Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 23. decembra 2015 [1]

Zadeva C-358/14

Republika Poljska
proti
Evropskemu parlamentu
in

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Približevanje zakonodaj — Direktiva 2014/40/EU — Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih in povezanih izdelkov — Mentolove cigarete — Izbira člena 114 PDEU kot pravne podlage — Načelo sorazmernosti — Načelo subsidiarnosti“

I – **Uvod**

1. Ali je zakonodajalec Unije smel od 20. maja 2020 prepovedati prodajo mentolovih cigaret na evropskem notranjem trgu? To vprašanje, ki vzbuja zelo močna čustva [2], je v bistvu pravni problem, ki ga je Republika Poljska v obravnavani zadevi z vložitvijo tožbe za razglasitev ničnosti Direktive 2014/40/EU [3] predložila Sodišču. Ta tožba je še ena v vrsti sporov, ki so v teku let vzplamteli v zvezi z različnimi na ravni Unije sprejetimi ureditvami o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov na evropskem notranjem trgu [4].

2. Drugače kot v prejšnjih postopkih se v tem primeru načeloma ne trdi, da je vprašljivo, ali je člen 114 PDEU (prej člen 95 ES ali člen 100a EGS) primerna pravna podlaga za novo direktivo, ampak se obravnavajo le posamezni ozki vidiki. Zato zakonodajna pristojnost v tej zadevi ne igra več tako osrednje vloge kot prej. V središču zanimanja je prej vprašanje, ali je na ravni Unije uvedena prepoved mentolovih cigaret združljiva z načelom sorazmernosti. Poleg tega gre za zahteve, ki za ureditev, kakršna je sporna v tej zadevi, izhajajo iz načela subsidiarnosti.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — V medijih so na primeri poročali o ukrepih nekdanjega preminulega nemškega zveznega kanclerja ob soočanju z nevarnostjo, da bo zmanjkalo mentolovih cigaret: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten“ (*Spiegel Online* – Politik – 9. julij 2013).

3 — Direktiva 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL L 127, str. 1); v nadaljevanju: Direktiva.

4 — V zvezi s tem glej zlasti sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) in 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), Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772) in Komisija/Danska (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Za temi pravnimi vprašanji, ki so, kot vse kaže, zlasti na Poljskem povezana s precejšnjimi gospodarskimi interesi in ki poleg tega vsakodnevno vplivajo na življenje milijonov državljanov Unije, se v končni fazi skriva zelo bistvena problematika: kakšen manevrski prostor ima zakonodajalec Unije, da ob upoštevanju temeljnega cilja visoke ravni varovanja zdravja, ki ima v primarnem pravu prominentno mesto (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU in 168(1) PDEU ter člen 35, drugi stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah), zagotovi, da se izdelki v vsej Uniji lahko dajejo na trg pod enakimi pogoji?

4. Vzporedno s postopkom v zvezi z obravnavano ničnostno tožbo, ki jo je vložila Poljska, tečeta še dva postopka za sprejetje predhodne odločbe, v okviru katerih britansko sodišče sprašuje Sodišče o veljavnosti Direktive 2014/40. En od teh postopkov [5] se nanaša izključno na novo ureditev o elektronskih cigaretah iz člena 20 Direktive; v njem se postavljajo vprašanja v zvezi z načelom sorazmernosti, načelom subsidiarnosti in temeljnimi pravicami Unije. Drugi postopek [6] se nanaša na več posameznih določb Direktive, pri čemer so predmet razprave zlasti izbira člena 114 PDEU kot pravne podlage, načelo subsidiarnosti, načeli sorazmernosti in pravne varnosti, vprašanja o temeljnih pravicah Unije in problemi v zvezi s členoma 290 PDEU in 291 PDEU, kar zadeva prenos zakonodajnih in izvedbenih pooblastil na Komisijo. V obeh primerih sem danes predstavila sklepne predloge.

II – **Sporne določbe Direktive 2014/40/EU**

5. Izraz „značilna aroma“ v skladu z opredelitvijo pojma iz člena 2, točka 25, Direktive

„pomeni jasno prepoznaven vonj ali okus, razen vonja ali okusa tobaka, ki nastane z dodatkom ali kombinacijo dodatkov, vključno (vendar ne izključno) z aromo sadja, začimb, zelišč, alkohola, bombonov, mentola ali vanilje, ki jo je mogoče zaznati pred ali med uporabo tobačnega izdelka“.

6. V členu 6 Direktive je pod naslovom „Prednostni seznam dodatkov in strožje obveznosti poročanja“ predpisano, da se za določene dodatke, ki jih vsebujejo cigarete in tobak za zvijanje in ki so vključeni na prednostni seznam, ki ga sestavi in posodablja Komisija, uporabljajo strožje obveznosti poročanja. V zvezi s tem je v členu 6(2) Direktive določeno:

„2. Države članice zahtevajo od proizvajalcev in uvoznikov cigaret in tobaka za zvijanje, ki vsebuje[jo] dodatek, ki je na prednostnem seznamu […], da izvedejo celovite študije, ki za vsak dodatek ugotovijo, ali:

[…]

(b) povzroča značilno aromo;

[…]“.

7. V členu 7 Direktive so zajeti „Predpisi o sestavinah“, v njem pa je med drugimi določeno:

„1. Države članice prepovejo dajanje tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg.

Države članice ne smejo prepovedati uporabe dodatkov, ki so bistveni za proizvodnjo tobačnih izdelkov, […].

[…]

5 — Zadeva C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Zadeva C-547/14 (Philip Morris Brands in drugi).

2. Komisija na zahtevo države članice ali na lastno pobudo z izvedbenimi akti določi, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe odstavka 1. Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

3. Komisija z izvedbenimi akti sprejme enotna pravila glede postopkov za določanje, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe odstavka 1. Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

4. Na ravni Unije se ustanovi neodvisni svetovalni odbor. Države članice in Komisija se lahko posvetujejo s tem odborom pred sprejetjem ukrepa v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena. Komisija z izvedbenimi akti sprejme postopke za vzpostavitev in delovanje tega odbora.

Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

5. Če je bila vrednost vsebnosti ali koncentracija določenih dodatkov ali njihove kombinacije vzrok za prepovedi v skladu z odstavkom 1 tega člena v vsaj treh državah članicah, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 27 za določitev najvišjih vrednosti vsebnosti navedenih dodatkov ali kombinacij dodatkov, ki dajejo tobačnemu izdelku značilno aromo.

[…]

7. Države članice prepovejo dajanje na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo aromatične snovi v kateri koli od njihovih komponent, kot so filtri, papir, ovoji in kapsule, ali kakršne koli tehnične značilnosti, ki omogočajo spreminjanje vonja ali okusa tobačnega izdelka ali jakosti dima. Filtri, papirji in kapsule ne smejo vsebovati tobaka ali nikotina.

[…]

12. Tobačni izdelki, razen cigaret in tobaka za zvijanje, so izvzeti iz prepovedi iz odstavkov 1 in 7. Komisija sprejme delegirane akte v skladu s členom 27 za umik te izjeme za določeno kategorijo izdelkov, če se v poročilu Komisije ugotovi, da so se okoliščine bistveno spremenile.

13. Države članice in Komisija lahko proizvajalcem in uvoznikom tobačnih izdelkov zaračunajo sorazmerne pristojbine za izvedbo ocene, ali ima tobačni izdelek značilno aromo, ali so bili uporabljeni prepovedani dodatki ali aromatične snovi […].

14. V primeru tobačnih izdelkov, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 % ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji, se določbe tega člena uporabljajo od 20. maja 2020.

[…].“

8. Člen 13 Direktive v zvezi s „Predstavit[vijo] izdelkov“ med drugim določa:

„1. Označevanje zavojčkov in kakršna koli zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:

[…]

(c) se nanaša na okus, vonj, katere koli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;

[…].“

III – **Postopek in predlogi strank**

9. Poljska je z vlogo z dne 22. julija 2014 na podlagi člena 263 PDEU zoper Evropski parlament in Svet Evropske unije vložila predmetno ničnostno tožbo.

10. Intervencija v podporo tožeči stranki je bila dovoljena Romuniji, v podporo toženima strankama pa Irski, Francoski republiki, Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska in Evropski komisiji.

11. Poljska predlaga, naj se

— členi 2, točka 25, 6(2)(b), 7 od (1) do (5), (7), prvi stavek, in od (12) do (14), ter 13(1)(c) Direktive 2014/40/EU razglasijo za nične;

— Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

12. Romunija Sodišču predlaga, naj za ničen razglasi člen 7 od (1) do (5), (7), prvi stavek, in od (12) do (14) Direktive 2014/40/EU.

13. Parlament in Svet pa vsak posebej predlagata, naj se

— tožba zavrne in

— Poljski naloži plačilo stroškov.

14. Komisija Sodišču predlaga, naj

— tožbo zavrne kot neutemeljeno in

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

15. Irska, Francija in Združeno kraljestvo vsaka posebej predlagajo, naj se tožba zavrne. Irska poleg tega predlaga, naj se plačilo stroškov postopka naloži Poljski.

16. Za primer, če bi Sodišče tožbi Poljske ugodilo, Parlament, Svet in Francija poleg tega podredno predlagajo, naj se učinki določb Direktive 2014/40, ki bi bile razglašene za nične, ohranijo, dokler se v primernem roku ne uveljavi nova direktiva.

17. Pred Sodiščem je bil v zvezi s tožbo Poljske opravljen pisni del postopka, 30. septembra 2013 pa še obravnava.

IV – **Presoja**

A – *Dopustnost tožbe*

18. Pred vsebinsko presojo očitkov, ki jih uveljavlja Poljska, je treba kratko preučiti dopustnost te ničnostne tožbe. Prvič, postavlja se vprašanje, ali je določbe o značilnih aromah mogoče izpodbijati samostojno. Drugič, treba je preizkusiti, ali so tožbene navedbe v zvezi s posameznimi spornimi določbami Direktive dovolj obrazložene. Tretjič pa je treba preučiti očitek Sveta, da pomenijo pojasnila, ki jih je Poljska v zvezi z načelom enakega obravnavanja podala v drugem krogu predložitve procesnih aktov – natančneje: v svoji repliki – nov tožbeni razlog, ki je nedopusten, ker je bil uveljavljan prepozno.

1. Omejitev ničnostne tožbe na posamezne člene Direktive

19. Poljska – ob podpori Romunije – ne predlaga razglasitve ničnosti Direktive 2014/40 v celoti, ampak izpodbija le posamezne določbe te direktive, zlasti vse te, ki se nanašajo na značilne arome ali preprosto na arome.

20. V skladu z ustaljeno sodno prakso je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta (tako imenovana zahteva po ločljivosti)[7]. Ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, če bi bila posledica razglasitve delne ničnosti izpodbijanega akta sprememba njegovega bistva[8].

21. V predpisih Direktive 2014/40, ki se izpodbijajo v tem primeru, so zajete določbe o tobačnih izdelkih z značilnimi aromami, ki obstajajo neodvisno poleg preostalih predpisov Direktive. Sodišču niso bile predložene nikakršne navedbe, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da bi morale določbe o takih aromah, zajete v Direktivi, stati in pasti skupaj z drugimi določbami Direktive. Četudi bi Sodišče v tem primeru posamezne določbe v zvezi z aromami razglasilo za nične, bi preostala določila iz Direktive še naprej ohranila svojo smiselnost, njihovo učinkovanje pa se ne bi spremenilo.

22. Glede na to je treba izhajati iz tega, da pomenijo določbe o značilnih aromah ločen del Direktive 2014/40 in da morebitna razglasitev njihove ničnosti ne bi spremenila njenega bistva.

23. V nasprotju z navedbami Poljske na obravnavi iz istih razlogov čisto teoretično gledano nič ne nasprotuje temu, da se določbe Direktive 2014/40 o značilnih aromah za nične razglasijo le v delu, in sicer zgolj v obsegu, v katerem iz njih izhaja prepoved mentolovih cigaret.

2. Vprašanje zadostne obrazložitve tožbenih navedb

24. Hitro se opazi, da je Poljska predlagala, naj se za nično razglasi cela vrsta posameznih določb Direktive, da pa glede nekaterih, zlasti členov 6(2)(b), 7(12) in (14) ter 13(1)(c), ni podala podrobnejših pojasnil.

25. Spomniti je treba, da morajo biti navedbe tožeče stranke v tožbi zadostno obrazložene. V skladu s členom 120(c) Poslovnika Sodišča in zadevno sodno prakso morajo biti v tožbi navedeni predmet spora, navajani tožbeni razlogi in trditve ter povzetek teh tožbenih razlogov. Te navedbe morajo biti dovolj jasne in natančne, da toženi stranki omogočijo pripravo obrambe, Sodišču pa izvedbo nadzora. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila tožbe in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o nekem očitku ne bi odločilo[9].

26. V obravnavanem primeru v tožbi ni pojasnil, zakaj Poljska posebej predlaga razglasitev ničnosti členov 6(2)(b), 7(12) in (14) ter 13(1)(c) Direktive. Tudi iz celotnega konteksta ničnostne tožbe, ki jo je vložila Poljska, v zvezi s tem ni mogoče razbrati nobenih podatkov.

27. Nasprotno: tožbeni predlog Poljske se, kot izhaja iz v tožbi uveljavljanjih razlogov in ustnih pojasnil, ki jih je podala pred Sodiščem, nanaša izključno na izpodbijanje v pravu Unije določene prepovedi mentolovih cigaret. V navedenih določbah Direktive pa ta prepoved kot taka sploh ni zajeta.

7 — Sodbe Jamet/Komisija (37/71, EU:C:1972:57, točka 11), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 38), Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16) in Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 94).

8 — Sodbe Francija/Parlament in Svet (C-244/03, EU:C:2005:299, točka 13), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 38), Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16) in Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 94); v enakem smislu že sodba Francija in drugi/Komisija (C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točke od 257 do 259).

9 — Ustaljena sodna praksa, glej med mnogimi drugimi sodbe Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točka 27), Združeno kraljestvo/Svet (C-209/13, EU:C:2014:283, točka 30) in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 9).

28. Gotovo je sicer mogoče trditi, da bi bilo treba morebitno razveljavitev prepovedi mentolovih cigaret s strani Sodišča nujno razširiti tudi na take določbe Direktive, ki so s to prepovedjo nerazdružljivo povezane. A kar zadeva navedene predpise, to velja le za člen 13(1)(c) Direktive, s katerim je prepovedana omemba okusa, vonja in aromatičnih snovi na cigaretnih zavojčkih: če bi morala biti prodaja mentolovih cigaret – kakor predlagata Poljska in Romunija – dopustna tudi v prihodnosti, bi moralo biti dovoljeno, da se na zavojčkih takih cigaret mentol navede kot sestavina. Kako naj bi potrošnik sicer izbiral med mentolovimi cigaretami in cigaretami brez arome?

29. Pri preostalih navedenih določbah Direktive pa ni razvidna nobena takšna povezava s prepovedjo mentolovih cigaret, zaradi katere bi morale te določbe stati in pasti skupaj s prepovedjo. V skladu s členom 6(2)(b) Direktive se proizvajalce in uvoznike cigaret in tobaka za zvijanje zaveže k izvedbi določenih študij; med tem in prepovedjo mentolovih cigaret ni neposredne povezave. Enako velja za člen 7(12) Direktive, s katerim so urejene *izjeme* od prepovedi dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo. Nazadnje, tudi člen 7(14) Direktive ne zajema prepovedi mentolnih cigaret, ampak zgolj določa, da nekatere prepovedi, vključno s prepovedjo mentola, veljajo od 20. maja 2020.

30. Tožba Poljske je zato zaradi pomanjkljive obrazložitve nedopustna v delu, v katerem se z njo izpodbijajta člena 6(2)(b) in 7(12) in (14) Direktive.

3. Zatrjevani obstoj novega in prepozno uveljavljenega tožbenega razloga v zvezi z načelom enakega obravnavanja

31. Svet na podlagi člena 127(1) Poslovnika uveljavlja očitek, da je Poljska v drugem krogu predložitve procesnih aktov – natančneje v svoji repliki – prepozno uveljavljala nov tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev načela enakega obravnavanja, ki naj bi temeljila na tem, da so v Direktivi mentolove cigarete kljub objektivnim razlikam obravnavane enako kot drugi tobačni izdelki z aromo.

32. Očitno je, da ta očitek Sveta temelji na nepravilnem branju tožbenih navedb v pisnem postopku. Poljska na različnih mestih v svojih pisanih pojasnilih sicer res poudarja domnevne razlike med mentolovimi cigaretami in drugimi tobačnimi izdelki z aromo. Vendar pa pri teh navedbah – kakor se je nedvoumno izkazalo na obravnavi – *ne* gre za ločen tožbeni razlog, ampak za argumente, namenjene utemeljitvi treh tožbenih razlogov, ki jih je uveljavljala tožeča stranka. Tovrstni argumenti so bili prvič navedeni že v tožbi. Kot je poleg tega jasno razvidno iz replike, Poljska v drugem krogu predložitve procesnih aktov z izčrpnejšo različico svoje argumentacije zgolj odgovarja na posebne navedbe Parlamenta in Sveta in si prizadeva bolje ponazoriti predmet spora, kot je opredeljen v tožbi. Tako ravnanje pa je vsekakor dopustno.

33. Ta očitek Sveta je treba zato zavrniti.

4. Vmesni sklep

34. Tožba Poljske je zaradi pomanjkljive obrazložitve nedopustna v delu, v katerem se izpodbijata člena 6(2)(b) in 7(12) in (14) Direktive. V preostalem delu je tožba dopustna.

B – *Utemeljenost tožbe*

35. Z ničnostno tožbo Republika Poljska izpodbija vrsto posameznih določb Direktive 2014/40, ki se vse nanašajo na uporabo značilnih arom v tobačnih izdelkih. Cilj te tožbe je odprava prepovedi dajanja na trg mentolovih cigaret na evropskem notranjem trgu, ki naj bi v skladu s členom 7(14) Direktive začela veljati 20. maja 2020 [10].

36. Za to je Poljska uveljavljala tri tožbene razloge: prvič, meni, da se prepovedi mentolovih cigaret ne bi smelo utemeljiti na podlagi člena 114 PDEU. Drugič, očita kršitev načela sorazmernosti. In tretjič, trdi, da je prišlo do kršitve načela subsidiarnosti.

1. Izbira člena 114 PDEU kot pravne podlage (prvi tožbeni razlog)

37. S prvim tožbenim razlogom Poljska trdi, da člen 114 PDEU ni upošteven kot pravna podlaga za prepoved mentolovih cigaret na ravni Unije.

38. V zvezi s tem je treba navesti, da mora zakonodajni akt, sprejet na podlagi te določbe, na eni strani zajemati ukrepe o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, na drugi strani pa mora biti njegov predmet vzpostavitev in delovanje notranjega trga [11]. Poleg tega mora biti dejanski cilj usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu iz člena 114 PDEU izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga [12].

39. Za ta namen lahko zakonodajalec Unije na podlagi člena 114 PDEU v skladu z ustaljeno sodno prakso prepove dajanje na trg določenih izdelkov na celotnem evropskem notranjem trgu, če je to namenjeno odpravi trgovinskih ovir za določeno skupino izdelkov ali že zgolj preprečitvi, da bi take ovire nastale [13].

40. Na primeru v tej zadevi spornih tobačnih izdelkov je to mogoče ponazoriti tako: na ravni Unije veljavna prepoved določenih oblik tobaka je namenjena vzpostavitvi enotnih trgovinskih pogojev za vse tobačne izdelke v celotni Evropski uniji. Zato je na ravni Unije uvedena prepoved tobačnih izdelkov z dodatkom značilne arome tako rekoč cena za to, da se ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu omogoči prost obtok „običajnih“ tobačnih izdelkov, ki ustrezajo pogojem iz Direktive [14]. Povedano drugače, tobačni izdelki so v Evropski uniji odslej načeloma sicer lahko dani na trg, ampak le brez značilnih arom.

41. Zdi se, da Poljska skladno s tem v obravnavanem primeru sploh ne prereka, da je člen 114 PDEU načeloma lahko primerna pravna podlaga za usklajevalne ukrepe na notranjem trgu v zvezi s tobačnimi izdelki, vključno s prepovedjo trženja nekaterih izdelkov iz velike skupine tobačnih izdelkov.

10 — Rok 20. maj 2020 izhaja iz člena 7(14) Direktive, ker glede na enotne navedbe udeleženk postopka obseg prodaje mentolovih cigaret v vsej Uniji presega 3 %.

11 — Sodba Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, točka 100).

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

13 — Sodbi Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točki 34 in 35) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točki 33 in 34). Tudi v nedavno izdani sodbi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535) je bil osnova za presojo položaj, v katerem je bil člen 95 ES (postal člen 114 PDEU) uporabljen kot pravna podlaga za prepoved trženja izdelkov na evropskem notranjem trgu.

14 — Glej tudi člen 24(1) Direktive.

42. Vendar Poljska meni, da posebej v zvezi z mentolovimi cigaretami ob izdaji Direktive niti ni bilo razhajanja med nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi (prvi del prvega tožbenega razloga, glej spodaj razdelek a) niti ni bilo pričakovati, da se bodo ti predpisi razvijali različno (drugi del prvega tožbenega razloga, v zvezi s tem glej spodaj razdelek b). Na podlagi tega Poljska sklepa, da sporna prepoved mentolovih cigaret ne bi smela biti oprta na členu 114 PDEU [15].

a) Odprava obstoječih trgovinskih ovir (prvi del prvega tožbenega razloga)

43. Prvi del prvega tožbenega razloga je v bistvu oprt na očitku, da sporni predpisi iz Direktive niso primerni za odpravo obstoječih trgovinskih ovir, temveč bodo – nasprotno – privedli do nastanka novih trgovinskih ovir.

i) Razhajanje nacionalnih zakonskih in drugih predpisov

44. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko zakonodajalec Unije člen 114 PDEU uporabi zlasti v primeru razlik med nacionalnimi predpisi, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo ne delovanje notranjega trga [16] ali občutno izkrivljajo konkurenco [17].

45. Poljska ob podpori Romunije uveljavlja, da ob izdaji Direktive sploh ni bilo razhajanj med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic *o mentolovih cigaretah*.

46. Ta trditev ni prepričljiva. Očitno namreč temelji na napačni predpostavki, da bi bil zakonodajalec Unije v skladu s členom 114 PDEU pristojen za izdajo ureditve o uporabi mentola kot značilne arome v tobačnih izdelkih le, če bi posebej v zvezi z mentolovimi cigaretami obstajale razlike med ureditvami držav članic.

47. Takšno taktiko „rezanja salame“, s katero se posebej cilja na vsak segment trga, ki je vključen v okvir urejanja usklajevalnega ukrepa na notranjem trgu, in po možnosti celo na posamezne sestavine proizvodov, je treba zavrniti. Nasprotno, odločilno je, ali je celotno Direktivo mogoče utemeljiti na členu 114 PDEU.

– Ni bilo razloga za ločeno obravnavo mentolovih cigaret

48. Ločena obravnava mentolovih cigaret, kakršno si zamišljata Poljska in Romunija, bi bila mogoča kvečjemu v primeru, če bi imele mentolove cigarete v primerjavi z drugimi tobačnimi izdelki z aromo poseben položaj.

49. Priznati je treba, da je Poljska v postopku pred Sodiščem skušala za mentolove cigarete doseči prav tak poseben položaj. Vendar pa taka argumentacija ni prepričljiva. Nasprotno, mentolove cigarete na eni strani in preostale cigarete z aromo na drugi imajo dovolj skupnega, da je mogoče zakonodajalcu Unije dopustiti, da jih v Direktivi obravnava enotno.

15 — Trditve, ki so enake tem, ki jih Poljska uveljavlja tudi v okviru drugega tožbenega razloga v zvezi z načelom sorazmernosti, bom v nadaljevanju vključila v presojo, v delu, ki sledi tej presoji, pa jih ne bom ponovno obravnavala.

16 — Sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772, točka 37), Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 32) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 26).

17 — Sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točki 84 in 106), Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 32) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 26).

50. To izhaja iz primerjave obeh vrst cigaret ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin. Pri tem je treba upoštevati tako to, da sta si oba izdelka podobna, kar zadeva njune objektivne značilnosti [18], kot tudi to, da sta glede na cilj spornih ureditev v primerljivem položaju [19].

51. Če najprej preučimo materialno sestavo različnih vrst cigaret, ni mogoče med mentolovimi cigaretami in preostalimi cigaretami z aromo ugotoviti nobenih omembe vrednih razlik. Način porabe je prav tako enak: v vseh primerih se tobak žge, dim pa puha ali vdihava [20].

52. Omembe vredne razlike niso razvidne niti, če mentolove cigarete in preostale cigarete z aromo primerjamo glede na ključni cilj Direktive 2014/40, ki je v zagotavljanju možnosti obtoka tobačnih izdelkov na evropskem notranjem trgu ob zagotovitvi visoke ravni varovanja zdravja [21]. Posledica vseh značilnih arom – ne glede na to, ali gre za mentol ali druge arome – je namreč načeloma lahko ta, da grenak ali celo jedek okus tobačnega dima omilijo ali prikrijejo. Zaradi tega nastane resna nevarnost, da se s cigaretami z aromo nekadilce spodbudi k začetku uporabe tobaka [22] in rednim kadilcem – vsekakor pa nekaterim med njimi – oteži pot iz nikotinske odvisnosti [23].

53. Jalov je ugovor, ki ga v zvezi s tem navaja Poljska, da so mentolove cigarete „tradicionalen“ proizvod, katerega dolgoletno prisotnost na trgu je mogoče izkazati in ki je za mladoletnike in mlade odrasle manj privlačen kot druge cigarete z aromo [24].

54. Prvič, ni namreč nobenega objektivnega razloga, da bi za domnevno „tradicionalne“ in na trgu uveljavljene proizvode veljali nižji standardi varovanja zdravja kot za nove proizvode. Po potrebi je resda lahko utemeljeno, da se določene proizvode prav zaradi njihove novosti obravnava strožje kot druge ali da se za njih določi posebna ureditev [25]. Vendar pa na podlagi tega ni mogoče *a contrario* sklepati, da morajo za na trgu že uveljavljene proizvode navadno veljati bolj ohlapni predpisi kot za nove.

55. Drugič, Poljska v svoji argumentaciji povsem prezre, da z Direktivo uresničevani cilj visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu nikakor ni omejen na varstvo mladoletnikov in mladih odraslih, čeprav je poudarek na tej skupini oseb [26]. Kot sem navedla zgoraj [27], se z Direktivo namreč uresničuje tudi povsem splošen cilj visoke ravni varovanja zdravja ljudi (glej na primer člen 1 Direktive), v čemer je seveda zajeto tudi podpiranje rednih kadilcev pri premagovanju nikotinske odvisnosti.

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

19 — Sodbe Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točki 25 in 26), Association Belge des Consommateurs Test-Achats in drugi (C-236/09, EU:C:2011:100, točka 29), Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, točka 167) in Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, točka 51).

20 — V tem smislu je obravnavani primer bistveno drugačen kot zadeva Pillbox 38 (C-477/14; glej moje današnje sklepne predloge, predstavljene v navedeni zadevi, točke od 47 do 49), v kateri ne gre za medsebojno primerjavo različnih vrst običajnih tobačnih izdelkov, ampak za konfrontacijo med običajnimi tobačnimi izdelki na eni strani in električnimi cigaretami na drugi, kar v navedenem primeru razkrije občutne razlike.

21 — Glej zlasti člen 1 *in fine* ter uvodne izjave 5, 6, 8 in 36 Direktive.

22 — V zvezi s tem glej tudi uvodno izjavo 16 Direktive.

23 — V zvezi s tem glej namig na vzorce uporabe v uvodni izjavi 16 Direktive.

24 — Na podlagi tega Poljska sklepa, da mladi ljudje zaradi mentolovih cigaret niso v omembe vrednem obsegu spodbujeni k začetku uporabe tobaka.

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

26 — Člen 1 *in fine* ter uvodni izjavi 8 in 19 Direktive.

27 — Glej zgoraj, točki 40 in 52 teh sklepnih predlogov.

56. Upoštevajoč navedeno zato ni odločilno, ali ima sporna prepoved mentolovih cigaret pozitiven učinek posebej za zdravje mladih. Kajti tudi če takega učinka v omembe vrednem obsegu ne bi bilo, bi lahko prepoved mentolovih cigaret vplivala na druge skupine potrošnikov [28] in s tem na splošno prispevala k izboljšanju ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. Že zgolj s tem je upravičena uvedba enotne prepovedi dajanja na trg mentolovih cigaret in drugih cigaret z aromo, določena v Direktivi.

57. Zato je treba torej zavrniti tezo Poljske in Romunije, da zavzemajo mentolove cigarete poseben položaj, zaradi katerega se razlikujejo od drugih cigaret z značilno aromo in zaradi katerega bi morale biti izvzete iz prepovedi trženja te skupine tobačnih izdelkov, ki je v Direktivi določena na ravni Unije [29].

– Obstoj zadostnih razhajanj med nacionalnimi ureditvami

58. Odločilno za uporabo člena 114 PDEU je torej zgolj in samo to, ali je bilo treba ob sprejetju Direktive v zvezi z uporabo značilnih arom v tobačnih izdelkih – ne glede na to, ali gre za mentol ali druge arome – odpraviti razlike med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic, ki bi lahko učinkovale kot trgovinske ovire na notranjem trgu.

59. Kot sta v postopku pred Sodiščem izčrpno in brez oporekanja s strani drugih udeleženk pokazala zlasti Svet in Združeno kraljestvo, je tedaj vrsta držav že uredila uporabo značilnih arom, druge pa ne. Obstoječi nacionalni predpisi so se med seboj vsebinsko zelo razlikovali in se niso vedno nanašali na enake arome [30]. Zaradi te fragmentarnosti nacionalnih ureditev bi lahko prišlo do občutnih trgovinskih ovir na notranjem trgu tobačnih izdelkov, za katerega je značilen precejšen obseg čezmejne trgovine [31].

60. Tudi če posebej glede mentolovih cigaret ne bi obstajale nobene omembe vredne trgovinske ovire, to ne bi pomenilo ovire za uporabo člena 114 PDEU. Ta namreč ni pogojena s tem, da mora biti v vsaki podrobni ureditvi usklajevalnega ukrepa na notranjem trgu, ki je utemeljen na tej pravni podlagi, odgovor na konkretna razhajanja med nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi. Nasprotno, odločilna je presoja celotne ureditve [32].

61. Kot upravičeno opozarjajo toženi instituciji Unije in nekatere od intervenientk na njuni strani, je smel zakonodajalec Unije v obravnavanem primeru upoštevati tudi, da bi prepoved cigaret z značilnimi aromami pomenila bistveno manjši prispevek k doseganju visoke ravni varovanja zdravja, če bi bile za obstoječe ali potencialne potrošnike tobačnih izdelkov z aromo kot alternativna možnost na notranjem trgu še naprej dostopne mentolove cigarete [33].

28 — V zvezi s tem glej oceno učinkov („Impact Assessment“), ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, zlasti del 1, str. 101. Tam je v zvezi z načrtovano prepovedjo značilnih arom ugotovljeno: „[…] a certain impact is also expected for established smokers“.

29 — V enakem smislu poročilo stalnega pritožbenega organa STO z dne 4. aprila 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostopno prek spletne strani STO na www.wto.org), v katerem se izhaja iz primerljivosti med cigaretami z aromo nageljnovih žbic in cigaretami z aromo mentola (glej zlasti sklepne ugotovitve iz točke 298 tega poročila).

30 — Nemčija je na primer prepovedala uporabo vseh aromatiziranih kapsul v cigaretah, Belgija pa zgolj uporabo mentolnih kapsul. Francija je predpisala mejne vrednosti za uporabo dodatkov, ki dodajo sladkast ali kiselkast priokus. Litva je določene arome prepovedala v celoti, na primer vse te, s katerimi se ustvari okus po vanilji ali nageljnovih žbicah. Splošen pregled te problematike je zajet v oceni učinkov („Impact Assessment“), ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final; glej zlasti del 1, str. 34, in del 4, str. 6.

31 — Uvodna izjava 6 Direktive; v enakem smislu že sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točka 39) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 38).

32 — Če se izrazim z besedami Sodišča, za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage ni potrebno, da v vsakem položaju, ki ga zajema akt, ki temelji na tej podlagi, obstaja dejanska povezava s prostim pretokom med državami članicami. Nasprotno, odločilno je, da je dejanski splošni namen akta, sprejetega na podlagi člena 114 PDEU, izboljšanje pogojev vzpostavitve in delovanja notranjega trga (glej sodbo Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 80).

33 — V zvezi s tem glej tudi uvodno izjavo 16 Direktive, iz katere je mogoče razbrati, da je posebna skrb zakonodajalca Unije veljala značilnim aromam, ki lahko vplivajo na vzorce uporabe.

62. Ne glede na to je ob izdaji Direktive v vsaj dveh državah članicah – Belgiji in Nemčiji – že veljala celo prepoved določenih mentolnih kapsul v cigaretah, tako da tam ta konkretna različica mentolovih cigaret vsekakor ni smela biti dajana na trg [34]. V drugih državah članic pa, kot se zdi, primerljivih prepovedi takrat ni bilo. Očitek Poljske, da posebej v zvezi z mentolovimi cigaretami ni bilo razhajanj med nacionalnimi ureditvami, torej ni zgolj na splošno neprepričljiv, kar zadeva delovanje člena 114 PDEU, ampak v konkretnem primeru tudi vsebinsko nepravilen.

63. V zvezi s tem naj še navedem, da število držav članic, ki so na dan predloga Komisije pripravile ali nameravale pripraviti zakonodajo na zadevnem področju, ne more biti samo po sebi odločilno pri presoji zakonitosti tega, da zakonodajalec Unije uporabi člen 114 PDEU, če so pogoji za uporabo tega člena izpolnjeni na dan sprejetja zadevnega zakonodajnega akta [35].

64. Kajti pogoji za ukrepanje zakonodajalca Unije na podlagi člena 114 PDEU niso količinski, temveč kakovostni. Za sprejetje usklajevalnega ukrepa ni tako pomembno, ali in v koliko državah članicah je določen izdelek predmet ureditev ali celo prepovedi. Vsaka motnja v trgovanju na notranjem trgu, ki obstaja ali jo je treba konkretno pričakovati, lahko upraviči usklajevalni ukrep, če se spoštujejo splošna načela za izvajanje pristojnosti za usklajevanje – zlasti načeli subsidiarnosti in sorazmernosti [36] (člen 5(3) in (4) PEU) [37].

65. Prvi očitek Poljske v okviru prvega dela prvega tožbenega razloga je zato treba zavrniti.

ii) Zatrjevani nastavek novih trgovinskih ovir

66. Poljska ob podpori Romunije v okviru prvega tožbenega razloga poleg tega očita, da stvarno področje uporabe prepovedi dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo v členu 7(1) Direktive ni bilo dovolj natančno opredeljeno, ker v tem členu ni seznama dovoljenih ali prepovedanih substanc, upoštevnih za arome. To po mnenju Poljske ne pripomore k odpravi morebitnih obstoječih trgovinskih ovir, ampak k nastanku novih, saj obstaja nevarnost, da bodo države članice manevrski prostor, ki ga imajo za prenos Direktive, v tej točki uporabile različno.

67. Vendar tudi ta očitek ni prepričljiv.

68. Prvič, po naravi stvari je tako, da se v pravnih določbah uporabljajo nedoločni pravni pojmi. To velja zlasti za določbe iz direktiv, ki jih je treba vedno prenesti v nacionalno pravo (glej člen 288, tretji odstavek, PDEU). Pri tem ima zakonodajalec Unije diskrecijo pri tehniki usklajevanja, ki je najprimernejša za dosego želenega cilja [38].

69. Drugič, tako ali tako si je le stežka mogoče predstavljati, v kakšnem obsegu naj bi prepoved *vseh* tobačnih izdelkov z značilno aromo, kakršna je v členu 7(1) Direktive določena na ravni Unije, pripomogla k povzročitvi tako pomembnih neskladij pri prenosu v državah članicah, da bi bila dejansko upravičena bojazen nastanka novih trgovinskih ovir.

34 — V zvezi s tem glej dokaze iz ocene učinkov („Impact Assessment“), ki so ga službe Komisije predložile 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, zlasti del 1, str. 34.

35 — Sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 24). V enakem smislu sodbi Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točka 38) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 37).

36 — Glede tega glej moja pojasnila v zvezi z drugim in tretjim tožbenim razlogom.

37 — Glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, točka 51).

38 — Sodbe Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-66/04, EU:C:2005:743, točka 45), Sodbe Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-217/04, EU:C:2006:279, točka 43) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 35).

70. Če pa bi v zvezi s tem vendarle prišlo do neskladij, je zakonodajalec Unije v Direktivi dovolj dobro poskrbel za njihovo preprečitev. V skladu s členom 7 od (2) do (5) Direktive lahko Evropska komisija pod v tem členu natančneje opisanimi pogoji izda izvedbene ali delegirane akte za odpravo morebitnih preostalih nejasnosti.

71. Izdaja seznama na ravni Unije dovoljenih ali prepovedanih substanc, upoštevnih za arome (neke vrste „pozitivni seznam“ oziroma „negativni seznam“), ki ga kot alternativo členu 7 Direktive navaja Poljska, bi imela to bistveno slabost, da bi bila taka tehnika urejanja okorna in dovzetna za zlorabe, seznam pa bi se poleg tega moral glede na hitri razvoj sektorja vseskozi posodabljati. Prav tako bi se s takim pristopom v nasprotju z načelom sorazmernosti (člen 5(4) PEU) preveč okrnil preostali manevrski prostor nacionalnih organov.

72. Zato je prvi del prvega tožbenega razloga v celoti neutemeljen.

b) Nevarnost prihodnjega različnega razvoja nacionalnih zakonskih in drugih predpisov (drugi del prvega tožbenega razloga)

73. Z drugim delom prvega tožbenega razloga Poljska trdi, da je „skrajno malo verjetno“, da bi v prihodnosti zaradi prepovedi mentolovih cigaret v posameznih državah na evropskem notranjem trgu nastale trgovinske ovire.

74. To problematiko v nadaljevanju obravnavam zgolj podredno. Iz moje preučitve prvega dela prvega tožbenega razloga namreč tako ali tako izhaja, da so že ob izdaji Direktive zaradi tedaj obstoječih razhajanj med zakonskimi in drugimi predpisi o tobačnih izdelkih z značilno aromo, ki so veljali v državah članicah, obstajale omembe vredne trgovinske ovire. Zato je odgovor na vprašanje o nastanku *prihodnjih* trgovinskih ovir pravzaprav odveč.

75. Poleg tega se mi zdi, da je Poljska sama s seboj v protislovju. Njeno trditev v okviru drugega dela prvega tožbenega razloga, da ni pričakovati različnega razvoja nacionalnih zakonskih in drugih predpisov, je le stežka mogoče uskladiti s prej v prvem delu prvega tožbenega razloga izraženo bojaznijo, da bo pri prenosu prepovedi značilnih arom prišlo do različnih nacionalnih pristopov [39].

76. Kakor koli že: člen 114 PDEU se v skladu z ustaljeno sodno prakso kot pravna podlaga lahko uporabi zaradi preprečitve prihodnjih ovir pri menjavi, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj, če je pojav teh ovir verjeten, namen spornega usklajevalnega ukrepa pa njihova preprečitev [40].

77. V obravnavanem primeru je natanko tako, zlasti če se kot mednarodni kontekst pri preučitvi upošteva tudi delo svetovne zdravstvene organizacija (SZO).

39 — V zvezi s tem glej zgoraj točko 66 teh sklepnih predlogov.

40 — Sodbe Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 29), Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772, točki 38 in 41) in Irska/Parlament in Svet (C-301/06, EU:C:2009:68, točka 64).

78. Tožene institucije Unije in nekatere intervenientke na njeni strani so prepričljivo pokazale, da so bile Unija in njene države članice v skladu z Okvirno konvencijo SZO za nadzor nad tobakom [41] pozvane, naj v tobačnih izdelkih omejijo ali prepovejo uporabo dodatkov, ki lahko izboljšajo njihov okus – tudi uporabo mentola. Priznati je treba, da to ne izhaja iz samega besedila Okvirne konvencije, je pa razvidno iz smernic za izvajanje njenih členov 9 in 10, ki jih je pred nekaj leti sprejela Konferenca pogodbenic [42].

79. Čeprav te smernice kot take niso pravno zavezujoče, pa po vsem svetu veljajo kot priporočila za izvajanje Okvirne konvencije SZO s strani njenih pogodbenic [43]. Zato pomenijo vodilo tudi za države članice Evropske unije, ki so sodelovale pri sklenitvi te okvirne konvencije.

80. V takem položaju je zakonodajalec Unije smel predpostaviti, da bo na nacionalni ravni kmalu prišlo do sprejetja ureditev o uporabi metanola in drugih značilnih arom v tobačnih izdelkih, če na ravni Unije ne bo uvedena enotna ureditev. Irska in Francija sta v postopku pred Sodiščem to v zvezi s svojo nacionalno prakso prepričljivo potrdili. Dejstvo, ki ga navaja Poljska, da v zvezi s tem v državah članicah Evropske unije pravzaprav dalj časa ni bila sprejeta skoraj nobena nacionalna ureditev, je verjetno zgolj posledica okoliščine, da je Komisija [44] znotraj Unije že bolj ali manj sočasno z izidom smernic SZO pripravila in začela zakonodajni postopek za izdajo izpodbijane Direktive [45].

81. Poleg tega je zakonodajalec Unije lahko razumno predvideval, da se bodo – če na ravni Unije ne bo sprejet usklajevalen ukrep – morebitne nacionalne ureditve za izvajanje Okvirne konvencije SZO, sprejete v državah članicah, med seboj razlikovale, zaradi česar bi lahko na notranjem trgu nastale nove trgovinske ovire. V smernicah SZO za pogodbenice Konvencije namreč niso določeni nobeni konkretni ukrepi, ampak jim je priznan kar najširši manevrski prostor; smernice pogodbenicam zlasti prepuščajo izbiro med prepovedmi in preprostimi omejitvami uporabe ojačevalcev okusa v tobačnih izdelkih in vsebujejo zgolj primere takih dodatkov.

82. V teh okoliščinah je tudi drugi del prvega tožbenega razloga neutemeljen.

c) Vmesni sklep

83. Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti v celoti.

2. Načelo sorazmernosti (drugi tožbeni razlog)

84. Drugi tožbeni razlog se nanaša na načelo sorazmernosti. Poljska trdi, da sporne določbe Direktive niso združljive z načelom sorazmernosti, kot je to utemeljeno v členu 5(4) PEU.

41 — Odobrena s Sklepom 2004/513/ES Sveta z dne 2. junija 2004 (UL L 213, str. 8).

42 — V zvezi s tem glej „Delne smernice za izvajanje členov 9 in 10“, ki jih je Konferenca pogodbenic Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom sprejela na svojem četrtem zasedanju v Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10) in spremenila na petem zasedanju v Seulu (2012), FCTC/COP/5(6); v nadaljevanju tudi: smernice ali smernice SZO. V točki 3.1.2.2 teh smernic, ki se izrecno nanaša tudi na mentol kot ojačevalec okusa, je navedeno: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products“.

43 — Ibidem, številka 1.1.

44 — Predlog Komisije za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov (COM/2012/788 final), je bil predstavljen 19. decembra 2012. Interne priprave in posvetovanja Komisije so bila temu ustrezno opravljena že prej.

45 — V enakem smislu moji sklepni predlogi, predstavljeni v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, točka 34, zadnji stavek).

a) Splošni preudarki o načelu sorazmernosti

85. V skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije in je, kar zadeva izvajanje pristojnosti institucij Unije, utemeljeno v členu 5(4) PEU. Z njim se zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev [46]. Pri tem je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega; poleg tega naložene obremenitve ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje [47].

86. Pri sodnem nadzoru sorazmernosti aktov Unije je treba upoštevati, da je lahko, kadar gre za posege v temeljne pravice, obseg polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, omejen v odvisnosti od nekaterih dejavnikov. Med nje spadajo med drugim zadevno področje, narava zadevne temeljne pravice, narava in teža posega ter njegov cilj [48].

87. V obravnavanem primeru je prizadeta temeljna pravica svobode gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah). V skladu s sodno prakso je lahko svoboda gospodarske pobude podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti [49], pri čemer ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, kadar gre za področje, na katerem so potrebne tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerem je treba opraviti kompleksne presoje in ocene [50].

88. To, da je bil zakonodajalec Unije pri sprejetju Direktive 2014/40 soočen s prav takimi kompleksnimi gospodarskimi, socialnimi in političnimi vprašanji, ni sporno in tega ni resno zanikala nobena od udeleženk tega postopka. Temu ustrezno je bilo treba zakonodajalcu Unije v zvezi s presojami, na katerih temelji Direktiva, priznati široko polje proste presoje, nenazadnje glede ukrepov, ki so najbolj primerni za doseganje visoke ravni varovanja zdravja, ki je zahtevana na evropskem notranjem trgu (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah). To velja tudi zato, ker je po naravi stvari pri napovedih o prihodnjih dogajanjih na trgu mogoče preizkušati kvečjemu njihovo verjetnost.

89. Posledica tega polja proste presoje je, da je obstoj kršitve načela sorazmernosti s strani zakonodajalca Unije mogoče predpostaviti le, če je zadevni akt prava Unije *očitno nesorazmeren*, to je, če je očitno neprimeren za doseganje zastavljenih legitimnih ciljev, očitno presega to, kar je nujno za uresničitev teh ciljev, ali povzroči neugodnosti, ki so očitno čezmerne glede na te cilje [51]. Ni pa pomembno, ali je ukrep, sprejet z zadevnim pravnim aktom, edini, ki si ga je mogoče predstavljati, ali celo edini, ki je smotrn.

90. Na podlagi tega merila je treba v nadaljevanju opraviti sodni nadzor sorazmernosti spornih določb Direktive.

46 — Sodbe Maizena in drugi (137/85, EU:C:1987:493, točka 15), Združeno kraljestvo/Svet (C-84/94, EU:C:1996:431, točka 57), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 46) in Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 67).

47 — Sodbe Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, točka 21), Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81) in ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86); v enakem smislu tudi sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 91).

48 — Sodba Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 47).

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

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

51 — Sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točke 74, 81 in 91); v enakem smislu že sodbe Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 52), S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 42) in Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 46).

b) Primernosti in nujnost prepovedi prodaje (prvi in drugi del drugega tožbenega razloga)

91. S prvima deloma drugega tožbenega razloga Poljska očita, da prepoved mentolovih cigaret ni niti primerna niti nujna za doseganje visoke ravni varovanja zdravja, za katero si zakonodajalec Unije prizadeva z Direktivo.

i) Uvodna opomba glede previdnostnega načela

92. Vnaprej je treba opozoriti, da nobena od udeleženk postopka ne zanikuje nevarnosti za zdravje, ki so povezane s kajenjem [52]. Tudi s spoznanjem, da značilne arome olajšujejo ali podpirajo kajenje in lahko zato povzročijo nevarnosti za zdravje [53], se načeloma strinjajo vse stranke.

93. Predmet burnih izmenjav med strankami pa je vprašanje, kako bo prepoved mentolovih cigaret vplivala na potrošniške navade trenutnih in potencialnih kadilcev. Vsaka stran se pri svojih trditvah sklicuje na znanstvene študije in nasprotni stranki očita, da njena pojasnila iz znanstvenega vidika niso zadostno utemeljena.

94. Vendar za presojo zakonitosti Direktive 2014/40 in zlasti sorazmernosti spornih določb sploh ni odločilno, ali je preudarke v zvezi z zdravjem, ki jih je v zvezi z mentolovimi cigaretami navedel zakonodajalec Unije – in ki se meni osebno zdijo zelo prepričljivi – pri trenutnem stanju znanosti mogoče dovolj zanesljivo dokazati.

95. Zakonodajalec Unije je moral namreč pri sprejetju Direktive upoštevati previdnostno načelo [54]. Prav v primeru, kadar se izkaže, da zaradi nezadostnih, neprepričljivih ali nenatančnih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov, če so ti ukrepi objektivni in nediskriminatorni [55].

96. Tudi v okviru SZO dosežen poziv, naj se po vsem svetu v tobačnih izdelkih omeji ali prepove uporaba dodatkov, ki lahko izboljšajo njihov okus, vključno z mentolom [56], ni nič drugega kot izraz previdnostnega načela.

97. Iz previdnostnega načela prav gotovo izhaja zahteva, da zakonodajalec Unije svoje odločitve vselej sprejema ob upoštevanju najzanesljivejših razpoložljivih znanstvenih podatkov in najnovejših izsledkov mednarodnih raziskav [57] (v tem smislu tudi člen 114(3) PDEU). Vendar niti Poljska niti Romunija nista resno dvomili o tem, da je zakonodajalec Unije v obravnavanem primeru to dolžnost izpolnil [58]. Stranke ne soglašajo le glede tega, kakršne ugotovitve je bilo treba izpeljati pregledanih znanstvenih spoznanj. Vendar ima v tem smislu zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, katerega meja v tem primeru nikakor ni prekoračil.

52 — Sodišče priznava, da nikotin, vsebovan v tobačnih izdelkih, povzroča odvisnost in da je njegova toksičnost nesporna (sodbi Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 50, in Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 52).

53 — V zvezi s tem glej zgoraj točko 52 teh sklepnih predlogov.

54 — Glej v tem smislu sodbo Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 68), v kateri Sodišče poudarja, da mora zakonodajalec Unije „kadar v okviru politike notranjega trga sprejema ukrepe za varovanje zdravja ljudi, upoštevati previdnostno načelo“.

55 — Sodbe Združeno kraljestvo/Komisija (C-180/96, EU:C:1998:192, točka 99), Komisija/Danska (C-192/01, EU:C:2003:492, točki 52 in 53), Komisija/Francija (C-333/08, EU:C:2010:44, točka 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točke od 60 do 62) in Acino/Komisija (C-269/13 P, EU:C:2014:255, točka 57).

56 — Glej v zvezi s tem zgoraj točke od 77 do 79 teh sklepnih predlogov.

57 — Sodbe Komisija/Danska (C-192/01, EU:C:2003:492, točka 51), Komisija/Francija (C-333/08, EU:C:2010:44, točka 92) in Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 60); glej tudi sodbo Monsanto Agricoltura Italia in drugi (C-236/01, EU:C:2003:431, točka 113).

58 — Tudi smernice SZO (navedene zgoraj v opombi 41), po katerih se je, kot je razvidno iz člena 1 in uvodne izjave 7 Direktive, ravnal zakonodajalec Unije, temeljijo na „najboljših razpoložljivih znanstvenih dokazih in izkušnjah pogodbenic“ (glej v zvezi s tem točko 1.1 teh smernic).

98. Glede na navedeno je bilo v skladu s previdnostnim načelom povsem sprejemljivo in morda celo nujno, da se za uporabo značilnih arom v tobačnih izdelkih na splošno določijo stroga pravila, zlasti ker si je bilo treba v skladu z izhodišči primarnega prava prizadevati za *visoko* raven varovanja zdravja (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah).

ii) Primernost prepovedi prodaje (prvi del drugega tožbenega razloga)

99. Poljska s tremi argumenti prereka, da je prepoved dajanja na trg mentolovih cigaret primerna za doseganje cilja povečanja ravni varovanja zdravja – zlasti mladih – ki se želi uresničiti z Direktivo: prvič, pri mentolovih cigaretah naj bi šlo za „tradicionalen“ proizvod, ki naj bi bil za mlade manj privlačen kot drugi tobačni izdelki z aromo. Drugič, meni, da ni objektivno dokazano, da je prepoved mentolovih cigaret sploh primerna za doseganje tega, da bi manj mladih začelo kaditi, ali za zmanjšanje števila kadilcev na splošno. In tretjič, v Evropi naj bi se razcvetel črni trg mentolovih cigaret.

– Zdravstveni učinek prepovedi mentolovih cigaret

100. Kar zadeva prva argumenta Poljske, sem že zgoraj v zvezi s členom 114 PDEU pojasnila, da ni nobenega objektivnega razloga, da bi se za domnevno „tradicionalne“ in na trgu uveljavljene proizvode uporabila manj stroga merila varovanja zdravja kot za nove proizvode [59]. Kot upravičeno opozarja Francija, tradicionalnost nekega proizvoda ne more biti razlog za njegovo nadaljnjo dostopnost na trgu, če se s tem oteži doseganje visoke ravni varovanja zdravja.

101. Poleg tega se mi zdi, da je zgrešena argumentacija Poljske, da bi morale institucije Unije objektivno dokazati, da bi zaradi prepovedi mentolovih cigaret manj mladih postalo kadilcev ali da bi se zmanjšalo število kadilcev na splošno.

102. Kot sem namreč že omenila, za presojo primernosti spornih določb sploh ni tako pomembno, ali je vpliv, ki naj bi ga po predvidevanjih zakonodajalca Unije imela prepoved značilnih arom na potrošniške navade (trenutnih ali potencialnih) kadilcev, mogoče znanstveno dokazati z zadostno natančnostjo. Prihodnjega razvoja dogajanj na trgu po sami naravi stvari *stricto sensu* ni mogoče dokazovati, ampak se kvečjemu lahko preizkusi z vidika njegove verjetnosti.

103. Verjetno pa se zdi, da bo zaradi prepovedi mentolovih in drugih cigaret z aromo – kot je predpostavil zakonodajalec Unije – potrošnja tobaka za mladoletne in mlade odrasle postala manj privlačna, redni kadilci – ali vsaj nekateri med njimi – pa se bodo zaradi nje lažje rešili nikotinske odvisnosti. Skratka: če značilne arome olajšajo ali podpirajo kajenje, ker praviloma lahko omilijo ali prikrijejo grenak ali celo jedek okus tobačnega dima, potem ni težko sprejeti predpostavke, da bo opustitev takih arom imela obratni učinek in tako prispevala k boljšemu varovanju zdravja.

104. Prepovedi značilnih arom v tobačnih izdelkih nikakor ni mogoče šteti za *očitno neprimerno* za to, da se doseže navedeni cilj in tako pripomore k visoki ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. To velja toliko bolj, če se upoštevata previdnostno načelo in široko polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije pri izbiri ukrepov, ki so najprimernejši za to, da se na notranjem trgu doseže zahtevana visoka raven varovanja zdravja.

– Zatrjevani razcvet črnega trga mentolovih cigaret

105. Razcvet črnega trga mentolovih cigaret, ki ga napoveduje Poljska, ni nič več kot trditev, ki je poleg tega slabo obrazložena.

59 — Glej zgoraj, točko 53 teh sklepnih predlogov.

106. Toženi instituciji Unije in nekatere intervenientke na njihovi strani so skušale to trditev ovreči zlasti z napotilom na nove določbe iz členov 15 in 16 Direktive, v katerih so opredeljene podrobne zahteve za sledljivost cigaretnih zavojčkov in varnostne elemente, s katerimi morajo biti ti zavojčki opremljeni.

107. Poljski je sicer treba pritrditi, da tovrstni ukrepi kot taki niso primerni za preprečitev morebitnega tihotapljenja mentolovih cigaret iz tretjih držav in prodaje nezakonito uvoženih ali komercializiranih mentolovih cigaret na črnem trgu znotraj Evropske unije.

108. Vendar pa po mojem mnenju sploh ne more biti pomembno, ali je mogoče na ta način učinkovito preprečiti tihotapljenje in trgovanje na črnem trgu [60]. Odločilna sta prej dva dejavnika: prvič, s členoma 15 in 16 Direktive so bile nezakonite dejavnosti otežene, njihovo odkrivanje pa olajšano. Drugič pa bo potrošnikom zlasti oteženo, da si po uveljavitvi prepovedi dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo še ustvarijo zaloge mentolovih cigaret in drugih cigaret z aromo. Že zgolj zaradi te okoliščine je upravičena domneva, da prispevek te prepovedi k zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja ne bo izostal. Na podlagi tega, da je prepovedi sporadično mogoče obiti, načeloma ni mogoče sklepati, da niso primerne za doseganje zastavljenega cilja.

109. Prvi del drugega tožbenega razloga je zato neutemeljen.

iii) Nujnost prepovedi prodaje (drugi del drugega tožbenega razloga)

110. Poljska poleg tega zanikuje, da je prepoved dajanja na trg mentolovih cigaret potrebna za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu, ki je cilj Direktive.

111. Argumente, ki jih Poljska navaja v tem okviru, je mogoče razporediti v dva tematska sklopa: na eni strani gre za vprašanje, ali je bila splošna prepoved vseh značilnih arom, vključno z mentolom, nujna, na drugi pa za vprašanje, ali zakonodajalec Unije ni mogel uporabiti blažjih, manj drastičnih sredstev kot prepoved.

– Nujnost splošne prepovedi vseh značilnih arom

112. V zvezi s prvim tematskim sklopom sem že zgoraj – v zvezi s členom 114 PDEU – pokazala, da so trditve Poljske o domnevno posebnem položaju mentolovih cigaret na tržnem segmentu cigaret z aromo precej neprepričljive [61].

113. Poljska s svojimi trditvami o „tradicionalnosti“ mentolovih cigaret v primerjavi z drugimi vrstami cigaret z aromo – tudi ob predpostavki, da so resnične – zlasti ne more upravičiti kakršnih koli popuščanj pri doseganju splošnega cilja visoke ravni varovanja zdravja na notranjem trgu tobačnih izdelkov.

114. Kot je ne nazadnje razvidno iz člena 1 Direktive in njene preambule [62], se s prepovedjo vseh značilnih arom upoštevajo smernice, dogovorjene v okviru SZO [63].

60 — V enakem smislu sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 129). Podobno misel sem poleg tega izrazila v sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevah CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, točka 123) in Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, točki 107 in 108).

61 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 48 do 57 teh sklepnih predlogov.

62 — Uvodna izjava 7 Direktive.

63 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 77 do 79 in točko 96 teh sklepnih predlogov.

115. Če zakonodajalec Unije v prepoved značilnih arom ne bi vključil mentola, bi imela Direktiva lahko bistveno manjši prispevek k doseganju visoke ravni varovanja zdravja. Za vse trenutne ali potencialne potrošnike tobačnih izdelkov z aromo bi bile na notranjem trgu kot alternativna možnost še naprej dostopne mentolove cigarete, kar bi lahko mladoletnikom in mladim odraslim olajšalo začetek uporabe tobaka, rednim kadilcem pa otežilo odvajanje od nikotinske odvisnosti [64].

116. Poleg tega bi utegnila biti Evropska unija izpostavljena tveganju, da bi bil zoper njo začet postopek v okviru Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju: STO), če mentolovih cigaret ne bi prepovedala enako kot drugih cigaret z aromo. Organ za reševanje sporov STO je v poročilu, izdanem leta 2012, štel, da je podana kršitev pravil STO, ker so Združene države Amerike prepovedale prodajo cigaret z aromo nageljnove žbice, medtem ko je bilo trženje mentolovih cigaret še naprej dovoljeno [65]. To, da je omenjeno poročilo STO mogoče prenesti na tu obravnavno problematiko, se – drugače kot meni Poljska – nikakor ne zdi izključeno, ampak je celo zelo verjetno, zlasti ker se v poročilu izrecno izhaja iz primerljivosti med cigaretami z aromo nageljnove žbice in takimi z aromo mentola (kot tako imenovanimi „enakimi proizvodi“ v smislu Sporazuma STO o tehničnih ovirah v trgovini).

117. Ob upoštevanju teh okoliščin ni mogoče resno dvomiti o nujnosti prepovedi *vseh* značilnih arom, vključno z mentolom [66]. Vsekakor pa s tako splošno prepovedjo ni *očitno* presežen okvir tega, kar je nujno za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu.

– Domnevno blažja sredstva, ki jih navaja Poljska

118. V okviru drugega od omenjenih tematskih sklopov Poljska v bistvenem navaja tri alternativne možnosti, ki bi bile po njenem mnenju lahko upoštevne kot sredstva, ki so blažja od popolne prepovedi mentolovih cigaret: uvedba starostne meje za prodajo takih cigaret, označitev njihovih zavojčkov s posebnimi varnostnimi opozorili in osredotočena kampanja ozaveščanja.

119. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so v okviru preizkusa sorazmernosti morebitna sredstva, ki so blažja od ukrepa, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije, lahko upoštevna le, če so enako primerna za doseganje cilja, ki se uresničuje s spornim aktom Unije [67].

120. To pa pri predlagani starostni omejitvi ni tako. Kot so namreč prepričljivo dokazale v postopku udeležene institucije Unije in več držav članic, je starostne omejitve v trgovini lahko obiti, njihovo upoštevanje pa je skrajno težko nadzorovati.

121. Po eni strani obstaja možnost, da mladoletnikom cigarete z aromo priskrbijo polnoletne osebe iz njihove družine ali kroga prijateljev in znancev. Po drugi strani pa tudi s pogojevanjem možnosti nakupa cigaret z aromo s polnoletnostjo ni mogoče zagotoviti, da bodo mlajši potrošniki, ki so šele nedavno dosegli ustrezno starost, primerno varovani pred nevarnostmi uživanja nikotina. Kot je bilo v postopku pred Sodiščem prepričljivo pokazano, pa posebej ogroženi niso le mladoletniki, ampak tudi polnoletni mladi odrasli (zlasti starostna skupina od 18 do 25 let), ker se pogosto opazi in dogaja, da do začetka uporabe proizvodov z nikotinom pride tudi še v fazi do 25 leta starosti.

64 — Temu ne nasprotuje to, da je mentol sodeč po študiji, ki jo je navajala Poljska, najmanj pogosto naveden kot razlog, zakaj osebe začenjajo kaditi. Odprava vsakega, še tako majhnega vzroka namreč lahko pripomore k uresničevanju visoke ravni varovanja zdravja na notranjem trgu tobačnih izdelkov.

65 — Poročilo stalnega pritožbenega organa STO z dne 4. aprila 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostopen prek spletne strani STO na www.wto.org), zlasti točka 298.

66 — V enakem smislu – v zvezi s prepovedjo trženja tobačnih izdelkov za oralno uporabo – glej sodbi Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točka 47) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 49).

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

122. Ravno tako ni mogoče šteti, da je naložitev obveznosti proizvajalcem in uvoznikom, da zavojčke mentolovih cigaret označijo z varnostnimi opozorili, za doseganje cilja visoke ravni varovanja zdravja enako primerna kot prepoved dajanja na trg vseh tobačnih izdelkov z značilnimi aromami. Tudi priprava posebnih varnostnih opozoril s sporočilom, da cigarete z aromo niso manj nevarne od cigaret brez arome, namreč ne bi imela nikakršnega vpliva na nadaljnjo dostopnost teh izdelkov za potrošnike. Prodaja cigaret z značilnimi aromami bi torej lahko dalje pomenila oviro za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. Še več: kot pravilno pojasnjuje Irska, bi utegnila imeti varnostna opozorila, ki se nanašajo posebej na arome, celo nasprotni učinek od zaželenega, saj bi morda – do neke mere kot reklamno sporočilo – pozornost potrošnika na poseben način in bolj kot v primeru same navedbe sestavin usmerila na obstoj značilnih arom.

123. Enako velja za idejo kampanje ozaveščanja o nevarnosti tobačnih izdelkov z značilnimi aromami, ki jo je predlagala Poljska. Kot povsem upravičeno opozarja Komisija, take kampanje ozaveščanja tako ali tako ne bi bile primerne za odpravo ali preprečitev nastanka trgovinskih ovir, ki v smislu člena 114 PDEU obstajajo zaradi razhajajočih nacionalnih ureditev o uporabi značilnih arom.

124. Zato Poljska s prvima deloma drugega tožbenega razloga ne more uspeti.

c) Sorazmernost v ozkem smislu (tretji del drugega tožbenega razloga)

125. Poljska v okviru tretjega dela drugega tožbenega razloga razpravlja o sorazmernosti v ozkem smislu. Izpostavlja resnost gospodarskih in socialnih posledic, ki bi jih, kakor meni, utrpela zaradi prepovedi mentolovih cigaret, in to v veliko večjem obsegu kot druge države članice. V tem okvirju poleg tega očita, da zakonodajalec Unije ni izvedel nobene analize stroškov in koristi, vsekakor pa nobene, ki bi se nanašala posebej na mentolove cigarete.

126. Drugače kot meni Združeno kraljestvo, pomeni preizkus sorazmernosti v ozkem smislu samostojno tretjo fazo v okviru načela sorazmernosti. Temelji na tem – kot je bilo navedeno že uvodoma – da z aktom Unije povezane obremenitve ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje [68]. Zato mora zakonodajalec Unije vselej preveriti, ali cilji sprejetega ukrepa upravičujejo negativne gospodarske posledice, celo znatne, za nekatere gospodarske subjekte [69] (glej tudi – za osnutke zakonodajnih aktov – člen 5, zadnji stavek, Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti [70]).

127. V obravnavanem primeru sta se lahko Parlament in Svet kot zakonodajni instituciji Unije oprla zlasti na oceno učinkov [71], ki jo je izvedla Komisija in v kateri so bile obravnavane tudi gospodarske in socialne posledice ukrepov, uvedenih z Direktivo [72].

128. Ker mentolove cigarete, kot je bilo že navedeno, v tržnem segmentu cigaret z aromo *nimajo* posebnega položaja [73], ocena učinkov, ki bi bila prilagojena temu posebnemu izdelku, – v nasprotju s stališčem Poljske – ni bila potrebna.

68 — Sodbe Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, točka 21), Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81) in ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86); v enakem smislu tudi sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 91).

69 — Sodbe Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 59), Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 53) in Luksemburg/Parlament in Svet (C-176/09, EU:C:2011:290, točka 63).

70 — Protokol št. 2 k PEU in PDEU (v nadaljevanju: Protokol št. 2).

71 — „Impact Assessment“, ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, zlasti del 1, str. 98 in naslednje ter str. 120 in naslednje.

72 — Tudi Sodišče pri preizkusu veljavnosti pravnih aktov Unije včasih upošteva tako oceno učinkov Komisije (glej na primer sodbo Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točki 55 in 65).

73 — Glej zgoraj, točke od 48 do 57 teh sklepnih predlogov.

129. Izginotje mentolovih cigaret s trga zaradi v pravu Unije določene prepovedi trženja tobačnih izdelkov z značilno aromo bi lahko nekaj časa negativno vplivalo na gospodarski položaj nekaterih kmetov, ki se ukvarjajo s pridelavo tobaka, in nekaterih podjetij, ki se ukvarjajo z izdelavo in distribucijo tobačnih izdelkov, v najslabšem primeru pa utegne povzročiti celo izgubo določenega števila delovnih mest.

130. Vendar je treba upoštevati, da ima varstvo zdravja ljudi v hierarhiji vrednot prava Unije neprimerno višji pomen kot taki – v bistvu gospodarski – interesi (v zvezi s tem glej člene 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah), tako da je z varstvom zdravja mogoče upravičiti celo občutne negativne gospodarske posledice za nekatere gospodarske subjekte[74].

131. Sicer pa zaradi tega, da bo poljsko gospodarstvo zaradi prepovedi mentolovih cigaret morda bolj prizadeto kot gospodarstva drugih držav članic, prepoved značilnih arom iz Direktive ni nesorazmerna. Glede na razlike v gospodarski strukturi držav članic si je komajda mogoče zamisliti položaj, v katerem bi nek zakonodajni akt Unije na vse države članice vplival povsem enako[75]. Kot upravičeno poudarjajo institucije Unije, ki so se udeležile postopka pred Sodiščem, bi približevanje zakonodaj na evropskem notranjem trgu v veliki meri izgubilo svoj smisel, če bi se lahko izvedlo le v takih primerih, v katerih bi v vseh državah članicah že tako ali tako obstajale pretežno enake razmere.

132. Poleg tega se zdijo izgube, ki jih v svojem kmetijstvu in trgovini s tobakom predvideva Poljska[76], – ob predpostavki, da so pravilne – razmeroma zmerne in znosne, zlasti ker gre očitno zgolj za zmanjšanje prometa, ne pa denimo za znižanje neto dobička.

133. Ne glede na to bodo morebitne gospodarske in socialne težave, ki bi jih utegnila s seboj prinesti prepoved mentolovih cigaret, ublažene z velikodušno dolgim rokom za prenos, ki se izteče 20. maja 2020, torej štiri leta po izteku roka za prenos same Direktive. Prizadeti kmetje pa lahko poleg tega po potrebi v okviru skupne kmetijske politike prejmejo dohodkovno podporo.

134. Skratka, zakonodajalec Unije je zato lahko upravičeno – pri čemer vsekakor ni ravnal *očitno nesorazmerno* – izhajal iz tega, da je treba pri sprejetju Direktive cilju visoke ravni varovanja zdravja dati prednost pred gospodarskimi in socialnimi preudarki, na kakršne je v obravnavani zadevi opozorila Poljska.

135. Zato je tudi tretji del drugega tožbenega razloga neutemeljen.

d) Vmesni sklep

136. Poljska torej tudi z drugim tožbenim razlogom ne more uspeti.

3. Načelo subsidiarnosti (tretji tožbeni razlog)

137. Tretji in zadnji tožbeni razlog Poljske je oprt na načelu subsidiarnosti, kakor je izraženo v členu 5(1), drugi stavek, PEU v povezavi s členom 5(3) PEU.

74 — V enakem smislu v zvezi z varstvom potrošnikov sodba Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 81).

75 — Tako na primer zahteve glede varstva okolja, ki so v pravu Unije določene za avtomobile, bolj vplivajo na tiste države članice, v katerih ima avtomobilska industrija pomembno vlogo. Prav tako bi pravni akti Unije o izdelavi in trženju piva močneje vplivali v državah članicah, v katerih se ta pijača proizvaja v omembe vrednem obsegu in v katerih je njena poraba najvišja.

76 — V tožbi je bilo opozorjeno, da je Poljska ena od držav članic, v katerih je delež mentolovih cigaret v proizvodnji in porabi razmeroma visok. Poljska ocenjuje, da bi bil v primeru prepovedi mentolovih cigaret letni promet kmeta, ki se ukvarja s pridelavo tobaka, od 400 EUR do 500 EUR manjši. Poljska poleg tega meni, da je verjetno, da se bo promet zmanjšal pri večini majhnih in srednje velikih prodajnih mestih za tobačne izdelke, čeprav v zvezi s tem ni podala konkretne ocene.

138. V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije (člen 5(3) PDEU).

139. Ker Unija nima splošne pristojnosti za urejanje notranjega trga[77] in ker je notranji trg eno od področij, na katerem velja deljena pristojnost Unije in njenih držav članic (člen 4(2)(a) PDEU), se za usklajevalne ukrepe v skladu s členom 114 PDEU – torej tudi za obravnavano Direktivo – uporabi načelo subsidiarnosti[78].

140. Sodišča Unije izvajajo pravni nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti[79]. Ta nadzor zajema zlasti dva vidika: prvič, vsebinsko združljivost pravnih aktov Unije z načelom subsidiarnosti (glej spodaj razdelek a) in – drugič – njihovo obrazložitev glede na načelo subsidiarnosti (glej spodaj razdelek b). Poljska v okviru svojega tretjega tožbenega razloga obravnava oba vidika.

a) Vsebinska združljivost Direktive z načelom subsidiarnosti

141. Poljska ob podpori Romunije najprej graja, da zakonodajalec Unije pred sprejetjem Direktive ni izvedel „preizkusa primerjalne učinkovitosti“.

142. Poljska s tem namiguje na dvostopenjski preizkus, ki je v skladu s členom 5(3) PEU odločilen za praktično izvajanje načela subsidiarnosti:

— prvič, institucije Unije morajo paziti, da delujejo, le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov (*negativna komponenta* preizkusa).

— Drugič, delovanje Unije je dopustno, le če in kolikor se cilji predlaganih ukrepov zaradi svojega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Unije (*pozitivna komponenta* preizkusa).

S komponentama preizkusa subsidiarnosti se pravzaprav z dveh različnih vidikov obravnava isto vprašanje, in sicer, ali je za uresničitev zastavljenih ciljev potrebno delovanje na ravni Unije ali na ravni držav članic.

143. Drugače kot menijo institucije Unije, ki so se udeležile postopka, ta preizkus nikakor ni opravljen že, če so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage za sprejetje usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu. Res je sicer, da je večina preudarkov, ki jih je treba opraviti v skladu s členom 5(3) PEU, podobnih tem, ki so pomembni tudi v okviru člena 114 PDEU. A povsem pa se ne prekrivajo.

144. Na podlagi člena 114 PDEU se namreč ugotavlja, ali Unija sploh je pristojna za sprejetje usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu. V skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) PEU pa se določi, ali in kako Unija to pristojnost uporabi v konkretnem primeru. Z drugimi besedami, *delitev pristojnosti* med Unijo in državami članicami se opredeli v skladu s členom 114 PDEU, medtem ko so z načelom subsidiarnosti za institucije Unije določene pravno zavezujoče smernice za *izvajanje pristojnosti* (člen 5(1) PEU).

77 — Sodba Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 83).

78 — Tako tudi dosedanja sodna praksa, ki se nanaša na obdobje pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe; glej sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 179) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 75).

79 — Glej zlasti sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-233/94, EU:C:1997:231, točke od 23 do 29), Nizozemska/Parlament in Svet (C-377/98, EU:C:2001:523, točke od 30 do 34), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 177 do 185), Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točke od 72 do 79) in Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točke od 44 do 55).

145. Preizkus spoštovanja načela subsidiarnosti je treba načeloma izvesti glede celotne Direktive in ne glede vsake njene določbe posebej [80]. Pri tem je treba, kot namiguje že besedilo člena 5(3) PEU, *ukrepe* iz Direktive presojati ob upoštevanju njihovih *ciljev*. Temu ustrezno se v obravnavanem primeru vprašanje o spoštovanju subsidiarnosti ne sme preučiti le glede *mentolovih cigaret*, saj prepovedi te posebne vrste cigaret – kakor je bilo izčrpno pojasnjeno zgoraj [81] – v razmerju do prepovedi vseh tobačnih izdelkov z značilno aromo ni mogoče šteti za samostojen in ločen ukrep.

146. Kadar je pred sodišči Unije predmet spora to, ali so bile pri uporabi člena 114 PDEU spoštovane vsebinske zahteve načela subsidiarnosti, je treba upoštevati, da izvajanje pristojnosti institucij Unije pri sprejetju usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve, v okviru katerih je treba opraviti kompleksne presoje in ocene. Nadzor nad njimi se v prvi vrsti izvaja na politični ravni ob sodelovanju nacionalnih parlamentov, za kar so bili v Lizbonski pogodbi s Protokolom št. 2 posebej uvedeni določeni postopki. Sodni preizkus takih preudarkov pa je mogoč le v omejenem obsegu, kot sem pojasnila že v zvezi z načelom sorazmernosti [82].

147. Sodišče lahko opravi smiseln preizkus le v zvezi s tem, ali so glede na načelo subsidiarnosti politične institucije Unije pri izvajanju svojih pristojnosti ravnale v mejah polja proste presoje, ki jim je priznano. Za to sodišče Unije preizkusi, ali so se te institucije pri svoji presoji glede vprašanja subsidiarnosti v konkretnem primeru lahko oprle na zadostno dejansko podlago in ali so pri tem naredile očitno napako pri presoji [83].

148. Strožji sodni nadzor subsidiarnosti bo morda potreben, če bi nek akt prava Unije nekoč izjemoma zadeval vprašanja nacionalne identitete držav članic (člen 4(2) PEU) [84]. Vendar v obravnavanem primeru za to ni nikakršne podlage, tako da se lahko uporabi merilo preizkusa, ki temelji na ugotavljanju obstoja očitne napake pri presoji.

i) Negativna komponenta preizkusa subsidiarnosti: ukrepi, ki jih na nacionalni ravni ni mogoče zadovoljivo doseči

149. Najprej je treba v zvezi z negativno komponento preizkusa subsidiarnosti preučiti, ali bi bilo cilje ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi s proizvodnjo, predstavitvijo in prodajo tobačnih izdelkov, mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav članic.

150. V okviru te negativne komponente preizkusa subsidiarnosti je na splošno treba upoštevati zlasti tri vidike, navedene spodaj.

151. Prvič, pomembne so tehnične in finančne zmogljivost držav članic. Če obstajajo države članice, ki sploh niso zmožne sprejeti ukrepov, potrebnih za rešitev nekega problema, je to indic za to, da je negativni komponenti preizkusa subsidiarnosti zadoščeno.

152. Drugič, vprašati se je treba, ali so podane nacionalne, regionalne ali lokalne posebnosti. Če je tako, govori to prej v prid delovanja na ravni držav članic in angažiranja organov, ki se odlikujejo zaradi večje seznanjenosti in strokovnosti, kar zadeva ukrepe, ki jih je treba sprejeti.

80 — V tem smislu tudi sodba Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 51).

81 — Glej zgoraj, točke od 48 do 57 teh sklepnih predlogov.

82 — V zvezi s tem glej zgoraj, točki 89 in 90 teh sklepnih predlogov.

83 — V tem smislu nekatere formulacije, uporabljene v nedavni sodni praksi; glej po eni strani sodbo Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 54): „če je [zakonodajalec Unije] […] na podlagi okoliščin in ne da bi storil napako pri presoji ocenil, da se lahko splošni interes Unije lažje doseže z ukrepi na ravni Unije“) in po drugi strani sodbo Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 78, v kateri je bil predmet razprave, ali je zakonodajalec Unije lahko „upravičeno ocenil“, da je bilo sprejetje določenih ureditev na ravni Unije nujno.

84 — V tem smislu se splača seznaniti s sodno prakso v zvezi z načelom sorazmernosti, v kateri Sodišče glede na zadevno področje ali temeljno pravico izhaja iz bolj ali manj strogega sodnega merila nadzora (glej na primer, po eni strani, sodbo Digital Rights Ireland, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 47, po drugi strani pa sodbo Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 46).

153. Tretjič, treba je preizkusiti, ali ima problem, ki ga je treba rešiti, zgolj lokalno oziroma regionalno dimenzijo, ali pa so zanj značilne čezmejne razsežnosti, ki jih na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni po naravi stvari ni mogoče učinkovito reševati. Obstoj čezmejnih problemov je eden od najpomembnejših indicev za to, da je izpolnjena negativna komponenta preizkusa subsidiarnosti [85].

154. Odprava ovir za čezmejno trgovino na evropskem notranjem trgu, ki je pri členu 114 PDEU v središču pozornosti, je paradni primer ukrepov, ki jih na ravni držav članic praviloma ni mogoče zadovoljivo doseči [86]. Če namreč odmislimo skrajno malo verjetni primer, v katerem bi vse zadevne države članice v primernem času vzporedno sprejele zakonodajo z v bistvenem enako vsebino, je posledica delovanja na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni zelo pogosto kolaž različnih predpisov, s katerimi se trgovinske ovire ne odpravijo, temveč kvečjemu povečajo [87].

155. Poljska skuša v obravnavanem primeru s sklicevanjem na različne potrošniške navade in različne gospodarske strukture v 28 državah članicah Evropske unije vseeno zanikati obstoj problema čezmejnih razsežnosti. Meni, da je zato, ker imajo mentolove cigarete le v treh državah članicah – zlasti na Poljskem, Slovaškem in Finskem – razmeroma visok tržni delež, ukrepe zdravstvene politike v zvezi z uporabo mentola kot značilne arome v tobačnih izdelkih mogoče sprejeti na nacionalni ravni.

156. Ta argument ni utemeljen, in sicer zaradi dveh razlogov.

157. Prvič, Poljska je narobe ocenila dejanski cilj sprejetih ukrepov. Niti Direktiva na splošno niti sama sporna prepoved mentolovih cigaret se ne nanašata izključno na zdravstveno politiko. Nasprotno, njun namen je odprava trgovinskih ovir za tobačne izdelke ob sočasnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja. Kot je bilo že navedeno [88], je prepoved vseh značilnih arom cena za možnost obtoka tobačnih izdelkov na notranjem trgu ob sočasnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja. Če pa se z direktivo – kot v obravnavanem primeru – hkrati uresničujeta dva cilja, ki sta poleg tega soodvisna, ju v okviru preizkusa subsidiarnosti ni mogoče obravnavati ločeno, ampak morata biti predmet skupne presoje [89].

158. Drugič, zgolj na podlagi okoliščine, da so tržne danosti v državah članicah različne, ni mogoče izključiti obstoja problema čezmejnih razsežnosti. Le v izredno redkih primerih je pred sprejetjem usklajevalnega ukrepa na notranjem trgu stanje na trgu v vseh državah enako. Sicer pa to sploh ni ključno. Nasprotno, odločilno je, ali je na danem sektorju mogoče ugotoviti ali treba pričakovati čezmejno trgovino v omembe vrednem obsegu in ali lahko trenutne oziroma pričakovane ovire za to trgovino učinkovito odpravijo države članice same.

159. V obravnavanem primeru ni sporno, da je za trg tobačnih izdelkov značilen precejšen obseg čezmejne trgovine [90], da se ureditve o uporabi značilnih arom, ki veljajo v državah članicah, zelo razlikujejo in da gre pričakovati nadaljnja razhajanja [91].

85 — V tem smislu že „Celosten pristop k uporabi načela subsidiarnosti“, o katerem se je Evropski svet dogovoril na svoji seji v Edinburghu 11. in 12. decembra 1992 (v zvezi s tem glej sklepe predsedstva, del A, priloga 1, razdelek II, številka ii, natisnjen v Biltenu ES št. 12/1992), v katerem je govora o „transnacionalnih vidikih“.

86 — Sodba Nizozemska/Parlament in Svet (C-377/98, EU:C:2001:523, točka 32).

87 — V tem smislu tudi sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 182 in 183) ter Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točki 106 in 107).

88 — Glej zgoraj, točko 40 teh sklepnih predlogov.

89 — V tem smislu sodba Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točke od 46 do 48).

90 — Uvodna izjava 6 Direktive; v enakem smislu že sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točka 39) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 38).

91 — Glej zgoraj, točki 59 in 62 teh sklepnih predlogov.

160. V teh okoliščinah zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je s tem, da je domneval, da je podan problem čezmejnih razsežnosti, ki ga zgolj z ukrepi držav članic ni mogoče rešiti, naredil očitno napako pri presoji [92].

ii) Pozitivna komponenta preizkusa subsidiarnosti: ukrepi, ki se zaradi svojega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Unije

161. V zvezi s pozitivno komponento preizkusa subsidiarnosti pa je treba preveriti, ali je cilje ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi s proizvodnjo, predstavitvijo in prodajo tobačnih izdelkov, zaradi njihovega obsega ali učinkov lažje doseči na ravni Unije.

162. Pri drugi fazi preizkusa subsidiarnosti gre torej za vprašanje, ali prinaša delovanje institucij Unije *dodano vrednost* v smislu, da se lahko splošni interes Unije lažje doseže z ukrepom na ravni Unije kot z ukrepi, sprejetimi na ravni držav članic [93].

163. V končni fazi so s tem politične institucije Unije pred sprejetjem vsakega pravnega akta, ki ne spada v izključno pristojnost Unije, pozvane, naj se omejijo na ureditev pomembnejših vprašanj, ki so v skupnem evropskem interesu.

164. To, da je cilj spornega akta Unije rešitev problemov čezmejnih razsežnosti, zlasti odstranitev trgovinskih ovir in s tem izboljšanje delovanja evropskega notranjega trga (člen 26(1) PDEU), pomeni sicer močan indic za dodano vrednost delovanja na ravni Unije. Vendar pa povezava z notranjim trgom sama po sebi še ne sme biti razlog za domnevo, da je nujno treba šteti, da je izpolnjena pozitivna komponenta preizkusa subsidiarnosti. V nasprotnem primeru bi bilo načelo subsidiarnosti v zadevah, ki se nanašajo na notranji trg, v veliki meri oropano svojega praktičnega učinka.

165. Nasprotno, to, ali ima delovanje institucij Unije dodano vrednost v zgoraj opisanem smislu, bi se moralo – ne nazadnje v zadevah, ki se nanašajo na notranji trg – presojati tako kvantitativno kot kvalitativno. Iz kvantitativnega vidika je dodana vrednost delovanja na ravni Unije toliko bolj očitna, kolikor več državljanov Unije ali udeležencev trga zadeva in kolikor večji je zaobjeti obseg trgovine. Iz kvalitativnega vidika je treba glede na cilje Unije, kot so določeni v členu 3 PEU, in ob upoštevanju temeljnih vrednost, na katerih v skladu s členom 2 PEU temelji Unija, presoditi gospodarski, družbeni in politični pomen materije, ki jo je treba urediti. Tudi novost nekega izdelka, za katerega zaradi neobstoja enotnega pravnega okvirja trg sploh še ne obstaja, lahko govori v prid delovanja na ravni Unije [94].

166. Vse te preudarke je treba opraviti ob doslednem upoštevanju splošnega interesa Unije; individualni položaj neke države članice pri tem – drugače kot meni Poljska – v običajnem primeru ni odločilen [95]. Drugače bi izjemoma lahko veljalo v primeru, če bi načrtovani ukrepi institucij Unije zadevali nacionalno identiteto neke države članice (člen 4(2) PEU) ali njene temeljne interese. Vendar v obravnavanem primeru za to ni nikakršne podlage. Prav tako bi bilo več kot presenetljivo, če bi se problematiko v zvezi s proizvodnjo, prodajo in potrošnjo mentolovih cigaret resno hotelo predstaviti kot vprašanje nacionalnega interesa.

92 — V zvezi s tem glej zlasti uvodno izjavo 60 Direktive.

93 — Sodba Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točka 54).

94 — V zvezi s tem glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, točka 52).

95 — Glej spet sodbo Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točki 53 in 54).

167. Ne glede na to ni mogoče prerekati, da proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih in povezanih izdelkov zadeva trg s precejšnjim obsegom trgovine in vpliva na vsakodnevno življenje milijonov državljanov Unije. Poleg tega gre pri trgovini s tobačnimi izdelki tudi v kvalitativnem smislu na naddržavni ravni za pomembno temo, ne nazadnje zaradi zdravstvenih tveganj, povezanih s kajenjem, tako da je v tem primeru brez vsakega dvoma mogoče predpostaviti obstoj skupnega evropskega interesa.

168. V teh okoliščinah zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je s tem, da je domneval, da je podan problem čezmejnih razsežnosti, ki ga je lažje rešiti na ravni Unije kot na ravni držav članic, storil očitno napako pri presoji [96].

169. Ta vtis se okrepi, če se upoštevajo še preudarki iz Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom. Kot pogodbenica te konvencije se je Unija zavezala, da bo v okviru svojih pristojnosti prispevala k njenemu izvajanju, pri čemer je morala upoštevati tudi priporočila, razvidna iz smernic za izvajanje členov 9 in 10 te konvencije [97]. Tako mednarodno zavezo je treba upoštevati pri presoji vprašanja, ali in kako institucije Unije izvajajo pristojnosti, ki so jim priznane.

170. Zgolj zaradi popolnosti naj še omenim, da tudi ob obstoju skupnega evropskega interesa in določenih mednarodnih zavez ni nujno, da se vsi vidiki proizvodnje, predstavitve in prodaje tobačnih ali povezanih izdelkov zdaj uredijo v pravu Unije. Tako gre pri izvajanju zadevnih ureditev, nadzoru nad njihovim spoštovanjem na kraju samem in naložitvi morebitnih sankcij za vprašanja, pri katerih lahko Unija redno izhaja iz tega, da jih bodo ob upoštevanju nacionalnih, regionalnih in lokalnih posebnosti lažje reševali organi držav članic. Skladno s tem so bile tudi v Direktivi, ki je sporna v teh zadevi, take naloge v kar največjem obsegu prepuščene državam članicam.

171. Skratka, zaradi navedenega v zvezi z Direktivo – kakor že v zvezi z njeno predhodnico [98] – ni mogoče ugotoviti nobene vsebinske kršitve načela subsidiarnosti. Te sklepne ugotovitve ne omaja niti dejstvo, da je med zakonodajnim postopkom vrsta nacionalnih parlamentov predložila obrazložena mnenja v smislu člena 6 Protokola št. 2 [99]. Po eni strani namreč očitkov v zvezi s subsidiarnostjo, zajetih v teh obrazloženih mnenjih, ni bilo dovolj, da bi bil postopku pokazan „rumen karton“ v smislu člena 7(2) Protokola št. 2, po drugi strani pa taki očitki ne slonijo toliko na pravni, kot zlasti na politični oceni osnutka zakonodajnega akta, ki ga predstavi Komisija.

b) Zadostna obrazložitev Direktive glede na načelo subsidiarnosti

172. Drugič, Poljska očita, da zahteve subsidiarnosti v preambuli Direktive niso bile zadostno pretehtane. S tem Poljska nazadnje trdi, da je Direktiva pomanjkljivo obrazložena.

173. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije Unije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, pristojno sodišče pa opravi nadzor [100].

96 — V zvezi s tem glej zlasti uvodno izjavo 60 Direktive.

97 — V zvezi s tem glej zgoraj, točki 78 in 79 teh sklepnih predlogov.

98 — V zvezi s tem glej sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 181 do 185).

99 — Na podlagi osnutka direktive Komisije so bila predložena obrazložena mnenja parlamentov Bolgarije, Češke republike, Danske, Grčije, Italije, Portugalske, Romunije in Švedske. Vendar komaj katero od teh obrazloženih mnenj vsebuje vsebinska pojasnila glede tu sporne prepovedi mentolovih cigaret.

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

174. Kadar je predmet preizkusa spoštovanje načela subsidiarnosti, mora biti iz obrazložitve pravnega akta Unije razvidno, ali je zakonodajalec Unije dovolj premislil vprašanja, ki so upoštevna v zvezi z načelom subsidiarnosti, in če da, do kakršnih ugotovitev glede subsidiarnosti je prišel.

175. Poljska v zvezi s tem graja, da se v preambuli Direktive na načelo subsidiarnosti nanaša le ena sama uvodna izjava, in sicer uvodna izjava 60, ki poleg tega vsebuje zgolj standardno formulacijo.

176. Uvodna izjava 60 je dejansko omejena na lapidarno ugotovitev, da „ciljev te direktive, to je približevanja zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z izdelavo, predstavitvijo in prodajo tobačnih in povezanih izdelkov države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi njihovega obsega in učinkov lažje dosežejo na ravni Unije“, na podlagi katere je potem izpeljan sklep, da „lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji“.

177. Taka formulacija, s katero se pravzaprav šablonsko ponavlja samo besedilo upoštevne določbe iz Pogodbe o Evropski uniji, ni ravno svetel zgled velikokrat omenjane tehnike „boljše priprave zakonodaje“, ki so si jo institucije Unije že od daljšega časa privzele kot vodilo.

178. Sam obstoj take standardne formulacije v preambuli pravnega akta Unije sicer gotovo še ne bi smel biti povod za prenagljene sklepe v zvezi s spoštovanjem obveznosti obrazložitve. Vseeno pa taka formulacija nakazuje, da je obrazložitev tega pravnega akta pomanjkljiva. Iz nje je sicer še vedno mogoče razbrati, da je bil zakonodajalec Unije sam prepričan o spoštovanju načela subsidiarnosti, ni pa jasno razvidno, natančno katere preudarke je opravil v zvezi z vprašanjem subsidiarnosti in kako intenzivno se je ukvarjal s to problematiko.

179. Vendar taka šablonska formulacija, kakršna je v obravnavanem primeru zajeta v uvodni izjavi 60 Direktive, ni nujno razlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega pravnega akta Unije. Relevantne vidike v zvezi z vprašanjem subsidiarnosti je mogoče najti tudi v drugih uvodnih izjavah preambule, čeprav v njih ni izrecnega sklicevanja na načelo subsidiarnosti [101].

180. Tako je v obravnavanem primeru: o pomanjkljivostih delovanja na nacionalni ravni in prednostih sprejetja usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu na ravni Unije se nenazadnje razpravlja v uvodnih izjavah od 4 do 7, 15, 16 in 36 Direktive. Čeprav se pojasnila iz teh uvodnih izjav v prvi vrsti nanašajo na pogoje za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage, pa so lahko obenem koristne tudi v zvezi z načelom subsidiarnosti. Kot je bilo namreč že omenjeno [102], se preudarki, ki jih mora zakonodajalec Unije opraviti v okviru člena 114 PDEU in člena 5(3) PEU, v pomembnem obsegu prekrivajo.

181. Ne glede na to je treba upoštevati, da se v skladu s sodno prakso tako ali tako ne zahteva, da se v obrazložitvi pravnega akta podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine. Poleg tega je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve presojati ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje [103]. To velja toliko bolj, če je – kot v obravnavanem primeru – namen zakonodajalca Unije sprejetje splošno veljavnih predpisov, katerih obrazložitev se lahko omeji na precej splošen opis osnovnih značilnosti dane ureditve in ciljev, ki jim sledi [104].

101 — V tem smislu sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-233/94, EU:C:1997:231, točke od 25 do 29) in Nizozemska/Parlament in Svet (C-377/98, EU:C:2001:523, točka 33).

102 — Glej zgoraj, točko 143 teh sklepnih predlogov.

103 — Glej spet sodbe Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, točka 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 58) in Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 70), pa tudi sodbo Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točke 58, 59 in 61).

104 — V tem smislu sodbe Združeno kraljestvo/Svet (C-150/94, EU:C:1998:547, točki 25 in 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 59) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 29).

182. V obravnavanem primeru je pomembno, da se je zakonodajalec Unije lahko oprl, prvič, na obrazložitev predloga direktive, ki ga je pripravila Komisija [105], in, drugič, na izčrpen elaborat služb Komisije v okviru ocene učinkov [106] zdaj izpodbijane Direktive. Neugodnosti različnih nacionalnih ureditev in prednosti delovanja na ravni Unije so podrobno preučene ne le v odlomkih, ki se posebej nanašajo na načelo subsidiarnosti, ampak tudi v številnih drugih delih obeh besedil.

183. S tem je zadostno izkazano, da sta imeli zakonodajni instituciji na razpolago obsežno gradivo, na katerem sta lahko oprli svojo oceno glede spoštovanja načela subsidiarnosti.

184. Sicer pa tudi na podlagi člena 5 Protokola št. 2 ni mogoče sklepati, da morajo biti „podrobni podatki“, ki so v skladu z Lizbonsko pogodbo pri vprašanjih subsidiarnosti po novem pogoj za sprejemanje zakonodaje na ravni Unije, nujno zajeti v sami preambuli pravnega akta, ki ga nazadnje sprejmeta Evropski parlament in Svet. Glede na zapletenost preudarkov, ki jih je treba opraviti v zvezi s tem, bi bilo to komajda izvedljivo, obseg take preambule pa bi se zaradi tega hitro skokovito povečal.

185. Nasprotno, odločilno je, da so v členu 5 Protokola št. 2 zahtevani „podrobni podatki“ – kar je bilo v obravnavanem primeru nesporno izpolnjeno – pristojnim institucijam Unije in nacionalnim parlamentom kot podlaga za vsakokratno sprejemanje odločitev na razpolago *med* zakonodajnim postopkom. To je ob podrobnejši preučitvi mogoče razbrati celo iz besedila člena 5 Protokola št. 2: ta določba se namreč nanaša izključno na *osnutke* zakonodajnih aktov, ne pa na končne izdelke zakonodajne dejavnosti Parlamenta in Sveta.

186. Upoštevajoč navedeno je očitek, da je Direktiva z vidika načela subsidiarnosti pomanjkljivo obrazložena, neutemeljen.

c) Vmesni sklep

187. Skratka, kršitve načela subsidiarnosti torej ni mogoče ugotoviti niti iz vsebinskega niti iz formalnega vidika. Zato Poljska tudi s tretjim tožbenim razlogom ne more uspeti.

188. Vendar je treba zakonodajalcu Unije nujno svetovati, naj se v prihodnosti izogiba šablonskih formulacij, kakršna je ta iz uvodne izjave 60 Direktive, in naj namesto tega težo preambule zadevnega pravnega akta Unije poveča s pojasnili v zvezi z načelom subsidiarnosti, ki so dovolj substancialni in bolj prilagojeni vsakokratnim ukrepom.

C – *Povzetek*

189. Ker noben od tožbenih razlogov, ki jih je – mestoma ob podpori Romunije – uveljavljala Poljska, ne more uspeti, je treba tožbo zavrniti v celoti, in sicer deloma kot nedopustno [107] in deloma kot neutemeljeno.

V – **Stroški**

190. V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Poljska v skladu z rešitvijo, ki jo predlagam, s svojimi trditvami ni uspela, Parlament in Svet pa sta podala ustrezna predloga, je treba plačilo stroškov postopka naložiti Poljski.

105 — COM(2012) 788 final, ki jo je Komisija predložila 19. decembra 2012.

106 — „Impact Assessment“, ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final.

107 — Glede nedopustnega dela te tožbe glej zgoraj, točke od 24 do 30 in točko 34 teh sklepnih predlogov.

191. Po drugi strani nosijo Irska, Francija, Romunija, Združeno kraljestvo in Komisija kot intervenientke v skladu s členom 140(1) Poslovnika vsaka svoje stroške.

VI – **Predlog**

192. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Tožba se zavrne.

2. Irska, Francoska republika, Romunija, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo lastne stroške. Preostale stroške postopka nosi Republika Poljska.