Сборник съдебна практика

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

Дело C-547/14

Philip Morris Brands SARL и др.

(Преюдициално запитване, отправено от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Обединеното кралство)

„Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС — Производство, представяне и продажба на тютюневи и свързани с тях изделия — Избор на член 114 като правно основание — Принцип на пропорционалност — Принцип на субсидиарност — Основни права в Съюза — Свобода на изразяване на мнение — Член 11 от Хартата на основните права — Членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС — Делегиране на законодателни и изпълнителни правомощия на Европейската комисия“

Съдържание

I – Въведение 4

II –

Спорът в главното производство и преюдициалното производство 5

Правно основание 6

Пропорционалност и основни права 6

Делегиране/изпълнение 7

Субсидиарност 8

III – Допустимостта на преюдициалното запитване 8

А – Относно ограничаването на въпросите за валидността до отделни членове от Директивата 8

Б – Относно обстоятелствата, при които е сезиран Съдът 8

1 — Език на оригиналния текст: немски.

1. Относно момента на сезирането на Съда 9

2. Относно възможната липса на собствени съмнения от страна на запитващата юрисдикция относно валидността на Директивата 10

3. Относно някои други пороци на преюдициалното запитване 12

а) Относно представянето на фактическата обстановка 12

б) Относно релевантността на отделни преюдициални въпроси 12

i) Относно първи въпрос, букви а), б) и буква в), подточка iii) 13

ii) Относно първи въпрос, буква в), подточка iv) и въпроси от четвърти до шести 14

iii) Относно седми въпрос 14

B – Междинно заключение 14

IV – Преценка на преюдициалните въпроси по същество 15

A – Член 114 ДФЕС като правно основание за Директивата 14

1. Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества (първи въпрос, буква в), подточка ii) 16

а) Относно отстраняването на различията между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки 16

i) Относно премахването на съществуващите пречки пред търговията 17

ii) Относно опасността от бъдещо различно развитие на националните законови, подзаконови и административни разпоредби 18

б) Относно подобряването на условията за функциониране на вътрешния пазар ... 20

в) Междинно заключение 20

2. Етикетирането и опаковането на тютюневи изделия (първи въпрос, буква в), подточка i) 21

3. Свободното движение на тютюневи изделия (първи въпрос, букви а) и б) 23

а) Правото на държавите членки да налагат допълнителни изисквания за стандартизиране на опаковката на тютюневите изделия (първи въпрос, буква а). 24

б) Правото на държавите членки да забраняват определени категории тютюневи изделия (първи въпрос, буква б) 27

в) Междинно заключение 29

4. Разпоредбата за продажбите от разстояние (първи въпрос, буква в), подточка iii) ... 29

5. Оправомощаване на Комисията да изпълнява международно приети стандарти (първи въпрос, буква в), подточка iv) 30

Б – Принцип на пропорционалност 29

1. Намеса в свободата на стопанска инициатива 32

а) Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества (първи въпрос, буква а) 32

i) Целесъобразност на забраната 33

ii) Необходимост от забраната 34

– Относно необходимостта от обща забрана на всички характерни вкусово-ароматни добавки 34

– Относно предполагаемите по-малко ограничителни средства 36

iii) Пропорционалността в тесен смисъл 36

б) Изискванията за етикетирането и опаковане на тютюневи изделия (трети въпрос, букви б) и в) 38

i) Относно формата, размера и минималното съдържание на потребителските опаковки на цигари (трети въпрос, буква б) 38

ii) Относно размера на комбинираните здравни предупреждения (трети въпрос, буква в) 40

– Относно целесъобразността на предупреждения върху голяма повърхност за защитата на здравето 40

– Относно необходимостта от предупреждения върху голяма повърхност . 41

– Относно пропорционалността в тесен смисъл и относно твърдението за произволност 42

iii) Междинно заключение 43

2. Намеса в свободата на изразяване на мнение (втори въпрос) 43

а) Относно тълкуването на член 13 от Директивата (втори въпрос, буква а) 43

б) Относно валидността на член 13 от Директивата (втори въпрос, буква б) 45

В – Делегиране на законодателни и изпълнителни правомощия 45

1. Изискванията на член 290 ДФЕС към правомощията за издаване на актове за делегиране (четвърти въпрос) 48

2. Твърдяното делегиране на правомощия на международни органи извън Съюза (пети въпрос) 51

3. Изискванията на член 291 ДФЕС към правомощията за издаване на актове за изпълнение (шести въпрос) 52

4. Междинно заключение 53

Г – Принципът на субсидиарност 51

1. Съвместимостта по същество на Директивата с принципа на субсидиарност 54

2. Достатъчно мотивиране на Директивата с оглед на принципа на субсидиарност 56

3. Междинно заключение 58

V – Заключение 59

I – **Въведение**

1. С Директива 2014/40/ЕС[2] след тежки спорове и изключително оживена законодателна процедура през април 2014 г. законодателят на Съюза регламентира по нов начин разпоредбите относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия на европейския вътрешен пазар.

2. Тази директива, също както и предходните директиви[3], са предмет на ожесточени правни спорове. Понастоящем същата е обект на разглеждане от Съда в три паралелни производства, от които настоящото — образувано въз основа на преюдициално запитване от британски съд по инициатива на групите от дружества Philip Morris International (PMI) и British American Tobacco (BAT) — съдържа най-широките критики срещу законосъобразността на тази мярка за хармонизиране на вътрешния пазар и в рамките на своеобразна обща атака подлага на изследване особено голям брой от нейните разпоредби.

3. В това отношение обаче годността на член 114 ДФЕС (предишен член 95 ЕО или член 100а от Договора за ЕИО) да послужи като правно основание, дори и все още да се спори за нея във връзка с някои детайли, вече не играе толкова централна роля както преди години. Сега фокусът на вниманието се измества по-скоро върху други правни въпроси, а именно такива, които се отнасят до принципа на пропорционалност, принципа на субсидиарност и основните права в Съюза. Освен това става въпрос за възможността за делегирането на законодателни и изпълнителни правомощия на Европейската комисия съгласно членове 290 ДФЕС и 291 ДФЕС.

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

2 — Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, стр. 1, наричана по-нататък „Директива 2014/40“ или просто „Директивата“).

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

5. Наред с настоящия случай има още две други висящи производства относно законосъобразността на Директива 2014/40, всяко от които е посветено съвсем конкретно на отделни аспекти на приетите от законодателя на Съюза разпоредби. Едно от тези производства [4] се отнася до новата уредба на електронните цигари в член 20 от Директивата; то е свързано с преюдициално запитване на същия съд (но не на същия съдия), който е сезирал Съда и в настоящия случай. Другото производство [5] има за предмет подадена от Република Полша жалба за отмяна, която е насочена специално срещу наложената от законодателя на Съюза забрана на ментолови цигари. Днес представям заключение и по другите две дела.

II – **Спорът в главното производство и преюдициалното производство**

6. PMI и BAT произвеждат и предлагат на пазара тютюневи изделия. Дружествата Philip Morris Brands SARL и Philip Morris Limited, от една страна, и British American Tobacco UK Limited, от друга страна, подават съответно пред High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), жалби срещу Secretary of State for Health [6], с които целят да се възпрепятства транспонирането на Директива 2014/40 в Обединеното кралство. Производствата по тези две жалби са съединени от запитващата юрисдикция.

7. В подкрепа на ищците са допуснати да встъпят като страни в главното производство следните други предприятия: Imperial Tobacco Limited, JT International SA и Gallaher Limited [7], Tann UK Limited и Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG и Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10], както и Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11]. Някои от тези предприятия сами произвеждат тютюневи изделия, други са доставчици на тютюневата промишленост, например на хартия за увиване на филтър и на овкусители.

8. В главното производство Secretary of State твърди, че Директивата е валидна, едновременно с това обаче застъпва позицията, че участващите в законодателната процедура институции на Съюза най-добре могат да защитят Директивата и че във всеки случай Съдът има изключителната компетентност да прецени нейната валидност. Затова според него настоящият случай позволява образуването на преюдициално производство.

4 — Дело C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Дело C-358/14 (Полша/Парламент и Съвет).

6 — Министър на здравеопазването на Обединеното кралство.

7 — Наричани по-нататък заедно „JTI“.

8 — Наричани по-нататък заедно „Tann“.

9 — Наричани по-нататък заедно „Benkert“.

10 — Наричано по-нататък „Mane“.

11 — Наричано по-нататък „Von Eicken“.

9. В този контекст запитващата юрисдикция решава да не изиска от Secretary of State защита по същество и представяне на доказателства, а направо да отправи запитване до Съда относно валидността на Директивата. С определение от 7 ноември 2014 г., постъпило на 1 декември 2014 г., на основание член 267 ДФЕС тя поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

Правно основание

1) Невалидна ли е Директивата изцяло или частично, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание? По-специално:

   а) във връзка с член 24, параграф 2 от Директивата:

      i) доколко правилното му тълкуване позволява на държавите членки да приемат по-строги правила във връзка със „стандартизирането“ на опаковките на тютюневите изделия, и

      ii) с оглед на това тълкуване невалиден ли е член 24, параграф 2 поради това, че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание?

   б) Невалиден ли е член 24, параграф 3 от Директивата, който позволява на държавите членки да забранят определени категории тютюневи или свързани с тях изделия при определени обстоятелства, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание?

   в) Невалидни ли са следните разпоредби, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание:

      i) разпоредбите на глава II на дял II от Директивата, която се отнася до опаковане и етикетиране,

      ii) член 7 от Директивата в частта, в която се забраняват ментолови цигари и тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества,

      iii) член 18 от Директивата, който позволява на държавите членки да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние, и

      iv) член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, които делегират правомощия на Комисията по отношение на равнището на емисиите?

Пропорционалност и основни права

2) Във връзка с член 13 от Директивата:

   а) правилното му тълкуване забранява ли верни и неподвеждащи изявления относно тютюневите изделия върху опаковката на изделието, и

   б) ако е така, невалиден ли е той, поради това че нарушава принципа на пропорционалност и/или член 11 от Хартата на основните права?

3) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директивата, поради това че нарушават принципа на пропорционалност:

   а) член 7, параграфи 1 и 7 в частта, в която се забранява пускането на пазара на тютюневи изделия с ментол като характерно вкусово-ароматно качество и пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните им части,

   б) член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и член 14 в частта, в която се налагат редица изисквания за стандартизиране на опаковките, и

   в) член 10, параграф 1, букви а) и в) в частта, в която се изисква здравните предупреждения да покриват 65 % от външната предна и задна повърхност на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка?

Делегиране/изпълнение

4) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директивата, поради това че нарушават член 290 ДФЕС:

   а) член 3, параграфи 2 и 4 относно максималното равнище на емисиите,

   б) член 4, параграф 5 относно методите за измерване на емисии,

   в) член 7, параграфи 5, 11 и 12 относно регулирането на съставките,

   г) член 9, параграф 5, член 10, параграф 1, буква е), член 10, параграф 3, член 11, параграф 6, член 12, параграф 3 и член 20, параграф 12 относно здравните предупреждения,

   д) член 20, параграф 11 относно забраната на електронните цигари или контейнерите за многократно пълнене,

   е) член 15, параграф 12 относно договорите за съхранение на данни?

5) Невалидни ли са член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, поради това че нарушават принципа на правна сигурност и/или делегират по недопустим начин правомощия на външни органи, спрямо които не се прилагат изискванията от правото на ЕС процесуални гаранции?

6) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директивата, поради това че нарушават член 291 ДФЕС:

   а) член 6, параграф 1 относно задълженията за уведомяване,

   б) член 7, параграфи 2—4 и параграф 10 относно актовете за изпълнение във връзка със забраната на тютюневи изделия при определени обстоятелства, и/или

   в) член 9, параграф 6 и член 10, параграф 4 относно здравните предупреждения?

Субсидиарност

7) Невалидна ли е Директивата, и по-специално член 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж), членове 13 и 14 поради неспазване на принципа на субсидиарност?

10. Като се остави настрана формулировката на преюдициалните въпроси, определението за преюдициално запитване се ограничава с обобщаване на изложените от ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни правни основания за оспорване на Директивата. Тъй като запитващата юрисдикция счита, че тези твърдения са „приемливи“, същата намира за „необходимо и уместно“ да сезира Съда с преюдициално запитване.

11. В писмената фаза на преюдициалното производство освен ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни становища представят правителствата на Обединеното кралство, Ирландия, Франция, Полша, Португалия и Норвегия, както и Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия[12]. Представители на същите участници в производството вземат участие в съдебното заседание на 1 октомври 2015 г., освен това в него се включват Италия и Унгария.

III – **Допустимостта на преюдициалното запитване**

12. Преди да разгледам целия набор от въпроси на запитващата юрисдикция по същество, е необходимо да бъде обсъдена допустимостта на нейното преюдициално запитване. От една страна, се поставя въпросът дали валидността на отделни разпоредби от Директивата може да бъде оспорена изолирано. От друга страна, трябва да се изследва дали обстоятелствата, при които Съдът е сезиран в настоящия случай, са съвместими с духа и функционирането на преюдициалното производство съгласно член 267 ДФЕС.

А– *Относно ограничаването на въпросите за валидността до отделни членове от Директивата*

13. Като цяло запитващата юрисдикция не поставя пред Съда въпроса относно валидността на Директива 2014/40 в нейната цялост, а само въпроса относно валидността на отделни разпоредби от тази директива.

12 — Същевременно участващите в производството държави членки, както и някои от участващите предприятия ограничават своите писмени становища съответно до определени аспекти на преюдициалното запитване. Писмените доводи на Полша, също както и в паралелно висящото дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14), се отнасят единствено до забраната на ментолови цигари.

14. Съгласно постоянната практика на Съда частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта (така нареченото условие за отделимост)[13]. Това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност[14]. Тази съдебна практика може лесно да се отнесе към проверката на валидността на акт на Съюза по реда на преюдициалното производство[15].

15. Спорните разпоредби от Директивата съдържат голям брой различни изисквания към производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия. Пред Съда не са представени никакви данни, че между тези разпоредби съществува такава тясна взаимозависимост, заради която същите трябва да са неразривно свързани. Следователно дори и Съдът в настоящото производство да обяви някои от оспорваните разпоредби от Директивата за невалидни, останалите разпоредби, съдържащи се в Директивата, ще запазят основанието за съществуването си и няма да променят своя обхват. Това важи по-специално, но не само, за разпоредбите, с които Комисията се оправомощава да издава актове за делегиране или изпълнение.

16. С оглед на това следва да се приеме, че всички разглеждани разпоредби от Директивата съответно са отделни елементи на Директива 2014/40 и тяхната евентуална отмяна не би се отразила на съществената съдържание на тази директива.

Б– *Относно обстоятелствата, при които е сезиран Съдът*

17. Следва обаче да бъде разгледан по-подробно въпросът дали обстоятелствата, при които Съдът е сезиран в настоящия случай, могат да засегнат допустимостта на преюдициалното запитване.

1. Относно момента на сезирането на Съда

18. На първо място е без значение, че преюдициалното запитване е отправено в момент, в който срокът за транспониране на Директивата още не е изтекъл и също така не са налице влезли в сила национални правни актове по транспонирането ѝ[16]. На следващо място принципът на ефективна правна защита, който е залегнал и в член 47 от Хартата на основните права и намира израз в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, изисква именно частноправните субекти да могат да инициират съдебен контрол за проверка на правните актове на Съюза, които ги засягат, без да са принудени преди това да нарушат правото[17]. В контекста на посоченото

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

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

15 — В този смисъл е и заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, т. 112 с бележка под линия 69). Вж. освен това решения Eurotunnel и др. (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662), Association Belge des Consommateurs Test-Achats и др. (C-236/09, EU:C:2011:100) и AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), в които Съдът е изразил съответно становище по преюдициалните запитвания на национални юрисдикции с оглед на валидността на отделни разпоредби от актове на Съюза, без в действителност да се произнесе изрично по посочения проблем за допустимостта.

16 — Решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 33) и Intertanko и др. (C-308/06, EU:C:2008:312, т. 33—35).

17 — Вж. в този смисъл относно член 263, четвърта алинея ДФЕС решения Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 27), както и T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 29).

следва по принцип да се приветства съществуващата в правото на Обединеното кралство и вече многократно използвана възможност за съдебен контрол („judicial review“) във фазата на транспонирането на директиви на Европейския съюз в националното законодателство, съчетана с евентуално отправяне на преюдициално запитване до Съда.

19. Обратно на твърдението на Парламента, Съвета, Комисията и Франция, в настоящия случай не може да се изхожда и от позицията за чисто фиктивен правен спор [18]. Вярно е наистина, че досега в главното производство от страна на Secretary of State не са изложени почти никакви обосновани доводи за защита. Въпреки това само националната юрисдикция може да определи в кой стадий на главното производство да сезира Съда с преюдициално запитване [19]; това може да се случи и *преди* състезателно производство между страните в главното производство [20].

20. Специално в ситуация като настоящата Съдът е приел също, че следва да се приеме наличието на разногласие — и следователно истински правен спор — между страните, винаги когато властите на съответната държава членка са изразили намерението си да транспонират спорната директива [21]. В настоящия случай наличието на такова намерение следва непосредствено от изявлението на Secretary of State в главното производство, че счита Директивата за валидна в нейната цялост. При тези обстоятелства преюдициалните въпроси не се основават по никакъв начин на *очевидно* фиктивен правен спор.

2. Относно възможната липса на собствени съмнения от страна на запитващата юрисдикция относно валидността на Директивата

21. Значително по-голяма тежест има отправената от Парламента, Съвета, Комисията и Франция критика, че запитващата юрисдикция не е изразила собствени съмнения относно валидността на Директивата, а е представила в преюдициалното си запитване само критиките на ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни.

22. На практика определението за преюдициално запитване се ограничава с обобщаване на изложените в главното производство правни основания за оспорване на Директивата с цел да ги представи на Съда.

23. По този въпрос следва да се отбележи, че националната юрисдикция не трябва да се ограничава само до предаването на твърденията на правните субекти на Съда, а трябва да постави на Съда *свое собствено* преюдициално запитване [22]. Всъщност според постоянната практика на Съда преюдициалното производство по член 267 ДФЕС не осигурява собствени способи за защита на страните по висящо производство пред национална юрисдикция, напротив — според нея става въпрос за производство на сътрудничество и диалог между националната юрисдикция и Съда [23].

18 — Вж. основно в този смисъл решение Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Решения Irish Creamery Milk Suppliers Association и др. (36/80 и 71/80, EU:C:1981:62, т. 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, т. 45 във връзка с т. 42) и Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 29).

20 — Решение Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, т. 12) и цитираната съдебна практика.

21 — Решение Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 15); в същия смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 36).

22 — В този смисъл е определение Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, т. 22 и 32); вж. също решение IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 30 и 31).

23 — Решения SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, т. 9), Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 90 и 91) и Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 28).

24. Съответно националната юрисдикция трябва сама да прецени дали за постановяването на решението в главното производство е необходимо да се изясни повдигнатият пред нея въпрос относно валидността на акт на Съюза [24]. Евентуални възражения, повдигнати срещу валидността на акт на Съюза, сами по себе си все още не обосновават отправянето на преюдициално запитване до Съда [25]. По принцип именно националният съд следва да съдейства за прилагането на правото на Съюза, в това число на Директива 2014/40 [26].

25. Освен това духът на сътрудничество, който трябва да ръководи развитието на производството по постановяване на преюдициално заключение, предполага, че националната юрисдикция трябва в акта си за преюдициално запитване да изложи причините, поради които счита, че е необходимо такова заключение [27] (вж. и член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда).

26. Предвид тези изисквания определението за преюдициално запитване, което Съдът следва да разгледа в настоящия случай, със сигурност не е перфектно. Действително запитващата юрисдикция представя извънредно дълги доводи, с които обяснява защо е допуснала определени предприятия да встъпят като страни в главното производство, а други не. От друга страна преюдициалното запитване е изключително лаконично по отношение на значението на преюдициалните въпроси за решението, което трябва да бъде постановено от националната юрисдикция.

27. В крайна сметка обаче, националният съд заявява, че счита изложените в главното производство твърдения за „приемливи“ и затова намира за „необходимо и уместно“ да сезира Съда с преюдициално запитване.

28. Тези съображения представляват наистина минималния обем от информация, която даден национален съд трябва да предостави, за да спази изискванията за допустимост в преюдициалното производство. Изложените в определението за преюдициално запитване аргументи на ищците и встъпилите в тяхна подкрепа страни обаче — независимо от някои изключения, които подлежат на разглеждане по-нататък [28] — дават достатъчно основание на Съда, както и на субектите, които съгласно член 23 от Статута на Съда имат право да участват в производството, да изразят становище по повдигнатите в този случай правни проблеми.

29. Предвид значението, което се придава в правния ред на Съюза на принципа на ефективна правна защита (член 47 от Хартата на основните права) [29], пред допустимостта на преюдициални запитвания относно проверката на валидността на актове на Съюза не могат да се поставят прекомерно строги изисквания. Това важи в още по-голяма степен за случаи като настоящия, в които при липса на възможност за пряко обжалване преюдициалното производство представлява единствената възможност за засегнатите предприятия да предизвикат съдебен контрол на равнище Съюз и да изложат пред Съда своите аргументи [30].

24 — Решения SMW Winzersekt (C-306/93, EU:C:1994:407, т. 15), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 34), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 13 и 14), Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, т. 28) и определение Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, т. 16).

25 — Решение IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 28) и определение Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, т. 17).

26 — Вж. Становище 1/09 (EU:C:2011:123, т. 68).

27 — Решение IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 31) и определение Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, т. 21, 22, 27 и 32).

28 — По този въпрос вж. по-долу точки 35—51 от настоящото заключение.

29 — Вж. решения Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 23), Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 90 и 91) и Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 60).

30 — Относно значението на преюдициалното производство в такива случаи вж. решения Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 38—40), Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 92—96), Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 27—29), както и T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 29—31).

30. Ето защо, въпреки пороците, които определението за преюдициално запитване има в това отношение, разглежданото преюдициално запитване всъщност не трябва да бъде считано като цяло за недопустимо.

3. Относно някои други пороци на преюдициалното запитване

31. Накрая различни страни в производството излагат подробно други твърдения, с които оспорват изцяло или отчасти допустимостта на преюдициалното запитване. Тези твърдения могат по същество да се отнесат до две теми: твърди се, от една страна, че липсва достатъчно ясно представяне на фактическата обстановка по главното производство, от друга страна, че поставените на Съда въпроси не са от значение за решаването на спора по главното производство.

а) Относно представянето на фактическата обстановка

32. Що се отнася на първо място до минималната информация за фактическата обстановка в главното производство, която трябва да се съдържа в едно преюдициално запитване, за да бъде разгледано от Съда, следва да се отбележи, че в настоящия случай определението за преюдициално запитване — за разлика от това по дело C-477/14 — съдържа само изключително кратко резюме на твърденията на ищците в главното производство и на встъпилите в тяхна подкрепа страни. Освен това националният съд се позовава практически изцяло на изявленията на лица, които са посочени за свидетели или експерти от ищците в главното производство или от встъпилите в тяхна подкрепа страни, без да предостави информация за тяхното съдържание или поне резюме от него. Към това се добавя обстоятелството, че такива изявления — дори и тяхното съдържание да е известно — не могат да се приемат за правилни, защото, както редица страни в производството подчертават пред Съда, още не се е състояло състезателно производство пред националната юрисдикция.

33. Както правилно отбелязват Парламентът, Съветът, Комисията и Франция, този подход на националната юрисдикция затруднява както Съда, така и другите участници, които съгласно член 23 от Статута на Съда имат право да се включат в преюдициалното производство, да изразят полезни становища по отговора на преюдициалните въпроси.

34. Въпреки недостатъците при представянето на фактическите обстоятелства, на които се основават преюдициалните въпроси, все пак намирам, че по отношение на предмета и целта си преюдициалното запитване е разбираемо в относително достатъчна степен, която позволява на Съда и субектите, оправомощени да участват в преюдициалното производство, да предоставят разумно становище. Ето защо, след задълбочен размисъл, считам, че не е уместно поради посочените — доста сериозни — слабости в представянето преюдициалното запитване да бъде обявено за недопустимо *в неговата цялост*.

б) Относно релевантността на отделни преюдициални въпроси

35. По-нататък, що се отнася до релевантността на отделни преюдициални въпроси, Парламентът, Съветът и Комисията се сблъскват с две групи от въпроси, а именно, от една страна, първи въпрос, букви а), б) и буква в), подточка iii), както и от друга страна, първи въпрос, буква в), подточка iv) и въпроси от четвърти до шести. Освен това поради липса на релевантност предимно Парламентът и Комисията оспорват също допустимостта на седми въпрос, доколкото същият се отнася до други разпоредби, различни от член 7 от Директивата.

36. Отправна точка за разсъжденията трябва да е обстоятелството, че за преюдициални въпроси, които се отнасят до правото на Съюза, се прилага презумпция за релевантност. Отказът от произнасяне по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос всъщност е възможен само ако е очевидно, че искането тълкуване или преценка на валидността на разпоредба от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите фактически и правни елементи, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [31].

i) Относно първи въпрос, букви а), б) и буква в), подточка iii)

37. Букви а), б) и буква в), подточка iii) от първия въпрос се отнасят до свободата на действие, която член 18 и член 24, параграфи 2 и 3 от Директивата оставят на държавите членки с оглед приемането на по-строги национални мерки от тези, които е предвидил законодателят на Съюза.

38. Що се отнася до член 24, параграф 2 от Директивата, то страните в производството действително обменят пред Съда интензивно мнения по въпроса дали съгласно тази разпоредба на държавите членки е *разрешено* да предвиждат в тяхното съответно национално законодателство неутрални опаковки за тютюневи изделия (така наречените „plain packaging“). Приемането на такива разпоредби относно опаковките на тютюневи изделия обаче сега не е предмет на главното производство, най-малкото, запитващата юрисдикция не е изразила никакви съображения в това отношение в която и да е част от определението си за преюдициално запитване.

39. Също и във връзка със засегнатата в член 24, параграф 3 от Директивата проблематика на националните забрани на определени тютюневи или свързани с тях изделия, нито националната юрисдикция, нито някоя от страните в производството са посочили дали и в каква форма Обединеното кралство възнамерява да се възползва от този специален режим.

40. Същото важи за член 18 от Директивата, който позволява на държавите членки да въведат забрана на трансграничните продажби от разстояние. В това отношение също не е ясно дали понастоящем Обединеното кралство планира да прибегне към тази разпоредба.

41. Трябва да се подчертае, че държавите членки по никакъв начин не са *задължени* да приемат каквито и да са норми в националното си законодателство на основание на посочените разпоредби от Директивата, или че въз основа на информацията от преюдициалното производство следва да се очаква с вероятност, граничеща до сигурност, приемането на конкретни норми.

42. При тези обстоятелства считам, че очертаната от член 267 ДФЕС рамка на сътрудничество между Съда и националната юрисдикция може да бъде засегната, ако Съдът отговори на букви а) и б), както и на буква в), подточка iii) от първия въпрос. Съвсем очевидно е, че в това отношение не е налице релевантност на преюдициалното запитване, поради което Съдът е изложен на опасност да изрази чисто експертно становище по един хипотетичен въпрос [32].

31 — Решение Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25); вж. също решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 34 и 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 13 и 14) и Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, т. 28 и 29); относно презумпцията за релевантност вж. също решение Beck и Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, т. 22).

32 — Положението е различно, що се отнася до дело Pillbox 38 (C-477/14), по което член 20, параграф 6 във връзка с член 18 от Директивата се оспорва от съвсем различна гледна точка: там се излагат аргументи за наличие на непропорционалност, тъй като Директивата — и следователно самият законодател на Съюза — предвижда за електронните цигари същата разпоредба за продажбите от разстояние като тази за традиционните тютюневи изделия; вж. в този смисъл заключението ми, представено днес по това дело, точки 134—148.

43. За националните съдилища остава, разбира се, възможността в даден момент отново да поставят на Съда въпроса за тълкуването и валидността на член 18 и на член 24, параграфи 2 и 3 от Директивата, доколкото е необходимо да разгледат тези разпоредби във връзка конкретен правен спор.

ii) Относно първи въпрос, буква в), подточка iv) и въпроси от четвърти до шести

44. Първи въпрос, буква в), подточка iv) и въпроси от четвърти до шести се отнасят като цяло до разпоредбите от Директивата, които на равнището на Съюза предвиждат различни правомощия за приемане на делегирани актове, респективно актове за изпълнение, по-конкретно член 3, параграфи 2 и 4, член 4, параграф 5, член 6, параграф 1, член 7 параграфи 2—5 и параграфи 10—12, член 9, параграфи 5 и 6, член 10, параграф 1, буква е), параграфи 3 и 4, член 11, параграф 6, член 12, параграф 3, член 15, параграф 12, както и член 20, параграфи 11 и 12 от Директивата.

45. Всички посочени разпоредби от Директивата са насочени изключително към Комисията. Никоя от тези разпоредби обаче не вменява на държавите членки каквито и да са задължения по отношение на оформянето на техните законови, подзаконови и административни разпоредби.

46. Тъй като обаче производството пред националния съд се занимава само с намерението и задължението на Обединеното кралство да транспонира Директивата, евентуални правни проблеми с правомощията на Комисията съгласно посочените разпоредби от Директивата нямат никаква връзка с реалността и с предмета на главното производство. Следователно е очевидно, че те не са релевантни за решаването на спора.

47. Веднага след като Комисията се възползва от посочените правомощия посредством приемането на делегирани актове, респективно актове за изпълнение, всички заинтересовани лица разполагат с правните средства за защита, предвидени в установената с Договорите система за правна защита.

iii) Относно седми въпрос

48. Седми въпрос засяга невалидността на Директивата като цяло, както и на отделни нейни разпоредби — по-конкретно член 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж), членове 13 и 14 — с оглед на принципа на субсидиарност.

49. Както обаче правилно изтъкват Парламентът и Комисията, определението за преюдициално запитване включва изключително повърхностни съображения относно причината, поради която е повдигнат въпросът за съвместимостта на Директивата с принципа на субсидиарност, единствено във връзка със съдържащата се в член 7 от Директивата забрана на ментолови цигари. Все пак, нееднократно в определението за преюдициално запитване се срещат наченки на обяснение защо освен това трябва да бъдат повдигнати проблеми във връзка с Директивата като цяло, както и с другите изрично посочени в седми въпрос разпоредби от Директивата от гледна точка на принципа на субсидиарност.

50. Този подход очевидно противоречи на духа на сътрудничество между националния съд и Съда в рамките на преюдициалното производство. Освен това той не е съвместим и с изискванията на член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, съгласно който запитващата юрисдикция трябва да изложи причините, поради които същата има въпроси

относно валидността на разпоредби на правото на Съюза. Не може да бъде прието, че Съдът и субектите, които съгласно член 23 от Статута на Съда имат право да участват в производството, трябва да спекулират по въпроса защо определени разпоредби на правото на Съюза подлежат на преценка за валидност.

51. Поради тази причина — и за да се гарантира, че Съдът няма да се произнесе със становище по чисто хипотетична проблематика — може да се приеме, че седми въпрос е допустим дотолкова доколкото се отнася до член 7 от Директивата. Седми въпрос следва се счита за недопустим в останалата му част.

B– *Междинно заключение*

52. Ето защо първи въпрос, букви а), б) и буква в), подточки iii) и iv), както и въпроси от четвърти до шести трябва да бъдат обявени за недопустими. Седми въпрос е недопустим доколкото се отнася до други разпоредби, различни от член 7 от Директивата. Преюдициалното запитване е допустимо в останалата му част.

IV – **Преценка на преюдициалните въпроси по същество**

53. Преюдициалното запитване съдържа, въз основа на твърдението на ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни, една обща критика срещу Директива 2014/40, с която от различни гледни точки се подлагат на изследване всички съществени разпоредби на този акт на Съюза. Наред с годността на член 114 ДФЕС да послужи като правно основание за отделни разпоредби от Директивата става въпрос преди всичко за проблеми във връзка с пропорционалността и субсидиарността, но и за предоставените на Комисията правомощия да приема актове за изпълнение и делегирани актове. Доколкото са засегнати въпроси, които считам изцяло или отчасти за недопустими (вж. по-горе [33]), ще взема отношение по поставените правни проблеми по-нататък само при условията на евентуалност.

A– *Член 114 ДФЕС като правно основание за Директивата*

54. С първия въпрос от различни гледни точки се поставя под съмнение обстоятелството, че член 114 ДФЕС може да се използва като правно основание за Директива 2014/40. Ще разгледам отделните теми, които са поставени от запитващата юрисдикция, в леко променена последователност.

55. В самото начало следва да се припомни, че законодателен акт, приет на основание член 114 ДФЕС, трябва, от една страна, да съдържа мерки за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, и от друга страна, да има за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар [34]. В допълнение целта на такива мерки за хармонизиране на вътрешния пазар, предвидени в член 114 ДФЕС, трябва действително да бъде подобряването на условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар [35].

33 — Точки 35—51 от настоящото заключение.

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

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

56. Ако условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание са изпълнени, законодателят на Съюза не може да бъде възпрепятстван да се възползва от това правно основание поради обстоятелството, че в избора, който трябва да бъде направен, е определяща защитата на здравето [36].

57. Съответно използването на член 114 ДФЕС като правно основание за Директива 2014/40 не може да бъде поставено под въпрос само поради обстоятелството че наред с подобряването на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия тази директива цели и високо равнище на защита на здравето. Напротив, точно тази цел съответства на задачата, която законодателят на Съюза има съгласно първичното право и която произтича изрично от член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права.

1. Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества (първи въпрос, буква в), подточка ii)

58. Първият въпрос, буква в), подточка ii) се отнася до забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества в рамките на Съюза. Основното оплакване на ищците в главното производство и някои от встъпилите в тяхна подкрепа страни се отнася по-специално до забраната на *ментолови цигари*, която следва от тази разпоредба. Те твърдят, че такава забрана не може да бъде наложена от законодателя на Съюза на основание член 114 ДФЕС.

59. С оглед на много кратките съображения в определението за преюдициално запитване и наистина повърхностните доводи на участващите в преюдициалното производство предприятия по тази тематика на това място аз също съм сравнително кратка и освен това препращам към моето заключение по дело C-358/14 [37], където същата проблематика е предмет на значително по-задълбочено обсъждане.

60. По същество според повдигнатите срещу член 7 от Директивата критики забраната на ментолови цигари не може да спомогне нито за отстраняване на различията между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки (по този въпрос вж. буква а) непосредствено по-долу), нито за подобряване на условията за функционирането на вътрешния пазар по (по този въпрос вж. буква б) по-долу).

а) Относно отстраняването на различията между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки

61. Според трайно установената съдебна практика законодателят на Съюза може да използва член 114 ДФЕС като правно основание по-конкретно при наличие на различия между националните разпоредби, когато последните могат да възпрепятстват упражняването на основните свободи и по този начин да се отразят пряко върху функционирането на вътрешния пазар [38] или да доведат до чувствително нарушаване на конкуренцията [39].

36 — Решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 88), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62) и Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 30).

37 — Вж. заключението ми, представено днес по дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 37—83 и 105—108).

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

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

62. Много участващи в преюдициалното производство предприятия и Полша твърдят, че към момента на приемане на Директивата изобщо не са съществували различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки *относно ментоловите цигари*.

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

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

65. Също така ментоловите цигари не заемат особено място [40], което ги различава от другите цигари с характерни вкусово-ароматни качества и изисква изключването за тази група тютюневи изделия от установената в Директивата забрана за пускане на пазара в целия Съюз [41].

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

i) Относно премахването на съществуващите пречки пред търговията

67. Както посочват участващите в преюдициалното производство институции на Съюза и някои държави членки, редица държави членки вече са регламентирали употребата на характерни вкусово-ароматни добавки, а други не са го направили. В държавите, в които са приети национални разпоредби, те се различават съществено по съдържание и не се отнасят непременно до едни и същи аромати [42]. Тези разнообразни национални разпоредби могат да доведат до значителни пречки пред търговията на тютюневи изделия на вътрешния пазар, който се характеризира с интензивна трансгранична търговия [43].

40 — По този аспект вж. по-подробно заключението ми по дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 48—57).

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

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

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

68. Дори по-специално по отношение на ментоловите цигари да не съществуват значителни пречки пред търговията, това не възпрепятства прилагането на член 114 ДФЕС. Всъщност прилагането на член 114 ДФЕС не изисква всяка по-подробна уредба на мярка за хармонизация на вътрешния пазар, която се основава на това правно основание, да съдържа отговор на конкретни различия между националните законови, подзаконови и административни разпоредби. По-скоро е от значение разглеждането на общата уредба [44].

69. Освен това в настоящия случай законодателят на Съюза е трябвало да приеме, че забраната на цигари с характерни вкусово-ароматни качества ще има значително по-малък принос за постигането на високо равнище на защита на здравето, ако за настоящите или потенциалните потребители на ароматизирани тютюневи изделия и занапред на вътрешния пазар има ментолови цигари като резервен вариант [45].

70. Освен това към момента на приемане на Директивата поне в две държави членки — Белгия и Германия — вече дори е съществувала забрана за определени ментолови капсули в цигарите, така че при всички случаи там не е било разрешено пускането на пазара на тези конкретни видове ментолови цигари [46]. Обратно, доколкото може да бъде установено, тогава подобни забрани не са съществували в други държави членки. Следователно твърдението на редица участващи в производството предприятия и на Полша, че липсват различия в националните разпоредби, по-специално по отношение на ментоловите цигари, като цяло е не само неубедително по отношение на функционирането на член 114 ДФЕС, но в конкретния случай не се подкрепя и от фактите.

ii) Относно опасността от бъдещо различно развитие на националните законови, подзаконови и административни разпоредби

71. Освен това подобно на Полша редица участващи в преюдициалното производство предприятия оспорват, че на европейския вътрешен пазар ще възникнат в бъдеще пречки пред търговията в резултат на приемането на национални забрани на ментоловите цигари.

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

73. Въпреки това, съгласно постоянната съдебна практика член 114 ДФЕС може да се използва като правно основание с оглед на предотвратяването на бъдещи пречки пред търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, доколкото появата на такива пречки е вероятна и приетата мярка за хармонизиране има за цел предотвратяването им [47].

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

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

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

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

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

75. Участващите в преюдициалното производство институции на Съюза и някои държави членки представят убедителни доводи, че съгласно Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна [48] Съюзът и неговите държави членки са приканени да ограничат или да забранят използването на добавки в тютюневите изделия, които могат да подобрят вкуса им, включително използването на ментол. Действително това не е видно от текста на самата рамкова конвенция, но следва от Насоките за прилагането на членове 9 и 10 от нея, които са приети преди няколко години от Конференцията на страните по конвенцията [49].

76. Дори тези насоки като такива да не са правнообвързващи, те обаче имат в световен мащаб препоръчителен характер за прилагането на Рамковата конвенция на СЗО от договарящите страни по нея [50]. Следователно те служат като насоки и за държавите — членки на Европейския съюз, които също са подписали Рамковата конвенция.

77. При тези условия законодателят на Съюза може да очаква бързото приемане на национално равнище на разпоредби за употребата на ментол и други характерни вкусово-ароматни добавки в тютюневите изделия, макар и на равнището на Съюза да не е приета унифицирана правна уредба.

78. Фактическият довод на някои страни в производството, че в действителност в продължителен период от време почти не са приети национални разпоредби в държавите — членки на Европейския съюз, се дължи единствено на обстоятелството, че в Съюза, общо взето едновременно с публикуването на насоките на СЗО, Комисията [51] вече е подготвила и започнала законодателната процедура за приемането на обжалваната директива [52].

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

80. В този контекст всички изразени от редица участващи предприятия и от Полша съмнения в съществуването на сегашни или бъдещи различия между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки са неоснователни.

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

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

50 — Пак там, точка 1.1.

51 — Предложение на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия COM(2012) 788 окончателен, представено на 19 декември 2012 г. Подготовката и консултациите на Комисията са проведени съответно по-рано.

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

б) Относно подобряването на условията за функциониране на вътрешния пазар

81. По-нататък ищците в главното производство и редица встъпили в тяхна подкрепа страни оспорват, че забраната на ментолови цигари може да допринесе за подобряването на условията за функциониране на вътрешния пазар.

82. Несъмнено забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не може да подобри функционирането на вътрешния пазар за *тези* продукти. Все пак, в съдебната практика е установено, че член 114 ДФЕС дава право на законодателя на Съюза да забранява пускането на определени продукти на целия европейски вътрешен пазар, доколкото това служи за подобряване на условията за търговия с определена група *други* продукти [53].

83. Примерът на разглежданите в случая тютюневи изделия позволява това да се илюстрира по следния начин: съществуващата в правото на Съюза забрана на определени форми на представяне на тютюна служи за създаване на единни условия за търговия за всички тютюневи изделия в целия Европейски съюз. Поради това забраната на равнището на Съюза на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества в известна степен представлява цената, за да могат „нормалните“ тютюневи изделия, които отговарят на условията на Директивата, да се разпространяват свободно на европейския вътрешен пазар, като едновременно с това се осигури високо равнище на защита на здравето [54]. С други думи, в Европейския съюз по принцип занапред могат да се пускат на пазара тютюневи изделия, но само без характерни вкусово-ароматни качества.

84. Редица от участващите в преюдициалното производство предприятия възразяват, че ще се увеличи контрабандата и ще процъфти търговията на ментолови цигари на черния пазар. Все пак посоченото тук не е нищо повече от обикновено твърдение, което освен това е недостатъчно обосновано.

85. Освен това изобщо не може да има значение дали с предвидените в Директивата средства действително е възможно да се предотвратят контрабандата и търговията на черния пазар [55]. Решаващо е по-скоро обстоятелството, че след влизането в сила на забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества за потребителите ще е по-трудно да се снабдяват с ментолови и други ароматизирани цигари. Това обстоятелство само по себе си вече обосновава извода, че такава забрана ще допринесе за гарантирането на по-високо равнище на защита на здравето. Евентуалните изолирани нарушения на забраната по принцип не опровергават способността ѝ да допринесе за постигането на желаната цел.

в) Междинно заключение

86. Ето защо може да се приеме, че член 114 ДФЕС правилно е използван като правно основание за забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, по-специално ментолови цигари.

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

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

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

2. Етикетирането и опаковането на тютюневи изделия (първи въпрос, буква в), подточка i)

87. Предмет на първия въпрос, буква в), подточка i) е глава II на дял II от Директивата. Запитващата юрисдикция иска информация по въпроса дали член 114 ДФЕС представлява подходящо правно основание за съдържащите се в тази част от Директивата (по-конкретно в членове 8—16) изисквания на правото на Съюза към „етикетиране и опаковане“ на тютюневи изделия. Това се оспорва от ищците в главното производство и някои от встъпилите в тяхна подкрепа страни. Те оспорват наличието на съществени пречки пред търговията в тази област и подчертават например, че съществуващите различия в опаковането и представянето на тютюневите изделия в зависимост от националния пазар се дължат на първо място на маркетинговата стратегия на производителя, както и на различните предпочитания на потребителите в отделните държави членки.

88. В това отношение следва да се отбележи, че многобройни аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия са били предмет на правна уредба на Съюза още в Директива 2001/37/ЕО [56], която предшества спорната Директива 2014/40.

89. Ако по дадена тема вече съществува мярка за хармонизиране на вътрешния пазар, която е била законосъобразно основана на член 114 ДФЕС, по принцип на законодателя следва да е разрешено при упражняване на своето право на преценка да използва отново същото правно основание, за да ревизира приетата по онова време уредба на базата на нова политическа оценка, както и предвид най-новите научни доказателства, и да я адаптира към едно ново положение [57].

90. В това отношение законодателят на Съюза е свободен да замени предишна уредба с друга, изцяло нова уредба, която след преоценка на фактическото положение му изглежда по-подходяща, за да допринесе за функционирането на вътрешния пазар. От друга страна обаче, той може също — както в настоящия случай — да се придържа по принцип към предишната уредба и да продължи да развива само нея, за да допринесе, в съответствие със задачата на член 114, параграф 3 ДФЕС, за високо равнище на защита на здравето, което надхвърля целта на предишната уредба [58]. В тази връзка могат освен това да бъдат приети нови разпоредби, с които да се увеличи ефикасността на съществуващата уредба и да се затрудни нейното заобикаляне [59].

91. В този контекст вече не може да има съмнение, че член 114 ДФЕС представлява правилното правно основание за съдържащите се в глава II от дял II от Директивата нови разпоредби относно по-нататъшното развитие на правната уредба на Съюза относно опаковането и етикетирането на тютюневи изделия.

56 — Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия (ОВ L 194, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 125), вж. по-специално членове 5—7.

57 — Решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 77—80) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 34).

58 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, по-специално т. 79).

59 — Решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 100) и British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 82).

92. В настоящия случай следва да се добави, че при предходната правна уредба по никакъв начин не са отстранени всички пречки пред търговията с тютюневи изделия на европейския вътрешен пазар [60]. Както правилно изтъкват участващите в преюдициалното производство институции на Съюза, Ирландия и Франция, към датата на приемане на Директива 2014/40 все още са съществували значителни различия между разпоредбите на държавите членки относно етикетирането и опаковането на тютюневи изделия [61].

93. Така в някои държави членки са предвидени комбинирани здравни предупреждения (състоящи се от текст и снимка), а в други — в съответствие с действащите тогава минимални изисквания по член 5 от Директива 2001/37 — само текстови предупреждения. Освен това са налице различия между предвидените в националното законодателство изисквания към размера на потребителските опаковки на цигари, към тяхното минимално съдържание, както и към разрешените върху тези опаковки рекламни текстове и информация за естеството на продукта.

94. Обстоятелството, че предвидените в законодателството на държавите членки разпоредби относно етикетирането и опаковането на продукти могат да създадат пречки пред търговията, е очевидно и установено в постоянната съдебната практика [62]. Следователно в настоящия случай и от тази гледна точка съществува възможност за приемането на мерки за хармонизация на вътрешния пазар съгласно член 114 ДФЕС с цел премахване на такива съществуващи пречки пред търговията.

95. Срещу този извод не може да се възрази, че някои участващи в производството предприятия не възприемат съществуващите различия между националните разпоредби относно етикетирането и представянето на тютюневи изделия като пречки пред търговията, тъй като според собствените им изявления те оформят опаковките на продуктите си така или иначе в зависимост от държавата членка и навиците на потребителите.

96. Наистина субективната оценка на засегнатите предприятия може да има определена роля при преценката за наличието на пречки пред търговията, но сама по себе си тя не може да е определяща, особено когато — както в случая — е налице подозрението, че някои предприятия омаловажават наличието на пречки пред търговията, за да избегнат унифицирана правна уредба в рамките на Съюза, съдържаща по-строги изисквания към защитата на здравето [63].

97. Решаващо винаги е по-скоро обективното разглеждане. В тази връзка, от една страна, законодателят на Съюза е трябвало да отчете, че производството на тютюневи изделия за вътрешния пазар все повече се съсредоточава в малък брой производствени обекти в Европейския съюз, което естествено води до значителна трансгранична търговия и до повишена потребност от унифицирана правна уредба на равнището на Съюза [64]. От друга страна, международният контекст, по-специално изискванията, произтичащи от член 11 от Рамковата конвенция на СЗО, са създали вероятност отделните държави членки да приемат нови, евентуално различаващи се правила в областта на етикетирането и опаковането на тютюневи изделия, в случай че законодателят на Съюза не би предприел съответни действия [65].

60 — В същия смисъл Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 65 и 66).

61 — По този въпрос вж. съображения 22, 23 и 28 от Директивата. Подробности се съдържат в представения от Комисията на 19 декември 2012 г. документ, а именно в обяснителния меморандум на предложението за директива COM(2012) 788 окончателен, стр. 6—8, както и в оценката на въздействието („Impact Assessment“), представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 29 и сл.

62 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64, второ изречение); вж. освен това решение Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, т. 15), Keck и Mithouard (C-267/91 и C-268/91, EU:C:1993:905, т. 15) и Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, т. 29).

63 — По този въпрос вж. оценката на въздействието („Impact Assessment“), представена от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 1, стр. 33.

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

65 — В същия смисъл вж. по-горе точки 74—77 от настоящото заключение, както и допълнително по-долу точка 201 от същото.

98. Освен това годността на спорните разпоредби от Директивата да премахнат пречките пред търговията не може да се оспорва под претекст, че и в бъдеще ще има още национални особености върху продуктовите опаковки на тютюневи изделия, като се започне от езика на здравните предупреждения и се стигне до евентуалните бандероли. Всъщност член 114 ДФЕС не функционира на принципа „всичко или нищо“. Напротив този член позволява и частична хармонизация на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, което също може да допринесе за премахването на пречките пред търговията, по-специално когато те водят до съкращаване на разходите на засегнатите предприятия. Законодателят на Съюза е можел основателно да се позове на това обстоятелство предвид стандартизирането на размера и минималното съдържание на опаковките на изделията, както и на вида на предупрежденията, които следва да се поставят върху тези опаковки, и допустимата информация за естеството на продукта.

99. Що се отнася до прогнозираното от някои страни в производството увеличаване на контрабандата и процъфтяването на черния пазар, в настоящия контекст намирам този аргумент за също толкова малко убедителен колкото и изтъкнатия преди това по отношение на забраната на характерните вкусово-ароматни качества [66].

100. Накрая, доколкото някои участващи в преюдициалното производство предприятия твърдят, че стандартизирането на опаковките на изделията ще доведе до намаляване на разнообразието от продукти и възможностите за конкуренция между производителите на тютюневи изделия, в действителност това не е твърдение за липса на компетентност, а твърдение за непропорционалност, което ще оборя по-долу във връзка с третия въпрос [67].

101. Следователно като цяло възраженията срещу използването на член 114 ДФЕС като правно основание за разпоредбите в глава II от дял II от Директивата следва да бъдат отхвърлени така, както вече е направено от Съда във връзка с предходната правна уредба [68].

3. Свободното движение на тютюневи изделия (първи въпрос, букви а) и б)

102. С първия въпрос, букви а) и б) се подлага на изследване съдържащата се в член 24 от Директивата уредба относно „свободното движение“ на тютюневи изделия. Като изхожда от твърденията на ищците в главното производство и някои от встъпилите страни, запитващата юрисдикция иска да установи дали член 114 ДФЕС представлява валидно правно основание за тази разпоредба от Директивата, по-специално параграфи 2 и 3.

103. Предварително ще отбележа, че евентуални становища на правните служби на различни институции на Съюза, по които вземат отношение отделни участващи в производството предприятия, не могат да играят роля при преценката на този въпрос. Те представляват чисто вътрешни процедури, които не отразяват непременно мнението на съответната институция, и поради това не могат да ѝ бъдат противопоставени пред Съда. Съвсем естествено е, политическите институции на Съюза да се подготвят вътрешно, преди да формират волята си, като в същото време проведат дискусия по спорни въпроси. Само въз основа на това обстоятелство не могат да се правят изводи по отношение на законосъобразността на спорните разпоредби от Директивата.

66 — По този въпрос вж. по-горе точки 84 и 85 от настоящото заключение.

67 — По този въпрос вж. по-долу точка 193, както и точки 204 и 205 от настоящото заключение.

68 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 63—91).

104. Член 24 от Директивата е структуриран по следния начин: в параграф 1 от тази разпоредба е утвърден принципът на свободното движение на тютюневи и свързани с тях изделия, които отговарят на Директивата; държавите членки не могат да забраняват или ограничават пускането на пазара на такива изделия, въз основа на съображения, свързани с регулирани от настоящата директива аспекти. Това е приложимо само „при спазване на параграфи 2 и 3“. Член 24, параграф 2 от Директивата позволява на държавите членки при определени обстоятелства да предвидят допълнителни изисквания — а именно такива, които надхвърлят правилата на Директивата — във връзка със стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия. Съгласно член 24, параграф 3 от Директивата всяка държава членка може освен това, при наличие на посочените там предпоставки, да забрани определени категории тютюневи или свързани с тях изделия с цел защитата на здравето.

а) Правото на държавите членки да налагат допълнителни изисквания за стандартизиране на опаковката на тютюневите изделия (първи въпрос, буква а)

105. Преди всичко с първия въпрос се поставя под съмнение правното основание за член 24, параграф 2 от Директивата. Съгласно тази разпоредба от Директивата същата „не засяга правото на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания, приложими за всички пуснати на пазарите им изделия, във връзка със стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия, когато това е оправдано от съображения, свързани с общественото здраве, като вземат предвид високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива. […]“.

106. Според ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни тази разпоредба не може да се основава на член 114 ДФЕС, тъй като същата води не до премахването, а до създаването на пречки пред търговията. За да мотивират своята преценка, участващите в производството предприятия по същество изтъкват, че член 24, параграф 2 от Директивата дава възможност на държавите членки да подкопаят свободното движение на тютюневи изделия, като въведат по-строги разпоредби за опаковането, отколкото тези, които са предвидени на равнището на Съюза.

107. В това отношение участващите в производството предприятия, както впрочем и Обединеното кралство, Ирландия и Норвегия, възприемат особено *широк прочит* на член 24, параграф 2 от Директивата. Те приемат, че с тази разпоредба на държавите членки се разрешава да поставят *във всяко отношение* по-строги изисквания към опаковането на тютюневите изделия, тоест независимо дали съответният аспект на опаковането е предмет на хармонизиране с правото на Съюза или не.

108. На практика при едно такова широко тълкуване член 24, параграф 2 от Директивата може да се окаже в конфликт с целта на член 114 ДФЕС, която се основава на подобряването на функционирането на вътрешния пазар. Всъщност при такова тълкуване Директивата наистина ще хармонизира изискванията към опаковането на тютюневите изделия, но в същото време ще предостави на държавите членки правото да дерогират отново тази хармонизация, при това без да се съобразят с фактически предвидените за целта условия и процедури съгласно член 114, параграфи 4—10 ДФЕС. Следователно, както точно се изразява BAT, едната ръка ще гради хармонизирането, а едновременно с това другата отново ще го руши.

109. Все пак би било прибързано без по-задълбочени разсъждения по тази тема направо да се направи заключението, че член 24 от Директивата е несъвместим с член 114 ДФЕС и затова не е трябвало да бъде приет на това правно основание. Всъщност възприетият от участващите в производството предприятия, Обединеното кралство, Ирландия и Норвегия широк прочит на член 24, параграф от Директивата не е единствено възможният. И според постоянната практика на Съда, когато разпоредба на вторичното право допуска повече от едно тълкуване, следва

същата да се тълкува в съответствие с първичното право и нейната валидност не може да се поставя под съмнение[69].

110. Едно съвместимо с първичното право тълкуване на член 24, параграф 2 от Директивата, което по-специално гарантира съвместимостта му с правното основание член 114 ДФЕС изглежда напълно възможно. Всъщност е възможно — в съответствие със становището на участващите в преюдициалното производство институции на Съюза, както и на Франция и Португалия — да бъде възприет *тесен прочит* на член 24, параграф 2 от Директивата и посочената разпоредба да бъде тълкувана в смисъл, че на държавите членки е позволено да приемат „допълнителни изисквания“ само дотолкова, доколкото самият законодател на Съюза не е предприел хармонизиране.

111. Посоченото ограничително тълкуване на член 24, параграф 2 отговаря най-точно и на целта и систематиката на Директива 2014/40. Всъщност, обратно на становището, което изглежда застъпват ищците в главното производство и някои от встъпилите в тяхна подкрепа страни, тази директива въвежда не пълна, а само частична хармонизация или — казано съгласно формулировката на член 1, буква б) от нея — „сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно някои аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия“. За това говори и съображение 53 от Директивата, което подчертава, че с този законодателен акт са постигнати „различни степени на хармонизация“ и че „по отношение на представянето и опаковките“ същият предоставя само „първи набор от основни общи правила“.

112. Вярно е наистина, че Директивата съдържа цяла глава с разпоредби относно етикетирането и опаковането на тютюневите изделия, които от формата и минималното съдържание на опаковката стигат до изискването за (комбинирани) здравни предупреждения и забраната за определена подвеждаща информация върху опаковките на изделията. Въпреки това обаче, обратно на становището на голям брой от участващите в производството предприятия, в различни отношения остава място за допълнителни национални правила в областта на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия. Не на последно място, видно от член 28, параграф 2, буква а) от Директивата, определени повърхности на опаковките не са уредени с тази директива и, inter alia, Комисията наблюдава развитието на национално равнище.

113. Така за държавите членки остава по-специално правото да поставят свои собствени изисквания към цветовете на всички части на опаковката, които не са запазени за предупреждения, а именно които не са засегнати от стандартизирането на опаковките[70]. Всъщност цветовете са уредени в Директивата най-много дотолкова — непряко — доколкото член 13 от същата забранява подвеждащо или измамно позитивно представяне на тютюневите изделия.

114. В този контекст е неубедително възражението на някои от участващите в преюдициалното производство предприятия, че разпоредба като член 24, която е приета на основание член 114 ДФЕС, не трябва да разрешава на държавите членки *никакви* по-строги национални разпоредби относно етикетирането и опаковането на тютюневи изделия, тъй като посочената материя в нейната цялост „попада в приложното поле на Директивата“. Това възражение, което всъщност е продиктувано от страха на някои засегнати предприятия от приемането на национални

69 — Решения Комисия/Съвет (218/82, EU:C:1983:369, т. 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28), Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 40) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 39).

70 — По този въпрос вж. отново съображение 53 от Директивата.

разпоредби с цел въвеждането на неутрални опаковки („plain packaging“), пренебрегва обстоятелството, че дори и днес многобройни аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневи изделия, не на последно място цветовете, очакват да бъдат уредени от правото на Съюза.

115. Ако бъде възприета тезата на участващите в производството предприятия, то частичната хармонизация на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, която се цели с Директива 2014/40, би трябвало да се тълкува по друг начин като пълна хармонизация. Това би било незачитане на широкото право на преценка, с което законодателят на Съюза разполага съгласно член 114 ДФЕС при избора на най-подходящата техника на сближаване[71]: при използването на член 114 ДФЕС законодателят на Съюза не трябва на принципа „всичко или нищо“ да избира между пълната хармонизация и липсата на всякаква хармонизация, а трябва — както и в настоящия случай — да се спре на частична хармонизация.

116. Впрочем същото следва и от решенията, на които се позовават ищците в главното производство[72]. Вярно е наистина, че Съдът в своето първо решение относно рекламата на тютюневи изделия обявява за незаконосъобразна директива, която е приета на основание на компетентността в областта на вътрешния пазар, inter alia, на основание член 100a от Договора за ЕО (сегашен член 114 ДФЕС), тъй като същата не съдържа разпоредба относно свободното движение на съвместими с Директивата продукти. Все пак, ако посоченият текст на решението се чете в неговия контекст, става ясно, че Съдът не е искал по този начин да затвори вратата пред приемането на директиви с цел *частичната хармонизация* на определени материи. Напротив, той изрично е признал, че в мерките за хармонизиране на вътрешния пазар може да се съдържат клаузи, които оставят на държавите членки възможността да приемат по-строги мерки за защита на общ интерес[73].

117. Използването на член 114 ДФЕС като правно основание е забранено само в случай че законодателят на Съюза изобщо не цели свободното движение на обхванатите от дадена директива и съвместими с нея изделия[74]. Също така законодателят на Съюза не може да разрешава на държавите членки да се противопоставят на износа, продажбата и консумацията на тютюневи изделия, които отговарят на Директивата, *поради съображения, свързани с хармонизираните от нея аспекти*[75].

118. В настоящия случай обаче това не е точно така. Всъщност, от една страна, член 24, параграф 1 от Директивата признава изрично принципа на свободното движение на тютюневи изделия, които отговарят на Директивата. А от друга страна, член 24, параграф 2 от Директивата, тълкуван във връзка със съображение 53, позволява на държавите членки приемането на „допълнителни изисквания […] във връзка със стандартизирането на опаковките“ само доколкото не е налице *никакво* хармонизиране с правото на Съюза.

119. Несъмнено в резултат на тази частична хармонизация може да се приеме, че продуктите не могат да бъдат изнасяни безусловно от една държава членка в друга, дори и тяхното етикетиране и опаковане да отговарят във всяко едно отношение на изискванията на Директивата. Това е така, защото всяка държава членка може да постави допълнителни

71 — Решения REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, т. 20), Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-66/04, EU:C:2005:743, т. 45), Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-217/04, EU:C:2006:279, т. 43) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 35).

72 — Решение Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 104); вж. освен това решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 74) и Германия/Парламент и Съвет (C-380/03, EU:C:2006:772, т. 73); вж. в подобен смисъл също решения Gallaher и др. (C-11/92, EU:C:1993:262, т. 16) и Philip Morris Belgium и др. (C-222/91, EU:C:1993:260, т. 13).

73 — По този въпрос вж. решение Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 103 и 104); в същия смисъл решение Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, т. 32).

74 — В този смисъл решение Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 104 и 105).

75 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 74).

изисквания към нехармонизираните аспекти на опаковането на изделията. Въпреки това тази частична хармонизация също носи безспорни предимства за функционирането на вътрешния пазар, тъй като премахва, макар и не всички, то поне някои пречки пред търговията. В настоящия случай това на практика означава, че на целия вътрешен пазар производителите на тютюневи изделия могат да използват потребителски опаковки на цигари, които отговарят на един общ базов дизайн, като адаптират този дизайн към особеностите на съответните национални законови, подзаконови и административни разпоредби само в определени детайли (например цветово), но не и във всяко отношение.

120. Действително посочените разпоредби на член 24, параграфи 1 и 2 от Директивата заедно с придружаващите ги разяснения в съображение 53 всъщност имат основно разяснителна функция. Те разясняват начина на функциониране на частичната хармонизация, която се цели с Директивата. Не на последно място, ожесточеният спор между страните в производството относно допустимостта на евентуални национални разпоредби за стандартизирането на опаковките е ярко доказателство, че такова изясняване е изключително полезно.

б) Правото на държавите членки да забраняват определени категории тютюневи изделия (първи въпрос, буква б)

121. По-нататък с първия въпрос, буква б) се подлага на изследване член 24, параграф 3 от Директивата, по-специално първото изречение от този член. Съгласно тази разпоредба от Директивата всяка държава членка може „да забрани определени категории тютюневи или свързани с тях изделия въз основа на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка, и при условие че разпоредбите са оправдани от потребността от опазване на общественото здраве, като отчита високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива“.

122. Както посочва запитващата юрисдикция в преюдициалното си запитване, в главното производство член 24, параграф 3, първо изречение се оспорва по същество със същите аргументи, както и член 24, параграф 2 от Директивата. Следователно отново се твърди, че спорната разпоредба от Директивата не води до отстраняване, а до възникване на пречки пред търговията.

123. Обратно на становището, застъпено от Парламента, Съвета и Комисията, това твърдение не може да бъде оборено чрез позоваване на липсата на компетентност на Съюза да приема мерки за хармонизация в областта на общественото здраве (член 168, параграф 5 ДФЕС) и на отговорността, която държавите членки запазват за определяне на тяхната здравна политика (член 168, параграф 7 ДФЕС). Всъщност Директива 2014/40 не е точно мярка на здравната политика, а мярка за хармонизиране на вътрешния пазар, за която Съюзът е компетентен съгласно член 114 ДФЕС[76]. В противен случай твърде спорната в настоящия случай забрана на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не е трябвало да бъде включена в Директивата[77].

124. Освен това, както вече бе подробно изяснено по-горе[78], член 114 ДФЕС по принцип не може да служи като правно основание за разпоредба, която би позволила на държавите членки едностранно да дерогират действието на хармонизация, което има Директивата. Това се отнася и за евентуални мерки, основани на съображения, свързани с общественото здраве, които отделните държави членки могат да приемат „за да се вземе предвид възможното бъдещо

76 — В този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 88), British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62), както и Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 30).

77 — По този въпрос вж. по-горе точки 58—86 от настоящото заключение.

78 — По този въпрос вж. по-горе точки 108, 116 и 117 от настоящото заключение.

развитие на пазара“, както е посочено в съображение 54 от Директивата. Всъщност за такива случаи член 114, параграф 8 ДФЕС, който в качеството си на разпоредба на първичното право е от по-висш ранг в сравнение с Директивата, предвижда изрично търговия на равнището на Съюза, а не търговия на национално равнище: ако в област, която вече е била хармонизирана от правото на Съюза, възникне „специфичен проблем, свързан с общественото здраве“, засегнатата държава членка следва да сезира Комисията, „която незабавно преценява дали да предложи подходящи мерки на Съвета“. Това правило не може да бъде дерогирано от акт на вторичното право. Във всеки случай държавите членки могат да бъдат оправомощени в Директивата чрез дерогация от правилата, които съдържа, да приемат *временни мерки* за защитата на здравето (член 114, параграф 10 ДФЕС).

125. В този контекст член 24, параграф 3 от Директивата — обратно на твърдението на участващите в производството институции на Съюза — не може да се тълкува в такъв широк смисъл, който поощрява държавите членки да забранят трайно пускането на пазара на определени, обхванати от тази директива тютюневи изделия, въз основа на съображения, свързани с общественото здраве и така едностранно да дерогират свободното движение на тези продукти. Следователно не трябва да се приеме тезата на Парламента и на Комисията, според която отделни държави членки могат чрез позоваване на член 24, параграф 3 от Директивата да забранят например изцяло пускането на пазара на цигари. Такива едностранни национални забрани остават възможни само за продукти, които *не са* предмет на хармонизиране в Директива 2014/40[79].

126. Всичко това не означава обаче, че член 24, параграф 3 от Директивата е незаконосъобразен и поради това трябва да бъде обявен за невалиден. Всъщност подобно на валидността на член 24, параграф 2 от Директивата валидността на член 24, параграф 3 също може да бъде потвърдена, доколкото тази клауза се тълкува ограничително, с оглед на използваното за нейното приемане правно основание, тоест съобразно член 114 ДФЕС[80].

127. На първо място, съгласно член 24, параграф 3 от Директивата едностранни национални забрани на продукти, които са обхванати от директива, са разрешени само доколкото чрез мерките за хармонизация на Директивата не е постигната в достатъчна степен преследваната на равнището на държавите членки цел в областта на общественото здраве. Това е видно от формулировката на член 24, параграф 3, първо изречение от Директивата, съгласно която наложените от държавите членки евентуални забрани на продукти трябва да бъдат оправдани, като се отчита „високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива“.

128. На второ място, член 24, параграф 3, първо изречение от Директивата позволява само такива забрани на продукти на национално равнище, които са основани на съображения, свързани с общественото здраве, и „на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка“. В съответствие с принципа на субсидиарност (член 5, параграфи 1 и 3 ДЕС) разрешаването на такива проблеми остава предимно от компетентността на държавите членки[81]. Ако възникнат трансгранични проблеми в това отношение, в останалите текстове на член 24, параграф 3 от Директивата законодателят на Съюза е взел превантивни мерки и по примера на член 114, параграфи 5 и 6 ДФЕС е предвидил процедура на одобрение, която следва да бъде проведена от Комисията.

129. При това условие член 24, параграф 3 от Директивата може да се разглежда като мярка, чието правно основание е член 114 ДФЕС.

79 — Вж. и съображение 55 от Директивата.

80 — По този въпрос вж. по-горе точка 109 от настоящото заключение.

81 — По този въпрос вж. заключението ми, представено днес по дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 141—171, по-специално т. 152, 153 и 165).

130. Ищците в главното производство изтъкват, че е налице непоследователност между член 24, параграф 3 от Директивата, от една страна, и забраната на ментолови цигари в член 7 от Директивата, от друга страна [82]. По същество те твърдят, че забраната на характерни вкусово-ароматни добавки, така както е предвидена в член 7 от Директивата, не е необходима, когато и без друго на държавите членки е предоставена възможността да забранят определени категории тютюневи изделия. Също така според тях не е правилно забраната на характерни вкусово-ароматни добавки по член 7 от Директивата да се обосновава с предотвратяването на евентуални бъдещи различия в националните разпоредби, а в същото време член 24, параграф 3 от Директивата да благоприятства допълнителни такива различия.

131. Този довод също не е убедителен. Всъщност, както вече бе споменато [83], от една страна, член 7 от Директивата разглежда *трансграничен проблем*, който засяга целия европейски вътрешен пазар, докато приложното поле на член 24, параграф 3 от Директивата според самия текст на тази разпоредба се ограничава до *конкретното положение в отделните държави членки*. От друга страна, за законодателя на Съюза остава възможността при упражняване на своето широко право на преценка в рамките на член 114 ДФЕС [84] да вземе решение за постепенно хармонизиране на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, така че определени проблеми на вътрешния пазар да бъдат решени посредством мярка за хармонизиране, а други — засега не. В този контекст не може да се приеме, че е налице непоследователност, когато законодателят на Съюза забранява тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества за целия европейски вътрешен пазар и едновременно с това оставя забраната на други вредни за здравето изделия на преценката на държавите членки до предприемането на допълнителни мерки.

в) Междинно заключение

132. Следователно като цяло въз основа на представените пред Съда аргументи няма данни за това, че член 24, параграф 2 или 3 от Директивата е бил основан неправилно на член 114 ДФЕС.

4. Разпоредбата за продажбите от разстояние (първи въпрос, буква в), подточка iii)

133. С първия въпрос, буква в), подточка iii) запитващата юрисдикция разглежда член 18 от Директивата, по-конкретно параграф 1 от същия, който позволява на държавите членки да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние на потребителите и освен това ги призовава да си сътрудничат с цел предотвратяване на такива продажби.

134. Този въпрос се основава на твърдение на BAT в главното производство, че тази разпоредба не улеснява трансграничната търговия, а я затруднява, и затова противоречи на целите на член 114 ДФЕС. Освен това предприятието твърди, че предоставената на държавите членки възможност за избор ще доведе до различия между националните законови, подзаконови и административни разпоредби. Поради тези две причини BAT оспорва, че член 114 ДФЕС може да служи като правно основание за член 18 от Директивата.

82 — Това твърдение е изложено както по отношение на член 24, параграф 3 от Директивата, така и по отношение на член 7 от Директивата. Тук ще разгледам заедно разменените в тази връзка аргументи.

83 — По този въпрос вж. по-горе точки 58—86, както и допълнително по-долу точки 282—284 от настоящото заключение.

84 — Решения REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, т. 20), Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-66/04, EU:C:2005:743, т. 45), Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-217/04, EU:C:2006:279, т. 43) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 35).

135. В това отношение трябва да се отбележи първо, че и досега — тоест преди влизането в сила на Директива 2014/40 — държавите членки са имали възможност да забранят или ограничат трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия в рамките на Европейския съюз чрез позоваване на предвидените в Договорите ограничения на свободното движение на стоки [85]. Следователно в това отношение член 18, параграф 1 от Директивата не е нищо повече освен декларативна клауза, която запазва статуквото.

136. Освен това, видно от преамбюла на Директивата [86], член 18, параграф 1 отчита, че от една страна, нейните разпоредби относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия могат лесно да бъдат заобиколени посредством продажбите от разстояние и че, от друга страна, чрез този канал за продажби младите хора могат по-лесно да получат достъп до тютюневи изделия. Следователно като цяло по този начин може законодателството за контрол на тютюна да бъде отслабено.

137. В съдебната практика е установено, че с акт на Съюза, който е издаден съгласно член 114 ДФЕС, могат да бъдат приети и разпоредби, според които заобикалянето на определени правила може или трябва да бъде предотвратено посредством забрани [87]. Член 18, параграф 1 от Директивата служи точно за тази цел.

138. Забраната на трансграничните продажби от разстояние, която някои държави членки са наложили или е възможно тепърва да наложат, позовавайки се на член 18, параграф 1 от Директивата, в известен смисъл е цената тютюневите изделия, които отговарят на изискванията на Директивата и се продават в съответствие със свързаната с опазване на здравето цел, да могат да се разпространяват свободно на европейския вътрешен пазар.

139. В този контекст е било възможно член 18, параграф 1 от Директивата да бъде приет на основание член 114 ДФЕС [88].

5. Оправомощаване на Комисията да изпълнява международно приети стандарти (първи въпрос, буква в), подточка iv)

140. Първият въпрос, буква в), подточка iv) се отнася до член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, в които Комисията е оправомощена да приема делегирани актове за включване в правото на Съюза на определени международно приети стандарти относно максималното равнище на емисиите, емисиите и методите за измерване. В това отношение запитващата юрисдикция разглежда твърдение на JTI, според което в противоречие с член 114 ДФЕС тези разпоредби на Директивата *фактически* делегират законодателни правомощия на СЗО, респективно на договарящите страни по Рамковата конвенция на СЗО.

85 — Така например във Франция и Литва съществува обща забрана за продажбата на тютюневи изделия онлайн, докато някои други държави членки изискват за продажбите от разстояние на тези продукти разрешение или предвиждат възрастова граница. По този въпрос вж. Прегледа на оценката на въздействието („Impact Assessment“), представен от службите на Комисията на 19 декември 2012 г., SWD (2012) 452 окончателен, по-специално част 4, стр. 8.

86 — Съображение 33 от Директивата.

87 — Решения Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544, т. 100) и British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 82).

88 — Въпросът дали член 18, параграф 1 от Директивата съответства на принципа на пропорционалността не е предмет на настоящото преюдициално производство.

141. При по внимателно разглеждане критиката на тези две разпоредби от Директивата има двойна насоченост: от една страна, се заклеймява твърдяното делегиране на законодателни правомощия на международни институции или органи, които са извън институционалната рамка на Съюза. От друга страна, се подлага на съмнение обстоятелството, че с всяко евентуално адаптиране на правото на Съюза към международни стандарти е възможно наистина да се подобри функционирането на вътрешния пазар.

142. Първата критика ще бъде оборена по-нататък във връзка с петия въпрос[89]. Що се отнася до втората критика, достатъчно е да се отбележи, че според трайно установената практика на Съда член 114 ДФЕС може да служи като правно основание за адаптирането на вече съществуващи мерки за хармонизиране на вътрешния пазар към последните промени[90]. От само себе си се разбира, че такова адаптиране може да бъде предприето и въз основа на изисквания на международното право или на препоръки на международни органи (вж. и член 3, параграф 5, второ изречение ДЕС).

143. Настоящият случай е точно такъв: член 3 от Директивата вече съдържа правила относно максимално равнище на емисиите, респективно относно емисиите на тютюневите изделия, а член 4 от Директивата вече е предвидил правила относно методите за измерване. Съответно Комисията е оправомощена да адаптира или допълва тези правила с оглед на последните промени на международно равнище. По този начин се гарантира, че нови международно приети стандарти ще бъдат приложени по еднакъв начин и едновременно в целия европейски вътрешен пазар, което подобрява функционирането му.

144. Следователно твърдението, че член 114 ДФЕС не може да служи като правно основание за член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, е неоснователно.

Б– *Принцип на пропорционалност*

145. Вторият и третият въпрос са посветени на принципа на пропорционалност. В тази връзка, от една страна, като се изхожда от твърдението на BAT, се разглежда забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества (трети въпрос, буква а), от друга страна, въз основа на твърдения на редица участващи в производството предприятия се разглеждат различни изисквания, които Директивата поставя към етикетирането и опаковането на тютюневи изделия (втори въпрос и трети въпрос, букви б) и в).

146. Според постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност е сред общите принципи на правото на Съюза. Той изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели[91]. Същевременно следва да се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, и че наложените тежести не трябва да са несъразмерни в сравнение с преследваните цели[92].

89 — Вж. по-долу точки 258—263 от настоящото заключение.

90 — Решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 77—80) и Vodafone др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 34); по този въпрос вж. по-горе и точки 89 и 90 от настоящото заключение.

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

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

147. При съдебния контрол върху актове на Съюза относно тяхната пропорционалност трябва да се вземе предвид, че когато става въпрос за намеса в основни права, обхватът на правото на преценка на законодателя на Съюза може да се окаже ограничен в зависимост от някои фактори. Сред тези фактори по-специално са съответният сектор, естеството на съответното основно право, естеството и степента на намеса, както и нейната цел [93].

1. Намеса в свободата на стопанска инициатива

148. Повечето проблеми, които са засегнати във втори и трети въпрос, се отнасят до основното право на свобода на стопанската инициатива (член 16 от Хартата на основните права). Според постоянната практика на Съда това основно право може да бъде предмет на многобройни видове намеса на публичната власт, които са в състояние да въведат, в общ интерес, ограничения за упражняването на стопанската дейност [94], като законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, що се отнася до област, която предполага да бъде направен избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в която е необходимо извършването на комплексни преценки [95].

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

150. В резултат на тази преценка може да се приеме, че е налице нарушение на принципа на пропорционалност от страна на законодателя на Съюза само ако разглежданият акт на Съюза е *явно непропорционален*, тоест ако той е явно негоден да осъществи преследваните легитимни цели, явно надхвърля необходимото за постигането на тези цели или пък води до неблагоприятни последици, които са явно непропорционални на тези цели [96]. В замяна на това е без значение дали приетата с акта мярка е единствено възможната или само най-подходящата.

151. При това условие следва да бъде извършен съдебен контрол върху забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, както и върху някои разгледани от запитващата юрисдикция изисквания към етикетирането и опаковането на тютюневи изделия.

а) Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества (първи въпрос, буква а)

152. Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, чиято пропорционалност е предмет на отправения до Съда трети въпрос, буква а), следва от член 7, параграфи 1 и 7 от Директивата.

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

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

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

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

153. Тази забрана следва да допринесе за гарантирането на високо равнище на защита на здравето. Всъщност всички характерни вкусово-ароматни добавки, независимо дали става въпрос за ментол или други аромати, могат да доведат до смекчаване или прикриване на обикновено силно тръпчивия, дори лют вкус на тютюневия дим. В резултат на това от гледна точка на законодателя на Съюза възниква сериозна опасност ароматизираните тютюневи изделия да улеснят непушачите да започнат употребата на тютюневи изделия [97], а при редовните пушачи — поне при някои от тях — да затруднят преодоляването на никотиновата зависимост [98].

154. В това отношение от особено практическо значение е забраната на *ментоловите цигари* от 20 май 2020 г., която следва от посочената разпоредба [99]. В определението за преюдициално запитване, както и в становищата на участващите в производството предприятия са представени обосновани аргументи от гледна точка на пропорционалността единствено по отношение на тази забрана на ментоловите цигари. Съответно по-нататък при анализа на повдигнатите правни проблеми ще се концентрирам върху пропорционалността на забраната за ментоловите цигари.

i) Целесъобразност на забраната

155. В настоящия случай е налице спор и по отношение на целесъобразността на забраната на ментоловите цигари за постигането на целеното с Директивата повишаване на защитата на здравето. Полемиката е по въпроса как забраната на ментоловите цигари ще въздейства върху потребителските навици на настоящите и потенциалните пушачи. Всички страни в производството основават тезите си на научни изследвания и упрекват съответно другата страна, че нейните изявления не са достатъчно научно обосновани.

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

157. Всъщност при приемането на Директивата законодателят на Съюза е трябвало да спази принципа на предпазните мерки [100]. Именно, когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск поради недостатъчния, неубедителния или неточния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки, доколкото тези мерки не са дискриминационни и са обективни [101].

158. Отправеният в рамките на СЗО призив да се ограничи или забрани в световен мащаб употребата в тютюневите изделия на добавки, които могат да подобрят вкуса им, включително и употребата на ментол [102], не е нищо друго освен израз на принципа на предпазните мерки.

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

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

99 — Срокът 20 май 2020 г. следва от член 7, параграф 14 от Директивата, тъй като обемът на продажбите на ментоловите цигари в рамките на целия Съюз надвишава 3 %, което не е оспорено от никоя от страните в производството.

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

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

102 — Вж. по-горе точки 74—76 от настоящото заключение.

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

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

ii) Необходимост от забраната

161. Освен това някои от участващите в производството предприятия и Полша оспорват, че забраната на пускането на пазара на ментолови цигари е необходима за постигането на търсеното с Директивата високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар.

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

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

163. Що се отнася до първата от тези теми, във връзка с член 114 ДФЕС по-горе вече посочих, че доводите на някои от участващите в производството предприятия за евентуално особено място на ментоловите цигари по отношение на пазарния сегмент на ароматизираните цигари са неубедителни [103].

164. Освен това, обратно на схващането на BAT, необходимостта от забрана на характерните вкусови-ароматни добавки за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на вътрешния пазар не може да се постави под съмнение с лаконичното позоваване, че опасностите за здравето, свързани с пушенето, са известни на всички и то особено на младите хора.

165. Всъщност само по себе си обстоятелството, че много от засегнатите лица са информирани за определени опасности, далеч не означава, че публичните власти трябва да премахнат съществуващите мерки за защита или да се откажат от нови мерки. Така например никой не би стигнал до идеята да отпадне задължението на мотоциклетистите да носят каска или на пътниците в моторни превозни средства да поставят предпазен колан само защото повечето от участниците в движението вече са информирани в достатъчна степен за опасностите, свързани с движението по пътищата и доброволно спазват разумно поведение.

103 — Вж. по този въпрос по-горе точка 65 от настоящото заключение.

166. Освен това със забраната на всички характерни вкусово-ароматни добавки Директивата, както не на последно място е видно от член 1 от нея и от преамбюла [104], отговаря на изискванията, разработени в рамките на СЗО. Дори те да не са правнообвързващи, както правилно изтъкват BAT, Mahne и Полша, те обаче несъмнено имат препоръчителен характер, включително и по отношение на регламентирането на ментола [105]. От само себе си се разбира, че законодателят на Съюза в рамките на предоставеното му от член 114 ДФЕС широко право на преценка при приемането на мерки за хармонизация на вътрешния пазар е имал право да предприеме мерки, които, макар и да не са конкретно предписани за Съюза на международно равнище, са препоръчителни.

167. Ако законодателят на Съюза откаже да включи ментола в забраната на характерните вкусово-ароматни добавки, както вече бе споменато [106], Директивата би имала значително по-малък принос за постигането на високо равнище на защита на здравето. Всъщност за настоящите или потенциалните потребители на ароматизирани тютюневи изделия на вътрешния пазар и занапред ще има ментолови цигари като резервен вариант, което може да улесни подрастващите и младите хора да започнат употребата на тютюневи изделия и да затрудни преодоляването на никотиновата зависимост при редовните пушачи [107].

168. Освен това е възможно Европейският съюз да бъде изложен на опасност от завеждане на дело в рамките на Световната търговска организация (СТО), ако не забрани по същия начин ментоловите цигари както другите ароматизирани цигари. В публикуван през 2012 г. доклад Органът за уреждане на спорове на СТО приема, че Съединените американски щати са нарушили правилата на СТО, като са забранили цигарите с аромат на карамфил, а ментоловите цигари продължават да се предлагат на пазара [108]. Обратно на становището на BAT, съвсем не изглежда изключено, а дори много вероятно, този доклад на СТО да може да се отнесе към разглежданата в настоящия случай проблематика, като се има предвид, че в доклада изрично се приема сходност между цигарите с аромат на карамфил и тези с аромат на ментол (като т.нар. „сходни стоки“ по смисъла на Споразумението на СТО относно техническите пречки пред търговията).

169. Като се имат предвид тези обстоятелства, необходимостта от забрана на *всички* характерни вкусово-ароматни добавки, включително на ментола, не може да се постави под сериозно съмнение [109]. При всички случаи подобна обща забрана не надхвърля *явно* необходимото за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар.

170. Нищо от това не се променя и от обстоятелството, че определени тютюневи изделия — по-специално пурите — съгласно член 7, параграф 12 от Директивата за момента са изключени от забраната на характерни вкусово-ароматни добавки. Това е така, защото широкото право на преценка на законодателя на Съюза в рамките на член 114 ДФЕС [110] по никакъв на начин не изключва постепенното хармонизиране на законовите, подзаконовите и административните

104 — Съображение 7 от Директивата.

105 — Вж. по този въпрос по-горе точка 76 от настоящото заключение.

106 — Вж. по-горе точка 69 от настоящото заключение.

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

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

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

110 — Решения REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, т. 20), Обединено кралство/Палрамент и Съвет (C-66/04, EU:C:2005:743, т. 45), Обединено кралство/Палрамент и Съвет (C-217/04, EU:C:2006:279, т. 43) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 35).

разпоредби на държавите членки. Освен това, при настоящото положение Парламентът и Съветът са имали право да приемат, че свързаните с характерните вкусово-ароматни добавки опасности за здравето възникват по-специално при цигарите и тютюна за ръчно свиване, и то именно поради особената атрактивност на тези тютюневи изделия за младите хора [111].

– Относно предполагаемите по-малко ограничителни средства

171. Някои от страните в производството, по-специално Von Eicken и Полша, отбелязват предполагаемо по-малко ограничителни мерки, които според тях законодателят на Съюза е можел да приеме вместо забраната на характерните вкусово-ароматни добавки: въвеждането на възрастова граница за продажбата на ароматизирани цигари, целеви информационни кампании, както и приемането на равнище на Съюза на списък с разрешени или забранени вещества, които придават аромат (един вид „положителен списък“, съответно „отрицателен списък“).

172. По този въпрос трябва да се отбележи, че в рамките на една проверка за пропорционалност евентуални по-малко ограничителни средства от приетата от законодателя на Съюза мярка могат да бъдат взети предвид само ако могат да постигнат по същия начин целта на въпросния акт на Съюза [112].

173. Случаят с предложените възрастови граници не е такъв. Както именно участващите в производството институции на Съюза и редица държави членки убедително са обяснили, възрастовите граници в търговията се заобикалят лесно и е изключително трудно да бъде контролирано спазването им [113].

174. Евентуалните информационни кампании относно опасността от тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества не могат да се приемат за също толкова подходящо средство както забраната на пускането на пазара на всички тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества. Освен това, както Комисията основателно отбелязва, такива информационни кампании изобщо не могат да предотвратят съществуващите по смисъла на член 114 ДФЕС пречки пред търговията въз основа на различните национални разпоредби относно употребата на характерни вкусово-ароматни добавки или да се предотврати тяхното възникване.

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

iii) Пропорционалността в тесен смисъл

176. На последно място някои от страните в производството критикуват забраната за ментолови цигари от гледна точка на пропорционалността в тесен смисъл. Те излагат доводи относно свързаните с тази забрана икономически и социални трудности, по-специално за доставчиците на тютюневата промишленост и за производителите на нишови продукти, но също и за някои земеделски производители, ангажирани с отглеждането на тютюн.

111 — Съображение 19 от Директивата.

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

113 — Вж. моите заключенията, представени днес по дела Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 120 и 121) и Pillbox 38 (C-477/14, т. 144 и 145).

177. На първо място в тази връзка следва да се отхвърли твърдението на Benkert, че преди изготвянето на предложението за директива Комисията не е извършила надлежна консултация с определени предприятия, които извършват дейност на пазарите нагоре по веригата [114]. Всъщност, от една страна, оценката на въздействието от страна на Комисията не е правно обвързващо [115] за законодателя на Съюза, въпреки че може да му послужи като основа [116]. Следователно евентуални грешки в процеса на консултации, на който се основава оценката на въздействието, не водят непременно до незаконосъобразност на Директивата. И от друга страна, специално Benkert признава, че предприятието действително е изложило гледната си точка пред Комисията. Обстоятелството, че становището на Benkert фактически не е произвело желаното действие, не може сериозно да се приеме като доказателство за съществуващи недостатъци в подготовката на законодателната процедура.

178. Освен това, погледнато по същество, е възможно изчезването на ментоловите цигари от пазара вследствие на действащата в целия Съюз забрана на пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества да окаже отрицателно въздействие върху икономическото положение на определени земеделски производители, заети в тютюнопроизводството, и определени предприятия, които произвеждат и разпространяват тютюневи изделия, включително да доведе до загуба на работни места.

179. Трябва обаче да се има предвид, че защитата на здравето на човека заема несравнимо по-високо място в ценностната система на правото на Съюза в сравнение с такива по същество икономически интереси (по този въпрос вж. член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права), така че със защитата на здравето могат да се обосноват негативни, дори тежки икономически последици за някои икономически оператори [117].

180. Освен това обстоятелството, че определени предприятия и дори цели икономически отрасли в определени държави членки могат да бъдат засегнати по-сериозно от други предприятия или икономиката на другите държави членки, не прави непропорционална въведената с Директивата забрана на характерните вкусово-ароматни добавки. С оглед на различията в икономическите структури на държавите членки е напълно невъзможна хипотезата, при която законодателен акт на Съюза със сигурност ще има еднакво въздействие спрямо всички предприятия и във всички държави членки [118]. Както правилно подчертават участващите в производството пред Съда институции на Съюза, сближаването на законодателствата в европейския вътрешен пазар би било лишено от смисъл, ако се прилага само в случаите, в които до голяма степен вече съществуват сходни отношения във всички държави членки и между всички засегнати предприятия.

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

114 — Подобно е твърдението на Tann по отношение на член 114 ДФЕС.

115 — Решение Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, т. 57).

116 — При проверката на валидността на актове на Съюза Съдът понякога също обръща внимание на такава оценка на въздействието, направена от Комисията (вж. например решение Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 55 и 65).

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

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

182. Що се отнася до прогнозираното от някои страни в производството увеличаване на контрабандата и процъфтяване на черния пазар на ментолови цигари, то намирам този аргумент за толкова малко убедителен във връзка с настоящия случай, колкото и във връзка с член 114 ДФЕС [119].

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

184. Следователно няма основание да се приеме, че забраната на ментолови цигари противоречи на принципа на пропорционалност.

б) Изискванията за етикетирането и опаковане на тютюневи изделия (трети въпрос, букви б) и в)

185. Букви б) и в) от трети въпрос се отнасят до различни изисквания за опаковането и етикетирането на тютюневи изделия, които се съдържат в член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, букви а), в) и ж) и член 14 от Директивата. Във връзка с твърдение на BAT запитващата юрисдикция отправя до Съда запитване относно пропорционалността на произтичащите от тези разпоредби „мерки за стандартизиране на опаковките“.

i) Относно формата, размера и минималното съдържание на потребителските опаковки на цигари (трети въпрос, буква б)

186. От съвместния прочит на член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и член 14 от Директивата е видно по същество, че потребителските опаковки на цигари трябва да са с форма на паралелепипед, да имат определени размери, да съдържат най-малко 20 цигари и да съдържат комбинирани здравни предупреждения (състоящи се от определен текст и съответстваща цветна снимка) [120]. Посочените здравни предупреждения от своя страна трябва да отговарят на определени размери, както и да са отпечатани по начин, който не позволява те да бъдат отстранени, да са незаличими и изцяло видими и освен това да остават цялостни при отварянето на потребителската опаковка. По този начин следва да се осигури максимална степен на ефективност на тези предупреждения [121].

187. По същество между страните в производството е безспорно, че единните изисквания за опаковането и етикетирането на тютюневи изделия са годни да постигнат преследваната от Директивата обща цел, която се състои в подобряване на функционирането на европейския вътрешен пазар, като същевременно се запази високо равнище на защита на здравето [122]. Казано по-просто, единните стандарти за опаковане и етикетиране на даден продукт повишават неговата годност за разпространение на европейския вътрешен пазар и същевременно с това с добре видими предупреждения се насърчава защитата на здравето.

119 — По този въпрос вж. по-горе точки 84 и 85 от настоящото заключение.

120 — В настоящото производство изискванията за опаковането на тютюн за ръчно свиване на цигари всъщност не са предмет на спора. Затова с цел опростяване няма да се спирам подробно на тях. От само себе си се разбира обаче, че следващите изводи могат по аналогия да се отнесат към тютюна за ръчно свиване на цигари.

121 — Вж. и съображение 28 от Директивата.

122 — Относно тази цел вж. по-специално член 1 накрая, както и съображения 5, 6, 8 и 36 от Директивата.

188. Независимо от това, BAT оспорва изискванията на Директивата за форма, размери и минимално съдържание на потребителските опаковки на цигари. Според предприятието за защитата на здравето би било достатъчно да се предвиди изискване здравните предупреждения да са напълно видими и да не бъдат деформирани поради формата на опаковката.

189. Несъмнено едно обикновено изискване за видимост на предупрежденията, каквото предлага BAT, би представлявало по-малко решителна мярка от много подробните изисквания на Директива 2014/40 за форма, размери и минимално съдържание на потребителските опаковки на цигари. Както обаче правилно са изтъкнали участващите в производството институции на Съюза, такова общо изискване за видимост би било сравнително неопределено и би представлявало евентуален източник на конфликти по отношение на спазването му и на упражняването на надзор. Следователно то би било далеч по-малко ефективно от действително приетия от законодателя на Съюза пакет от мерки, който освен общото изискване за видимост включва и конкретни изисквания за форма, размери и минимално съдържание на потребителските опаковки на цигари.

190. Накратко, предупрежденията са по-добре видими върху по-големи опаковки, отколкото върху по-малки, и са по-добре четливи върху опаковки с форма на паралелепипед, отколкото върху опаковки с друга форма. Следователно съдържащите се в Директивата изисквания за форма, размери и минимално съдържание на потребителските опаковки на цигари допринасят в особена степен за подобряване на видимостта на здравните предупреждения и за това те да бъдат в максимална степен ефективни.

191. В допълнение стандартизирането на формата и размера на потребителските опаковки на цигари само по себе си — и напълно независимо от видимостта и четливостта на здравните предупреждения — може да допринесе за повишаване на защитата на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. Всъщност колкото по-малко екстравагантна е опаковката на даден продукт, в толкова по-малка степен потребителите, и предимно по-младите от тях са тласкани към покупка. Тогава факторът на развлечение или удоволствие, с който могат да се свържат необичайните или особено ефектните опаковки, така и необикновеният характер, който може да е присъщ за иновативните или оригиналните опаковки (примерно каква би била за младите потребители от женски пол възможната притегателна сила на опаковки на цигари, моделирани във формата на червило), играят незначителна роля при решението за покупка.

192. Подобно е положението с минималното съдържание на потребителските опаковки на цигари. Ако същото се установи за най-малко 20 цигари, както е съгласно член 14 от Директивата, то бариерата за закупуването, предимно от подрастващите и младите хора, ще е по-висока отколкото при по-малките опаковки, все още налични на много места. По-малките опаковки водят по-бързо до започването на употреба на тютюневи изделия, защото, от една страна, те са по-евтини, и от друга страна, предизвикват постепенно привикване на потребителя към продукта.

193. Несъмнено за производителите на тютюневи изделия предвиденото в Директивата стандартизиране на формата, размерите и минималното съдържание на потребителските опаковки на цигари е свързано със загуба на многообразие, на възможности за пускане на пазара и за конкуренция. Чисто икономическият интерес от максимална конкуренция за даден продукт или пазар обаче трябва да отстъпи пред защитата на здравето на човека, което — както вече бе посочено, има несравнимо по-голяма тежест в ценностната система на правото на Съюза (по този въпрос вж. член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС, както и член 35, второ изречение от Хартата на основните права).

ii) Относно размера на комбинираните здравни предупреждения (трети въпрос, буква в)

194. Освен това от член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директивата следва, че върху потребителските опаковки на цигари трябва да се поставят комбинирани здравни предупреждения, които да съдържат определен текст и съответстваща цветна снимка (буква а), както и да покриват 65 % от външната предна и задна повърхност на потребителската опаковка (буква в).

195. BAT намира за произволно и непропорционално посоченото задължение 65 % от повърхността да се използват за комбинирани здравни предупреждения [123]. Следователно предприятието — а след него и запитващата юрисдикция, по същество оспорва разпоредбата на член 10, параграф 1, буква в) от Директивата, а не толкова същинския принцип на комбинираните здравни предупреждения, установен в член 10, параграф 1, буква а) от същата.

– Относно целесъобразността на предупреждения върху голяма повърхност за защитата на здравето

196. На първо място, BAT, подкрепян от Von Eicken, твърди, че не е научно доказана добавената стойност на комбинирани предупреждения, покриващи голяма част от повърхността, за преследваното на европейския вътрешен пазар високо равнище на защита на здравето.

197. По този въпрос трябва да се отбележи, че в миналото Съдът вече е приел задължението за разполагане на предупреждения върху потребителските опаковки на цигари като „общоприето средство за насочване на потребителя към по-ограничена консумация на тютюневи изделия или към по-малко опасни за здравето тютюневи изделия“ [124]. Логично е тази практика на Съда да се приложи и към настоящия случай и да се приеме, че предупрежденията са толкова по-ефективни, колкото по-голяма е запазената за тях част от повърхността на потребителската опаковка на цигари.

198. Освен това е установено, че при приемането на спорната разпоредба законодателят на Съюза се е основал на „новите научни доказателства“ и „някои факти“, за да мотивира необходимостта от адаптирането на разпоредбите относно етикетирането като цяло, както и в частност задължението за въвеждане на „по-големи комбинирани здравни предупреждения“ [125]. Възможно е други изследвания, а именно тези, на които се позовават BAT и Von Eicken, да допускат други заключения. Това обаче не означава, че изискванията на член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директивата са *явно неподходящи* да допринесат за осъществяването на целта на Директивата. Това важи в още по-голяма степен, когато се вземе предвид принципът на предпазните мерки и широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза по отношение на избора на най-подходящите мерки, с които на вътрешния пазар може да се постигне изискваното високо равнище на защита на здравето [126].

123 — Не е предмет на производството обаче допълнителното задължение по член 9, параграф 3, последна алинея от Директивата на *страничните повърхности* на всяка потребителска опаковка на цигари да бъдат разположени от едната страна — общото предупреждение, и от другата страна — информационното съобщение, като всяко от тях покрива 50 % от повърхността, върху която са отпечатани.

124 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 131).

125 — Съображение 25 от Директивата.

126 — По този въпрос вж. по-горе точки 148—151 и точка 157 от настоящото заключение.

199. Освен това с изискването за комбинирани предупреждения върху голяма повърхност Директивата, както не на последно място е видно от член 1 от нея и от преамбюла [127], отговаря на препоръките, разработени в рамките на СЗО, които от своя страна изрично се позовават на научните доказателства за ефективността на комбинираните здравни предупреждения [128].

– Относно необходимостта от предупреждения върху голяма повърхност

200. Независимо от посоченото, BAT и Von Eicken подчертават, че комбинираните предупреждения, заемащи 65 % от повърхността, не са необходими за изпълнението на международните задължения на Съюза в рамките на СЗО. Двете предприятия считат за достатъчно да се запази досега действащата правна уредба в Европейския съюз и здравните предупреждения да се разполагат върху 30 % от предната повърхност на потребителската опаковка, респективно върху 40 % от задната ѝ повърхност [129].

201. Вярно е, че нито от Рамковата конвенция на СЗО, нито от свързаните с нея насоки, произтича конкретно задължение, комбинираните здравни предупреждения да покриват точно 65 % от повърхността на потребителските опаковки на цигари. Напротив, член 11, параграф 1, буква б), подточка iv) от Рамковата конвенция предвижда, че здравните предупреждения „трябва“ да покриват най-малко 30 % от основните повърхности на потребителската опаковка на цигари. Същевременно обаче тази разпоредба съдържа и допълнително уточнение, че здравните предупреждения „трябва“ да покриват 50 % или повече от основните повърхности на потребителската опаковка на цигари. Съответно, установената в крайна сметка в Директивата част от повърхността в размер на 65 % напълно отговаря на това, което е желателно на международно равнище.

202. Освен това се разбира от само себе си, че в рамките на широкото право на преценка при приемането на мерки за хармонизиране на вътрешния пазар законодателят на Съюза е бил оправомощен съгласно член 114 ДФЕС да въведе по-широкообхватни задължения за производителите и вносителите на тютюневи изделия, отколкото предвидените на международно равнище. При всички случаи приетата в член 10, параграф 1, буква в) от Директивата част от повърхността в размер на 65 % за комбинирани здравни предупреждения не надхвърля *явно* онази, която при отчитане на международния контекст се изисква за постигането на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар.

203. Забраната за продажба на тютюневи изделия на непълнолетни лица, която е предложена от BAT и Von Eicken като по-малко ограничителна алтернатива, не е еднакво подходящо средство за осигуряване на високо равнище на защита на здравето. От една страна, такава правна уредба би засегнала само младите хора, докато комбинираните здравни предупреждения, покриващи голяма част от повърхността на потребителските опаковки на цигари, са насочени към всички потребители. От друга страна, както вече бе изяснено по-горе [130], дадена възрастова граница може да бъде лесно нарушена и е трудно да бъде контролирано спазването ѝ.

127 — Съображение 24 от Директивата.

128 — По този въпрос вж. точки 12 и 14 от Насоките за прилагане на член 11 от Рамковата конвенция на СЗО, приети от Конференцията на страните по конвенцията на третото ѝ заседание в Дърбан (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Член 5, параграф 5 от Директива 2001/37.

130 — Вж. по-горе точка 173 от настоящото заключение.

– Относно пропорционалността в тесен смисъл и относно твърдението за произволност

204. Накрая следва да бъде отхвърлен и аргументът на BAT и Von Eicken, че предвидената сега част от повърхността в размер на 65 % за комбинирани здравни предупреждения прекомерно ограничава свободата на засегнатите предприятия на дизайн на опаковката на техните тютюневи изделия и следователно — конкуренцията на продукти и марки. Както вече бе споменато, трябва да се вземе предвид именно това, че в ценностната система на правото на Съюза здравето на човека има несравнимо по-голяма тежест от икономическите по съществото си интереси на предприятията (член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС и член 35, второ изречение от Хартата на основните права), така че със защитата на здравето може да се обосноват негативни, дори тежки икономически последици за някои икономически оператори [131].

205. Освен това, тъй като приблизително една трета от повърхността на потребителските опаковки на цигари остава на разположение за поставяне на специфична информация за продукта, а също и ползването на марки като такива при пускането на пазара на тютюневи изделия остава възможно, член 10, параграф 1, буква в) от Директивата по същество не накърнява нито свободата на стопанска инициатива, нито интелектуалната собственост на засегнатите предприятия [132].

206. Несъмнено широкото право на преценка, предоставено на законодателя на Съюза по такива въпроси, не освобождава Парламента и Съвета от задължението им да основат своя избор на обективни критерии [133]. Обратно на допускането на BAT обаче, самото обстоятелство, че Парламентът и Съветът са приели определена като размер част от повърхността — в случая 65 % — за поставяне на здравни предупреждения, не е израз на произволност. Напротив, това че след преценка на всички противоположни интереси и правно защитени блага, както и при отчитане на всички релевантни обстоятелства е трябвало да бъде установено определено число, е съвсем естествено и също така отговаря на изискванията за правна сигурност.

207. Освен това, чрез определената последно от Парламента и Съвета част от повърхността в размер на 65 % тази преценка се е оказала по-благоприятна за засегнатите предприятия, отколкото приетите в предложението на Комисията за директива 75 % [134].

208. Специално с това намаление на запазената за здравни предупреждения част от повърхността законодателят на Съюза изобщо не е действал произволно, а напротив, в рамките на правото си на преценка е придал на икономическите интереси на производителите и вносителите на тютюневи изделия малко по-голяма тежест спрямо високото равнище на защита на здравето, отколкото Комисията, тоест действал е в интерес на засегнатите предприятия.

209. Ето защо не е било нито *произволно*, нито *явно непропорционално*, при приемането на Директивата на високото равнище на защита на здравето, което се цели с нея, да се даде приоритет пред икономическите съображения и част от повърхността на потребителските опаковки на цигари в размер на 65 % да се запази за поставяне на комбинирани здравни предупреждения.

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

132 — В същия смисъл, относно предходната правна уредба, решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 132).

133 — Решения Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 58) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 53).

134 — Вж. член 9, параграф 1, буква в) от Предложение на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, представено на 19 декември 2012 г., COM(2012) 788 окончателен.

iii) Междинно заключение

210. Следователно като цяло при изискванията за етикетирането и опаковането на тютюневи изделия, както следват от член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, букви а), в) и ж), както и от член 14 от Директивата, не може да се установи нарушение на принципа на пропорционалност.

2. Намеса в свободата на изразяване на мнение (втори въпрос)

211. Само един-единствен аспект от това преюдициално производство е посветен на свободата на изразяване на мнение (член 11 от Хартата на основните права), а именно вторият въпрос, който се отнася до член 13 от Директивата. Заслужава да се отбележи, че запитващата юрисдикция все пак *не е* повдигнала въпроса относно разгледаното в третия въпрос, буква в) задължение за поставяне на комбинираните здравни предупреждения върху голяма повърхност с оглед на свободата на изразяване на мнение. Единствено за пълнота на изложението си позволявам да отбележа, че следните съображения относно свободата на изразяване на мнение [135] могат да се отнесат и до последната проблематика [136].

212. Член 13 от Директивата е озаглавен „Представяне на изделието“. Казано по-просто, тази разпоредба забранява върху потребителската опаковка и външната опаковка на тютюневото изделие да се прави подвеждаща реклама или да се внушава, че дадените тютюневи изделия са здравословни, органично ценни или по-малко вредни от други тютюневи изделия (член 13, параграф 1). Също така потребителската опаковка и външната опаковка не трябва да внушават икономическа полза (член 13, параграф 2).

213. Въпросите относно член 13 от Директивата биха могли да се поставят в контекста на обстоятелството, че някои участващи в спора по главното производство предприятия (по-конкретно PML, BAT и Von Eicken) имат или респективно искат да включат в асортимента си нови тютюневи изделия или нишови продукти, като с цел по-доброто им предлагане на пазара те желаят да информират потребителите посредством съответни данни върху опаковките на изделията. В това отношение може да става въпрос например за тютюневи изделия с (предполагаем) по-нисък риск [137], но също и за изделия от екологично отгледан тютюн или за такива с филтри с подобрена биоразградимост.

а) Относно тълкуването на член 13 от Директивата (втори въпрос, буква а)

214. С втория въпрос, буква а) запитващата юрисдикция на първо място иска да се изясни дали член 13 от Директивата забранява „верни и неподвеждащи изявления относно тютюневите изделия върху опаковката на изделието“.

215. За отговора на този въпрос е достатъчно да се разгледат първа част от изречението от член 13, параграф 1, буква а) от Директивата, от една страна, и останалата част от този член 13, параграф 1, от друга страна. Тъй като запитващата юрисдикция не представя никакви съображения относно член 13, параграф 2 от Директивата, е излишно да се изразява становище по последната разпоредба.

135 — Вж. по-долу точки 226—237 от настоящото заключение.

136 — Доколкото някои от участващите в преюдициалното производство предприятия излагат аргументи относно свободата на изразяване на мнение в рамките на други въпроси, отговорът ми по този въпрос може да се извлече от следващите съображения (точки 226—237).

137 — В това отношение в производството пред съда PMI споменава едно ново изделие, при което тютюнът не изгаря, а само се загрява.

216. Що се отнася на първо място до първата част от изречението от член 13, параграф 1, буква а) от Директивата, то още от формулировката на тази разпоредба следва, че тя забранява изключително подвеждащи данни върху опаковката и външната опаковка на изделието, които рекламират тютюневото изделие или насърчават неговата употреба. Следователно верните и неподвеждащи изявления не са забранени съгласно тази разпоредба.

217. От друга страна следващите забрани във втората част от изречението от член 13, параграф 1, буква а), както и букви б)—д) от Директивата, ако се разглежда само формулировката им, не съдържат изрично ограничение за подвеждащи данни.

218. Действително тези разпоредби също целят, както е видно от преамбюла на Директивата [138], да защитят потребителите от подвеждащи данни. Тази концепция за подвеждането обаче, обратно на становището, което изглежда застъпват някои участващи в производството предприятия, не може да се тълкува ограничително. По-специално концепцията за подвеждането, както е залегнала в Директивата, не трябва да се разбира в смисъл, че верни изявления относно тютюневи изделия върху техните опаковки са разрешени във всеки случай.

219. Всъщност, както правилно изтъкват участващите в производството институции на Съюза, а също Ирландия и Франция, опасността от подвеждане на потребителя или от нежелано стимулиране на потребителя може да възникне и при верни изявления от общия контекст, в който са направени, а също и от връзката между различни данни, съдържащи се върху опаковката на изделието.

220. Дори дадено изявление, разгледано само по себе си, да е напълно вярно — например позоваване на екологично отгледан тютюн или на филтри с подобрена биоразградимост — то може да наведе някои потребители на мисълта, че покупката и употребата на даденото тютюнево изделие са полезни за тях. При това положение въпреки всички предупреждения върху опаковката на изделието значителните рискове за здравето, свързани с пушенето, биха могли да отстъпят на заден план за тези потребители, или най-малкото те биха могли да ги възприемат като маловажни [139].

221. Все пак целта на член 13, параграф 1 от Директивата е да изключи всякакви стимули за покупката на дадено тютюнево изделие, които са свързани с неговите предполагаеми положителни свойства или с неговия предполагаем положителен имидж, и така да допринесе за високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. По-специално с член 13, параграф 1, букви б)—д) от Директивата трябва да се предотврати покупката и употребата на дадено тютюнево изделие да се поставя в привидно положителна светлина за потребителя посредством определени данни върху опаковката на изделието и създаването по този начин на допълнителен стимул за покупка и употреба.

222. Една „биоцигара“ е и остава изключително вреден за здравето продукт. Дори у потребител, който е информиран за опасностите за здравето от пушенето, не трябва да се създава впечатление посредством данни върху потребителската опаковка — дори само в неговото подсъзнание — че е препоръчително за него или е полезно за околната страна да пуши „биоцигари“. Също така евентуалната гузна съвест на пушача заради свързаните с употребата на тютюневи изделия заплахи за здравето, не трябва да се успокоява с това, че като се насочва към „биоцигари“ вместо към традиционни цигари, той прави нещо добро за самия себе си или за планетата.

138 — Съображение 25, второ изречение и съображение 27 от Директивата.

139 — Вж. в подобен смисъл решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 137 и 138) и Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 51 и 52).

223. На това сравнително ограничително тълкуване на член 13, параграф 1, букви б)—д) от Директивата не може да се противопостави обстоятелството, че в правото на Съюза по принцип преобладава моделът на един разумен и информиран потребител. Всъщност, когато става въпрос за продукти, които могат да доведат до значителна опасност за здравето, има основание търговската комуникация да бъде регламентирана в по-голяма степен, отколкото в други случаи. Това важи в още по-голяма степен, когато — както в случая — насочеността на правната уредба е към защита на подрастващите и младите хора [140].

224. Несъмнено член 13, параграф 1 от Директивата не забранява всякакви фактически правилни данни за свойствата на дадено тютюнево изделие върху неговата опаковка. Например би могло да се обмисли член 13, параграф 1, буква в) от Директивата да се тълкува ограничително в смисъл, че допуска посочването на вкусово-ароматни качества върху опаковката в неутрална и нерекламна форма, доколкото използването на такива вкусово-ароматни добавки е разрешено по изключение още в член 7, параграф 12 от Директивата. Как иначе потребителят може да направи своя избор между ароматизираните и неароматизираните тютюневи изделия? От друга страна, съгласно член 13, параграф 1 от Директивата са забранени всички — също и верните — данни или изявления върху опаковката на изделието, които обективно погледнато могат да доведат до една или повече от последиците, описани в тази разпоредба.

225. Следователно в обобщение на втория въпрос, буква а) следва да се отговори:

Член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че забранява и верни изявления върху опаковките на изделията, доколкото тези изявления, обективно погледнато, могат да доведат до една или повече от последиците, описани в тази разпоредба.

б) Относно валидността на член 13 от Директивата (втори въпрос, буква б)

226. С втория въпрос, буква б) запитващата юрисдикция изправя Съда пред проблематиката на валидността на член 13 от Директивата. Тази част от въпроса се поставя само в случай че отговорът на втория въпрос, буква а) е положителен. Ако на втория въпрос, буква а) се отговори в предложения от мен смисъл, то следва да бъде разгледан вторият въпрос, буква б).

227. Като изхожда от съответните оплаквания на предприятията PMI и BAT в главното производство, тук запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 13, параграф 1 от Директивата нарушава свободата на изразяване на мнение и принципа на пропорционалност.

228. Свободата на изразяване на мнение е установена в член 11 от Хартата на основните права. Тя включва свободата всеки да отстоява своето мнение, да получава и разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.

229. Като намеса в това основно право може да се разглежда забраната за дадено предприятие да прави върху опаковките на неговите продукти определени изявления за техните свойства, какъвто е случаят с член 13, параграф 1 от Директивата при неговото тълкуване, направено по-горе. По този начин, от една страна, самото предприятие се затруднява да разпространява мнения и информация за неговите продукти в рамките на търговската му комуникация; от друга страна, потребителите се затрудняват да се информират изчерпателно за тези продукти.

140 — Член 1 на края, както и съображения 8 и 19 от Директивата.

230. Такава намеса може да бъде обоснована при наличие на предпоставките по член 52, параграф 1 от Хартата, както и по член 52, параграф 3, първо изречение от Хартата във връзка с член 10, параграф 2 от ЕКПЧ. В настоящия случай е спорно единствено дали Директивата — законодателен акт на Европейския съюз (член 289, параграф 3 ДФЕС[141]) — спазва принципа на пропорционалност.

231. Несъмнено на законодателя на Съюза не може да се предостави същото широко право на преценка при ограничаването на свободата на изразяване на мнение и на информация предвид фундаменталното значение на това основно право в едно демократично общество, както например при намесата в свободата на стопанска инициатива[142]. Действително Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ), чиято практика съгласно член 52, параграф 3, първо изречение от Хартата трябва да се вземе предвид тук, също приема по принцип концепцията за свободата на преценка в тази област[143]. Предвид значението на свободата на изразяване на мнение в условията на пазарна икономика ЕСПЧ обаче от известно време е приел подход да разглежда подробно ограничения на търговската комуникация на предприятията и да претегля съответните интереси с оглед на специфичните обстоятелства в случая[144]. По тези признаци би следвало и Съдът да направи своята проверка на пропорционалността в настоящия случай.

232. В настоящото производство не са изтъкнати никакви данни, че съдържащите се в член 13, параграф 1 от Директивата изисквания към етикетирането на опаковката и на външната опаковка на тютюневите изделия не са необходими или годни да допринесат за преследваната от законодателя на Съюза цел за високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар. По-специално предложените от някои от участващите в преюдициалното производство предприятия допълнителни предупреждения (например уточненията в смисъл, че „биоцигарите“ не са по-малко опасни за здравето от другите) не могат да се приемат за средство, което да постигне по същия начин защитата на здравето на потребителите както пълната забрана на данните, обхванати от член 13, параграф 1 от Директивата[145].

233. Също и цялостната преценка на интересите, които се противопоставят, не подкрепя застъпваната от PMI, BAT и Von Eicken теза. Това е така, защото, от една страна, разпространяването на мнения и информация, с които — както в случая — се преследват само търговски интереси, по принцип заслужава по-ограничена защита като основно право от друго изразяване на мнения в икономическата област или дори от изразяването на политически мнения. От друга страна, с член 13, параграф 1 от Директивата законодателят на Съюза преследва обществен интерес — осигуряването на високо равнище на защита на здравето в рамките на европейския вътрешен пазар — за който е установено, че има особено голяма тежест (по този въпрос вж. член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС, както и член 35, второ изречение от Хартата на основните права).

141 — С член 13 от Директивата, представляващ изрична правна разпоредба в законодателен акт на Съюза, се удовлетворява изискването за спазване на закона. В този смисъл вж. и решение Digital Rights Ireland (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 38 и сл.), в което Съдът е разгледал съвместимостта на една директива с основните права и в това отношение *не е* установил нарушение на изискването за спазване на закона съгласно член 52, параграф 1 от Хартата за правата на човека.

142 — Съдът е изтъкнал накратко, че съответното основно право и обстоятелствата на отделния случай са винаги от значение в решение Digital Rights Ireland (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 47). Относно широкото право на преценка на институциите на Съюза при намеса в свободата на стопанска инициатива вж. по-горе точки 148—151 от настоящото заключение.

143 — ЕСПЧ, решения markt intern Verlag и Beermann/Германия (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, т. 33) и Casado Coca/Испания (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, т. 50).

144 — ЕСПЧ, решения Casado Coca/Испания (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, т. 51) и Stambuk/Германия (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, т. 39).

145 — Вж. също решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 140); в същия смисъл заключението ми, представено днес по дело Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 122).

234. При тези обстоятелства ограниченията, наложени на производителите на тютюневи изделия при тяхната търговска комуникация, както следват от член 13, параграф 1 от Директивата, не са непропорционални спрямо преследваната с тази разпоредба защита на здравето, доколкото става въпрос за продукти, свързани със значителни рискове за здравето.

235. В интерес на високото равнище на защита на здравето засегнатите предприятия трябва да приемат свързаното с член 13, параграф 1 от Директивата ограничение на техните възможности да рекламират продуктите си с верни сами по себе си изявления и да конкурират с тези продукти други предприятия [146]. С оглед на защитата на общественото здраве от потребителите също може да се очаква, че ще получават от страна на производителя на тютюневи изделия само такава информация, която няма да ги въведе в заблуждение и която няма да постави покупката на даденото изделие в привидно положителна светлина.

236. Основното съдържание на свободата на изразяване на мнение (член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата на основните права) също не е засегнато, когато със законодателен акт на Съюза се ограничава търговската комуникация на предприятията, насочена единствено към реклама.

237. Ето защо би следвало в настоящия случай Съдът да се произнесе в същия смисъл, както при предходната правна уредба на член 13, параграф 1 от Директивата [147] и да установи, че не е налице нарушение на принципа на пропорционалност и следователно не е налице и нарушение на свободата на изразяване на мнение и на информация.

B– *Делегиране на законодателни и изпълнителни правомощия*

238. С въпроси от четвърти до шести по същество се поставя проблемът дали с редица разпоредби на Директивата законодателят на Съюза не е предоставил прекомерно широки правомощия на Комисията да приема актове за делегиране и изпълнение. Предвид установената от мен недопустимост на тези въпроси [148] по-нататък ще се ограничa само до кратко изясняване на няколко особено важни аспекта от тази изключително многостранна тема.

239. За изясняване на тази проблематика становището на Комисията по правни въпроси на Парламента няма решаващото значение, което редица страни в производството са се опитали да му придадат *in extenso*. Възможно е тази комисия да е дала критично становище относно разпоредбите на Директивата, с които на Комисията последно е предоставено правомощието да приема актове за делегиране и изпълнение. При становището на дадена комисия обаче става въпрос само за подготвителен акт, който не отразява непременно мнението на Парламента като съзаконодател и не може да му бъде противопоставян пред Съда.

146 — В същия смисъл решение Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 52 и 53); относно ограничението на фактически достоверна реклама вж. освен това и ЕСПЧ, решения markt intern Verlag и Beermann/Германия (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, т. 35), Casado Coca/Испания (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, т. 51) и Stambuk/Германия (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, т. 39).

147 — Решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 133—141).

148 — Вж. по-горе точки 44—47 от настоящото заключение.

1. Изискванията на член 290 ДФЕС към правомощията за издаване на актове за делегиране (четвърти въпрос)

240. Четвъртият въпрос поставя за изследване редица предоставени в Директивата правомощия на Комисията да приема делегирани актове, а именно тези в член 3, параграфи 2 и 4, член 4, параграф 5, член 7, параграф 5 и параграфи 11 и 12, член 9, параграф 5, член 10, параграф 1, буква е), член 10, параграф 3, член 11, параграф 6, член 12, параграф 3, член 15, параграф 12, член 20, параграфи 11 и 12 от Директивата. Те засягат най-различни теми, по-специално емисиите от тютюневи изделия и тяхното измерване, съставките на тютюневите изделия, здравните предупреждения и електронните цигари.

241. Съгласно член 290, параграф 1, първа алинея ДФЕС законодателят може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят основния законодателен акт (*делегирани актове*).

242. Съгласно член 290, параграф 1, втора алинея ДФЕС такова делегиране на правомощия за приемане на актове трябва да отговаря на две условия: от една страна, целите, съдържанието, обхватът и продължителността на делегирането трябва да са изрично определени в съответния законодателен акт. От друга страна, съществените елементи от една област се запазват за основния законодателен акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране. Поради това на последно място делегираното правомощие е предоставено с цел да се приемат правила, които се вписват в регулаторната рамка, установена с основния законодателен акт [149].

243. В тази връзка запитващата юрисдикция се позовава на съображенията на ищците в главното производство, според които спорните делегирания на правомощия на Комисията в противоречие с разпоредбата на член 290 ДФЕС обхващат съществени елементи от уредената материя и техните цели, съдържание и обхват не са определени в достатъчна степен.

244. По същество спорът, който е в основата на четвъртия въпрос, е по въпроса дали делегираните на Комисията правомощия засягат съществени елементи от уредената в Директивата материя.

245. Според постоянната съдебна практика съдържащата се в член 290 ДФЕС изрична забрана за делегиране на правомощия по отношение на съществени елементи е възприета в Договорите, съгласно които приемането на съществените разпоредби за подлежаща на уреждане материя е единствено от компетентността на законодателя на Съюза [150]. Следователно такива съществени разпоредби трябва да бъдат включени в самия основен законодателен акт и не могат да бъдат предмет на делегиране [151].

246. Въпросът кои елементи на дадена област трябва да се квалифицират като съществени трябва да се основава на обективни елементи, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол. В това отношение е необходимо да се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област [152].

149 — Решения Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 38) и Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:499, т. 29); в същия смисъл още от момента на влизане в сила на член 290 ДФЕС, решение Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, EU:C:2005:449, т. 90), съгласно което, ако законодателят на Общността иска да делегира правомощието си за изменение на части от съответния законодателен акт, трябва да се увери, че това правомощие е точно дефинирано и упражняването му подлежи на строг контрол с оглед на спазването на установените от него обективни критерии.

150 — Решения Köster (25/70, EU:C:1970:115, т. 6), Германия/Комисия (C-240/90, EU:C:1992:408, т. 36), Atlanta/Европейска общност (C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 76) и Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 64).

151 — Решения Romkes (46/86, EU:C:1987:287, т. 16), Парламент/Комисия (C-156/93, EU:C:1995:238, т. 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, т. 34) и Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 64).

152 — Решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67 и 68).

247. Съдът винаги е тълкувал стриктно понятието за съществени елементи. По-специално той е приемал, че това са само такива разпоредби, чрез които се прилага принципната насоченост на политиката на Съюза [153]. С това е било свързано и прилагането на по-смекчен критерий при контрола върху делегирането на регулаторни правомощия на Комисията, при което Съдът — следвайки функционално разбиране — се е водил предимно от конкретни нужди [154].

248. Следвайки и усъвършенствайки тази предходна съдебна практика, последно Съдът се е произнесъл, че не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощия разпоредбите, чието приемане налага да се направи политически избор, който изисква преценка на интереси, които си противоречат, и затова спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза [155]. В същото време той е очертал значително по-ясно контурите на понятието за същественост, като е приел, че когато посредством делегирането на правомощия на публичната власт се засягат в по-голяма степен основните права на съответните лица, се налага намесата на законодателя на Съюза [156].

249. Поради това на последно място изискванията към делегирането на правомощия, които следват от член 290 ДФЕС и съответната съдебна практика, са израз на разделение на властите и институционален баланс в рамките на Европейския съюз.

250. В преюдициалното запитване по настоящия случай не са представени конкретни данни, според които спорните разпоредби на Директивата не отговарят на тези изисквания. С оглед и на изложените писмено и устно от страните в производството доводи нямам съмнения, че законодателят на Съюза в Директивата самостоятелно е уредил съществените елементи във всяка от споменатите области и сам е взел всички решения, които биха могли да са с политическо значение или с голяма чувствителност.

251. Освен това законодателят на Съюза ясно е определил и целите на делегираните на Комисията правомощия предвид преследваното високо равнище на защита на здравето в рамките на вътрешния пазар: ограничаването на емисиите от тютюневи изделия и по-нататъшното им понижаване, измерването им по предварително определени стандарти, регламентирането на съставките на тютюневите изделия, и по-специално съответната забрана на характерни вкусово-ароматни добавки, всички тези основни решения законодателят на Съюза е взел също така самостоятелно, както и въвеждането на изискването за здравни предупреждения върху опаковките на изделията, включително особеното изискване за *комбинирани* здравни предупреждения върху потребителските опаковки на цигари.

252. Делегираните правомощия за приемане на актове, които законодателят на Съюза предоставя в тази връзка на Комисията съгласно член 290 ДФЕС, на първо място служат за това действащите правни уредби на европейския вътрешен пазар на тютюневи и свързани с тях изделия в няколко преди всичко технически области да бъдат винаги адаптирани в съответствие с най-актуалните научни доказателства и в същото време да бъдат обосновани с оглед на целта на първичното право за високо равнище на защита на здравето [157].

153 — Решения Германия/Комисия (C-240/90, EU:C:1992:408, т. 37) и Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, т. 21).

154 — Вж. например относно правото в областта на селскостопанските пазари решение Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, т. 10—14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, т. 16) и Белгия и Германия/Комисия (C-9/95, C-23/95 и C-156/95, EU:C:1997:50, т. 36), или относно правото в областта на външната търговия решение Португалия/Комисия (C-159/96, EU:C:1998:550, т. 41).

155 — Решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 65 и 76).

156 — Решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 77).

157 — Вж. също съображение 51 от Директивата.

253. Доколкото делегираните на Комисията правомощия някога по изключение засягат и по-малко технически области на Директивата, в тези случаи въпреки всичко винаги става въпрос за аспекти на основния законодателен акт, които не са от съществено значение за целия акт. Това се отнася по-специално до правомощията на Комисията съгласно член 7, параграф 12 от Директивата да разшири вече установената за цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари забрана за характерни вкусово-ароматни качества и спрямо други категории продукти — например пурите. Всъщност основното политическо решение с цел постигане на високо равнище на защита на здравето предимно на младите хора да се забранят характерните вкусово-ароматни качества вече е взето в Директивата от самия законодател на Съюза [158]. С член 7, параграф 12 от Директивата на Комисията не се възлага политическа преценка, а до голяма степен техническа задача при постоянно наблюдение на характеризиращите пазара обстоятелства съгласувано да развива забраната на характерни вкусово-ароматни добавки, винаги когато такива вкусово-ароматни качества в други тютюневи изделия, различни от цигарите, могат да доведат до рискове за здравето на потребителите и предимно на младите хора.

254. Обратно на схващането на PML, BAT и Mane, самото обстоятелство, че някои от техническите аспекти, подлежащи на уреждане в практиката от Комисията, могат да бъдат от голямо и дори от екзистенциално значение за отделни засегнати предприятия (като например въпросът кое максимално равнище на емисиите от тютюневи изделия е в сила, какви съставки са разрешени и как точно здравните предупреждения се поставят върху опаковката на изделието), не придава на тези въпроси характер на съществени елементи на законодателството по смисъла на член 290, параграф 1 ДФЕС. Това е така, защото, както вече бе споменато, от значение е не субективното възприятие на засегнатите лица, а обективната оценка [159].

255. Следва да бъде отхвърлено и твърдението на JTI, че при делегирането на правомощия липсват основни процедурни механизми за сигурност. В тази връзка е достатъчен прочитът на член 27 от Директивата, който подробно урежда условията за упражняване на всяко от делегираните правомощия. От тази разпоредба също е видно за кои от тези правомощия всеки от съзаконодателите си е запазил правото да ги оттегли (член 27, параграф 3 от Директивата във връзка с член 290, параграф 2, буква а) ДФЕС) и кои правомощия могат да бъдат упражнявани единствено ако нито Европейският парламент, нито Съветът не са представили възражения в определен срок (член 27, параграф 5 от Директивата във връзка с член 290, параграф 2, буква б) ДФЕС).

256. Специално правото на оттегляне на съзаконодателите съгласно член 27, параграф 3 от Директивата и правото им на възражения по член 27, параграф 5 от Директивата гарантират също, че Парламентът и Съветът могат да предприемат действия, ако Комисията приеме в бъдеще толкова строго максимално равнище на емисиите, че по тяхна преценка то да е равнозначно на или поне близко до „пълната забрана на цигарите“, от която се опасява BAT.

257. Накрая PMI твърди също, че специално в член 7, параграфи 5 и 11 от Директивата относно уредбата на съставките и в член 10, параграф 3, буква б) от Директивата относно уредбата на галерията с изображения за комбинираните здравни предупреждения не е можело да се предвидят актове за делегиране по смисъла на член 290 ДФЕС, а е трябвало да се предвидят актове за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС. Тук е достатъчно да се припомни дискреционната власт на законодателя при избора между тези два вида делегиране на

158 — Вж. също съображения 19 и 26 от Директивата.

159 — Вж. по-горе точка 246 от настоящото заключение.

правомощия на Комисията [160]. Нито запитващата юрисдикция, нито PMI са представили аргументи, че с оправомощаването на Комисията да издава актове за делегиране в настоящия случай законодателят на Съюза е излязъл от границите на правото си на преценка и е допуснал очевидна грешка в преценката.

2. Твърдяното делегиране на правомощия на международни органи извън Съюза (пети въпрос)

258. Петият въпрос разглежда член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, с които Комисията е оправомощена да издава делегирани актове по смисъла на член 290 ДФЕС, за да включи в правото на Съюза определени стандарти относно максималното равнище на емисии, емисиите и методите на измерване, договорени на международно равнище. Въз основа на твърденията на ищците в главното производство, към които се присъединява JTI, се намеква, че формулировката на посочените разпоредби от Директивата са твърде неясни и че с тях по неправомерен начин се делегират законодателни правомощия на международни институции или организации извън институционалните рамки на Съюза.

259. На първо място, що се отнася до твърдението за неопределеност, то е насочено срещу съдържащото се в член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата позоваване на „стандартите, договорени“ от страните по Рамковата конвенция на СЗО или от СЗО, които Комисията трябва да включи в правото на Съюза. Според BAT и JTI не е ясно дали с това се имат предвид и насоките, и евентуално дори изявленията на отделните страни по Рамковата конвенция на СЗО, респективно на СЗО.

260. Това твърдение следва да се отхвърли. Под „договорени стандарти“ не могат да се имат предвид едностранни изявления, тъй като поради естеството им те не се договарят. От друга страна, позоваването на „договорени стандарти“ може и следва да обхваща също и насоките, които имат важна роля във връзка с Рамковата конвенция на СЗО. Обстоятелството, че такива насоки не произвеждат обвързващи правни последици, а имат само препоръчителен характер [161], по никакъв начин не изключва факта, че те съдържат „договорени“ от страните по Рамковата конвенция на СЗО съгласно процедурните правила на тази конвенция „стандарти“, към които следва да се ориентират също Съюзът и неговите държави членки [162].

261. Обратно на становището, което застъпват PMI, BAT и JTI, в посоченото позоваване на „стандарти, договорени“ на международно равнище, не се съдържа неправомерно делегиране на правомощия на международни органи извън Съюза [163]. Всъщност актовете за прилагането на тези стандарти на европейския вътрешен пазар ще продължават да се приемат от институциите на Съюза — в случаите по член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата от Комисията.

262. Освен това разпоредбите на член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата със съдържащата се в тях категорична формулировка „Комисията приема“ не би следвало да бъдат разбирани погрешно в смисъл, че по същество тази институция на Съюза ще бъде с вързани ръце и приемането на международно договорените стандарти в правото на Съюза ще става автоматично и без проверка. Напротив, член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата

160 — Решения Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 40) и Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:499, т. 28).

161 — Вж. точки 76 и 166 от настоящото заключение.

162 — В този смисъл също съображение 7, последно изречение от Директивата, където законодателят на Съюза сам изрично е изтъкнал значението на посочените насоки.

163 — Относно забраната на такова делегиране вж. основно решение Meroni/Hohe Behörde (9/56, EU:C:1958:7), освен това скорошното решение Обединено кралство/Съвет и Парламент (C-270/12, EU:C:2014:18, по-специално т. 42 и 43).

трябва да се тълкуват по начин, който не поставя под съмнение тяхната съвместимост с първичното право [164]. Това предполага, че Комисията изпълнява задачата си да определя съдържанието на актовете на Съюза, която ѝ е възложена с ДЕС, ДФЕС и не на последно място с член 290 ДФЕС, както и по принцип ролята си на пазителка на Договорите, в тяхната цялост.

263. Съответно формулировката „Комисията приема“ трябва да се приема в съответствие с първичното право като *задача*, поставена от законодателя на Съюза, според която Комисията действително *трябва* да включи в правилата международно договорените стандарти. В изпълнение на така поставената ѝ задача Комисията при всички случаи трябва да гарантира, че тези стандарти ще бъдат включени в правото на Съюза *в съответствие със системата* му. Това сочи и формулировката на член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директивата, според която на Комисията се възлага „да включи“ в правото на Съюза международно договорените стандарти. Същевременно тя трябва да спазва първичното право, не на последно място основните права на Съюза (член 6 ДЕС) и общите принципи на правото на Съюза, както и задължението за високо равнище на защита на здравето (член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС, както и член 35, второ изречение от Хартата на основните права).

3. Изискванията на член 291 ДФЕС към правомощията за издаване на актове за изпълнение (шести въпрос)

264. Накрая, с шестия въпрос запитващата юрисдикция излага пред Съда критиката на някои участващи в главното производство предприятия по отношение на член 6, параграф 1, член 7, параграфи 2—4, член 7, параграф 10, член 9, параграф 6 и член 10, параграф 4 от Директивата. Всички тези разпоредби оправомощават Комисията да приема определени актове за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС. В това отношение законодателят на Съюза е упрекван, от една страна, за това, че не бил определил достатъчно ясно изискваната правна рамка за приемането на делегирани актове, и от друга страна, че бил предвидил такива актове и в области, при които еднакви условия за изпълнение не били „нито необходими, нито обосновани“.

265. Що се отнася на първо място до необходимостта от мерки за изпълнение, то законодателят на Съюза разполага с дискреционна власт да реши дали и в кои области, с цел еднаквото изпълнение на даден законодателен акт, се изисква оправомощаване на Комисията за приемане на актове за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС. Контролът на съдилищата на Съюза върху упражняването на тази дискреционна власт се свежда до явните грешки в преценката [165].

266. В настоящия случай нито запитващата юрисдикция, нито участващите в производството предприятия са представили каквито и да било обективни данни защо спорните области на Директивата не се нуждаят от мерки за изпълнение. Тяхната чисто субективна преценка, че актовете за изпълнение не са „нито необходими, нито обосновани“, при всички случаи не е достатъчна за отмяна на въпросните разпоредби от Директивата [166].

267. На следващо място, що се отнася до конкретните правни предпоставки за приемането на разглежданите тук актове за изпълнение, съдебната практика вече е изяснила, че приетият от Парламента и Съвета като съзаконодатели основен законодателен акт — в случая Директивата — трябва да установи цялостна правна рамка, която е необходимо само да бъде

164 — Решения Комисия/Съвет (218/82, EU:C:1983:369, т. 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28), преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 40) и Парламент/Съвет (C-540/13, EU:C:2015:224, т. 39).

165 — Решения Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 40) и Комисия/Парламент и Съвет (C-88/14, EU:C:2015:499, т. 28).

166 — Относно необходимостта от обективно разглеждане вж. също решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67).

уточнена, за да бъде приложена [167]. От своя страна в рамките на предоставените ѝ изпълнителни правомощия Комисията може да приеме всички необходими или полезни мерки за прилагане на посочения акт, при условие че същите не му противоречат [168]. Освен това, когато упражнява изпълнително правомощие, Комисията не може нито да изменя, нито да допълва законодателния акт [169].

268. Не става ясно доколко спорните разпоредби от Директивата нарушават посочените принципи. Както по отношение на приоритетния списък на добавките (член 6 от Директивата), така и предвид разпоредбата за съставките (член 7 от Директивата) и във връзка със здравните предупреждения (членове 9 и 10 от Директивата) — във всеки от тези случаи самият законодател на Съюза е установил ръководния принцип и самостоятелно е взел всички свързани с него съществени, респективно политически решения [170]. По-специално самият законодател на Съюза е приел, че характерните вкусово-ароматни добавки следва да се забранят и че върху опаковките на изделията следва да се поставят (комбинирани) здравни предупреждения, определени по вид и размери. В тази връзка в съответствие с член 291 ДФЕС на Комисията е оставено единствено да приеме правни уредби, които да уточняват отделните технически детайли по изпълнението.

4. Междинно заключение

269. Ето защо повдигнатите във въпроси от четвърти до шести аспекти не дават основание да се постави под въпрос законосъобразността на Директива 2014/40 или на отделни нейни разпоредби.

Г– *Принципът на субсидиарност*

270. Накрая, със седмия въпрос запитващата юрисдикция се стреми да изясни дали Директивата като цяло, и по-специално член 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3 и член 10, параграф 1, буква ж), както и членове 13 и 14 от същата са невалидни поради нарушение на принципа на субсидиарност.

271. По силата на принципа на субсидиарност, както е установен в член 5, параграф 1, второ изречение ДЕС във връзка с член 5, параграф 3 ДЕС, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза (член 5, параграф 3 ДЕС).

167 — Решение Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, т. 40 и 48); вж. също решение Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 46).

168 — Решение Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 43 и 44).

169 — Решение Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 45).

170 — Относно тези критерии вж. решение Комисия/Парламент и Съвет (C-427/12, EU:C:2014:170, по-специално т. 38 и 43), както и в допълнение решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 65).

272. Тъй като Съюзът не разполага с обща компетентност за регулиране на вътрешния пазар [171] и вътрешният пазар попада в областта на споделената компетентност между Съюза и неговите държави членки (член 4, параграф 2, буква а) ДФЕС), спрямо мерките за хармонизиране по член 114 ДФЕС — и следователно спрямо настоящата директива — се прилага принципът на субсидиарност [172].

273. Спазването на принципа на субсидиарност подлежи на съдебен контрол от страна на юрисдикциите на Съюза [173]. По-специално този контрол обхваща два аспекта: от една страна, съвместимостта по същество на актовете на Съюза с принципа на субсидиарност, и от друга страна, тяхната обоснованост с оглед на принципа на субсидиарност. Двата аспекта са засегнати само накратко в определението за преюдициално запитване, предимно във връзка с твърденията на ищците в главното производство и на две от встъпилите в тяхна подкрепа страни, Benkert и Mane. Съответно и моите съображения относно принципа на субсидиарност в настоящия случай ще съответстват на аргументите, които бяха представени пред Съда относно седмия въпрос и освен това ще се позова на другите ми две заключения от днес, които съдържат допълнителни съображения относно тематиката на принципа на субсидиарност, както и ролята на съдилищата на Съюза и критерия за съдебен контрол [174].

1. Съвместимостта по същество на Директивата с принципа на субсидиарност

274. На първо място определението за преюдициално запитване се явява като изразител на редица критики от участниците в главното производство, с които се оспорва съвместимостта по същество на Директивата, и по-специално на съдържащата се в член 7 от същата „забрана на ментол“ с принципа на субсидиарност.

275. За прилагането на практика на принципа на субсидиарност по член 5, параграф 3 ДЕС е релевантен следният двустепенен критерий:

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

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

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

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

172 — Вж. още и досегашната практика на Съда, отнасяща се до времето преди влизане в сила на Договора от Лисабон; вж. решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 179) и Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 75).

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

174 — Вж. моите заключения, представени днес по дела Полша/Парламент и Съвет (C-358/14, т. 137—188) и Pillbox 38 (C-477/14, т. 156—180).

276. Нито запитващата юрисдикция в нейното преюдициалното запитване, нито ищците в главното производство и встъпилите в тяхна подкрепа страни засягат по значим начин тези два компонента на критерия за субсидиарност [175]. Нещо повече: до голяма степен техните съображения са изложени толкова общо, че дори при по-добронамерен прочит те не са достатъчно ясни и подробни, така че да има възможност за съдебен контрол [176]. По тази причина по-нататък ще разгледам само трите валидни аргумента, които като цяло се отнасят до забраната за използване на ментол като характерна вкусово-ароматна добавка в тютюневите изделия.

277. Според първия и най-важен довод законодателят на Съюза е трябвало да прецени въпроса за субсидиарността, като специално вземе предвид използването на ментол в тютюневите изделия.

278. Този довод е неоснователен. Проверката дали е спазен принципът на субсидиарност трябва да се извърши именно за Директивата в нейната цялост, а не за всяка от разпоредбите ѝ поотделно [177]. При това, както следва от самия текст на член 5, параграф 3 ДЕС, съдържащите се в Директивата *мерки* следва да се преценяват с оглед на преследваната с тях *цел*. Съответно в настоящия случай въпросът за субсидиарността не следва да се обсъжда само във връзка с *ментоловите цигари*, тъй като забраната на този конкретен вид цигари, както вече бе изложено подробно по-горе [178], не може да се разглежда като самостоятелна и отделна мярка спрямо забраната на всички тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

279. Вторият довод е в смисъл, че твърдяната цел на здравната политика, преследвана със забраната на ментола, щяла да се реализира по-добре на равнището на държавите членки.

280. Този довод не е убедителен дори само поради това че нито Директивата като цяло, нито спорната забрана на ментоловите цигари в частност са мотивирани само със здравеопазването. По-скоро се цели премахването на пречките пред търговията на тютюневи изделия, като едновременно с това се гарантира високо равнище на здравето.

281. Както вече бе посочено [179], забраната на всички характерни вкусово-ароматни добавки е цената тютюневите изделия да могат да се разпространяват свободно на вътрешния пазар, като едновременно се осигури високо равнище на защита на здравето. Следователно двете цели — обратно на схващането на Benkert и Mane — са тясно свързани и взаимозависими. Когато обаче дадена директива, както в случая, преследва едновременно две цели, между които съществува взаимозависимост, тези цели не могат да се разглеждат поотделно с оглед на критерия за субсидиарност, а следва да се преценяват заедно [180].

282. Накрая, третият довод посочва, че пазарните условия във връзка с ментоловите цигари — по-специално пазарният дял — се различават в отделните държави членки, поради което не е налице трансграничен проблем и че държавите членки трябва самостоятелно да предприемат необходимите мерки.

175 — Единствено и само Tann споменава, че критерият за субсидиарност има два компонента, но не предоставя повече информация нито за първия, нито за втория.

176 — По този въпрос вж. решение Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, EU:C:2011:290, т. 80).

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

178 — Вж. по-горе точки 62—66 от настоящото заключение.

179 — Вж. по-горе точка 83 от настоящото заключение.

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

283. Също както предните и този довод не може да бъде приет. Това е така, защото единствено обстоятелството, че пазарните условия се различават в отделните държави членки, не може да изключи наличието на проблем с трансгранични измерения. От решаващо значение е по-скоро дали в съответния сектор следва да се отбележи или очаква значителна трансгранична търговия и дали съществуват пречки за тази търговия, или очакваните пречки могат да бъдат ефективно преодолени от държавите членки.

284. В настоящия случай се установява, че пазарът на тютюневи изделия се отличава с оживена трансгранична търговия[181], действащата в държавите членки уредба за използването на вкусово-ароматни добавки е твърде различна и се очакват нови различия[182]. При тези обстоятелства законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат за очевидна грешка в преценката[183], когато приема, че съществува проблем с трансгранично измерение, който не може да бъде разрешен само посредством мерки на държавите членки, а напротив, изисква намеса на равнището на Съюза[184].

285. Следователно като цяло въз основа на съображенията, изложени от запитващата юрисдикция и от участващите в производството предприятия, не може да се установи нарушение по същество на принципа на субсидиарност. В заключение, по тази причина Съдът би следвало да се произнесе по въпроса за субсидиарността по отношение на спорната директива по същия начин, както по отношение на предходната директива, уреждаща същата материя[185].

2. Достатъчно мотивиране на Директивата с оглед на принципа на субсидиарност

286. На второ място, в определението за преюдициално запитване се отправя критика, че законодателят на Съюза не се е обосновал в достатъчна степен, че Директивата изпълнява изискванията на субсидиарността, а се е ограничил единствено до стандартни формулировки, които декларират съответствие с принципа на субсидиарност. С тази критика в крайна сметка се твърди, че Директивата е опорочена поради липса на мотиви.

287. Според постоянната съдебна практика изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол[186].

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

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

182 — Вж. по-горе точки 67 и 68, както и 74—80 от настоящото заключение.

183 — Относно критерия за очевидна грешка вж. в допълнение заключението ми, представено днес по дело Polen/Parlament und Rat (C-358/14, т. 146—148).

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

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

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

289. Съображение 60 от Директивата се ограничава до лаконичната констатация, че „целите на настоящата директива, а именно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“ и достига до заключението, че „Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз“.

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

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

292. Подобна празна формулировка, каквато в случая съдържа съображение 60 от Директивата, не трябва обаче да води непременно до отмяна на обжалвания акт на Съюза. Релевантните становища относно въпроса за субсидиарността могат да се намерят и в други съображения в преамбюла, дори и в тях да не се посочва изрично принципът на субсидиарност [187].

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

294. Отделно от това трябва да се вземе предвид, че съгласно постоянната съдебна практика така или иначе не се изисква мотивите на даден акт на Съюза да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. В допълнение, изпълнението на задължението за мотивиране следва да се преценява с оглед не само на текста на спорната мярка, но и на нейния контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя [188]. Това важи в още по-голяма степен, когато — както е в настоящия случай — се цели приемането на разпоредби с общо приложение, мотивирането на които може да се ограничи до едно по-скоро общо описание на насоките на съответната правна уредба и на преследваните от нея цели [189].

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

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

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

295. В настоящия случай е от значение, че законодателят на Съюза може да се основе, от една страна, на обяснителния меморандум на предложението за директива на Комисията [190], а от друга страна, на изготвената от службите на Комисията обстойна оценка на въздействието [191] към обжалваната в настоящото производство директива. Не само в текстовете, посветени специално на принципа на субсидиарност, но и в много други части на тези два текста подробно са обсъдени недостатъците от различни национални правни уредби, както и предимствата от действия на равнището на Съюза.

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

297. Освен това и от член 5 от Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност [192] не може да се направи извод, че „подробно[то] становище с описание на елементи“, което Договорът от Лисабон вече поставя като условие за законодателните актове на равнището на Съюза във връзка със субсидиарността, трябва непременно да бъде изложено и в преамбюла на правния акт, окончателно приет от Европейския парламент и Съвета. Предвид сложността на съображенията, които следва да се изложат за тази цел, това е и трудно приложимо на практика и ще доведе до лесно излизане от обхвата на такъв преамбюл.

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

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

3. Междинно заключение

300. Ето защо не е налице нарушение на принципа на субсидиарност нито от материална, нито от формална гледна точка.

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

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

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

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

V – **Заключение**

302. По изложените съображения предлагам на Съда да се произнесе по преюдициалното запитване на High Court of Justice (Administrative Court), както следва:

„1) Първият въпрос букви а), б) и буква в), подточки iii) и iv), както и въпросите от четвърти до шести са недопустими. Седмият въпрос е недопустим, доколкото се отнася до разпоредби на Директива 2014/40, различни от тези на член 7.

2) На останалата част от преюдициалните въпроси да отговори, както следва:

   а) Член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че забранява и верни изявления върху опаковките на изделията, доколкото тези изявления, обективно погледнато, могат да доведат до една или повече от последиците, описани в тази разпоредба.

   б) При разглеждането на поставените въпроси не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Директива 2014/40“.