, Organul de soluționare a litigiilor al OMC a considerat că Statele Unite au încălcat regulile OMC, deoarece au interzis vânzarea țigaretelor cu aromă de cuișoare, dar au permis comercializarea în continuare a țigaretelor mentolate [65]. Contrar opiniei Poloniei, nu pare nicidecum să fie exclus, ci dimpotrivă, este foarte potrivit să transferăm concluziile raportului OMC asupra problematicii care prezintă interes în speță, având în vedere în special că raportul se referă la comparabilitatea dintre țigaretele cu aromă de cuișoare și cele mentolate (în calitate de așa-numite „mărfuri similare”, în sensul Acordului OMC privind barierele tehnice în calea comerțului).

117. Dacă se iau în considerare toate aceste împrejurări, necesitatea unei interziceri a *tuturor* aromelor caracteristice, inclusiv a mentolului, nu se poate pune serios sub semnul întrebării [66]. În orice caz, o asemenea interdicție generală nu depășește *în mod vădit* ceea ce este necesar pentru atingerea unui nivel ridicat de protecție a sănătății pe piața internă europeană.

61 — A se vedea în acest sens punctele 48-57 din prezentele concluzii.

62 — Considerentul (7) al directivei.

63 — A se vedea mai sus punctele 77-79, precum și punctul 96 din prezentele concluzii.

64 — Acestui aspect nu i se opune faptul că, potrivit unui studiu citat de Polonia, țigaretele mentolate sunt unul dintre motivele cel mai des întâlnite pentru care o persoană începe să fumeze. Eliminarea unei cauze, oricât de redusă ar fi ea, este oportună pentru realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății pe piața internă a produselor din tutun.

65 — Raportul Organului Permanent de Apel al OMC din 4 aprilie 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, care poate fi accesat pe pagina de internet a OMC la adresa www.wto.org), în special punctul 298.

66 — A se vedea în același sens – în ceea ce privește interzicerea comercializării produselor din tutun pentru uz oral – Hotărârile Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 47) și Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 49).

– În ceea ce privește presupusele mijloace mai puțin constrângătoare menționate de Polonia

118. În esență, în ceea ce privește a doua dintre ariile tematice menționate, Polonia prezintă trei variante care ar putea fi luate în considerare ca măsuri mai puțin constrângătoare în comparație cu interzicerea completă a țigaretelor mentolate: stabilirea unor limite de vârstă de la care se permite achiziționarea unor asemenea țigarete, plasarea de avertismente speciale pe ambalaj, precum și campanii de informare în acest scop.

119. În acest sens, trebuie să menționăm că, în cadrul controlului proporționalității, pot fi luate în considerare măsuri mai puțin constrângătoare numai dacă sunt apte să realizeze în aceeași măsură obiectivul urmărit prin actul juridic al Uniunii în discuție[67].

120. Or, acest lucru nu este valabil în cazul limitelor de vârstă menționate. După cum au prezentat în mod convingător atât instituțiile Uniunii care sunt parte în procedură, cât și mai multe dintre statele membre interveniente, limitele de vârstă se pot eluda ușor în comerț, iar controlul respectării lor este deosebit de dificil.

121. Pe de o parte, există posibilitatea ca minorii să fie aprovizionați cu țigarete aromate de către adulții din familie sau din cercul de prieteni și, pe de altă parte, chiar dacă achiziția este permisă numai persoanelor majore, această condiție nu garantează că consumatorii tineri care abia au împlinit vârsta majoratului sunt protejați în mod corespunzător de riscurile asociate consumului de nicotină. După cum s-a susținut în mod convingător în procedura din fața Curții, sunt periclitați în mod deosebit nu doar minorii, ci și adulții tineri care au depășit vârsta majoratului (în special grupa de vârstă între 18 și 25 de ani), întrucât consumul de produse care conțin nicotină poate începe și este observat până la împlinirea vârstei de 25 de ani.

122. În mod identic, nici obligarea producătorilor și importatorilor să plaseze avertismente de sănătate pe ambalajele țigaretelor mentolate nu contribuie la realizarea obiectivului unui nivel ridicat de protecție a sănătății în aceeași măsură ca interzicerea comercializării tuturor produselor din tutun cu arome caracteristice. Chiar dacă ambalajele ar fi prevăzute cu avertismente speciale cu mesajul că țigaretele aromate sunt la fel de periculoase ca și cele nearomate, acest aspect nu ar modifica cu nimic faptul că aceste produse vor fi disponibile mereu pentru consumatori. Prin urmare, vânzarea de țigarete cu arome caracteristice ar putea împiedica realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății pe piața internă europeană. În plus, după cum precizează Irlanda în mod întemeiat, anumite avertismente legate de arome ar putea fi chiar contraproductive, întrucât atrag atenția consumatorului asupra existenței unor arome caracteristice, într-un mod deosebit și mai mult decât o simplă informație despre conținut, la fel ca publicitatea.

123. Același lucru se aplică și ideii lansate de Polonia care se referă la campanii de informare referitoare la pericolul reprezentat de produsele din tutun cu arome caracteristice. După cum a observat Comisia în mod întemeiat, asemenea campanii de informare nici nu ar fi apte, în sensul articolului 114 TFUE, să îndepărteze sau chiar să prevină crearea unor obstacole în calea schimburilor comerciale, care rezultă din reglementările naționale divergente privind utilizarea aromelor caracteristice.

124. Prin urmare, primele două aspecte ale celui de al doilea motiv nu au șanse să fie admise.

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

c) Proporționalitate în sens restrâns (al treilea aspect al celui de al doilea motiv)

125. Prin intermediul celui de al treilea aspect al celui de al doilea motiv, Polonia pune în discuție proporționalitatea în sens strict și reclamă dificultăți de natură economică și socială care ar lua naștere din cauza interzicerii țigaretelor mentolate în acest stat membru, într-o măsură mai mare decât în alte state membre. În plus, Polonia critică faptul că legiuitorul Uniunii nu a făcut nicio analiză cost-beneficiu sau cel puțin nu a analizat în special situația țigaretelor mentolate.

126. Contrar opiniei Regatului Unit, verificarea proporționalității în sens strict este a treia etapă autonomă a principiului proporționalității. După cum am menționat inițial, această etapă prevede că măsurile impuse de un act juridic al Uniunii nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat pentru a atinge obiectivele urmărite [68]. Pentru acest motiv, legiuitorul Uniunii trebuie să examineze dacă obiectivele urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori [69] (a se vedea și – în ceea ce privește proiectele legislative – articolul 5 ultima teză din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității [70]).

127. În prezenta cauză, în calitate de organe de legiferare ale Uniunii, Parlamentul și Consiliul s-au putut baza pe studiul de impact realizat de Comisie [71], care analizează și efectele de natură economică și socială ale măsurilor introduse prin intermediul directivei [72].

128. Având în vedere faptul că, după cum am menționat anterior, țigaretele mentolate *nu* ocupă o poziție specială pe segmentul de piață al țigaretelor aromate [73], contrar opiniei Poloniei, nu a fost necesar un studiu de impact referitor la acest produs specific.

129. Este posibil ca dispariția țigaretelor mentolate de pe piață, ca urmare a interzicerii comercializării produselor din tutun cu arome caracteristice la nivelul Uniunii, să aibă temporar consecințe negative asupra situației economice a anumitor cultivatori de tutun și a anumitor întreprinderi care își desfășoară activitatea în domeniul fabricării și distribuției de produse din tutun sau, în cel mai rău caz, să conducă chiar la pierderea unor locuri de muncă.

130. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că protecția sănătății umane ocupă un loc mult mai important in ierarhia de valori din dreptul Uniunii decât cel ocupat în esență de interesele economice [a se vedea în acest sens articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale], astfel încât importanța pe care o are obiectivul de protecție a sănătății poate justifica consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori economici [74].

131. De altfel, aspectul că interzicerea țigaretelor mentolate va afecta probabil mai mult economia Poloniei decât pe cea a altor state membre nu face ca interzicerea aromelor caracteristice prevăzută de directivă să fie o măsură disproporționată. Având în vedere diferențele dintre structurile economice ale statelor membre, este dificil ca un act legislativ al Uniunii să producă exact același tip de efecte în toate

68 — Hotărârile Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punctul 21), Jippes și alții (C-189/01, EU:C:2001:420, punctul 81) și ERG și alții (C-379/08 și C-380/08, EU:C:2010:127, punctul 86); în același sens și Hotărârea Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 91).

69 — Hotărârile Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 59), Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 53) și Luxemburg/Parlamentul și Consiliul (C-176/09, EU:C:2011:290, punctul 63).

70 — Protocolul nr. 2 la Tratatul UE și la Tratatul FUE (denumit în continuare „Protocolul nr. 2”).

71 — „Impact Assessment” al departamentelor Comisiei, prezentat la 19 decembrie 2012, document SWD(2012) 452 final, în special partea 1, p. 98 și urm. și p. 120 și urm.

72 — În cadrul examinării validității dreptului Uniunii, și Curtea ține seama uneori de un asemenea studiu de impact al Comisiei (a se vedea Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctele 55 și 65).

73 — A se vedea punctele 48-57 din prezentele concluzii.

74 — În același sens, Hotărârea Nelson și alții (C-581/10 și C-629/10, EU:C:2012:657, punctul 81), în ceea ce privește protecția consumatorului.

statele membre[75]. După cum subliniază în mod întemeiat și instituțiile Uniunii care participă la procedura în fața Curții, apropierea legislațiilor de pe piața internă europeană ar fi aproape golită de sens dacă s-ar recurge la ea numai în cazurile în care situația este oricum similară în toate statele membre.

132. De altfel, scăderile prognozate de Polonia în agricultura și în comerțul cu tutun din respectivul stat membru[76] – presupunând că sunt corecte – sunt relativ moderate și surmontabile, mai ales fiindcă se pare că este vorba despre simple scăderi ale cifrelor de afaceri, și nu ale profitului net.

133. În plus, efectele eventualelor dificultăți de natură economică și socială care ar apărea ca urmare a interzicerii comerțului cu țigarete mentolate sunt ameliorate prin intermediul perioadei de tranziție stabilite în mod generos până la 20 mai 2020, așadar o perioadă care depășește termenul de transpunere a directivei cu patru ani. În ceea ce privește în special agricultorii afectați, aceștia ar putea beneficia în plus și de scheme de ajutor acordate în cadrul politicii agricole comune.

134. În concluzie, din perspectiva legiuitorului Uniunii, a fost rezonabil și nicidecum *vădit disproporționat* ca la adoptarea directivei acesta să acorde prioritate nivelului ridicat de protecție a sănătății umane urmărit, în fața considerentelor de natură economică și socială aduse în discuție de Polonia.

135. Prin urmare, și al treilea aspect al celui de al doilea motiv este nefondat.

d) Concluzie intermediară

136. Prin urmare, în integralitatea sa, al doilea motiv nu are șanse să fie admis.

3. Cu privire la principiul subsidiarității (al treilea motiv)

137. Al treilea și ultimul motiv prezentat de Polonia se întemeiază pe principiul subsidiarității, astfel cum este consacrat la articolul 5 alineatul (1) a doua teză TUE coroborat cu articolul 5 alineatul (3) TUE.

138. În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre, nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii [articolul 5 alineatul (3) TUE].

139. Având în vedere că Uniunea nu dispune de o competență generală de reglementare a pieței interne[77], iar piața internă intră în sfera competenței Uniunii, partajată cu statele membre [articolul 4 alineatul (2) litera (a) TFUE], principiul subsidiarității se aplică măsurilor de armonizare adoptate în temeiul articolului 114 TFUE, așadar și directivei în discuție[78].

75 — Astfel, de exemplu, prevederile din dreptul Uniunii referitoare la protecția mediului în domeniul automobilelor produc efecte mai puternice în statele membre în care industria auto joacă un rol important. În mod similar, actele cu putere de lege din dreptul Uniunii referitoare la producerea și comercializarea berii ar produce efecte mai puternice în statele membre care dispun de o industrie semnificativă de producere a acestei băuturi și în care consumul băuturii este cel mai ridicat.

76 — În cadrul acțiunii sale, Polonia precizează că este unul dintre statele membre în care atât fabricarea, cât și consumul de țigarete mentolate au o pondere relativ mare. În cazul interzicerii țigaretelor mentolate, vânzările per cultivator de tutun vor scădea cu 400-500 de euro anual. În plus, Polonia consideră că vor scădea probabil și vânzările de la punctele de vânzare a produselor din tutun, în special a celor mici și mijlocii, fără a indica cifre exacte în acest sens.

77 — Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (EU:C:2000:544, punctul 83).

78 — În același sens și jurisprudența referitoare la perioada anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona; a se vedea Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 179) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 75).

140. Respectarea principiului subsidiarității se supune controlului judiciar al instanțelor Uniunii [79]. Acest control se referă în special la două aspecte: pe de o parte, la compatibilitatea conținuturilor actelor juridice de drept al Uniunii cu principiul subsidiarității [a se vedea în acest sens secțiunea a) următoare] și, pe de altă parte, la motivarea acestora din perspectiva principiului subsidiarității [a se vedea în acest sens secțiunea b) următoare]. În cadrul celui de al treilea motiv, Polonia se referă la ambele aspecte.

a) Compatibilitatea conținutului directivei cu principiul subsidiarității

141. Polonia, susținută de România, critică în primul rând aspectul că, înainte de adoptarea directivei, legiuitorul nu a efectuat un „test al eficienței comparate”.

142. Astfel, Polonia face aluzie la testul compus din două etape care, potrivit articolului 5 alineatul (3) TUE, este determinant pentru transpunerea practică a principiului subsidiarității.

— Pe de o parte, instituțiile Uniunii trebuie să se asigure că intervin numai și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre (*componenta negativă* a testului).

— Pe de altă parte, intervenția Uniunii este admisibilă numai dacă și în măsura în care, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, obiectivele acesteia pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii (*componenta pozitivă* a testului).

Prin intermediul acestor două componente ale testului subsidiarității se precizează aceeași problemă, din două puncte de vedere diferite, mai precis problema dacă pentru realizarea obiectivelor preconizate să se acționeze la nivelul Uniunii sau la nivelul statelor membre.

143. Contrar opiniei instituțiilor Uniunii care participă la procedură, condițiile prevăzute de acest test nu sunt mereu îndeplinite atunci când sunt îndeplinite cerințele pentru a recurge la articolul 114 TFUE ca temei juridic pentru adoptarea de măsuri de armonizare a pieței interne. Cu toate că o mare parte dintre aspectele care trebuie luate în considerare în cadrul articolului 5 alineatul (3) TUE sunt similare celor care prezintă relevanță în cadrul articolului 114 TFUE, ele nu sunt identice.

144. Articolul 114 TFUE precizează dacă Uniunea are de fapt competența de a adopta măsuri de armonizare a pieței interne. În schimb, potrivit principiului subsidiarității, în conformitate cu articolul 5 alineatul (3) TUE, se determină dacă și în ce situații Uniunea face uz de această competență în mod concret. Cu alte cuvinte, *partajarea competenței* între Uniune și statele membre se face potrivit articolului 114 TFUE, în timp ce principiul subsidiarității impune instituțiilor Uniunii orientări obligatorii pentru *exercitarea competenței* [articolul 5 alineatul (1) TUE].

145. În principiu, verificarea respectării principiului subsidiarității se efectuează pentru întreaga directivă, și nu la nivelul fiecăreia dintre dispozițiile sale [80]. Astfel, după cum sugerează deja modul de redactare a articolului 5 alineatul (3) TUE, *măsurile* prevăzute de directivă trebuie apreciate ținând cont de *obiectivele* urmărite. În mod corespunzător, în speță, problema subsidiarității nu trebuie descrisă numai în ceea ce privește *țigaretele mentolate*, întrucât, după cum am precizat anterior în detaliu [81], interzicerea acestui sortiment specific de țigarete nu poate fi considerată o măsură autonomă și separată în raport cu interzicerea tuturor produselor din tutun cu arome caracteristice.

79 — A se vedea în special Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-233/94, EU:C:1997:231, punctele 23-29), Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul (C-377/98, EU:C:2001:523, punctele 30-34), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 177-185), Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctele 72-79) și Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctele 44-55).

80 — În acest sens, se va vedea și Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 51).

81 — A se vedea punctele 48-57 din prezentele concluzii.

146. În situația în care în fața instanțelor Uniunii se contestă că la aplicarea articolului 114 TFUE s-au respectat cerințele de conținut ale principiului subsidiarității, trebuie să ținem seama de faptul că în cadrul exercitării competențelor instituțiilor Uniunii de adoptare a unor măsuri de armonizare a pieței interne sunt necesare decizii atât de natură politică, cât și de natură economică sau socială, pentru care trebuie să se efectueze verificări și aprecieri complexe. Acestea sunt controlate în primul rând în plan politic, cu participarea parlamentelor naționale, care este reglementată prin proceduri prevăzute în Protocolul nr. 2 anexat la Tratatul de la Lisabona. În schimb, după cum am precizat deja în cadrul principiului proporționalității [82], asemenea considerații pot fi verificate numai în mod restrâns în cadrul controlului judiciar.

147. În mod util, Curtea de Justiție poate examina numai dacă instituțiile politice ale Uniunii au respectat limitele marjei de apreciere care le-au fost impuse în cadrul exercitării competenței lor din perspectiva principiului subsidiarității. În acest sens, instanța Uniunii va examina dacă organele au putut, în cazul concret, să își întemeieze aprecierea cu privire la problema subsidiarității pe o situație de fapt suficientă și dacă au săvârșit o eroare vădită de apreciere [83].

148. În situația în care un act juridic al Uniunii se referă în mod excepțional la aspecte legate de identitatea națională a statelor membre [84] [articolul 4 alineatul (2) TUE], ar putea fi necesar un control judiciar mai strict al subsidiarității. Cu toate acestea, în speță nu există indicii în acest sens, astfel încât putem să ne limităm la verificarea săvârșirii unei erori vădite de apreciere.

i) Componenta negativă a testului subsidiarității: măsuri care nu pot fi realizate în mod satisfăcător la nivel național

149. În ceea ce privește în primul rând componenta negativă a testului subsidiarității, trebuie să se precizeze dacă obiectivele măsurilor preconizate, referitoare la fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun, ar fi putut fi realizate în mod satisfăcător la nivelul statelor membre.

150. În general, în cadrul acestei componente negative a testului subsidiarității, pot fi luate în considerare următoarele trei puncte de vedere.

151. În primul rând, prezintă relevanță capacitatea tehnică și financiară a statelor membre. În cazul în care există state membre care nu dispun de capacitatea de a adopta măsuri pentru soluționarea unei probleme, acesta este un indiciu că s-a îndeplinit componenta negativă a testului subsidiarității.

152. În al doilea rând, trebuie să se analizeze existența unor aspecte speciale la nivel național, regional sau local, caz în care se va opta pentru acțiuni la nivelul statelor membre și se vor sesiza instituții care se remarcă printr-o mai mare apropiere și un nivel mai înalt de experiență în ceea ce privește acțiunile preconizate.

82 — A se vedea în acest sens punctele 89 și 90 din prezentele concluzii.

83 — A se vedea în acest sens câteva dintre formulările utilizate în jurisprudența recentă: pe de o parte, Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 54: „[…] din moment ce acesta [legiuitorul Uniunii] a apreciat pe baza unor elemente detaliate și fără a săvârși o eroare de apreciere că interesul general al Uniunii putea fi servit mai bine printr-o acțiune la nivelul acesteia”) și, pe de altă parte, Hotărârea Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 78, în care se precizează dacă legiuitorul Uniunii „putea considera în mod legitim” că adoptarea anumitor reglementări la nivelul Uniunii a fost necesară).

84 — Astfel, merită să aruncăm o privire asupra jurisprudenței privind principiul proporționalității, care în funcție de materie sau de dreptul fundamental la care se referă se supune unui control judiciar mai strict sau mai puțin strict (a se vedea de exemplu, pe de o parte, Hotărârea Digital Rights Ireland, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 47, și, pe de altă parte, Hotărârea Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 46).

153. În al treilea rând, este necesar să se verifice dacă problema care trebuie soluționată are caracter pur local sau regional sau dacă, dimpotrivă, are caracter transfrontalier, implicând aspecte care nu pot fi abordate în mod eficient la nivel național, regional sau local. Existența unor probleme cu caracter transfrontalier este cel mai puternic indiciu pentru îndeplinirea cerințelor componentei negative a testului subsidiarității [85].

154. Eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale transfrontaliere de pe piața internă europeană, astfel cum se află în centrul intereselor la articolul 114 TFUE, este un exemplu excelent pentru măsuri care de regulă nu au putut fi realizate în mod suficient la nivel național [86]. Cu excepția situației extrem de improbabile în care toate statele membre afectate adoptă într-un termen rezonabil o legislație paralelă cu conținut în esență identic, o măsură la nivel național, regional sau local conduce adesea la un mozaic de dispoziții disparate care nu determină eliminarea obstacolelor, ci acutizarea acestora [87].

155. În prezenta cauză, Polonia încearcă să conteste existența unei probleme cu caracter transnațional, atrăgând în acest sens atenția asupra diferitor modele de consum și asupra diferitor structuri economice din cele 28 de state membre ale Uniunii Europene. Având în vedere că țigaretelor mentolate le revin cote de piață relativ mari în numai trei state membre, mai precis în Polonia, în Slovacia și în Finlanda, în opinia Poloniei, măsurile de politică a sănătății referitoare la utilizarea mentolului ca o aromă caracteristică în produse din tutun se adoptă la nivel național.

156. Acest argument nu poate fi primit din două motive.

157. Pe de o parte, Polonia nu înțelege obiectivele măsurilor decise. Nici directiva în general, nici interzicerea țigaretelor mentolate în special nu privesc în mod exclusiv politicile din domeniul sănătății, ci urmăresc mai degrabă să îndepărteze obstacolele din calea comerțului cu produse din tutun și să garanteze în același timp un nivel ridicat de protecție a sănătății. După cum am menționat deja [88], interzicerea tuturor aromelor caracteristice este prețul plătit pentru capacitatea de circulație a produselor din tutun pe piața internă cu asigurarea în același timp a unui nivel ridicat de protecție a sănătății. Totuși, în situațiile în care, precum în speță, o directivă urmărește concomitent două obiective, care în plus sunt interdependente, aceste obiective nu pot fi analizate separat în cadrul testului subsidiarității, ci trebuie apreciate împreună [89].

158. Pe de altă parte, simpla împrejurare că condițiile pieței diferă de la un stat membru la altul nu este utilă pentru excluderea existenței unei probleme cu caracter transfrontalier. Înaintea adoptării unei măsuri de armonizare a pieței interne, situația piețelor va fi rareori identică în toate statele membre. De altfel, acest aspect nu prezintă relevanță, ci este determinant mai degrabă aspectul dacă în sectorul respectiv are loc sau se preconizează că va avea loc un comerț transfrontalier intens și dacă obstacolele existente sau iminente în calea acestor schimburi comerciale pot fi îndepărtate eficient de statele membre, în mod independent.

85 — În acest sens, a se vedea deja „Conceptul general al aplicării principiului subsidiarității” elaborat de Consiliul European la reuniunea sa din Edinburgh, la 11 și 12 decembrie 1992 (a se vedea mai precis Concluziile președintelui, partea A, anexa 1, secțiunea II, punctul ii, publicat în *Buletinul CE* nr. 12/1992), în care se face referire la „aspecte transnaționale”.

86 — Hotărârea Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul (C-377/98, EU:C:2001:523, punctul 32).

87 — A se vedea în acest sens și Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 182 și 183), precum și Hotărârea Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctele 106 și 107).

88 — A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

89 — În acest sens, Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctele 46-48).

159. În prezenta cauză este cert că piața produselor din tutun este caracterizată de un comerț transfrontalier semnificativ [90], că reglementările privind utilizarea aromelor caracteristice, aplicabile în statele membre, sunt foarte diferite și că se preconizează că urmează să mai apară și alte divergențe [91].

160. În aceste condiții, nu se poate considera că legiuitorul Uniunii a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a stabilit că există o problemă cu caracter transfrontalier care nu poate fi soluționată numai prin măsuri ale statelor membre [92].

ii) Componenta pozitivă a testului subsidiarității: măsuri care, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii

161. În ceea ce privește, așadar, componenta pozitivă a testului subsidiarității, trebuie să se examineze dacă, datorită dimensiunilor sau efectelor lor, obiectivele acțiunilor preconizate pentru domeniul fabricării, prezentării și vânzării produselor din tutun ar putea fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

162. Prin urmare, în cadrul acestei a doua etape a testului subsidiarității este vorba despre problema dacă acțiunea organelor Uniunii conferă *plusvaloare*, așa încât interesul general al Uniunii să poată fi servit mai bine printr-o acțiune la nivelul Uniunii decât prin măsuri adoptate la nivelul statelor membre [93].

163. În sfârșit, instituțiilor politice ale Uniunii li se solicită astfel ca în cadrul adoptării oricărui act juridic care nu intră în competența exclusivă a Uniunii să se limiteze la reglementarea problemelor importante care sunt de interes comun european.

164. Cu toate că există o supoziție solidă că acțiunea la nivelul Uniunii aduce plusvaloare, atunci când actul juridic al Uniunii în discuție urmărește să rezolve probleme cu caracter transfrontalier, în special eliminarea obstacolelor din calea comerțului și astfel asigurarea funcționării pieței interne [articolul 26 alineatul (1) TFUE], referirea la piața internă nu trebuie să conducă la supoziția că componenta pozitivă a testului subsidiarității este îndeplinită neapărat. În caz contrar, principiul subsidiarității ar pierde o mare parte din efectul său util în cadrul problemelor privind piața internă.

165. Aspectul dacă acțiunea instituțiilor Uniunii are plusvaloare în sensul descris ar trebui apreciat, în special în chestiuni privind piața internă, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Din punct de vedere cantitativ, plusvaloarea reprezentată de acțiunea în planul Uniunii este cu atât mai evidentă cu cât ea afectează un număr mai mare de cetățeni ai Uniunii sau de operatori de pe piață și cu cât este mai mare volumul comercial. Din punct de vedere calitativ, trebuie apreciată semnificația economică, socială și politică a materiei care trebuie reglementată, în raport cu obiectivele Uniunii, astfel cum sunt consacrate la articolul 3 TUE, ținând seama de valorile de bază pe care se întemeiază Uniunea în conformitate cu articolul 2 TUE. O armonizare la nivelul Uniunii poate fi necesară și atunci când pentru un anumit produs nou, în lipsa unui cadru juridic uniform, nu există încă o piață [94].

90 — Considerentul (6) al directivei; în același sens, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 64), Hotărârea Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctul 39) și Hotărârea Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctul 38).

91 — A se vedea mai sus, punctele 59 și 62 din prezentele concluzii.

92 — A se vedea în acest sens în special considerentul (60) al directivei.

93 — Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctul 54).

94 — A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate în cauza Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13, EU:C:2015:190, punctul 52).

166. Toate aceste aspecte trebuie luate în considerare în raport cu interesul general al Uniunii. În acest sens, de regulă, contrar opiniei Poloniei, situația unui anumit stat membru nu este determinantă [95]. În mod excepțional, este posibil ca situația să fie diferită atunci când acțiunile preconizate ale instituțiilor Uniunii aduc atingere identității naționale a unui stat membru [articolul 4 alineatul (2) TUE] sau intereselor sale fundamentale. Cu toate acestea, în speță nu există indicii în acest sens. Ar fi chiar mai mult decât surprinzător dacă s-ar considera în mod serios că problematica referitoare la fabricarea, vânzarea și consumul de țigarete mentolate este o chestiune de interes național.

167. Indiferent de acest lucru, în mod incontestabil, fabricarea, prezentarea și vânzarea de produse din tutun și produse conexe se referă la un volum comercial considerabil și produc efecte asupra vieții zilnice a milioane de cetățeni ai Uniunii. În plus, și din punct de vedere calitativ, comerțul cu produse din tutun reprezintă o temă importantă dincolo de frontierele de stat, în special având în vedere riscurile pentru sănătate asociate fumatului, astfel încât în speță se poate considera cu certitudine că există un interes european comun.

168. În aceste condiții, nu se poate aprecia că, atunci când a considerat că problema din speță are caracter transfrontalier și poate fi soluționată mai bine la nivelul Uniunii decât al statelor membre, legiuitorul Uniunii a săvârșit o eroare vădită de apreciere [96].

169. Această impresie devine mai puternică dacă se ia în considerare și Convenția-cadru pentru controlul tutunului a OMS. În calitate de parte semnatară a Convenției, Uniunea era obligată să contribuie la transpunerea acesteia în limitele competențelor sale, ținând cont și de recomandările care rezultă din Orientările privind transpunerea articolelor 9 și 10 din Convenție [97]. O asemenea obligație internațională trebuie luată în considerare atunci când se ridică problema dacă și în ce mod instituțiile Uniunii își exercită competențele care le revin.

170. Pentru exhaustivitate, dorim să menționăm că, chiar și atunci când există un interes european comun, precum și anumite obligații internaționale, nu toate aspectele fabricării, prezentării și vânzării de produse din tutun sau de produse conexe trebuie reglementate neapărat la nivelul Uniunii. Astfel, în cazul transpunerii reglementărilor adoptate, al monitorizării respectării lor la fața locului, precum și al eventualelor sancțiuni, Uniunea poate considera de regulă că acestea pot fi reglementate mai bine de instituțiile naționale, cu respectarea aspectelor specifice naționale, regionale și locale. În mod corespunzător, și directiva în litigiu lasă asemenea atribuții în cea mai mare parte în sarcina statelor membre.

171. Prin urmare, per ansamblu, în ceea ce privește directiva – precum și precursoarea ei [98] –, nu se poate constata nicio încălcare a conținutului principiului subsidiarității. Această concluzie nu este pusă sub semnul întrebării nici prin faptul că, în timpul procedurii de legiferare, o serie de parlamente naționale au transmis avize motivate în sensul prevăzut la articolul 6 din Protocolul nr. 2 [99]. Pe de o parte, criticile referitoare la subsidiaritate din respectivele avize nu au fost suficient de numeroase pentru a declanșa procedura „cartonaș galben” prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2 și, pe de altă parte, asemenea critici se referă mai puțin la o apreciere juridică, cât la o apreciere politică a proiectului de act legislativ prezentat de Comisie.

95 — A se vedea din nou Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctele 53 și 54).

96 — A se vedea în acest sens în special considerentul (60) al directivei.

97 — A se vedea în acest sens punctele 78 și 79 din prezentele concluzii.

98 — A se vedea în acest sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 181-185).

99 — Pe baza proiectului de directivă al Comisiei au prezentat avize motivate parlamentele Bulgariei, Republicii Cehe, Danemarcei, Greciei, Italiei, Portugaliei, României și Suediei, însă niciunul dintre aceste avize nu a cuprins precizări detaliate privind interzicerea țigaretelor mentolate în litigiu.

b) Motivarea suficientă a directivei în ceea ce privește principiul solidarității

172. În al doilea rând, Polonia critică faptul că, în preambulul directivei, nu s-au analizat în mod suficient cerințele privind subsidiaritatea. Astfel, Polonia invocă de fapt că directiva este grevată de lipsa de motivare.

173. Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul [100].

174. În situația în care se verifică respectarea principiului subsidiarității, din motivarea actului de drept al Uniunii trebuie să se poată recunoaște în mod satisfăcător dacă legiuitorul Uniunii a analizat suficient aspectele care prezintă relevanță din perspectiva principiului subsidiarității și, în caz afirmativ, care sunt concluziile la care a ajuns în ceea ce privește subsidiaritatea.

175. În acest sens, Polonia critică faptul că un singur considerent al directivei se referă la principiul subsidiarității, mai precis considerentul (60), care, în plus, conține o formulare standard.

176. Este adevărat că considerentul (60) menționat se limitează la constatarea lapidară potrivit căreia „obiectivele prezentei directive, și anume apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe, nu pot fi realizate în mod satisfăcător de către statele membre, dar, având în vedere dimensiunea și efectele acestora, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii” și conchide că Uniunea „poate adopta măsuri, în conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum este definit la articolul 5 […] TUE”.

177. O asemenea formulare, care reproduce doar elemente de text din conținutul dispoziției aplicabile din Tratatul UE, nu este un exemplu strălucit pentru tehnica „unei mai bune legiferări” pe care organele Uniunii și-au propus-o de ceva timp.

178. Cu siguranță, simpla existență a unor asemenea formulări standard în preambulul unui act juridic al Uniunii nu ar trebui să conducă la concluzii pripite în ceea ce privește respectarea cerințelor referitoare la motivare. În același timp, o asemenea formulare indică faptul că motivarea respectivului act este deficitară. Cu toate că putem deduce că legiuitorul Uniunii era convins că respectă principiul subsidiarității, nu se poate recunoaște cu claritate ce aspecte concrete a luat în considerare în raport cu problematica subsidiarității și cât de intens a analizat această tematică.

179. Cu toate acestea, o asemenea formulare retorică cum este cea din considerentul (60) al directivei nu trebuie să conducă în mod necesar la anularea actului juridic al Uniunii atacat în speță. Aspecte relevante ale tematicii subsidiarității se regăsesc și în alte considerente ale directivei, chiar dacă acestea nu se referă în mod explicit la principiul subsidiarității [101].

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

101 — În acest sens, Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (C-233/94, EU:C:1997:231, punctele 25-29) și Hotărârea Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul (C377/98, EU:C:2001:523, punctul 33).

180. Aceasta este situația în speță. Aspectele deficitare ale unei acțiuni la nivel național, precum și avantajele adoptării unei măsuri de armonizare a pieței interne la nivelul Uniunii sunt prezentate în special în considerentele (4)-(7), (15), (16) și (36) ale directivei. În pofida faptului că prevederile respective vizează în primul rând condițiile pentru utilizarea articolului 114 TFUE ca temei juridic, ele pot fi utile și cu privire la principiul subsidiarității. După cum am menționat anterior [102], o parte semnificativă dintre aspectele pe care legiuitorul Uniunii trebuie să le ia în considerare în cadrul articolului 114 TFUE și al articolului 5 alineatul (3) TUE se întrepătrund.

181. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea unui act juridic al Uniunii nu trebuie să conțină oricum toate punctele de vedere care prezintă importanță de fapt și de drept. În plus, respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă [103]. Acest fapt se aplică cu atât mai mult atunci când, precum în speță, se urmărește adoptarea unor acte cu aplicabilitate generală, a căror motivare se poate limita la a menționa, pe de o parte, situația de ansamblu care a condus la adoptarea acestora și, pe de altă parte, scopurile generale pe care își propun să le atingă [104].

182. În speță, prezintă relevanță că legiuitorul Uniunii s-a putut întemeia, pe de o parte, pe motivarea proiectului de directivă al Comisiei [105], precum și, pe de altă parte, pe analiza cuprinzătoare a departamentelor Comisiei în cadrul studiului de impact [106] privind directiva atacată. Dezavantajele reglementărilor naționale disparate, precum și avantajele unei acțiuni la nivelul Uniunii sunt prezentate nu numai în paragrafele care se referă în mod special la principiul subsidiarității, ci și în numeroase alte părți din aceste două texte.

183. Astfel, s-a documentat în mod suficient că instituțiile de legiferare au avut la dispoziție material cuprinzător pe care să își poată întemeia aprecierea referitoare la respectarea principiului subsidiarității.

184. De altfel, nici din articolul 5 din Protocolul nr. 2 nu se poate deduce că preambulul actului juridic adoptat de Parlament și Consiliu trebuie să conțină „o fișă detaliată” care, potrivit Tratatului de la Lisabona, în ceea ce privește aspectele referitoare la subsidiaritate, constituie o condiție pentru legiferarea la nivelul Uniunii. Având în vedere complexitatea aspectelor care trebuie luate în considerare, acest lucru ar fi aproape imposibil și ar putea depăși cadrul unui asemenea preambul.

185. Mai degrabă este determinant că „fișa detaliată” prevăzută la articolul 5 din Protocolul nr. 2 s-a aflat, în mod necontestat, la dispoziția instituțiilor competente ale Uniunii și a parlamentelor naționale *în timpul* procedurii de legiferare și a servit drept temei pentru adoptarea deciziilor respective. La o analiză mai detaliată, acest aspect reiese inclusiv din modul de redactare a Protocolului nr. 2, care face referire la *proiecte* de acte legislative, iar nu la produsele finale ale activității de legiferare a Parlamentului și a Consiliului.

186. Având în vedere cele ce precedă, reproșul referitor la lipsa motivării directivei în ceea ce privește principiul subsidiarității este nefondat în ansamblul său.

102 — A se vedea mai sus punctul 143 din prezentele concluzii.

103 — A se vedea din nou Hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, punctul 16), Hotărârea AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 58) și Hotărârea Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 70), precum și Hotărârea Estonia/Parlamentul și Consiliul (C-508/13, EU:C:2015:403, punctele 58, 59 și 61).

104 — In acest sens, Hotărârile Regatul Unit/Consiliul (C-150/94, EU:C:1998:547, punctele 25 și 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punctul 59) și Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 29).

105 — COM(2012) 788 final, prezentat de Comisie la 19 decembrie 2012.

106 — „Impact Assessment”, prezentat de departamentele Comisiei la 19 decembrie 2012, documentul SWD(2012) 452 final.

c) Concluzie intermediară

187. În concluzie, nu se poate constata vreo încălcare a principiului subsidiarității, nici din punct de vedere material și nici formal. Prin urmare, nici cel de al treilea motiv invocat de Polonia nu poate fi primit.

188. Cu toate acestea, trebuie să recomandăm insistent legiuitorului să evite în viitor formulări retorice precum cea din considerentul (60) al directivei și să prevadă în preambulul respectivului act de drept al Uniunii detalii suficient de substanțiale și solide privind principiul subsidiarității, care să se refere într-o mai mare măsură la acțiunile respective.

C – *Rezumat*

189. Având în vedere că niciunul dintre motivele invocate de Polonia – în mare parte cu susținerea României – nu poate fi admis, acțiunea trebuie respinsă în întregime, ca fiind în parte inadmisibilă [107] și în parte nefondată.

V – **Cheltuieli**

190. În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Având în vedere că, potrivit soluției propuse de noi, Polonia este partea care cade în pretenții, iar Parlamentul și Consiliul au formulat concluzii corespunzătoare în acest sens, Polonia trebuie să suporte cheltuielile de judecată.

191. În plus, potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, intervenienții, mai precis Irlanda, Franța, România, Regatul Unit și Comisia, vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

VI – **Concluzie**

192. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Respinge acțiunea.

2) Irlanda, Republica Franceză, România, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată. Polonia suportă cheltuielile de judecată în rest.

107 — În ceea ce privește părțile inadmisibile ale acestei acțiuni, a se vedea mai sus, punctele 24-30 și 34 din prezentele concluzii.